

УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав д-р Дарко Костадиновски, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, д-р Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Ана Павловска-Данева и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 38 алинеја 3 и член 73 алинеи 1 и 3 и член 79 алинеја 2 од Актот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 115/2024), на седницата одржана на 19 ноември 2025 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 2 од Законот за изменување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 154/2025).

2. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на членовите 3 и 18 од Законот за изменување и дополнување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 193/2024).

3. Ова решение ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Образложение

I

Тито Беличанец, Јадранка Мршиќ и Сузана Московска, сите од Скопје, до Уставниот суд поднесоа иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на членовите 3 и 18 од Законот означен во точка 2 од диспозитивот на ова решение.

Според наводите во иницијативата, оспорените одредби се спротивни на член 8 став 1 алинеи 3 и 6, како и на членовите 9, 30, 34, 51 и 54 од Уставот на Република Северна Македонија.

Во иницијативата се потенцира целта на системот на пензиското и инвалидското осигурување во државата согласно со законската регулатива. Така, задолжителното пензиско и инвалидско осигурување врз основа на генерациска солидарност (прв столб), функционира на принципот на дефинирани пензии, преку кој се обезбедуваат пензии според однапред утврдена формула која зависи од висината на платите и годините на пензискиот стаж на осигуреникот. Преку усогласувањето на сите старосни пензии, предвидено со член 37 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување се зачувува реалната вредност на пензиите.

Според подносителите, индексирањето или автоматското прилагодување на пензиите е тесно поврзано со куповната моќ на пензионерите која се намалува кога пензијата се зголемува помалку од порастот на цената на стоките и услугите. Ако нема законски одредено индексирање, зголемувањата на пензиите се предмет на дискрециони одлуки што имплицира дека вредноста на пензијата зависи од политичките циклуси. Индексирањето на пензиите, особено со порастот на цените, им олеснува на пензионерите да живеат во услови на инфлација бидејќи тоа ја одржува нивната куповна моќ константна, значително ја намалува неизвесноста преку нудење предвидлив прилив на

реални приходи. Како и со другите механизми за автоматско прилагодување, креаторите на политики можат да го променат правилото за индексирање доколку повеќе не ги сметаат неговите резултати пожелни. Сепак, честите промени на правилото за индексирање ја отстрануваат главната цел на механизмот, подобрување на предвидливоста и намалување на неизвесноста за зачувување на куповната моќ. Конзистентното применување на правилата за индексирање е клучно за градење доверба во пензиите.

Правата на повозрасните лица на социјална сигурност и на соодветен животен стандард се утврдени во главните меѓународни инструменти за човекови права, како што се Универзалната декларација за човекови права од 1948 година, Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права од 1966 година. Меѓународната организација на трудот има усвоени конвенции и препораки за стандарди на социјално осигурување, како што се Конвенциите бр. 102 и бр.128 и нивните придружни Препораки бр.131 и бр.202 коишто обезбедуваат меѓународна референтна рамка за пензиите и други бенефиции од социјалното осигурување. Според овие конвенции, коишто се обврзувачки за Република Северна Македонија од 17.11.1991 година, старосните пензии треба да се обезбедат на гарантирани нивоа и редовно да се усогласуваат за да се одржи куповната моќ на пензионерите до крајот на нивниот живот.

Понатаму, се наведува дека според Европскиот суд за човекови права пензиското право претставува сопственост согласно значењето на сопственоста од член 1 од Протоколот број 1 кон Европската конвенција за заштита на човековите права (ЕКЧП), став изразен во случајот *Лакиќевик и други против Црна Гора и Србија*, (*Lakićević and Others v. Montenegro and Serbia*), бр. 27458/06.

Врз основа на изнесеното, подносителите сметаат дека со оспорените одредби се повредува правото на пензија од причина што со член 37 од Законот е дефиниран прецизно процентот на пораст за усогласување на старосната пензија како збир од движењето на индексот на трошоците на живот (50%) и порастот на просечно исплатена плата (50%), т.н „швајцарска формула“. Така, првиот дел на ставот (2) на член 37 од Законот јасно ја пропишува формулата за пресметка на процентот за усогласување на старосната пензија, а со додадениот текст со член 3 од Законот за изменување и дополнување на Законот, се суспендира моделот на усогласување предвиден со ставот (1) на овој член затоа што го исклучува факторот на усогласување со порастот на просечно исплатена плата, кој е рамноправен фактор со порастот на трошоците на живот. На тој начин се повредува и уставното право на сопственост поврзано со правото на користење на пензијата, со што се намалува висината на старосната пензија - сопственоста.

Според подносителите, оваа измена е спротивна на членовите 8, 30 и 51 од Уставот и на член 1 од Протоколот бр.1 кон ЕКЧП со кој се гарантира мирно уживање на „имотот“. Според Комисијата за еднаквост и човекови права, имотот, меѓу другото, може да вклучува пензии. Јавната власт не може неоправдано да одзема имот или да ограничува негова употреба.

Во иницијативата се наведува дека суштината на усогласувањето на старосната пензија е да се одржи вредноста на првата пресметана пензија во текот на целиот период на нејзино користење, а позадина на таквото усогласување е повисокиот износ на пензиски придонеси што се уплатуваат по основ на растечките плати, заради усогласување со стапка на инфлација и по основ на пораст на продуктивност. Со член 18 ставови 1, 2 и 3 од Законот се суспендира важењето на член 37 од Законот за период од 1 септември 2024 година до 31 август 2025 година и во тој период не се врши усогласување на старосните пензии согласно моделот на усогласување прецизиран со член 37 од Законот, туку се врши зголемување на пензиите во ист износ за сите категории пензии со што се повредуваат членовите 8, 30, 51 и 54 од Уставот, како и член 1 од Протоколот бр.1 на Конвенцијата за заштита на човековите права со кој се гарантира мирното уживање на имотот.

Со линеарното зголемување на пензиите по основ на оспорениот член 18 од Законот, надвор од начинот на пресметка на пензиите регулиран со Законот, се оштетуваат примателите на пензии кои плаќале повисоки износи на пензиски придонеси и по тој основ оствариле повисоки пензии а во периодот на важење на овој член, од 1 септември 2024 година до 31 август 2025 година, нивната пензија не се усогласува согласно моделот за индексација на старосните пензии со што вредноста на пензијата се намалува. Оваа група на приматели на пензионери е дискриминирана во однос на другите пензионери, спротивно на членовите 34 и 54 од Уставот.

Според подносителите, предлагачот на Законот за измена и дополнување на Законот немал во предвид дека македонскиот пензиски систем е тековно финансиран, што значи дека средствата потребни за остварување на правата од пензиското и инвалидското осигурување според член 7 од Законот главно ги обезбедуваат осигурениците и работодавачите преку плаќање на придонесот за пензиско и инвалидско осигурување. Од содржината на членовите 20 до 37 од Законот произлегува дека висината на пензијата е однапред определена и се пресметува според однапред утврдена формула. Исто така, не е земен предвид интересот на сите корисници на пензија и идната финансиска одржливост на пензискиот систем. Зголемување на пензиите надвор од основниот концепт на пензискиот систем врши драстично нарушување на финансиската стабилност на системот, бидејќи пензиските расходи на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, преку кој согласно член 125 од Законот се остваруваат правата од пензиското и инвалидското осигурување, се планирани врз основа на постојните законски прописи за пресметка и усогласување на старосна пензија. Пензијата како право од работен однос, остварено по основ на уплатени придонеси од платата на пензискиот осигуреник и нејзината висина не претставуваат општ социјален надоместок.

Притоа, се наведува дека во образложението на Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за пензиското и инвалидско осигурување упатен до Собранието на 4 декември 2018 година е наведено дека „заменските стапки во корелација со годините на работен стаж и износот на платите на осигуреникот се клучни варијабли во определувањето на висината на пензијата. Заменските стапки треба да ја одразуваат тенденцијата на пензиската теорија и пракса на поврзување на пензиските приливи (придонеси) со пензиските расходи (висината на пензијата) како во системот на тековно финансирање и генерациска солидарност, така и во капиталното финансирано пензиско осигурување“.

Така, наместо да се изврши усогласување на пензиите за да се одржува нивната вредност во однос на порастот на цените и на стандардот на вработените, со измените на Законот се врши нивно зголемување, односно одново утврдување на износот на пензија независно од законските критериуми (исплатени плати и години на работен стаж) за висината на старосната пензија. Со направената прераспределба на пензиските приходи извршен е упад во пензискиот систем и се нарушува неговата рамнотежа.

Според подносителите, од оспорениот член 18 од Законот произлегува дека на дел од пензионерите значително им се зголемени пензиите, а на дел од нив не им се усогласени пензиите согласно моделот на усогласување утврден со Законот. Со извршените измени на Законот, се врши и дискриминација по основ на имотна положба. Линеарното зголемување на пензиите значи директна поддршка на тие што плаќале мали износи на пензиски придонеси, така што им ја зголемува пензијата „од ништо“ за 37% и казна на оние што полн работен век од 40 години плаќале пензиски придонес на целиот износ на платата и добиле пораст што е понизок од стапката на инфлација со што нивните пензии реално се намалени.

Врз основа на сето изнесено, подносителите предлагаат при одлучувањето, Уставниот суд, да има предвид дека пензијата не претставува социјална категорија, дека секој пензионер има остварено различна висина на пензија во зависност од тоа колку години и во која висина уплатувал придонеси и дека дискриминаторски е на една категорија пензионери кои се со пониски пензии да им се исплатува поголем процент при зголемување на пензиите, а на други помал процент, или попрецизно со линеарното зголемување, на секој пензионер му се зголемува пензијата со различен процент.

Со иницијативата се предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорените одредби од Законот и да донесе одлука со која ќе ги поништи или укине. Со дополнување на иницијативата подносителот Јадранка Мршиќ укажува на ретроактивно дејство на член 18 од Законот, поради што му предлага на Уставниот суд да го поништи, како и да го укине член 3 од Законот.

II

На седницата Судот утврди дека Законот за изменување и дополнување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.193/2024) е донесен на седница на Собранието, одржана на 12 септември 2024 година. Согласно со член 19 од овој закон, истиот влегува во сила со денот на објавувањето односно на 18 септември 2024 година.

Оспорениот член 3 од овој закон, уредува дека во член 37 во ставот (2) по зборот „претходи“ се става записка и се додаваат зборовите: „објавени од Државниот завод за статистика“, а во случај кога порастот на трошоците на живот се со негативен предзнак, не се врши усогласување на пензијата.

Оспорениот член 18 став 1 од истиот закон, уредува дека одредбите од членот 37 од овој закон не се применуваат во период од 1 септември 2024 година до 31 август 2025 година. Според став 2 на истиот член, на 1 септември 2024 година сите видови на пензии остварени согласно со овој закон заклучно со 31 август 2024 година се зголемуваат за 2.500 денари, а според став 3 на овој член, на 1 март 2025 година сите видови на пензии остварени согласно со овој закон заклучно со 28 февруари 2025 година се зголемуваат за 2.500 денари. Според став 4 на истиот член, заради примена на ставовите (2) и (3) на овој член, пензијата остварена во тековната година претходно се сведува во месечен износ според порастот на нето-платите од декември претходната година во однос на просечната нето-плата истата година.

Судот, исто така, утврди дека Законот за изменување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.154/2025) е донесен на седница на Собранието, одржана на 24 јули 2025 година. Согласно со член 3 од овој закон, истиот влегува во сила со денот на објавувањето односно на 29 јули 2025 година.

Според член 2 став 1 од Законот, одредбите од членот 37 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 98/12, 166/12, 15/13, 170/13, 43/14, 44/14, 97/14, 113/14, 160/14, 188/14, 20/15, 61/15, 97/15, 129/15, 147/15, 154/15, 173/15, 217/15, 27/16, 120/16, 132/16, 35/18, 220/18 и 245/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 180/19, 275/19, 31/20, 267/20, 67/22, 79/23, 193/24 и 75/25), не се применуваат во периодот од 1 септември 2025 година до 31 март 2026 година. Според став 2, сите видови на пензии, кои се исплаќаат во Република Северна Македонија, на 1 септември 2025 година и на 1 март 2026 година се усогласуваат на начин што вкупниот месечен износ добиен од процентот за зголемување на пензиите пресметан како збир од 50% на порастот на индексот на трошоците на живот и 50% на порастот на просечно исплатената плата на сите вработени во Република Северна Македонија во

претходното полугодие во однос на полугодие то кое му претходи, објавени од Државниот завод за статистика, се дели со вкупниот број на корисници на пензија кои правото на пензија го оствариле заклучно со 31 август 2025 година, односно 28 февруари 2026 година.

III

Согласно со член 8 став 1 алинеи 3 и 6 од Уставот, владеењето на правото и правната заштита на сопственоста се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 9 од Уставот, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба, граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Со член 30 од Уставот, се гарантира правото на сопственост и правото на наследување. Сопственоста создава права и обврски и треба да служи за добро на поединецот и на заедницата. Никому не можат да му бидат одземени или ограничени сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, освен кога се работи за јавен интерес утврден со закон.

Во член 34 од Уставот е предвидено дека граѓаните имаат право на социјална сигурност и социјално осигурување утврдени со закон и со колективен договор.

Член 51 од Уставот предвидува дека во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон и дека секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Согласно со член 110 алинеја 1 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Според член 26 од Актот на Судот, при испитувањето на иницијативата од член 23 на овој Акт, Уставниот Суд не е ограничен со наводите или одредбите што се оспорени со истата.

Согласно со член 38 алинеја 3 од Актот, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Според член 79 алинеја 2 од овој акт, Уставниот суд може да одлучи во „Службен весник на Република Северна Македонија“ да се објават и одделни решенија.

IV

Имајќи предвид дека одредбите коишто се предмет на оспорување со иницијативата се исцрпени во својата примена, истите не се предмет на уставно-судска анализа.

По поднесувањето на иницијативата, Собранието го донело Законот за изменување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување кој влегува во сила на 29 јули 2025 година, со денот на објавувањето. Имајќи ја предвид содржината на член 2 од овој закон, од став 1 произлегува дека одредбите од член 37 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување нема да се применуваат во периодот од 1 септември 2025 година до 31 март 2026 година. Со став 2 е уредено усогласување на сите видови на пензии, на 1 септември 2025 година и на 1 март 2026 година, кои се исплаќаат во Република Северна Македонија.

Уставниот суд по сопствена иницијатива одлучи да се впушти во оценување на уставноста на член 2 од Законот за изменување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Северна Македонија" бр.154/2025).

Правата од пензиското и инвалидското осигурување се стекнуваат и остваруваат во зависност од начинот, должината и обемот на вложувањето на средствата за пензиско и инвалидско осигурување, согласно со член 4 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување.

Правото на старосна пензија е меѓу правата од пензиското и инвалидското осигурување кои можат да се стекнат и остваруваат под услови утврдени со овој закон. Пензиската основица е регулирана во член 20 од Законот на начин што старосната пензија се утврдува од месечниот просек на платите што осигуреникот ги остварил за време на вкупното траење на осигурувањето. Според член 22 од Законот, за утврдување на пензиската основица се земаат платите, паричните надоместоци, односно основиците на осигурување што осигуреникот ги остварил во согласност со закон и колективен договор. Во однос на висината на старосната пензија, член 34 од Законот уредува дека старосната пензија се утврдува од пензиската основица во проценти определени зависно од должината на пензискиот стаж.

Утврдената старосна пензија, согласно со Законот, претставува право кое осигуреникот го стекнува кога се исполнети условите за пензионирање (членови 18 и 140). Секој пензионер има остварено различна висина на пензија во зависност од тоа колку години и во која висина уплатувал придонеси. Примателите на пензии кои по основ на платени повисоки износи на пензиски придонеси оствариле повисоки пензии за разлика од примателите кои плаќале помали износи на пензиски придонеси. Најнизок износ на старосна пензија е уреден со член 35 од Законот, која се усогласува со процентот со кој се усогласуваат другите пензии.

Усогласувањето на старосната пензија е право на корисниците на пензија кое се врши според законски утврдени параметри во одредбите на член 37 од Законот. Член 37 став 1 уредува дека усогласувањето на старосната пензија се врши според движењето на индексот на трошоците на животот во висина од 50% и порастот на просечно исплатената плата на сите вработени во Република Северна Македонија во висина од 50%. Според став 2, пензијата се усогласува на 1 март и на 1 септември секоја година според процентот кој се добива како збир на порастот на индексот на трошоците на живот во претходното полугодие и процентот на порастот на просечно исплатената плата на сите вработени во Република Северна Македонија во претходното полугодие во однос на полугодието кое му претходи.

Од наведената законска регулатива произлегува дека законодавецот утврдил систем според кој се утврдува пензијата во моментот на стекнувањето, како и систем за усогласување на индивидуално остварената старосна пензија за да го одржи нивото на реална вредност во текот на остварувањето на правото, според утврдените критериуми во член 37 од Законот.

Со усогласувањето на пензијата предвидено со Законот за пензиското и инвалидското осигурување, на осигуреникот му се овозможува уставно загарантираното право на социјална сигурност.

Имајќи ја предвид содржината на член 2 од Законот за изменување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Северна Македонија" бр.154/2025), правото на процентуалното усогласување на индивидуално остварената старосна пензија со член 37 од Законот, по основ на порастот на плати и трошоци на живот се заменува со рамномерна распределба на вкупниот износ на средства на сите пензионери подеднакво, без оглед на стекнатата и остварена висина на пензијата според стабот и уплатениот придонес.

Судот смета дека со измената од член 2 од Законот којшто е претходно цитиран, во определениот период, за сите видови пензии се врши т.н. линеарно зголемување во подеднаков износ, без разлика на висината на придонесите за пензиско осигурување коишто биле уплаќани, со што се повредува принципот на еднаквост.

Уставното начело на еднаквост има два аспекти: еднаквите треба да се третираат еднакво, а нееднаквите нееднакво. Имено, со еднакво третирање на нееднаквите се содава всушност нееднаквост.

Во конкретниот случај, поради фактот дека станува збор за граѓани кои остваруваат пензија со различни износи, а од друга страна станува збор за одредба која што воспоставува систем на еднакво зголемување на износот на пензиите подеднакво за сите, всушност станаува збор за еднакво третирање на нееднакви, што е основ за изразување сомнеж за согласноста со член 9 од Уставот.

Од анализата на член 2 став 2 од Законот за изменување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.154/2025), произлегува дека се воспоставува еден ист услов за сите, односно ист принцип за усогласување на пензиите (што всушност значи нивно зголемување), но неговиот ефект всушност произведува нееднаквост.

Ова од причина што една категорија пензионери добива помало зголемување од она што им следи по основ на поголемиот износ на уплатувани придонеси, додека другата категорија пензионира добива поголемо зголемување, во однос на износот на уплатувани придонеси. Во таа смисла, законското решение утврдено со член 37 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување е единствено уставно оправдано, праведно и правично за граѓаните, ако се има предвид начинот и условите на стекнување право на пензија и нејзината висина.

Во таа смисла, без релевантни критериуми за отстапување од принципот на еднаквост е неоправдано и доведува до ограничување на правата по основ на старосна пензија. Така, Европскиот суд за човекови права во Стразбур, во своите пресуди наведува дека за целите на членот 14 (забрана на дискриминација) од Европската конвенција за заштита на човековите права, разликата во третманот е дискриминирачка доколку „нема објективно и разумно оправдување“, односно ако не ја остварува „легитимната цел“ или ако не постои „разумна врска на пропорционалноста помеѓу употребените средства и целта што треба да се реализира“.

Со суспензија на утврдениот механизам за усогласување, измените воведуваат неправедна и дискриминаторска прераспределба која што не произлегува од самиот карактер на пензискиот систем заснован на уплата на придонеси кои се различни по висина.

Понатаму, ако се има предвид дека средствата коишто се остваруваат по основ на пензија, претставуваат стекнат имот на поединецот, оспорената одредба може да се оценува и од аспект на член 30 од Уставот кој го гарантира правото на сопственост.

Последните измени на Законот за пензиското и инвалидското осигурување, во кој е содржана одредбата што е предмет на оцена, го повредуваат правото на сопственост и нејзиното мирно уживање, на начин што зголемувањето на обемот на средствата по основ на пензија што треба да биде исплатен, не е соодветен на она што е уплатувано претходно на име придонеси.

Врз основа на сето изнесено, Судот изрази сомнеж за согласноста на член 2 од Законот за изменување на Законот за пензиско и инвалидско осигурување со член 8 став 1 алинеи 3 и 6, со членовите 9, 30, и 34 од Уставот.

Во однос на оспорените одредби со иницијативата од подносителите, Судот утврди дека веќе не се во правниот поредок.

Со оспорениот член 3 од Законот за изменување и дополнување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.193/2024) се дополнува содржината на член 37 став 2 од Законот за пензиско и инвалидско осигурување, но од оспорениот член 18 став 1 од Законот за изменување и дополнување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.193/2024) произлегува дека одредбите од член 37 од Законот не се применуваат во период од 1 септември 2024 година

до 31 август 2025, а ставовите 2 и 3 уредуваат дека сите видови пензии остварени согласно со овој закон заклучно со 31 август 2024 година, односно со 28 февруари 2025 година, ќе се зголемат за 2.500,00 денари на 1 септември 2024 година и на 1 март 2025 година. Од содржината на оспорените одредби произлегува дека дејствијата коишто се преземени врз основа на истите се исцрпени по определените рокови за нивната примена.

Оттука, произлегува дека времениот карактер, односно исцрпеност во примената на оспорените одредби е процесна пречка за мериторно одлучување, поради што Судот оцени дека се исполнети условите за отфрлање на иницијативата, согласно со член 38 алинеја 3 од Актот на Уставниот суд.

V

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение.

У. бр. 13/2025
19 ноември 2025 година
Скопје

Претседател
на Уставниот суд на Република
Северна Македонија,
д-р **Дарко Костадиновски**, с.р.