На основу члана 138. став 1. Устава Републике Србије[[1]](#footnote-1) и чл. 24. став 2. и 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана,[[2]](#footnote-2) поступајући по притужбaма Б. И. из Новог Сада и М. И. из Јовца, на основу чињеница и података које је прикупио вршењем контролних овлашћења, Заштитник грађана

**У Т В Р Ђ У Ј Е**

**Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање учинио је пропусте у раду на штету права притужилаца на тај начин што**

* **приликом одлучивања о пензији притужилаца није признао стаж осигурања који су они остварили по основу обављања самосталне односно пољопривредне делатности и за које су уплатили доприносе искључиво због тога што им није признао ни стаж осигурања који су остварили као запослени јер послодавци нису уплатили доприносе за обавезно социјално осигурање,**
* **према послодавцима притужилаца није предузимао мере због тога што нису вршили уплате доприноса за социјално осигурање, нити је о томе обавестио органе надлежне за контролу и наплату доприноса**

**чиме је онемогућио притужиоце да право на пензију остваре у пуном обиму, а последице пропуста послодаваца да притужиоцима уплаћују доприносе и пропуста органа власти да благовремено спрече незаконито поступање послодаваца, превалио на притужиоце.**

Утврђени пропуст у раду Републичког фонда за пензијско **и инвалидско осигурање представљају истовремено и кршење принципа добре управе и псоебно некоректно поступање према притужиоцима.**

Ради отклањања уочених пропуста у раду, Заштитник грађана упућује Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање следеће

**П Р Е П О Р У К Е**

**I**

**Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање ће, без одлагања, притужиоцу Б. И.** **донети новo решење о праву на пензију, при чему ће у стаж осигурања урачунати период за који су плаћени доприноси за пензијско инвалидско осигурање, након чега ће извршити поновни обрачун висине пензије почев од дана подношења захтева за остваривање права на пензију.**

**II**

**Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање ће, без одлагања, притужиоцу М. И. донети новo решење о праву на пензију, при чему ће у стаж осигурања урачунати период за који су плаћени доприноси за пензијско инвалидско осигурање, након чега ће извршити поновни обрачун висине пензије почев од дана подношења захтева за остваривање права на пензију.**

**III**

**Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање ће убудуће, у ситуацијама када је лице осигурано у истом периоду по више основа, а доприноси за пензијско и инвалидско осигурање по основу запослења нису уплаћени пропустом послодавца, за који није санкционисан, приликом одлучивања о праву из пензијског и инвалидског осигурања узет у обзир и стаж осигурања за који су доприноси плаћени по основу обављања самосталне делатности, односно пољопривредне делатности.**

**IV**

**Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање упутиће притужиоцима извињење због учињеног пропуста у раду.**

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање обавестиће Заштитника грађана без одлагања, а најкасније у року од 60 дана од дана пријема ових препорука о предузетим мерама и поступањима по њима и о томе доставити доказе.

***Р а з л о з и:***

Заштитник грађана примио је притужбе Б. И. из Новог Сада и М. И. из Јовца, на рад Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање ( у даљем тексту Фонд).

Притужилац Б. И. наводи да поседује Уверење Пореске управе - Филијале Нови Сад од 21. 1. 2016. године о плаћеним доприносима у периоду од 1. 1. 1992. до 31. 12. 1992. године и од 1. 1. 1993. до 31. 12. 1993. године, али да му без обзира на ту чињеницу Фонд не признаје стаж за наведени период, из разлога што је у наведеном периоду био осигуран по основу радног односа. За наведени период послодавац није уплатио доприносе за пензијско и инвалидско осигурање.

Притужилац М. И. је указао да је у периоду од 1. 1. 1994. до 9. 02. 2000. године, био осигуран по два основа, по основу запослења и по основу обављања пољопривредне делатности. По основу обављања пољопривредне делатности је доприносе измирио, док његов послодавац није измирио доприносе за притужиоца по основу запослења. Фонд одбија да му у стаж урачуна наведени период за који су доприноси уплаћени из разлога што је у наведеном периоду био осигураник по основу запослења.

Ценећи да се притужбама указује на посебно некоректно поступање и кршење принципа добре управе приликом остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања применом члана 25. ст. 5. Закона о Заштитнику грађана је спровео поступке контроле правилности и законитост рада Фонда, те је на основу навода притужби, изјашњења Фонда и достављене документације утврдио следеће:

Привременим решењем Фонда - Филијале Нови Сад од 12. 6. 2014. године, притужиоцу Б. И. је утврђено право на инвалидску пензију у месечном износу од 22.872,86 динара, почев од 13. 3. 2014. године, а уз обуставу 1/3 пензије на име неуплаћених доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за периоде од *1. 1. 1995. до 31. 12. 1996. и од 1. 1. 1998. до 15. 3. 1998.* године. Како је накнадно утврђено да за наведене периоде именовани није био оснивач у ДОО „....“ Нови Сад, већ да се налазио у осигурању као запослени у поменутом предузећу, то је у поновљеном поступку, по службеној дужности, донето привремено решење од 29. 7. 2015. године, којим је поништено претходно решење и притужиоцу утврђено право на инвалидску пензију од 13. 3. 2014., године, у месечном износу од 23.272,06 динара – без обуставе од пензије. Пореска управа је на захтев Фонда донела решење којим је притужиоцу извршен повраћај више уплаћених средстава.

Поступајући по службеној дужности Филијала Фонда је решењем од 29. 3. 2017. године донела привремено решење којим је одредила нов износ инвалидске пензије именованом. У образложењу се наводи да је решење привремено из разлога што нису уплаћени доприноси за ПИО за период од 1. 11. 1991.- 2. 3. 1992, од 3. 3. 1992. - 28. 02. 1994, 1. 1. 1995. - 31. 12. 1996. и од 1. 1. 1998. до 15. 3. 1998. године.

Изјашњавајући се о разлозима због којих Фонд приликом одлучивања о захтеву није узео у обзир стаж осигурања који је именовани остварио по основу обављања самосталне делатности у периоду од 1. 1. 1992. до 31. 12. 1993. године, а за који је уплатио доприносе, о чему је као доказ доставио уверење ПУ,[[3]](#footnote-3) Фонд је обавестио Заштитника грађана да притужиоцу у стаж осигурања није ушао стаж који је именовани остварио у наведеном периоду по основу обављања самосталне делатности у периоду од 1. 1. 1992. до 31. 12. 1993. године, с обзиром на то да у истом периоду нису плаћени доприноси за пензијско и инвалидско осигурање у ПП „.....“ где је осигураник био у радном односу.

Наиме, обавеза уплате доприноса осигураника запосленог који обавља самосталну делатност прописана је одредбама члана 191. Закона о ПИО и притужиоцу ће се подаци за 1992. и 1993. годину узети у обрачун висине пензије (без зараде из 1993. године, због инфлације) након регистровања података из пријаве М-4 по основу приоритетног основа осигурања – осигурања по основу запослења, о чему је притужилац обавештен дописом Филијале од 29. 9. 2016. године. У додатном изјашњењу Фонда од 5. 4. 2017. године Фонд је предочио да је поводом молбе притужиоца од 13. 2. 2017. године Филијали у Новом Саду достављен одговор Народне банке Србије – Филијале у Новом Саду од 22. 2. 2017. године којим је именовани обавештен да не поседује податке за тражене документе за периоде од 1. 11. 1991. до 3. 5. 1992. године (ПП „Избор“ Нови Сад), од 3. 3. 1992. до 28. 5. 1994. године (ПП „....“ ..... ) и од 1. 1. 1995. до 31. 3. 1997. године („.....“ доо Нови Сад).

Став Фонда је да**,** будући да је Законом о пензијском и инвалидском осигурању изричито утврђен приоритет осигурања, када лице истовремено испуњава услове за осигурање по више основа, тако да обавезно осигурање по основу запослења има приоритет у односу на осигурање самосталне делатности, односно искључује тај основ осигурања, Фонд у ситуацијама када послодавац није уплатио доприносе за запосленог не може прихватити уплаћене доприносе по основу самосталне делатности, јер је противно наведеној законској одредби, по којој је притужиоцу приоритетни основ осигурања радни однос. Наведеним ставом Фонд се руководи и у ситуацијама када послодавац осигуранику није платио допринос по основу радног односа, а осигураник је у истом периоду био осигуран по основу основу обављања самосталне делатности за који период је допринос плаћен.

Привременим решењем од 4. 02. 2014. године, притужиоцу М. И. утврђено је право на старосну пензију. Решење је оглашено привременим због стажа и зарада за период од 17. 9. 1993. до 9. 2. 2000. године. Наведеним решењем у пензијски стаж није урачунат период од 17. 9. 1993. до 9. 2. 2000. године, јер је у том периоду имао својство осигураника по основу запослења, а за који период, према подацима у матичној евиденцији послодавац није платио доприносе. Како је у периоду од 1. 1. 1994. до 10. 2. 2000. године истовремено био у пољопривредном осигурању за који су доприноси плаћени, притужилац је од Фонда затражио да му се у стаж урачуна наведени период.

Фонд је обавестио Заштитника грађана да имајући у виду да је приоритетни основ осигурања запослење, које искључује осигурање по основу обављања пољопривредне делатности, притужиоцу не може бити признат стаж осигурања за наведени период, нити се могу прихватити уплаћени доприноси по основу пољопривредне делатности.

**\* \* \***

Приликом утврђивања пропуста у раду и упућивања препорука, Заштитник грађана се руководио релевантним одредбама Устава Републике Србије, Закона о пензијском и инвалидском осигурању[[4]](#footnote-4), Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање[[5]](#footnote-5) и Закона о општем управном поступку[[6]](#footnote-6) .

Чланом 5. Закона о општем управном поступку прописано је да органи који поступају у управним стварима решавају на основу закона и других прописа.

Чланом 9. истог Закона прописано је да је орган је дужан да странкама омогући да успешно и целовито остваре и заштите права и правне интересе.

Чланом 10. Закона о пензијском и инвалидском осигурању прописано је да су обавезно осигурана лица у смислу овог закона 1) запослени 2) лица која самостално обављају делатност 3) пољопривредници. Ако лице истовремено испуњава услове за осигурање по више основа из става 1. овог члана, основ осигурања одређује се на тај начин што постојање основа осигурања по претходној тачки искључује основ осигурања из наредне тачке. Обавезе за плаћање доприноса по основу осигурања утврђују се у складу са овим законом.

Чланом 14. прописано је да својство осигураника стиче се даном почетка а престаје даном престанка запослења, обављања самосталне или пољопривредне делатности, односно обављања уговорених послова. Својство осигураника утврђује се на основу пријаве на осигурање, односно одјаве осигурања.

Чланом 12. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање прописано је да када осигураник остварује приходе по више различитих основа (радни однос, самостална делатност, уговори и др.), допринос за обавезно пензијско и инвалидско осигурање обрачунава се и плаћа по свим тим основима, до износа највише годишње основице доприноса, у складу са овим законом. Изузетно од одредбе става 1. овог члана, обавеза обрачунавања и плаћања доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање по основу запослења, односно по основу самосталне делатности искључује обавезу плаћања доприноса по основу пољопривредне делатности.

Чланом 173. истог Закона прописано је да је Република гарант за обавезе Фонда за остваривање права по основу обавезног пензијског и инвалидског осигурања (државна гаранција).

\* \* \*

Неспорно је утврђено да је притужилац Б. И. у периоду од 1. 1. 1992. до 31. 12. 1993. године био у радном односу, те да му је у наведеном периоду приоритетни основ био осигурање по основу запослења. Такође је неспорно да за наведени период не постоје подаци да је послодавац уплатио доприносе за именованог, као и да је притужилац без своје кривице остао ускраћен за уплаћене доприносе док се налазио у радном односу. Такође из уверења Пореске управе од 21. 1. 2016. године, недвосмислено произилази, а Фонд наведену чињеницу не доводи у питање, да је притужилац за период од 1. 1. 1992. до 31. 12. 1993. године уплатио доприносе по основу обављања самосталне делатности.

Став да притужиоцу не може урачунати у стаж осигурања период за који су плаћени доприноси по основу обављања самосталне делатности, Фонд образлаже чињеницом да је Законом прописан као приоритетан основ осигурање по основу запослења у односу на осигурање по основу обављања самосталне делатности, а како тадашњи послодавац није уплатио доприносе за притужиоца, ни доприноси које је притужилац de facto уплатио по обављања самосталне делатности не могу се признати у стаж осигурања.

Неспорно је да је М. И. у периоду од 1. 1. 1994. до 9. 2. 2000. године, био осигураник по два основа, по основу запослења и по основу обављања пољопривредне делатности. Такође је неспорно да приоритетни основ осигурања запослење искључује осигурање по основу обављања пољопривредне делатности. У конкретном случају притужилац је био пријављен на осигурање по два основа, иако Закон изруичито прописује да приоритетни основ осигурања запослење искључује осигурање по основу обављања пољопривредне делатности. Фонд, који је имао податке да је притужилац осигуран по два основа истог није обавестио да то закон не омогућава, већ је притужилац уредно уплаћивао доприносе по основу пољопривредног осигурања. Као разлог Фонд наводи чињеницу да до консолидације Фонда запослених са Фондом самосталних делатности матичне евиденције фондова нису биле повезане. Такође, послодавац код којег је притужилац био запослен није извршио своју законску обавезу и за именованог није уплатио доприносе, а надлежни контролни органи нису предузели законом предвиђене мере према послодавцу, како би исти поступио у складу са законом.

Став да притужиоцу не може урачунати у стаж осигурања период за који су плаћени доприноси по основу обављања пољопривредне делатности, Фонд образлаже чињеницом да је Законом прописан као приоритетан основ осигурање по основу запослења у односу на осигурање по основу обављања пољопривредне делатности, као и да обавеза обрачунавања и плаћања доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање по основу запослења, искључује обавезу плаћања доприноса по основу пољопривредне делатности.

**Из става Фонда и његовог поступања произилази да у случају да послодавац није измирио доприносе за социјално осигурање, грађанима не може бити признат ни стаж осигурања за које су у истом периоду сами, обављајући пољопривредну или самосталну делатности, поступајући у складу са законом, уплатили доприносе. Исход оваквог става и поступања Фонда је да последице несавесног рада послодаваца и пропуста органа власти да такво понашање санкционишу и спрече, сносе искључиво притужиоци који су законито и савесно вршили уплате доприноса за социјално осигурање у истом периоду, у доброј вери очекујући да ће им тај стаж бити обрачунат приликом остваривања права на пензију.**

Закони регулишу ситуације када осигураник остварује приходе по више различитих основа (радни однос, самостална делатност, уговори и др.), тако што прописује да се допринос за обавезно пензијско и инвалидско осигурање обрачунава се и плаћа по свим тим основима. Изузетак представља осигурање по основу пољопривредне делатности, јер обавеза обрачунавања и плаћања доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање по основу запослења, односно по основу самосталне делатности искључује обавезу плаћања доприноса по основу пољопривредне делатности.

Ако лице истовремено испуњава услове за осигурање по више основа, основ осигурања одређује се на тај начин што постојање основа осигурања по претходној тачки искључује основ осигурања из наредне тачке, односно основ осигурања по основу запослења искључује основ по основу обављања самосталне односно пољопривредне делатности. У том смислу, уколико једно лице има осигурање по основу запослења и по основу обављања самосталне делатности, осигурање по основу запослења искључује осигурање по основу обављања самосталне делатности, па ће лице имати својство осигураника запосленог, али и обавезу да плаћа допринос по основу обављања самосталне делатности. Такође уколико лице има осигурање по основу запослења и по основу обављања пољопривредне делатности, осигурање по основу запослења искључује осигурање по основу обављања пољопривредне делатности, па ће лице имати својство осигураника запосленог, али не и обавезу да плаћа допринос по основу обављања пољопривредне делатности.

Међутим Закон не препознаје и не уређује ситуацију када лице има приоритетни основ осигурања запослење, по ком му основу нису уплаћени доприноси за ПИО, што значи да му се наведени период не може урачунати у стаж, али је истовремено обављао самосталну делатност и као обвезник доприноса по основу обављања самосталне делатности извршио своју обавезу и уплати доприносе, односно ситуацију да је лице осигурано и по основу запослења и по основу обављања пољопривредне делатности, а доприносе има плаћене само по другом основу.

Фонд ПИО, као орган управе, занемарује чињеницу да на страни притужилаца нема одговорности због тога што организационе јединице Фонда нису размењивале податке, односно што орган надлежан за контролу уплате доприноса, у спорном периоду, није свој посао вршио на одговарајући начин, односно није предузимао мере принудне наплате доприноса према послодавцу који ову своју законску обавезу није извршавао. Позивање на одредбе Закона о контроли, утврђивању и наплати јавних прихода који прописује да није постојала обавеза ни Фонда ПИО запослених ни Републичке управе јавних прихода да изврши контролу уплате доприноса код свих послодаваца, већ да се контрола вршила на основу годишњих планова донетих од надлежних органа тих институција заснованих на оцени пореског значаја и утицаја контроле на ефикасност наплате доприноса, не може бити оправдање због тога што контрола није вршена код односног послодавца и не може бити оправдање што су притужиоци сада у ситуацији да им Фонд не признаје стаж осигурања за одређени период, а што може бити од утицаја на висину његове пензије. Неизмиривање обавеза уплате доприноса за обавезно социјално осигурање представља повреду права грађана, јер последице пропуста послодаваца и државних органа у вези са наплатом доприноса – без своје кривице - сноси грађанин за чије осигурање доприноси нису уплаћени.

У конкретним случајевима притужиоци су двоструко оштећени: најпре због тога што им послодавац није уплатио доприносе, а надлежни органи нису предузели мере да га санкционишу и принуде на уплату доприноса; а потом због тога што им Фонд за период за који су уредно уплатили доприносе по основу обављања самосталне делатности, односно пољопривредне делатности, не признаје у стаж осигурања, јер им послодавац није уплатио доприносе по основу запослења. Поступање Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, у конкретном случају није било усмерено на остваривање права грађана, што је примарни задатак овог органа, већ управо супротно.

***Органи који воде поступак, односно решавају у управним стварима, дужни да обезбеде успешно и квалитетно остваривање и заштиту права и правних интереса физичких лица, правних лица или других странака, при чему радње и активности у поступку треба да буду усмерене на постизање његовог циља и остваривање његове сврхе, тј. на остваривање гарантованих права грађана или заштиту њихових правних интереса.***

**Последице кршења закона од стране послодаваца и пропуста у раду органа власти не смеју сносити грађани. Они не смеју да трпе последице због пасивног понашања органа, односно невршења своје контролне функције. Држава мора да обезбеди поштовање закона и да буде гарант грађанима у остваривању права која су им законом дата и гарантована.**

**\* \* \***

На основу свих утврђених чињеница и околности, Заштитник грађана је утврдио пропусте у раду Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање и сагласно члану 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана, упутио препоруке органу ради отклањања уочених недостатака у раду, као и ради превентивног деловања у циљу унапређења остваривања права грађана и спречавања сличних пропуста у будућности. Заштитник грађана је, применом чл. 31. Закона, утврдио рок од 60 дана од дана пријема препорука у коме ће орган отклонити пропусте у раду на које је указано и обавестити овај орган о предузетим мерама и поступањима по њима.

|  |
| --- |
| ЗАМЕНИЦА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА |
|  |
| Гордана Стевановић |

*Доставити:*

*-Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање,*

*-притужиоцу.*

1. „Сл. гласник РС“, бр. 98/06; [↑](#footnote-ref-1)
2. „ Сл. гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07; [↑](#footnote-ref-2)
3. Уверења Пореске управе – Филијале Нови Сад од 21. 1. 2016. године о плаћеним доприносима у периоду од 1. 1. 1992. до 31. 12. 1993. године [↑](#footnote-ref-3)
4. Сл. гласник РС", бр. 34/2003, 64/2004 - одлука УСРС, 84/2004 - др. закон, 85/2005, 101/2005 - др. закон, 63/2006 - одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014 и 73/2018) [↑](#footnote-ref-4)
5. Сл. гласник РС", бр. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 47/2013, 108/2013, 6/2014 - 57/2014, 68/2014 - 112/2015, 5/2016 - 7/2017 [↑](#footnote-ref-5)
6. Сл. гласник РС", бр. 18/2016 [↑](#footnote-ref-6)