

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 04-4387 /4
Podgorica, 4. novembar 2021. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospodin Budimir Šćepanović, predsjednik

PODGORICA

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj dana 28. oktobra 2021. godine, razmotrila **Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 27a, 75, 197e st. 2 i 3 i 197ž st. 1 i 2 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni list RCG“, br. 54/03, 39/04, 79/04, 14/07 i 47/07 i „Službeni list CG“, br. 79/08, 14/10, 78/10, 34/11, 66/12, 38/13, 61/13, 60/14, 10/15, 44/15, 42/16, 55/16 i 80/20), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Milan Gajović, iz Podgorice, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.**

S tim u vezi Vlada je donijela sljedeće

MIŠLJENJE

U inicijativi se ističe da osporene odredbe Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju nijesu u saglasnosti sa odredbom člana 17 stav 2 Ustava Crne Gore, odnosno da je osporenim odredbama povrijeđen princip jednakosti da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo. U vezi sa naprijed iznijetim, podnosilac inicijative predlaže da Ustavni sud pokrene postupak za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i da donese odluku da osporene odredbe nijesu u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore i ratifikovanim Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

U vezi sa naprijed istaknutim navodima ističemo sljedeće:

Odredbama člana 27a Zakona propisano je: da se prijevremena starosna penzija određuje na način kako se određuje starosna penzija, s tim što je iznos te penzije umanjen za svaki mjesec ranijeg odlaska u penziju prije navršenih 66 godina života (muškarac), odnosno 64 godine života (žena) za 0,35% (stav 1), i da se iznos penzije utvrđen u skladu sa stavom 1 ovog člana zadržava i poslije navršenih 66 godina života (muškarac), odnosno 64 godine života (žena) (stav 2).

Članom 75 Zakona propisano je da se prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja ostvaruju od dana podnošenja zahtjeva, a najranije šest mjeseci prije tog dana.

Odredbom člana 197e stav 2 Zakona propisano je da se izuzetno od člana 27a ovog zakona, u periodu od 2026. godine do 2028. godine, osiguraniku ženi prijevremena starosna penzija određuje na način kako se određuje starosna penzija, s tim što je iznos te penzije umanjen za 0,35% za svaki mjesec ranijeg odlaska u penziju prije navršenih:

- 1) u 2026. godini 63 godine i tri mjeseca života;
- 2) u 2027. godini 63 godine i šest mjeseci života; i
- 3) u 2028. godini 63 godine i devet mjeseci života.

Odredbom stava 3 ovog člana propisano je da se iznos prijevremene starosne penzije utvrđen u skladu sa stavom 2 ovog člana zadržava i poslije navršenih godina života iz stava 2 ovog člana.

Odredbom člana 197ž stav 1 Zakona propisano je da se izuzetno od člana 27a ovog zakona, u periodu od 2011. do 2019. godine osiguraniku muškarcu prijevremena starosna penzija određuje na način kako se određuje starosna penzija, s tim što je iznos te penzije umanjen za 0,35% za svaki mjesec ranijeg odlaska u penziju prije navršenih:

- 1) u 2011. godini 64 godine života;
- 2) u 2012. godini 64 godine i šest mjesec i života;
- 3) u 2013. godini 65 godina života;
- 4) u 2014. godini 65 godina i dva mjeseca života;
- 5) u 2015. godini 65 godina i četiri mjeseca života;
- 6) u 2016. godini 65 godina i šest mjeseci života života;
- 7) u 2017. godini 65 godina i osam mjeseci života;
- 8) u 2018. godini 65 godina i deset mjeseci života;
- 9) u 2019. godini 66 godina života.

Odredbom stava 2 ovog člana propisano je da se iznos prijevremene starosne penzije utvrđen u skladu sa stavom 1 ovog člana zadržava i poslije navršenih godina života iz stava 1 ovog člana.

Ustavom Crne Gore propisano je, između ostalog, da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje (član 16 tačka 1); da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma i da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17); da je socijalno osiguranje zaposlenih obavezno i da država obezbjeđuje materijalnu sigurnost licu koje je nesposobno za rad i nema sredstava za život (član 67) i da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom (član 145).

Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima propisano je da države članice ovog pakta priznaju da, u pogledu uživanja prava koje država obezbjeđuje prema ovom paktu, država može da ograniči ta prava samo zakonom i to u onoj mjeri koja je u saglasnosti sa prirodom ovih prava i isključivo u cilju unaprjeđenja opšteg blagostanja u demokratskom društvu (član 4).

Iz citiranih odredaba Ustava proizlazi da je država ovlašćena da zakonom uredi sistem penzijskog i invalidskog osiguranja, kao i da u okviru istog uredi prava koja se obezbjeđuju u sistemu penzijskog i invalidskog osiguranja, uslove za njihovo sticanje, određivanje visine prava, način ostvarivanja prava, krug osiguranika, organ koji o pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja odlučuje, postupak odlučivanja o pravima po ovom osnovu, sistem pravne zaštite, sistem finansiranja i druga pitanja od značaja za uređenje ove oblasti. Pri tome, Ustav ne postavlja nikakve zahtjeve u odnosu na uređivanje navedenih pitanja, već ostavlja da se ta pitanja urede zakonom. To znači da je zakonodavac ovlašćen da, uređujući sistem penzijskog i invalidskog osiguranja zakonom propiše i pravo na prijevremenu penziju, uslove za sticanje prava, način njegovog ostvarivanja, kao i određivanje visine penzije, u skladu sa zakonodavnom politikom.

Propisujući osporenim odredbama čl. 27a, 75 i 197e st. 2 i 3 Zakona način određivanja prava na prijevremenu starosnu penziju, kao i dan ostvarivanja prava, odnosno da se pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja ostvaruje od dana podnošenja zahtjeva, a najranije šest mjeseci prije tog dana ako na taj dan ispunjava uslove za sticanje prava, zakonodavac je postupio saglasno ovlašćenjima propisanim Ustavom. Osporenim odredbama Zakona ne uskraćuju se Ustavom utvrđena prava već se, saglasno navedenim ovlašćenjima, utvrđuje način njihovog određivanja, konkretno, način određivanja prijevremene starosne penzije, kao i dan od kad se ostvaruju prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja. Koje će godine života i godine staža osiguranja za ostvarivanje prava na prijevremenu starosnu penziju biti propisane, kao i način njenog određivanja i dan ostvarivanja prava stvar je, kao što je naprijed navedeno, zakonodavne politike države.

Prijevremena starosna penzija ustanovljena je kao mogućnost, a ne kao zakonska obaveza, pa ostvarivanje tog prava zavisi od volje osiguranika. Kao što su Zakonom propisani uslovi za starosnu penziju, zakonodavac je odredio i uslove za prijevremenu starosnu penziju, koja podrazumijeva mogućnost za osiguranika da prije nego što ispuni uslove za starosnu penziju ostvari prijevremenu starosnu penziju, gdje je starosna granica spuštена za jednu godinu (žena), odnosno tri godine (muškarac). Činjenica da su uslovi za ostvarivanje prava na prijevremenu starosnu penziju, u pogledu godina života povoljniji od uslova propisanih za ostvarivanje prava za starosnu penziju (niža starosna granica), te da će osiguranik koji se odluči za ostvarivanje prava na prijevremenu starosnu penziju kraće od osiguranika

koji ostvaruje pravo na starosnu penziju, plaćati doprinose za obavezno socijalno osiguranje, a duže koristiti penziju, navela je zakonodavca da uvede penalizaciju prijevremene starosne penzije.

Svim osiguranicima su unaprijed poznati uslovi pod kojima se ostvaruje pravo na prijevremenu starosnu penziju i svi osiguranici koji su se odlučili da ovo pravo iskoriste nalaze se u istoj pravnoj situaciji.

U vezi sa osporenim članom 197ž st. 1 i 2 Zakona ističemo da je riječ o prelaznoj odredbi zakona, ograničenog vremenskog trajanja (odredba se primjenjivala u periodu od 2011. do 2019. godine), što znači da nije više na snazi.

Dakle, osporenim odredbama Zakona nije povrijeđen princip jednakosti osiguranika pred zakonom, jer se ovaj princip odnosi na jednakost u pravima, a ne i na jednakost u uslovima pod kojima se pojedino pravo ostvaruje i svi osiguranici, koji se nađu u istoj pravnoj situaciji, ostvaruju isto pravo pod istim uslovima propisanim osporenim odredbama Zakona i ne može se govoriti o ograničavanju prava u smislu člana 4 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Utvrđujući osporenim odredbama Zakona način na koji se određuje visina prijevremene starosne penzije, odnosno dan od kad se pravo ostvaruje, ne povrjeđuje se pravo građana na jednakost i ravnopravnost jer se utvrđeni način određivanja penzije i dan ostvarivanja odnosi jednako na sve građane koji se nalaze u istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji propisanoj osporenim odredbama.

Polazeći od naprijed iznijetih razloga, mišljenja smo da su osporene odredbe Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore i da nije povrijeđen princip jednakosti niti se istima uskraćuju Ustavom utvrđena prava.



PREDSJEDNIK
Prof. dr Zdravko Krivokapić