



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

ЧЕТВРТО ОДЕЉЕЊЕ

ОДЛУКА

Представка број 54805/15
Никола ЖЕГАРАЦ против Србије
и 10 других представки
(видети табелу у прилогу)

Европски суд за људска права (Четврто одељење), на заседању Већа
17. јануара 2023. године у саставу:

Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *председник*,

Tim Eicke,

Faris Vehabović,

Branko Lubarda,

Armen Harutyunyan,

Anja Seibert-Fohr,

Ana Maria Guerra Martins, *судије*,

и Ilse Freiwirth, заменица секретара одељења,

Имајући у виду горе наведене представке, које су поднете различитих датума, као што је наведено у приложеној табели,

Имајући у виду одлуку да се Влада Србије (у даљем тексту: „Влада“) обавести о притужбама у вези са смањењем исплата пензија подносилаца представки и да се остатак представки праћених звездицом на приложеном списку прогласи неприхватљивим;

Имајући у виду запажања коју је поднела тужена Влада и запажања у одговору које су поднели први, други, трећи, шести, седми и девети подносилац представке,

Након већања, одлучује како следи:

УВОД

1. Предметне представке се првенствено односе на привремено смањење исплата пензија подносиоцима, у периоду од новембра 2014. до септембра 2018. године, по Закону о привременом уређивању начина исплате пензија.

ЧИЊЕНИЦЕ

2. Подносиоци представки су држављани Србије. Списак подносилаца представки се налази у Додатку I, као и лични подаци подносилаца представки, датуми подношења њихових представки Суду и информације у вези са њиховим правним заступницима.

3. Владу Републике Србије (у даљем тексту: Влада) је заступала њихова заступница, госпођа З. Јадријевић Младар.

A. Околности предмета

4. Чињенице у вези са предметом које су поднеле стране могу се резимирати на следећи начин.

5. Сви подносиоци представки су пензионери повезани са државним пензијским системом јавног сектора који примају старосну пензију на основу обавезних доприноса уплаћених у Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање (у даљем тексту „ПАО фонд“; за више детаља о пензијском систему и одређивању износа који се исплаћују као пензије, видети доле ст. 38.-42.). Тачни износи пензија које се исплаћују подносиоцима представки су одређени решењима које су усвојиле различите филијале ПАО фонда.

1. Смањење исплата пензија по Закону о привременом уређивању начина исплате пензија

6. Пензијски систем у Републици Србији је већи део свог постојања у дефициту, што значи да су државне субвенције неопходне, јер доприноси нису довољни да се у потпуности финансирају исплате пензија. Дефицит је очигледно достигао историјски максимум у 2014. години (видети доле став 46.). Државни органи су у процесу законодавних реформи објаснили да су у циљу смањења високог буџетског дефицита и очувања финансијске одрживости пензионог система морали да уведу и трајне и привремене мере штедње, укључујући привремену обуставу индексације пензија и привремено смањење износа који се исплаћују по основу државних пензија и плата државних службеника (за више детаља видети доле ст. 45.-52.).

7. Што се тиче смањења исплата пензија, Народна скупштина Републике Србије усвојила је 26. октобра 2014. године Закон о привременом уређењу начина исплате пензија (у даљем тексту: Закон о привременом уређењу начина исплате пензија, који је објављен у Службеном гласнику (у даљем тексту: „Службени гласник РС”), број 116/14 од 27. октобра 2014. године, а који је ступио на снагу наредног дана). Констатујући да је угрожена одрживост пензионог система, Закон је између осталог предвиђао (i) да ће исплате пензија од 25.000 динара (динар – око 200 евра (EUR)) и мање месечно бити изузете

ОДЛУКА ЖЕГАРАЦ ПРОТИВ СРБИЈЕ И ДРУГЕ ПРЕДСТАВКЕ

од смањења; (ii) исплате од преко 25.000 динара до 40.000 динара месечно бити умањене за 22% (у складу са примењеном математичком формулом) дела уплате већег од 25.000 динара, а (iii) исплате изнад 40.000 динара месечно бити умањене за још 3% дела уплате већег од 40.000 динара (за цео текст овог закона видети доле став 54.). Ефективно смањење пензија кретало се од 0% за пензије које не прелазе минимум од 25.000 динара до 19,4% за највеће пензије (видети табелу у Додатку II у наставку).

8. Закон је био директно применљив (*ex lege*) почев од исплате пензија за месец новембар 2014. године, односно одредбе Закона су се директно примењивале на сваког појединца, колико је релевантно, без икаквих даљих радњи или издавања појединачних решења од стране надлежног органа. Сходно томе, пензионери првобитно нису добијали појединачна решења о умањеном износу пензије.

9. Подносиоци представки су примали умањене пензије од новембра 2014. године, које су обрачунате према трећој категорији корисника пензија, као што је детаљно наведено у ставу 7. горе(за више детаља, видети Додатак I; видети и доле став 100.).

10. Очигледно као резултат смањења укупних расхода и државних субвенција између 2014. и 2018. године, Закон о привременом уређивању начина исплате пензија је укинут, а привремено смањење исплата пензија је укинуто 30. септембра 2018. године (видети доле став 52.). ПИО фонд је од октобра 2018. године свим пензионерима, укључујући и подносиоцима представки, почео да исплаћује редовне пензије обрачунате у складу са важећим основним законодавством (видети доле став 39.), у номиналној вредности коју су имали у октобру 2014. године.

2. Правна заштита пред домаћим судовима

11. Подносиоци представки су користили различите правне путеве – као што су подношење грађанских или управних тужби и/или уставних жалби – тражећи преиспитивање штетног утицаја Закона о привременом уређивању начина исплате пензија на исплате пензија на које је ПИО фонд утврдио да имају право; сви ти путеви су на крају били неуспешни.

12. Конкретно, након захтева које су поднели ПИО фонду, подносиоци представки у првом, другом, трећем, петом, шестом, осмом и деветом предмету (видети Додатак I) су од ПИО фонда примили решења о обрачуну своје одговарајуће пензије након примене смањења.

13. Штавише, док је Закон о привременом уређивању начина исплате пензија још био на снази, први и девети подносилац представке су даље тражили исплату пуне пензије од ПИО фонда. ПИО фонд је 1. фебруара 2018, односно 30. јануара 2018. године, одбио те захтеве: сматрајући да се спорови не могу окарактерисати као административни јер се односе

ОДЛУКА ЖЕГАРАЦ ПРОТИВ СРБИЈЕ И ДРУГЕ ПРЕДСТАВКЕ

на погрешне обрачуне; наведено је да су случајеви грађанске природе и да су у вези са материјалном штетом, за коју они нису надлежни. У мају и јулу 2019. године, жалбе подносилаца су одбијене, а даљи поступак у којем су тражили ревизију пред Управним судом обустављен је по истом основу.

14. Осми и једанаести подносилац представке поднели су одвојене грађанске тужбе против ПИО фонда, тражећи накнаду материјалне штете у висини делова својих пензија које нису примали након мере смањења. Први основни суд у Београду и Апелациони суд у Београду одбацили су тужбе, позивајући се на чињеницу да је ствар решена одлуком Уставног суда од 23. септембра 2015. године (видети доле став 16.) и сматрајући да ПИО фонд није незаконито или неправилно извршио своје обавезе приликом примене Закона о привременом уређивању начина исплате пензија и обрачуна пензија. Уставне жалбе које су поднели осми и једанаести подносилац такође су одбијене.

14. Као и многи други појединци, удружења пензионера и синдикати, сви подносиоци представки (осим једанаестог) су поднели Уставном суду – лично или преко Удружења синдиката пензионера – иницијативе за (i) покретање поступка за оцену „уставности“ и „законитости“ Закона о привременом уређивању начина исплате пензија и његове компатибилности са ратификованим међународним уговорима, и (ii) суспензију његове примене (видети доле ст. 33. и 37.). Тврдили су да је Закон у супротности са чл. 3, 19, 20, 21, 22, 58, 70, 97, 194. и 197. Устава (видети доле ст. 25.-31. и 35.-36.) и чланом 12. Европске социјалне повеље, чланом 13. Конвенције, чланом 1. Протокола бр. 1 уз Конвенцију и чланом 1. Протокола бр. 12 уз Конвенцију.

15. Уставни суд је 23. септембра 2015. године одбацио све захтеве, са девет гласова за и четири против, те је одбио да отвори формални поступак (одлука (ПУж. 531/2014), заједно са издвојеним мишљењима, објављена је у „Службеном гласнику РС“, бр. 88/2015 од 23. октобра 2015. године). У образложењу решења признато је да смањење исплата пензија представља мешање у имовинска права пензионера, али је наведено да је наметнуто законом, да је тежило легитимном циљу и да је било сразмерно. У истом је посебно наведено да:

(i) смањење исплата пензија, које је наметнуто Законом о привременом уређивању начина исплате пензија, није било у супротности са Уставом или међународним уговорима које је држава ратификовала;

(ii) члан 70. Устава (видети доле наведени став 30.), који је јемчио право на пензијско осигурање, није гарантовао садржину права које из њега проистиче, нити коначан износ пензије које лице прима; ово су била питања о којима је требало да одлучи законодавно тело, с обзиром да је законодавно тело имало уставна овлашћења према члану 97.8 да

обезбеди и организује систем који би био употребљен у различитим областима, укључујући и систем социјалног осигурања (видети доле наведени став 31.);

(iii) према томе, лица која су поднела захтев за оцену уставности Закона о привременом уређивању начина исплате пензија нису могла да се позову на члан 20. Устава (видети доле став 26.); ниво пензија би могао да варира [то јест да се повећа или смањи] – у супротном законодавна власт не би била у могућности да прилагоди своју улогу у складу са оним што је у јавном интересу и ономе што су околности у питању оправдавале;

(iv) с тим у вези, пензијски систем Србије је заснован на „Бизмарковом моделу” обавезних доприноса запослених – ти доприноси се третирају као јавна имовина, која се користи за финансирање исплате пензија садашњим пензионерима („pay-as-you-go” модел), а не за исплату пензија оних који су уплаћивали доприносе (чије се пензије обрачунавају по формули и променљивим општим и личним коефицијентима које утврђује законодавна власт у релевантном тренутку);

(v) доношење Закона о привременом уређивању начина исплате пензија било је оправдано с обзиром на то да је било у јавном интересу, с обзиром да је допринело одржавању финансијске одрживости пензијског система и обезбеђивању редовне исплате пензија, док већина пензионера није била погођена мерама штедње;

(vi) привремени карактер предметних мера, начело друштвене солидарности и чињеница да подносиоци представки нису били преоптерећени мерама представљају разлоге на које се позивао Уставни суд када је дао оцену да су мере сразмерне.

16. Четворица судија који се нису сложили са одлуком су сматрали да је Суд требало да отвори формални поступак и да испита предметна питања тек након што је прво организовао јавну расправу како би се чули ставови обе стране и еминентних стручњака.

3. Поступак пред Судом у односу на четвртог, петог, осмог и деветог подносиоца представке

17. У својим запажањима од 3. јуна 2021. године о прихватљивости и основаности, Влада је обавестила Суд да су пети подносилац представке, господин Бранимир Поповић, и осма подносиатељка представке, гђа Милка Чулић, преминули 1. септембра, односно 1. октобра 2020. године.

18. Препорученим писмима од 1. јула 2021. године, Суд је позвао (потенцијалне) рођаке петог и осмог подносиоца представке да доставе своје коментаре о информацијама које је Влада доставила у вези са смрћу подносилаца и да до 29. јула 2021. наведу да ли желе да наставе са представкама које су поднели преминули подносиоци представки

ОДЛУКА ЖЕГАРАЦ ПРОТИВ СРБИЈЕ И ДРУГЕ ПРЕДСТАВКЕ

пред Судом у својству наследника подносилаца представки. Скренута им је пажња на чињеницу да би пропуст са њихове стране могао да доведе до закључка да нико нема право и/или жели да настави са представком уместо подносилаца представки.

19. Повратница од 8. јула 2021. године у вези са писмом које је Суд послао осмој подносиоци представке показује да је осма подносиоци преминула и да нико није примио писмо. У међувремену ниједан наследник се није изјаснио да ће наставити са њеном представком.

21. Писмо послато на адресу петог подносиоца представке враћено је Суду заједно са повратницом којом је назначено да писмо није уручено.

22. Што се тиче четврте подносиоцике представке, гђе Весне Поповић, Суд јој је послао писма од 17. новембра 2020, 12. марта 2021. и 1. јула 2021. године, позивајући је да именује правног заступника, да изнесе свој став о питању пријатељског у њеном предмету, или да достави своје писмене коментаре на запажања Владе. На та писма није стигао одговор, па је препорученим писмом од 3. септембра 2021. године обавештена да су јој истекли рокови у којима је могла да предузме горе наведене радње; у писму је даље наведено да није затражено продужење релевантног рока. Подносиоцике представке је скренута пажња на члан 37. став 1 (а) Конвенције, који предвиђа да Суд може избрисати предмет са своје листе предмета, у случају да околности доводе до закључка да подносиоци представке не намерава да настави са одговарајућом представком. Констатујући да су четврти и пети подносиоци представке дали Суду исту адресу, укључујући и број стана, Секретаријат је четвртој подносиоцике представке послао и копију писма од 1. јула 2021. године које је послато петом подносиоциу представке. У повратници од 4. октобра наведено је да је четврта подносиоцика примила оба писма 13. септембра 2021. године. Међутим, Секретаријат није примио никакав одговор.

23. У свом писму од 9. јула 2021. године, заступница девете подносиоцике представке, гђе Наде Буњак, обавестила је Суд да је подносиоцика преминула 8. октобра 2020. године. Заступник је касније обавестио Суд да је након оставинског поступка, 19. септембра 2021. надлежни орган (јавни бележник), између осталог, изјавио да је сестра девете подносиоцике представке, Л.Б., наследила сва она њена права и обавезе проистекле из поступка пред Судом у овом предмету.

РЕЛЕВАНТНИ ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР И ПРАКСА

I. УСТАВНО-ПРАВНИ ПУТ ЗА ОБЕШТЕЋЕЊЕ

A. Устав Републике Србије (објављен у „Службеном гласнику РС“, бр. 9806)

24. Одредбе Устава на које се позивају подносиоци или Влада предвиђају следеће.

25. Чланови 3. и 19. утврђују, између осталог, да је владавина права основни предуслов Устава који је заснован на неотуђивим људским правима.

26. Члан 20. утврђује да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права (члан 20. став 1.). Стечени ниво људских и мањинских права не може се снижавати (члан 20. став 2.). При ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20. став 3.).

27. Члан 21. утврђује да су „пред Уставом и законом сви једнаки“ и да „свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације“. „Забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета“. Посебне мере које се могу увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.

28. Чланом 22. зајемчено је да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и да се обрати међународним организацијама да затражи њихову заштиту.

29. Члан 58. јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. „Право својине“ може бити одузето или ограничено само у јавном интересу (у складу са законом) и уз накнаду, која не може бити нижа од тржишне вредности. Законом се може ограничити начин коришћења имовине.

30. Члан 70. утврђује да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера.

31. Чланом 97. утврђене су различите надлежности Републике Србије, укључујући организовање и уређење у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности; друге економске и социјалне односе од општег интереса (члан 97.8).

32. Члан 167. став 1. утврђује да Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима и о сагласности потврђених међународних уговора са Уставом.

33. Члан 168. став 2. утврђује, између осталог, да свако физичко лице има право на иницијативу за покретање поступка за оцену „уставности” и/или „законитости” одређеног закона.

34. Члан 170. утврђује да се „уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту“.

35. Чланом 194. утврђује се хијерархија домаћих и међународних правних аката, предвиђајући Устав као највиши правни акт, и прописује да, између осталог, сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни и са Уставом и са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

36. Чланом 197. забрањује се повратно дејство закона и других општих аката, осим ако то захтева општи јавни интерес, што је утврђено у поступку доношења предметног закона или правног акта.

Б. Закон о Уставном суду (објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 109/2007, 99/2011, 18/13-Одлука УС, 40/15 и 103/15)

37. Чланом 50, чланом 53. став 1, чланом 58. став 1, чланом 61. и чланом 62. овог Закона прописано је, између осталог, да Уставни суд може по да самостално покрене поступак за оцену уставности и/или законитост неког општег акта, под условом да две трећине његових судија тако одлучи. Међутим, у случају да иницијативу за оцену уставности и/или законитости неког општег акта поднесе физичко лице, на Уставном суду је да одлучи да ли ће покренути формални поступак. Ако одлучи да то учини, биће донета званична одлука о томе и организована јавна расправа (ако се сматра неопходном). Ако се покрене поступак и утврди повреда Устава или потврђеног међународног уговора, оспорени закон (или поједине његове одредбе) престају да важе даном објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику РС“. Свако коме су појединачном одлуком на

основу примене тог закона повређена права, има право да у року од шест месеци од објављивања одлуке Уставног суда затражи од надлежних органа да ту одлуку измене. Алтернативно, Уставни суд може одлучити да одреди друге мере или досуди одштету оштећенима ако сматра да се на други начин не може обезбедити делотворно обештећење.

II. ПЕНЗИЈСКИ СИСТЕМ У СРБИЈИ И РЕЛЕВАНТНИ ПРАВНИ ОКВИР

A. Уопштено о пензијском систему

20. Након што је деценијама уређивала пензијски систем који почива на једном стубу, Србија сада има два пензијска плана: (i) обавезни државни пензијски систем који је успостављен пре скоро сто година – првобитно у складу са „Бизмарковим моделом”, системом заснованим на зарадама и обавезним доприносима које плаћају и запослени и послодавци и (ii) добровољну личну приватну пензију, која је у процесу развоја од усвајања Закона о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима 2005. године.

39. Након политичких промена почетком 2000-их, 2003. године усвојен је нови основни Закон о пензијском и инвалидском осигурању, са накнадним изменама (у даљем тексту: Закон о пензијском и инвалидском осигурању, објављен у „Службеном гласнику РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09, 30/10, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14, 73/18, 46/19, 86/19 и 62/21). Обавезно државно пензијско осигурање у Србији остаје типичан пример „Бизмарковог модела“ система заснованог на зарадама и доприносима које плаћају и запослени и послодавци које се финансира по принципу „текућег финансирања пензија“ (pay-as-you-go) путем уплаћивања доприноса за социјално осигурање у Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање. Сходно томе, садашњи пензионери примају пензије које се финансирају из доприноса тренутно запослених радника. Кључна карактеристика новог закона био је прелазак са традиционалног система у коме доприносе плаћају и запослени и послодавци на немачки бодовни систем, са циљем да се ојача веза између доприноса и накнада – посебно продужење референтног периода од десет година у којима је лице зарадило своје највише зараде, на доживотну зараду тог лица¹.

21. Према Закону о пензијском и инвалидском осигурању, пензијско и инвалидско осигурање је обавезно (члан 1). За разлику од добровољног приватног пензијског система, сви послодавци и радно способно становништво (укључујући све запослене, само-запослене и

¹ Видети Матковић, Г. и Станић, К., *The Serbian pension system in transition: A silent break with Bismarck* (Пензијски систем Србије у транзицији: тихи раскид са Бизмарком), Економски анали, 65(225), стр. 105.-133.

пољопривреднике) дужни су да уплаћују доприносе ПИО Фонду у износу који није слободно одлучен већ је утврђен Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање; стопа доприноса тренутно износи 25,5% бруто зараде – 14,5% плаћају запослени, а 11% послодавци (према чл. 2, 13. и 14. тог закона). Обавеза појединца да плаћа доприносе престаје са „добом за одлазак у пензију“, када појединци стекну право и почну да примају старосну пензију. Према последњим изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, старосна граница за одлазак у пензију је 65 година за мушкарце, док је за жене тренутно 63 године (али ће се постепено повећавати за два месеца годишње док не достигне 65 година 2032. године; видети доле став 48.), под условом да су уплаћивали доприносе у ПИО Фонд најмање петнаест година. Алтернативно, и мушкарци и жене могу отићи у пензију након четрдесет пет година рада, без обзира на године (ова правила се не односе на лица која раде у одређеним категоријама послова и занимања, а које могу отићи у пензију раније).

41. Права на давања која проистичу из доприноса по основу пензија треба да се стичу, остварују и користе у складу са условима и одредбама утврђеним Законом о пензијском и инвалидском осигурању. Старосне пензије, превремене старосне пензије, инвалидске и породичне пензије могу произаћи из пензијског и инвалидског осигурања. Старосне пензије се стичу и обрачунавају по формули која узима у обзир однос висине бруто зараде запосленог и просечне годишње зараде у земљи у свакој години за коју су плаћени доприноси (лични и општи коефицијент – укупне основнице зарада за које је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање у односу са просечним зарадом) и укупан период доприноса (до четрдесет пет година) (видети члан 5. и чл. 61.-73. Закона о пензијском и инвалидском осигурању). Пензије не подлежу опорезивању.

42. Према Закону о пензијама, решење којим се утврђује висина пензије неког лица може се изменити само у случају да (i) постану познате нове релевантне чињенице или докази у вези са дотичним осигураником који би могли да доведу до другачијег исхода (тј. виша или нижа пензија), или (ii) такве релевантне чињенице или докази нису представљени у првобитном поступку.

43. Доприноси делимично финансирају и ПИО фонд и Здравствени фонд Србије. ПИО фонд је правно лице одговорно за управљање ресурсима и управљање законским обавезама и правима пензионера. У складу са чланом 169. његову имовину чине: доприноси за обавезно пензијско и инвалидско осигурање (социјално осигурање); сопствену имовину; наменске суме у (тј. директни трансфери из) државног централног буџета; субвенције и донације; повраћај разних инвестиција; и одређени део средстава добијених приватизацијом државног и друштвеног капитала. Члан 173. предвиђа да држава гарантује обавезе

ПИО Фонда у вези са правима из обавезног пензијског и инвалидског осигурања.

Б. Сталне и привремене мере предузете у вези са државним пензијским системом између 2014. и 2020. године и релевантне статистичке информације

22. Србија тренутно има укупно око 1.650.000 пензионера – скоро четвртина целокупног становништва. Већина корисника пензија (65,1%) прима старосну пензију, 14,8% прима инвалидску пензију, док 20,1% прима породичну пензију. Просечна старосна пензија у јуну 2022. године износила је 30.974 динара (око 260 евра) месечно.² Очигледно је да велики проценат пензионера још увек прима минимални ниво накнада, а постоји и потреба за механизмом сигурносне мреже како би се ове групе сачувале од сиромаштва.³

23. Пензијски систем послује у дефициту, с обзиром на то да доприноси нису довољни да у потпуности финансирају расходе који се односе на пензије (видети доле став 46.). Иако је ПИО фонд одвојен од државног буџета, држава га ипак субвенционира. Висина издатака за пензије не би требало да прелази 11% БДП-а (брuto домаћег производа), а државна субвенција која се уплаћује у Фонд утврђује се годишњим Законом о буџетском систему (објављен у „Службеном гласнику РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13, 142/14, 68/15, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20 и 118/21).

46. Према доступним информацијама, дефицит је био висок и систем је очигледно достигао „историјски висок ниво расхода“⁴ у 2013. и 2014. години.⁵ Према информацијама које је Уставни суд прикупио од

² Месечни статистички билтен - јун 2022. године, објавио ПИО Фонд у августу 2022. године, <https://www.pio.rs/sites/default/files/Statistike/Bilten/2022/Statisticki%20mesecni%20bilten%20za%20jun%202022.pdf>

³ Љиљана Пејин Стокић, Јуриј Бајец, *ESPN Thematic Report on Assessment of Pension Adequacy – Serbia 2021* (Тематски извештај ЕСПН о процени адекватности пензија – Србија 2021.), Европска мрежа за социјалну политику (ЕСПН), Брисел: Европска комисија.

⁴ *Ibid.*; видети, такође, *Republic of Serbia: Staff Report for the 2014 Article Consultation and Request for Stand-By Arrangement, Country Report No. 2015/050, published on 26 February 2015; and Serbia-Pension Policy Challenges in 2020* (Република Србија: Извештај запослених за консултације по члану IV за 2014. годину и Захтев за станд-бај аранжман, Извештај о држави бр. 2015/050, објављен 26. фебруара 2015. године; и Изазови пензијске политике у Србији у 2020. години). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/598501593564636264/pdf/Serbia-Pension-Policy-Challenges-in-2020.pdf>

⁵ Према информацијама које је Светска банка објавила за 2014. годину, српска привреда се у 2014. години суочила са озбиљним изазовима, као што су пад БДП-а због наставка пада домаће тражње отежане поплавама, слабом економском активности трговинских партнера и ниском „увезеном инфлацијом“ која је стопу инфлације у

Министарства финансија и ПИО Фонда, дефицит у приходима ПИО Фонда обухваћени државним буџетом били су 44,59% у 2011, 48,22% у 2012, 44,68% у 2013. и 41,86% у 2014. години.

47. Државни органи су објаснили да су морали да уведу неколико сетова трајних и привремених мера фискалне консолидације током 2014. године, како би одговорили на изазове као што су високи буџетски дефицит и растући јавни дуг, и како би осигурали стабилност јавних финансија и макроекономску стабилност уопште.

48. Прво, Влада је увела две трајне мере: (i) претњу казнама (у виду нижих пензија) како би смањила превремено пензионисање и (ii) постепено повећање старосне границе за пензионисање за жене између 2015. и 2032. године када ће оне бити 65 година старости – иста старосна граница за пензионисање као и за мушкарце (видети горе став 37.).

49. У јулу 2014. године, Влада је додатно привремено прекинула употребу аутоматске индексације пензија (усклађивање пензија), која се заснивала на расту потрошачких цена, у корист *ad hoc* прилагођавања – у зависности од доступности буџета – исплата пензија све док расходи за пензије не падну испод 11% БДП-а (мера је олакшана привременом суспензијом члана 80. Закона о пензијском и инвалидском осигурању чланом 2. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, објављеног у „Службеном гласнику РС“, број 142/14).

50. Најважније је да је Народна скупштина 26. октобра 2014. усвојила Закон о привременом уређивању начина исплате пензија, којим је од новембра 2014. године наметнуто прогресивно смањење исплата пензија преко 25.000 динара месечно (видети горе став 7; пун текст овог закона видети у ставу 54. доле). По свему судећи, 61,2% свих

Србији гурнула испод „дозвољеног одступања” Народне банке Србије за инфлацију. Власти су затражиле помоћ Међународног монетарног фонда (ММФ) у подршци њиховој економској политици у периоду 2015.–2017. године, како би покушале да поврате одрживост јавног дуга, ојачају конкурентност и раст и повећају отпорност финансијског сектора. Српски пензијски систем је био у дефициту; достигао је историјски висок ниво расхода у 2014. години, али је од тада смањено укупне трошкове и државне субвенције као резултат параметарских пензијских реформи и привременог смањења исплата пензија уведених 2014. године. Након примене тих мера, Србија је могла да смањи трошкове пензија на испод 11% БДП-а у 2018. години (видети Република Србија: Извештај запослених за консултације по члану IV за 2014. годину и Захтев за стенд-бај аранжман, Извештај о држави бр. 2015/050, објављен 26. фебруара 2015. године.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/598501593564636264/pdf/Serbia-Pension-Policy-Challenges-in-2020.pdf> (белешка је припремљена у оквиру активности Светске банке за саветодавне услуге и аналитику (АСА) за пензије Западног Балкана у првом кварталу 2020. године), и Изазови пензијске политике у Србији у 2020. години, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/598501593564636264/pdf/Serbia-Pension-Policy-Challenges-in-2020.pdf>).

пензионера у 2014. години примало је месечне пензије мање од 25.000 динара.⁶

24. Током периода у којем је био на снази Закон о привременом уређивању начина исплате пензија – и (према Влади) у складу са финансијским могућностима државе – Влада је увела повећање пензија на следећи начин: (i) повећање од 1,25% је примењено од децембра 2015, (ii) повећање од 1,5% је примењено од децембра 2016. и (iii) повећање од 5% је примењено од децембра 2017. године. Повећање је, међутим, додато исплатама пензија и подлеже смањењима наметнутим Законом о привременом уређивању начина исплате пензија. Такође, у два наврата, у новембру 2016. и новембру 2017. године, свим примаоцима пензија је додељена једнократна исплата у износу од 5.000 динара (око 42 евра).

52. Привремене мере штедње престале су 2018. и 2019. године. Очигледно као резултат остварења позитивних макроекономских резултата и смањења укупних расхода и државних субвенција између 2014. и 2018. године, 27. септембра 2018. године стављен је ван снаге Закон о привременом уређивању начина исплате пензија, и замењен Законом о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању (објављен у „Службеном гласнику РС“, бр. 73/18; део Закона ступио је на снагу 30. септембра 2018. године, док су чланови 6, 13, 16, 20-25, 27-29, 30, 33. и 38. ступили на снагу 1. јануара 2019. године), чиме је окончано привремено смањење исплата пензија. Према информацијама које је дала Влада, остварена је значајна уштеда од 98,9 милијарди динара (око 840 милиона евра), као резултат смањења пензија током релевантног периода (видети доле став 75.).

53. Законом о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању (објављен у „Службеном гласнику РС“, број 86/19), који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, поново је уведена индексација (усклађивање) пензија, заснована на швајцарској формули, која усклађује пензије једном годишње, 50% са инфлацијом и 50% са растом просечне зараде (*пензије се усклађују у проценту који представља збир половине процента промена потрошачких цена и половине процента промене просечне зараде без пореза и доприноса*).

В. Закон о привременом уређивању начина исплате пензија

25. Закон о привременом уређивању начина исплате пензија прописује:

⁶ Љиљана Пејин Стокић, Јуриј Бајец, ESPN Thematic Report on Assessment of Pension Adequacy – Serbia 2021 (Тематски извештај ЕСПН о процени адекватности пензија – Србија 2021.),

ОДЛУКА ЖЕГАРАЦ ПРОТИВ СРБИЈЕ И ДРУГЕ ПРЕДСТАВКЕ

Члан 1.

Овим законом уређује се начин исплате пензија које исплаћује Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање почев од исплате пензија за месец новембар 2014. године, с циљем очувања финансијске одрживости пензијског система у Републици Србији.

Члан 2.

Корисницима пензија чија је висина пензије одређена у складу са законом већа од 25.000 динара, а мања од 40.000 динара, пензије ће се исплаћивати у износу који се добија тако што се од укупне висине пензије одбија износ који се добија множењем коефицијента од 0,22 са разликом између укупне висине пензије и 25.000 динара.

Члан 3.

Корисницима пензија чија је висина пензије одређена у складу са законом већа од 40.000 динара, пензије ће се исплаћивати у износу који се добија тако што се од укупне висине пензије одбија збир износа који се добија множењем коефицијента од 0,22 са 15.000 динара и износа који се добија множењем коефицијента од 0,25 са разликом између укупне висине пензије и 40.000 динара.

Члан 4.

Исплате пензија извршене у складу са овим законом сматрају се коначним.

Члан 5.

Исплата пензија на начин утврђен у чл. 2. и 3. овог закона примењује се на затечене и будуће кориснике пензија.

Члан 5а [како је додат 2016. године]

Износи утврђени у чл. 2. и 3. овог закона од 15.000, 25.000 и 40.000 динара, повећавају се, почев од обрачуна и исплате пензија за децембар 2016. године за проценат усклађивања пензија утврђен законом којим се уређује буџетски систем.

Члан 6.

Закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

ПРАВО

I. ПРЕЛИМИНАРНЕ НАПОМЕНЕ У ВЕЗИ СА ПРЕДСТАВКАМА БР. 7697/16, 7705/16, 20743/16 И 21856/16

26. Имајући у виду горе описане околности (видети став 22.), Суд сматра да се може сматрати да четврта подносиатељка више не жели да настави са поступком, у смислу члана 37. став 1 (а) Конвенције. У

складу са чланом 37. став 1 (а) Конвенције, Суд сматра да више није оправдано наставити испитивање представке бр. 7697/16.

56. Суд примећује да су пети подносилац и осма подносиатељка представке преминули и да ниједан од њихових наследника није поднео захтев да се настави са испитивањем оба случаја (видети горе ст. 18.-21.). С обзиром на ове околности, Суд закључује да више није оправдано наставити испитивање представки бр. 7705/16 и 20743/16 у смислу члана 37. став 1 (ц) Конвенције.

57. Даље, у складу са чланом 37. став 1. *in fine*, Суд не налази никакве посебне околности у вези са поштовањем људских права, како је дефинисано у Конвенцији и њеним Протоколима, које захтевају даље испитивање горе наведених представки. Сходно томе, представке бр. 7697/16, 7705/16 и 20743/16 треба избрисати са списка предмета Суда.

58. У вези са представком број 21856/16, Влада је позвала Суд да је избрише са списка предмета Суда, с обзиром да (i) права на пензију нису преносива, и (ii) да се из докумената које је доставио законски заступник не може закључити без било какве сумње да је госпођа Л.Б. стварни наследник покојне девете подносиатељке представке (видети горе став 23.).

59. Међутим, Суд не сматра потребним да посебно испита приговор Владе на *locus standi* госпође Л.Б. да настави са представком девете подносиатељке у овом случају, с обзиром на закључке до којих долази у наставку (видети доле став 105.).

II. СПАЈАЊЕ ПРЕОСТАЛИХ ПРЕДСТАВКИ

27. Имајући у виду њихову заједничку чињеничну и правну позадину, Суд сматра да је прикладно да преостале представке разматра заједно и да донесе единствену одлуку (правило 42. став 1. Пословника Суда).

III. НАВОДНА ПОВРЕДА ЧЛАНА 1. ПРОТОКОЛА БР. 1, И ЗАСЕБНО И У ВЕЗИ СА ЧЛАНОМ 14. КОНВЕНЦИЈЕ, И ЧЛАНОМ 1. ПРОТОКОЛА БР. 12

28. Сви преостали подносиоци представки су се жалили на основу члана 1. Протокола бр. 1 уз Конвенцију, да је смањење исплате њихових пензија представљало лишавање имовине које је неоправдано нарушило њихово право на мирно уживање њихове имовине. Конкретно, они су тврдили да (i) смањење исплата пензија предвиђено Законом сâмо по себи представља повреду њихових имовинских права, позивајући се на „стечена“ права; (ii) Закон је био у супротности са основним уставним начелима, међународним уговорима и Законом о пензијском и инвалидском осигурању; (iii) иако је Закон представљен као привремени

ОДЛУКА ЖЕГАРАЦ ПРОТИВ СРБИЈЕ И ДРУГЕ ПРЕДСТАВКЕ

закон, период за који ће остати на снази није одређен у време његовог доношења; и (iv) калкулације које произилазе из Закона су биле произвољне и нису диктиране било каквим економским факторима.

62. Позивајући се на члан 14. Конвенције у вези са чланом 1. Протокола бр. 1 и/или чланом 1. Протокола бр. 12, други, трећи и једанаести подносилац представке жалили су се на дискриминаторски начин на који су третирани у поређењу са другим пензионерима на које се смањење пензија није односило или се односило само у мањој мери.

63. Први, девети и једанаести подносилац представке на крају су се жалили на основу члана 13. да су, као резултат директне примене Закона и незаконитог одсуства појединачних одлука у вези са смањеним пензијама, били спречени да подносе своје захтеве пред домаћим управним органима. и/или грађанских судова.

64. Суд, будући да је он тај који подводи чињенично стање под одговарајућу правну норму (видети, на пример, *Радомиља и др. против Хрватске* [Вв], бр. 37685/10 и 22768/12, ст. 114. и 126, од 20. марта 2018. године), сматра да притужбе подносилаца представки треба испитати према члану 1. Протокола бр. 1 и засебно и у вези са чланом 14 Конвенције, и према члану 1. Протокола бр. 12 само за другог, трећег и једанаестог подносиоца представке; те одредбе гласе како следи:

Члан 1. Протокола бр. 1

„Свако физичко или правно лице има право на мирно уживање свог власништва. Нико не може бити лишен свог власништва, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права.

Претходне одредбе, међутим, ни на који начин не ометају право државе да примењује такве законе за које процени да су неопходни ради контроле употребе имовине, у складу са општим интересом, односно за обезбеђивање исплате пореза или других доприноса или казни.“

Члан 14.

„Уживање права и слобода утврђених (овом) Конвенцијом биће обезбеђено без дискриминације по било ком основу као што су пол, раса, боја кожа, језик, вера, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност са националном мањином, имовина, рођење или било који други статус.“

Члан 1. Протокола бр. 12

„1. Уживање било ког права утврђеног законом биће обезбеђено без дискриминације по било ком основу као што су пол, раса, боја кожа, језик, вера, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност са националном мањином, имовина, рођење или било који други статус.

2. Нико не сме бити дискриминисан од стране било којег јавног органа по било ком основу као што су они наведени у ставу 1.“

A. Поднесци странака

1. Подносиоци представки

29. Подносиоци представки су прво тврдили да је Влада прекршила члан 1. Протокола бр. 1 јер их је лишавање стеченог права на старосну пензију, у погледу пензија које су смањене у периоду од 01. новембра 2014. до 1. октобра 2018. године, био у супротности са међународним уговорима које је држава ратификовала, Уставом и Законом о пензијском и инвалидском осигурању, који су остали на снази све време. Главни аргумент Владе да је смањење уведено законом, односно Законом о привременом уређивању начина исплате пензија (видети горе став 54.), не треба прихватити као довољан да се мера сматра уставном и законитом. Према Уставу и релевантним домаћим законима, права на дату пензију су представљала стечена права и нису се могла законито опозвати, нити суспендовати, осим у случајевима предвиђеним Законом о пензијском и инвалидском осигурању (видети горе став 42.). Подносиоци представки су навели да су имали легитимно очекивање да ће добити пун износ својих пензија, на основу (i) високих обавезних доприноса које су морали да плаћају током свог радног века и (ii) одлуке ПИО фонда, који је јасно и прецизно одредио и израчунао, у складу са релевантним законом, ниво њиховог права на пензију (видети горе став 5.). Они су оспорили налаз Уставног суда да је висина додељене пензије ствар дискреционог права законодавца (видети горе став 16.). Чак и прихватајући да им Устав и Конвенција нису дали право на пензију у одређеном износу, управо је основни Закон о пензијском и инвалидском осигурању дао пензионерима право на пензију обрачунату у складу са прописаном формулом која је била недвосмислена (видети горе став 41.); државни органи су стога требали да га се придржавају. Закон о привременом уређивању начина исплате пензија занемарио је основни Закон о пензијском и инвалидском осигурању, индивидуалне доприносе и очекивања пензионера са вишим примањима.

66. Надаље, подносиоци представки су се жалили да усвајање Закона о привременом уређивању начина исплате пензија није пропраћено одговарајућом јавном расправом, објашњењима и информацијама. И док је Закон додуше био прецизан у погледу предвиђеног процента смањења исплата пензија, пензионери су о томе обавештени само путем медија (не лично и писмено), а нико од њих првобитно није добио никакву нову одлуку о износу исплате пензија које би примали (видети горе став 8.). Израз „привремени“ у називу закона био је чисто „лицемерје“, пошто у тексту закона није садржана ниједна одредба која би одређивала његово трајање, нити је Влада дала било какву изјаву у вези са тим колико дуго би принудно прогресивно смањење износа пензија било на снази. Сваки привремени закон морао је да садржи такву одредбу; на пример, таква одредба би могла да предвиди да се

предметни привремени закон ставља ван снаге када више не постоје услови који су довели до усвајања тог закона. Овај Закон је само случајно престао да важи 2018. године; могао је остати на снази онолико дуго колико је то одговарало државним органима. Такође је било лицемерно говорити о „привременом” смањењу износа пензија, с обзиром на чињеницу да се сви пензионери ближе крају живота.

67. Што се тиче легитимног циља, подносиоци представки су сматрали да тврдње Владе да је смањење исплата пензија помогло у одржавању пензијског система нису биле истините. Влада се само позвала на консолидацију буџета; нису успели да покажу да је смањење заправо било потребно да би се остварио легитимни циљ. Даље, Влада није успела да покаже јасну везу између смањења исплата пензија и препорука ММФ-а, нити да достави јавно доступне податке у вези са било каквим јасним, значајним уштедама које је остварио пензијски систем и где и како је уштеђени новац преусмерен. Подносиоци представки верују да фискалне мере нису постигле очекиване резултате и питају се да ли је могуће да је неколико стотина хиљада пензионера могло да спасе државу од финансијске кризе.

68. Међутим, чак и ако би се могло прихватити да је смањење исплата пензија имало легитиман циљ, оно је представљало несразмерну меру. Даље, сви пензионери нису били једнаки пред законом: смањење исплате пензија утицало је само на малу групу пензионера (конкретно на оне који примају веће пензије) тако што је значајно смањило износ њихових пензија, док на преостале пензионере није утицало. Наиме, ПИО Фонд није био установа социјалне заштите и није требало да буде циљано средство за обезбеђивање средстава за мере социјалне заштите (конфискацијом делова имовине „богатих пензионера“ који су плаћали највеће доприносе ПИО фонду и тиме стекли право на веће пензије по закону) како би сиромашнији пензионери, који су дали много мање доприноса, били изузети од смањења. Прави разлози могу се наћи у популистичким разматрањима и политичким спекулацијама, и перцепцији да ће пензионери са ниским примањима и јавност толерисати и да се неће противити смањењу релативно високих пензија, све док они сами нису погођени. Стога је циљ био привлачење бирача на дужи рок.

69. Друго, да није било обавезно придржавање државног пензијског плана, запослени су могли да буду у позицији да полагају на своје банковне рачуне новац који је заправо отишао за финансирање њихових пензија или да на други начин уложе тај новац у имовину по сопственом избору која би донела веће и стабилне приносе; ти приноси су могли да се користе за одржавање њиховог животног стила након пензионисања (уместо да морају да се ослањају на смањену пензију). Осим тога, пошто су се власти већ хвалиле уштедама оствареним смањењем пензија, очигледно су биле у прилици да врате оно што су „привремено“

заплениле, уместо да то на крају одузму. Касније није урађено ништа да се исправи неправда коју је претрпела ова група пензионера и да им се изврши надокнада. Извршене су неке безначајне и симболичне корекције пензија (видети горе став 51.), али оне нису представљале неку врсту „поклона“ државе на основу уштеда остварених као резултат смањења пензија; оне су пре одразиле покушај ПИО фонда да усклади пензије са растом трошкова живота, применом релевантног закона. Даље, повећање је у потпуности примењено само за пензије изузете од умањења (тј. месечне пензије од 25.000 динара или мање); код виших пензија повећање је смањено заједно са пензијама.

70. Подносиоци представки су тврдили да је смањење пензија – које су већ генерално биле толико ниске у Србији да су представљале неку врсту социјалне помоћи – имало велики утицај на здравље и економско и социјално благостање пензионера. Ако би, на пример, ионако ниска пензија била смањена за 22%, била би нарушена суштина права на пензију. Влада је у прилог својим аргументима навела просечан месечни приход од 1.535 домаћинстава и „границу ризика од сиромаштва“, не узимајући у обзир старије пензионере који болују од разних болести, укључујући лекове за лечење хроничних болести, који су морали да се плаћају из свог џепа. Док су чланови 70. и 97.8 Устава Србије (видети горе ст. 30. - 31.) прецизирали да Република Србија треба да обезбеди економску сигурност пензионера и да организује и обезбеди функционисање пензионог система, у стварности је било показао да су Влада и председник Републике Србије угрозили животе пензионера, који су остали испод егзистенцијалног минимума.

71. Најзад, подносиоци представки су навели да је такође вредно напоменути да би финансијска одрживост постојећег пензијског система била мање угрожена да узастопне Владе нису направиле толико грешака, укључујући следеће: (i) власти нису учиниле довољно да наплате доприносе за социјално осигурање од оних који су активно запослени и толерисале су лажни обрачун доприноса; (ii) дошло је до пада економске активности и раста броја незапослених; (iii) приватизација предузећа у државном власништву није била у потпуности успешна; (iv) они који имају право на војне пензије су додати корисницима ПИО фонда, иако нису уплаћивали доприносе у тај Фонд; (v) имовина која припада ПИО фонду је распродата, а остварени приходи су додати у државни буџет и коришћени у друге сврхе осим за испуњавање обавеза Фонда (Управни одбор је наводно поднео тужбу против државе у том погледу); и (vi) држава није могла да говори о строгој контроли запослености у јавном сектору, с обзиром на чињеницу да је постојало 170 државних агенција, двадесет и један министар и стотине разних директора и органа на које је утрошено 820 милиона евра сваке године.

2. *Влада*

30. Што се тиче свих подносилаца представки, Влада је признала да је привремено смањење исплата пензија представљало мешање у мирно уживање имовине подносилаца представки, што би требало сматрати „прописом коришћења имовине“, како је наведено у ставу 2. члана 1. Протокола бр. 1. По мишљењу Владе, ова мера је била законита, служила је за постизање легитимног циља и била је сразмерна.

73. Што се тиче законитости, Народна скупштина је ту меру изрекла доношењем Закона о привременом уређивању начина исплате пензија, закона који је имао исту правну снагу као и основни Закон о пензијском и инвалидском осигурању. Његове одредбе су биле доступне, прецизне и предвидљиве. Конкретно, његових шест чланова (видети горе став 54.) јасно је дефинисало категорије пензионера којима ће се исплаћивати умањене пензије, као и математичку формулу на основу које је израчунато смањење исплата пензија. Такође, није (i) утицао на право на пензију, (ii) створио ново или другачије право у поређењу са онима предвиђеним Законом о пензијском и инвалидском осигурању, или (iii) обезбедио другачије услове или процедуре у погледу остваривања права из пензијског осигурања; него је само прописао привремену формулу за обрачун умањења пензија. Супротно тврдњама подносилаца представки (видети горе став 65.), није било недоследности између закона који регулишу питања у вези са пензијама. На пример, током периода важења овог Закона, одређене одредбе основног закона о пензијама које се тичу усклађивања пензија су суспендоване од примене.

74. Одговарајући на забринутост подносилаца представки, Влада је тврдила да није било потребно да ПИО фонд доноси нове појединачне одлуке у вези са пензијским правима подносилаца представки, с обзиром да је Закон о привременом уређивању начина исплате пензија био директно применљив (видети горе став 8.). Такође, сви пензионери су били адекватно обавештени о износу за који ће бити смањене исплате пензија. С обзиром на горе наведено, према Влади, мешање је било законито. У сваком случају, подносиоци представки су имали на располагању делотворан правни лек – наиме, иницијативу за оцену уставности закона – који је могао бити покренут као средство за подношење притужби на домаћем нивоу. Већина подносилаца представки је искористила тај правни лек, а Уставни суд је детаљно испитао да ли је примена Закона о привременом уређивању начина исплате пензија била у складу са Конвенцијом. С обзиром на налазе Уставног суда, било би бесмислено тражити било које друге правне лекове који су били доступни.

75. Влада је навела да је из самог назива Закона о привременом уређивању начина исплате пензија било јасно да су мере привремене природе. Државни органи су предузели низ мера у циљу финансијског опоравка земље након озбиљне финансијске кризе која је задесила

Републику Србију. Те мере су уведене привремено, у јавном интересу, како би се очувала макроекономска стабилност земље – а посебно (у оквиру програма економских реформи фискалне консолидације у циљу ограничавања буџетских расхода) – да би се постигла буџетска стабилност и да би се очувала финансијска одрживост пензијског система у Србији (видети горе став 47.). Поред тога, услед позитивног ефекта предузетих мера и остварених уштеда од 98,9 милијарди динара (око 840 милиона евра), Закон о привременом уређивању начина исплате пензија је престао да важи у септембру 2018. године (видети горе став 52.), након чега су надлежни органи поново могли да почну да исплаћују пензије у пуном износу. Најзад, државни органи су увели нови критеријум за усклађивање пензија – наиме, повећања пензија би сада одражавала промене у потрошачким ценама и промене у нето просечним зарадама (видети горе став 53.).

76. Влада је тврдила да подносиоци представки нису претрпели превелик терет због привременог смањења њихових пензија. Они нису били лишени средстава за живот. Према званичној статистици, износи које су подносиоци представки примали на име пензија након смањења и даље су били већи од половине просечног месечног прихода домаћинства у Републици Србији – или у неким случајевима већи од целокупног месечног прихода домаћинства. Законом није нарушена суштина права које произилази из пензијског осигурања, нити су износи исплата пензија смањени до те мере да право на пензију учине практично бесмисленим или бескорисним.

77. Коначно, подносиоци представки нису били неједнаки пред законом, нити су били дискриминисани у поређењу са другим пензионерима. Државни органи су изузели од примене Закона све пензионере чије месечне пензије нису прелазиле 25.000 динара, сматрајући да та категорија пензионера није у могућности да допринесе превазилажењу финансијске кризе јер се и сами боре за опстанак као последица кризе. У том периоду, овај износ је био нешто већи од границе „ризика од сиромаштва“, а месечни износ од 25.000 динара износио је мање од половине тадашњих просечних месечних прихода домаћинства у Републици Србији. Позивајући се на начело социјалне правде и солидарности, тужена држава је предвидела смањење највећег процента пензија преко 40.000 динара, док су примаоцима пензија у месечном распону од преко 25.000 динара до 40.000 динара месечне исплате смањене за мањи проценат. Различито поступање према појединим категоријама пензионера заснивало се на објективним критеријумима – односно могло се рационално објаснити.

В. Процена суда

1. Члан 1. Протокола бр. 1

(а) Релевантна начела

31. Суд се уопштено позива на релевантне принципе које је поставило Велико веће у својој пресуди у предмету *Bélané Nagy против Мађарске* [Вв], број 53080/13, ст. 80. - 118, од 13. децембра 2016. године, са даљим референцама у том делу.

79. Суд је сматрао да члан 1. Протокола бр. 1 не ограничава слободу држава уговорница да одлуче да ли ће имати било какав облик плана социјалног осигурања или не, или да бирају врсту или износ давања по било којем таквом плану. Међутим, ако држава уговорница има на снази законодавство које предвиђа исплату права на социјалну помоћ – било да је условљена претходном уплатом доприноса или не – то законодавство се мора сматрати да ствара имовински интерес који спада у делокруг члана 1 Протокола бр. 1 за лица која испуњавају његове услове (видети *Bélané Nagy*, горе цитирано, ст. 81. - 82; *Andrejeva против Летоније* [Вв], бр. 55707/00, став 77, од 18. фебруара 2009. године, са даљим референцама, посебно на *Stec и др. против Уједињеног Краљевства* (одл.) [Вв], бр. 65731/01 и 65900/01, став 54, ЕСЈП 2005 X, и *Carson и др. против Уједињеног Краљевства* [Вв], бр. 42184/05, став 64, ЕСЈП 2010). Иако је релевантно законодавство подложно еволуцији, доприноси ПИО фонду могу, у одређеним околностима, и у складу са домаћим законом, створити имовинско право и на такво право може утицати начин на који се фонд распоређује (видети *Kjartan Ásmundsson против Исланда*, број 60669/00, став 39, ЕСЈП 2004 IX, са даљим референцама).

80. Посебно, треба поновити да члан 1. Протокола бр. 1 не гарантује, као такав, било какво право на пензију у одређеном износу (видети, између осталог, *Kjartan Ásmundsson против Исланда*, цитирано горе, став 39, са даљим референцама; видети, такође, *Јанковић против Хрватске* (одл.), број 43440/98, ЕСЈП 2000 X; *Kupa против Немачке* (одл.), број 52449/99, ЕСЈП 2001-V (изводи) *Apostolakis против Грчке*, број 39574/07, став 36, од 22. октобра 2009. године, *Wieczorek против Пољске*, број 18176/05, став 57, од 8. децембра 2009. године, и *Maggio и др. против Италије*, бр. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 и 56001/08, став 55, од 31. маја 2011. године). Смањење или обустава пензије може, међутим, да представља мешање у мирно уживање имовине које се мора оправдати (видети *Valkov и др. против Бугарске*, бр. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 и 2041/05, став 84, од 25. октобра 2011. године, са даљим референцама).

81. Први и најважнији услов члана 1. Протокола бр. 1 је да свако мешање јавног органа у мирно уживање имовине треба да буде законито, односно да се мора извршити „под условима предвиђеним законом” (видети *Бивши краљ Грчке и др. против Грчке* [Вв] (основаност), број 25701/94, ст. 79. и 82, ЕСЉП 2000 XII, и *Broniowski против Пољске* [Вв], бр. 31443 /96, став 147, ЕСЉП 2004 V). Међутим, постојање правног основа у домаћем праву само по себи није довољно да задовољи принцип законитости. Осим тога, правни основ мора имати одређени квалитет, односно мора бити компатибилан са владавином права и мора пружати гаранције против произвољности. Из тога следи да, поред тога што су у складу са домаћим правом државе уговорнице, укључујући њен Устав, правне норме на којима се заснива лишавање имовине треба да буду довољно доступне, прецизне и предвидиве у својој примени. Суд би додао да се слична разматрања примењују и на мешање у мирно уживање имовине. Што се тиче појма „предвидивости“, његов обим у знатној мери зависи од садржаја предметног инструмента, области коју треба да покрије и броја и статуса оних којима је намењен. Конкретно, правило је „предвидиво“ када пружа меру заштите од произвољних мешања органа којима су поверена јавна овлашћења. Слично томе, важећи закон мора да обезбеди минималне процедуралне гаранције сразмерне важности начела које се доводи у питање (видети *R.Sz. против Мађарске*, број 41838/11, ст. 36. - 37, од 2. јула 2013. године; видети, такође, *Грудић против Србије*, број 31925/08, ст. 73. - 74. и 77. - 83, од 17. априла 2012. године).

82. Свако уплитање органа којем су поверена јавна овлашћења у мирно уживање „имовине“ може бити оправдано само ако служи легитимном јавном (или општем) интересу. Према пракси Суда, државни органи, због непосредног познавања свог друштва и његових потреба, у начелу су у бољем положају од међународног судије да процене шта је „у јавном интересу“. Према систему Конвенције, на тим органима је стога да дају почетну процену постојања питања од јавног значаја који захтева мере које ометају мирно уживање имовине. Неопходно је да појам „јавног интереса“ буде широк. Конкретно, одлука о доношењу закона који се односе на давања социјалног осигурања обично ће укључивати разматрање економских и социјалних питања. Суд сматра природним да поље слободне процене која је на располагању законодавцу у спровођењу социјалне и економске политике треба да буде широка, и да ће поштовати процену законодавца о томе шта је „у јавном интересу“, осим ако та процена није очигледно без разумног основа. (видети, на пример, *Béláné Nagy*, горе цитирано, став 113. са даљим референцама).

83. Ово је посебно случај, на пример, када се доносе закони у контексту промене политичког и економског режима или спајања пензијских система (видети *Valkov u др.*, цитирано горе, став 91, и *Yavas*

и др. против Турске, број 36366/06, ст 39. - 51, од 5. марта 2019. године); усвајање политика за заштиту државне касе (видети *H.K.M. против Мађарске*, број 66529/11, ст. 49. и 61, од 14. маја 2013. године); или да прерасподели средства (видети *Savickas и др. против Литваније* (одл.), број 66365/09, од 15. октобра 2013. године); или мера штедње изазваних великом економском кризом (видети *Koufaki и ADEDY против Грчке* (одл.), бр. 57665/12 и 57657/12, ст. 37. и 39, од 7. маја 2013. године; видети такође *da Conceição Mateus и Santos Januário против Португала* (одл.) бр. 62235/12 и 57725/12, став 22, од 8. октобра 2013. године; *da Silva Carvalho Rico против Португала* (одл.), став 37, број 13341/14, од 1. септембра 2015. године.

84. Коначно, мешање мора бити пропорционално циљу који се жели остварити. Другим речима, мора се успоставити „правична равнотежа” између захтева општег интереса заједнице и захтева заштите основних права појединца према члану 1. Протокола бр. 1. Потребна равнотежа ће недостајати тамо где лице, или дâта лица, морају да сносе индивидуални и превелики терет (видети *Maggio*, горе цитирано, став 61; *Лакићевих и др. против Црне Горе и Србије*, бр. 27458/06, 37205/06, 37207/06 и 33604/07, став 62, од 13. децембра 2011. године, и *Wieczorek*, горе цитирано, став 60, са даљим референцама).

85. У том смислу, такође би било важно да се провери да ли је право подносиоца представке да остварује привилегије из дâтог плана социјалног осигурања повређено на начин који је довео до нарушавања суштине његових или њених пензијских права (видети *Domalewski против Пољске* (одл.), број 34610/97, ЕСЉП 1999 V; *Kjartan Ásmundsson*, цитирано горе, став 39. *in fine*; и *Wieczorek*, цитирано горе, став 57. *in fine*). Процена би варијала у зависности од конкретних околности случаја и личне ситуације подносиоца представке; док би лишавање пензије у целини вероватно представљало кршење одредби члана 1. Протокола бр. 1, насупрот томе, разумна смањења пензије или сродних давања вероватно то неће учинити (видети *Bélané Nagy*, цитирано горе, став 117, и *da Conceição Mateus и Santos Januário*, цитирани горе, став 24, са даљим референцама у њему).

(b) Примена релевантних начела на овај конкретан случај

i. Примењивост члана 1. Протокола бр. 1 и постојање мешања

32. Враћајући се на овај случај, Суд од самог почетка примећује да су подносиоци представки корисници државног законског пензијског плана, заснованог на „Бизмарковом моделу“ обавезних доприноса запослених, и примају старосне пензије како их признају одговарајуће одлуке различитих филијала ПИО фонда (видети горе ст. 5, 16. и ст. 38. - 42.). Имајући у виду обавезну природу законског пензијског плана и доприноса за њега, јасно је била намера да се појединцима који достигну

старосну доб за пензионисање приушти пензија која одговара покрићу обезбеђеном у оквиру плана социјалног осигурања (видети, *mutatis mutandis*, Klein, цитирано горе, став 55.). Ниједна од страна не оспорава да постојећа пензијска права подносилаца представки – утврђена и исплаћена у складу са општим правилима Закона о пензијском и инвалидском осигурању до октобра 2014. (и након септембра 2018. године) – стварају имовински интерес у смислу члана 1. Протокола бр. 1 уз Конвенцију.

87. Исто тако, није спорно да је смањење пензија подносилаца представки на основу законских измена уведених Законом о привременом уређивању начина исплате пензија између новембра 2014. и септембра 2018. године, а не због било каквих промена у околностима самих подносилаца представки, представљало мешање у њихова права, заштићена овом одредбом (видети, *mutatis mutandis*, Грудих против Србије, цитирано горе, став 77.).

88. Суд не види разлог да се не слаже. Међутим, Суд не прихвата аргумент подносилаца представки (видети горе став 65.) да је смањење исплата пензија представљало „лишавање имовине“ у смислу друге реченице првог става члана 1. Протокола бр. (видети *Banfield против Уједињеног Краљевства* (одл.), број 6223/04, ЕСЉП 2005 XI). Уместо тога, то треба сматрати мешањем у право подносилаца представки на мирно уживање своје имовине, у смислу прве реченице првог става члана 1. Протокола бр. 1; такво мешање мора бити оправдано од стране државе (видети, на пример, *Fábián против Мађарске* [Вв], број 78117/13, став 64, од 5. септембра 2017. године; *Лакићевић и други*, цитирани горе, став 64; и *Da Conceição Mateus и Santos Januário*, цитирано горе, став 19.).

ii. *Да ли је мешање било законито*

33. Смањење исплата пензија привремено је уведено доношењем Закона о привременом уређивању начина исплате пензија 26. октобра 2014. Нико од подносилаца представки није тврдио да му пензија није обрачуната и исплаћена у складу са новим условима предвиђених тим Законом.

90. Позивајући се на релевантна горе поменута начела (видети горе став 81.), Суд понавља да, како тврде подносиоци представки (видети горе став 65.), постојање правне основе у домаћем закону сâмо по себи није довољно да задовољи принцип законитости. Поред тога што су у складу са домаћим правом државе уговорнице (укључујући њен Устав), правне норме на којима се заснива лишавање имовине треба да буду довољно доступне, прецизне и предвидиве у својој примени.

91. Суд, међутим, не може да потврди централно питање које су покренули подносиоци представки, да Закон о привременом уређивању начина исплате пензија није био довољно прецизан и предвидив (видети

горе наведене ст. 65. и 66.). Предметно мешање је имало правни основ у овом Закону, чију је уставност одредаба потврдио Уставни суд (видети горе став 16; видети, *mutatis mutandis*, *Valkov и др*, цитирано горе, ст. 29, 46. и 89; контрастирати са *Грудих*, став 80, и *R.Sz. против Мађарске*, ст. 42. - 43, оба цитирана горе). Иако Уставни суд није отворио формални поступак за оцену уставности и законитости Закона о привременом уређивању начина исплате пензија (видети горе став 16.), одбацио је неколико аргумената подносилаца представки да су предметне мере прекршиле начело законитости, излажући свеобухватно тумачење релевантног законодавства које изазива нејасноће и спорове у овој области. Додуше, то је учинио углавном у светлу стандарда које је Суд развио у вези са чланом 1. Протокола бр. 1, који нема исту формулацију и обим као чланови на које се подносиоци представки позивају пред Уставним судом (видети горе ст. 25. - 31. и ст. 35. - 36.). Међутим, овом Суду би били потребни убедљиви разлози да одступи од закључака до којих је на крају дошао Уставни суд и да својим ставовима замени ставове Уставног суда о питању које се тиче тумачења Устава Србије и домаћег права, за које је тај суд понудио прихватљиво образложење. Суд не налази никакве разлоге у поднесцима подносилаца представки да то учини.

92. Што се тиче аргумента подносилаца представки да су власти пропустиле да их информишу о тачном смањењу њихових пензија, или да им доставе појединачне одлуке у вези са новим износом исплата пензија које ће примати од ПИО фонда, с обзиром на директне примене Закона (пропуст који су подносиоци представки описали као незаконит), Суд примећује да су пензионери могли – са или без одговарајућег савета – да предвиде последице примене Закона о привременом уређивању начина исплате пензија на њихове пензије, који је био објављен у „Службеном гласнику РС“. Даље, ПИО фонд је у сваком случају издао таква решења свим подносиоцима представки који су их тражили (видети горе став 12.).

93. Најзад, Суд не сматра потребним да заузме став о недостатку јасноће у погледу трајања оспорених привремених мера, пошто ће то питање бити узето у разматрање у оквиру теста пропорционалности (видети доле став 104.).

iii. Да ли је мешање служило легитимном јавном интересу

34. Суд прво примећује да је Закон о привременом уређивању начина исплате пензија усвојен „у циљу очувања финансијске одрживости пензијског система у Републици Србији” (према члану 1. Закона, цитиран у ставу 54. горе). Према Влади, смањење исплата пензија чинило је део ширег скупа општих мера штедње, које су осмислили државни органи током 2014. године са циљем, између осталог, да се јавна потрошња сведе на предвиђени ниво (видети ст. 47. - 50. горе).

Власти су тврдили да је циљ постигнут до 2018. године, до када су остварене значајне уштеде (отприлике 840 милиона евра), након чега је укинут Закон о привременом уређивању начина исплате пензија (видети ст. 52. и 75. горе). Подносиоци представки су довели у питање оправданост мера и њихов крајњи ефекат.

95. Одлука да се донесу закони о социјалном осигурању и пензијама како би се уравнотежили државни расходи и пензијске надокнаде укључује разматрање различитих политичких, економских и социјалних питања о којима мишљења унутар демократског друштва могу бити веома различита. С обзиром на то да домаћим доносиоцима одлука треба омогућити широку слободу процене у питањима опште социјалне и економске политике (укључујући и област пензија), интереси социјалне правде и економског благостања могу их легитимно довести до прилагођавања, ограничавања или чак смањити износ пензија које се нормално исплаћују квалификованој популацији (види, на пример, *Yavas и други против Турске*, ст. 39. - 51, и *Valkov и други*, став 92, оба цитирана горе). Имајући у виду одлуку Уставног суда и доступне извештаје и информације, Суд прихвата да су се националне власти суочиле са потребом да до 2014. године смање високе расходе централног буџета због стално растућег дефицита у пензијском систему (видети ст. 16. и 46. горе) и да су мере подстакнуте буџетским недостацима и растућим јавним дугом.

96. С обзиром на такву позадину, Суд нема разлога да сумња да је, доношењем одлуке о привременом смањењу исплате државних пензија, законодавац тежио легитимном јавном интересу са жељом да очува финансијску одрживост пензијског система и да државне расходе одржи у равнотежи, и чини се да њена процена у том погледу није очигледно без оправдане основе (видети, *mutatis mutandis*, *Frimu и 4 друге представке против Румуније* (одл.), бр. 45312/11, став 42, од 7. фебруара 2012. године).

iv. Да ли су тужене државе поштовале начело „правичне равнотеже”

35. Суд сада мора да пређе на испитивање кључног питања – наиме, да ли је то мешање било пропорционално жељеном циљу. Другим речима, да ли је постигнута „правична равнотежа” између захтева заштите буџета и очувања финансијске одрживости пензијског система у општем интересу јавности и захтева да се имовинска права подносилаца представки из члана 1. Протокола бр. 1 треба заштитити како би се спречило да потоњи сноси индивидуално и прекомерно оптерећење.

98. Додуше, држава се у то време није суочавала са великом економском кризом попут оне са којом су се суочиле Грчка или Португалија (видети, у контексту мера штедње изазваних великом економском кризом, *Koufaki и ADEDY*, цитирано горе, ст. 37. и 39, у вези

са оправданим трајним мерама; видети такође *Da Conceição Mateus u Santos Januário*, цитирани горе, став 22; *Da Silva Carvalho Rico*, цитирано горе, став 37, у вези са оправданим прелазним мерама). Држава није ни надгледала свеобухватне реформе и/или трансформацију или спајање различитих пензијских планова (видети горе цитиране случајеве *Valkov u други*, став 94, и *Yavas*, став 47.). Ипак, Суд примећује да је привремено и прогресивно смањење пензија на снази између новембра 2014. и октобра 2018. године чинило део ширег скупа општих мера штедње које су биле подстакнуте објективним разлогом – наиме, потребом да се смањи висок јавни дуг и да се очува финансијска одрживост пензијског система и очигледна буџетска ограничења с обзиром на то да су дефинисани доприноси били недовољни и да је значајан део расхода ПИО фонда морао да буде покривен из централног државног буџета (видети ст. 47. – 50. горе).

99. Према Влади, различито поступање према одређеним категоријама пензионера било је засновано на начелу солидарности и социјалне правде. Лица која су примала минималне пензије, са месечним пензијама које нису прелазиле 25.000 динара (нешто више од границе „ризика од сиромаштва“), била су изузета, јер се сматрало да они који спадају у ту категорију пензионера не могу да допринесу превазилажењу финансијске кризе, јер се и сâми боре за опстанак.⁷ Смањење исплате пензија било је усмерено на кориснике већих пензија: према примењеној математичкој формули, пензије од 25.000 до 40.000 динара месечно су смањене за 22% дела изнад ослобођеног износа (тј. 25.000 динара), а сваки износ изнад 40.000 динара смањен је за додатних 3% (за разлику од *Yavas*, горе цитирано, у којем – након преноса и прилагођавања пензија подносилаца представки из посебног пензијског плана који је ушао у стечај плана државне пензије, подносиоци представки су изгубили део „допунског“ износа на који су имали право у оквиру посебног плана – до скоро 50% у неким случајевима – али су наставили да примају стандардну пензију по редовном систему без икакве дискриминације).

100. Подносиоци представки су примали умањене пензије од новембра 2014. године, које су израчунате у складу са математичком формулом утврђеном за трећу категорију корисника пензија (за више детаља видети ст. 7, 9. и 54. горе и Додатак I доле).

101. На пример, према документима које су поднеле стране, износ месечне пензије првог подносиоца представке између новембра 2014. и октобра 2018. године био би између 72.608 и 77.785 динара (отприлике 610 и 655 евра). Ступањем на снагу Закона о привременом уређивању

⁷ Подаци о сиромаштву и социјалној инклузији очигледно показују да је висок проценат пензионера у Србији у опасности од сиромаштва и/или социјалне искључености (видети Тематски извештај ЕСПН о процени адекватности пензија – Србија 2017. година, цитирано горе, стр. 7. и 13.).

ОДЛУКА ЖЕГАРАЦ ПРОТИВ СРБИЈЕ И ДРУГЕ ПРЕДСТАВКЕ

начина исплате пензија, његова пензија је у истом периоду смањена за између 11.452 и 12.305 динара (око 96-104 евра губитка), остављајући му месечну исплату између 61.156 и 65.479 динара (око 512-552 евра). Други подносилац представке, на пример, могао је да очекује месечну исплату пензије између 84.767 и 91.371 динара (отприлике 710 и 770 евра), док је примао између 70.207 и 75.669 динара (589 и 639 евра), а његов губитак износи 120 133 евра. Такође, девета подносиатељка представке могла је да очекује месечну исплату пензије између 43.562 и 47.007 динара (365 и 397 евра), док је примала између 39.371 и 42.395 динара (330 и 358 евра) и имала месечни губитак од 4.190 до 4.611 динара (ЕУР 35-39).

102. Суд налази да се примењени метод обрачуна не чини неразумним или несразмерним. За пензије веће од минимума од 25.000 динара, то је подразумевало постепено повећање пензија у зависности од висине пензије примљене пре ступања на снагу Закона о привременом уређивању начина исплате пензија (видети Анекс II). Што се тиче алтернативних решења за буџетску кризу, њихово постојање сâмо по себи не би значило да је спорни закон неоправдан. Узимајући у обзир аргумент подносилаца представки да су они, као мањина корисника високих пензија, морали да снесу индивидуалан и несразмеран терет (док је већина пензионера била поштеђена), Суд сматра да није на њему да каже, под условом да је законодавна власт остала у границама свог поља слободне процене, да ли је оспорено законодавство представљало најбоље решење за решавање проблема или је дискреционо право законодавца требало да се примени на други начин (видети *James и други против Уједињеног Краљевства*, од 21. фебруара 1986. године, став 51, и *Koufaki и ADEDY*, цитирано горе, став 48.).

103. Међутим, иако је ово питање сигурно веома забрињавало подносиоце представки и друге пензионере, Суд сматра да су подносиоци представки били обавезни да поднесу само привремено оно што је било разумно и сразмерно смањење њихових пензија, а не потпуну обуставу исплате пензија, или трајно смањење њихових пензија за значајан износ (видети, међу многим ауторитетима, *Kjartan Ásmundsson*, ст. 44. - 45; *Maggio*, став 62; и *Valkov и други*, став 95, сви горе цитирани). У том смислу, ниједан од подносилаца представки није доказао да је смањење његове пензије било такво да га доводи у опасност да нема довољно средстава за живот (упоредити, *Valkov и други*, цитирано горе, став 97, где је Суд утврдио да ограничење није лишило подносиоце представки њиховог јединог материјалног средства) или да су се њихови животни услови погоршали до те мере да су ризиковали да падну испод границе сиромаштва (видети, на пример, *Larioshina против Русије* (одл.), број 56869/00, од 23. априла 2002. године). Суд стога сматра да подносиоци представки нису били

приморани да сносе превелики индивидуални терет, као и да мешање на које се притужују у овом случају није нарушило суштину њихових права на пензију.

104. Најзад, Суд са одређеном забринутошћу примећује да, иако је Закон представљен као привремени закон, власти у време његовог доношења нису навеле датум када ће привремено смањење исплата пензија истећи; нити су назначиле колико често ће се процењивати неопходност задржавања мера на снази (за разлику од *Valkov и других*, горе цитиран, ст. 27. - 28. и ст. 31. - 37.). Међутим, Суд не сматра потребним да улази у расправу у вези с тим, јер се не може превидети да је смањење исплата пензија, у ствари, била привремена мера која је трајала четири године – од новембра 2014. до септембра 2018. године (видети горе став 7. и ст. 50. - 52, укључујући и повремено повећање пензија током релевантног периода), када је престала примена Закона и власти су поново могле да почну да исплаћују пензије у пуном износу и да поново уведу коришћење годишњег усклађивања пензија (видети ст. 10. и 53. горе).

(с) Закључак

36. У светлу широког поља слободне процене државе, и с обзиром на ограничени обим и привремену природу смањења пензија подносилаца представки као дела напора да се уравнотеже државни расходи, Суд сматра да су притужбе подносилаца представки према чл. 1 Протокола бр. 1 су очигледно неосноване и морају се одбацити, у складу са чланом 35. став 3. (а) и 4. Конвенције.

2. Друге наводне повреде Конвенције

37. Позивајући се на члан 14. Конвенције, тумачен заједно са чланом 1. Протокола бр. 1 и/или чланом 1. Протокола бр. 12, други, трећи и једанаести подносилац представке жалили су се на дискриминаторско поступање према оспореном законодавству у поређењу са (i) другим пензионерима на које се смањење исплата пензија није односило јер је ниво њихових пензија пао испод предвиђеног границе, и (ii) оним пензионерима на које се односило, али у мањој мери него што је требало на подносиоце представки (видети став 62. горе). Према подносиоцима представки, требало је да сви пензионери буду једнаки пред законом и да подједнако доприносе напорима да се превазиђе било каква буџетска криза. Ова разлика у поступању није имала никакво објективно оправдање, посебно имајући у виду чињеницу да су подносиоци представки дали знатно веће доприносе у ПИО фонд од оних чије су пензије изузете од смањења.

107. Суд примећује да ова притужба у суштини представља исту притужбу као и она која је испитана на основу члана 1. Протокола бр. 1,

ОДЛУКА ЖЕГАРАЦ ПРОТИВ СРБИЈЕ И ДРУГЕ ПРЕДСТАВКЕ

иако посматрана из другог угла. Суд сматра да сврха одлуке законодавца да постави границу на одређени износ није учињена са намером да се направи разлика између различитих категорија пензионера у овом случају како би се одређена категорија нашла у неповољнијем положају. Уместо тога, чини се да је та одлука донета како би се допринело пажљивом балансирању, док истовремено одражава начела солидарности и социјалне правде с обзиром да су пензионери са већим пензијама такође имали користи од овог изузећа – пошто су им пензије само смањене у односу на износе изнад овог минималног износа од 25.000 динара (видети став 102. горе). Суд не види разлог за доношење другачијег закључка у вези са чланом 14. Конвенције у вези са чланом 1. Протокола бр. 1 и/или чланом 1. Протокола број 12 да ли и у којој мери разлике у иначе сличним ситуацијама оправдавају различито поступање, посебно када су у питању опште мере економске и социјалне стратегије, српски законодавац није прекршио принцип пропорционалности (видети, *mutatis mutandis, Valkov*, цитирано горе, став 114.).

108. Из тога следи да су притужбе другог, трећег и једанаестог подносиоца представке подједнако очигледно неосноване и да се морају одбацити у складу са чланом 35. став 3 (а) и 4. Конвенције.

Из ових разлога, Суд једногласно,

Одлучује да брише четврту, пету и осму представку (бр. 7697/16, 7705/16 и 20743/16) са списка предмета;

Одлучује да споји преостале представке и проглашава их неприхватљивим.

Састављено на енглеском језику и достављено у писаном облику 9. фебруара 2023. године.

Ilse Freiwirth
секретар одељења

Gabriele Kucsko-Stadlmayer
председник

ОДЛУКА ЖЕГАРАЦ ПРОТИВ СРБИЈЕ И ДРУГЕ ПРЕДСТАВКЕ

ДОДАТАК I

Списак предмета

Бр.	Представка бр. Назив случаја Датум увођења	Име подносиоца представке Датум рођења Место становања Држављанство	Име заступника Локација	Утврђене (i) и смањене исплате пензија (ii) Разлика (iii)
1.	54805/15* Жегарац против Србије 21.10.2015.	Никола ЖЕГАРАЦ 1956. Београд хрватско, српско		(i) 72.608-77.785 динара (ii) 61.156-65.479 динара (iii) 11.452-12.305 динара
2.	56814/15* Угрин против Србије 04.12.2015.	Срећко УГРИН 1937. Београд српско		(i) 84.676-91.371 динара (ii) 70.207-75.669 динара (iii) 14.469-15.702 динара
3.	7204/16* Јовановић против Србије 25.01.2016.	Милица ЈОВАНОВИЋ 1946. Београд српско		(i) 69,397- 74,885 динара (ii) 58.748-63.304 динара (iii) 10.649-11.580 динара

ОДЛУКА ЖЕГАРАЦ ПРОТИВ СРБИЈЕ И ДРУГЕ ПРЕДСТАВКЕ

Бр.	Представка бр. Назив случаја Датум увођења	Име подносиоца представке Датум рођења Место становања Држављанство	Име заступника Локација	Утврђене (i) и смањене исплате пензија (ii) Разлика (iii)
4.	7697/16* Поповић против Србије 29.01.2016.	Весна ПОПОВИЋ 1946. Београд српско		(i) 71.058-76.676 динара (ii) 59.994- 64.648 динара (iii) 11.064-12.028 динара
5.	7705/16* Поповић против Србије 29.01.2016.	Бранимир ПОПОВИЋ 1933. Београд српско		(i) 63.198-68.195 динара (ii) 54.098-58.287 динара (iii) 9.100-9.908 динара
6.	10314/16* Николић против Србије 11.02.2016.	Мирослав НИКОЛИЋ 1959. Завлака српско		(i) 53.053-56.541 динара (ii) 46.490-49.546 динара (e) (iii) 6.563-6.995 динара
7.	19130/16 Рајчић против Србије 01.04.2016.	Живорад РАЈЧИЋ 1950. Пожаревац српско	Драгица ЖИВКОВИЋ Пожаревац	(i) 63.280-68.727 динара (ii) 54.160-58.685 динара (iii) 9.120-10.041 динара
8.	20743/16* Ђулић против Србије 09.04.2016.	Милка ЂУЛИЋ 1946. Београд српско		(i) 59.601-64.314 динара (ii) 51.401-55.376 динара (iii) 8.200-8.938 динара

ОДЛУКА ЖЕГАРАЦ ПРОТИВ СРБИЈЕ И ДРУГЕ ПРЕДСТАВКЕ

Бр.	Представка бр. Назив случаја Датум увођења	Име подносиоца представке Датум рођења Место становања Држављанство	Име заступника Локација	Утврђене (i) и смањене исплате пензија (ii) Разлика (iii)
9.	21856/16* Буњак против Србије 24.03.2016.	Нада БУЊАК 1946. Београд српско	Јовица КОСИЋ Београд	(i) 43.562-47.007 динара (2011) (ii) 39.371-42.395 динара (iii) 4.190-4.611 динара
10.	26751/16* Селулић против Србије 05.05.2016.	Братислав СЕКУЛИЋ 1949. Београд српско	Чедо БОЈАНИЋ Београд	(i) 55.950-60.374 динара (ii) 48.663-52.421 динара (iii) 7.288-7.953 динара
11.	39151/20* Величковић против Србије 11.08.2020.	Томислав ВЕЛИЧКОВИЋ 1947. Београд српско	Franc Branko BUTOLEN Београд	(i) 64.282-73.923 динара (ii) 54.912-62.583 динара (iii) 9.370-11.340 динара

ДОДАТАК II

Обрачун ефективног смањења пензија на основу Закона о привременом уређивању начина исплате пензија⁸

Исплате по Закон о пензијском и инвалидском осигурању	25 000	30 000	40 000	50 000	60 000	70 000	80 000	90 000	100 000	120 000
Смањене исплате пензија	25 000	28 900	36 700	44 200	51 700	59 200	66 700	74 200	81 700	96 700
Ефективно смањење укупних исплата пензија	0%	3,7%	8,3%	11,6%	13,8%	15,4%	16,6%	17,6%	18,3%	19,4%

⁸ Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије (SIPRU), Влада Републике Србије: *Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: Статус социјалне искључености и трендови сиромаштва у периоду 2014.–2017. године и будући приоритети Влада Републике Србије*, 2018, стр. 217.