



Crna Gora
Vlada Crne Gore



Broj: _____
Podgorica, _____ 2026. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE

PODGORICA

Vlada Crne Gore je, na sjednici od _____ 2026. godine, razmotrila Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 103 st. 1 i 2 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju („Službeni list CG“, br. 36/11, 28/14, 20/15, 22/17, 76/17 i 25/19), koju je podnio Miodrag Milošević iz Podgorice, i daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac inicijative je u bitnom naveo da su odredbe člana 103 st. 1 i 2 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju u suprotnosti sa više odredaba Ustava Crne Gore. Prije svega, istaknuto je da su osporene odredbe suprotne članu 8 Ustava Crne Gore, kao i članu 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, čime je povrijeđeno načelo jednakosti i zabrane diskriminacije. Naime, penzioneri sa minimalnom penzijom dovedeni su u nepovoljniji položaj u odnosu na zaposlene sa minimalnom zaradom, jer je njihova penzija slabije zaštićena, iako se radi o licima sa manjom ekonomskom i socijalnom sposobnošću. Dalje se ukazuje na povredu prava na ljudsko dostojanstvo, budući da umanjnje iznosa od 450 eura za 50% predstavlja nesrazmjerno i nehumano zadiranje u osnovna ljudska prava, na koji način se penzioneri dovode u stanje materijalne nesigurnosti i socijalne isključenosti. Takođe je naglašena povreda prava na socijalnu sigurnost, koje proizilazi iz člana 1 Ustava Crne Gore. Prema navodima podnosioca, zakonsko rješenje koje omogućava umanjnje minimalne penzije — koja predstavlja minimum sredstava za dostojanstven život — do nivoa koji onemogućava zadovoljenje osnovnih životnih potreba, suprotno je svrsi socijalne sigurnosti garantovane Ustavom. Osporenim odredbama, prema navodima inicijative, povrijeđeno je i načelo srazmjernosti, jer se teret izvršenja u potpunosti prebacuje na korisnike minimalne penzije, pri čemu se zanemarije potreba zaštite egzistencijalnog minimuma. Pored toga, iste su suprotne i članu 23 Evropske socijalne povelje, koji obavezuje državu da starijim licima obezbijedi dostojanstven život i odgovarajuću socijalnu zaštitu. Na osnovu svega navedenog, predloženo je da Ustavni sud utvrdi da osporene odredbe Zakona o izvršenju i obezbjeđenju nijesu u saglasnosti sa Ustavom ili da naloži zakonodavcu da propiše posebnu i jaču zaštitu minimalne penzije u izvršnom postupku, na način što će se izjednačiti izvršenje na minimalnoj penziji i minimalnoj zaradi.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnijetog predloga.

U članu 103 stav 1 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju propisano je da se izvršenje na zaradi i penziji može odrediti i sprovesti do jedne polovine tih primanja, dok je u stavu 2 propisano da se na minimalnoj zaradi izvršenje može sprovesti do jedne trećine te zarade.

Članom 1 Ustava je propisano da je Crna Gora nezavisna i suverena država, republikanskog oblika vladavine. Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Članom 8 Ustava je propisano da je zabranjena svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Neće se smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju. Posebne mjere se mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete.

Članom 28 Ustava propisano je da se jemči dostojanstvo i sigurnost čovjeka. Jemči se nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta čovjeka, njegove privatnosti i ličnih prava. Niko ne smije biti podvrgnut mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju. Niko se ne smije držati u ropstvu ili ropskom položaju.

Članom 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda je propisano da se uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

Članom 23 Izmijenjene Evropske socijalne povelje propisano je da, u cilju obezbjeđivanja djelotvornog uživanja prava starih lica na socijalnu zaštitu, ugovorne strane preuzimaju obavezu da usvoje ili podstiču, bilo direktno ili u saradnji sa javnim i privatnim organizacijama, odgovarajuće mjere koje imaju za cilj da omoguće starim licima da ostanu aktivni članovi društva dokle god je to moguće, naročito putem obezbjeđivanja adekvatnih materijalnih sredstava koja im omogućavaju dostojanstven život i aktivno učešće u javnom, društvenom i kulturnom životu, kao i pružanja informacija o uslugama i pogodnostima dostupnim starim licima i o mogućnostima njihovog korišćenja, zatim da omoguće starim licima da slobodno izaberu svoj životni stil i vode nezavisan život u porodičnom okruženju koliko god to žele i mogu, naročito kroz obezbjeđivanje smještaja u skladu sa njihovim potrebama i zdravstvenim stanjem ili pružanje odgovarajuće pomoći za adaptaciju postojećeg stambenog prostora, kao i obezbjeđivanje zdravstvene zaštite i usluga u skladu sa njihovim potrebama, te da garantuju starim licima koja žive u ustanovama u kojima im se pruža odgovarajuća njega da, uz puno poštovanje njihove privatnosti, učestvuju u donošenju odluka koje se odnose na uslove života u tim ustanovama.

U konkretnom slučaju, smatramo da navodi podnosioca inicijative nisu osnovani, te da su osporene odredbe člana 103 st. 1 i 2 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore i relevantnim međunarodnim ugovorima.

Prije svega, nisu prihvatljive tvrdnje podnosioca inicijative o povredi načela jednakosti i zabrane diskriminacije iz člana 8 Ustava i člana 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Naime, različito normiranje položaja korisnika minimalne zarade i korisnika penzije ne predstavlja diskriminaciju, već izraz zakonodavne slobode u uređivanju različitih pravnih situacija. Ove dvije kategorije lica nijesu u uporedivom pravnom položaju, budući da zarada predstavlja naknadu za rad u aktivnom radnom odnosu, dok penzija predstavlja pravo iz sistema socijalnog osiguranja koje ima drugačiju pravnu prirodu i svrhu. Upravo zbog toga, zakonodavac je bio ovlašćen da različito uredi obim zaštite ovih primanja u izvršnom postupku, vodeći računa o ravnoteži između interesa izvršnog povjerioca i zaštite dužnika.

Dalje, osporene odredbe ne dovode do povrede prava na ljudsko dostojanstvo iz člana 28 Ustava. Mogućnost sprovođenja izvršenja do polovine primanja ne može se smatrati nečovječnim ili ponižavajućim postupanjem, imajući u vidu da izvršni postupak podrazumijeva, između ostalog, ostvarivanje pravosnažnih i izvršnih odluka sudova, što je sastavni dio vladavine prava iz člana 1 Ustava. Ograničenja propisana zakonom predstavljaju rezultat balansiranja između zaštite egzistencijalnog minimuma dužnika i prava povjerioca na mirno uživanje imovine.

Takođe, neosnovani su navodi o povredi prava na socijalnu sigurnost. Ustav Crne Gore u članu 1 utvrđuje Crnu Goru kao državu socijalne pravde, ali ne propisuje apsolutnu zabranu izvršenja na

primanjima koja imaju socijalni karakter. Naprotiv, zakonodavac je ovlašten da propiše uslove i granice pod kojima se izvršenje može sprovesti, pri čemu je u konkretnom slučaju jasno postavljena granica (do jedne polovine primanja), čime se obezbjeđuje da dio primanja ostane dužniku radi zadovoljenja osnovnih životnih potreba.

U pogledu načela srazmjernosti, osporene odredbe upravo predstavljaju njegovu konkretizaciju. Ograničenjem visine izvršenja na dio primanja, zakonodavac je nastojao da uspostavi pravičnu ravnotežu između suprotstavljenih interesa – prava povjerioca da naplati svoje potraživanje i potrebe da se zaštiti minimum egzistencije dužnika. Stoga se ne može govoriti o prekomjernom i nesrazmjernom zadiranju u prava korisnika penzije.

Navodi o nesaglasnosti sa članom 23 Evropske socijalne povelje takođe nijesu osnovani, budući da osporene odredbe ne uskraćuju pravo starijim licima na socijalnu zaštitu, već uređuju način izvršenja na njihovim primanjima u okviru legitimnog cilja obezbjeđenja efikasnosti pravnog sistema i zaštite prava povjerilaca.

Pored navedenog, posebno ukazujemo da je zakonodavac, radi usaglašavanja člana 103 st. 1 i 2 sa odredbama Zakona o radu i potrebe dodatnog unapređenja normativnog rješenja, u prethodnom periodu već preduzeo korake u pravcu jačanja zaštite svih kategorija primanja. Naime, izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, koje su dostavljene Skupštini na razmatranje i odlučivanje, predloženo je novo rješenje člana 103 st. 1 i 2, kojim se propisuje da: „Izvršenje na zaradi, minimalnoj zaradi i penziji, kao i naknadi umjesto zarade može da se odredi i sprovede do iznosa od jedne trećine tih primanja. Izvršenje na zaradi, minimalnoj zaradi i penziji, kao i naknadi umjesto zarade radi namirenja obaveznog izdržavanja na osnovu odluke suda može da se odredi i sprovede do iznosa od jedne polovine tih primanja.” Ovakvim predloženim rješenjem dodatno se ujednačava pravni režim izvršenja na zaradi i penziji, čime se otklanjaju eventualne nedoumice u pogledu različitog tretmana, uz istovremeno očuvanje adekvatnog nivoa zaštite dužnika.

Imajući u vidu sve navedeno, predlažemo da se inicijativa odbije kao neosnovana, budući da su osporene odredbe člana 103 st. 1 i 2 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore i relevantnim međunarodnim ugovorima, a iznijeti navodi ne dovode u pitanje njihovu ustavnost, već naprotiv potvrđuju opravdanost i utemeljenost zakonodavnog rješenja, pri čemu dodatno ukazujemo da su već pripremljene zakonodavne izmjene koje su u saglasnosti sa predlogom podnosioca inicijative.

**PREDSJEDNIK,
mr Miloško Spajić**

Dostavljeno:

- Ustavni sud Crne Gore;
- a/a.