

ДРУГО ОДЕЉЕЊЕ

ОДЛУКА

Представка бр. 11944/16

Радосав МИЛИВОЈЕВИЋ
против Србије

Европски суд за људска права (Друго одељење), на заседању Већа 5. јула 2022. године у саставу:

Jon Fridrik Kjølbro, *председник*,

Egidijus Kūris,

Branko Lubarda,

Pauliine Koskelo,

Jovan Ilievski,

Gilberto Felici,

Saadet Yüksel, *судије*,

и Hasan Bakırcı, *секретар Одељења*,

Узимајући у обзир горе наведену представку поднесену 24. фебруара 2016. године,

имајући у виду Запажања које је поднела Тужена Влада и запажања подносиоца представке као одговор на иста,

након разматрања, одлучује како следи:

ЧИЊЕНИЦЕ

1. Подносилац представке, г. Радосав Миливојевић, је српски држављанин, рођен 1955. године и живи у Смедереву. Пред Судом га је заступао г. Р. Којић, адвокат из Београда.
2. Владу Србије (у даљем тексту: „Влада“) је заступала њена заступница, гђа З. Јадријевић Младар.

Околности предмета

3. Чињенице предмета, онако како су их доставиле стране у спору, се могу сумирати на следећи начин.
4. Подносилац представке је био пуковник Војске Републике Србије тридесет година до 16. априла 2005. године, када је пензионисан услед трајне неспособности за обављање професионалне војне службе. У тренутку престанка службе имао је укупно 30 година, 9 месеци и 4 дана службе. Инвалидска пензија му је обрачуната на

основу признатих бенефицираних (увећаних) година радног стажа и износила је 38 година, 9 месеци и 28 дана. Према наводима подносиоца представке, он је у тренутку одласка у пензију могао да бира да ли ће почети да прима превремену старосну или инвалидску пензију, при чему је он изабрао другу опцију.

5. Подносилац представке је 16. априла 2005. године именован за заменика јавног тужиоца при Републичком јавном тужилаштву – Војно одељење, на позицији на којој је остао до 30. јуна 2010. године. За то време је плаћао обавезне доприносе у ПИО Фонд Републике Србије (у даљем тексту: „Фонд”) у трајању од укупно 5 година, 2 месеца и 15 дана.

6. Након престанка јавне службе, подносилац представке је 20. марта 2012. године затражио од Фонда да му прерачуна пензију, узимајући у обзир радни стаж који је остварио као заменик јавног тужиоца.

7. Фонд је 18. септембра 2012. године одбио његов захтев наводећи да, у складу са чланом 121. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, само корисници старосне, али не и инвалидске пензије, имају право да захтевају поновно одређивање пензије по престанку накнадног запослења, под условом да су били осигурани најмање годину дана.

8. Дана 12. новембра 2012. године, жалба подносиоца представке на првостепену одлуку је одбијена по истом основу. Управни суд је 7. фебруара 2013. године одбио накнадну управну тужбу поднету од стране подносиоца представке.

9. Подносилац представке је 20. марта 2013. године поднео уставну жалбу, жалећи се да је био дискриминисан на основу инвалидитета у односу на кориснике старосне пензије. Уставни суд је 19. октобра 2015. године одбацио уставну жалбу. Релевантни делови ове одлуке гласе:

„...Устав не познаје начело равноправности као општи, апстрактни појам који се подједнако примењује на различита правна лица у свакој правној ситуацији, већ гарантује равноправност унутар исте категорије правних лица, односно исте врсте права...

Уставни суд даље напомиње да је на ... седници од 22. децембра 2014. године одбацио захтев за оцену уставности члана 121. став 1. ПИО... наводећи да наведеним законом није утврђена посебна категорија 'корисника војних инвалидских пензија', већ да уместо тога само члан 21. Закона, који се односи на утврђивање инвалидности, предвиђа да инвалидност постоји када код осигураника настане потпуни губитак радне способности, односно када код професионалног војног лица настане потпуни губитак способности за обављање професионалне војне службе ... Такође је истакнуто и да Уставни суд може да оцењује искључиво уставност постојећих законских одредби, али не и неуспех Народне скупштине да законом регулише одређена питања, јер је доношење закона део законодавне власти која је, према Уставу, у искључивој надлежности Народне скупштине...”

РЕЛЕВАНТНИ ПРАВНИ ОКВИР

А. Устав Републике Србије (објављен у „Службеном гласнику РС” – СГ РС, број 98/06)

10. 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 Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима се не сматрају дискриминацијом.

11. 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].”

В. Закон о пензионом и инвалидском осигурању (објављен у „Службеном гласнику РС” – СГ РС, број 34/03, са изменама и допунама)

12. Члан 5. прописује да се права из пензијског и инвалидског осигурања стичу и остварују зависно од дужине улагања и висине основице на коју је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање и уз примену начела солидарности.

13. Чланом 21. је прописано да се особа сматра инвалидом када код ње настане потпуни губитак радне способности, односно кад код професионалног војног лица настане потпуни губитак способности за професионалну војну службу и када код полицијског службеника настане потпуни губитак радне способности за професионално вршење полицијских послова, због промена у здравственом стању проузрокованих повредом на раду, професионалном болешћу, повредом ван рада или болешћу, које се не могу отклонити лечењем или медицинском рехабилитацијом.

14. Према члану 69, између осталог, при одређивању висине инвалидске пензије, уколико је узрок инвалидности повреда на раду, при утврђивању личних бодова се рачуна 40 година пензијског стажа. За одређивање висине инвалидске пензије, уколико је узрок инвалидности болест или повреда ван рада, додају се године пензијског стажа од дана престанка осигурања тако што се: осигуранику млађем од 53 године живота додаје 2/3 пензијског стажа који му недостаје до навршених 53 године живота и 1/2 пензијског стажа која недостаје осигуранику жени од 53 године живота до навршених 58 година живота, а осигуранику мушкарцу од 53 године живота до навршених 63 године живота. Осигураницима старијим од 53 године живота се додаје 1/2 пензијског стажа која недостаје осигуранику жени до навршених 58 година живота, а осигуранику мушкарцу до навршених 63 године живота.

15. Према члану 121, између осталог, корисници старосне пензије или превремене старосне пензије који се запосле имају право по престанку тог запослења на поновно одређивање пензије и повољнији износ пензије уколико су били у осигурању најмање годину дана.

ЖАЛБА

16. Подносилац представке се притуживао да је био дискриминисан јер у његовом случају, за разлику од корисника старосне пензије, није било могуће извршити поновно одређивање инвалидске пензије како би се укључио накнадни период од пет година током којих је уплаћивао доприносе у систему обавезног пензијског осигурања.

ПРАВО

17. Подносилац представке се позвао на члан 14. Конвенције, члан 1. Протокола бр. 1 и члан 1. Протокола бр. 12 уз Конвенцију. Будући да је господар карактеризације која се у праву даје чињеницама предмета (види, на пример, *Радомиља и др. против Хрватске* [ВВ], бр. 37685/10 и 22768/12, ст. 114. и 126, од 20. марта 2018. године), Суд сматра да жалба подносиоца представке треба бити размотрена у складу са чланом 14. у вези са чланом 1. Протокола бр. 1 уз Конвенцију, који гласи:

Члан 14.

„Уживање права и слобода предвиђених у [овој] Конвенцији обезбеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност с неком националном мањином, имовина, рођење или други статус.”

Члан 1. Протокола бр. 1

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

Претходне одредбе, међутим, ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни.”

А. Аргументација страна у спору

1. Влада

18. Влада је објаснила да, према домаћем закону, само професионални војни и полицијски службеници могу да остваре право на инвалидску пензију по престанку њихове способности за обављање војне или полицијске службе, али не и услед потпуног губитка способности за рад на другим пословима. За све остале особе, инвалидитет би значао да уопште више нису способне да обављају било какав посао. Релевантно законодавство је стога већ садржало позитивну дискриминацију у корист војних лица, омогућавајући им да, за разлику од свих других лица која испуњавају услове за инвалидску пензију, нађу друго запослење.

19. Влада је даље истакла да инвалидска пензија не представља стандардну пензију, и да се њен износ не заснива искључиво на стажу или збиру уплаћених доприноса за осигурање. Уместо тога, инвалидска пензија се израчунава применом посебне формуле дефинисане у закону (види став 14. горе), услед чега је њен износ одређен повољније од осталих пензија. Дакле, није постојао основ за пружање могућности накнадног поновног обрачуна износа инвалидских пензија. У ситуацији када су војни службеници већ имали повољнији третман тиме што су имали право на поновно запошљавање, није било оправдано да и ова лица имају могућност повећања већ повољно обрачунате инвалидске пензије. Напротив, то би све друге кориснике инвалидских пензија довело у неравноправан положај.

20. Влада је даље истакла да се у Србији права на пензијско и инвалидско осигурање остварују према начелу солидарности. То је значило да се исплата пензија углавном врши из доприноса тренутно запослених генерација, као и да одређени осигураник није уплаћивао доприносе из којих му је накнадно исплаћена пензија. Ниједан запослени не може бити ослобођен плаћања обавезних доприноса, упркос могућем статусу корисника инвалидске пензије. У супротном, остали запослени би били доведени у неравноправан положај јер би запошљавање корисника пензија било повољније за послодавце.

21. Влада је закључила да из горенаведених разлога инвалидски и старосни пензионери нису упоредиве категорије, јер се ова два права значајно разликују у начину одређивања висине пензија.

2. Подносилац представке

22. Подносилац представке је тврдио да је у време када је пензионисан због инвалидитета закон дозвољавао поновни обрачун висине инвалидских пензија. Међутим, када су војне пензије постале регулисане законодавством које регулише цивилне пензије, он, за разлику од старосних пензионера, више није уживао такво право да се његов накнадни период запослења урачунава у пензију.

23. Подносилац представке је даље навео да је у време његовог пензионисања 2005. године испунио оба услова за превремену старосну пензију и за инвалидску пензију, и да је могао да бира под којим режимом жели да се пензионише. Такође је пружио информације о колеги војном официру који је отишао у пензију по систему превременог пензионисања и коме је било дозвољено да му се пензија поново обрачуна на основу накнадних година стажа оствареног у цивилном запослењу, што је довело до значајног повећања износа његове месечне пензије, иако су обојица имали готово исти број година професионалне војне службе и накнадних година радног стажа у цивилном запослењу.

24. Подносилац представке је тврдио да, упркос томе што је плаћао значајне обавезне доприносе Фонду током свог радног стажа као цивил дуже од пет година, он касније није могао да има користи од тих доприноса услед његовог инвалидитета, тј. неспособности за војну службу.

25. Коначно, подносилац представке је такође навео да одређене категорије корисника инвалидских пензија такође имају право на посебна права према домаћем закону, али да држава никада није усвојила закон у том погледу. Стога је било неприхватљиво да држава сада тврди да је подносилац представке био позитивно дискриминисан у поређењу са особама смањене радне способности. Подносиоца захтева не треба поредити са другим лицима смањене радне способности, већ са другим лицима која су пружала доприносе у Фонд.

В. Оцена Суда

1. Општа начела

26. Да би се питање покренуло у складу са чланом 14, мора постојати разлика у поступању према особама у аналогним или релевантно сличним ситуацијама (види, међу многим другим изворима, *Fábián против Мађарске*, [ВВ], број 78117/13, став 113, од 5. септембра 2017. године). Другим речима, захтев за демонстрирањем аналогног положаја не захтева да групе за поређење буду идентичне. Подносилац представке мора да докаже да је, имајући у виду посебну природу његове или њене жалбе, био у релевантно сличној ситуацији у односу на друге особе према којима је поступано другачије (види *Clift против Уједињеног Краљевства*, број 7205/07, став 66, од 13. јула 2010. године).

27. Међутим, неће свака разлика у поступању представљати кршење члана 14. Прво, Суд је утврдио у својој судској пракси да само разлике у поступању заснованом на препознатљивој карактеристици, или „статусу“, може представљати дискриминацију у смислу члана 14. (види *Carson и др. против Уједињеног Краљевства* [ВВ], број 42184/05, став 61, ЕСЉП 2010, и *Molla Sali против Грчке* [ВВ], број 20452/14, став 134, од 19. децембра 2018. године). Друго, разлика у поступању је дискриминаторна уколико нема објективно и разумно оправдање, или другим речима, ако не следи легитиман циљ или ако нема разумног односа пропорционалности између коришћених средстава и циља који се жели остварити (види *Fabris против Француске* [ВВ], број 16574/08, став 56, ЕСЉП 2013 (изводи); и *Weller против Мађарске*, број 44399/05, став 27, од 31. марта 2009. године).

28. Државе уговорнице уживају одређено поље слободне процене у оцењивању да ли и у којој мери разлике у иначе сличним ситуацијама оправдавају другачије поступање. Обим поља слободне процене ће варирати у зависности од околности, предмета и контекста (види *Stummer против Аустрије* [ВВ], број 37452/02, став 88, ЕСЉП 2011), али доношење коначне одлуке о поштовању захтева из Конвенције је у надлежности Суда (види, између осталог, *Konstantin Markin против Русије* [ВВ], број 30078/06, став 126, ЕСЉП 2012 (изводи)). Прво и најважније, природа статуса на коме се заснива различито поступање има велику тежину у одређивању обима таквог поља (види *Vah против Уједињеног Краљевства*, број 56328/07, став 47, ЕСЉП 2011). Суд је недавно поновио да ће поље слободне процене бити знатно шире, и да тражено оправдање не мора бити тако озбиљно, уколико је статус у питању подложен елементу личног избора (види *Savickis и други против Летоније* [ВВ], број 49270/11, став 183, од 9. јуна 2022. године).

29. Конвенција обично дозвољава држави широко поље слободне процене када је реч о општим мерама економске или социјалне стратегије (види пресуду *Fábián*, цитирану горе, став 115.). Због њиховог директног познавања сопственог друштва и његових потреба, национални органи су у принципу у бољем положају од међународног судије да процене оно што је у јавном интересу на друштвеним или економским основама, док ће Суд генерално поштовати избор политике законодавца осим уколико је „очигледно без разумног основа“ (види пресуду *Carson и други*, цитирану горе, став 61.). Све мере предузете по таквим основама, укључујући смањење износа пензије која се иначе исплаћује квалификованој популацији, ипак морају бити спроведене на недискриминаторан начин и у складу са захтевима пропорционалности (види *Лакићевић и др. против Црне Горе и Србије*, бр. 27458/06 и 3 друге, став 61, од 13. децембра 2011. године, и *Stec и др. против Уједињеног Краљевства* (одл.) [ВВ], бр. 65731/01 и 65900/01, став 55, ЕСЉП 2005).

30. Коначно, што се тиче терета доказивања у вези са чланом 14. Конвенције, став је Суда да је, након што подносилац представке укаже на разлику у поступању, на Влади је да покаже да је разлика у поступању била оправдана (види *Поповић и др. против Србије*, бр. 26944/13 и др., став 73, од 30. јуна 2020. године).

2. Примена у предметном случају

31. Суд ће прво испитати да ли се подносилац представке може сматрати у аналогној или релевантно сличној ситуацији са групом са којом је желео да се упореди, односно са пензионерима који примају старосну пензију. Суд је већ закључио да елементи који карактеришу различите ситуације и одређују упоредивост две групе које се пореде морају бити оцењени у светлу предмета и сврхе мере која прави разлику о којој је реч (види пресуду *Fábián*, цитирану горе, став 121; види и *Шпољар и Дјечји вртић Пчелице против Хрватске* (одл.), бр. 68320/13, став 39, од 22. септембра 2020. године).

32. С тим у вези, Суд на почетку констатује да подносилац представке припада прилично уској групи лица која су, упркос томе што су испуњавала услове за инвалидску пензију, према српском закону имала право и да се накнадно запосле. Како је Влада објаснила, само бивши војни и полицијски службеници су могли да стекну право на инвалидску пензију, а да притом нису били потпуно неспособни за рад, па су тако само они могли да се накнадно запосле а да истовремено задрже право на инвалидску пензију (види ст. 13. и 18. горе). У овом контексту, беспредметно је да ли је држава усвојила посебно законодавство које регулише могућа додатна права других корисника инвалидских пензија (невојна/цивилна лица), како тврди подносилац представке (види став 25. горе), јер он сâм није био у том положају.

33. Друго, Суд придаје значај чињеници да је, када се пензионисао из војне службе 2005. године, подносилац представке био квалификован и за остваривање превремене старосне пензије и за остваривање инвалидске пензије. Како је сâм признао, било му је дозвољено да изабере под којим режимом жели да се пензионише, при чему је он изабрао другу опцију (види ст. 4. и 23. горе). Без обзира на разлоге за његов избор инвалидског плана пензионисања у релевантно време, подносилац представке тешко да сада може да упореди, као што је тражио, своју ситуацију са ситуацијом другог пензионисаног војног официра са сличним радним искуством, али који је изабрао другачији план пензионисања (види став 23. горе).

34. Треће, и можда најважније, Суд констатује да се према српском закону инвалидске и старосне пензије не обрачунавају на исти начин. Како је Влада објаснила, инвалидска пензија је обично повољнија за дотичну особу јер већ садржи издашнији обрачун дотичне накнаде (види став 19. горе). Сходно томе, подносилац представке је већ имао користи од тако повољнијег обрачуна пензије (види став 4. горе). У таквим околностима, Суд сматра да би било тешко, ако не и немогуће, комбиновати метод обрачуна и инвалидске и старосне пензије за исто лице.

35. У мери у којој је подносилац представке тврдио да никада неће добити заузврат значајне износе обавезних доприноса које је исплатио током пет година радног стажа на позицији заменика јавног тужиоца, Суд примећује да је пензијски систем Републике Србије заснован на начелу солидарности и да у сваком случају особе које су осигуране према таквој пензијској шеми немају аутоматско право на примање накнада у еквивалентном износу доприноса које су исплатиле пензијском систему током трајања свог запослења. Суд је већ испитао сличне пензијске системе засноване на начелу солидарности између обвезника доприноса и корисника, и закључио да обавеза плаћања доприноса за законско старосно осигурање није била несразмерна нити је представљала дискриминаторно поступање (види *Ackermann и Fuhrmann против Немачке* (одл.), број 71477/01, од 8. септембра 2005. године). Суд не види разлоге да у предметном случају утврди другачије.

36. Имајући у виду наведено, Суд сматра да сврха мере којом се прави разлика између старосних и инвалидских пензионера, у конкретном случају, нема за намеру да једну од категорија стави у неповољнији положај, нити да се одређена група лица дискриминише на основу њиховог инвалидитета, већ да уместо тога одражава различиту природу две врсте пензије, и да допринесе пажљивом балансирању износа накнада које се пружају различитим групама корисника у систему социјалног осигурања државе.

37. Укратко, Суд није уверен да је подносилац представке успео да покаже да је био у релевантно сличном или аналогном положају са групом са којом је желео да се упореди.

38. Из тога следи да је ова притужба очигледно неоснована у смислу члана 35. став 3, те се стога мора одбацити у складу са чланом 35. став 4. Конвенције.

ИЗ ТИХ РАЗЛОГА, СУД, ЈЕДНОГЛАСНО,

Проглашава представку неприхватљивом.

Састављено на енглеском језику и прослеђено у писаном облику 8. септембра 2022. године.

Hasan Bakırcı
секретар

Jon Fridrik Kjølbro
председник