



Република Србија  
УПРАВНИ СУД  
18 У. 17559/13  
26.03.2014. године  
Београд

## У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Обрада Андрића, председника већа, Слађане Бојовић и Весне Даниловић, чланова већа, са судским саветником Мирелом Костадиновић, као записничарем, одлучујући у управном спору по тужби тужиоца Манојловић Душана из Београда, Ул. Палисадска бр. 3, кога заступа адвокат Милорад Вукосав из Београда, Мирка Бањевића 8, поднетој против Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Дирекција Фонда Београд, ради поништаја решења број 01-02/181.6.3 18574/13 од 02.10.2013. године, у правној ствари усклађивања војне пензије, у нејавној седници већа, одржаној дана 26.03.2014. године, донео је

## ПРЕСУДУ

**I** Тужба **СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА** решење Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Дирекција Фонда Београд, број 01-02/181.6.3 18574/13 од 02.10.2013. године и предмет **ВРАЋА** надлежном органу на поновно одлучивање.

**II** **ОБАВЕЗУЈЕ СЕ** тужени да тужиоцу надокнади трошкове управног спора у износу од 16.500,00 динара у року од 15 дана од дана пријема пресуде.

## Образложење

Оспореним решењем одбијена је жалба тужиоца изјављена против решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Филијала за град Београд, број 181.6-2-01138/13 од 16.08.2013. године, којим је одбијен његов захтев за усклађивање пензије за 11,06%, почев од 01.01.2008. године.

Тужбом, поднетом овом суду дана 08.11.2013. године, тужилац оспорава законитост решења туженог органа због погрешне примене материјалног права и због погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања. Наводи да су војни осигураници од

01.01.2008. године ушли у систем пензијског и инвалидског осигурања у Републици Србији, па се решење о ванредном усклађивању пензија односи и на војне осигуранике. Упућује на одредбе члана 21. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању и члана 73. наведеног Закона, те одредбе члана 261. Закона о Војсци Југославије и члана 193. став 1. Закона о Војсци Србије, као и на одредбу члана 5. Уредбе о начину остваривања и престанку права из пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника. Указује да је непотпуно утврђено чињенично стање, јер управни органи изоловано посматрају категорију војних пензионера и на основу тога погрешно закључују да је та категорија имала пензију изнад нивоа од 60% од просечне зараде без пореза и доприноса у 2007. години у Републици Србији, као и да су управни органи били дужни да на просечну пензију у 2007. години додају просечну пензију војног пензионера у 2007. години и да потом закључе да ли би тако добијена просечна пензија била изнад или испод нивоа од 60% просечне зараде. Такође, управни органи нису утврдили да ли су у 2007. години повећане пензије у категорији пензионера из цивилног система ПИО и колико. Такво поступање туженог органа, по налажењу тужиоца, представља дискриминацију војних пензионера. Указује у више нивоа на погрешну примену материјалног права и то на штету тужиоца. Истиче да је први ниво погрешне примене материјалног права наступио одмах по ступању на снагу Закона о Војсци Србије, када је министар одбране донео одлуку да се професионалним припадницима Војске Србије, што значи без војних пензионера, повећају плате у просеку за 11,00%, а у исто време донето је и конкретно решење о ванредном усклађивању пензија корисницима РФ ПИО за 11,06%, такође, без војних пензионера. На основу наведеног једна категорија пензионера и то војних пензионера стављена је ван закона и ван система и тако доведена у правно неједнак положај у односу на све остале пензионере, тако да последицу обједињавања свих пензионих фондова неоправдано трпе војни пензионери, којима је ускраћено усклађивање од 11,06%. Са изнетог, сматра да су му нарушена основна људска права. Други ниво погрешне примене материјалног права, по налажењу тужиоца, састоји се у примени одредбе члана 193. став 1. Закона о Војсци Србије, којом одредбом је прописано, поред осталог, да се усклађивање износа пензија војних осигураника остварених до дана ступања на снагу Закона о Војсци Србије, врши по динамици и на начин утврђен Законом којим се регулише пензијско и инвалидско осигурање, што даље значи да се ни у једном сегменту положај војних пензионера не може разликовати од положаја осталих пензионера. Додаје да је у време доношења решења о ванредном усклађивању био у систему Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање и да се исплата усклађене пензије и новчаних

накнада морала вршити и за ову категорију од 01.01.2008. године. Сматра да је погрешно примењено материјално право, када је утврђено да корисници војних пензија не испуњавају услове за ванредно усклађивање пензија, јер су просечне војне пензије исплаћене у 2007. години, била већа од 60% од износа просечне зараде без пореза и доприноса у 2007. години у Републици Србији. Ово са разлога, јер се не ради о накнади штете, већ о исплати увећања пензија за убудуће од дана улажења у систем ПИО, а свако другачије тумачење водило би дискриминацији, што би даље значило да и други припадници који су остварили право на увећање пензија, то право не би имали, (као на пример пензионери МУП-а, носиоци националних пензија, носиоци правосудних функција и професори универзитета, пилоти цивилног ваздухопловства, високи државни функционери и др.), из чега следи да се наведеним законским одредбама јасно наводи да се утврђивање и усклађивање пензија односи на просечне пензије свих корисника и не издваја се ни једна категорија посебно. Поред тога, тужени органи су апсолутно игнорисали велики број одлука Уставног суда Републике Србије у којима су изнети опште обавезујући правни ставови да се на војне пензионере има применити Закон о ПИО, почев од 01.01.2008. године, као и на све остале пензионере. Обзиром да је тужени, на основу утврђених чињеница извео неправилан закључак у погледу чињеничног стања, због тога што није правилно применио закон, предложио је да суд усвоји тужбени захтев тужиоца, поништи у целости решење туженог Фонда, а тужиоцу призна право на ванредно усклађивање пензије за 11,06%, почев од 01.01.2008. године. Трошкове је тражио и определио.

Тужени орган је у одговору на тужбу остао у свему при разлозима из образложења оспореног решења и предложио да суд одбије тужбу, као неосновану.

Решавајући овај управни спор без одржавања усмене јавне расправе, сагласно одредби члана 33. став 2. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС" бр. 111/09), будући да је предмет спора такав да не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања и испитујући законитост оспореног решења у границама захтева из тужбе, у складу са одредбама члана 41. став 1. истог закона, Управни суд је, оценом навода тужбе, одговора на тужбу и списка предмета ове управне ствари, нашао да је тужба основана.

Према образложењу оспореног решења, тужени орган је одбио жалбу тужиоца, изјављену на решење првостепеног органа, којим је одбијен његов захтев за усклађивање пензије за 11,06% почев од 01.01.2008. године, са разлога што је у поступку који је претходно доношењу

ожалбеног решења утврђено да је тужиоцу у току 2007. године пензија усклађена два пута, са кретањем номиналних плата професионалних војника и то од 01.07.2007. године, повећањем вредности бода са 8,74 динара на 9,02 динара и од 01.01.2008. године, повећањем вредности бода са 9,02 динара на 9,40 динара, сагласно одредби члана 261. Закона о Војсци Југославије („Сл. лист СРЈ“, број 43/94), која је престала да важи ступањем на снагу Закона о Војсци Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 116/07 и 88/2009) дана 01.01.2008. године.

У поступку по жалби, тужени орган је, након оцене списка, наводи жалбе и ожалбеног решења, нашао да је првостепени орган правилно одбио постављени захтев за усклађивање пензије за 11,06% почев од 01.01.2008. године. При томе је до те одлуке дошао ценећи податке о просечној годишњој заради у Републици Србији у 2007. години, које је објавио Републички завод за статистику и утврдио да је та зарада без пореза и доприноса запослених у Републици Србији у 2007. години износила 333.108,00 динара, док је просечна месечна зарада без пореза и доприноса у истој години износила 27.759,00 динара, па је нашао да 60% од тог износа, у смислу поменуте одредбе члана 75. став 1. наведеног Закона, износи 16.655,00 динара. Како је Републички Фонд за пензијско и инвалидско осигурање дана 01.01.2012. године, на основу одредбе члана 79. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Сл. гласник РС“, бр. 101/10), од Фонда за социјално осигурање војних осигураника преузео послове остваривања и коришћења права из пензијског и инвалидског осигурања, као и податке о исплаћеним пензијама корисника војних пензија, на основу тих података је утврдио да је просечна пензија корисника војних пензија у 2007. години износила 26.425,00 динара, и да је била на нивоу 95,20% од поменуте просечне месечне зараде осигураника запослених без пореза и доприноса. Сагласно изнетом, како су просечне војне пензије исплаћене у 2007. години биле веће од 60% од износа просечне зараде без пореза и доприноса у 2007. години у Републици Србији, то је тужени орган нашао да ожалбеним решењем није повређен закон на штету тужиоца, будући да нису испуњени услови за признавање траженог права.

Одредбама члана 261. Закона о Војсци Југославије („Службени лист СРЈ“, бр. 43/94, 28/96, 44/99, 74/99, 3/02 и 37/02 и „Службени лист СЦГ“, бр. 7/05 и 44/05) било је одређено да се пензије усклађују у односу на плате професионалних војника и да прописе о усклађивању пензија на основу овог члана доноси савезни министар за одбрану. Наведене законске одредбе престале су да важе на основу одредбе члана 197. став 2. Закона о Војсци Србије, који је ступио на снагу 1. јануара 2008. године.

Одредбом члана 193. став 1. Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/07, 88/09 и 101/10) прописано је да се усклађивање износа пензија војних

осигураника остварених до дана ступања на снагу овог закона, као и пензија остварених по ступању овог закона на снагу, врши по динамици и на начин утврђен законом којим се уређује пензијско и инвалидско осигурање.

Одредбом члана 21. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 85/05) измењен је члан 80. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, којим је уређен начин усклађивања пензија, па је одређено да се пензија од 1. априла и 1. октобра текуће године усклађује, на основу статистичких података, са кретањем трошкова живота на територији Републике у претходних шест месеци.

Одредбама члана 73. наведеног Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању предвиђено је да се за 2006, 2007, и 2008. годину пензије, изузетно од члана 21. тог закона, усклађују са процентом раста трошкова живота и процентом раста, односно пада зараде. Сагласно одредби члана 75. став 1. истог закона, уколико просечан износ пензије корисника у осигурању запослених исплаћене за претходну годину износи мање од 60% од износа просечне зараде без пореза и доприноса запослених на територији Републике у претходној години, пензије ће се ванредно ускладити од 1. јануара текуће године, за проценат којим се обезбеђује да се износ просечне пензије за претходну годину корисника у осигурању запослених доведе на ниво од 60% просечне зараде без пореза и доприноса исплаћених у претходној години. Према ставу 2. тог члана закона, ово ванредно усклађивање може се примењивати најдуже три године од дана почетка примене овог закона.

Решењем Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање 01 број 181-431/08 од 25. јануара 2008. године извршено је ванредно усклађивање пензија, вредности општег бода и новчаних накнада од јануара 2008. године и одређено, поред осталог, да се пензије усклађују за 11,06%, а да ће се исплата усклађене пензије и новчаних накнада по овом решењу вршити од 1. јануара 2008. године.

Управни суд, међутим налази да се оспорено решење не може прихватити као правилно и на закону засновано, будући да је донето уз повреде правила поступка прописане одредбама члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку и члана 235. став 2. ("Службени лист СРЈ" бр. 33/97, 31/01, "Службени гласник РС" број 30/10). Ово стога што, по оцени Суда, у оспореном решењу нису дати јасни и разумљиви разлози на којима се заснива одлука туженог органа, односно наводи из образложења оспореног решења не упућују на одлуку из диспозитива оспореног решења, чиме је повређено правило поступка прописано одредбом члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку, а на чију сходну примену у

поступку одлучивња другостепеног органа по жалби упућује одредба члана 235. став 1. наведеног закона. Суд је, такође, нашао да је тужени орган приликом одлучивања по жалби пропустио да оцени жалбене наводе и на тај начин оспорено решење донео противно одредби члана 235. став 2. ЗУП-а, према којој се приликом одлучивања другостепеног органа по жалби морају оценити сви жалбени наводи.

Управни суд је, приликом одлучивања у овој управној ствари, поред цитираних одредаба закона које су од значаја за одлучивање у овој ствари, имао у виду и правна схватања изражена по овом питању у одлукама Уставног суда.

У одлуци Уставног суда Уж 2666/11 од 23.5.2012. године, поред осталог, је наведено да се не може сматрати правно утемељен приступ Управног суда који се најпре изјашњава о томе да се ванредно усклађивање пензија у висини од 11,06% не односи на кориснике војних пензија, а потом се упушта у оцену испуњености законских услова за ванредно усклађивање пензија те категорије осигураника. Ово поготову имајући у виду да је Управни суд раније у низу пресуда поводом којих је Уставни суд усвајао уставне жалбе, за разлику од оспорене пресуде, стао на становиште да су неприхватљиви разлози управних органа да нема правног основа за ванредно усклађивање војних пензија.

У одлуци Уставног суда Уж 8405/13 од 4.12.2013. године, Уставни суд посебно наглашава да се испуњеност законских услова за признавање права на ванредно усклађивање пензија није могла одвојено ценити у односу на војне осигуранике, јер су пензије остварене до 1.1.2008. године, као и оне остварене после тог датума, морале бити усклађене на исти начин, под истим условима и у истој висини као и пензије корисника у осигурању запослених. Стога чињеница да се ванредно усклађивање пензија односило на 2007. годину, у којој су војни осигураници били у посебном систему социјалног осигурања, у оквиру режима Закона о Војсци Југославије, није смела утицати на обавезу надлежног фонда да по службеној дужности изврши ванредно усклађивање пензија војним осигураницима у истом проценту као и корисницима пензија у осигурању запослених. Околност да приликом одређивања конкретног процента ванредног усклађивања пензија нису били узети у обзир износи војних пензија исплаћени у 2007. години није давала основа другостепеном органу и Управном суду да посебно цене постојање законских услова за ванредно усклађивање пензија само за категорију војних осигураника, имајући у виду да су ти корисници пензија, у погледу права на усклађивање пензија почев од 1.1.2008. године, били укључени у општи систем пензијског и инвалидског осигурања.

Полазећи од цитираних одредби члана 261. Закона о Војсци Југославије, члана 193. став 1. Закона о Војсци Србије, одредби члана 21. став 1, члана 73. и 75. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању и општеобавезујућег правног схватања Уставног суда израженог у одлукама Уставног суда на које се тужилац позвао у тужби, Управни суд налази да се испуњеност законских услова за признавање права на ванредно усклађивање пензије није могла одвојено ценити у односу на војне осигуранике, јер су пензије остварене до 01.01.2008. године, као и оне остварене после тог датума, морале бити усклађене на исти начин, под истим условима и у истој висини као и пензије корисника у осигурању запослених. Стога, чињеница да се ванредно усклађивање пензија односило на 2007. годину, у којој су војни осигураници били у посебном систему социјалног осигурања у оквиру режима Закона о Војсци Југославије, није смела утицати на обавезу надлежног Фонда да, по службеној дужности, изврши ванредно усклађивање пензија војним осигураницима, у истом проценту као и корисницима пензија у осигурању запослених. Околност да приликом одређивања конкретног процента ванредног усклађивања пензија нису били узети у обзир износи војних пензија исплаћених у 2007. години, није давала основа другостепеном органу да посебно цени постојање законских услова за ванредно усклађивање пензија само за категорију војних осигураника, имајући у виду да су ти корисници пензија у погледу права на усклађивање пензија, почев од 01.01.2008. године, били укључени у општи систем пензијског и инвалидског осигурања.

Стога, по оцени Управног суда, оспорено решење се не може прихватити као правилно и на закону засновано, будући да је донето уз повреде правила поступка прописане одредбама члана 199. став 2. и члана 235. став 2. Закона о општем управном поступку (“Сл. лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и “Сл. гласник РС”, бр. 30/10), па ће тужени орган у поступку поновног одлучивања по жалби, отклонити повреде правила поступка на које му је указано овом пресудом и своју одлуку засновати на правном схватању суда, сагласно члану 69. став 2. Закона о управним споровима.

Полазећи од изнетог и одредбе члана 33. став 2. Закона о управним споровима, којом је прописано да суд решава без одржавања усмене расправе, само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, или ако странке на то изричито пристану, Управни суд је нашао да су се, у конкретном случају, стекли услови за одлучивање о законитости оспореног решења без одржавања усмене расправе. Ово стога, што је одлука суда у предметној правној ствари заснована на утврђеном постојању повреда правила поступка од стране туженог органа, које ће

бити отклоњене у поновном поступку одлучивања по жалби.

Одлучујући о предлогу тужбе да суд реши управну ствар у спору пуне јурисдикције, суд налази да природа ове управне ствари не пружа поуздан основ за то, у смислу одредбе члана 43. Закона о управним споровима и да је економичније и целисходније да учињене повреде правила управног поступка надлежни орган управе отклони у поновном поступку одлучивања.

С обзиром на то да је оспореним решењем повређен закон на штету тужиоца, Управни суд је, на основу одредбе члана 40. став 2. и члана 42. став 1. Закона о управним споровима, одлучио као у диспозитиву ове пресуде.

Суд је, имајући у виду донету одлуку, оценио да је основан захтев тужиоца за накнаду трошкова управног спора, те му је, на име састава тужбе од стране адвоката, досудио износ од 16.500,00 динара у складу са Тарифом о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката („Сл.гласник РС“, бр. 121/12), па је одлучио као у ставу II диспозитива пресуде, применом одредаба члана 150. и 153. Закона о парничном поступку („Сл.гласник РС“, бр.72/11), које се сходно примењују на основу одредбе члана 74. Закона о управним споровима.

**ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ**  
Дана 26.03.2014. године, 18 У. 17559/13

Записничар  
Мирела Костадиновић, с.р.

Председник већа-судија  
Обрад Андрић, с.р.

СР

За тачност одправка  
Управитељ писарнице  
Дејан Ђурић  
Заступник