



Broj: 06-136/26- 2200/1

Podgorica, 30.03.2026. godine

VLADA CRNE GORE GENERALNOM SEKRETARIJATU

Povodom inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 27a stav 2 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni list RCG“, br. 54/03, 39/04, 61/04, 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, 80/20, 145/21, 86/22, 125/23, 77/24, 11/25, 122/25, 160/25 i 14/26), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Milan Gajović, Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac inicijative u bitnom navodi da odredba člana 27a stav 2 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, kojom je propisano da se iznos prijevremene starosne penzije, utvrđen u skladu sa stavom 1 ovog člana, zadržava i nakon navršenih 65 godina života, nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore, Zakonom o zabrani diskriminacije kao ni sa potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima. Prema navodima podnosioca inicijative, osporena odredba dovodi do povrede načela jednakosti i zabrane diskriminacije, jer se korisnici prijevremene starosne penzije, nakon navršenih 65 godina života, dovode u nejednak položaj u odnosu na korisnike starosne penzije, iako se kako podnosilac inicijative navodi nalaze u istoj pravnoj situaciji.

Podnosilac smatra da osporena odredba nije u saglasnosti sa članom 8 Ustava Crne Gore (zabrana diskriminacije) i članom 17 stav 2 Ustava (jednakost pred zakonom), jer se lica u istoj ili sličnoj pravnoj situaciji tretiraju različito bez objektivnog i razumnog opravdanja. Takođe se poziva na Zakon o zabrani diskriminacije, naročito na član 2 stav 3, kojim je definisana neposredna diskriminacija kao stavljanje lica u nejednak položaj u istoj ili sličnoj situaciji.

Dalje navodi da osporena odredba nije u skladu sa Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, posebno sa članom 4 i članom 11 stav 1, jer ne doprinosi unapređenju opšteg blagostanja niti poboljšanju životnog standarda, već dovodi do smanjenja prihoda penzionera.

Podnosilac ukazuje i na praksu Ustavnog suda Crne Gore u vezi sa principom zabrane diskriminacije, naglašavajući da jednaka ili slična pravna situacija zahtijeva jednako pravno postupanje.

Imajući u vidu navedeno, podnosilac inicijative predlaže da Ustavni sud Crne Gore pokrene postupak za ocjenu ustavnosti osporene odredbe, utvrdi njenu neustavnost i istu ukine ili uskladi sa Ustavom Crne Gore i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje navedene inicijative, i s tim u vezi, ističemo sljedeće:

Osporenim odredbom člana 27a Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju propisano je da se prijevremena starosna penzija određuje na način kao starosna penzija, s tim što se njen iznos umanjuje za svaki mjesec ranijeg odlaska u penziju prije navršenih 65 godina života, te da se tako utvrđeni iznos zadržava i nakon navršenih 65 godina života.

Odredbama Ustava Crne Gore, u odnosu na koje je traženo pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti osporene odredbe Zakona, propisano je da je zabranjena svaka neposredna ili posredna diskriminacija po bilo kom osnovu (član 8); da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17 stav 2); da potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava čine sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva (član 9); kao i da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima (član 145).

Polazeći od navedenih ustavnih odredbi, država je ovlašćena da zakonom uređuje sistem penzijskog i invalidskog osiguranja, uključujući prava koja se obezbjeđuju u tom sistemu, uslove za njihovo sticanje i način njihovog ostvarivanja, kao i druga pitanja od značaja za funkcionisanje sistema socijalne sigurnosti.

U konkretnom slučaju, korisnici starosne penzije i korisnici prijevremene starosne penzije nijesu u istoj pravnoj situaciji, budući da pravo na starosnu penziju ostvaruju nakon ispunjenja svih zakonom propisanih uslova, dok korisnici prijevremene starosne penzije ostvaruju pravo ranije, pod povoljnijim uslovima, ali uz umanjenje iznosa penzije.

Navedeno zakonsko rješenje zasniva se na principu aktuarske pravičnosti, prema kojem se visina penzije dovodi u vezu sa dužinom korišćenja prava i visinom uplaćenih doprinosa, čime se obezbjeđuje pravična raspodjela sredstava unutar sistema.

Propisivanjem umanjenja iznosa prijevremene starosne penzije zakonodavac je nastojao da obezbijedi ravnotežu između zaštite osiguranika i očuvanja stabilnosti sistema penzijskog i invalidskog osiguranja, imajući u vidu da korisnici prijevremene penzije duži vremenski period koriste pravo na penziju u odnosu na korisnike starosne penzije.

U tom smislu, trajno umanjenje iznosa penzije predstavlja objektivno i razumno opravdanu mjeru koja je u funkciji očuvanja finansijske održivosti sistema penzijskog i invalidskog osiguranja.

Samim tim, činjenica da se umanjenje iznosa penzije zadržava i nakon navršenih 65 godina života ne znači da se radi o diskriminaciji, budući da se osporena odredba jednako primjenjuje na sve osiguranike koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji, a razlika u pravnom tretmanu ima objektivno opravdanje.

S tim u vezi, ne može se prihvatiti navod podnosioca inicijative da su korisnici prijevremene i starosne penzije u istoj pravnoj situaciji, imajući u vidu bitne razlike u pogledu uslova za ostvarivanje prava i momenta izlaska iz sistema osiguranja.

U odnosu na navode podnosioca inicijative koji se odnose na član 9 Ustava Crne Gore, ukazujemo da navedena ustavna odredba uređuje primjenu međunarodnih ugovora, ali ne isključuje mogućnost zakonodavca da propiše uslove za ostvarivanje prava iz sistema socijalnog osiguranja.

U odnosu na član 145 Ustava Crne Gore, ukazujemo da osporena odredba nije u suprotnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, imajući u vidu da se zasniva na načelima jednakosti i zabrane diskriminacije i da se jednako primjenjuje na sve korisnike koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji.

U odnosu na navode podnosioca inicijative koji se odnose na Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, ukazujemo da navedeni pakt ne isključuje mogućnost da zakonodavac propiše različite uslove za ostvarivanje pojedinih prava iz sistema socijalnog osiguranja.

Takođe, u skladu sa članom 4 navedenog pakta, država može ograničiti ostvarivanje pojedinih prava u mjeri koja je potrebna radi zaštite opšteg interesa i obezbjeđivanja opšteg blagostanja u demokratskom društvu.

Ustav Crne Gore garantuje pravo na socijalnu sigurnost, ali se način ostvarivanja tog prava, kao i uslovi pod kojima se pojedina prava iz sistema socijalnog osiguranja stiču, uređuju zakonom. Stoga se propisivanjem načina obračuna prijevremene starosne penzije, uključujući i zadržavanje umanjenog iznosa nakon navršenih 65 godina života, ne uskraćuje pravo na penziju, već se uređuju uslovi pod kojima se to pravo ostvaruje, jer se radi o prijevremenom odlasku u penziju.

Imajući u vidu navedeno, osporena odredba ne dovodi do povrede ustavnog principa jednakosti iz člana 17 stav 2 Ustava, niti zabrane diskriminacije iz člana 8 Ustava, jer različito postupanje ima legitimno i objektivno utemeljenje i zasniva se na razlikama između kategorija osiguranika.

Slijedom navedenog, smatramo da osporena odredba člana 27a Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju nije nesaglasna sa Ustavom Crne Gore niti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, te da nema osnova za prihvatanje inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti koju je podnio Milan Gajović iz Podgorice pred Ustavnim sudom Crne Gore.

S poštovanjem,

