

Br.49/17  
Podgorica, 6. jun 2017. godine  
MP/MP

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 43 stav 3 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br.42/2011 i 32/201) i člana 40 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br.53/14.), nakon završenog ispitnog postupka po pritužbi XX, XX, XX, XX, XX i XX, daje

## MIŠLJENJE

### I Uvod

1. Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, pritužbi XX, XX, XX, XX, XX i XX, podnijeli su pritužbu na rad Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore.

U pritužbi je između ostalog navedeno: da je Fond penzijskog i invalidskog osiguranja tokom maja mjeseca 2016. godine pokrenuo postupak u vezi umanjenja penzija za 20 % na ime vanrednih usklađivanja penzije od 1. decembra 2007 i 2008. godine grupi od 55-60 vojnih penzionera čime se vrši ukidanje stečenog prava koje su ostvarili prije više od pet godina i isto uživali do druge polovine avgusta 2016. godine, kada im je isto rješenjem Fonda ukinuto; da se od strane Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja vrši nepoštovanje Ustava, važećih zakona i sudskih presuda pogrešnim tumačenjem i primjenom; da su nezakonito izmijenjena konačna i pravosnažna rješenja; da je nezakonito ukinuto stečeno pravo i da su donijeti akti u suprotnosti sa važećim zakonima i drugim propisima.

Uz pritužbu dostavljena je određena dokumentacija.

### II Postupanje Zaštitnika

2. Povodom pritužbe Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak i aktom br.47/17, od 23. januara 2017. godine, od Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja CG zatražio izjašnjenje na navode iz pritužbe.

3. Tim povodom Fond penzijskog i invalidskog osiguranja - Područna jedinica Podgorica aktom br. 05-25/2, od 2. februara 2017. godine, dostavila je izjašnjenje Zaštitniku u kojem se navodi: da su korisnici vojnih penzija sa prebivalištem u Crnoj Gori uvedeni u penzijski sistem Crne Gore od 15. avgusta 2007. godine od kada im je primjenom zakonske regulative obezbijedeno korišćenje prava i određena penzija na način propisan tada važećim odredbama čl. 215v Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o PIO ("Službeni list CG" br 47/07); da obzirom da za period početka isplate do uvođenja u penzijski sistem Crne Gore isplaćivani iznos penzije nije bio usklađen sa usklađenjima koja su tim korisnicima pripadala po vojnim propisima uključena su vanredna usklađivanja (dva puta po deset posto) po Zakonu o

obeštećenju korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja ("Službeni list CG" br. 40/08); da je u januaru 2011. godine, stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o PIO ("Službeni list CG" br 78/2010) kojim se mijenja odredba kojom je korisnicima vojnih penzija ostvarenih po vojnim propisima obezbijedeno korišćenje prava kod Fonda PIO CG; da je svrha uvođenja odredbe člana 32 bila upravo da se utvrdi pravi pripadajući iznos penzije, korisnicima penzije ostvarenih po vojnim propisima na 15. avgust 2017. godine, kada se uvode u penzijski sistem CG, jer zatečeni iznos penzije nije bio usklađen sa pripadajućim vojnim usklađenjima za period od 1. avgusta 2005 -15. avgusta 2007. godine; da je istovremeno Zakonom o obeštećenju korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja ("Službeni list CG" br. 78/10) vanrednim usklađenjima za korisnika vojnih penzija dat karakter akontacije jer su se uključivanjem usklađenja po vojnim propisima stekli uslovi za njihovo isključivanje; da je ustavnost dopuna Zakona o obeštećenju potvrđena Odlukom i rješenjem Ustavnog suda CG br. U-I br. 6/11 i 9/11, od 28. maja 2013. godine; da je shodno izmjenama i dopunama Zakona o PIO i Zakona o obeštećenju pokrenut postupak po službenoj dužnosti radi određivanja konačnog iznosa penzije, njenog usklađivanja, pripadajuće razlike i zamjene ranije donijetih rješenja; da je izmijenjenom odredbom člana 215v Zakona o PIO preciziran način određivanja konačnog iznosa penzije na taj način što se dinarski iznos tih prava koji je preuzet na isplatu od strane budžeta CG od 1. avgusta 2005. godine usklađuje za procenete usklađivanja koja su ovim korisnicima pripadala po vojnim propisima do 15. avgusta 2007. godine i dobijeni iznos preračunava u eure prema zvaničnom kursu na isti dan, a dalje usklađuje primjenom člana 58 Zakona o PIO počev od januara 2008. godine; da je tom odredbom precizirana dinamika isplate razlike između konačnog iznosa penzije i penzije isplaćivane po ranijem rješenju; da su svi korisnici vojnih penzija kojima je penzija preračunata po izmjenama zakona iz 2011. godine, ostvarili pravo na razliku za period od 15. avgusta 2007. godine do dana donošenja rješenja u određivanju konačnog iznosa penzije; da je razlika proizvod određivanja konačnog iznosa penzije sa pripadajućim usklađenjima po vojnim propisima do 15. avgusta 2007. godine, a od tog datuma sa redovnim usklađenjima po Zakonu o PIO i isplaćenih iznosa penzija za isti period uz primjenu važećeg pariteta; da su u isplaćivane iznose bila uključena i vanredna usklađenja po odredbama Zakona o obeštećenju korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja a koja ovoj kategoriji korisnika suštinski nijesu pripadala, ali su do uvođenja izmjena Zakona o PIO značila kompezaciju zbog neusklađivanja penzija po vojnim propisima zbog čega im je istovremenim stupanjem na snagu izmjena i dopuna Zakona o PIO i dopunama Zakona o obeštećenju dat karakter akontacije; da su navedene odredbe u potpunosti primijenjene u postupku određivanja konačnog iznosa prava i pripadajuće razlike za period 15. avgust 2007. godine do dana donošenja rješenja u 2011. godini; da vanredna usklađenja prema važećoj zakonskoj regulativi ne pripadaju korisnicima vojnih penzija potvrdila je i presuda Vrhovnog suda Uvp br. 241/15, od 22. oktobra 2015. godine, kojom je kao neosnovan odbijen zahtjev za vanredno preispitivanje presude Upravnog suda CG br. 3411/11, od 26. maja 2015. godine donijete po tužbi za vanredno usklađivanje kroz iskaz penzije u ličnim bodovima; da je u primjeni navedenih izmjena i dopuna Zakona o PIO i dopunama Zakona o obeštećenju pokrenut postupak po službenoj dužnosti i donijeto oko 3000 rješenja o određivanju konačnog iznosa penzije; da u određenom broju predmeta postupak određivanja konačnog iznosa penzije nije mogao biti pokrenut jer su bili u toku postupci pred nadležnim pravosudnim i državnim organima, što znači da već pokrenuti postupci nijesu bili pravosnažno okončani; da su u izvršenju presuda donijeta privremena rješenja do dobijanja zvaničnih podataka o usklađivanju penzija po Zakonu o Vojski Jugoslavije za period od 1. avgusta 2005. godine do 15. avgusta 2007. godine; da je nakon dobijanja zvaničnih podataka zatečeni iznos penzije uvećan za usklađenja koja su pripadala po vojnim propisima što nije bilo proisano odredbama Zakona o PIO koje su se odnosile na korisnike vojnih penzija važećim do 6. januara 2011. godine, a zatim usklađena i sa vanrednim usklađenjima saglasno važećoj odredbi Zakon o obeštećenju korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja,

što znači da su postupci okončani propisima važećim u vrijeme pokretanja i saglasno odnosnim presudama; da treba naglasiti da ni po odredbama Zakona o PIO ni Zakona o obeštećenju korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja važećim do 6. januara 2011. godine, ni nakon njihovih izmjena i dopuna nijesu istovremeno pripadala usklađenja zatečenog iznosa penzije sa usklađenjima po vojnim propisima i vanredna usklađenja; da je po stupanju na snagu izmjena i dopuna navedenih zakona Fond PIO bio u obavezi da svim korisnicima penzija ostvarenih po vojnim propisima odredi konačan iznos prava; da sa ovog aspekta ne može se govoriti o oduzimanju stečenih prava jer grupa korisnika penzija oko 59 po rješenjima donijetim u izvršenju presuda uživa penzije u procentu oko 20% veće u odnosu na sve ostale korisnike vojnih penzija, jer konačan iznos prava nije određen saglasno izmjenama i dopunama Zakon o PIO i Zakona o obeštećenju kojima podliježe i ova grupa korisnika; da ovi podaci potvrđuju da je svrha postupaka pokrenutih po službenoj dužnosti 15. aprila 2016. godine i donošenje rješenja o određivanju konačnog iznosa za 59 vojnih korisnika bila upravo izjednačavanje svih korisnika vojnih penzija prema važećoj zakonskoj regulativi; da su ovoj grupi vojnih penzionera donešena rješenja o određivanju konačnog iznosa penzije uz pokretanje postupka za povraćaj više isplaćenih iznosa; da je u postupku odlučivanja po žalbama ovim korisnicima kojima je određen konačan iznos penzije Ministarstvo rada i socijalnog staranja odbilo žalbe i da su upravni sporovi pred Upravnim sudom u toku i da Fond sve pravne situacije rješava u skladu sa zakonskim propisima i zakonom određenoj regulativi ne vršeći diskriminaciju po nacionalnoj, vjerskoj ili političkoj pripadnosti, ne kršeći ničija prava.

4. Nakon toga Zaštitnik je aktom br. 49/17, od 15. februara 2016. godine, od Upravnog suda CG zatražio da ga obavijesti da li su kod tog suda XX, XX, XX, XX, XX i XX pokretnuli upravni spor protiv rješenja Ministarstva rada i socijalnog staranja, ukoliko jesu da li je sud razmatrao njihove tužbe i kakav je ishod spora po tim tužbama, kao i da mu dostavi kopije odluka.

5. Postupajući po zahtjevu Zaštitnika Upravni sud CG aktom Su. IV br. 71/17/, od 20. februara 2017. godine, obavijestio je Zaštitnika da je XX tom sudu podnio tužbu 30. decembra 2016. godine; da je po toj tužbi formiran predmet poslovne oznake U. br. 4680/16 i da je predmet u radu; da je XX tom sudu podnio tužbu 3. februara 2017. godine, povodom koje je formiran predmet U. br. 184/17; da u tom predmetu Sudu nije dostavljen odgovor na tužbu i spisi predmeta od strane tuženog organa; da je XX tom sudu podnio tužbu 24. oktobra 2016. godine, povodom koje je formiran predmet U. br. 3226/16 i da se predmet nalazi u radu; da je XX tom sudu podnio tužbu 30. decembra 2016. godine, povodom koje je formiran predmet U. br. 4682/16 i isti se nalazi u radu; da je XX tom sudu podnio tužbu 25. avgusta 2016. godine, povodom koje je formiran predmet U. br. 2517/16 i da se predmet nalazi u radu; da je XX tom sudu podnio tužbu 30. decembra 2016. godine, povodom koje je formiran predmet U. br. 4683/16 i da se predmet nalazi u radu.

### **III Utvrđene činjenice**

6. Na osnovu pritužbe, izjašnjenja i dostavljene dokumentacije, utvrđeno je:

- da su XX, XX, XX, XX, XX i XX pravo na starosnu penziju ostvarili kod Fonda socijalnog osiguranja vojnih osiguranika Beograd;
- da je Fond socijalnog osiguranja vojnih osiguranika Beograd 1. avgusta 2005. godine prekinuo sa isplatom vojnih penzija za korisnike koji su imali prebivalište u Crnoj Gori i da je isplatu tih penzija preuzelo Ministarstvo finansija Crne Gore;

- da su korisnici vojnih penzija sa prebivalištem u Crnoj Gori uvedeni u penzijski sistem Crne Gore od 15. avgusta 2007. godine, od kada im je primjenom zakonske regulative obezbijedeno korišćenje prava i određena penzija na način propisan tada važećim zakonskim odredbama čl. 215v Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o PIO;
- da su s obzirom da za period početka isplate do uvođenja u penzijski sistem Crne Gore isplaćivani iznos penzije nije bio usklađen sa usklađenijima koja su vojnim korisnicima pripadala po vojnim propisima uključena vanredna usklađivanja (dva puta po deset posto) po Zakonu o obeštećenju korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja ("Službeni list CG" br. 40/08);
- da je 2011. godine stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o PIO (6. januara 2011. godine), kojim se mijenja odredba kojom je korisnicima vojnih penzija ostvarenih po vojnim propisima obezbijedeno korišćenje prava kod Fonda PIO CG;
- da je nakon toga donijet Zakonom o dopuni Zakona o obeštećenju korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja (stupio na snagu 6. januara 2011 godine) kojim je vanrednim usklađenjima za korisnika vojnih penzija dat karakter akontacije;
- da je Ustavni sud CG donio Oduku (U-Io br. 6/11 od 28. maja 2013. godine ) kojom je odbio predlog za utvrđivanje neustavnosti pomenutog zakona;
- da je Fond PIO XX, XX, XX, XX, XX i XX shodno Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o PIO i Zakona o dopuni Zakona o obeštećenju korisnika prava iz PIO po službenoj dužnosti donio rješenja kojima im je određen konačan iznos penzije i zamijenio ranija donijeta rješenja;
- da su na ta rješenja imenovani izjavili žalbe Ministarstvu rada i socijalnog staranja;
- da je Ministarstvo rada i socijalnog staranja odbilo žalbe imenovanih;
- da su protiv rješenja Ministarstva rada i socijalnog staranja imenovani pokrenuli tužbom upravne sporove kod Upravnog suda CG i da su kod tog suda postupci u toku;
- da je na inicijativu podnosilaca pritužbe od strane nadležne inspekcije vršen inspeksijski nadzor u Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja i u Direkciji za drugostepeni upravni postupak u Direktoratu za penzijsko i invalidsko osiguranje i boračku i invalidsku zaštitu, Ministarstva rada i socijalnog staranja;
- da su prilikom inspeksijskog nadzora u predmetima podnosilaca pritužbe, od strane upravnog inspektora konstatovane određene nepravilnosti koje se uglavnom odnose na dugo trajanje upravnih postupaka i nepoštovanje zakonom propisanih rokova.

#### **IV Relevantno pravo**

##### 7. Ustavom Crne Gore („Službeni list CG“, br. 1/2007) određeno je:

" Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava (član 1 stav 2);

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju: način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje (član 16 tačka 1);

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17 stav 2);

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom (član 145)".

##### 8 Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama određeno je :

" Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje rođenje ili drugi status (član 14").

9 Članom 1. Protokola 12. uz Evropsku konvenciju: određeno je:

- 1.Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.
2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.

10. Zakonom o opštem upravnom postupku ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 060/03, "Službeni list Crne Gore", br. 073/10, 032/11) propisano je:

"Pri vođenju postupka i rješavanju u upravnim stvarima, organi su dužni strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava i pravne interese, vodeći računa da ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa ne bude na štetu prava i pravnih interesa drugih lica, niti u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesom. (član 1 stav 1);

Organi koji vode postupak, odnosno rješavaju u upravnim stvarima dužni su da obezbijede uspješno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka. (član 6);

Postupak se mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i druge učesnike u postupku, ali tako da se pribave svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja" (član 13)".

11.Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 078/10) propisano je:

"Korisniku prava na starosnu, invalidsku i porodičnu penziju, prava na novčanu naknadu za tjelesno oštećenje i prava na dodatak za pomoć i njegu sa prebivalištem u Crnoj Gori koji je to pravo ostvario po vojnim propisima koji su se primjenjivali do 15. avgusta 2007. godine, obezbjeđuju se ta prava u istom obimu od 15. avgusta 2007. godine, a koriste se u skladu sa ovim zakonom.

Iznos starosne, invalidske i porodične penzije, prava na novčanu naknadu za tjelesno oštećenje i prava na dodatak za pomoć i njegu iz stava 1 ovog člana predstavlja dinarski iznos tih prava koji je preuzet na isplatu od strane budžeta Crne Gore od 1. avgusta 2005. godine, usklađen za procenat usklađivanja koja su ovim korisnicima pripadala po vojnim propisima (kroz promjenu vrijednosti boda koji se primjenjivao za isplatu i obračun vojnih penzija) do 15. avgusta 2007. godine, preračunat u EUR prema zvaničnom kursu na dan 15. avgusta 2007. godine.

Prava iz stava 1 ovog člana usklađuju se primjenom člana 58 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Sl. list RCG", br. 54/03, 39/04, 61/04, 79/04, 14/07 i 47/07 i „Sl. list CG“, br. 79/08 i 14/10), počev od 1. januara 2008. godine do dana stupanja na snagu ovog zakona.

Fond će po službenoj dužnosti u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, utvrditi rješenjem konačni iznos prava iz stava 1 ovog člana i izvršiti njihovo usklađivanje u skladu sa stavom 3 ovog člana.

Korisniku će se isplatiti razlika između iznosa penzije, novčane naknade za tjelesno oštećenje, odnosno dodatka za pomoć i njegu koji pripada u smislu stava 4 ovog člana i iznosa isplaćenog po ranijem rješenju.

Rješenjem iz stava 4 ovog člana Fond zamjenjuje ranije doneseno rješenje.

Razliku koja pripada korisniku u smislu stava 5 ovog člana Fond će isplatiti u dvije jednake rate sa pripadajućom kamatom od 2% na godišnjem nivou i to: polovinu iznosa u roku od 30 dana od dana donošenja rješenja iz stava 4 ovog člana, a drugu polovinu iznosa u roku od šest mjeseci od dana donošenja rješenja iz stava 4 ovog člana. Sredstva za prava iz ovog člana obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore". (član 32)

#### 12. Zakon o dopuni Zakona o obeštećenju korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja ("Službeni list Crne Gore, broj 78/2010") propisano je:

"U Zakonu o obeštećenju korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja ("Službeni list CG", br. 40/08) u članu 12 poslije stava 2 dodaje se novi stav koji glasi:

"Korisnicima prava kojima se ta prava obezbjeđuju u skladu sa članom 215v Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, vanredna usklađivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja iz stava 1 ovog člana smatraju se akontacijom na ime usklađivanja koja su tim korisnicima pripadala na osnovu Zakona o Vojsci Jugoslavije za period od 1. avgusta 2005. godine do 15. avgusta 2007. godine." (član 1)

#### 13. Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/2011 i 32/2014) propisano je:

"Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda". (član 41 stav 1).

### **V Zaključna ocjena**

14. Na osnovu pritužbe, izjašnjenja i dostavljene dokumentacije proizilazi da su XX, XX, XX, XX, XX i XX pravo na starosnu penziju ostvarili kod Fonda socijalnog osiguranja vojnih osiguranika Beograd; da je taj fond od 1. avgusta 2005. godine prekinuo sa isplatom vojnih penzija za korisnike koji su imali prebivalište u Crnoj Gori i da je isplatu tih penzija preuzelo Ministarstvo finansija Crne Gore; da su korisnici vojnih penzija sa prebivalištem u Crnoj Gori među kojima su i podnosioci pritužbe uvedeni u penzijski sistem Crne Gore od 15. avgusta 2007. godine, od kada im je primjenom zakonske regulative obezbijeđeno korišćenje prava i određena penzija na način propisan tada važećim odredbama čl. 215v Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o PIO ("Službeni list CG, br. 47/07); da, kako isplaćivani iznos penzije za period od početka isplate do uvođenja u penzijski sistem Crne Gore nije bio usklađen sa usklađivanjima koja su korisnicima pripadala po vojnim propisima, to su uključena vanredna usklađenja po Zakonu o obeštećenju korisnika prava iz PIO („Sl. list Crne Gore“, br. 40/08); da je 2011.

godine stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službeni list CG", br. 78/10); da je primjenom člana 32 korisnicima penzija ostvarenih po vojnim propisima na dan 15. avgusta 2007. godine, kada se uvode u penzijski sistem Crne Gore, određen novi iznos penzija, jer zatečeni iznos nije bio usklađen sa pripadajućim vojnim usklađenjima za period od 1. avgusta 2005. - 15. avgusta 2007. godine; da je Zakonom o dopuni Zakona o obeštećenju korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja ("Službeni list CG", br. 78/10) pomenutim vanrednim usklađenjima za korisnike vojnih penzija dat karakter akontacije; da je Ustavni sud Crne Gore odlučivao o ustavnosti Zakona o dopuni Zakona o obeštećenju, odnosno njegovoj usklađenosti sa ustavnim principom o pravnoj sigurnosti građana, jednakosti pred zakonom, zabrani diskriminacije i zabrani povratnog dejstva zakona i da je Odlukom od 28. maja 2013. godine odbio predlog za utvrđivanje neustavnosti odredbe člana 1 Zakona o dopuni Zakona o obeštećenju korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja <sup>1</sup>; da je Fond penzijskog i invalidskog osiguranja CG u primjeni navedenih izmjena i dopuna Zakona o PIO i dopunama Zakona o obeštećenju korisnika prava iz PIO po službenoj dužnosti korisnicima vojnih penzija među kojima su XX, XX XX, XX, XX, XX i XX donio rješenja o određivanju konačnog iznosa penzije i tim rješenjima zamijenio ranije donijeta rješenja; da je Ministarstvo rada i socijalnog staranja u postupku po žalbi imenovanima donijelo rješenja kojima su odbijene njihove žalbe; da zakonitost tih rješenja imenovani osporavaju u upravnom sporu kod Upravnog suda i da su ti postupci u toku.

15. Budući da su pred Upravnim sudom CG u toku upravni sporovi protiv rješenja Ministarstva rada i socijalnog staranja, kao donosioca drugostepenog upravnog akta, Zaštitnik smatra da je neophodno sačekati ishod tog postupka, jer Zaštitnik nema mandat da preispituje, mijenja, ukida ili poništava akte organa, niti ima ovlaštenja da preispituje sudski postupak i zakonitost sudskih odluka, uključujući postupak i Odluku Ustavnog suda.

16. Međutim, nezavisno od ishoda upravnog spora pred Upravnim sudom, a polazeći od utvrđenih činjenica Zaštitnik ukazuje da dužina trajanja upravnih postupaka u predmetima podnosilaca pritužbi nije bila razumna. S obzirom da se ovi predmeti odnose na utvrđivanje konačnog iznosa penzije i njihovo usklađivanje, složenost ovih predmeta po mišljenju Zaštitnika nije takva da bi se njome moglo opravdati dugo trajanje postupaka. Iz spisa predmeta nema sadržaja koji bi ukazivali na to da su tome doprinijeli podnosioci pritužbe, već razlog leži u nepostupanju nadležnog organa da djeluje u skladu sa Zakonom i u zakonom predviđenom roku<sup>2</sup>. Odredbama člana 32 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, propisano je da će Fond po službenoj dužnosti u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, utvrditi rješenjem konačni iznos prava iz stava 1 ovog člana i izvršiti njihovo usklađivanje u skladu sa stavom 3 ovog člana. Međutim, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja u predmetima podnosilaca pritužbe XX, XX, XX i XX, donio je rješenja tek nakon 5 godina i nekoliko mjeseci.

17. Zaštitnik je kod zauzimanja svog stava cijenio praksu i stavove Evropskog suda za ljudska prava shodno kojima se dužina trajanja upravnog postupka ima cijiniti u odnosu na: složenost predmeta,

<sup>1</sup> Odluka Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 6/11 i 9/11 od 28. 05. 2013. godine, stav 8.2

<sup>2</sup> ESLJP, Predmet *Živaljević protiv Crne Gore* (Predstavka br. 17229/04) /11), Presuda od 8. marta 2011. godine, stav 77

ponašanje podnosioca predstavke i relevantnih organa i važnosti predmeta spora za podnosioca predstavke.

18. S obzirom na činjenicu da su postupci u predmetima podnosioca pritužbi dugo trajali mimo zakonom određenih rokova, a posebno cijeneći važnost prava o kojem se odlučivalo i kriterijuma predviđenih u sudskoj praksi Evropskog suda Zaštitnik je mišljenja da dužina postupaka u konkretnim upravnim stvarima ne zadovoljava uslov prava na odlučivanje u razumnim rokovima pred organima javne vlasti. Prema stavu Evropskog suda (predmet *Živaljević protiv Crne Gore*)<sup>3</sup> domaći zakoni preciziraju periode u kome upravni organi treba da donesu svoje odluke, a to su periodi od jednog ili dva mjeseca na jednom nivou nadležnosti. Sud napominje da je poseban uslov marljivosti da se predmeti moraju okončati sa naročitom hitnošću.

19. Što se tiče dijela pritužbe u kojoj podnosioci ukazuju da im je nezakonitim postupanjem Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja ukinuto njihovo stečeno pravo, tražeći od Zaštitnika pomoć da im se to pravo vrati, Zaštitnik ukazuje na sljedeće:

20. Pravo na penziju, odnosno pravo na ostvarivanje socijalnog davanja iz sistema penzijskog osiguranja utemeljeno je na generacijskoj solidarnosti kroz princip obaveznog socijalnog osiguranja iz člana 67. Ustava, kao zaštićeno pravo koje je u smislu odredbe člana 5. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, ličnog karaktera, nezastarivo, neprenosivo i nenasljeđivo, a stiče se pod pretpostavkama propisanim zakonom. Sama penzija, u okviru penzijskog i invalidskog osiguranja, ima obilježja javnopravnog davanja, pa, stoga, pravo na penziju i prema stavu Evropskog suda za ljudska prava<sup>4</sup>, ne uključuje pravo na određeni i unaprijed garantovani iznos penzije, kao ni na određeni iznos usklađivanja penzije. Prema Evropskoj konvenciji pravo na imovinu nije neograničeno pravo, već podliježe ograničenjima koja su propisana odredbom člana 1 stav 2 Protokola broj 1. Miješanje države u pravo na mirno uživanje imovine dozvoljeno je samo ako su ispunjena tri uslova: 1) mjera mora biti propisana zakonom; 2) mora biti u javnom ili opštem interesu, odnosno usredsređena ostvarenju legitimnog cilja i 3) da je neophodna u demokratskom društvu, odnosno da postoji razuman odnos srazmjernosti između mjera i cilja koji se tim mjerama želio postići<sup>5</sup>.

21. Penzijski sistem Crne Gore je oblik obaveznog, zakonom uvedenog penzijskog osiguranja, odnosno sistem u kojem se sredstva za isplatu penzija obezbijeduju na načelima tekućeg finansiranja, odnosno u budžetu Crne Gore. U tom smislu, zakonodavac ima ustavno ovlašćenje za mijenjanje zakonskog uređenja penzijskog osiguranja radi njegovog prilagođavanja promijenjenim privrednim i socijalnim prilikama u zemlji ili njegove stabilizacije, odnosno stvaranja pretpostavki za dugoročno

<sup>3</sup> ESLJP, Predmet *Živaljević protiv Crne Gore* (Predstavka br. 17229/04) /11), Presuda od 8. marta 2011. godine, stav 77

<sup>4</sup> Odluka Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Jović protiv Hrvatske*, od 22. maja 2001. godine (zahtjevi br. 5.2748/99), str. 5: „Sud međutim podsjeća da iako se prema članku 1. Protokola br. 1 može tražiti ostvarivanje prava koja proizlaze iz uplate doprinosa a u sustav socijalnog osiguranja, osobito prava na ostvarivanje naknade iz takvog sustava – na primjer u obliku mirovine - ova se odredb a ne može tumačiti na način da daje pojedincu pravo na mirovinu u određenom iznosu (vidi predmet *Müller v. Austria*, zahtjev br. 10671/83, odluka Komisije od 1. listopada 1975., *Decisions and Reports (DR)* 3, str. 25; predmet *Skorkiewicz v. Poland* (dec.), br. 39860/98, 1. lipnja 1999., neobjavljeno, te naprijed citirani predmet *Domalewski v. Poland*).”

<sup>5</sup> vidjeti presudu *Sporrong i Lonnrot protiv Švedske*, od 23. septembra 1982. god, zahtjev br. 7151/75 i 7152/75



održiv penzijski sistem, što uključuje i preduzimanje mjera usmjerenih prema štednji javnih sredstava i stabilizaciji prihoda državnog budžeta.

22. Cijeneći drugi kriterijum da mjera ograničenja mora biti usmjerena ostvarenju legitimnog cilja u javnom, odnosno opštem interesu, Zaštitnik smatra da se legitimnost cilja u konkretnim slučajevima mora posmatrati u kontekstu širokog ovlašćenja države da uređuje sistem socijalne politike i davanja iz penzijskog i invalidskog osiguranja na načelima dugoročnosti i održivosti. S tim u vezi, zakonodavac je ovlašćen da pravo na penzijsko osiguranje propiše, ali i da ga mijenja i dopunjava u zavisnosti od različitih okolnosti, kao što su finasijska mogućnost države, sprovođenje mjera socijalne politike i obezbjeđenje ujednačenih davanja pod istim uslovima. Osim ovog, legitimnost cilja, po mišljenju Zaštitnika, mora se posmatrati i sa aspekta jednakog tretmana korisnika vojnih penzija koji se nalaze u istoj - analognoj činjenično pravnoj situaciji, na koji način bi se zaštitio princip nediskriminacije garantovan Ustavom i međunarodnim ugovornim pravom koji obavezuje državu Crnu Goru.

23. U predmetima podnosioca pritužbi Fond penzijskog i invalidskog osiguranja donio je rješenja kojima im je određen konačan iznos penzije. Prilikom utvrđivanja konačnog iznosa penzije imenovanima nijesu uključena vanredna usklađivanja jer je prema stavu Fonda PIO Zakonom o dopuni Zakona o obeštećenju korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja vanrednim usklađenjima za korisnike vojnih penzija dat karakter akontacije.

24. Konačno, imajući u vidu iznijeto, nesumnjivo proizilazi da su podnosioci pritužbe kao korisnici vojnih penzija zadržali sva prava koja im pripadaju prema opštem sistemu penzionog osiguranja i da gubitkom određenog procenta njihove penzije nije narušena suština njihovih penzijskih prava, a što je jedan od elemenata za ocjenu razumnog odnosa srazmjernosti između preduzetih mjera i legitimnih ciljeva koji se tim mjerama ostvaruju.

ZAŠTITNIK  
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE  
Šučko Baković

Dostavljeno:

- podnosiocima pritužbe;
- Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja CG
- a/a