

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 04-222/4
Podgorica, 20. maj 2021. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj dana 13. maja 2021. godine, razmotrila Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 200a 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 Nikola Kovačević iz Nikšića, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

U Inicijativi se ističe da osporena odredba Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju nije u saglasnosti sa odredbama člana 1 stav 2 i člana 8 Ustava Crne Gore jer se istom propisuje da se osiguranicima koji prvi put ostvaruju pravo na penziju, kod izračunavanja visine penzije (primjenom odredaba čl. 19 do 29 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju) iz obračunskog perioda za izračunavanje ličnog koeficijenta izuzimaju kalendarske godine u kojima je osiguranik ostvario zaradu, naknadu zarade, odnosno osnovicu osiguranja na koje je plaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje, koje su za osiguranika najnepovoljnije u trajanju od jedne četvrtine navršenog efektivnog staža osiguranja, dok je ova mogućnost uskraćena korisnicima starosne penzije koji se nakon ostvarivanja prava na penziju ponovo zaposle, a kojima se na osnovu člana 112 stav 1 zakona vrši ponovno određivanje penzije.

U vezi sa navodima iz Inicijative ističemo sljedeće:

Članom 200a Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju propisano je: da se u periodu do 31. decembra 2030. godine osiguraniku koji prvi put ostvaruje pravo na penziju, kod izračunavanja visine penzije (primjenom odredaba čl. 19 do 29 ovog zakona) iz obračunskog perioda za izračunavanje ličnog koeficijenta izuzimaju kalendarske godine u kojima je osiguranik ostvario zaradu, naknadu zarade, odnosno osnovicu osiguranja na koje je plaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje, koje su za osiguranika najnepovoljnije, u trajanju od jedne četvrtine navršenog efektivnog staža osiguranja, s tim što se svaka godina računa kao 1, svaki mjesec kao 0,0833, a svaki dan kao 0,00274 (stav 1); da su u periodu od jedne četvrtine staža osiguranja iz stava 1 ovog člana uključene 1992. i 1993. godina ako je

osiguranik u tim kalendarskim godinama navršio staž osiguranja (stav 2); da je kalendarska godina iz stava 1 ovog člana kalendarska godina u kojoj je osiguranik ostvario zaradu, naknadu zarade, odnosno bio osiguran na osnovicu osiguranja na koje je plaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje, bez obzira na dužinu staža osiguranja navršenog u toj kalendarskoj godini (stav 3); da se, ako bi primjenom stava 1 ovog člana iz obračuna ličnog koeficijenta trebalo isključiti dio kalendarske godine (jer taj period ulazi u jednu četvrtinu staža osiguranja iz stava 1 ovog člana kao najnepovoljniji za izračunavanje ličnog koeficijenta), ta kalendarska godina neće izuzeti iz obračuna ličnog koeficijenta, ako bi, sa stažom osiguranja iz te kalendarske godine, zbir staža osiguranja najnepovoljnijih ličnih koeficijenata u odnosu na jednu četvrtinu staža osiguranja bio veći za više od šest mjeseci (stav 4); da se odredbe st. 1 do 4 ovog člana ne primjenjuju ako osiguranik ima manje od 15 godina staža osiguranja za koje je plaćen doprinos Fondu (stav 5); da osiguranik koji je pravo na penziju po prvi put ostvario od 1. januara 2020. godine do dana stupanja na snagu ovog zakona ima pravo da mu se, na njegov zahtjev, ponovo odredi penzija primjenom odredbi st. 1 do 5 ovog člana, ukoliko zahtjev podnese do 31. decembra 2020. godine (stav 6) i da se, u slučaju iz stava 6 ovog člana, novi iznos penzije određuje od dana kada je ostvareno pravo na penziju po prethodnom rješenju (stav 7).

Ustavom Crne Gore propisano je, između ostalog, da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava (član 1 stav 2); da je zabranjena svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu; da se neće 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, te da se posebne mjere mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete (član 8); da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje, kao i način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje (član 16 stav 1 tač. 1 i 3); 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).

Iz navedenog 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 penzije, kao i ponovno određivanje visine penzije (za lica koja se ponovo zaposle nakon penzionisanja), 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 ih prepušta zakonodavcu.

To znači da je zakonodavac ovlašten da, uređujući sistem u oblasti socijalnog osiguranja, zakonom uredi oblast penzijskog i invalidskog osiguranja, što obuhvata i ovlaštenje da se zakonom propišu prava i obaveze po osnovu ovog osiguranja, uslovi za sticanje prava, način njihovog ostvarivanja, određivanje visine penzije, kao i ponovno određivanje njene visine (za lica koja se ponovo zaposle nakon penzionisanja).

Dakle, stvar je zakonodavne politike propisivanje uslova za sticanje prava na penziju i načina njenog određivanja, kao i propisivanje uslova koji moraju biti ispunjeni za ponovno određivanje visine penzije i načina njenog ponovnog određivanja korisnicima penzije koji se ponovo zaposle ili obavljaju samostalnu djelatnost. Pri tome, treba imati u vidu da, prema Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju, korisnik starosne, odnosno prijevremene starosne penzije koji se zaposli odnosno obavlja samostalnu djelatnost ima pravo, po prestanku tog zaposlenja, odnosno obavljanja te djelatnosti, na ponovno određivanje penzije, ako je bio u osiguranju po ovom zakonu najmanje godinu dana (član 112 st. 1 i 2). Takođe, treba imati u vidu da se ovim korisnicima penzije za vrijeme ponovnog zaposlenja odnosno obavljanja djelatnosti ne obustavlja isplata već ostvarene penzije nego da oni za sve to vrijeme primaju penziju u punom iznosu i istovremeno ostvaruju punu zaradu odnosno prihod po osnovu ponovnog zaposlenja odnosno obavljanja samostalne djelatnosti. Stoga je odredbom člana 112 stav 3 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju propisano da se ovim licima ponovno određivanje penzije vrši primjenom odredaba čl. 19 do 29 ovog zakona, s tim što se lični koeficijent računa na osnovu zarada, naknada zarada, odnosno osnovica osiguranja iz perioda osiguranja za koji je utvrđen lični koeficijent već ostvarene penzije i iz ukupnog perioda osiguranja nakon ostvarivanja prava na penziju, izuzev iz godine u kojoj se ponovo određuje penzija. Pri tome oni imaju pravo da biraju šta im je povoljnije, da primaju ranije ostvarenu penziju (koju su ostvarili „prvi put“) ili ponovno određenu penziju nakon prestanka ponovnog zaposlenja odnosno samostalne djelatnosti koja im se određuje u skladu sa odredbom člana 112 stav 3 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Dakle, korisnici penzija koji su već ostvarili pravo na penziju, pa su se ponovo zaposlili, za to vrijeme primali su oba davanja (penziju i zaradu) i nijesu u istom pravnom položaju kao osiguranici koji prvi put ostvaruju pravo na penziju. Ostvarivanje prava na penziju i ponovno određivanje penzije dva su različita pravna instituta penzijskog sistema. Stoga se odredba člana 200a Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju odnosi na osiguranike koji prvi put ostvaruju pravo na penziju, dok se na ponovno određivanje visine penzije lica koja su prethodno već ostvarila pravo na penziju (i postali korisnici penzije) primjenjuje pravni režim propisan objašnjenom odredbom člana 112 stav 3 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Utvrđujući osporenom odredbom Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju način na koji se osiguraniku koji prvi put ostvaruje pravo na penziju određuje njena visina – ne povređuje se pravo građana na jednakost i

ravnopravnost jer se takav način izračuna penzije odnosi jednako na sve građane koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji propisanoj osporenom odredbom.

Polazeći od naprijed iznijetih razloga, mišljenja smo da osporenom odredbom Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju nijesu povrijeđena ustavna načela o zabrani neposredne ili posredne diskriminacije, kao i da se istom ne uskraćuju Ustavom utvrđena prava, već se, saglasno navedenim ustavnim ovlašćenjima, utvrđuju uslovi i način za njihovo ostvarivanje, te da je osporena odredba saglasna sa Ustavom Crne Gore.

PREDSJEDNIK
Prof. dr Zdravko Krivokapić

