



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

ČETVRTO ODJELJENJE

**PREDMET LAKIĆEVIĆ I DRUGI
protiv CRNE GORE I SRBIJE**

(Predstavke br. 27458/06, 37205/06, 37207/06 i 33604/07)

PRESUDA

STRAZBUR

13. decembar 2011. godine

Ova presuda postaće pravosnažna u okolnostima koje su izložene u članu 44 stav 2 Konvencije. U njoj može doći do redakcijskih izmjena.



U predmetu Lakićević i drugi protiv Crne Gore i Srbije,

Evropski sud za ljudska prava (Četvrto odjeljenje), zasjedajući u Vijeću u sastavu:

Lech Garlicki, *predsjednik*,
David Thór Björgvinsson,
Päivi Hirvelä,
George Nicolaou,
Zdravka Kalaydjieva,
Nebojša Vučinić,
Vincent A. De Gaetano, *sudije*,

i Fatoş Aracı, *zamjenik sekretara odjeljenja*,

Nakon vijećanja bez prisustva javnosti 22. novembra 2011. godine

Donosi sljedeću presudu, usvojenu toga dana:

POSTUPAK

1. Predmet je pokrenut četirima zasebnim predstavkama (br. 27458/06, 37205/06, 37207/06 i 33604/07) koje su Sudu protiv Crne Gore i Srbije (prvi i treći podnosilac predstavke), te protiv Crne Gore (drugi i četvrti podnosilac predstavke) po članu 34 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija) predala četiri crnogorska državljana, g-đa Nevenka Lakićević (u daljem tekstu: prvi podnosilac predstavke), g. Borislav Vukašinović (u daljem tekstu: drugi podnosilac predstavke), g. Veselin Budeč (u daljem tekstu: treći podnosilac predstavke) i g. Vlado Rajković (u daljem tekstu: četvrti podnosilac predstavke) 5. juna 2006. godine, 2. avgusta 2006. godine, 24. jula 2006. godine, odnosno 24. jula 2007. godine.

2. Prvom, trećem i četvrtom podnosiocu predstavke, izuzetno, data je dozvola da zastupaju sami sebe (Pravilo 36 stav 2 Poslovnika Suda). Drugog podnosioca predstavke zastupao je g. V. Đurišić, advokat sa praksom u Podgorici. Vladu Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) zastupao je njen Zastupnik, g. Zoran Pažin.

3. Podnosioci predstavke žalili su se po članu 6 Konvencije i članu 1 Protokola br. 1 na obustavu isplate njihovih penzija.

4. 19. aprila 2010. godine predsjednik Četvrtog odjeljenja poslao je obavještenje Vladi o pomenutim predstavkama. Takođe je odlučeno da se o prihvatljivosti i meritumu ovih predavki odluči u isto vrijeme (član 29 stav 1).

ČINJENICE

I. OKOLNOSTI PREDMETA

5. Podnosioci predstavke – g-đa Nevenka Lakićević (prvi podnosilac predstavke), g. Borislav Vukašinić (drugi podnosilac predstavke), g. Veselin Budeč (treći podnosilac predstavke), i g. Vlado Rajković (četvrti podnosilac predstavke) – crnogorski su državljani koji su rođeni 1947, 1937, 1924, odnosno 1944. godine. Oni žive u Herceg Novom (prvi i treći podnosilac predstavke) i u Podgorici (drugi i četvrti podnosilac predstavke).

6. Činjenice predmeta, kako su ih iznijele strane, mogu se sumirati na sljedeći način.

A. Obustava isplate penzija

7. U periodu između novembra 1989. godine i juna 2002. godine podnosioci predstavke zatvorili su svoje privatne advokatske kancelarije i predali dokumentaciju potrebnu za odlazak u penziju.

8. Između avgusta 1990. godine i septembra 2002. godine Republički fond penzijskog i invalidskog osiguranja (u daljem tekstu Penzijski fond) utvrdio je njihova prava na starosnu i invalidsku penziju kao i tačan iznos njihovih penzija. Odluke, koje su dostavili drugi i četvrti podnosilac predstavke omogućavale su im da nastave da rade sa skraćanim radnim vremenom.

9. U periodu između aprila 1996. i juna 2002. godine podnosioci predstavke ponovo su otvorili svoje advokatske kancelarije, ali sa skraćenim radnim vremenom.

10. 1. aprila 2004, 20. jula 2005, 3. juna 2005, i 24. novembra 2005. godine Penzijski fond obustavlja isplatu penzija podnosioca predstavki dok ne prestanu da obavljaju svoju profesionalnu djelatnost. Za sve te odluke smatralo se da treba da se primjenjuju od 1. januara 2004. godine, jer je tada stupio na snagu član 112 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2003. godine (u daljem tekstu Penzijski zakon iz 2003. godine) (v. stavove 23 i 25 ove presude).

11. Odluke Penzijskog fonda kasnije je potvrdilo *Ministarstvo rada i socijalnog staranja*, kao i na kraju Upravni sud 6. decembra 2005, 4. aprila 2006, 18. aprila 2006. odnosno 7. februara 2007. godine za prvog, drugog, trećeg i četvrtog podnosioca predstavke. Upravni sud objasnio je, između ostalog, da podnosiocima predstavke nisu oduzeta njihova prava na penziju, kao takva, već da se isplata njihovih penzija obustavlja na osnovu relevantnih domaćih propisa.

12. Na kraju, 13. juna 2006, 27. juna 2006, odnosno 28. maja 2007. godine Vrhovni sud u Podgorici odbio je zahtjeve drugog, trećeg i četvrtog

podnosioca predstavke za preispitivanje sudske odluke u njihovim predmetima. Time je Vrhovni sud u suštini prihvatio razloge koje je naveo Upravni sud.

13. Prvi podnosilac predstavke nije pokušao da iskoristi put zahtjeva za preispitivanje sudske odluke, zbog činjenice da je identične zahtjeve ostalih podnosilaca predstavke već odbio Vrhovni sud.

14. Isplata penzije drugog podnosioca predstavke nastavljena je od 1. decembra 2007. godine, jer je tada prestao sa svojom profesionalnom djelatnošću. Isplate penzija drugom, trećem i četvrtom podnosiocu predstavke nastavljene su od 1. januara 2009. godine jer su tada stupile na snagu izmjene i dopune penzijskog zakona kojima se ukida član 112 penzijskog zakona iz 2003. godine (v. stav 26 ove presude).

B. Građanski postupci protiv podnosilaca predstavke

1. Prvi podnosilac predstavke

15. 30. juna 2004. godine Penzijski fond podnio je zahtjev za naknadu štete protiv prvog podnosioca predstavke u kome traži da podnosilac predstavke vrati isplaćene penzije primljene za januar i februar 2004. godine u ukupnom iznosu od 425,74 eura. Kao odgovor, prvi podnosilac predstavke podnijela je protivtužbu u kojoj traži isplatu penzija koje joj nisu bile isplaćene od marta 2004. godine do decembra 2008. godine zbog obustavljanja njenih penzijskih prava, u ukupnom iznosu od 15.332,45 eura.

16. 4. novembra 2009. godine Osnovni sud u Herceg Novom nakon što je spojio ova dva postupka, presudio je u korist prvog podnosioca predstavke, pozivajući se, naročito, na član 6 Izmjena i dopuna Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2003. godine (u daljem tekstu: izmjene i dopune penzijskog zakona), član 193 Penzijskog zakona iz 2003. godine, te na odluku Ustavnog suda Crne Gore (v. stavovi 26, 24 i 28 ove presude). 19. januara 2010. godine Viši sud u Podgorici oborio je tu presudu i presudio protiv prvog podnosioca predstavke pozivajući se na članove 112 i 222 Penzijskog zakona iz 2003. godine i smatrajući da njihova primjena nije bila retroaktivna. Ovu presudu potvrdio je Vrhovni sud 3. juna 2010. godine, koji je uglavnom podržao razloge koje je iznio Viši sud. Pri tome se Vrhovni sud naročito pozvao na član 112 Penzijskog zakona iz 2003. godine.

17. 29. jula 2010. godine Osnovni sud izdao je nalog za izvršenje s tim što je Penzijski fond trebalo da zadrži polovinu penzije prvog podnosioca predstavke dok se ne isplati cjelokupna suma koja se duguje. 4. novembra 2010. godine ovu je odluku potvrdio Viši sud.

2. *Drugi i treći podnosilac predstavke*

18. 17. januara 2007. godine i drugog nepreciziranog datuma Penzijski fond podnio je tužbe za naknadu štete protiv drugog, odnosno trećeg podnosioca predstavke tražeći vraćanje penzija koje su oni primili od 1. januara 2004 nadalje.

19. 20. juna 2007. godine Osnovni sud u Podgorici presudio je protiv drugog podnosioca predstavke, a tu je presudu potvrdio Viši sud u Podgorici 13. februara 2009. godine. Iz spisa predmeta izgleda da je ova odluka bila izvršena.

20. 25. februara 2010. godine Osnovni sud u Herceg Novom presudio je u korist trećeg podnosioca predstavke. 16 aprila 2010. godine Viši sud u Podgorici oborio je tu presudu i presudio protiv njega. Pri tome se Viši sud u Podgorici pozvao na gore navedene odluke Upravnog suda i Vrhovnog suda (v. stavove 11 i 12 ove presude). Iz spisa predmeta izgleda da je ova odluka izvršena u kasnijem izvršnom postupku.

4. *Četvrti podnosilac predstavke*

21. U spisu predmeta nema informacija o tome da li je Penzijski fond pokrenuo građanski postupak protiv četvrtog podnosioca predstavke.

II. RELEVANTNO DOMAĆE PRAVO I PRAKSA

A. Ustavna povelja Državne Zajednice Srbija i Crna Gora, objavljena u Službenom listu Srbije i Crne Gore br. 1/03)

22. Član 9 stav 1 Ustavne povelje predviđa da obje države članice uređuju, čuvaju i štite prava na svojoj teritoriji.

B. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2003. godine, objavljen u Službenom listu Republike Crne Gore - 54/03)

23. Član 112 stav 1 propisuje da se penzija nekom licu obustavlja ukoliko on nastavi da radi ili osnuje privatnu praksu u periodu u kome ta djelatnost traje.

24. Član 193 stav 1 propisuje da korisnici, *između ostalog* starosne penzije i invalidske penzije, koji su stekli ova prava prema relevantnim važećim zakonima prije nego što je ovaj Zakon stupio na snagu, zadržavaju ta prava u istom obimu i nakon stupanja na snagu ovog Zakona uz odgovarajuće korekcije (na osnovu troškova života i prosječnih zarada).

25. Članom 222 propisuje se da će taj Zakon stupiti na snagu 1. januara 2004. godine.

C. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, objavljen u Službenom listu Crne Gore - 79/08)

26. Članom 6 ukida se član 112 stav 1 Penzijskog zakona iz 2003. godine. Ove izmjene i dopune stupile su na snagu 1. januara 2009. godine.

D. Odluka Saveznog Ustavnog suda objavljena u Službenom listu Savezne Republike Jugoslavije br. 39/2002

27. 12. jula 2002. godine Savezni Ustavni sud Jugoslavije, koju su tada činile Crna Gora i Srbija, izrazio je stav da se članom 32 Saveznog zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, koji u suštini odgovara članu 112 stav 1 Penzijskog zakona iz 2003. godine krši Ustav Savezne Republike Jugoslavije. Konkretno, kada se jednom steknu penzijska prava ona se ne mogu ukinuti niti ograničati kasnije usvojenim mjerama. Nadalje, nije postojala srazmjernost između javnog interesa, zaštite nečega što je navodno namjera odredbi o kojima je riječ s jedne strane i interesa pojedinaca odnosno njihovih imovinskih prava s druge strane. Na kraju, sud je bio mišljenja da dotični član zaista jeste retroaktivan po svojoj prirodi, pošto se odnosio i na penzionere koji su nastavili da se bave svojom profesionalnom djelatnošću prije njegovog stupanja na snagu.

E. Odluka Ustavnog suda Republike Crne Gore U br. 7/04, 11/04, 30/04, 60/04 i 101/04

28. 10. novembra 2004. godine Ustavni sud Republike Crne Gore odbacio je inicijativu da ocijeni ustavnost člana 112 stav 1 Penzijskog zakona iz 2003. godine. Pri tome je, između ostalog, izrazio mišljenje da je stvar odluke zakonodavca da li će dozvoliti da neko lice istovremeno dobija penziju i nastavi da radi i da zbog toga to pitanje nije u nadležnosti Ustavnog suda. Ustavni sud dalje je bio mišljenja:

“Prema Ustavnom sudu, član 112 stav 1 Zakona iz 2003. godine nema retroaktivno dejstvo, pošto se ne primjenjuje na situacije do kojih je došlo prije njegovog stupanja na snagu, već samo na one... koje su nastale (nakon toga)...”

F. Zakon o upravnom sporu, objavljen u Službenom listu RCG br. 60/03 i Sl. listu CG br. 32/11)

29. Članovima 40 - 46 propisuju se detalji koji se odnose na zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke.

30. Konkretno, članovi 40-42 predviđaju da strane mogu da podnesu zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke Vrhovnom sudu. One to

moгу da učine u roku od 30 dana nakon prijema pravosnažne odluke Upravnog suda i samo ukoliko niži sud prekrši relevantni zakon ili drugi propis, procesni ili materijalni.

31. Po članu 46 Vrhovni sud, ukoliko prihvati zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke koji preda jedna od strana, ima ovlašćenje da preinači spornu presudu ili da je poništi i da naloži ponovno suđenje pred Upravnim sudom.

PRAVO

I. SPAJANJE PREDSTAVKI

32. Sud konstatuje da se predstavke koje su predmet ispitivanja ovdje odnose na isto pitanje. Stoga je prikladno da po pravilu 42 stav 1 Poslovnika suda naloži njihovo spajanje.

II. NAVODNO KRŠENJE ČLANA 1 PROTOKOLA BR. 1 UZ KONVENCIJU

33. Podnosioci predstavke žalili su se na obustavu isplate njihovih penzija.

34. Sud smatra da njihove pritužbe prirodno ulaze u ispitivanje samo po članu 1 Protokola br. 1 (v. *mutatis mutandis*, *Janković protiv Hrvatske* (dec.), br. 43440/98, ECHR 2000-X; *Skórkiewicz protiv Poljske* (dec.), br. 39860/98, 1. jun 1999; i *Domalewski protiv Poljske* (dec.), br. 34610/97, 15. jun 1999. godine), koji glasi:

“Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.”

A. Prihvatljivost

1. *Kompatibilnost ratione personae*

(a) U odnosu na podnosioc predstave

35. Vlada je konstatovala da su podnosioci predstave izgubili status oštećenih kada je 1. januara 2009. godine stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Penzijskog zakona, jer je od tog trenutka nastavljena isplata njihovih penzija. (v. stavove 26 i 14 ove presude).

36. Prvi, drugi i treći podnosilac predstave osporili su ovu konstataciju. Četvrti podnosilac predstave nije davao nikakve komentare u tom smislu. Konkretno, prvi podnosilac predstave (podnositeljka) konstatovala je da i dalje ima status oštećenog jer nikada nije dobila naknadu za penzije koje nije primila u periodu između 1. marta 2004. i 31. decembra 2008. godine i da je na taj način i dalje lišena svoje imovine.

37. Sud ponavlja da fizičko lice ne može više da tvrdi da je žrtva nekog kršenja Konvencije kada domaće vlasti priznaju, bilo izričito ili u suštini, kršenje Konvencije i obezbjeđuju pravično zadovoljenje (v. *Eckle protiv Njemačke*, 15. jul 1982. godine, stav 66, Serija A br. 51). U skladu s tim, u principu, kada je domaći postupak riješen i u njemu je došlo do priznavanja povrede od strane domaćih vlasti i isplate sume novca koja predstavlja pravično zadovoljenje, zadovoljeni su dvostruki uslovi koji su utvrđeni u predmetu *Eckle* i podnosilac ne može više da tvrdi da je žrtva povrede Konvencije.

38. Sud konstatuje da u ovom predmetu domaće vlasti nisu nikada priznale, ni izričito ni u suštini, povredu Konvencije, niti su obezbijedile bilo kakvo pravično zadovoljenje zbog obustave isplate penzija za što podnosioci predstave navode da je predstavljalo povredu Konvencije. Bilo je upravo suprotno. Vlada je eksplicitno tvrdila da obustava isplate penzija nije kršenje Konvencije a domaći sudovi odbili su da dosude bilo kakvu nadoknadu za to (v. stav 57 i stavovi 15 – 17 ove presude).

39. U svjetlu gore navedenoga, ne prejudicirajući meritum predmeta, sud smatra da nije došlo do promjene u statusu podnosioca predstave kao “žrtvi” u smislu člana 34 Konvencije. Shodno tome, prigovor Vlade u tom smislu mora da se odbije.

(b) U odnosu na tužene države

40. Prvi i treći podnosilac predstave podnijeli su predstave i protiv Crne Gore i protiv Srbije.

41. Sud konstatuje da je svaka država članica tadašnje Državne Zajednice Srbija i Crna Gora bila odgovorna za zaštitu ljudskih prava na svojoj teritoriji (v. stav 22 ove presude). S obzirom na činjenicu da se cjelokupni postupak vodio isključivo u nadležnosti crnogorskih organa koji

su uz to imali i isključivu nadležnost da se bave tim pitanjem, Sud, ne prejudicirajući meritum predmeta, smatra da su pritužbe podnosioca predstavki protiv Crne Gore kompatibilne *ratione personae* sa odredbama Konvencije i Protokola br. 1 uz nju. Iz istog su razloga, međutim, predstavke prvog i trećeg podnosioca predstavke u odnosu na Srbiju nekompatibilne su *ratione personae* u okviru značenja člana 35 stav 3 i moraju biti odbačene po članu 35 stav 4 Konvencije (v. *Bijelić protiv Crne Gore i Srbije*, br. 11890/05, stav 70, 28. april 2009, i *Šabanović protiv Crne Gore i Srbije*, br. 5995/06, stav 28, 31. maj 2011.).

2. Kompatibilnost *ratione temporis*

42. Iako Vlada nije dala nijedan prigovor u ovom smislu, Sud mora da se uvjeri da ima nadležnost u svakom predmetu koji mu je predat (v. *mutatis mutandis*, *Blečić protiv Hrvatske* [GC], br. 59532/00, stav 67, ECHR 2006-III, kao i *Kavaja i Miljanić protiv Crne Gore* (dec.), br. 43562/02 i 37454/08, stav 30, 23. novembar 2010. godine).

43. Sud konstatuje da su relevantni domaći zakoni kojima se predviđa obustava isplate penzija podnosioca predstavki stupili na snagu 1. januara 2004. godine, što je bilo prije nego što je tužena država ratifikovala Protokol br. 1 uz Konvenciju 3. marta 2004. godine. Međutim, Sud takođe konstatuje da su podnosioci predstavke nastavili da primaju svoje penzije još dugo nakon 3. marta 2004. godine. Obustava isplate, stoga, nije nastupila automatski samo na osnovu zakona, već tek nakon što je Penzijski fond donio konkretne odluke sa tim ciljem, a sve te odluke donesene su nakon što je tužena država ratifikovala Konvenciju i Protokol br. 1 uz nju.

44. U tom svjetlu, Sud smatra da sporno zadiranje spada u nadležnost ovog Suda *ratione temporis* (v. *mutatis mutandis*, *Blečić*, citirano ranije u tekstu ove Presude, stavovi 83-84; te *Zana protiv Turske*, 25. novembar 1997. godine, stav 42, *Izvjestaji o presudama i odlukama 1997-VII*).

3. Obaveza da se iskoriste svi domaći pravni lijekovi

(a) U odnosu na prvog podnosioca predstavke

45. Vlada je navela da prvi podnosilac predstavke (podnositeljka) nije iscrpila sve djelotvorne domaće pravne lijekove. Konkretno, ona nije tražila vanredno preispitivanje sudske odluke od Vrhovnog suda.

46. Prvi podnosilac predstavke (podnositeljka) osporila je djelotvornost ovog pravnog lijeka, posebno u svjetlu odluka koje su donesene za druga tri podnosioca predstavke i u svjetlu činjenice da je Vrhovni sud, u svakom slučaju, presudio protiv nje u građanskom postupku (v. stavove 12, 15 i 16 ove presude).

47. Sud ponavlja da, prema njegovoj utvrđenoj sudskoj praksi svrha pravila da se iscrpu domaći pravni lijekovi koje se nalazi u članu 35 stav 1

Konvencije jeste da se stranama ugovornicama omogući da spriječe ili isprave kršenja koja se navode prije nego što se predaju Sudu. Međutim, jedini pravni lijekovi koje treba iscrpiti su oni koji su djelotvorni.

48. Obaveza je Vlade koja tvrdi da svi domaći pravni lijekovi nisu iscrpljeni da uvjeri Sud da je pravni lijek koji nije iscrpljen bio djelotvoran, dostupan u teoriji i u praksi u relevantno vrijeme, tj. da je bio dostupan, da je mogao da obezbijedi pravno zadovoljenje u odnosu na pritužbe podnosilaca predstavki i da je nudio razumne šanse za uspjeh. Međutim, kada se ovaj teret dokazivanja ispuni onda podnosilac predstavke treba da pokaže da pravni lijek koji je ponudila Vlada jeste u stvari bio iskorišćen ili je iz nekog razloga bio neadekvatan i nedjelotvoran u konkretnim okolnostima predmeta, ili da su postojale posebne okolnosti koje su ga oslobađale od obaveze da ga upotrijebi (v. *Akdivar i drugi protiv Turske*, 16. septembar 1996. godine, stav 65, *Izvjestaji o presudama i odlukama 1996-IV*).

49. U primjeni ovog pravila kontekst se mora uzeti u obzir u odgovarajućoj mjeri. Prema tome, mora se prepoznati da član 35 stav 1 mora da se primjenjuje sa određenom dozom fleksibilnosti i bez pretjeranog formalizma (v. *Akdivar i drugi*, citirano ranije u ovoj presudi, stav 69).

50. Sud podsjeća da je već utvrdio da revizija u građanskom postupku i zahtjev za ispitivanje zakonitosti pravosnažne presude u krivičnom postupku, u principu, jesu djelotvorni domaći pravni lijekovi u okviru značenja člana 35 stava 1 Konvencije (v. *mutatis mutandis*, *Rakić i drugi protiv Srbije*, br. 47460/07 et seq., stavovi 37 i 27, 5. oktobar 2010. godine, i u toj presudi citirani izvori; *Debelić protiv Hrvatske*, br. 2448/03, stavovi 20 i 21, 26. maj 2005. godine; i *Mamudovski protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije* (dec.), br. 49619/06, 10. mart 2009. godine). Pošto zahtjev za preispitivanje sudske odluke, pa makar i opisan kao “vanredni” u Zakonu o upravnom sporu (*zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke*) odgorava navedenim pravnim lijekovima u građanskom i krivičnom postupku, Sud smatra da, s obzirom na njegovu prirodu, on mora takođe, u principu i gdje god je dostupan u skladu sa relevantnim pravilima postupka, da se smatra djelotvornim domaćim pravnim lijekom u okviru značenja člana 35 stav 1 Konvencije (uporediti i kontrastirati analizu u predmetu *Kolu protiv Finske* (dec.), br. 56463/10, ECHR 3. maj 2011. godine).

51. Što se tiče ovog predmeta, Sud navodi da prvi podnosilac predstavke zaista nije predao zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke Vrhovnom sudu. Sud takođe napominje da je Vrhovni sud presudio protiv ostala tri podnosioca predstavke kada je rješavao po njihovim zahtjevima za vanredno preispitivanje sudske odluke, a ti su zahtjevi bili identični zahtjevima prvog podnosioca predstavke, i time je u suštini potvrdio razloge koje je ranije dao Upravni sud (v. stav 12 ove presude). Uz to, Vrhovni sud je zaista imao i priliku da donese odluku u odnosu na prvog podnosioca

predstavke, doduše u građanskom postupku, i presudio je protiv prvog podnosioca predstavke (v. stav 16 ove presude). Pošto ništa u spisima predmeta ne ukazuje na to da bi Vrhovni sud donio drugačiju presudu u odnosu na prvog podnosioca predstavke, Sud smatra da bi zahtijevanje od prvog podnosioca predstavke da iskoristi ovaj pravni lijek u tim okolnostima predstavljalo pretjerani formalizam i da zbog toga on nije morao da iscrpi ovaj konkretan pravni put (v. *mutatis mutandis*, *Uljar i drugi protiv Hrvatske*, br. 32668/02, stav 32 *in fine*, 8. mart 2007. godine). Prigovor Vlade u tom pravcu mora zbog toga da se odbije.

(b) U odnosu na druge podnosiocje predstavke

52. Vlada je navela da podnosioci predstavke nisu iscrpili sve djelotvorne domaće pravne lijekove. Konkretno, oni nisu pokrenuli građanske postupke da bi dobili naknadu štete.

53. Prvi podnosilac (podnositeljka) predstavke navela je da je ona pokrenula građanski postupak, ali uzalud jer su domaći sudovi presudili protiv nje. Drugi i treći podnosilac predstavki osporili su djelotvornost građanskog postupka, tvrdeći da domaći sudovi nikada nisu dosudili nikakvu naknadu štete u takvim predmetima, i pozivajući Vladu da dostavi svu domaću sudsku praksu kojom bi se pokazalo suprotno. Četvrti podnosilac predstavke nije dao komentare u tom smislu.

54. Sud konstatuje da prvi podnosilac predstavke (podnositeljka) jeste pokrenula građanski postupak za naknadu štete, ali domaći sudovi su presudili protiv nje (v. stavovi 15 - 17 ove presude). Sud takođe primjećuje da Vlada nije dostavila domaću sudsku praksu kojom bi potkrijepila svoje tvrdnje da su podnosioci predstavki mogli da dobiju naknadu u građanskom postupku.

55. U svjetlu gore navedenog, Sud smatra da građanski postupak ne može da se smatra djelotvornim pravnim lijekom u konkretnim okolnostima ovog predmeta, čime se drugi, treći i četvrti podnosilac predstavke oslobađaju od obaveze da iskoriste ovaj pravni lijek. Prigovor Vlade u ovom smislu stoga mora da se odbije.

4. Zaključak

56. Sud smatra da pritužbe podnosilaca predstavki nisu očigledno neosnovane u smislu člana 35 stav 3 (a) Konvencije. Sud dalje konstatuje da njihove predstavke nisu neprihvatljive ni po jednom drugom osnovu. Stoga se one moraju proglasiti prihvatljivima.

B. Meritum

1. Argumenti strana

57. Vlada je navela da ne postoji opšta obaveza da država dozvoli penzionerima da rade, te da je stoga u okviru diskrecionih prava države kako će to da reguliše. Konkretno, nije bilo u javnom interesu da ljudi uživaju benefite penzije i da rade u isto vrijeme. U tom smislu Vlada je konstatovala da su domaće vlasti bile u boljem položaju da ocijene što je bilo u javnom interesu, a da su kada je o tome riječ imali široko polje slobodne procjene. Stoga je sporna odredba Penzijskog zakona iz 2003. godine bila legitimna mjera u javnom interesu, srazmjerna legitimnom cilju očuvanja budžetske stabilnosti i poboljšanja socijalne politike. Pošto je svako mogao da odluči koje pravo želi da koristi postignuta je fer ravnoteža između privatnih interesa podnosilaca predstavke s jedne strane i javnog interesa s druge. Stoga nije bilo povrede člana 1 i Protokola br. 1.

58. Prvi, drugi i treći podnosilac predstavke osporili su ove tvrdnje. Konkretno, prvi podnosilac predstavke (podnositeljka) pozvala se na član 193 Penzijskog zakona iz 2003. godine (v. stav 24 ove presude), tvrdeći da taj član potvrđuje da ovaj Zakon nema retroaktivni efekat, već da je trebalo da se primjenjuje samo na penzionere koji su ponovo osnovali svoju privatnu praksu nakon što je taj Zakon stupio na snagu. Ona je smatrala da je to dalje potvrdio Ustavni sud Crne Gore (v. stav 28 ove presude), kao i na kraju sama država kada je ukinula relevantni dio relevantnog zakona (v. stav 26 ove presude). Drugi podnosilac predstavke, konkretno, tvrdio je da je država dokazala nezakonitost relevantnog dijela dotične odredbe tako što ju je ukinula putem Izmjena i dopuna Penzijskog zakona. Četvrti podnosilac predstavke nije dao komentar u tom smislu.

2. Ocjena Suda

59. Princip koji se generalno primjenjuje u slučajevima po članu 1 Protokola br. 1 jednako je relevantan kada je riječ o penzijama (v. *Andrejeva protiv Letonije* [GC], br. 55707/00, stav 77, 18. februara 2009. godine, i, noviji predmet, *Stummer protiv Austrije* [GC], br. 37452/02, stav 82, 7. jul 2011. godine). Tako ova odredba ne jemči pravo na sticanje imovine (v. između ostalog, *Van der Mussele protiv Belgije*, 23. novembar 1983, stav 48, Serija A br. 70; *Slivenko protiv Letonije* (dec.) [GC], br. 48321/99, stav 121, ECHR 2002-II; i *Kopecký protiv Slovačke* [GC], br. 44912/98, stav 35 (b), ECHR 2004-IX), niti garantuje bilo kakvo pravo na penziju nekog konkretnog iznosa (v. između ostalog, *Müller protiv Austrije*, br. 5849/72, Izvještaj Komisije od 1. oktobra 1975, Odluke i izvještaji (DR) 3, str. 25; *T. protiv Švedske*, br. 10671/83, odluka Komisije od 4. marta 1985, DR 42, str. 229; *Janković protiv Hrvatske* (dec.), br. 43440/98, ECHR 2000-X; *Kuna protiv Njemačke* (dec.), br. 52449/99, ECHR 2001-V

(izvodi); *Lenz protiv Njemačke* (dec.), br. 40862/98, ECHR 2001-X; *Kjartan Ásmundsson protiv Islanda*, br. 60669/00, stav 39, ECHR 2004-IX; *Apostolakis protiv Grčke*, br. 39574/07, stav 36, 22. oktobar 2009; *Wieczorek protiv Poljske*, br. 18176/05, stav 57, 8. decembar 2009; *Poulain protiv Francuske* (dec.), br. 52273/08, 8. februar 2011; i *Maggio i drugi protiv Italije*, br. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 i 56001/08, stav 55, 31. maj 2011). Međutim, kada država ugovornica ima na snazi zakon kojim se predviđa isplata na osnovu prava na penziju – bez obzira na to da li se za to postavlja uslov da se prethodno plate doprinosi ili ne – tada taj zakon mora da se smatra instrumentom koji generiše imovinske interese koji spadaju u djelokrug člana 1 Protokola br. 1 za lica koja ispunjavaju njegove uslove (v. *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 42184/05, stav 64, ECHR 2010-...). Smanjenje ili prestanak isplate penzije može zbog toga da predstavlja zadiranje u pravo na imovinu koje treba da se opravda (v. *Kjartan Ásmundsson*, citiran ranije, stav 40; *Rasmussen protiv Poljske*, br. 38886/05, stav 71, 28. april 2009; i *Wieczorek*, ranije citiran, stav 57).

60. Prvi i najvažniji uslov člana 1 Protokola br. 1 jeste da svako zadiranje vlasti u mirno uživanje imovine mora da bude zakonito (v. *Bivši kralj Grčke i drugi protiv Grčke* [GC], br. 25701/94, stavovi 79 i 82, ECHR 2000-XII) i da treba da ima legitiman cilj “u javnom interesu”.

61. Prema sudskoj praksi Suda, domaće vlasti, zbog neposrednog poznavanja svoga društva i njegovih potreba, u principu su u boljem položaju od međunarodnih sudija da odluče o tome što je “u javnom interesu”. Po sistemu koji je ustanovljen Konvencijom, na tim je organima da naprave inicijalnu procjenu o tome da li postoji problem koji izaziva zabrinutost javnosti kojim bi se opravdale mjere zadiranja u mirno uživanje imovine. Štaviše, pojam “javnog interesa” nužno je širok. Konkretno, odluka da se donesu zakoni koji se tiču penzija ili socijalnih davanja obuhvata pitanja iz ekonomske i socijalne oblasti. Sud prihvata da u oblasti socijalnih zakona, uključujući i zakon o penzijama, države uživaju široko polje slobodne procjene, što u interesu socijalne pravde i ekonomske dobrobiti može legitimno da ih vodi do toga da koriguju, ograniče visinu iznosa ili čak da smanje iznos penzija koje bi se normalno plaćale populaciji koja za to ispunjava uslove, uključujući, kako je u ovom predmetu slučaj, putem pravila o nespojivosti primanja penzije i plaćenog rada. Međutim, sve ovakve mjere moraju da se sprovode na način u kome nema diskriminacije i uz ispunjavanje uslova srazmjernosti. Zbog toga, polje slobodne procjene koje je na raspolaganju zakonodavnom organu u implementiranju takvih politika treba da bude široko, a njegov sud o tome što je “u javnom interesu” treba da se poštuje ukoliko taj sud nije očigledno bez razumnih osnova (v. na primjer, *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 42184/05, stav 61, 16. mart 2010; *Andrejeva protiv. Letonije* [GC], br.

55707/00, stav 83, 18. februar 2009; kao i *Moskal protiv Poljske*, br. 10373/05, stav 61, 15. septembar 2009).

62. Svako zadiranje mora takođe da bude u razumnoj mjeri srazmjerno cilju koji se želi postići. Drugim riječima, mora se postići “fer ravnoteža” između zahtjeva da se u obzir uzme opšti interes zajednice i uslova da se zaštite osnovna prava pojedinca. Takva ravnoteža ne postoji ako dotično lice ili lica moraju, pojedinačno gledano, da podnesu preveliki teret (v. *James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 21. februar 1986. godine, stav 50, Serija A br. 98; i *Wieczorek*, citirano ranije u tekstu ove presude, stavovi 59-60, i drugi izvori u toj presudi).

63. Iako se ne smije previdjeti da član 1 Protokola br. 1 ne ograničava slobodu države da izabere vrstu ili iznos davanja koje pruža u okviru šeme socijalnog osiguranja (v. *Stec i drugi*, citirano ranije u ovoj presudi, stav 54; *Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 65731/01, stav 53, ECHR 2006-VI; i *Wieczorek*, citirano ranije u ovoj presudi, stav 66 *in limine*), važno je i da se potvrdi da li je pravo podnosioca predstavke da dobija davanja iz šeme socijalnog osiguranja o kojoj je riječ bilo prekršeno na način koji dovodi do štete po suštinu penzijskih prava (v. *Domalewski*, citirano ranije u ovoj presudi; *Kjartan Ásmundsson*, citirano ranije u ovoj presudi, stav 39 *in fine*; i *Wieczorek*, citirano ranije u ovoj presudi, stav 57 *in fine*).

64. Što se tiče ovog predmeta, Sud smatra da su prava podnosilaca predstavke na penziju predstavljala imovinu u okviru značenja člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju. Štaviše, obustava isplate penzija podnosilaca predstavki od strane Penzijskog fonda jasno je predstavljala zadiranje u mirno uživanje njihove imovine (v. stav 59 ove presude).

65. Što se tiče uslova “zakonitosti”, Sud konstatuje da je plaćanje penzija obustavljeno na osnovu člana 112 Penzijskog zakona iz 2003. godine, što, čini se, implicira da je to bilo u skladu sa zakonom. Ono što je sigurno jeste da tumačenje te odredbe koje su dali domaći sudovi favorizuje takav zaključak (v. stav 16 ove presude).

66. Sud smatra da takvo tumačenje domaćih sudova izaziva sumnje u pogledu člana 193 Penzijskog zakona iz 2003. godine, kao i u pogledu odluke Ustavnog suda Crne Gore i presude Saveznog ustavnog suda u odnosu na suštinski identičnu odredbu Saveznog Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, pošto su i Crna Gora i Srbija bile dio jednog pravnog sistema u to vrijeme (v. stavove 24, 28 i 27 ove presude).

67. U svakom slučaju, čak i ako se pretpostavi da je to bilo u skladu sa zakonom, ostaje da se riješi da li je navedeno zadiranje imalo legitiman cilj i da li je postojao razuman odnos srazmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želio postići.

68. Iako Vlada nije predala dokumentaciju kojom bi potvrdili da je ova mjera bila korisna, Sud može da prihvati da su ciljevi koje je država željela

postići bili socijalna pravda i ekonomsko blagostanje države, a to su legitimni ciljevi.

69. Što se tiče pitanja srazmjernosti, Sud konstatuje da su prvobitne odluke koje je donio Penzijski fond davale podnosiocima predstavke pravo da primaju svoje penzije. Time se Penzijski fond saglasio da su podnosioci predstavki ispunili sve zakonske uslove i time stekli pravo na penziju. Po pravilima koja su bila na snazi u to vrijeme, nije bilo nespojivo imati posao koji donosi prihode i primati punu penziju od Fonda ukoliko je takav posao bio sa skraćenim radnim vremenom (v. stav 8 ove presude). Nakon što su ispunili zakonske kriterijume za penzionisanje, podstaknuti penzijskim sistemom u koji su plaćali doprinos tokom niza godina, podnosioci predstavke otvorili su ponovo svoje privatne prakse sa skraćenim radnim vremenom dok su u isto vrijeme primali svoje penzije (v. *mutatis mutandis*, *Kjartan Ásmundsson*, citiran ranije u ovoj presudi, stav 44, ECHR 2004-IX).

70. Sud dalje konstatuje da, kada je isplata penzija podnosilaca predstavke bila obustavljena relevantnim odlukama Penzijskog fonda 2004. i 2005. godine, razlog za to nije bila promjena u okolnostima podnosilaca predstavki, već promjena u zakonu. To je posebno uticalo na podnosiocima predstavke jer su time u potpunosti obustavljene isplate penzija koje su primali niz godina, a nije se u obzir uzimao iznos prihoda koje su dobijali od svog posla sa skraćenim radnim vremenom (v. *mutatis mutandis*, *Kjartan Ásmundsson*, citirano ranije u ovoj presudi, stav 44, kao i za razliku od toga, između ostalog, predmeti *Domalewski* i *Skórkiewicz*, citirani ranije u tekstu ove presude, gdje su podnosioci predstavke bili uskraćeni samo za svoj poseban privilegovan status, ali su zadržali sva prava na redovnu penziju koja su im pripadala po opštem sistemu socijalnog osiguranja). Iako podnosioci predstavki nisu dostavili podatke o tome koliko su tačno zarađivali u svojim privatnim praksama i pošto Vlada nije ponudila nikakav dokaz za suprotno, u svjetlu činjenice da su oni radili samo skraćeno radno vrijeme Sud smatra da su penzije i dalje predstavljale značajan dio njihovih bruto mjesečnih prihoda (v. *Kjartan Ásmundsson*, citirano ranije u tekstu ove presude, stav 44).

71. U ovom kontekstu, Sud takođe primjećuje da Penzijski zakon iz 2003. godine nije uticao samo na pravo podnosilaca predstavki na njihovu penziju u budućem periodu, već djelimično i na isplate koje su primili do tada, pošto su prvi, drugi i treći podnosilac predstavke bili obavezni da vrate iznose koje su primili nakon 1. januara 2003. godine (v. stavove 17, 19 i 20 ove presude, te, za razliku od toga, *mutatis mutandis*, *Wieczorek protiv Poljske*, citirano ranije u tekstu ove presude, stav 72, i *Hasani protiv Hrvatske* (dec.), br. 20844/09, 30. septembar 2010. godine).

72. U tom kontekstu, Sud smatra da su, kao fizička lica, podnosioci predstavke bili prisiljeni da podnesu pretjerano veliki i nesrazmjerni teret. Čak i ako se uzme u obzir široko polje slobodne procjene koje država uživa

u oblasti socijalnih zakona, uticaj ove sporne mjere na prava podnosioca predstavke, čak i ako se pretpostavi njihova zakonitost (v. stav 66 ove presude), ne može da se opravda legitimnim javnim interesom na koji se poziva Vlada. Moglo je biti drugačije da su podnosioci predstavke morali da podnesu razumno i srazmjerno smanjenje, a ne potpunu obustavu svojih prava (v. između ostalog, *Kjartan Ásmundsson*, citirano ranije u tekstu ove presude, stav 45; *Wieczorek protiv Poljske*, citirano ranije u tekstu ove presude, stav, stav 67, *Maggio i drugi protiv Italije*, citirano ranije u tekstu ove presude, stav 62, *Banfield protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (dec.), br. 6223/04, 18. oktobra 2005. godine) ili da im je zakonodavac obezbijedio prelazni period u kome su se mogli prilagoditi na novu šemu. Nadalje, oni su morali da vrate penzije koje su primili od 1. januara 2004. godine, a to se takođe mora uzeti u obzir kao relevantan faktor u odlučivanju o tome da li je postignuta potrebna ravnoteža.

73. U svjetlu svega navedenog, Sud smatra da je prekršen član 1 Protokola br. 1.

III. PRIMJENA ČLANA 41 KONVENCIJE

74. Član 41 Konvencije glasi:

“Kada Sud utvrdi povredu Konvencije ili protokola uz nju, a unutrašnje pravo dotične Visoke strane ugovornice omogućava samo delimičnu odštetu, Sud će, ako je to potrebno, pružiti pravičnu naknadu oštećenoj stranci.”

A. Naknada štete

75. Prvi podnosilac predstavke potraživao je 15.769,07 eura na ime materijalne štete (15.332,45 eura na ime obustavljenih isplata penzije i 436,62 eura na ime penzija koje je vratio Penzijskom fondu), te 9.000 eura na ime nematerijalne štete.

76. Drugi podnosilac predstavke potraživao je 12.377,3 eura na ime materijalne štete (8.532,86 eura na ime obustavljenih isplata penzije i 3.844,44 eura na ime penzija koje je vratio Penzijskom fondu).

77. Treći podnosilac predstavke potraživao je ukupni iznos od 18.448,8 eura na ime materijalne štete i 5.000 eura na ime nematerijalne štete.

78. Četvrti podnosilac predstavke potraživao je 10.618,49 eura na ime materijalne štete. On je priložio obračun koji je napravio Penzijski fond u kome se navodi da je iznos neplaćenih penzija 8.038,53 eura pošto je on redovno primao penziju do 1. maja 2005. godine.

79. Vlada je navela da su iznosi koje potražuju podnosioci predstavke neprikladno visoki i da nisu u skladu sa relevantnom sudskom praksom Suda.

80. Sud je uvjeren da su podnosioci predstavki pretrpjeli materijalnu štetu zbog povrede koju je ustanovio i mišljenja je da treba da im se dosudi

naknada u iznosu koji je u razumnom odnosu sa pretrpljenom štetom. Sud im ne može dosuditi pune iznose koje su tražili, upravo zbog toga što je razumno i srazmjerno smanjenje njihovih prava moglo biti kompatibilno sa njihovim pravima po Konvenciji (v. stav 72 ove presude). Donoseći svoju odluku u svjetlu podataka koji su Sudu bili dostupni u spisima predmeta, Sud dosuđuje prvom i trećem podnosiocu predstavke po 8.000 eura, drugom podnosiocu predstavke 6.000 eura, a četvrtom podnosiocu predstavke 4.000 eura, te sve poreze koji se obračunavaju na te iznose (v. *mutatis mutandis*, *Kjartan Ásmundsson*, citiran ranije u tekstu ove presude, stav 51).

81. Iako to drugi i četvrti podnosilac predstavke nisu konkretno tražili, Sud prihvata da su svi podnosioci predstavki u ovom predmetu sigurno pretrpjeli određenu nematerijalnu štetu za koju nije dovoljna kompenzacija samo utvrđivanje da je došlo do povrede (v. *mutatis mutandis*, *Garzičić protiv Crne Gore*, br. 17931/07, stav 42, 21. septembar 2010. godine; te *Staroszczyk protiv Poljske*, br. 59519/00, stavovi 141-143, 22. mart 2007. godine). Nakon što je napravio pravičnu procjenu, Sud dosuđuje svakom od podnosilaca predstavke iznos od 4.000 eura.

B. Troškovi i izdaci

82. Prvi podnosilac predstavke potraživao je ukupni iznos od 679,8 eura za troškove i izdatke koje je imao pred domaćim sudovima i pred ovim Sudom. Treći podnosilac predstavke potraživao je paušalni iznos od 400 eura za troškove „prevoda i korespodencije”. Drugi i četvrti podnosilac predstavke nisu imali potraživanja u tom smislu.

83. Vlada je prepustila odluku u pogledu ovih potraživanja slobodnom nahođenju Suda.

84. Prema sudskoj praksi Suda, podnosilac predstavke ima pravo na naknadu troškova i izdataka samo u onoj mjeri u kojoj se pokaže da su oni zaista napravljeni i da su bili neophodni, a njihov iznos razuman. U ovom predmetu, nakon što je razmotrio dokumentaciju koja je bila u njegovom posjedu i navedene kriterijume, Sud je zaključio da je razumno da se prvom podnosiocu predstavke dosudi cjelokupna suma koju je tražio. Pošto treći podnosilac predstavke nije priložio dokaze, kao što su detaljni računi i fakture, kojima bi potvrdio da je zaista imao izdatke čiju nadoknadu traži, Sud je shodno tome odbacio njegov zahtjev. I na kraju, Sud smatra da nema razloga da se drugom i četvrtom podnosiocu predstavke dosudi bilo kakav iznos po ovoj stavci, pošto nisu podnijeli zahtjev u tom smislu.

C. Zatezna kamata

85. Sud smatra da je prikladno da se zatezna kamata bazira na najmanjoj kreditnoj stopi Evropske Centralne Banke, uz dodatak od tri procentna poena.

IZ TIH RAZLOGA SUD JEDNOGLASNO

1. *Odlučuje* da izvrši spajanje predstavki;
2. *Proglašava* pritužbe protiv Crne Gore prihvatljivima, a pritužbe protiv Srbije neprihvatljivima;
3. *Smatra* da je došlo do povrede člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju;
4. *Smatra*
 - (a) da u roku od tri mjeseca od datuma na koji ova presuda postane pravosnažna po članu 44 stav 2 Konvencije, tužena država treba da plati podnosiocima predstavke sljedeće iznose i sve poreze koji se na njih obračunavaju:
 - (i) prvom i trećem podnosiocu predstavke po 8.000 eura (osam hiljada eura), drugom podnosiocu predstavke 6.000 eura (šest hiljada eura) i četvrtom podnosiocu predstavke 4.000 eura (četiri hiljade eura) na ime materijalne štete,
 - (ii) po 4.000 eura (četiri hiljade eura) svakom podnosiocu predstavke na ime nematerijalne štete, i
 - (iii) 679,8 (šest stotina sedamdeset i devet eura i osamdeset centi) prvom podnosiocu predstavke na ime troškova i izdataka.
 - (b) da se od isteka navedena tri mjeseca, pa do isplate ovih iznosa obračunava obična kamata na gore navedene iznose po stopi koja je jednaka najnižoj kreditnoj stopi Evropske Centralne Banke tokom zateznog perioda uz dodatak od tri procentna poena;
5. *Odbija* ostatak zahtjeva podnosilaca predstavki za pravičnom naknadom.

Sačinjeno na engleskom jeziku i dostavljeno u pisanoj formi 13. decembra 2011. godine, po pravillu 77 stavovi 2 i 3 Poslovnika Suda.

Fatoş Aracı
Zamjenik sekretara

Lech Garlicki
Predsjednik