



Kabinet Zaštitnika	020/241-642
Savjetnici	020/225-395
Centrala	020/225-395
Fax:	020/241-642
E-mail:	ombudsman@t-com.me www.ombudsman.co.me

Broj: 01- 876/26

Podgorica, 2. septembar 2026. godine
MP/MP

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu čl. 41 st. 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br.42/11, 32/14 i 3/26) i čl.40 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br.53/14), sproveo je ispitni postupak po pritužbi, advokatske kancelarije xx podnijete u ime xx i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi

I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore odnosi se na ispitivanje navoda o nepostupanju Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore – Odjeljenja za inostrano osiguranje, odnosno neblagovremenom postupanju u postupku odlučivanja o zahtjevu podnositeljke za ostvarivanje prava na srazmjernu starosnu penziju, primjenom Sporazuma o socijalnom osiguranju između Crne Gore i Republike Srbije, kao i na pitanje izvršenja presude Upravnog suda Crne Gore U.br. 4166/24 od 17. novembra 2025. godine.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

2. Na osnovu navoda pritužbe, dokumentacije koju je dostavila podnositeljka i izjašnjenja Fonda PIO, Zaštitnik utvrđuje sljedeće činjenice:

3. Podnositeljka pritužbe ostvarila je dio staža osiguranja u Crnoj Gori, i to u periodima: od 08. aprila 1985. do 31. avgusta 1991. godine, u Medicinskom zavodu Titograd; od 01. septembra 1991. do 01. februara 1993. godine, u Domu zdravlja Titograd; od 01. januara 1994. do 01. septembra 1997. godine, u Ordinaciji xx.

4. Podnositeljka pritužbe je, preko nadležnog nosioca osiguranja u Republici Srbiji, dana 22. avgusta 2023. godine podnijela zahtjev za ostvarivanje prava na starosnu penziju u Crnoj Gori, primjenom Sporazuma o socijalnom osiguranju između Crne Gore i Republike Srbije. Uz zahtjev je, između ostalog, dostavila rješenje Republičkog fonda PIO Srbije kojim joj je priznato pravo na starosnu penziju počev od 13. marta 2023. godine, pri čemu je u obrazloženju navedeno da joj je osiguranje prestalo 12. marta 2023. godine.

5. Fond PIO Crne Gore je prvostepenim rješenjem br. 22-17592/001, od 21. jula 2023. godine, odbio zahtjev podnositeljke, uz obrazloženje da se ona i dalje nalazi u radnom odnosu i da nije priložila dokaz

o izvjesnosti prestanka radnog odnosa. Navedeno rješenje je ukinuto u drugostepenom postupku, nakon čega je prvostepeni organ ponovo donio rješenje kojim je zahtjev odbijen iz, u suštini, istog razloga.

6. Podnositeljka pritužbe je protiv ponovljenog prvostepenog rješenja blagovremeno izjavila žalbu, posebno ukazujući na činjenicu da je uz zahtjev dostavila akt nadležnog organa Republike Srbije kojim je utvrđeno da joj je osiguranje prestalo 12. marta 2023. godine. Drugostepeni organ je dana 16. novembra 2023. godine donio rješenje broj 0402-22-17592/3 kojim je žalbu usvojio, prvostepeno rješenje poništio i predmet vratio na ponovni postupak.

7. U ponovnom postupku Fond PIO je donio novo rješenje kojim je zahtjev ponovo odbijen uz obrazloženje da se podnositeljka i dalje nalazi u radnom odnosu. Protiv tog rješenja podnositeljka je izjavila žalbu, koja je odbijena rješenjem drugostepenog organa broj 0402-22-17592/5 od 25. aprila 2024. godine.

8. Protiv drugostepenog rješenja podnositeljka je 23. maja 2024. godine podnijela tužbu Upravnom sudu Crne Gore. Upravni sud Crne Gore je presudom U.br. 4166/24 od 17. novembra 2025. godine usvojio tužbu, poništio osporeno rješenje i predmet vratio na ponovni postupak. U obrazloženju presude Upravni sud je utvrdio da su u postupku učinjene povrede pravila upravnog postupka, jer u obrazloženju osporenog rješenja nijesu dati razlozi koji bi upućivali na zakonito i pravilno odlučivanje, odnosno jer drugostepeni organ nije cijenio žalbene navode koji su mogli biti od uticaja na drugačije odlučivanje. Upravni sud je posebno ukazao na obavezu tuženog organa da u ponovnom postupku otkloni nedostatke na koje je Sud ukazao i donese novo zakonito rješenje, u skladu sa članom 56 Zakona o upravnom sporu.

9. Dana 27. januara 2026. godine Ministarstvo rada, socijalnog staranja, brige o porodici i demografije – Direktorat za penzijsko i invalidsko osiguranje donio je rješenje o izvršenju presude Upravnog suda, kojim je usvojena žalba podnositeljke, poništeno rješenje Fonda PIO broj 22-17592/004 i predmet vraćen na ponovni postupak.

10. Punomoćnici podnositeljke su dana 02. aprila 2026. godine uputili Fondu PIO urgenciju za postupanje i zahtijevali hitno odlučivanje. Fond PIO je istog dana obavijestio punomoćnike da je dana 19. februara 2026. godine od Filijale Beograd zahtijevano dostavljanje preciznih podataka o osiguranju podnositeljke, te da, budući da po tom zahtjevu nije odlučeno, očekuje postupanje srpskog nosioca osiguranja, nakon čega će biti odlučeno o pravu podnositeljke.

11. Podnositeljka je neposredno provjerila navedene informacije kod Filijale Beograd i, prema informacijama koje je tamo dobila, posljednji zahtjev Fonda PIO Crne Gore bio je primljen 02. februara 2024. godine, na koji je odgovoreno 22. februara 2024. godine.

12. Punomoćnici podnositeljke su zbog navedenog dana 16. aprila 2026. godine zahtijevali od Fonda PIO dostavljanje kopije navodnog zahtjeva upućenog Filijali Beograd, zajedno sa dokazom o slanju. Fond PIO je potom naveo da je obrazac MNE/SRB 201 upućen Filijali Beograd pod brojem pošiljke RR 3342421.2 ME dana 03. aprila 2026. godine i dostavio kopiju obrasca, ali bez dokaza o slanju.

13. Dana 05. juna 2026. godine punomoćnici podnositeljke uputili su novu urgenciju za postupanje, navodeći da je podnositeljka obaviještena da je Filijala Beograd na zahtjev Fonda PIO Crne Gore uredno odgovorila dana 30. aprila 2026. godine.

14. Dana 22. februara 2026. godine podnijeta je i treća urgencija za postupanje.

15. Uprkos navedenim urgencijama, prvostepeni organ nije donio novo rješenje sve do 08. jula 2026. godine, kada je donio rješenje broj 22-17592/7 kojim je ponovo odbio zahtjev podnositeljke za ostvarivanje prava na srazmjernu starosnu penziju.

16. Protiv navedenog rješenja podnositeljka pritužbe je dana 21. jula 2026. godine izjavila žalbu. U vrijeme dostavljanja izjašnjenja Zaštitniku, predmet se nalazio kod drugostepenog organa Ministarstva socijalnog staranja, brige o porodici i demografije, radi odlučivanja po žalbi.

III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

Ustav Crne Gore ("Sl.list Crne Gore", br.1/07, 38/13)

Član 32

„Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

Zakon o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14, 020/15, 040/16, 037/17)

Član 10

Upravni postupak se mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova, ali tako da se pravilno i potpuno utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za uspješno i potpuno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, odnosno drugih učesnika u postupku.

Zakon o upravnom sporu ("Službeni list Crne Gore", br. 054/16 od 15.08.2016, 011/24 od 14.02.2024, 053/25 od 29.05.2025)

Član 8

Odluke donijete u upravnom sporu su obavezujuće.

Član 56

Kad sud poništi akt ili drugu upravnu aktivnost protiv koje je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništen akt donesen, odnosno poništena druga upravna aktivnost preduzeta. Ako, prema prirodi upravne stvari koja je bila predmet spora treba, umjesto poništenog akta, odnosno druge upravne aktivnosti donijeti drugi akt, odnosno preduzeti drugu upravnu aktivnost, tuženi javnopravni organ dužan je da taj akt donese, odnosno drugu upravnu aktivnost preduzme, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude. Tuženi javnopravni organ je vezan pravnim shvatanjem Upravnog suda, kao i primjedbama tog suda u pogledu postupka.

Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list CG“, br.42/11 i 32/14)

Član 41

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 42

Starješina, odnosno lice koje rukovodi organom na čiji se rad preporuka odnosi obavezan je da, u ostavljenom roku, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke.

Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Relevantni dio člana 6 stav 1 glasi kako slijedi:

Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama..., ima pravo na pravičnu i javnu raspravu...pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona...”

V ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA

17. Cijeneći sve okolnosti konkretnog slučaja, kako pojedinačno, tako i u njihovoj međusobnoj povezanosti, Zaštitnik nalazi da je pritužba osnovana u dijelu koji se odnosi na neblagovremeno i nedovoljno efikasno postupanje Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore – Odjeljenja za inostrano osiguranje, u postupku odlučivanja o zahtjevu podnositeljke za ostvarivanje prava na srazmjernu starosnu penziju. Zaštitnik posebno cijeni da se predmet ne može posmatrati izolovano, odnosno samo kroz pojedinačne procesne radnje preduzete u određenim fazama postupka, već u okviru njegovog ukupnog trajanja i svih okolnosti koje su dovele do njegovog višestrukog vraćanja na ponovni postupak i odlučivanje, uključujući i činjenicu da je zakonitost postupanja drugostepenog organa bila predmet sudske kontrole pred Upravnim sudom Crne Gore.

18. Predmetni postupak započet je 2023. godine i od njegovog pokretanja podnositeljka pritužbe nije dobila konačnu odluku o svom zahtjevu u roku koji bi, imajući u vidu prirodu i značaj predmetne upravne stvari, mogao biti smatran razumnim. U postupku je više puta odlučivano na prvostepenom i drugostepenom nivou, pri čemu su ranija rješenja ukidana, odnosno poništavana. U postupku sudske kontrole zakonitosti odluke drugostepenog organa, Upravni sud Crne Gore je, odlučujući po tužbi podnositeljke, presudom U.br. 4166/24 od 17. novembra 2025. godine usvojio tužbu i poništio osporeno rješenje. Sud je u obrazloženju utvrdio da su u prethodnom postupku učinjene povrede pravila postupka, između ostalog zbog nedavanja razloga koji bi omogućili ocjenu zakonitosti i pravilnosti odlučivanja, kao i zbog propusta da se ocijene žalbeni navodi koji su mogli biti od uticaja na donošenje drugačije odluke.

19. Navedenom presudom Upravni sud je ukazao na nedostatke koje je u daljem postupanju bilo potrebno otkloniti i na obavezu nadležnog organa da, u okviru svojih zakonom utvrđenih nadležnosti, postupi u skladu sa pravnim shvatanjem i primjedbama Suda. Poseban značaj ove obaveze proizlazi i iz činjenice da je Upravni sud svoju ocjenu zasnovao na standardima prava na pravičan postupak iz člana 6 stav 1 Evropske konvencije. Nakon donošenja navedene presude bilo je potrebno obezbijediti njeno djelotvorno izvršenje, a potom nastavak postupka pred prvostepenim organom bez nepotrebnog odlaganja, uz stvarno otklanjanje utvrđenih procesnih nedostataka.

20. Zaštitnik posebno cijeni da član 56 Zakona o upravnom sporu propisuje da, kada sud poništi akt i kada je prema prirodi upravne stvari potrebno donijeti novi akt, tuženi javnopravni organ takav akt donosi bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude, pri čemu je vezan pravnim shvatanjem Upravnog suda i njegovim primjedbama u pogledu postupka. Navedena obaveza predstavlja važnu garanciju djelotvornosti sudske zaštite i pravne sigurnosti stranke. U konkretnom slučaju, iz raspoložive dokumentacije proizlazi da je drugostepeni organ, postupajući po presudi Upravnog suda, dana 27. januara 2026. godine donio odluku kojom je predmet vraćen prvostepenom organu na ponovni postupak. Imajući u vidu da datum dostavljanja presude tuženom organu nije utvrđen, Zaštitnik se u ovom postupku ne upušta u ocjenu da li je navedena odluka donijeta u roku iz člana 56 Zakona o upravnom sporu.

21. Iz dokumentacije koja je Zaštitniku stavljena na raspolaganje proizlazi da predmetni postupak, posmatrano u cjelini, nije okončan u roku koji bi, imajući u vidu njegovo prethodno trajanje i okolnosti konkretnog slučaja, mogao biti ocijenjen kao blagovremen. Nakon postupanja drugostepenog organa po presudi Upravnog suda, koji je dana 27. januara 2026. godine donio novu odluku i predmet vratio prvostepenom organu na ponovni postupak, Fond PIO je novo prvostepeno rješenje broj 22-17592/7 donio tek 08. jula 2026. godine. U tom periodu podnositeljka, odnosno njeni punomoćnici, više puta su se obraćali Fondu PIO urgencijama za postupanje, i to 02. aprila, 05. juna i 22. juna 2026. godine.

22. Zaštitnik pri tome ne zanemaruje činjenicu da je presudom Upravnog suda poništeno rješenje drugostepenog organa, zbog čega se obaveza iz člana 56 Zakona o upravnom sporu ne može neposredno pripisati Fondu PIO, koji nije bio tuženi organ u tom upravnom sporu. Međutim, navedena okolnost ne isključuje obavezu Fonda PIO da, kao prvostepeni organ nadležan za odlučivanje o zahtjevu podnositeljke, nakon postupanja drugostepenog organa po navedenoj presudi, u okviru svoje nadležnosti postupa blagovremeno i efikasno, te da u ponovnom postupku otkloni utvrđene nedostatke i potpuno i pravilno utvrdi odlučne činjenice. Pri tome, pravna shvatanja i primjedbe Upravnog suda sadržane u navedenoj presudi predstavljaju pravni okvir koji je bilo potrebno imati u vidu prilikom nastavka postupka nakon odluke drugostepenog organa.

23. U konkretnom slučaju, značaj presude Upravnog suda za dalje postupanje u predmetnoj upravnoj stvari proizlazi naročito iz činjenice da je Sud utvrdio konkretne procesne nedostatke u prethodnom odlučivanju, posebno propust da se ocijene žalbeni navodi koji su mogli biti od uticaja na donošenje drugačije odluke. Iako Fond PIO nije bio tuženi organ u upravnom sporu u kojem je navedena presuda donijeta, utvrđeni nedostaci i primjedbe Suda bili su od značaja za nastavak postupka i za ponovno odlučivanje u istoj upravnoj stvari. U tom smislu, prilikom ponovnog odlučivanja bilo je potrebno obezbijediti potpuno i pravilno utvrđivanje odlučnih činjenica, savjesnu ocjenu relevantnih dokaza i navoda podnositeljke, kao i donošenje zakonite i valjano obrazložene odluke.

24. Činjenica da je Fond PIO naknadno donio novo prvostepeno rješenje ne može sama po sebi otkloniti već utvrđene nedostatke u pogledu ukupnog trajanja postupka i blagovremenosti njegovog postupanja nakon vraćanja predmeta na ponovni postupak. Naknadno postupanje organa može biti od značaja za ocjenu načina na koji je povreda otklonjena, ali ne dovodi u pitanje prethodno trajanje postupka, niti činjenicu da je podnositeljka, radi njegovog nastavka i okončanja, bila prinuđena da se Fondu PIO u više navrata obraća urgencijama.

25. Pri ocjeni opravdanosti dužine postupka Zaštitnik je imao u vidu i navod Fonda PIO da je bilo potrebno pribaviti precizne podatke od nadležnog nosioca osiguranja u Republici Srbiji. Nesumnjivo je da u predmetima koji se vode primjenom Sporazuma o socijalnom osiguranju između Crne Gore i Republike Srbije saradnja nosilaca osiguranja i razmjena podataka mogu biti neophodne za potpuno i pravilno utvrđivanje činjenica relevantnih za ostvarivanje prava. Međutim, sama potreba za pribavljanjem podataka od drugog nosioca osiguranja ne može, bez odgovarajućeg obrazloženja i pouzdane dokumentacije o vremenu i načinu preduzimanja potrebnih radnji, sama po sebi opravdati trajanje postupka u periodu od više mjeseci.

26. U tom kontekstu, Zaštitnik posebno cijeni okolnost da Fond PIO, uz dostavljeno izjašnjenje, nije stavio na raspolaganje dokumentaciju kojom bi potvrdio sve radnje koje je, prema sopstvenim navodima,

preduzimać prema nadležnom nosiocu osiguranja u Republici Srbiji. Ovo je od značaja imajući u vidu da su upravo radnje preduzimane u okviru međuinstitucionalne komunikacije navedene kao razlog za dalje trajanje postupka. U takvim okolnostima, bilo je potrebno da Fond PIO svoje postupanje prema nadležnom nosiocu osiguranja potkrijepi odgovarajućom dokumentacijom, iz koje bi se moglo utvrditi koje su radnje preduzete, kada su preduzete i kakav je bio njihov ishod.

27. Pri ocjeni ukupnog trajanja postupka, Zaštitnik je imao u vidu kriterijume razvijene u praksi Evropskog suda za ljudska prava, prema kojima se razumnost dužine postupka cijeni u svjetlu svih okolnosti konkretnog predmeta, naročito njegove složenosti, ponašanja podnosioca i nadležnih organa, kao i značaja predmeta za podnosioca. U konkretnom slučaju, Zaštitnik uvažava činjenicu da je za potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja bilo potrebno pribaviti podatke od nadležnog nosioca osiguranja u Republici Srbiji, što je moglo uticati na dinamiku postupka. Međutim, navedena okolnost ne može se, bez sagledavanja vremena i načina na koji su radnje u tom pravcu preduzimane, smatrati dovoljnom za opravdanje ukupnog trajanja postupka. akođe, nema osnova za zaključak da je podnositeljka svojim ponašanjem doprinijela dužini postupka. Naprotiv, iz dokumentacije proizlazi da je svojim višestrukim urgencijama nastojala da ubrza postupanje i doprinese okončanju postupka.

28. Pri tome, značaj prava o kojem se odlučuje predstavlja dodatnu okolnost koju je potrebno uzeti u obzir pri ocjeni razumnosti dužine postupka. Odlučivanje o pravu na penziju neposredno se odražava na socijalni i materijalni položaj pojedinca, zbog čega je od organa opravdano očekivati naročitu pažnju i efikasnost u postupanju. Evropski sud za ljudska prava je u predmetu *Schuler-Zraggen protiv Švajcarske, predstavka br. 14518/89, presuda od 24. juna 1993. godine*, prihvatio primjenjivost člana 6 stav 1 Konvencije na spor koji se odnosio na pravo iz sistema socijalnog osiguranja, ukazujući na njegovu neposrednu povezanost sa individualnim ekonomskim pravom koje proizlazi iz zakona i služi obezbjeđivanju sredstava za izdržavanje.

29. U kontekstu prethodno navedenog, Zaštitnik posebno ukazuje i na značaj blagovremenog postupanja nakon donošenja sudske odluke, naročito kada se njome predmet vraća na ponovni postupak. Evropski sud za ljudska prava je u predmetu *Hornsby protiv Grčke, predstavka br. 18357/91, presuda od 19. marta 1997. godine*, naglasio da bi pravo na pristup sudu bilo iluzorno kada bi konačna i obavezujuća sudska odluka mogla ostati bez dejstva, te zaključio da izvršenje sudske odluke predstavlja sastavni dio „sudećja“ u smislu člana 6 stav 1 Konvencije. U konkretnom slučaju, navedeni standard je od značaja za ocjenu ukupne efikasnosti postupka, imajući u vidu da je nakon presude Upravnog suda predmet nastavljen pred drugostepenim, a potom i pred prvostepenim organom, pri čemu je u daljem toku postupka bilo potrebno obezbijediti stvarno i djelotvorno otklanjanje nedostataka na koje je Sud ukazao.

30. Cijeneći sve navedene okolnosti – ukupno trajanje postupka, višestruko odlučivanje u istoj upravnoj stvari, vraćanje predmeta na ponovni postupak i odlučivanje, utvrđene procesne nedostatke, vrijeme proteklo od donošenja presude Upravnog suda do donošenja novog prvostepenog rješenja, potrebu za višestrukim urgencijama podnositeljke, kao i nedovoljno dokumentovano preduzimanje radnji u komunikaciji sa nadležnim nosiocem osiguranja u Republici Srbiji – Zaštitnik nalazi da u konkretnom slučaju nije obezbijeđen stepen efikasnosti, ažurnosti i pažnje koji se opravdano očekuje od javnopravnog organa.

31. Zaštitnik stoga nalazi da je postupanjem Fonda PIO došlo do neopravdanog dugog trajanja postupka i povrede prava podnositeljke da se o njenom zahtjevu odluči u razumnom roku, što se mora cijiniti u vezi sa garancijama pravičnog postupka iz člana 6 stav 1 Evropske konvencije.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

P R E P O R U K E

Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore

– da u budućem postupanju u predmetima iz svoje nadležnosti postupa blagovremeno i u zakonom propisanim rokovima, naročito u predmetima u kojima je prethodno odlučivanje bilo predmet sudske ili drugostepene kontrole i u kojima je predmet vraćen na ponovni postupak, uz puno poštovanje obavezujućih odluka, pravnih shvatanja, primjedbi i uputstava nadležnih organa, te da u ponovnom postupku stvarno i djelotvorno otkloni utvrđene nedostatke i potpuno i pravilno utvrdi odlučne činjenice;

- da u konkretnom predmetu podnositeljke pritužbe, u kojem se po žalbi protiv rješenja Fonda PIO broj 22-17592/7 od 08. jula 2026. godine vodi drugostepeni postupak, nakon njegovog okončanja, u zavisnosti od ishoda, bez odlaganja preduzme sve radnje iz svoje nadležnosti, u skladu sa zakonom i odlukom drugostepenog organa.

- da komunikaciju i razmjenu podataka sa drugim nadležnim organima vodi blagovremeno i efikasno, uz uredno dokumentovanje svih preduzetih radnji i dobijenih odgovora, kako potreba za pribavljanjem podataka od drugih organa ne bi dovela do neopravdanog produžavanja postupka.

Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore dužan je da u roku od 30 dana od dana prijema ovog akta, dostavi izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preduzetim radnjama na izvršenju ove preporuke.

**ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE**
Tatjana Radović Todorović

Dostavljeno:

- podnositeljki pritužbe
- Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore
- A/a.