

Дуг пут до правде у Републици Србији – на примеру права из социјалног осигурања

Питање успешности остварења зајемчених права данас је кључни захтев реформе правосуђа. Шире посматрано, исто би се могло рећи и за целокупан правни систем у Републици Србији, а што нам се поставља и као услов прикључења Европској унији. Истинско функционисање правног система у нашој земљи, међутим, јасно се види на примеру остварења права на разлику пензија пензионера, војних осигураника

Добро је позната правна максима англосаксонског права *justice delayed, justice denied* у значењу да је споро остварење прописима зајемченог права – неделотворно остварење права. Ово начело признато је у готово свим савременим земљама, а када је у питању Република Србија, зајемчено је, између осталог, и у члану 32. Устава Републике Србије, као право да суд у „разумном року” одлучи о правима и обавезама странке. Наведени уставни принцип аналогно може бити примењен и у осталим поступцима, али и, шире посматрано, када је реч о сваком остварењу права зајемченом одговарајућим прописима.

Примери штетности дуго-трајног остварења прав(де)анису малобројни, али ћемо се за ову прилику одредити за пример из радног права. У једном престоничком хотелу,

запосленом је уручен отказ уговора о раду, а пре свега због личног сукоба с тадашњим директором. Уверен у исправност свог поступка, директор је одбијао предлог за мирно решење спора, те се запослени обратио суду ради остварења свога права, односно поништаја отказа уговора о раду. Радни спор је трајао десет година, а адвокатско-судски трошкови вођења спора са обавезом исплате накнаде зараде за време вођења спора заједно с доприносима за социјално осигурање, вишеструко су премашили, на први поглед, „безазлен” почетни тужбени захтев. Епилог је поразан: због „пуштања” на наплату ове извршне пресуде предузеће је „блокирано”, а радна места постојећих запослених су угрожена. Да је којим случајем спор решен у року од 6 месеци, како и налаже Закон о раду, све ово се не би догодило.

Питање успешности остварења зајемчених права данас је кључни захтев реформе правосуђа. Шире посматрано, исто би се могло рећи и за целокупан правни систем у Републици Србији, а што нам се поставља и као услов прикључења Европској унији. **Истинско функционисање правног система у нашој земљи, међутим, јасно се види на примеру остварења права на разлику пензија пензионера, војних осигураника.**

Епилог вишегодишњег спорења у случају војних пензионера јесте око 35.000 предмета, вредности 4,5 милијарде динара без камате, при чему је основни дуг 42%, камате чине 36%, а парнични трошкови 22%.

Порекло проблема

До 1. јануара 2008. године право војних осигураника било је регулисано Законом о Војсци

Југославије, који је, између осталог, у члану 261. регулисао начин усклађивања пензија војних осигураника. Од 1. јануара 2008. године ступио је на снагу нови Закон о Војсци Србије, којим је био регулисан нови начин усклађивања износа пензија војних осигураника остварених до дана ступања на снагу овог новог закона, као и пензија остварених по ступању закона на снагу, односно **да се усклађивање („повећање“) војних пензија врши по динамици и на начин утврђен законом којим се уређује пензијско и инвалидско осигурање „класичних“ пензионера.**

Према члану 73. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 2005. године, изузетно од члана 21. тог закона, предвиђено је ванредно усклађивање пензија за 2006, 2007. и 2008. годину, од јануара текуће године, под условима, на начин и у висини прописаној чланом 75. ст. 1. истог закона. Сходно наведеној измени Закона, за кориснике пензија који ово право остварују на основу Закона о пензијском и инвалидском осигурању важно је ванредно усклађивање пензија за ове године. Према наведеној измени Закона, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање донео је Решење 01 број 181-431/08 од 25. јануара 2008. године којим је ускладио (општи бод), односно повећао пензије за

кориснике пензија који ово право остварују на основу Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Како се на кориснике војних пензија од 1. јануара 2008. године, такође, примењује Закон о пензијском и инвалидском осигурању, па и члан 73. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, то се и ванредно усклађивање пензија за 2007. годину у износу од 11,06% требало примењивати и на ове осигуранике.

Тадашњи Фонд за пензијско и инвалидско осигурање војних осигураника, међутим, није признао ово право и војним пензионерима, ни по поновљеном захтеву ресорног удружења војних пензионера. Наиме, у образложењу је стајало да војни осигураници нису били у постојећем систему пензијског и инвалидског осигурања. Суштински, поменута одредба Закона о Војсци Србије заправо је материјално „изједначила“ ове две категорије осигураника, али не и организационо, будући да су постојала два фонда пензијског осигурања, један за војне, а други за остале пензионере. Да ли је овакво образложење било последица нечијег „налога“ или резултат недостатка системског тумачења и сходне примене прописа, тек ово решење узроковало је проблем који се касније само усложњавао. Наиме, услед оваквог образложења забележено је 20.000 поновљених захтева корисника војних пензија фонду

војних осигурања за признавање права на ово ванредно усклађивање.

Да је тада у овом Фонду било слуха за решење ове ситуације, а што се може поставити као правило у случају истоветног проблема великог броја потенцијалних тужбених захтева (према државним органима), могло се једноставно прибавити мишљење врховних судских инстанци о коначном ставу (у овом потенцијалном спору) и тако предупредити могући проблеми.

У сваком случају, фонд војних осигураника се „преварио“ у процени и, уместо да се решава, проблем се надаље само усложњавао. Штавише, остаје нејасно поступање овог Фонда, ако се има у виду да је од децембра 2007. године започета исплата војних пензија по прописима пензијског и инвалидског осигурања, односно да су „имплицитно“ признати тужбени захтеви војних пензионера који потражују износ до овог периода.

Поступање у управном поступку
Војни пензионери су двојак кренули у „двобој“ због непризнавања права на разлику износа војних пензија, а која је призната „класичним“ пензионерима. С једне стране, **тужбама за накнаду штете основном суду и,** с друге стране, **тужбама за поништај управног решења у управном спору** пред Управним судом. Овде се појављује

прва системска недоумица нашег правног система: **да ли је могућа литиспенденција у поступцима различите правне природе**, односно да ли је у истој правној ствари могуће водити два поступка? Члан 294. ст. 3. Закона о парничном поступку прописује дужност суда да одбаци тужбу само ако у истој правној ствари тече парница, док члан 26. ст. 7. Закона о управним споровима, такође, прописује одбацивање тужбе ако већ постоји правноснажна судска одлука донета у управном спору о истој ствари.

Вероватно се полази од претпоставке да се у истој правној ствари не могу водити два поступка различите правне природе. **Због спорне правне природе овог спора, међутим, постављамо питање шта се дешава ако основни суд и Управни суд прихвате надлежност у овој ствари?**

Према доступним подацима, судови су различито поступали, па су неки прихватили надлежност. Примера ради, у Пресуди Апелационог суда у Нишу, број 13 Гж. 1284/13 од 27. 6. 2013. године, констатовано је следеће: „Правилно је првостепени суд одбио приговор апсолутне ненадлежности суда за поступање у овој правној ствари, јер се ради о накнади штете због мање исплаћених износа пензије од стране туженог органа у смислу члана 172. ст. 1. ЗОО-а, при чему је исти орган био у обавези да, према наведеном решењу од 25. 1. 2008.

године, изврши усклађивање пензија свим војним осигураницима, за шта је надлежан суд опште надлежности, па су у том смислу неосновани жалбени наводи туженог”. Други судови су „проглашавали” застој поступка до окончања управног поступка. У крајњој инстанци, хипотетички, чак и да су оба донела истоветне пресуде, у два различита поступка, двострука исплата не би била могућа, јер би се у извршном поступку могао истаћи „приговор” да је дуг већ исплаћен.

Без обзира на врсту поступка, Фонд је „мудро” изабрао тактику одуговлачења поступка, као да ће се „ствари решити саме од себе”. Фонд војних пензионера настојао је да одуговлачи поступак користећи се процесном регулативом свим допуштеним средствима, али и онима која нису допуштена, већ представљају злоупотребу процесне регулативе:

- одговорима на тужбу и жалбама на пресуде оспоравају се основ и висина тужбеног захтева иако је то тужени признао решењима о усклађивању донетим крајем 2007. године, те „практично” признао тужбени захтев;
- правноснажно досуђени износи се не исплаћују, па тужиоци морају ићи на принудну наплату;
- заступник туженог, по правилу, не приступа на заказано рочиште, па се оно одлаже;
- доставнице о уручењу аката суда везаних за процесне

рокове антидатирају се и неуредно враћају суду и сл.

Да ли је овде био присутан манир, који је био актуелан у вези с познатим аферама злоупотреба у државним банкама, а с којим се мора престати, да када је у питању мали проблем онда је то само интерни проблем, а када се увећа онда је то и државни проблем, који она тада мора да решава.

Када је у питању управни спор, током 2011. године Управни суд одбија тужбе војних пензионера против Фонда војних осигураника због негативних решења по захтевима за ванредно повећање пензија за 11,06%, уз образложење да Управни одбор Фонда није донео одлуку да ли и војни пензионери имају право на ванредно повећање. Против таквих пресуда Управног суда, Касационом суду је поднето више захтева за преиспитивање те одлуке, али их је Касациони суд одбио из формалних разлога, без упуштања у меритум.

Један од војних пензионера је због тога поднео уставну жалбу Уставном суду, да би овај суд донео одлуку број Уж-2666/2011 од 22. 6. 2012. године. У тој пресуди, Уставни суд је заузео правно становиште да „акт о усклађивању пензија, који доноси надлежни орган организације у којој се остварују права из пензијског осигурања, по својој природи није општи акт, већ акт техничко-спроведбеног карактера донет у поступку

извршавања законом утврђених обавеза Фонда. Њиме се не уређују права и обавезе осигураника, већ се, сагласно начину и методу утврђеним законом, одређују конкретни проценти усклађивања пензија, на основу званичних статистичких података” и наложио понављање поступка. У другим одлукама (бр. Уж 4262/2012 од 31. 1. 2013), Уставни суд је заузео слично становиште: „Пензије и друга примања војних осигураника морали су бити усклађени по истој динамици, и то по службеној дужности, а појединачна решења о усклађивању пензија

и других примања морају бити донета само уколико војни осигураник то захтева”. Као што смо истакли и у претходним текстовима објављеним у нашем часопису, Уставни суд, одлучујући о повредама људских и грађанских права, у одлукама по уставним жалбама имплицитно доноси ставове који су од значаја за мериторно одлучивање.

Уставни суд је наложио Управном суду понављање поступка у року од 60 дана, у складу са ставовима Уставног суда. Управни суд је почео понављање правноснажно

окончаних управних поступака по одлукама Уставног суда Србије, којима су уважене уставне жалбе на одбијајуће пресуде по тужбама војних пензионера због ускраћивања права на ванредно повећање пензија за 11,06% од 1. јануара 2008. године. **Управни суд, међутим, уважио је одлуке Уставног суда Србије само у погледу обавезе понављања поступка по тужби и доношења нове пресуде, али је у потпуности игнорисао правно становиште Уставног суда Србије да и војним пензионерима припада право на предметно ванредно повећање пензија.** У образложењу пресуда, донетих у поновљеном поступку, као и пресуда по тужбама које нису биле решаване, Управни суд налаже управном органу Фонда ПИО да „утврди да ли тужилац испуњава услове за ванредно повећање од 11,06% од 1. јануара 2008. године, у складу са чланом 75. ст. 1. Закона (Закон о ПИО), односно да ли су просечне војне пензије исплаћене у претходној години мање од 60% износа од просечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији (...) те ће, након правилно утврђеног чињеничног стања, донети закониту одлуку (...)”.

ОДНОС УСТАВНОГ СУДА И ВРХОВНОГ КАСАЦИОНОГ СУДА – СИСТЕМСКА НЕДОУМИЦА НАШЕГ ПРАВНОГ СИСТЕМА

На последњим судијским данима у Врњачкој Бањи, један од реферата односио се и на проблематику војних пензионера. Између осталог, уочена је потреба за уједначавањем судске праксе различитих судова. Намеће се, међутим, питање односа става Врховног касационог суда Србије по основу института тзв. посебне ревизије као ванредног правног лека против другостепене пресуде која иначе не би могла да се побија ревизијом (члан 404. важећег ЗПП-а) и одлуке Уставног суда по уставној жалби. Желимо да верујемо да ће одлуке бити истоветне. Али, поставља се питање могућег (правног) исхода уколико ова два става буду различита.

Према члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба може се 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. Како је одлука Врховног касационог суда Србије по ревизији, исто тако, одлука државног органа, и у ситуацији присутног става да се Уставна жалба може поднети и против одлуке судске власти, јасно је да је Уставни суд, ипак, коначна инстанца.

Поступање редовних судова

Када су у питању спорови пред редовним судовима, њихово поступање је врло различито. Основни судови и виши судови

у Београду, Нишу и Суботици углавном су до сада правноснажно одбијали тужбене захтеве за накнаду штете због мање исплаћене пензије по ванредном усклађивању (за 11,06%). Разлози се углавном своде на непостојање појединачног управног решења којим би било одлучено о праву тужилаца на тражено ванредно усклађивање пензије, као ни основа потраживања у решењу Републичког фонда ПИО о ванредном усклађивању пензија. Они сматрају да нема одговорности за штету због неправилног и незаконитог поступања фондова будући да су све исплате вршене у складу с постојећим решењима (Пресуда Вишег суда у Нишу, Гж. 4184/12...).

Виши суд у Новом Саду је у својим пресудама заузео супротно становиште и потврдио првостепену пресуду о усвајању тужбених захтева, изражавајући став да се ванредно усклађивање пензије и за војне осигуранике врши по службеној дужности, без обавезног доношења појединачног решења, на исти начин и у проценту као и за осигуранике Републичког фонда ПИО.

Због свега тога, **поново долази до изражаја правничка „мудрост“ Фонда војних осигураника**, којој чини се да нема краја у овој причи. Према информацији стручне службе Фонда војних осигураника, поднетој на седници

Управног одбора Фонда, 9. јула 2010. године, **директор Фонда и в. д. председника Првог основног суда у Београду**, на састанку одржаном 15. јуна 2010. године, **договорили су се да суд у предметним поступцима**, ради „усклађивања динамике окончања поступака са финансијским могућностима Фонда за СОВО”, **предузме следеће мере:**

- да ограничи број тужби које ће се месечно процесуирати;
- да при достављању тужби на одговор Фонду и заказивању рочишта остави „довољан рок за одговор на тужбу и изјашњавање тужиоца по истом”;
- да обрачун висине дуга који достави тужени прихвати као валидан за пресуђивање; и
- да извршне пресуде доставља „сукцесивно према могућности Фонда војних осигураника за исплату по истом”.

Свесни смо постојања тзв. државног разлога у одређеним ситуацијама, али истовремено сматрамо, да и када овај разлог постоји, њега треба остварити са знатно више правничке „мудрости”.

И у поступцима пред редовним судом, упорни војни пензионери ишли су до последње инстанце – Уставног суда Србије. Тако је у парничним предметима, по једној уставној жалби, донета пресуда Уставног суда, Уж-5287/2011, којом је суд потврдио своје наводе, у

истоветној материји, по предметима у управном спору. **За сваку похвалу је овакво поступање Уставног суда Србије, који је у овој коначној инстанци, „уједначио” судску праксу, у истоветној правној ствари, у поступцима различите правне природе.** С тим у вези, била би и неуспешна представка Европском суду за људска права у Стразбуру, с правном основом неуједначене судске праксе судова различите месне надлежности, а с обзиром на то да у држави постоји институција која врши уједначавање праксе ових судова.

У међувремену, „мудри” правници из Фонда ПИО преузели су правнички „маневар” у виду покушаја према Закону о парничном поступку, и преко Основног суда покушали да издејствују решење спорног правног питања, следећим питањима:

● Које овлашћење има Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање као правно лице које обавља административно-техничке послове у судским предметима, а на основу члана 79. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању?

● Да ли је Републички фонд пензијског и инвалидског осигурања парнична странка, уколико је као туженик означен Фонд за социјално осигурање војних осигураника?

Војни пензионери ће остварити своја права.

ПОШТОВАЊЕ ЗАКОНА

Још је Монтеѕкје, пре неколико векова, потврдио такорећи животно правило, да нико није довољно моћан па да своју моћ не мора да „огрне“ у рухо права. Потребу поштовања закона, заправо „повиновања“ саветима и правилима правне струке, живот је изградио кроз максиме лаика, готово до анегдота, а многи овакви примери успешних људи у свим сферама живота и филмски су овековечени. Иста замисао је у правној теорији изражена кроз став да је правник само „кројач“ који поступа по налозима свога властодавца (парафразирано, Радомир Лукић).

● Да ли је исти његов правни следбеник или је то разлог за прекид поступка?

● Ко је пасивно легитимисан у парницама по тужбама поднетим суду после 1. јануара 2012. године, за накнаду штете због неисплаћене разлике пензије од 1. јануара 2008. године до дана подношења тужбе, а по основу усклађивања пензија за 11,06%?

На седници грађанског одељења, одржаној 25. децембра 2012. године, одбијен је захтев првостепеног суда за заузимање става о спорном правном питању, будући да питање пасивне легитимације (да ли на туженом лежи обавеза која одговара праву тужиоца), није правно питање од значаја (прејудуцираног) за одлучивање о предмету спора.

У нашој правној пракси, познат је случај важности начина на који ће питање према одређеним судским инстанцама бити формулисано. С тим у вези, може се и извући (правно) правило, да одговор

надлежне (судске) инстанце, умногоме зависи и од начина на који ће питање бити постављено.

Могући коначни исход

Имајући у виду наведене одлуке Уставног суда Србије, **неспорно је да ће војни пензионери остварити своја права**. Питање је само времена када ће се то заиста и догодити. У крајњој линији, а с обзиром на готово подударност надлежности Уставног суда по уставној жалби и Европског суда за људска права у Стразбуру по представкама, **евидентна је и надлежност овог Европског суда** и могући исход овог спора.

С обзиром на велики износ дуга који ће се појавити, и у ситуацији када је познато да средства којима Фондови за социјално осигурање располажу, **реално је очекивати да ће се и држава „умешати“ у решавање овог случаја**. А како ће се ова, претпостављена, намера државе правно и разрешити, остаје спорно, а имајући у виду Закон о јавном дугу.

Уместо закључка

Право има своја правила, а правни систем своје законитости. Они су некада строги, али се, свеједно, морају поштовати. Несумњива је могућност свих (правно овлашћених) појединаца и органа да доносе одлуке и предузимају радње онако како сматрају да треба да чине, односно мимо поштовања правне струке. Такво поступање, међутим, има и своје последице, што смо могли да видимо и из анализираног примера, чије се штетности за сада само назире, а коначни епилог готово да је извештан. О томе сведоче и примери пресуда Европског суда за људска права у Стразбуру по питању ратних дневница, потраживања запослених против предузећа у реструктурирању, а о чему смо писали у претходним бројевима часописа.

Потреба истинског поштовања правила правне струке још ће и више доћи до изражаја када се над правним поретком Републике Србије буде установила надлежност Суда правде европских заједница. Управо због тога и јесте за похвалу најава образовања јединственог јавног правобранилаштва, који би у себи обухватао и канцеларију заступника пред Европским судом за људска права, јер се намеће утисак да узроке настале ситуације треба тражити и у „некоординацији“ надлежних државних органа.

