



Zapažanja

(u skladu sa pravilom 38)

Žegarac i drugi protiv Srbije

*(Predstavke br. 54805/15, 56814/15, 7204/16, 7697/16, 7705/16, 10314/16,
19130/16, 20743/16, 21856/16, 26751/16 i 39151/20)*

Beograd

Jun 2021

ZAPAŽANJA VLADE REPUBLIKE SRBIJE

I POSTUPAK

1. Podnosioci su podneli predstavke u toku 2015, 2016. i 2020. godine pritužujući se na povredu člana 1. Protokola 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija) zbog smanjenja iznosa penzija propisanog Zakonom o privremenom uređivanju načina isplate penzija. Pojedini podnosioci izneli su pritužbe zbog navodne povrede člana 14. Konvencije u vezi sa članom 1. Protokola 1 uz Konvenciju i/ili povrede člana 1. Protokola 12 uz Konvenciju, kao i zbog navodne povrede člana 13. Konvencije.
2. Predsednik odeljenja kome je predmet dodeljen u rad odlučio je da obavesti Vladu Republike Srbije (u daljem tekstu: Vlada) o podnetim predstavkama, te je stranama u postupku ostavio rok do 9. februara 2021. godine do kada mogu razmotriti sklapanje prijateljskog poravnanja u ovom predmetu.
3. S obzirom da strane nisu zaključile prijateljsko poravnanje, dopisom od 12. marta 2021. godine Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: Sud) utvrdio je rok do 4. juna 2021. godine do kada je Tužena dužna da podnese svoja pisana Zapažanja o prihvatljivosti i osnovanosti iznetih pritužbi.
4. Tužena osporava podnete predstavke i u ovim Zapažanjima iznosi svoju argumentaciju u pogledu odsustva povrede prava zajemčenih Konvencijom.

II ČINJENICE

- *Okolnosti relevantne za sve podnosiocce predstavki -*

5. U cilju očuvanja finansijske održivosti penzijskog sistema u Republici Srbiji, a u okviru programa fiskalne konsolidacije, Narodna skupština Republike Srbije je usvojila Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija (u daljem tekstu: Zakon) koji je stupio na snagu 28. oktobra 2014. godine.
6. Zakonom je uređen način isplate penzija koje isplaćuje Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje (u daljem tekstu: PIO Fond) počev od isplate penzija za mesec novembar 2014. godine.
7. Zakonom je bilo propisano da će se svim korisnicima penzija čija je visina penzije veća od 25.000 dinara, a manja od 40.000 dinara, odnosno veća od 40.000 dinara, penzije isplaćivati u umanjenim iznosima u skladu sa predviđenim matematičkim formulama. Matematičke formule su propisivale procentualno veće smanjenje za korisnike penzija čija je penzija bila preko 40.000 dinara u odnosu na korisnike čija je penzija bila u rasponu od 25.000 do 40.000 dinara.
8. Korisnicima penzija čija je visina penzije iznosila do 25.000 dinara nije vršeno umanjenje.
9. Svi podnosioci predstavki spadaju u kategoriju korisnika penzija čija je visina penzije bila preko 40.000 dinara, odnosno lica kojima su penzije najviše umanjene na osnovu Zakona.

10. Za vreme važenja Zakona, u skladu sa finansijskim mogućnostima države, tri puta je došlo do uvećanja penzija, i to: za 1,25% počev od penzije za decembar 2015. godine; za 1,5% počev od penzije za decembar 2016. godine; za 5% počev od penzije za decembar 2017. godine. Navedena uvećanja penzija odnosila su se na sve korisnike penzija, dakle i na one korisnike kojima su penzije na osnovu Zakonu bile umanjene (među kojima su podnosioci predstavki).
11. Takođe su, tokom važenja Zakona, svim korisnicima penzija (dakle i podnosiocima predstavki) izvršene dve jednokratne isplate (23. novembra 2016. i 6. novembra 2017. godine) u iznosima od po 5.000 dinara, a u skladu sa finansijskim mogućnostima države. Sa praksom jednokratnih isplata svim korisnicima penzija nastavljeno je i nakon prestanka važenja Zakona.
12. Predmetni Zakon prestao je da važi septembra 2018. godine kada je stupio na snagu Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, tako da su korisnici penzija, počev od penzija za mesec oktobar 2018. godine, počeli da primaju iznose penzija u skladu sa rešenjima PIO Fonda kojima im je utvrđeno pravo na penziju. Preciznije, osnov za isplatu penzije za mesec oktobar 2018. godine i njeno dalje usklađivanje je činila penzija isplaćena, odnosno pripadajuća za mesec oktobar 2014. godine, usklađena prema važećim propisima (videti stav 54. ovih Zapažanja - Relevantno pravo - član 53. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz septembra 2018. godine).
13. Iznos penzije koji je podnosiocima isplaćen za oktobar 2018. godine veći je od iznosa koji im je isplaćen za oktobar 2014. godine (videti Aneks 13. uz ova Zapažanja).
14. Imajući u vidu da su mere fiskalne konsolidacije dale očekivane rezultate i da je postignuta fiskalna stabilnost, penzije podnosilaca su uvećane 2020. i 2021. godine, tako da su danas znatno veće nego što su bile u oktobru 2014. godine.
15. Svi podnosioci predstavki, osim podnositeljke Milke Čulić i podnosioca Tomislava Veličkovića, podneli su inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima predmetnog Zakona. Inicijative su podnela i druga fizička lica, kao i udruženja građana.
16. Ustavni sud je 23. septembra 2015. godine, nakon razmatranja svih podnetih inicijativa, doneo rešenje IUz. 531/2014 kojim je odbacio inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima predmetnog Zakona i odbacio je zahteve za obustavu izvršenja pojedinačnih akata ili radnji donetih, odnosno preduzetih na osnovu tog Zakona.

- *Okolnosti od značaja za svakog od podnosilaca pojedinačno -*

Prvi podnosilac, Nikola Žegarac

17. Podnosilac predstavke, gospodin Nikola Žegarac, podneo je inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Zakona. Podnosilac je podneo i zahtev PIO Fondu za donošenje rešenja o isplati iznosa odbijenih na osnovu Zakona tj. tražio je da mu PIO Fond isplati iznose za koji mu je penzija umanjena počev od oktobra 2014. godine. PIO Fond je 1. februara 2018. godine, rešenjem broj 182.9-2-651/2018, odbacio zahtev podnosioca sa obrazloženjem da je predmetni zahtev imovinsko-pravnog karaktera i da nije u pitanju upravna stvar u smislu Zakona o opštem upravnom postupku. Podnosilac je protiv prvostepenog rešenja izjavio žalbu koja je odbijena rešenjem Direkcije PIO Fonda 02/1 broj P 4641 od 17. oktobra 2018. godine.

ZAPAŽANJA VLADE REPUBLIKE SRBIJE

I POSTUPAK

1. Podnosioci su podneli predstavke u toku 2015, 2016. i 2020. godine pritužujući se na povredu člana 1. Protokola 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija) zbog smanjenja iznosa penzija propisanog Zakonom o privremenom uređivanju načinu isplate penzija. Pojedini podnosioci izneli su pritužbe zbog navodne povrede člana 14. Konvencije u vezi sa članom 1. Protokola 1 uz Konvenciju i/ili povrede člana 1. Protokola 12 uz Konvenciju, kao i zbog navodne povrede člana 13. Konvencije.
2. Predsednik odeljenja kome je predmet dodeljen u rad odlučio je da obavesti Vladu Republike Srbije (u daljem tekstu: Vlada) o podnetim predstavkama, te je stranama u postupku ostavio rok do 9. februara 2021. godine do kada mogu razmotriti sklapanje prijateljskog poravnanja u ovom predmetu.
3. S obzirom da strane nisu zaključile prijateljsko poravnanje, dopisom od 12. marta 2021. godine Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: Sud) utvrdio je rok do 4. juna 2021. godine do kada je Tužena dužna da podnese svoja pisana Zapažanja o prihvatljivosti i osnovanosti iznetih pritužbi.
4. Tužena osporava podnete predstavke i u ovim Zapažanjima iznosi svoju argumentaciju u pogledu odsustva povrede prava zajemčenih Konvencijom.

II ČINJENICE

- *Okolnosti relevantne za sve podnosiocce predstavki -*

5. U cilju očuvanja finansijske održivosti penzijskog sistema u Republici Srbiji, a u okviru programa fiskalne konsolidacije, Narodna skupština Republike Srbije je usvojila Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija (u daljem tekstu: Zakon) koji je stupio na snagu 28. oktobra 2014. godine.
6. Zakonom je uređen način isplate penzija koje isplaćuje Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje (u daljem tekstu: PIO Fond) počev od isplate penzija za mesec novembar 2014. godine.
7. Zakonom je bilo propisano da će se svim korisnicima penzija čija je visina penzije veća od 25.000 dinara, a manja od 40.000 dinara, odnosno veća od 40.000 dinara, penzije isplaćivati u umanjenim iznosima u skladu sa predviđenim matematičkim formulama. Matematičke formule su propisivale procentualno veće smanjenje za korisnike penzija čija je penzija bila preko 40.000 dinara u odnosu na korisnike čija je penzija bila u rasponu od 25.000 do 40.000 dinara.
8. Korisnicima penzija čija je visina penzije iznosila do 25.000 dinara nije vršeno umanjenje.
9. Svi podnosioci predstavki spadaju u kategoriju korisnika penzija čija je visina penzije bila preko 40.000 dinara, odnosno lica kojima su penzije najviše umanjene na osnovu Zakona.

10. Za vreme važenja Zakona, u skladu sa finansijskim mogućnostima države, tri puta je došlo do uvećanja penzija, i to: za 1,25% počev od penzije za decembar 2015. godine; za 1,5% počev od penzije za decembar 2016. godine; za 5% počev od penzije za decembar 2017. godine. Navedena uvećanja penzija odnosila su se na sve korisnike penzija, dakle i na one korisnike kojima su penzije na osnovu Zakonu bile umanjene (među kojima su podnosioci predstavki).
11. Takođe su, tokom važenja Zakona, svim korisnicima penzija (dakle i podnosiocima predstavki) izvršene dve jednokratne isplate (23. novembra 2016. i 6. novembra 2017. godine) u iznosima od po 5.000 dinara, a u skladu sa finansijskim mogućnostima države. Sa praksom jednokratnih isplata svim korisnicima penzija nastavljeno je i nakon prestanka važenja Zakona.
12. Predmetni Zakon prestao je da važi septembra 2018. godine kada je stupio na snagu Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, tako da su korisnici penzija, počev od penzija za mesec oktobar 2018. godine, počeli da primaju iznose penzija u skladu sa rešenjima PIO Fonda kojima im je utvrđeno pravo na penziju. Preciznije, osnov za isplatu penzije za mesec oktobar 2018. godine i njeno dalje usklađivanje je činila penzija isplaćena, odnosno pripadajuća za mesec oktobar 2014. godine, usklađena prema važećim propisima (videti stav 54. ovih Zapažanja - Relevantno pravo - član 53. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz septembra 2018. godine).
13. Iznos penzije koji je podnosiocima isplaćen za oktobar 2018. godine veći je od iznosa koji im je isplaćen za oktobar 2014. godine (videti Aneks 13. uz ova Zapažanja).
14. Imajući u vidu da su mere fiskalne konsolidacije dale očekivane rezultate i da je postignuta fiskalna stabilnost, penzije podnosilaca su uvećane 2020. i 2021. godine, tako da su danas znatno veće nego što su bile u oktobru 2014. godine.
15. Svi podnosioci predstavki, osim podnositeljke Milke Čulić i podnosioca Tomislava Veličkovića, podneli su inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima predmetnog Zakona. Inicijative su podnela i druga fizička lica, kao i udruženja građana.
16. Ustavni sud je 23. septembra 2015. godine, nakon razmatranja svih podnetih inicijativa, doneo rešenje IUz. 531/2014 kojim je odbacio inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima predmetnog Zakona i odbacio je zahteve za obustavu izvršenja pojedinačnih akata ili radnji donetih, odnosno preduzetih na osnovu tog Zakona.

- *Okolnosti od značaja za svakog od podnosilaca pojedinačno -*

Prvi podnosilac, Nikola Žegarac

17. Podnosilac predstavke, gospodin Nikola Žegarac, podneo je inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Zakona. Podnosilac je podneo i zahtev PIO Fondu za donošenje rešenja o isplati iznosa odbijenih na osnovu Zakona tj. tražio je da mu PIO Fond isplati iznose za koji mu je penzija umanjena počev od oktobra 2014. godine. PIO Fond je 1. februara 2018. godine, rešenjem broj 182.9-2-651/2018, odbacio zahtev podnosioca sa obrazloženjem da je predmetni zahtev imovinsko-pravnog karaktera i da nije u pitanju upravna stvar u smislu Zakona o opštem upravnom postupku. Podnosilac je protiv prvostepenog rešenja izjavio žalbu koja je odbijena rešenjem Direkcije PIO Fonda 02/1 broj P 4641 od 17. oktobra 2018. godine.

18. Podnosilac je protiv drugostepenog rešenja PIO Fonda od 17. oktobra 2018. godine podneo tužbu Upravnom sudu, koja je odbijena presudom U. 19611/18 od 15. marta 2019. godine. Upravni sud je podržao stanovište PIO Fonda da zahtev podnosioca po svojoj prirodi nije upravna stvar i ocenio je da je PIO Fond zakonito postupio kada je odbacio njegov zahtev za isplatu iznosa odbijenih na osnovu Zakona.

19. U svojoj predstavi podnosilac je izneo pritužbe zbog navodne povrede prava na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju i povrede člana 14. Konvencije u vezi sa članom 1. Protokola 1 uz Konvenciju, kao i prava na delotvorno pravno sredstvo iz člana 13. Konvencije.

Drugi podnosilac, Srećko Ugrin

20. Podnosilac predstavke, gospodin Srećko Ugrin, podneo je inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Zakona. Podnosilac je podneo i zahtev PIO Fondu za izdavanje potvrde o isplati penzija za period od 1. novembra 2014. do 31. decembra 2017. godine. PIO Fond je uvažio zahtev podnosioca i izdao mu je potvrdu u kojoj je bio naveden, između ostalog, iznos umanjenja shodno Zakonu.

21. U svojoj predstavi podnosilac je izneo pritužbe zbog navodne povrede prava na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju i povrede člana 14. Konvencije u vezi sa članom 1. Protokola 1 uz Konvenciju.

Treći podnosilac, Milica Jovanović

22. Podnositeljka predstavke, gospođa Milica Jovanović, podnela je inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Zakona. Podnositeljka je podnela i zahtev PIO Fondu da donese rešenje o iznosu penzije koja joj se isplaćuje primenom predmetnog Zakona. PIO Fond je doneo rešenje kojim je utvrđen iznos penzije koji se isplaćuje podnositeljki shodno Zakonu¹.

23. U svojoj predstavi podnositeljka je iznela pritužbe zbog navodne povrede prava na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju, kao i povrede člana 14. Konvencije u vezi sa članom 1. Protokola 1 uz Konvenciju i člana 1. Protokola 12 uz Konvenciju.

Četvrti podnosilac, Branimir Popović

24. Podnosilac predstavke, gospodin Branimir Popović, podneo je inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Zakona. Podnosilac je podneo i zahtev PIO Fondu da donese rešenje o iznosu penzije koja mu se isplaćuje primenom predmetnog Zakona. PIO Fond je doneo rešenje kojim je utvrđen iznos penzije koji se isplaćuje podnosiocu shodno Zakonu².

25. U svojoj predstavi podnosilac je izneo pritužbe zbog navodne povrede prava na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju, kao i povrede člana 14. Konvencije u vezi sa članom 1. Protokola 1 uz Konvenciju i člana 1. Protokola 12 uz Konvenciju.

26. **Podnosilac je preminuo 1. septembra 2020. godine.**

¹ Aneks 1 – rešenje PIO Fonda, Filijala za grad Beograd broj 181.6-2-1458/17 od 29. marta 2017. godine

² Aneks 2 – rešenje PIO Fonda, Filijala za grad Beograd broj 181.9-9-21/2014 od 7. marta 2017. godine

Peti podnosilac, Vesna Popović

27. Podnositeljka predstavke, gospođa Vesna Popović, podnela je inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Zakona. Podnositeljka je podnela i zahtev PIO Fondu da donese rešenje o iznosu penzije koja joj se isplaćuje primenom predmetnog Zakona. PIO Fond je doneo rešenje kojim je utvrđen iznos penzije koji se isplaćuje podnositeljki shodno Zakonu³.
28. U svojoj predstavi podnositeljka je iznela pritužbe zbog navodne povrede prava na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju, kao i povrede člana 14. Konvencije u vezi sa članom 1. Protokola 1 uz Konvenciju i člana 1. Protokola 12 uz Konvenciju.

Šesti podnosilac, Miroslav Nikolić

29. Podnosilac predstavke, gospodin Miroslav Nikolić, podneo je inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Zakona. Podnosilac nije pokretao druge postupke pred domaćim organima.
30. U svojoj predstavi podnosilac je izneo pritužbe zbog navodne povrede prava na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju.

Sedmi podnosilac, Živorad Rajčić

31. Podnosilac predstavke, gospodin Živorad Rajčić je, koristeći formular ustavne žalbe, podneo inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Zakona, u kojoj je naveo da predmetni zakon nije u skladu sa Ustavom i da krši njegova Ustavom zajemčena prava i slobode. Ustavni sud je ustavnu žalbu podnosioca treitrao kao inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti. Podnosilac nije pokretao druge postupke pred domaćim organima.
32. U svojoj predstavi podnosilac je izneo pritužbe zbog navodne povrede prava na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju.

Osmi podnosilac, Milka Čulić

33. Podnositeljka predstavke, gospođa Milka Čulić, nije podnela inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Zakona, već je inicijativu podnelo Udruženje sindikata penzionera Srbije čiji je podnositeljka bila član.
34. Podnositeljka je podnela zahtev PIO Fondu da se donese rešenje o iznosu penzije koja joj se isplaćuje primenom Zakona. PIO Fond je doneo rešenje kojim je utvrđen iznos penzije koji se isplaćuje podnositeljki shodno Zakonu⁴, protiv kog rešenja je podnositeljka izjavila žalbu. U žalbi je tvrdila, pozivajući se na odredbe domaćeg prava, da je PIO Fond bio u obavezi da odmah po stupanja na snagu Zakona donese rešenje kojim bi utvrdio izmenjenu visinu njene penzije. Podnositeljčina žalba je odbijena⁵, protiv kog rešenja podnositeljka nije podnela tužbu Upravnom sudu.

³ Aneks 3 – rešenje PIO Fonda, Filijala za grad Beograd broj 181.9-9-52/17 od 14. marta 2017. godine

⁴ Aneks 4 - Rešenje PIO Fonda, Filijala za grad Beograd broj 181.6-2-280/18 od 10. aprila 2018. godine

⁵ Aneks 5 - Rešenje PIO Fonda, Direkcija Fonda broj 01-02/181.6.7 5824/18 od 27. februara 2019. godine

35. Takođe, podnositeljka je podnela Prvom osnovnom sudu u Beogradu tužbu protiv PIO Fonda radi naknade štete, sa zahtevom da joj se na ime materijalne štete isplati ukupan iznos koji joj je odbijen od penzije za vreme važenja Zakona. Tužbeni zahtev podnositeljke je odbijen presudom Prvog osnovnog suda u Beogradu⁶, koja presuda je potvrđena od strane Apelacionog suda u Beogradu⁷.

36. Podnositeljka je protiv presuda navedenih u prethodnom stavu, nakon izjavljivanja predstavke Sudu, dana 20. februara 2020. godine podnela Ustavnom sudu ustavnu žalbu koja je zavedena pod brojem UŽ-2724/2020. Postupak po ustavnoj žalbu je u toku.

37. U svojoj predstavi podnositeljka je iznela pritužbe zbog navodne povrede prava na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju, prava na delotvorno pravno sredstvo iz člana 13. Konvencije i člana 1. Protokola 12 uz Konvenciju.

38. **Podnositeljka je preminula 1. oktobra 2020. godine.**

Deveti podnosilac, Nada Bunjak

39. Podnositeljka predstavke, gospođa Nada Bunjak, podnela je inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Zakona. Podnositeljka je podnela i zahtev PIO Fondu za donošenje rešenja o isplati iznosa odbijenih na osnovu Zakona tj. tražila je da joj PIO Fond isplati iznose za koji joj je penzija umanjena počev od oktobra 2014. godine.

40. PIO Fond je 30. januara 2018. godine, rešenjem broj 182.9.2-883/17, odbacio zahtev podnositeljke sa obrazloženjem da je predmetni zahtev imovinsko-pravnog karaktera i da nije u pitanju upravna stvar u smislu Zakona o opštem upravnom postupku⁸. Podnositeljka je protiv prvostepenog rešenja izjavila žalbu koja je odbijena rešenjem Direkcije PIO Fonda od 28. novembra 2018. godine⁹.

41. Podnositeljka je protiv drugostepenog rešenja PIO Fonda od 28. novembra 2018. godine podnela tužbu Upravnom sudu, koja je odbijena presudom 17 U. 23366/18 od 12. jula 2019. godine¹⁰. Upravni sud je podržao stanovište PIO Fonda da zahtev podnositeljke po svojoj prirodi nije upravna stvar i ocenio je da je PIO Fond zakonito postupio kada je odbacio njen zahtev za isplatu iznosa odbijenih na osnovu Zakona.

42. U svojoj predstavi podnositeljka je iznela pritužbe zbog navodne povrede prava na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju i prava na delotvorno pravno sredstvo iz člana 13. Konvencije.

43. **Podnositeljka je preminula 8. oktobra 2020. godine.**

Deseti podnosilac, Bratislav Sekulić

44. Podnosilac predstavke, gospodin Bratislav Sekulić, podneo je inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Zakona. Podnosilac nije pokretao druge postupke pred domaćim organima.

45. U svojoj predstavi podnosilac je izneo pritužbe zbog navodne povrede prava na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju i člana 1. Protokola 12 uz Konvenciju.

⁶ Aneks 6 - presuda Prvog osnovnog suda u Beogradu P. 2026/2019 od 1. oktobra 2019. godine

⁷ Aneks 7 - presuda Apelacionog suda u Beogradu GŽ. 9590/2019 od 19. decembra 2019. godine

⁸ Aneks 8 - Rešenje PIO Fonda, Filijala za grad Beograd broj 182.9.2-883/17 od 30. januara 2018. godine

Jedanaseti podnosilac, Tomislav Veličković

46. Podnosilac predstavke, gospodin Tomislav Veličković, nije podneo inicijativu za ocenu ustavnosti Zakona. Podnosilac je podneo Prvom osnovnom sudu u Beogradu tužbu protiv PIO Fonda radi naknade štete, sa zahtevom da mu se na ime materijalne štete isplati ukupan iznos koji mu je odbijen od penzije za vreme važenja Zakona. Tužbeni zahtev podnosioca je odbijen presudom Prvog osnovnog suda u Beogradu, koja presuda je potvrđena od strane Apelacionog suda u Beogradu.

47. Podnosilac je protiv presuda navedenih u prethodnom stavu podneo Ustavnom sudu ustavnu žalbu zbog navodne povrede prava na mirno uživanje imovine. Ustavni sud je odbacio ustavnu žalbu podnosioca nalazeći da smanjenje penzije nije izvršeno bez pravnog osnova, odnosno da u konkretnom slučaju nema nezakonitog i nepravilnog rada PIO Fonda. Ustavni sud je ukazao na svoje rešenje IUz. 531/2014 od 23. septembra 2015. godine kojim je odbačena inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima Zakona.

48. U svojoj predstavi podnosilac je izneo pritužbe zbog navodne povrede prava na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju, povrede člana 14. Konvencije u vezi sa članom 1. Protokola 1 uz Konvenciju i povrede člana 13. Konvencije.

III RELEVANTNO DOMAĆE PRAVO I PRAKSA

49. USTAV REPUBLIKE SRBIJE („Službeni glasnik RS“, broj 98/2006)

Član 21.

Pred Ustavom i zakonom svi su jednaki.

Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.

Zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta.

Ne smatraju se diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.

Član 36. stav 2.

Svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu.

Član 58.

Jemči se mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona.

Pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne.

Zakonom se može ograničiti način korišćenja imovine.

Oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni, dozvoljeno je samo u skladu sa zakonom.

Član 70.

Penzijsko osiguranje uređuje se zakonom.

Republika Srbija stara se o ekonomskoj sigurnosti penzionera.

Član 97. tačka 8)

Republika Srbija uređuje i obezbeđuje:

8. sistem u oblasti radnih odnosa, zaštite na radu, zapošljavanja, socijalnog osiguranja i drugih oblika socijalne sigurnosti; druge ekonomske i socijalne odnose od opšteg interesa;

Član 167. stav 1.

Ustavni sud odlučuje o:

1. saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima,
2. saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom,
3. saglasnosti drugih opštih akata sa zakonom,
4. saglasnosti statuta i opštih akata autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave sa Ustavom i zakonom,
5. saglasnosti opštih akata organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata, udruženja građana i kolektivnih ugovora sa Ustavom i zakonom.

Član 168.

Postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti mogu da pokrenu državni organi, organi teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave, kao i najmanje 25 narodnih poslanika. Postupak može pokrenuti i sam Ustavni sud.

Svako pravno ili fizičko lice ima pravo na inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti.

Zakon ili drugi opšti akt koji nije saglasan Ustavu ili zakonu prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda u službenom glasilu.

Ustavni sud može, do donošenja konačne odluke i pod uslovima određenim zakonom, obustaviti izvršenje pojedinačnog akta ili radnje preduzete na osnovu zakona ili drugog opšteg akta čiju ustavnost ili zakonitost ocenjuje.

Ustavni sud može oceniti saglasnost zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opštih akata sa zakonom i po prestanku njihovog važenja, ako je postupak ocene ustavnosti pokrenut najkasnije u roku od šest meseci od prestanka njihovog važenja.

50. ZAKON O USTAVNOM SUDU („Službeni glasnik RS“ br. 107/09, 99/11, 18/13 - odluka US, 40/15 - drugi zakon i 103/15)

Član 50

Postupak za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti opšteg akta pokreće se predlogom ovlašćenog predlagača ili rešenjem o pokretanju postupka.

Postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti Ustavni sud može da pokrene samostalno, na osnovu odluke koju donosi dvotrećinskom većinom glasova svih sudija.

Član 53.

Kad Ustavni sud oceni da ima osnova za pokretanje postupka povodom inicijative, postupak pokreće rešenjem.

Kad Ustavni sud nađe da je inicijativa neprihvatljiva, jer iznetim razlozima osporavanja nije potkrepljena tvrdnja da ima osnova za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti, inicijativu će rešenjem odbaciti.

Kad se inicijativom osporava ustavnost ili zakonitost opšteg akta, osim zakona i statuta autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, odnosno pojedinih odredaba ovog akta kojima se regulišu pitanja o kojima Ustavni sud već ima zauzet stav ili kad je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, Ustavni sud odlučuje bez donošenja rešenja o pokretanju postupka.

Kad Ustavni sud nakon sprovedenog postupka oceni da zahtev za utvrđivanje neustavnosti ili nezakonitosti iz inicijative povodom koje je pokrenut postupak, nije osnovan, doneće odluku o njegovom odbijanju.

Član 58. stav 1.

Kad Ustavni sud utvrdi da zakon, statut autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, drugi opšti akt ili kolektivni ugovor nije u saglasnosti s Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorom, taj zakon, statut autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, drugi opšti akt ili kolektivni ugovor prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda u "Službenom glasniku Republike Srbije".

51. ZAKON O PENZIJSKOM I INVALIDSKOM OSIGURANJU („Službeni glasnik RS“
br. 34/03, 64/04 - odluka US, 84/04 - drugi zakon, 85/05, 101/05 - drugi zakon, 63/06 -
odluka US, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14, 73/18, 46/19 -
odluka US i 86/19)

Član 3.

Obaveznim penzijskim i invalidskim osiguranjem obezbeđuju se prava za slučaj starosti, invalidnosti, smrti i telesnog oštećenja.

Član 5.

Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja stiču se i ostvaruju zavisno od dužine ulaganja i visine osnovice na koju je plaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje i uz primenu načela solidarnosti.

Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja stiču se, ostvaruju i koriste pod uslovima i na način utvrđen ovim zakonom.

Član 6. stav 1.

Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja jesu lična prava i ne mogu se prenositi na druga lica.

Član 9.

Sredstva za penzijsko i invalidsko osiguranje, odnosno prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja obezbeđuju se, odnosno ostvaruju kod republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje (u daljem tekstu: fond).

Član 10.

Obavezno osigurana lica (u daljem tekstu: osiguranici), u smislu ovog zakona, jesu:

- 1) zaposleni (u daljem tekstu: osiguranik zaposleni);
- 2) lica koja samostalno obavljaju delatnost (u daljem tekstu: osiguranik samostalnih delatnosti);
- 3) poljoprivrednici (u daljem tekstu: osiguranik poljoprivrednik).

Ako lice istovremeno ispunjava uslove za osiguranje po više osnova iz stava 1. ovog člana, osnov osiguranja određuje se na taj način što postojanje osnova osiguranja po prethodnoj tački isključuje osnov osiguranja iz naredne tačke.

Obaveze za plaćanje doprinosa po osnovu osiguranja utvrđuju se u skladu sa ovim zakonom.

Član 18.

Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, jesu:

1) za slučaj starosti:

(1) pravo na starosnu penziju,

(2) pravo na prevremenu starosnu penziju;

2) za slučaj invalidnosti - pravo na invalidsku penziju;

3) za slučaj smrti:

(1) pravo na porodičnu penziju;

4) za slučaj telesnog oštećenja prouzrokovanog povredom na radu ili profesionalnom bolešću - pravo na novčanu naknadu za telesno oštećenje.

5) za slučaj potrebe za pomoći i negom drugog lica - pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica.

Član 80.

Penzija se počev od penzije za mesec januar tekuće godine usklađuje u procentu koji predstavlja zbir polovine procenta promene potrošačkih cena i polovine procenta promene prosečne zarade bez poreza i doprinosa.

Usklađivanje penzije u smislu stava 1. ovog člana vrši se na osnovu podataka organa nadležnog za poslove statistike o promeni prosečne zarade bez poreza i doprinosa zaposlenih na teritoriji Republike Srbije i promeni potrošačkih cena za period od 12 meseci računajući unazad počev od meseca juna prethodne kalendarske godine, u odnosu na period od 12 meseci koji prethodi navedenom periodu.

52. TEKST ČLANA 80. ZAKONA O PENZIJSKOM I INVALIDSKOM OSIGURANJU KOJI JE VAŽIO DO 1. JANUARA 2020. GODINE ALI SE NIJE PRIMENJIVAO NAKON STUPANJA NA SNAGU ZAKONA O PRIVREMENOM UREĐIVANJU NAČINA ISPLATE PENZIJA („Službeni glasnik RS“, br. 116/14 i 99/16)

Član 80.

Penzija se od 1. aprila tekuće godine usklađuje sa kretanjem potrošačkih cena na teritoriji Republike Srbije u prethodnih šest meseci.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, ako bruto domaći proizvod u prethodnoj kalendarskoj godini realno poraste iznad 4%, penzija se usklađuje od 1. aprila tekuće godine u procentu koji predstavlja zbir procenta rasta, odnosno pada potrošačkih cena na teritoriji Republike Srbije u prethodnih šest meseci i procenta koji predstavlja razliku između realne stope rasta bruto domaćeg proizvoda u prethodnoj kalendarskoj godini i stope od 4%.

Penzija se od 1. oktobra tekuće godine usklađuje sa kretanjem potrošačkih cena na teritoriji Republike Srbije u prethodnih šest meseci.

Isplata usklađene penzije teče od isplate aprilske odnosno oktobarske penzije.

Usklađivanje penzije vrši se na osnovu podataka republičkog organa nadležnog za poslove statistike o kretanju potrošačkih cena za period oktobar prethodne godine - mart tekuće godine, odnosno za period april - septembar tekuće godine, kao i o kretanju bruto domaćeg proizvoda.

53. ZAKON O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O PENZIJSKOM I INVALIDSKOM OSIGURANJU („Službeni glslik RS“, broj 142/2014)

Član 2.

Posle člana 80a dodaje se član 80b koji glasi:

„Član 80b

Izuzetno od člana 80. ovog zakona, za vreme primene Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija („Službeni glasnik RS“, broj 116/14) penzije se mogu povećavati samo u skladu sa zakonom kojim se uređuje budžetski sistem i zakonom kojim se uređuje budžet.“

54. ZAKON O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O PENZIJSKOM I INVALIDSKOM OSIGURANJU („Službeni glasnik RS“, broj 73/2018)

Član 9.

Član 80b menja se i glasi:

„Član 80b

Izuzetno od člana 80. ovog zakona, do dostizanja finansijske održivosti sistema penzijskog i invalidskog osiguranja, penzije će se usklađivati na način utvrđen propisima kojima se uređuje budžet i budžetski sistem.“

Član 37.

Posle člana 207. dodaje se naziv glave XIIIa i član 207a koji glase:

„XIIIa Novčani iznos kao uvećanje uz penziju

Član 207a

U uslovima postojanja fiskalnog prostora, korisnicima starosne, prevremene starosne, invalidske i porodične penzije mogu se povećati primanja, isplatom novčanog iznosa kao uvećanja uz penziju, u zavisnosti od ekonomskih kretanja i finansijskih mogućnosti budžeta Republike Srbije, s tim što sredstva za ove namene ne mogu biti viša od 0,3% BDP na godišnjem nivou.

Uslovi, visina, obuhvat korisnika penzija i dinamika isplate novčanog iznosa iz stava 1. ovog člana utvrđuju se aktom Vlade.

Sredstva za isplatu novčanog iznosa iz stava 1. ovog člana, obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije. Novčani iznos iz stava 1. ovog člana, obračunava i isplaćuje Fond uz penziju i to se posebno iskazuje.“

Član 53.

Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija („Službeni glasnik RS“, br. 116/14 i 99/16), prestaje da važi.

Osnov za isplatu penzije za mesec oktobar 2018. godine i njeno dalje usklađivanje, čini penzija isplaćena, odnosno pripadajuća za mesec oktobar 2014. godine, usklađena prema važećim propisima.

Za korisnike penzije, koji nisu bili u isplati za mesec oktobar 2014. godine, već posle tog meseca, osnov za isplatu penzije za mesec oktobar 2018. godine i njeno dalje usklađivanje, čini prva pripadajuća penzija, u skladu sa Zakonom, usklađena prema važećim propisima.
Dospеле, a neisplaćene penzije zaključno sa penzijama za septembar 2018. godine, isplatiće se u skladu sa odredbama zakona iz stava 1. ovog člana.

55. ZAKON O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O PENZIJSKOM I INVALIDSKOM OSIGURANJU („Službeni glasnik RS“, broj 86/2019)

Član 22.

Član 80. menja se i glasi:

„Penzija se počev od penzije za mesec januar tekuće godine usklađuje u procentu koji predstavlja zbir polovine procenta promene potrošačkih cena i polovine procenta promene prosečne zarade bez poreza i doprinosa.

Usklađivanje penzije u smislu stava 1. ovog člana vrši se na osnovu podataka organa nadležnog za poslove statistike o promeni prosečne zarade bez poreza i doprinosa zaposlenih na teritoriji Republike Srbije i promeni potrošačkih cena za period od 12 meseci računajući unazad počev od meseca juna prethodne kalendarske godine, u odnosu na period od 12 meseci koji prethodi navedenom periodu.”

Član 23.

Član 80b briše se.

56. ZAKON O BUDZETSKOM SISTEMU („Službeni glasnik RS“, br. 54/09 73/10, 101/10 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13, 142/14, 68/15 - drugi zakon, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19 i 149/20)

Član 27e. st. 28, 29, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 44 i 47

Principi odgovornog fiskalnog upravljanja nalažu svođenje rashoda za plate i penzije na održiv nivo, tako da će se težiti tome da učešće plata opšteg nivoa države u BDP bude do 7%, odnosno učešće penzija u BDP do 11%.

Povećanje plata i penzija može se vršiti samo u godini u kojoj se na osnovu odgovarajućih planskih dokumenata nadležnih organa očekuje, odnosno procenjuje da će učešće plata opšteg nivoa države u BDP da bude do 7%, odnosno učešće penzija u BDP do 11%, i to najviše dva puta godišnje, ali tako da očekivano učešće plata opšteg nivoa države, odnosno penzija u BDP nakon usklađivanja ne bude iznad navedenih procenata.

Ukoliko su ispunjeni uslovi za usklađivanje plata, odnosno penzija iz st. 28. i 29. ovog člana, o povećanju plata, odnosno penzija, kao i o procentu tog povećanja odlučuje Vlada, na predlog Ministarstva.

Korisnici javnih sredstava ne mogu zasnivati radni odnos sa novim licima radi popunjavanja slobodnih, odnosno upražnjenih radnih mesta do 31. decembra 2020. godine.

Izuzetno od stava 34. ovog člana, radni odnos sa novim licima može se zasnovati uz saglasnost tela Vlade, na predlog nadležnog ministarstva, odnosno drugog nadležnog organa, uz prethodno pribavljeno mišljenje Ministarstva.

Ukupan broj zaposlenih na određeno vreme zbog povećanog obima posla, lica angažovanih po ugovoru o delu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, preko omladinske i studentske zadruge i lica angažovanih po drugim osnovama, kod korisnika javnih sredstava, ne može biti veći od 10% ukupnog broja zaposlenih.

Izuzetno od stava 36. ovog člana, broj zaposlenih na određeno vreme zbog povećanog obima posla, lica angažovanih po ugovoru o delu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, preko omladinske i studentske zadruge i lica angažovanih po drugim osnovama, kod korisnika javnih sredstava, može biti veći od 10% ukupnog broja zaposlenih, uz saglasnost tela Vlade, na predlog nadležnog ministarstva, odnosno drugog nadležnog organa, uz prethodno pribavljeno mišljenje Ministarstva.

Aktom Vlade bliže će se urediti postupak za pribavljanje saglasnosti iz st. 35. i 37. ovog člana.

Izuzetno od st. 29-31. ovog člana, u 2016. godini penzije se mogu povećati za 1,25%, kao i plate zaposlenih u:

- Ministarstvu unutrašnjih poslova i Ministarstvu odbrane za 2%;
- ustanovama osnovnog i srednjeg obrazovanja i učeničkog standarda za 4%;
- ustanovama visokog i višeg obrazovanja i studentskog standarda za 2%;
- predškolskim ustanovama za 4%;
- ustanovama socijalne i zdravstvene zaštite za 3%.

Izuzetno od st. 29-31. ovog člana, u 2017. godini penzije će se povećati za 1,5%.
Izuzetno od st. 29-31. ovog člana, u 2018. godini penzije će se povećati za 5%.

57. **ZAKON O PRIVREMENOM UREĐIVANJU NAČINA ISPLATE PENZIJA**
(„Službeni glasnik RS“, br. 116/14 i 99/16)

Član 1.

Ovim zakonom uređuje se način isplate penzija koje isplaćuje Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje počev od isplate penzija za mesec novembar 2014. godine, s ciljem očuvanja finansijske održivosti penzijskog sistema u Republici Srbiji.

Član 2.

Korisnicima penzija čija je visina penzije određena u skladu sa zakonom veća od 25.000 dinara, a manja od 40.000 dinara, penzije će se isplaćivati u iznosu koji se dobija tako što se od ukupne visine penzije odbija iznos koji se dobija množenjem koeficijenta od 0,22 sa razlikom između ukupne visine penzije i 25.000 dinara.

Član 3.

Korisnicima penzija čija je visina penzije određena u skladu sa zakonom veća od 40.000 dinara, penzije će se isplaćivati u iznosu koji se dobija tako što se od ukupne visine penzije odbija zbir iznosa koji se dobija množenjem koeficijenta od 0,22 sa 15.000 dinara i iznosa koji se dobija množenjem koeficijenta od 0,25 sa razlikom između ukupne visine penzije i 40.000 dinara.

Član 4.

Isplate penzija izvršene u skladu sa ovim zakonom smatraju se konačnim.

Član 5.

Isplata penzija na način utvrđen u čl. 2. i 3. ovog zakona primenjuje se na zatečene i buduće korisnike penzija.

Član 5a

Iznosi utvrđeni u čl. 2. i 3. ovog zakona od 15.000, 25.000 i 40.000 dinara, povećavaju se, počev od obračuna i isplate penzija za decembar 2016. godine za procenat usklađivanja penzija utvrđen zakonom kojim se uređuje budžetski sistem.

Član 6.

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Republike Srbije".

IV PRAVO

NEOSNOVANOST PRITUŽBI U POGLEDU POVREDE PRAVA NA MIRNO UŽIVANJE IMOVINE, ZABRANE DISKRIMINACIJE I PRAVA NA DELOTVORNO PRAVNO SREDSTVO

- Odgovori na pitanja Suda postavljena pod brojem 1 i 4 -

58. Najpre, Tužena ukazuje da su podnosioci iscrpeli pravna sredstva predviđena domaćim pravom u pogledu navodnih kršenja prava i sloboda zajemčenih Konvencijom. U tom smislu, Tužena dalje ističe da su podnosioci imali na raspolaganju domaće pravno sredstvo u pogledu svojih pritužbi zbog navodne povrede prava na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju.

59. Većina podnosilaca je iskoristila adekvatno domaće pravno sredstvo - inicijativu za ocenu ustavnosti zakona - u kojoj su iznete pritužbe da odredbe Zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom i Konvencijom, odnosno da usled primene navedenog zakona dolazi do kršenja zajemčenih ljudskih prava.

- Uopšteno o domaćem pravnom sredstvu - inicijativi za ocenu ustavnosti i zakonitosti

60. U okviru nacionalnog pravnog sistema svako pravno i fizičko lice ima pravo da podnese Ustavnom sudu inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona ili drugog opšteg akta (videti Relevantno pravo - stav 49 ovih Zapažanja - član 168. Ustava). Pored toga, i ovlašćeni subjekti mogu da pokrenu postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti, a to su državni organi, organi autonomne pokrajine, organi lokalne samouprave, najmanje 25 narodnih poslanika, kao i sam Ustavni sud (videti Relevantno pravo - stav 49 ovih Zapažanja - član 168. stav 1. Ustava), dok sva ostala pravna i fizička lica mogu podneti inicijativu Ustavnom sudu kako bi se ocenilo da li ima osnova da se ovakav postupak pokrene.

61. Ustavni sud je u pomenutom postupku normative/apstraktne kontrole opštih akata, između ostalog, nadležan da odlučuje o saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i o saglasnosti drugih opštih akata sa zakonom (videti Relevantno pravo - stav 49 ovih Zapažanja - član 167. stav 1. Ustava). Zapravo, Ustavni sud je nadležan da sprovodi kontrolu da li su opšti pravni akti niže pravne snage u saglasnosti sa opštim pravnim aktima više pravne snage.

62. Podnošenjem inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti od Ustavnog suda se zahteva da utvrdi da li ima osnova za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti, a i donošenje odluke kojom se utvrđuje neustavnost nekog opšteg akta, pri čemu se takva odluka može doneti i bez pokretanja postupka ukoliko je predmet spora pitanje koje već dobro ili više puta razmatrano pred Ustavnim sudom (videti Relevantno pravo - stav 50 ovih Zapažanja - član 53. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu).

63. Ukoliko Ustavni sud, odlučujući o podnetoj inicijativi, nađe da ima osnova za pokretanje postupka, doneće posebno rešenje kojim se pokreće postupak za ocenu ustavnosti, saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom ili zakonitosti. Sa druge strane, ukoliko utvrdi da nema osnova za pokretanje postupka Ustavni sud će rešenjem odbaciti podnetu inicijativu. Ustavni sud može odlučiti i bez donošenja rešenja o pokretanju postupka kada se inicijativom osporava ustavnost ili zakonitost opšteg akta, osim zakona i statuta autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, odnosno pojedinih odredaba ovog akta kojima se regulišu pitanja o kojima Ustavni sud već ima zauzet stav ili kad je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje (videti Relevantno pravo - stav 50. ovih Zapažanja - član 53. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu).

64. Ukoliko pokrene postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti, Ustavni sud može doneti odluku kojom će utvrditi da zakon ili drugi opšti akt nije u saglasnosti sa Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorom ili zakonom, ili odlukom može odbiti zahtev ukoliko nađe da osporeni zakon ili drugi opšti akt nije u suprotnosti sa pravnim aktom više pravne snage (videti Relevantno pravo - stav 50 ovih Zapažanja - član 53. stav 4. i član 58. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu).

65. Bez obzira da li je inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti odbačena ili ne, Ustavni sud uvek razmatra suštinu pritužbi koje su iznete u inicijativi. To znači da prilikom razmatranja podnete inicijative Ustavni sud uvek, temeljno i detaljno, ispituje da li je osporeni zakon u suprotnosti sa Ustavom, Konvencijom ili drugim ratifikovanim međunarodnim ugovorom. Ukoliko nađe da su očigledno neosnovane pritužbe iz inicijative, Ustavni sud neće ulaziti u formalno pokretanje postupka/neće formalno doneti rešenje o pokretanju postupka, već će rešenjem odbaciti inicijativu, pri čemu se u pogledu argumentacije koju Ustavni sud iznosi

takva vrsta odluke suštinski ne razlikuje od odluke kojom se odbija predlog ovlaštenog predlagača. S tim u vezi Tužena dostavlja primere iz prakse Ustavnog suda u kojima je odlučivano o inicijativama za ocenu ustavnosti i zakonitosti¹¹.

66. Dodatno, Tužena ukazuje i na to da i sam Ustavni sud može po službenoj dužnosti da pokrene postupak normativne kontrole – ocene ustavnosti opšteg akta/zakona (videti Relevantno pravo – stav 50. ovih Zapažanja – član 50. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu). U smislu prethodno navedenog, Tužena ukazuje da je Sud u svojoj praksi već uzimao u obzir situacije kada je Ustavni sud na sopstvenu inicijativu pokretao postupke za ocenu ustavnosti zakona (videti *Dorđević i drugi protiv Srbije*, broj 5591/10, st. 40 i 56, odluka od 17. januara 2017. godine).

67. Imajući u vidu krug lica koja mogu da koriste inicijativu, činjenicu da i sam Ustavni sud može i mimo i preko pritužbi iz inicijative da *ex officio* ispituje kvalitet zakona i njegovu saglasnost sa Ustavom, Tužena smatra da su u konkretnom slučaju podnosioci imali na raspolaganju domaće delotvorno pravno sredstvo za zaštitu prava na mimo uživanje imovine - inicijativu za ocenu ustavnosti predmetnog Zakona.

- Odsustvo povrede člana 13. Konvencije u konkretnom slučaju

68. Na osnovu predmetnog Zakona, podnosiocima predstavki je izvršeno umanjenje iznosa penzije počev od isplate za oktobar 2014, pa do isplate za oktobar 2018. godine. Navedeni zakon je imao samo šest članova, odnosno bio je kratak i sadržavao je jasne i precizne formulacije.

69. Naime, Zakon je predviđao tri grupe korisnika penzije (one kojima se ne vrši umanjenje penzija, one kojima se smanjenje vrši u manjem procentu i one kojima se umanjenje penzija vrši u većem procentu), kao i jasne matematičke formule za smanjenje iznosa penzija. Tužena ističe da Zakonom nisu vršene bilo kakve izmene u pogledu suštine prava iz penzijskog osiguranja garantovanih Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju. **Tačnije, kvalitet (suština) prva iz penzijskog osiguranja nije promenjena Zakonom o privremenom uređivanju načina isplate penzija, niti su ovim zakonom propisana neka nova ili drugačija prava iz penzijskog osiguranja.** Shodno navedenom, nije bilo potrebe da PIO Fond donosi bilo kakva pojedinačna rešenja, već su direktno na osnovu zakona izvršeni obračun i isplata umanjenog iznosa svim korisnicima penzije.

70. Imajući u vidu činjenicu da je umanjenje penzija izvršeno na osnovu samog zakona, odnosno da je samom primenom zakona došlo do navodne povrede člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju, podnosioci su korišćenjem domaćeg pravnog sredstva iz člana 168. stav 2. Ustava (inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti) mogli da iznesu svoje tvrdnje da je Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija sam po sebi u suprotnosti sa Ustavom i Konvencijom. U tom smislu, Tužena ukazuje da je Sud u svojoj praksi tretirao kao domaće pravno sredstvo koje treba iskoristiti pre obraćanja Sudu žalbu Ustavnom sudu kojom se ispituje da li je zakon ili drugi propis, sam po sebi, u saglasnosti sa ustavom ili Konvencijom (videti *Grišankova i Grišankovs protiv Letonije*, broj 36117/02, odluka od 13. februara 2003. godine).

71. Kao što je već pomenuto u ovim Zapažanjima, većina podnosilaca predstavki je podnela inicijativu za ocenu ustavnosti predmetnog Zakona.

¹¹ Aneks 11 – primeri iz prakse Ustavnog suda u kojima je odlučivano o oceni ustavnosti i zakonitosti

72. Imajući u vidu da je podneto više inicijativa za ocenu ustavnosti predmetnog Zakona, Ustavni sud je razmotrio sve inicijative i doneo rešenje IUz. 531/2014 od 23. septembra 2015. godine. Tužena naglašava da se, i pored toga što je rešenjem inicijativa formalno odbačena, iz obrazloženja pomenutog rešenja može jasno utvrditi da je Ustavni sud suštinski ispitao sve elemente eventualne neustavnosti i temeljno ispitao srž pritužbi iznetih u pogledu spornog Zakona i dao jasne i konkretne argumente, zasnovane, pored ostalog, i na praksi Evropskog suda.

73. Ustavni sud je u rešenju IUz. 531/2014 od 23. septembra 2015. godine detaljno i argumentovano obrazložio svoje stanovište da odredbe Zakona nisu u suprotnosti sa članom 1. Protokola I uz Konvenciju, kao i da nisu suprotne čl. 3, 13 i 14. Konvencije. Zapravo, Ustavni sud je našao da usled primene predmetnog zakona ne dolazi do kršenja prava na mirno uživanje imovine, zabrane zlostavljanja, zabrane diskriminacije i prava na pravno sredstvo. S tim u vezi, Tužena ističe da je Sud u svojoj praksi nalazio povredu člana 13. Konvencije u slučajevima kada domaći sud nije razmatrao suštinu pritužbi zbog navodnog kršenja Konvencije (videti *Glas Nadezhda EOOD i Elenkov protiv Bugarske*, broj 14134/02, stav 69, presuda od 11. oktobra 2007. godine).

74. U konkretnom slučaju Ustavni sud je detaljno razmotrio sve pritužbe iznete u inicijativama za ocenu ustavnosti kojima se ukazivalo na kršenje Konvencije usled same primene Zakona, što pokazuje da inicijativa za ocenu ustavnosti predstavlja delotvorno domaće pravno sredstvo.

75. U kontekstu delotvornosti pravnog sredstva - inicijative za ocenu ustavnosti spornog Zakona - Tužena ukazuje da su sve inicijative od strane podnosilaca predstavki podnete u novembru i decembru 2014. godine, a da je Ustavni sud 23. septembra 2015. godine doneo rešenje IUz. 531/2014. Ustavni sud je dakle za manje od godinu dana, u relativno kratkom roku, razmotrio veći broj podnetih inicijativa, izvršio ocenu iznetih navoda i potom doneo odgovarajuću odluku, utvrdivši da nema osnova za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti predmetnog Zakona.

76. Da je Ustavni sud uvažio podnete inicijative, pokrenuo postupak i utvrdio da predmetni Zakon nije u skladu sa Ustavom i/ili Konvencijom, došlo bi do obustave isplate umanjene penzija podnosiocima, jer bi sporni zakon prestao da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Republike Srbije“ (videti Relevantno pravo - stav 50 ovih Zapažanja - član 58. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu).

77. Imajući u vidu da je do umanjenja iznosa penzija došlo na osnovu samog Zakona tj. da nije bilo potrebe za donošenjem novih pojedinačnih rešenja, da je Ustavni sud prilikom donošenja rešenja IUz. 531/2014 od 23. septembra 2015. godine temeljno ispitao suštinu pritužbi o navodnoj nesaglasnosti spornog Zakona sa odredbama Konvencije, te da je pomenuto rešenje doneto u roku kraćem od godinu dana, Tužena smatra da je inicijativa za ocenu ustavnosti iz člana 168. stav 2. Ustava bila na raspolaganju podnosiocima predstavki kao delotvorno pravno sredstvo u okviru nacionalnog pravnog sistema.

78. Iako prema dobro ustaljenoj praksi Suda član 13. Konvencije ne ide toliko daleko da jemči pravni lek koji omogućava ispitivanje pred domaćim organima da li su zakoni država ugovornica, kao takvi, u suprotnosti sa Konvencijom (videti *Supreme Holy Council of the Muslim Community protiv Bugarske*, broj 39023/97, stav 107, presuda od 16. decembra 2004. godine), Tužena u svom nacionalnom sistemu takvo pravno sredstvo ima.

79. Tužena zaključuje da su podnosioci imali na raspolaganju domaće delotvorno pravno sredstvo za svoje pritužbe u smislu člana 1. Protokola I uz Konvenciju, tako da nije došlo do

povrede člana 13. Konvenciju na štetu prvog, osmog, devetog i jedanaestog podnosioca predstavke.

- Poseban osvrt na ostale domaće postupke vođene po zahtevu prvog, osmog, devetog i jedanaestog podnosioca

80. S obzirom na to da su prvi, osmi, deveti i jedanaesti podnosilac pokretali i druge postupke pred domaćim organima zbog navodne povrede prava usled smanjenja iznosa penzije, Tužena daje svoje komentare u vezi sa korišćenjem navedenih pravnih sredstava.

81. Prvi podnosilac - gospodin Nikola Žegarac i deveti podnosilac - gospođa Nada Bunjak, podneli su zahtev PIO Fondu za isplatu iznosa odbijenih na osnovu predmetnog Zakona traživši da im se isplate novčani iznosi za koje je izvršeno umanjene penzija. PIO Fond je zauzeo stav da je, u skladu sa odredbama domaćeg prava, ovakav zahtev podnosioca imovinske prirode i da se o njemu ne može odlučivati po pravilima opšteg upravnog postupka. Sledstveno, PIO Fond je doneo rešenja kojima je odbacio podnete zahteve tj. nije ih meritorno razmatrao. Ovakvo stanovište podržao je i Upravni sud odlučujući o tužbi podnosioca protiv rešenja PIO Fonda. Tužena napominje da protiv presuda Upravnog suda podnosioci nisu Ustavnom sudu podnosili ustavne žalbe.

82. Tužena smatra da je stav PIO Fonda i Upravnog suda u potpunosti ispravan i da predstavlja posledicu pravilnog tumačenja odredaba domaćeg prava. Budući da su podnosioci tražili da im se izvrši isplata odbijenih iznosa penzije, ovakav zahtev mogli su postaviti isključivo u građansko-sudskom postupku pred redovnim sudom. U tom smislu, Tužena podseća da su osmi podnosilac - gospođa Milka Čulić i jedanaesti podnosilac - gospodin Tomislav Veličković, podneli tužbu Prvom osnovnom sudom u Beogradu sa zahtevom za vraćanje iznosa penzije odbijenih na osnovu Zakona.

83. Za razliku od zahteva koji su podneti u upravnom postupku pred PIO Fondom, zahtevi za isplatu odbijenih iznosa bili su meritorno razmotreni od strane suda. Naime, domaći sudovi su ispitali suštinu tužbenog zahteva podnosioca gospođe Milke Čulić i gospodina Tomislava Veličkovića i utvrdili da PIO Fond nije postupao nepravilno i nezakonito, odnosno da je postojao valjani pravni osnov za umanjene penzija. S obzirom na to da su se podnosioci obratili Ustavnom sudu pritužujući se na presude donete u parničnom postupku, Ustavni sud je odbacio ustavnu žalbu gospodina Tomislava Veličkovića, dok postupak po ustavnoj žalbi gospođe Milke Čulić nije okončan zbog smrti podnositeljke.

84. Tužena ukazuje da je osmi podnosilac, gospođa Milka Čulić, podnela tužbu redovnom sudu 2019. godine, dok je jedanaesti podnosilac, gospodin Tomislav Veličković to učinio 2017. godine. Tužena smatra da je podnošenje tužbi uveliko nakon što je Ustavni sud doneo rešenje IUz. 531/2014 od 23. septembra 2015. godine kojim je odbacio inicijative za ocenu ustavnosti spornog Zakona bilo bespredmetno. **Apelacioni sud u Beogradu se u oba slučaja, prilikom donošenja dugostepene presude, pozvao na činjenicu da Ustavni sud nije našao da je predmetni Zakon u suprotnosti sa Ustavom i Konvencijom.** I Ustavni sud se, u obrazloženju rešenja kojim je odbacio ustavnu žalbu jedanaestog podnosioca, takođe pozvao na svoje rešenje IUz. 531/2014 od 23. septembra 2015. godine.

85. Dalje, Tužena naglašava da je podnošenje zahteva PIO Fondu da donese rešenje kojim se utvrđuje umanjene izos penzije bilo u potpunosti nepotrebno i necelishodno. Međutim, PIO Fond je na zahtev korisnika penzija, uključujući i zahtev osmog podnosioca - gospođe Milke

Čulić, donosio posebna rešenja kojima je utvrđivao umanjene iznose penzija koji se isplaćuju na osnovu predmetnog Zakona.

86. Imajući u vidu da je predmetni Zakon na jasan i precizan način propisivao kategorije korisnika penzije, kao i matematičke formule za umanjene penzija, nije postojala stvarna potreba za donošenjem novih pojedinačnih rešenja. PIO Fond je direktno na osnovu zakona izvršio obračun za sve korisnike i otpočeo sa isplatom umanjenog iznosa penzije.

87. Svi korisnici penzije kojima je vršeno smanjenje na osnovu predmetnog Zakona bili su informisani o tačnom iznosu smanjenja. PIO Fond je svim korisnicima koji su bili obuhvaćeni primenom zakona na penzionom čeku¹² iskazivao pun iznos penzije, kao i iznos za koji se penzija umanjuje na osnovu Zakona. **Tužena skreće pažnju Suda da je podnositeljka Milka Čulić uz svoju predstavku, između ostalog, dostavila kopije nekoliko penzionih čekova na kojima je bio jasno naveden iznos privremenog umanjenja penzije.**

88. Tužena ponavlja da se predmetnim Zakonom ne propisuju neka nova ili drugačija prava iz penzijskog osiguranja, već je ovim Zakonom samo bilo propisano da će prilikom isplate penzija njihova visina biti umanjena na osnovu jednostavne matematičke formule. S tim u vezi, **bitno je istaći da je prilikom ispitivanja podnetih inicijativa za ocenu ustavnosti spornog Zakona, Ustavni sud zauzeo stav da se shvatanje podnosilaca inicijative o potrebi donošenja posebnih rešenja zasniva na pravno neutemeljenom polazištu da se korisnicima penzije spornim zakonom utvrđuju nova, drugačija prava iz penzijskog osiguranja.**

89. Takođe, u obrazloženju rešenja IUz. 531/2014 od 23. septembra 2015. godine, Ustavni sud je ocenio da je smanjenje penzija na osnovu predmetnog Zakona slično situaciji kada se penzije usklađuju sa kretanjem potrošačkih cena shodno odredbama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Naime, Ustavni sud je našao da je navedeno usklađivanje penzija zapravo faktičko uvećanje iznosa penzije, a može biti i umanjene ako dođe do pada cena, tako da ne predstavlja odlučivanje o novom pravu ili obavezi, već samo matematičku (računsku) primenu zakonskih kriterijuma, zbog čega nisu donošena posebna rešenja (videti str. 18. i 19. rešenja IUz. 531/2014 od 23. septembra 2015. godine). Tako i u slučaju smanjenja penzija na osnovu predmetnog Zakona, nije bilo potrebe za donošenjem posebnih rešenja.

90. Tužena ostaje pri zaključku da su podnosioci predstavke imali na rapolanjanju domaće delotvorno pravno sredstvo, odnosno da nije došlo do povrede člana 13. Konvencije.

- Odgovor na pitanje Suda postavljeno pod brojem 2 -

91. Stav Suda je da ako zakonodavstvo države ugovornice predviđa pravo na isplatu penzije, bez obzira da li je uslovljeno prethodnom uplatom doprinosa ili ne, mora se smatrati da to zakonodavstvo stvara imovinski interes koji spada u okvir člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju (videti *Andrejeva protiv Letonije*, broj 55707/00, Veliko veće, stav 77, presuda od 18. februara 2009. godine). Takođe, Sud je u svojoj praksi zauzeto stanovište da smanjenje iznosa naknade (penzije) ili prekid isplate može predstavljati mešanje u pravo na mirno uživanje imovine, što mora biti opravdano (videti *Panfili protiv Rumunije*, broj 13902/11, stav 15, odluka od 20. marta 2012. godine).

¹² Penzioni ček je vrsta dokumenta koji PIO Fond izdaje svim korisnicima penzija i koji sadrži osnovne lične podatke korisnika penzija kao i osnovne podatke o poslednjem isplaćenom iznosu penzije

92. Tužena je mišljenja da se smanjenje penzija ne može smatrati „lišavanjem imovine“ u smislu druge rečenice prvog stava člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju, već „regulisanjem korišćenja imovine“ iz stava 2. istog člana.

93. U konkretnom slučaju, Tužena ne spori da je došlo do mešanja u pravo podnosilaca na mirno uživanje imovine.

94. Međutim, Tužena smatra da je mešanje bilo zakonito, da je učinjeno radi postizanja legitimnog cilja (u opštem javnom interesu) i da je bilo proporcionalno, odnosno da je bila uspostavljena pravična ravnoteža između opšteg interesa zajednice i privatnog interesa pojedinca, ovde podnosioca, te da im nije nametnut preteran pojedinačni teret.

95. U nastavku ovih zapažanja Tužena će obrazložiti razloge koji ukazuju na odsustvo povrede prava na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju.

- Zakonitost mešanja u pravo podnosilaca

96. Pre svega, Tužena ističe da je mera privremenog smanjenja penzija preduzeta u okviru programa fiskalne konsolidacije, a radi zaštite finansijske održivosti penzionog sistema u Republici Srbiji.

97. Tužena dalje ističe da je privremena isplata umanjenog iznosa penzije određenim kategorijama korisnika penzije sprovedena na osnovu zakona. Narodna skupština je, kao jednu od mera fiskalne konsolidacije, a u cilju ograničenja budžetskih rashoda, usvojila Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija (videti Relevantno pravo – stav 57 ovih Zapažanja).

98. Navedenim Zakonom, koji je imao svega šest članova, na jasan i precizan način su određene kategorije penzionera kojima je vršena isplata umanjene penzije, kao i matematičke formule na osnovu kojih se obračunavao iznos umanjenja. Iz samog naziva predmetnog Zakona jasno se zaključuje da je u pitanju bila mera privremenog karaktera. **Shodno navedenom, odredbe predmetnog zakona su bile dostupne, precizne i predvidive.**

99. Tužena zaključuje da je mešanje u pravo podnosilaca na mirno uživanje imovine u vidu privremenog smanjenja penzije bilo zakonito.

- Mešanje radi postizanja legitimnog cilja - zaštite javnog interesa

100. Svako mešanje u uživanje prava i sloboda zajemčenih Konvencijom mora imati legitimni cilj (videti *Broniowski protiv Poljske*, broj 31443/96, Veliko veće, stav 148, presuda od 22. juna 2004. godine). **Mera privremenog smanjenja penzija uvedena je u cilju zaštite javnog interesa - očuvanja makroekonomske stabilnosti zemlje i zaštite finansijske održivosti penzijskog sistema.** Predmetni Zakon počeo je da se primenjuje 28. oktobra 2014, a prestao je da važi 30. septembra 2018. godine.

101. Krajem 2014. godine otpočela je primena programa fiskalne konsolidacije u cilju obzbeđivanja stabilnosti državnog budžeta. Vlada je, zajedno sa merama fiskalne konsolidacije, pokrenula program ekonomskih reformi podržan zaključivanjem *stand by* aranžmana sa Međunarodnim monetarnim fondom (u daljem tekstu: MMF) koji je odobren u februaru 2015. godine. Tužena je određene mere u cilju smanjenja budžetskih rashoda uvela još tokom 2013. godine.

102. Naime, Republika Srbija je u vreme donošenja Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija bila u ozbiljnoj finansijskoj krizi koju je karakterisao značajan nedostatak

novca u budžetu. Tužena je više godina imala ozbiljnih problema sa strukturnim deficitom u budžetu, pa je, u saradnji sa MMF-om, pokušala da sprovede odgovarajuće ekonomske reforme u cilju postizanja fiskalne stabilnosti.

103. Program sa MMF-om obuhvatao je tri stuba: uspostavljanje stabilnih javnih finansija, jačanje otpornosti finansijskog sistema i sprovođenje strukturnih reformi kao podrška privrednom rastu. Tužena naglašava da je u trenutku zaključivanja aranžmana sa MMF-om javni dug imao uzlaznu putanju preteći da pređe granicu od 80% BDP, dok je na kraju 2014. godine deficit bio na nivou od 6,2% BDP¹³. U toku 2014. godine, pre programa fiskalne konsolidacije, plate zaposlenih u javnom sektoru i penzije činile su više od polovine ukupne javne potrošnje tj. 51,4%.

104. Imajući u vidu loše stanje u javnim finansijama i potrebu hitnog smanjenja rashoda iz budžeta, Tužena je, između ostalog, preduzela meru privremenog smanjenja penzija. S tim u vezi, Tužena se poziva na čvrst stav iz prakse Suda da su nacionalne vlasti, zbog svog neposrednog poznavanja društva i njegovih potreba, u boljem položaju od međunarodnog sudije da odluče šta je „u javnom interesu“ na društvenoj ili ekonomskoj osnovi, te će Sud generalno poštovati izbor politike zakonodavca osim ako je „očigledno bez razumnog osnova“ (videti *Stec i drugi protiv Ujedinjenog kraljevstva*, br. 65731/01 i 65900/01, Veliko veće, stav 52, presuda od 12. aprila 2006. godine).

105. Sistem penzijskog osiguranja u Republici Srbiji se zasniva na sistemu tekućeg finansiranja (*pay as you go*) tj. na sistemu međugeneracijske solidarnosti (tzv. Bizmarkov model). Ovakav sistem podrazumeva da svi koji rade i po tom osnovu ostvaruju prihode - osiguranci, po principu obaveznosti, kroz doprinose za penzijsko osiguranje, finansiraju penzije sadašnjih korisnika penzija.

106. Tužena ne ignoriše činjenicu da se prava iz penzijskog osiguranja ostvaruju zavisno od, između ostalog, visine osnovice na koju je plaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje (videti Relevantno pravo - stav 51 ovih Zapažanja - član 5. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju). Međutim, visina doprinosa ne može biti jedini ili isključivi faktor koji utiče na visinu penzije.

107. U smislu prethodno iznetog, Tužena ukazuje da je Ustavni sud prilikom ocene ustavnosti Zakona valjano objasnio prirodu sistema penzijskog osiguranja u Republici Srbiji. Ustavni sud je u obrazloženju rešenja IUz. 531/2014 od 23. septembra 2015. godine, pored ostalog, naveo: „Dakle, doprinosi za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje ne prikupljaju se radi finansiranja penzija generacije koja trenutno uplaćuje doprinose, već radi finansiranja penzije generacije koja trenutno koristi pravo na penziju (korisnici). To znači i da nema kapitalizacije prikupljenih doprinosa, ali i da zaposleni i drugi osiguranici, za uzvrat, od države (nadležnog fonda obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja) dobijaju jemstvo da će u budućnosti, kada prestanu da rade (kada im prestane svojstvo osiguranika) dobiti pripadajuće penzijsko davanje. Drugačije rečeno, korisnicima penzije ne isplaćuju se sredstva koja su oni sami uplatili u vidu doprinosa za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje, već im se penzije isplaćuju iz doprinosa koje će uplatiti aktuelna radno aktivna generacija osiguranika. Stoga i visina davanja po osnovu ostvarenog prava iz penzijskog osiguranja, odnosno visina penzije koja se u svakom pojedinačnom slučaju utvrđuje licu koje je ostvarilo pravo, ne zavisi samo od ukupnog iznosa uplaćenih doprinosa, već neposredno zavisi i od rasta ili pada privrede, bruto društvenog proizvoda zemlje u datom trenutku (razlozi ekonomske i finansijske

¹³ Aneks 12 – dopis Ministarstva finansija 05 Broj: 337-00-133/2021 od 21. maja 2021. godine

prirode), te i drugih značajnih faktora, kao što su odnos broja osiguranika – zaposlenih za koje poslodavac uplaćuje doprinose ili koji ih sami sebi uplaćuju i broja korisnika penzijskih davanja, demografskih kretanja i sl.“

108. Niz negativnih faktora je uticao na nastanak i produbljivanje krize srpskog penzijskog sistema, počev od političke krize i oružanih sukoba na prostoru bivše Jugoslavije devedesetih godina prošlog veka. Na održivost domaćeg penzijskog sistema uticali su i nepovoljna demografska situacija, neplaćanje doprinosa u periodima izrazitog pada privredne aktivnosti, nedovoljno uspešan proces privatizacije društvenih i državnih preduzeća, rast nezaposlenosti, produženje životnog veka stanovništva i drugo. **Sve pomenute okolnosti doprinele su tome da se u velikoj meri direktno iz budžeta finansira isplata penzija, jer doprinosi koje plaća aktuelna radno aktivna generacija nisu bili dovoljni za finansiranje penzija koje su se isplaćivale tadašnjim penzionerima.**

109. Kako se značajan deo novca namenjen za isplatu penzija obezbeđivao direktno iz budžeta, kriza penzijskog sistema kulminirala je zajedno sa opštom krizom javnih finansija koja je bila propraćena brzim rastom javnog duga i budžetskim deficitom.

110. U smislu navoda iznetih u prethodna dva stava, Tužena ukazuje na sledeće podatke: rast javnog duga u periodu od 2008. do 2016. godine (2014. godine javni dug Republike Srbije je bio 66,2 % BDP, dok je 2015. godine iznosio 70,0% BDP); pad BDP po glavi stanovnika u 2014. godini u odnosu na 2013. godinu, kao i rast BDP počev od 2015. godine pa nadalje; značajan pad u odnosu broja zaposlenih i penzionera od 1974. godine do 2014. godine (od 3,8 zaposlenih na jednog penzionera, do 1,4 zaposlenih na jednog penzionera)¹⁴; izrazito loša demografska situacija - povećanje broja umrlih u odnosu na broj rođenih u toku jedne godine počev od 1994. do 2014. godine¹⁵; rast stope nezaposlenosti u periodu od 2008. do 2012. godine, uz postepeno smanjivanje nezaposlenosti počev od 2013. godine; učešće ukupnih transfera iz budžeta u finansiranju PIO Fonda je u periodu od 2009. do 2014. godine bilo preko 40%. Tužena skreće pažnju da je Ustavni sud, prilikom ocene ustavnosti predmetnog Zakona, pored ostalog, uzeo u obzir činjenicu da se iz budžeta na ime dotacija PIO Fondu obezbeđuje oko 45% od ukupno potrebnih sredstava za isplatu penzija (videti stranu 14. rešenja IUz. 531/2014 od 23. septembra 2015. godine).

111. Podaci navedeni u prethodnom stavu sadržani su u dopisima PIO Fonda 02 Broj: 181-2006/21 od 21. maja 2021. godine, Ministarstva finansija 05 Broj: 337-00-133/2021 od 21. maja 2021. godine i mejla Republičkog zavoda za statistiku od 8. marta 2021. godine priloženim kao Aneks 12, 13 i 14 uz ova Zapažanja.

112. Suočena sa velikim rashodima iz budžeta, visokom stopom nezaposlenosti, padom BDP, visokim javnim dugom i drugim negativnim pokazateljima, Tužena je odlučila da u okviru programa fiskalne konsolidacije i ekonomskih reformi, uz partnerstvo sa MMF-om, preduzme niz različitih mera, uključujući i privremeno smanjenje penzija, kako bi izašla iz teške ekonomske krize. S tim u vezi, Tužena ukazuje da je Ustavni sud, prilikom odlučivanja o podnetoj inicijativi za ocenu ustavnosti, uzeo u razmatranje obrazloženje Predloga Zakona privremenom uređivanju načina isplate penzija, pa je u rešenju IUz. 531/2014 od 23. septembra 2015. godine, između ostalog, konstatovao sledeće: „... - da za donošenje predloženog zakona postoji posebno važan javni interes koji se ogleda u potrebi očuvanja stabilnosti ekonomskog sistema države u uslovima finansijske krize, podmirivanja obaveza države i osiguranja

¹⁴ Aneks 13 - Dopis PIO Fonda 02 Broj: 181-2006/21 od 21. maja 2021. godine

¹⁵ Aneks 14 - Mejl Republičkog zavoda za statistiku od 8. marta 2021. godine

nesmetanog obavljanja svih državnih funkcija i zadataka: da se, dakle, zakon ne donosi u tzv. „redovnoj“ situaciji, već u jednoj posebnoj neredovnoj situaciji u kojoj država mora brzim interventnim merama da otkloni negativne efekte finansijske krize, obezbeđivanjem sredstava za njeno prevazilaženje; da je, prema tome, legitimni cilj predloženog zakona očuvanje ekonomske stabilnosti države i obezbeđivanje socijalne zaštite građana u uslovima finansijske krize...“.

113. Sledom svega iznetog, Tužena smatra da je privremeno smanjenje penzija učinjeno radi postizanja legitimnog cilja odnosno da sprovedeno u cilju zaštite javnog interesa - obezbeđivanja finansijske održivosti penzijskog sistema i održivosti državnog budžeta u uslovima ozbiljne finansijske krize.

- *Dodatne mere u neposrednoj vezi sa privremenim smanjenjem penzija*

114. Tužena smatra da je u kontekstu ocene javnog interesa u smislu člana I. Protokola I uz Konvenciju, potrebno razmotriti i dodatne mere koje je država preduzela, a koje su u neposrednoj vezi sa privremenim smanjenjem penzija.

115. Ubrzo nakon donošenja predmetnog Zakona, izvršene su odgovarajuće izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu, u cilju obezbeđivanja fiskalne stabilnosti države tj. kako bi se u buduće izbegao rast penzija i plata zaposlenih u javnom sektoru za koje nema obezbeđenog novca u budžetu. U tom smislu, Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu („Službeni glasnik“ broj 142/2014) propisana su fiskalna pravila koja nalažu svođenje rashoda za plate i penzije na održiv nivo, tako da će se težiti tome da učešće plata opšteg nivo države u BDP bude do 7%, odnosno učešće penzija u BDP do 11%. Takođe, istim izmenama i dopunama zakona propisano je da se povećanje plata i penzija može vršiti samo u godini u kojoj se procenjuje da će učešće plata opšteg nivoa države u BDP da bude do 7%, a učešće penzija do 11% u BDP, i to najviše dva puta godišnje, ali tako da učešće plata i penzija ne bude iznad navedenih procenata (videti Relevantno pravo - stav 56 ovih Zapažanja - član 27e. st. 28. i 29. Zakona o budžetskom sistemu).

116. Imajući u vidu privremeno smanjenje penzija i nova fiskalna pravila uvedena izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu, izvršene su odgovarajuće izmene Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Naime, Zakonom o izmenama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni glasnik“ broj 142/2014) bilo je propisano da za vreme važenja Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija do povećanja penzija može doći samo u skladu sa zakonima kojima se uređuju budžetski sistem i budžet (videti Relevantno pravo - stav 53 ovih Zapažanja – član 2. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz decembra 2014. godine). Na ovaj način Tužena je za vreme važenja predmetnog Zakona izuzela iz primene tadašnje kriterijume za redovno usklađivanje penzija (videti Relevantno pravo - stav 52 ovih Zapažanja - član 80. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju).

117. Uvođenje novih fiskalnih pravila, kao i izmene Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, predstavljaju dodatne mere, uvedene u okviru programa fiskalne konsolidacije, koje su imale za cilj da osiguraju pozitivne efekte privremenog smanjenja penzija.

- Poseban osvrt na uštede ostvarene usled privremenog smanjenja penzije kao i na druge pozitivne efekte mera fiskalne konsolidacije

118. Imajući u vidu da je Sud pozvao Vladu da dostavi informacije o potrebi uvođenja mere smanjenja penzije, kao i o uštedama koje su posledica navedene mere, Tužena u kontekstu ocene javnog interesa u smislu člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju iznosi podatke o efektima smanjenja penzija i drugih mera fiskalne konsolidacije.

119. Smanjenje penzija imalo je značajne efekte na uštede u državnom budžetu. Konkretni finansijski efekat predmetnog Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija jeste **ušteda od 98,9 milijardi dinara u periodu važenja pomenutog zakona** (videti Aneks 12 uz ova Zapažanja).

120. Osim privremenog smanjenja penzija, kao što je već rečeno, preduzete su određene mere još u toku 2013. godine, a sve u cilju smanjenja rashoda iz budžeta i povećanja prihoda. S tim u vezi, Tužena naglašava da je Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS“, broj 108/13) uvedena striktna kontrola zapošljavanja u javnom sektoru - novo zapošljavanje bilo je dozvoljeno samo izuzetno, a na osnovu posebne saglasnosti Vlade (videti Relevantno pravo - stav 56 ovih Zapažanja - član 27e. st. 34-38 Zakona o budžetskom sistemu).

121. Takođe je, u cilju fiskalne konsolidacije, došlo do smanjenja plata zaposlenima u javnom sektoru, najpre na osnovu Zakona o umanjenju neto prihoda lica u javnom sektoru („Službeni glasnik RS“, broj 108/13) koji je važio od 1. januara 2014. do 1. novembra 2014. godine, a potom i na osnovu Zakona o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava („Službeni glasnik RS“, br. 116/04 i 95/18). Osim navedenog, izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica povećana je poreska stopa sa 10% na 15% i ukinuti su različiti poreski podsticaji, dok je izmenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrednost posebna stopa PDV povećana sa 8% na 10%.

122. U prethodna dva stava pobrojane su samo neke od mera koje su preduzete u cilju smanjenja rashoda i postizanja održivosti javnih finansija. Domaće vlasti su u cilju pospešivanja privredne aktivnosti i rasta zaposlenosti u toku 2014. godine donele značajne izmene i dopune Zakona o radu („Službeni glasnik RS“, broj 75/2014) i Zakona o stečaju („Službeni glasnik RS“, broj 83/2014), a donet je i novi Zakon o privatizaciji („Službeni glasnik RS“, broj 83/2014), sve u cilju ubrzanja procesa prodaje preostalih društvenih preduzeća. Nastavljeno je sa direktnim finansijskim subvencijama domaćim i stranim kompanijama koje odluče da investiraju u proizvodnju na teritoriji Republike Srbije.

123. Imajući u vidu direktno finansiranje isplate penzija iz budžeta i međusobnu povezanost različitih ekonomskih faktora (npr. rast BDP najčešće dovodi do rasta zaposlenosti, a rast zaposlenosti dalje dovodi do povećanja uplate doprinosa PIO Fondu i smanjenja dotacija iz budžeta), Tužena smatra da je efekte privremenog umanjenja penzija najbolje razmatrati zajedno sa efekima drugih mera preduzetih u cilju fiskalne konsolidacije i ekonomskog oporavka.

124. Dalje, Tužena ističe da je usled primene mera fiskalne konsolidacije pozitivan rezultat ostvaren 2017. godine. Suficit budžeta opšte države, koji pored budžeta Republike, uključuje i organizacije za obavezno socijalno osiguranje (PIO Fond, Republički fond za zdravstveno osiguranje i Nacionalnu službu za zapošljavanje), lokalni nivo vlasti i preduzeća za izgradnju

i održavanje putne infrastrukture, iznosio je 52.3 milijarde dinara, odnosno 1.1% BDP, dok je suficit u budžetu Republike izosio 33,9 milijarde dinara, odnosno 0,7% BDP (videti aneks 12 uz ova Zapažanja).

125. Program mera fiskalne konsolidacije i ekonomskih reformi dao je pozitivne rezultate. Od 2016. godine primetan je trend pada javnog duga, osim u 2020. godini zbog pandemije korona virusa (videti Aneks 12 uz ova Zapažanja). U periodu od 2015. godine udeo finansiranja isplate penzija iz budžeta je sve manji, tako da je 2019. godine iznosio 25,3% (videti Aneks 12 uz ova Zapažanja). Takođe, u Republici Srbiji je stopa nezaposlenosti od 2014. godine u znatnom padu, tako da je u 2014. godine iznosila 19,2%, a 2019. godine 10,4% (videti Aneks 14 uz ov Zapažanja).

126. Imajući u vidu da je usled primene programa fiskalne konsolidacije otpočeo postepeni finansijski oporavak Republike Srbije, svim korisnicima penzija je za vreme važenja predmetnog Zakona izvršeno uvećanje penzija u toku 2015, 2016 i 2017. godine i izvršene su im jednokratne isplate od po 5.000,00 dinara (videti st. 10 i 11 ovih Zapažanja). Navedena povećanja i jednokratne isplate su bile posledica tadašnjih finansijskih mogućnosti države koja se polako oporavljala od ozbiljne finansijske krize i predstavljala je jasan pokazatelj široj javnosti da je mera smanjenja penzija ograničenog trajanja, te da program fiskalne konsolidacije daje rezultate.

127. Pravni osnov za uvećanje penzija i jednokratne isplate za vreme važenja predmetnog Zakona bile su odgovarajuće odredbe Zakona o budžetskom sistemu i Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (videti Relevantno pravo - stav 56 ovih Zapažanja - član 27e. st. 43, 44. i 47. Zakona o budžetskom sistemu i stav 53 ovih Zapažanja - član 2. Zakona o izmenama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2014. godine).

128. Mere preduzete u okviru programa fiskalne konsolidacije obezbedile su postepen finansijski oporavak zemlje uz obezbeđivanje stabilnosti budžeta. Međutim, dostizanje potpune fisklane stabilnosti zavisi od niza različitih faktora (ekonomski, politički, demografski i dr.), što zahteva od Tužene da određene mere promeni, prilagodi ili ukine, zavisno od stepena finansijskog oporavka. Postizanje makroekonomske stabilnosti zemlje, uključujući i finansijsku održivost penzijskog sistema, nije cilj koji se može dostići brzo, niti samo na osnovu ušteda u budžetu tj. smanjenjem rashoda.

129. **Finansiranje funkcija moderne države je složen proces, i kao što je već rečeno, na dostizanje fiskalne stabilnosti utiču različite okolnosti, tako da je neophodno vreme da država evaluira realne efekte, i što je još važnije, na osnovu tih efekata, da precizno predvidi trendove ključnih ekonomskih pokazatelja u kratkom i srednjem roku (rast BDP, kretanje javnog duga, kretanje stope nezaposlenosti, priliv domaćih i stranih investicija itd.).** Shodno navedenom, Tužena ukazuje da je Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija prestao da važi 30. septembra 2018. godine, kada su domaće vlasti bile sigurne da je postignut nivo fiskalne stabilnosti koji omogućava isplate penzija svim korisnicima u punom iznosu.

130. Izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju propisano je da Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija prestaje da važi i da će osnov za isplatu penzije za mesec oktobar 2018. godine činiti penzija isplaćena za mesec oktobar 2014. godine (videti Relevantno pravo - stav 54 ovih Zapažanja - član 53. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz septembra 2018. godine). Na ovaj način Tužena je ukinula meru privremenog smanjenja penzija i od penzije za oktobar 2018. godine počela sa isplatom ukupnog iznosa penzije uvećanog za odgovarajuća usklađivanja.

131. Tužena skreće pažnju da prilikom ukidanja mere privremenog smanjenja penzija domaće vlasti još uvek nisu smatrale da je obezbeđena puna finansijska održivost penzijskog sistema. Izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz septembra 2018. godine zadržano je u suštini isto rešenje u pogledu usklađivanja penzija, tako da je bilo propisano da će se do dostizanja finansijske održivosti sistema penzijskog i invalidskog osiguranja, penzije usklađivati na način utvrđen propisima kojima se uređuje budžet i budžetski sistem (videti Relevantno pravo - stav 54 ovih Zapažanja - član 9. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz septembra 2018. godine).

132. Izmenama i dopunama zakona navedenog u prethodnom stavu uvedena je mogućnost plaćanja posebnog uvećanja uz penziju (novčani iznos kao uvećanje uz penziju) u zavisnosti od ekonomskih kretanja i finansijskih mogućnosti budžeta Republike Srbije, s tim što sredstva za ove namene ne mogu biti viša od 0,3% BDP na godišnjem nivou (videti Relevantno pravo - stav 54 ovih Zapažanja - član 37. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz septembra 2018. godine).

133. Glavni pokazatelj da su domaće vlasti postigle punu finansijsku održivost penzijskog sistema jeste činjenica da je izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz decembra 2019. godine uveden novi kriterijum za usklađivanje penzija. Naime, novi kriterijum obuhvata promenu potrošačkih cena i promenu prosečne neto zarade, dok je odredba koja predviđa usklađivanje penzija na osnovu zakona o budžetskom sistemu obrisana (videti Relevantno pravo - stav 55 ovih Zapažanja - čl. 22. i 23. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz decembra 2019. godine).

134. Na kraju, Tužena ukazuje da je na osnovu gore pomenutih izmena i dopuna zakona svim podnosiocima povećana penzija za 5,4% od januara 2020. godine i za 5,9% od januara 2021. godine (videti Aneks-13 uz ova Zapažanja).

135. Shodno napred navedenom, Tužena ističe da je mera privremenog smanjenja penzija, zajedno sa ostalim merama koje su preduzete u okviru programa fiskalne konsolidacije, dala pozitivne efekte - uspostavljena je fiskalna stabilnost i finansijska održivost penzijskog sistema. Na ovaj način je ostvaren je legitimni cilj zbog koga je došlo do mešanja u pravo podnosilaca na mirno uživanje imovine.

- Proporcionalnost mešanja u pravo podnosilaca

136. Stav Suda je da svako mešanje u mirno uživanje imovine mora biti razumno proporcionalno legitimnom cilju koji se želi postići, odnosno da se mora uspostaviti „pravična ravnoteža“ između opšteg interesa zajednice i zahteva zaštite osnovnih prava pojedinca (videti *Mockiene protiv Litvanije*, broj 75916/13, stav 43, odluka od 4. jula 2017. godine).

137. U nastavku Zapažanja Tužena iznosi argumente koji pokazuju da je mešanje u pravo podnosilaca bilo srazmerno i da podnosioci predstavnici nisu pretpreli preterano veliki teret usled privremenog smanjenja penzija.

- *Poseban osvrt na privremeni karakter mere smanjenja penzija*

138. Tužena smatra da je u kontekstu ocene proporcionalnosti mešanja u pravo podnosilaca potrebno najpre razmotriti privremeni karakter mere smanjenja penzija. Neosnovane su tvrdnje

pojedinih podnosilaca da izostanak tačnog vremena kada Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija prestaje da važi čini meru smanjenja penzije trajnom.

139. Mera smanjenja penzija kojom je izvršeno mešanje u pravo podnosilaca na mirno uživanje imovine bila je privremenog karaktera, što se može zaključiti na osnovu sledećih argumenata.

140. Prvo - Na osnovu samog naziva predmetnog Zakona (Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija) kojim je uvedeno smanjenje penzija određenim kategorijama penzionera može se jasno utvrditi da je ova mera privremenog karaktera. Iz samog naziva Zakona penzioneri su informisani da smanjenje penzija neće biti trajnog karaktera, već da je u pitanju mera ograničenog trajanja preduzeta u cilju očuvanja finansijske održivosti penzijskog sistema u Republici Srbiji (videti Relevantno pravo - stav 57 - član 1. Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija).

141. Drugo - Predmetni Zakon je prestao da važi 30. septembra 2018. godine. Počev od oktobarske penzije u 2018. godini, koja se isplaćuje u novembru, svim penzionerima se isplaćuje pun iznos penzije bez umanjenja predviđenog pomenutim Zakonom i uz sva usklađivanja (uvećanja) koja su u međuvremenu bila propisana Zakonom o budžetskom sistemu (videti Relevantno pravo - stav 56 ovih Zapažanja - član 27e. st. 43, 44 i 47 Zakona o budžetskom sistemu). Prestankom važenja predmetnog Zakona u septembru 2018. godine, Tužena je nedvosmisleno pokazala da je mera smanjenja penzija bila privremenog karaktera.

142. Treće - Tužena ističe da se vremensko ograničenje važenja predmetnog Zakona nije unapred moglo odrediti, jer se trajanje finansijske krize i krajnji domašaj pozitivnih efekata primene mera fiskalne konsolidacije, uključujući krajnje efekte smanjenja penzija, nisu mogli *ab initio* predvideti. Naime, postizanje fiskalne stabilnosti, uključujući finansijsku održivost penzijskog sistema, nije cilj koji su domaće vlasti mogle postići u kratkom roku. Naprotiv, Tužena je preduzela niz različitih mera kao što su smanjenje plata zaposlenih i zabrana novog zapošljavanja u javnom sektoru, podizanje poreza i ukidanje određenih poreskih olakšica, uvođenje novih fiskalnih pravila i sl. čiji rezultati su se morali sačekati i adekvatno proceniti (videti st. 120 i 121 ovih Zapažanja). Dodatno, domaće vlasti su u cilju podsticanja privredne aktivnosti i povećanja zaposlenosti preduzele i druge mere (videti stav 122 ovih Zapažanja).

143. Četvrto - Za vreme važenja predmetnog Zakona, u skladu sa finansijskim mogućnostima države, došlo je do izvesnog uvećanja penzija u toku 2015, 2016 i 2017. godine, a izvršene su i jednokratne isplate svim penzionerima od 5.000 dinara u 2016. i 2017. godini. Uvećanjem penzija i jednokratnim isplatama za vreme važenja predmetnog zakona domaće vlasti su poslale jasnu poruku penzionerima i celoj javnosti da dolazi do postepenog finansijskog oporavka zemlje, tako da će mera smanjenja penzija trajati što je kraće moguće.

144. Peto - Da je mera smanjenja penzija privremenog karaktera pokazuje i činjenica da je izmenama i dopunama zakona iz decembra 2014. godine propisano da se povećanje plata i penzija može vršiti samo u godini u kojoj se na osnovu odgovarajućih planskih dokumenata nadležnih organa očekuje, odnosno procenjuje da će učešće plata opšteg nivoa države u BDP da bude do 7%, odnosno učešće penzija u BDP do 11%, i to najviše dva puta godišnje, ali tako da očekivano učešće plata opšteg nivoa države, odnosno penzija u BDP nakon usklađivanja ne bude iznad navedenih procenata (videti Relevantno pravo - stav 56 ovih Zapažanja - član 27e. stav 29. Zakona o budžetsom sistemu). Na osnovu same formulacije zakonske odredbe može se zaključiti da je mera smanjenja penzija privremenog karaktera, te da do povećanja penzija može doći u godini kada se procenjuje da učešće penzija u BDP neće prelaziti 11%.

145. Shodno napred navedenom, Tužena zaključuje da je mera smanjenja penzija, uvedena u cilju postizanja finansijske održivosti penzijskog sistema u uslovima finansijske krize, bila nesporno privremenog karaktera.

- Poseban osvrt na proporcionalnost mešanja u pravo podnosioca na mirno uživanje imovine

146. Tužena najpre podseća na stav Suda da, iako se prava koja proizlaze iz uplate doprinosa u sistem socijalnog osiguranja, posebno pravo na ostvarivanje naknade iz takvog sistema (na primer u obliku penzije), mogu zahtevati na osnovu člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju, navedena odredba se **ne može tumačiti tako da daje pojedinacu pravo na penziju u određenom iznosu** (videti *Janković protiv Hrvatske*, broj 43440/98, odluka od 12. oktobra 2000. godine).

147. Imajući u vidu okolnosti konkretnog slučaja, Tužena smatra da podnosioci predstavki nisu pretrpeli preterani teret usled privremenog smanjenja penzija iz tri glavna razloga.

148. Prvo - Zakonom o privremenom uređivanju načina isplate penzija je na jasan i precizan način propisano da će umanjene penzije primati samo penzioneri čije su penzije veće od 25.000 dinara. Takođe, zakon je predviđao da će penzije veće od 40.000 dinara biti umanjene u većem procentu, dok će penzije koje su veće od 25.000 a manje od 40.000 dinara biti umanjene u manjem procentu. Na ovaj način domaće vlasti su izuzele od smanjenja one penzionere koji imaju niske penzije štiteći načelo socijalne pravde prilikom donošenja predmetnog Zakona.

149. Tužena ukazuje da je u oktobru 2014. godine prosečan iznos penzije u Republici Srbiji bio 24.338 dinara, da je ukupan broj penzionera bio 1.730.443, a da je 1.039.844 penzionera primalo penziju manju od 25.000 dinara (videti Aneks 13 uz ova Zapažanja). Na osnovu navedenih podataka može se zaključiti da je u vreme uvođenja mere privremenog smanjenja penzija većina penzionera primala iznose manje od 25.000 dinara - iznos koji je neznatno veći od tada prosečne penzije u Republici Srbiji.

150. Uzimajući u obzir podatke iz prethodnog stava, kao i opšte poznatu činjenicu da je kupovna moć prosečne penzije mala, domaće vlasti su se odlučile da od privremenog smanjenja penzija izuzmu korisnike čija visina penzije ne prelazi 25.000 dinara. Drugim rečima, mera privremenog smanjenja penzija obuhvatila je manji broj penzionera i najveće smanjenje je bilo predviđeno za one penzionere koji primaju najveće iznose penzija (preko 40.000 dinara). S tim u vezi, Tužena ukazuje da je Ustavni sud prilikom odlučivanja o ustavnosti mere privremenog smanjenja penzija uzeo u obzir obrazloženje Predloga Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija, tako da je u rešenju IUz. 531/2014 od 23. septembra 2015. godine, između ostalog, konstatovao sledeće: „...da je osnovni princip od koga je predlagač zakona pošao prilikom određivanja ove mere bio solidarnost društvenih subjekata u obezbeđivanju sredstava za ravnomernije podnošenje tereta finansijske krize, radi obezbeđivanja prava onih subjekata koji ne mogu samostalno, bez pomoći države, opstati u nastalim uslovima; da posebno treba imati u vidu da je smanjenje penzija predviđeno samo za one subjekte sa većim penzijama, a ne i za sve penzionere, čime predloženi zakon štiti osnovne principe socijalne pravde, jer je iz kategorije obveznika prema kojima bi bila preduzeta ove mera isključio penzionere sa manjim penzijama (sve one čija penzija nije veća od 25.000 dinara), svrstavajući ih u kategoriju onih koji ne mogu solidarno da daju doprinos u prevazilaženju negativnih posledica krize, jer su i sami ovom krizom egzistencijalno ugroženi;“.

151. Drugo - Svi podnosioci predstavki spadaju u kategoriju korisnika čije penzije su bile veće od 40.000 dinara, odnosno penzije su im umanjene u većem procentu za vreme važenja predmetnog Zakona. Tužena ne spori da iznosi za koje su podnosiocima umanjene penzije nisu zanemarljivi, međutim umanjenje nije bilo takvo da je povređena sama suština prava na penziju, odnosno podnosioci nisu lišeni sredstava za život. Umanjenje penzija podnosilaca je u novembru 2014. godine bilo u rasponu od 4.190,61 dinara (umanjenje od 9,62%) do 14.469,05 dinara (umanjenje od 17,09%). Svi podaci o iznosima smanjenja penzija za vreme važenja gore pomenutog zakona mogu se videti u potvrdama koje je izdao PIO Fond¹⁶.

152. Lični ekonomski i socijalni položaj podnosilaca predstavki nije ugrožen usled smanjenja penzija. Naime, iz istraživanja Republičkog zavoda za statistiku o prihodima i ličnoj potrošnji domaćinstava u poslednjem kvartalu 2014. godine (smanjenje penzija je počelo od isplate za novembar 2014. godine), može se utvrditi da su u tom periodu prosečni prihodi domaćinstva u Republici Srbiji iznosili ukupno 59.174 dinara¹⁷. S tim u vezi, Tužena ukazuje da su izosi penzija koji su isplaćeni podnosiocima za novembar 2014. godine bili u rasponu od 39.371,82 dinara do 70.207,12 dinara, **odnosno da su bili veći od polovine prosečnih mesečnih prihoda domaćinstva u datom periodu, ili čak i veći od celog iznosa prosečnog mesečnog prihoda domaćinstva (kao u slučaju prvog, drugog i petog podnosioca).**

153. Shodno navedenom, Tužena zaključuje da podnosioci usled smanjenja penzija nisu izgubili sredstva za život, niti je došlo do drastičnog pogoršanja njihovog ekonomskog i socijalnog položaja, tako da se preduzeta mera privremenog smanjenja penzija može oceniti kao razumna i srazmerna.

154. Ne sme se zanemariti činjenica da su u toku važenja predmetnog Zakona podnosiocima u nekoliko navrata uvećane penzije u skladu sa zakonom kojim se uređuje budžetski sistem, čime je poboljšan njihov ekonomski položaj. Zahvaljujući novim kriterijumima za usklađivanje penzija koji su uvedeni izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz decembra 2019. godine, a nakon uspostavljene finansijske konsolidacije o kojoj je u gornjem tekstu Zapažanja bilo reči, **dan danas svi podnosioci imaju penzije u iznosima znatno većim nego u oktobru 2014. godine** (videti Aneks 13 uz ova Zapažanja).

155. Treće - Tužena ponavlja da je mera privremenog smanjenja penzija važila nešto manje od četiri godine i da su domaće vlasti, istog momenta kada su se za to stvorili ekonomski uslovi, nastavile sa isplatom penzija u punom iznosu.

156. U kontekstu ispitivanja proporcionalnosti preduzete mere, Tužena dodatno naglašava da predmetnim Zakonom nije menjana suština prava iz penzijskog osiguranja, odnosno nije menjan kvalitet prava propisanih Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju. Predmetni Zakon je samo predviđao da će se privremeno, određenim kategorijama penzionera, isplaćivati penzije u umanjenom iznosu.

157. Iz svega do sada iznetog, Tužena smatra da je mešanje u pravo podnosilaca na mirno uživanje imovine, u vidu privremenog smanjenja penzija, bilo predviđeno zakonom, da je učinjeno radi postizanja legitimnog cilja (u javnom interesu) i da je bilo proporcionalno, odnosno da je uspostavljena pravična ravnoteža između opšteg interesa zajednice i privatnog interesa pojedinca.

P. Ivan JS.

¹⁶ Aneks 15 – potvrde PIO Fonda

¹⁷ Aneks 16 – Anketa o potrošnji domaćinstava (Raspoloživa sredstva i lična potrošnja domaćinstava u Republici Srbiji, IV kvartal 2014.) Republičkog zavoda za statistiku

- Odgovor na pitanje Suda postavljeno pod brojem 3 -

158. Podnosioci predavki nisu pretrpeli diskriminaciju prilikom uživanja svojih imovinskih prava, odnosno nisu bili diskriminirani u odnosu na kategoriju penzionera kojima nisu smanjene penzije, kao ni u odnosu na penzionere kojima je smanjenje penzija izvršeno u manjem procentu.

159. Tužena ukazuje na sledeći stav Suda: „...član 14. dopunjuje ostale materijalne odredbe Konvencije i protokola. On nema nezavisno postojanje, jer ima dejstvo isključivo u vezi sa „uživanjem prava i sloboda“ zaštićenih tim odredbama. Primena člana 14. ne pretpostavlja nužno kršenje jednog od materijalnih prava zagwarantovanih Konvencijom“ (videti *Carson i drugi protiv Ujedinjenog kraljevstva*, broj 42184/05, Veliko veće, stav 63, presuda od 16. marta 2010. godine).

160. Zakonom o privremenom uređivanju načina isplate penzija korisnici čija je penzija manja od 25.000 dinara bili su izuzeti od mere smanjenja, dok su penzije u iznosu od 25.000 do 40.000 dinara umanjene u manjem procentu, a penzije veće od 40.000 dinara u većem procentu. Ovakvo razlikovanje učinjeno zakonom ne može predstavljati diskriminaciju, budući da je zasnovano na objektivnim kriterijumima i može se racionalno opravdati.

161. Zakonodavac je ocenio da su u uslovima finansijske krize penzioneri čiji iznos penzije ne prelazi 25.000 dinara socijalno ugorženi, tako da ne mogu dati doprinos u prevazilaženju negativnih posledica krize.

162. Tužena ističe da se na osnovu ankete Republičkog zavoda za statistiku pod nazivom „Siromaštvo i socijalna nejednakost u Republici Srbiji u 2014. godini“ jasno utvrđuje da je prag rizika od siromaštva (relativna linija siromaštva) za domaćinstvo sa dvoje odraslih i jednim detetom iznosio 24.134,40 dinara¹⁸. Sledstveno, pod uslovom da je mera privremenog smanjenja penzija obuhvatila sve korisnike penzija, uključujući i one čije su penzije manje od 25.000 dinara, većina penzionera bi bila u još većem riziku od siromaštva, odnosno veliki broj građana koji je inače u nepovoljnoj materijalnoj situaciji bi bio stavljen u još teži položaj.

163. Dalje, Tužena ukazuje na opštepoznatu činjenicu da je na prostoru Balkana, uključujući i Republiku Srbiju, česta pojava da penzioneri finansijski pomažu mlađe (radno aktivne) generacije – decu i unuke, bez obzira da li sa njima žive u zajedničnom domaćinstvu ili ne. Upravo zato je važan podatak o granici siromaštva za domaćinstvo koje čine dvoje odraslih i jedno dete, a koji podatak su domaće vlasti uzele u obzir prilikom donošenja predmetnog Zakona. S tim u vezi, Tužena skreće pažnju na novinski članak objavljen u avgustu 2020. godine u tiražnom beogradskom dnevnom listu pod nazivom „Penzioneri u Srbiji svojima će dati i poslednji dinar: Čuvaju najmlađe, kuvaju, ostavljaju im stanove, brinu do kraja života“¹⁹ u kome se navodi podatak da čak 60% penzionera finansijski pomaže svoje potomke.

164. Takođe, ne bi trebalo zanemariti činjenicu da penzije manje od 25.000 dinara ne čine ni polovinu posečnih mesečnih prihoda po domaćinstvu u poslednjem kvartalu 2014. godine u Republici Srbiji (videti Aneks 16 uz ova Zapažanja), što dodatno osnažuje argumentaciju Tužene da su domaće vlasti imale objektivni i racionalan razlog za izuzimanje penzionera čije penzije nisu veće od 25.000 dinara od primene mere privremenog smanjenja penzija.

¹⁸ Aneks 17 – Anketa o prihodima i uslovima života (Siromaštvo i socijalna nejednakost u Republici Srbiji u 2014.) Republičkog zavoda za statistiku

¹⁹ <https://www.novosti.rs/vesti/drustvo/912560/penzioneri-srbiji-svojima-dati-poslednji-dinar-cuvaju-najmladje-kuvaju-ostavljaju-stance-brinu-kraja-zivota> poslednji put pristupljeno na dan 21. maj 2021. godine.

165. Tužena posebno ukazuje na stav Ustavnog suda iz rešenja IUz. 531/2014 od 23. septembra 2015. godine, zauzet prilikom odlučivanja o ustavnosti predmetnog Zakona u pogledu njegove navodne nesaglasnosti sa članom 21. Ustava i članom 14. Konvencije, da: „Polazeći od toga da su osporenim odredbama Zakona korisnici penzija različito tretirani u zavisnosti od utvrđene visine penzije, te da su od primene propisane mere izuzeti penzioneri sa nižim penzijama (svi oni čija penzija nije veća od 25.000 dinara), jer ih je zakonodavac svrstao u kategoriju lica koja ne mogu solidarno da daju doprinos u prevazilaženju negativnih posledica krize. Ustavni sud nalazi da svi korisnici penzija imaju isti pravni status, ali da se upravo u zavisnosti od visine penzije koju su primali do donošenja Zakona, nalaze u bitno različitoj (materijalnoj) situaciji, te da postoji objektivno i razumno opravdanje da na različit način snose posledice nastale krize i podnesu teret mera fiskalne konsolidacije. Prema tome, Ustavni sud smatra da sporna mera koja je zasnovana na načelu srazmernosti ne može da predstavlja povredu načela zabrane diskriminacije iz člana 21. Ustava i člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Naime, različito uređenje prava i obaveza će se smatrati diskriminirajućim samo ako propisano razlikovanje nema objektivnog i razumnog opravdanja, odnosno ako se time ne ostvaruje legitiman cilj ili ako ne postoji srazmernost između propisane zakonske mere i cilja koji se želi postići, a što ovde, po shvatanju Ustavnog suda, nije slučaj.“.

166. Po nalaženju Tužene, propisivanje većeg procenta umanjenja penzija podnosiocima predstavki u odnosu na penzionere čije su penzije iznosile od 25.000 do 40.000 dinara, ne predstavlja diskriminaciju. Zakonodavac je predvideo veći teret za one penzionere koji imaju veće penzije. S tim u vezi, Tužena ponovo ukazuje na anketu Republičkog zavoda za statistiku o prosečnim mesečnim prihodima domaćinstava u poslednjem kvartalu 2014. godine na osnovu koje se može utvrditi da iznos od 40.000 dinara predstavlja oko dve trećine prosečnog mesečnog prihoda domaćinstva u Republici Srbiji (videti Aneks 16 uz ova Zapažanja). Sa druge strane, penzije u visini od 25.000 do 40.000 dinara pokrivaju znatno manji deo prosečnog mesečnog prihoda domaćinstva, tako da je sasvim opravdano i razumno što su penzije u navedenom rasponu smanjene u manjem procentu.

167. Tužena zaključuje da podnosioci nisu bili diskriminisani, odnosno da nije došlo do povrede člana 14. Konvencije u vezi sa članom 1. Protokola 1 uz Konvenciju, kao ni člana 1. Protokola 12 uz Konvenciju na štetu prvog, drugog, trećeg, četvrtog, petog, osmog, desetog i jedanaestog podnosioca predstavke.

V ZAKLJUČAK

168. Prvi zaključak Tužene je da su podnosioci imali na raspolaganju delotvorno pravno sredstvo za svoje pritužbe na domaćem nivou u smislu člana 1. Protokola 1 uz Konvenciju, tako da nije došlo do povrede člana 13. Konvencije na štetu prvog, osmog, devetog i jedanaestog podnosioca predstavke.

169. Drugi zaključak Tužene je da je privremeno smanjenje penzija predstavljalo mešanje u pravo na mirno uživanje imovine podnosilaca koje je bilo predviđeno zakonom, služilo je postizanju legitimnog cilja i bilo je proporcionalno.

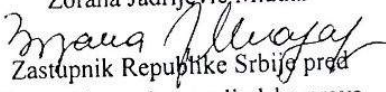
170. Treći zaključak Tužene je da podnosioci predstavke nisu pretrpeli diskriminaciju prilikom privremenog smanjenja penzija, odnosno da nema povrede člana 14. Konvencije u vezi sa članom 1. Protokola 1 uz Konvenciju, kao ni člana 1. Protokola 12 uz Konvenciju na

štetu prvog, drugog, trećeg, četvrtog, petog, osmog, desetog i jedanaestog podnosioca predstavke.

171. Četvrti zaključak Tužene je da bi Sud trebalo da skine sa svoje liste predmeta predstavke četvrtog, osmog i devetog podnosioca, na osnovu odredbe člana 37. stav 1. tačka c) Konvencije.

172. Tužena ostaje pri svim navodima i zaključcima iznetim u ovim Zapažanjima.

S poštovanjem podnela,

Zorana Jadrijević Mladar

Zastupnik Republike Srbije pred
Evropskim sudom za ljudska prava