

(NE)USTAVNOST NAMIRENJA ŠTETE PROUZROKOVANE GREŠKAMA FONDOVA ZA PENZIJSKO I INVALIDSKO OSIGURANJE

UDK: 35.077.3:364.35(497.6)

Pregledni rad

Rezime

Ovaj rad razmatra ustavnopravne i procesnopravne aspekte namirenja štete nastale uslijed grešaka fondova za penzijsko i invalidsko osiguranje u Bosni i Hercegovini, s posebnim osvrtom na praksu Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske. U fokusu istraživanja je pitanje pravične raspodjele tereta odgovornosti onda kada se, naknadno utvrdi nezakonitost konačnih upravnih akata, najčešće zbog pogrešne primjene pravila o stvarnoj i mjesnoj nadležnosti. Pravo na penziju predstavlja jedno od osnovnih socijalnih prava, čije ostvarivanje mora biti zasnovano na načelima zakonitosti, pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja stranaka. Posebna pažnja posvećena je specifičnostima upravnog postupka u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, gdje fragmentiran normativni okvir stvara povećan rizik od procesnih grešaka. Rad ukazuje da se u praksi često dešava da nadležni Fond PIO prvobitno prizna pravo na starosnu

³² Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu R. Bosna I Hercegovina, e-mail: nermin.lapandic@fu.unsa.ba ORCID [0000-0002-4827-6837](https://orcid.org/0000-0002-4827-6837)

³³ Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu, R. Bosna I Hercegovina, e-mail: emir.mehmedovic@fu.unsa.ba ORCID [0000-0002-5966-8625](https://orcid.org/0000-0002-5966-8625)

³⁴ Ekonomski fakultet, Univerzitet PIM Banja Luka, R. Bosna I Hercegovina, e-mail: rade.tesic@fu.unsa.ba ORCID [0000-0001-8272-9804](https://orcid.org/0000-0001-8272-9804)

penziju i započne sa isplatom, da bi potom, po službenoj dužnosti ili povodom pravnog lijeka, poništio vlastito rješenje zbog naknadno utvrđene nenadležnosti. Posljedica takvog postupanja jeste pokretanje regresnog postupka protiv korisnika radi povrata „neosnovano“ isplaćenih iznosa. Autori kritički analiziraju zakonsku formulaciju koja omogućava povrat sredstava bez ispitivanja postojanja subjektivne odgovornosti korisnika, ocjenjujući da takvo rješenje dovodi u pitanje načela pravičnosti i proporcionalnosti. Poseban značaj u radu ima analiza odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, koji je u više odluka zauzeo stav da se greške organa javne vlasti ne mogu ispravljati na teret građana, naročito kada oni nisu doprinijeli nastanku nezakonite isplate. Ovakva praksa se dovodi u vezu sa standardima Evropskog suda za ljudska prava u predmetima koji se odnose na zaštitu prava na imovinu i mirno uživanje stečenih socijalnih prava. U zaključnim razmatranjima predlaže se normativno preciziranje instituta poništavanja i ukidanja upravnih akata, kao i jasnije razlikovanje situacija u kojima teret štetnih posljedica treba da snosi javna vlast, od onih u kojima odgovornost snosi korisnik prava.

Ključne reči: prava iz penzijskog osiguranja, regresni postupak, poništavanje nepravilnih upravnih akata, pravo na imovinu.

Uvod

Penzija je pravo korisnika na isplatu mjesečnog novčanog iznosa, koje stiče nakon kumulativno ispunjenih uslova proteka normiranog vremenskog perioda osiguranja i

izvršenih uplata osiguranja (staža osiguranja)³⁵.

Ostvarivanje prava na penziju predstavlja jedno od najznačajnijih socijalnih prava. Putem penzijskog i invalidskog osiguranja korisnicima se osigurava stabilan i siguran prihod u onim situacijama kada nisu u mogućnosti da vlastitim radom stiču sredstva. Zaštita se pruža od rizika: 1) starosti, 2) trajne nesposobnosti za rad (invalidnosti), 3) smrti hranitelja porodice. Osnovno primanje koje se osigurava ovom vrstom osiguranja su penzije.

Ostvarivanje prava na penzijsko i invalidsko osiguranje ostvaruje se u posebnom upravnom postupku propisanom odredbama odgovarajućeg zakona. S obzirom da upravni postupak predstavlja skup pravnih pravila o redu i obliku radnji koje treba provesti uprava pri odlučivanju o pravima i obavezama građana i pravnih lica, odnosno pri donošenju upravnih akata, on predstavlja osnovnu garanciju zaštite prava i pravnih interesa građana i pravnih lica u njihovom odnosu s upravom te, istovremeno, i značajan indikator kvaliteta javnih usluga³⁶.

U skladu sa odredbama zakona o upravnom postupku u Bosni i Hercegovini pojedina pitanja postupka zbog specifične prirode upravnih stvari u određenim upravnim oblastima mogu se posebnim zakonom urediti drugačije nego što su uređena odgovarajućim zakonom o (opštem) upravnom postupku, ako je to neophodno. U upravnim oblastima za koje je zakonom propisan poseban

³⁵ Grgić Ivančica, „Stjecanje i ostvarivanja prava korištenja pune/prijevremenestarosne mirovine u prizmi *acquisa* Europske unije s komparativnim prikazom socijalne osvještenosti Republike Hrvatske i Kraljevine Nizozemske“, *Financije i pravo*, vol. 8, br. 1, str. 69.

³⁶ Horić Selma, Mehmedović Emir, „Zajedničke karakteristike reforme upravnih postupaka država regiona u kontekstu približavanja Evropskoj uniji“, *Sui generis*, god. IV, br. 4, str. 142.

postupak postupa se po odredbama tog zakona i te odredbe moraju biti u saglasnosti sa osnovnim načelima utvrđenim zakonom o (opštem) upravnom postupku, dok se po odredbama zakona o (opštem) upravnom postupku postupa u svim onim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom³⁷.

S obzirom na činjenicu da je pitanje socijalne zaštite u nadležnosti entiteta, isto je regulisano odredbama odgovarajućih entitetskih zakona, i to: Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS³⁸ i Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju FBiH³⁹. Ustavom Republike Srpske određeno je da Republika Srpska uređuje i obezbjeđuje, između ostalog, sistem javnih službi, socijalno osiguranje i druge oblike socijalne zaštite⁴⁰. Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine je propisano da su federalna vlast i kantoni nadležni su za socijalnu politiku, dok su kantoni posebno nadležni za provođenje socijalne politike i uspostavu službi socijalne zaštite⁴¹.

Zakoni o penzijskom i invalidskom osiguranju definišu uslove koje lica treba da ispune kako bi ostvarila prava iz ove oblasti, a najčešće je to pravo na starosnu penziju, kao zaštita od rizika starosti. Uz zahtjev se dostavljaju i potrebni dokumenti koje je podnosilac zahtjeva dužan da dostavi nadležnoj službi entitetskog

³⁷ Čl. 2. i 3. Zakona o upravnom postupku (BiH) ("Sl. glasnik BiH", br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16), čl. 2. i 3. Zakona o opštem upravnom postupku (RS) („Sl. glasnik RS“, br. 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18), čl. 2. i 3. Zakona o upravnom postupku (FBiH) („Sl. novine FBiH“, br. 2/98, 48/99 i 61/22), te Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine ("Sl. glasnik BD BiH", br. 48/11 – prečišćeni tekst, 21/18 i 23/19).

³⁸ „Sl. glasnik RS“, br. 134/11, 82/13, 103/15, 111/21, 15/22, 132/22 i 43/23 i 105/24.

³⁹ „Sl. novine FBiH“, br. 13/18, 90/21, 19/22, 47/24 i 19/25.

⁴⁰ Mastilo Zoran, "Penzijsko i zdravstveno osiguranje - pravci reforme", Oikos institute, Bijeljina, 2020, str. 29.

⁴¹ Čl. 2. i 4. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja, kako bi se o njegovom zahtjevu odlučivalo u upravnom postupku. Ukoliko su svi navedeni uslovi ispunjeni, po okončanju upravnog postupka i eventualnom donošenju rješenje o priznavanju prava na penziju, podnosilac zahtjeva postaje korisnik prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, sa po zakonu obračunatim iznosom mjesečnog primanja (penzija) i ostalim pravima koje garantuje Zakon.

Međutim, kao i u svim drugim upravnim postupcima i u postupku ostvarivanja prava na penzijsko osiguranje može doći do određenih nepravilnosti. Tako se prilikom revizije, kao kontrolnog mehanizma, ili tokom rješavanja po žalbi kod drugostepenog organa može utvrditi određena nepravilnost u postupku te se naložiti poništavanje rješenja donesenih u prvostepenom postupku. U praksi se pokazalo da je čest uzrok nepravilnog donošenja prvostepenog upravnog akta pogrešno određivanje nadležnosti, u smislu primjene odredbi Sporazuma o međusobnim pravima i obavezama u sprovođenju penzijskog i invalidskog osiguranja, koji je potpisan i uspostavljen na nivou nosilaca ovih osiguranja u oba entiteta.

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju RS je predvidio način namirenja eventualne štete kod pogrešno isplaćenih davanja iz penzijskog i invalidskog osiguranja na način da *„Lice kome je na teret Fonda izvršena isplata, na koju nije imao pravo po ovom zakonu, obavezno je da vrati Fondu primljeni iznos ako je: a) na osnovu neistinitih ili netačnih podataka koje je znalo ili je moralo znati da su neistiniti odnosno netačni, ili na drugi protivpravan način ostvarilo pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja, ili je ostvarilo pravo u većem obimu nego što mu po ovom zakonu pripada, b) koristilo pravo zbog toga što nije prijavilo promjene koje utiču na korištenje, gubitak ili obim prava, a znalo je ili je moralo znati za te promjene i v) primilo novčani*

*iznos veći od iznosa koji mu pripada po ovom zakonu*⁴². U praksi se pokazalo da upravni organ ovu odredbu i to konkretno tačku v), grubo interpretira smatrajući da je „*veći iznos od onoga koji mu pripada po ovom zakonu*“ i kompletan iznos koji mu je sam upravni organ dodijelio, prethodno nepravilno odlučivši o pravu osiguranika na penziju.

2. Ostvarivanje prava na starosnu penziju

Starosnu penziju možemo definisati kao periodičnu isplatu koja treba da održi prihod korisnika nakon penzionisanja i/ili obezbjedi prihod u starosti⁴³. Dakle, ona predstavlja **mjesečno novčano primanje**, odnosno kontinuitet prihoda osobi koja **prestane raditi zbog starosti**, a koja je prije toga bila osiguranik sistema **penzijskog i invalidskog osiguranja**, te koja je redovno uplaćivala doprinose.

U skladu sa navedenim propisima, osiguranik pravo na starosnu penziju ostvaruje kada napuni 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja⁴⁴. Izuzetno, starosnu penziju mogu ostvariti i oni osiguranici koji nemaju navršenih 65 godina života, ali koji su navršili 60 godina života i 40 godina penzijskog staža, odnosno kod žena osiguranika 58 godina života i 35 godina staža osiguranja⁴⁵. Poseban tretman Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju je predvidio za policijske službenike, službenike sudske policije RS i policajce kazneno-popravnih ustanova, koji starosnu penziju mogu ostvariti kada navrše 40 godina

⁴² Čl. 161. st. 1. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (RS) - ZPIO RS.

⁴³ Matković Gordana et al., "Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji", Beograd, 2009, str. 9.

⁴⁴ Čl. 41. ZPIO RS.

⁴⁵ Čl. 42. ZPIO RS.

penzijskog staža, bez obzira na godine života⁴⁶. Osiguranicima koji imaju staž osiguranja sa uvećanim trajanjem (beneficirani staž) propisana starosna granica od 65 godina se može umanjiti za ukupno uvećanje staža, ali tako da se na opisan način može snižavati najviše do 55 godina života.

Nadalje, Zakon predviđa da se pravo na penziju ostvaruje nakon prestanka osiguranja⁴⁷, na zahtjev osiguranika ili njegovog zakonskog zastupnika⁴⁸. O pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje (u daljem tekstu: Fond PIO RS) rješava na osnovu podataka unesenih u matičnu evidenciju. Činjenice koje se ne mogu utvrditi na osnovu podataka iz matične evidencije, a koje su od značaja za ostvarivanje prava, utvrđuju se u postupku rješavanja o tim pravima. Navedene činjenice ne mogu se utvrđivati samo na osnovu izjava svjedoka⁴⁹.

U pogledu mjesne nadležnosti za rješavanje o pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja u prvom stepenu je nadležana filijala Fonda PIO RS na čijem je području osiguranik bio osiguran prije podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava. Ukoliko je od prestanka osiguranja do podnošenja zahtjeva prošlo više od 12 mjeseci zahtjev rješava filijala Fonda PIO RS na čijem području podnosilac zahtjeva ima prebivalište.

Bez obzira na prethodno navedeno, u skladu sa odredbama Sporazuma o međusobnim pravima i obavezama u sprovođenju penzijskog i invalidskog

⁴⁶ Čl. 42. st. (3) ZPIO RS.

⁴⁷ Čl. 87. ZPIO RS.

⁴⁸ Čl. 118. ZPIO RS.

⁴⁹ Čl. 123. ZPIO RS.

osiguranja⁵⁰ koji su zaključili fondovi za penzijsko i invalidsko osiguranje koji djeluju na prostoru Bosne i Hercegovine, stvarna nadležnost isključice mjesnu nadležnost u slučaju da osiguranik poslije 30. aprila 1992. nije bio osiguran ni kod jednog Nosioca osiguranja, ali ima utvrđen poseban staž. Institut posebnog staža je specifična vrsta staža koji se priznaje licima koja su učestvovala u ratu ili u drugim posebnim okolnostima, iako za taj period nisu uplaćivani doprinosi. Dakle, radi se o specifičnom **stažu koji se priznaje „po osnovu zakona“**, a ne na osnovu uplaćenih doprinosa. U naprijed navedenoj situaciji, osiguranik zahtjev za ostvarivanje prava na penziju podnosi entitetskom Fondu koji mu je priznao poseban staž.

Obzirom da takav podatak često nije evidentiran u odgovarajućim bazama matičnih evidencija Fondova, pa čak ni upisivan u radnu knjižicu, Fond PIO RS je uveo praksu zahtjevanja da se prilikom podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava dostavlja i Uvjerenje resornog entitetskog ministarstva o učešću u Armiji RBiH ili HVO-u.

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju RS određuje i referentne datume kod određivanja posebnog staža, pa se tako navodi kako se poseban staž računa: a) borcu, pripadniku oružanih snaga Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije ili vojnih formacija pod komandom tih snaga, za vrijeme oružanih sukoba na teritoriji te države od 17. avgusta 1990. do 19. maja 1992. godine, i b) borcu, pripadniku Vojske Republike Srpske i pripadniku Ministarstva unutrašnjih poslova, za vrijeme oružanih sukoba na teritoriji bivše BiH od 19. maja 1992. godine do demobilizacije⁵¹. Analogno tome Zakon o penzijskom i

⁵⁰ "Sporazum o međusobnim pravima i obavezama u sprovođenju penzijskog i invalidskog osiguranja" (Sl. glasnik RS", br. 15/00).

⁵¹ Čl. 37. ZPIO RS.

invalidskom osiguranju FBiH⁵² iz 1998. godine odredio je kao referentne datume za utvrđivanje posebnog staža u dvostrukom trajanju „*vrijeme koje su proveli u pripremama za odbranu, odnosno u odbrani Bosne i Hercegovine u periodu od 30. aprila 1991. godine do 22. decembra 1995. godine*“. Federalnim zakonom⁵³ iz 2018. godine došlo je do određenih izmjena, pa zakonodavac navodi da se poseban staž u dvostrukom trajanju računa licima koja su „*uzela učešće u odbrani BiH kao pripadnici Armije Republike BiH, odnosno Hrvatskog vijeća obrane i organa unutrašnjih poslova, u skladu sa propisima koji su se na njih odnosili prije stupanja na snagu ovog zakona, u penzijski staž, kao poseban staž u dvostrukom trajanju, računa se vrijeme koje su proveli u pripremama za odbranu, odnosno u odbrani BiH u periodu od 18. septembra 1991. godine do 23. decembra 1995. godine*“⁵⁴.

Daljim razlikama po ovom pitanju na prostoru Bosne i Hercegovine doprinose i brojni organi kojima je povjerena nadležnost obrade, čuvanja i vođenja evidencija o učešću u nekoj od oružanih snaga za koje propisi entiteta predviđaju mogućnost ostvarivanja staža sa dvostrukim trajanjem. Praksa je, zbog takvog stanja, pokazala da su čak i isti upravni organi izdavali potpuno različite podatke, u zavisnosti od nivoa upravne organizacije i lokacije na kojoj se evidencija nalazi. Primjera radi Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata, Sektor za pitanje evidencija iz oblasti vojne obaveze Sarajevo, svojim uvjerenjem za određeno lice tvrdi da „*za imenovanog nisu evidentirani podaci o angažovanju u*

⁵² Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (FBiH) („Sl. novine FBiH“, br. 29/98).

⁵³ Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (FBiH) („Sl. novine FBiH“, br. 13/18) (u daljem tekstu: ZPIO FBiH).

⁵⁴ Čl. 36 ZPIO FBiH.

*Oružanim snagama za vrijeme odbrambeno-oslobodilačkog / domovinskog rata, u periodu od 16.04.1992. do 1995. godine*⁵⁵. Prethodno, niži organ navedenog ministarstva – Grupa za pitanja evidencija iz oblasti vojne obaveze Gradačac, za isto lice svojim uvjerenjem navodi „*sudjelovao u odbrani R BiH kao pripadnik Oružanih snaga R BiH u vremenskom periodu od 15.11.1991. do 15.04.1992. Period sudjelovanja u odbrani BiH iz ovog uvjerenja računa se u penzijski staž kao poseban staž u dvostrukom trajanju.*“⁵⁶ Istovremeno je za isto lice u matičnim evidencijama Fonda PIO RS evidentiran staž osiguranja (radni odnos) na području Republike Srpske zaključno sa 30. aprilom 1992. godine.

Složena društveno-politička situacija u Bosni i Hercegovini uslovlila je dijametralno suprotne percepcije oko najvećeg broja dešavanja vezanih za period 1992.-1995. godine, zavisno od pozicije entitetske lokacije određenog organa. Na taj način razumljiva su i različita tumačenja, odnosno odrednice o momentu početka ratnih dešavanja. Ipak, tako složena situacija doprinijela je da čak i različiti organi u okviru istog entiteta, različito tumače i propisuju momenat početka ratnih sukoba. Nerijetko, kao što smo u ranijem primjeru naveli, čak i isti organ, u zavisnosti od svog hijerarhijskog stepena i lokacije na kojoj se nalazi, različito interpretira ovu problematiku.

Sve naprijed navedeno dodatno otvara mogućnosti za nastanak greške kod donošenja upravnog akta, a posebno nepravilnosti vezane za određivanje nadležnosti za odlučivanje.

⁵⁵ Uvjerenje 07/1-03-179-1/17 od 23.02.2017.

⁵⁶ Uvjerenje 07/32-05/1-99/09-2 od 10.03.2009.

3. Prestanak prava na starosnu penziju zbog nenadležnosti

Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, uključujući i pravo na starosnu penziju, prestaju ukoliko se naknadno utvrdi da nisu bili ispunjeni uslovi za ostvarivanje tih prava. Veliki je broj poništenih prvostepenih rješenja, kojima je utvrđeno pravo na starosnu penziju, do kojih je došlo nakon izvršene naknadne revizije ili nakon odlučivanja po žalbi od strane drugostepenog organa, a zbog utvrđivanja činjenice o nenadležnosti prvostepenog organa.

Primjera radi, osiguranik je podnio nadležnoj Filijali Fonda PIO RS zahtjev za starosnu penziju 2015. godine, te uz isti dostavio svu traženu dokumentaciju, pa tako i uvjerenje Federalnog ministarstva za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata, Grupa za pitanja evidencija iz oblasti vojne obaveze Gradačac, u kojoj se navodi da je isti *„sudjelovao u odbrani R BiH kao pripadnik Oružanih snaga R BiH u vremenskom periodu od 15.11.1991. do 15.04.1992. Period sudjelovanja u odbrani BiH iz ovog uvjerenja računa se u penzijski staž kao poseban staž u dvostrukom trajanju.“* Istovremeno, za navedeni period ovo lice u bazama matičnih evidencija Fonda PIO RS ima evidentiran staž osiguranja na području jedne od filijala, za koji su uredno plaćeni doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje. Rješavajući po zahtjevu nadležno odjeljenje resorne Filijale traži upotpunjenje zahtjeva u smislu eventualnog učešća ovog lica u Armiji RBiH ili HVO-u, obzirom da mu formulacija već dostavljenog uvjerenja nije bila jasna. Postupajući po zahtjevu organa, osiguranik dostavlja novo uvjerenje izdato od Federalnog ministarstva za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata, Sektor za pitanje evidencija iz oblasti vojne obaveze

Sarajevo, u kome se navodi da za imenovanog „*nisu evidentirani podaci o angažovanju u Oružanim snagama za vrijeme odbrambeno-oslobodilačkog/domovinskog rata, u periodu od 16.04.1992. do 1995. godine*“.

Rukovodeći se navedenim dokazima prvestepeni organ ocjenio je da se kao osnov za određivanje nadležnosti može uzeti staž osiguranja (radni odnos) za koji su plaćeni doprinosi, a na području te Filijale Fonda PIO RS, koji je trajao do 30.04.1992. godine. Stoga Filijala Fonda RS u 2017. godini donosi rješenje kojim utvrđuje pravo podnosioca zahtjeva na starosnu penziju i isplaćuje mu sve zaostatke za protekle dvije godine, koliko je proteklo od podnošenja zahtjeva, te ga uvrštava u redovno isplatu penzije na mjesečnom nivou, kao i ostvarivanje svih ostalih prava, koja mu kao korisniku Fonda PIO RS pripadaju po Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Takvo rješenje poništava drugostepeni organ Fonda PIO RS navodeći da prilikom donošenja prvestepenog rješenja nije vođeno računa o odredbama sadržanim u odjeljku VI Sporazuma o međusobnim pravima i obavezama u sprovođenju penzijskog i invalidskog osiguranja⁵⁷, odnosno da prvestepeni organ nije vodio računa o odredbama koje definišu nadležnost za rješavanje o pravima. Prvestepeni organ u ponovljenom postupku, rješavajući u skladu sa pravnim mišljenjem drugostepenog organa, donosi zaključak kojim se zahtjev za ostvarivanje prava ovog lica podnesen prije gotovo tri godine odbacuje. Zaključak o odbacivanju zahtjeva se dostavlja stvarno nadležnoj filijali Fonda PIO/MIO FBiH, gdje će osiguranik u daljem postupku riješiti pravo na starosnu penziju od momenta podnošenja zahtjeva. Postavilo se, međutim,

⁵⁷ Čl. 12. i 13. Sporazuma o međusobnim pravima i obavezama u sprovođenju penzijskog i invalidskog osiguranja.

pitanje već isplaćenih sredstava od Fonda PIO RS, koja će ovaj Fond u daljem postupku potraživati od podnosioca zahtjeva, dok mu istovremeno drugi fond (Fond PIO/MIO FBiH) neće i ne može retroaktivnim rješavanjem pitanja nadoknaditi ta (izgubljena) primanja.

Opisani primjer ilustruje jednu od brojnih - istih ili sličnih situacija u kojima je Fond PIO pogrešnom primjenom propisa, dakle svojom greškom osiguraniku dodijelio određena prava, a onda ih po isteku dužeg ili kraćeg perioda oduzeo, ali ne ukidanjem nezakonitog rješenja, već poništavanjem istog. Na taj način stvaraju se pretpostavke za namirenje proistekle štete zbog posljedica nezakonitog rješenja.

4. Regresni postupak

U slučaju da korisniku isplati iznos na koji korisnik nije imao pravo, nadležna filijala Fonda PIO RS donosi rješenje o iznosu preplaćenog iznosa novčanog primanja⁵⁸. U rješenju se navode periodi u kojima je došlo do takve isplate, kao i kumulativni iznos duga koji je dužnik obavezan vratiti Fondu PIO RS. Dužniku se omogućava da, zavisno od njegove finansijske situacije, takav iznos vraća Fondu PIO RS anuitetno ili isplati u cjelosti. Ovakva procedura je utvrđena i nesporna, pogotovo ukoliko je dug nastao jer je korisnik prekršio odredbe člana 161. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, odnosno ukoliko je pravo ostvario na protivpravan način dajući Fondu PIO RS neistinite ili netačne podatke ili nije prijavio određene promjene koje utiču na gubitak ili obim prava. Ipak, zakonodavac je kao posebnu tačku ovog člana zakona formulisao i stav kojim propisuje da je lice dužno vratiti

⁵⁸ Čl. 162. ZPIO RS.

Fondu sredstva ukoliko je „*primilo novčani iznos veći od iznosa koji mu pripada po zakonu*“⁵⁹. Takvom uopštenom formulacijom dozvolio je Fondu PIO RS da preplaćeni iznos potražuje od „dužnika“, bez obzira na to ko je prouzrokovao mogućnost za ostvarenje duga.

Primjera radi, rješavajući po žalbi kojom dužnik tvrdi da on nije prouzrokovao dug, već jedna od filijala Fonda PIO RS tako što mu je pogrešnom primjenom propisa dala pravo na starosnu penziju, a onda nakon gotovo tri godine isto oduzela uz konstataciju da je pogrešno utvrdila nadležnost, drugostepeni organ Fonda PIO RS navodi da Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju „*ne propisuje krivicu kao uslov za utvrđivanje obaveza vraćanja preplaćenog iznosa penzije, nego je dovoljna činjenica da je preplata nastala da bi Fond imao zakonsku obavezu donošenja rješenja kojim se utvrđuje obaveza vraćanja preplaćenih sredstava*“.⁶⁰

Fond PIO RS, dakle, smatra da je nastanak preplate propisan kao objektivna činjenica, koja za posljedicu ima obavezu vraćanja preplaćenog iznosa od lica kome je taj iznos isplaćen, bez obzira na krivicu. Gotovo identično tumačenje u ovakvim slučajevima zauzimali su u daljim postupcima redovni sudovi, pa tako i Vrhovni sud Republike Srpske u predmetima vanrednog preispitivanja presuda nižih sudova.

5. Postupci pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine

Poništenje nepravilnih i nezakonitih rješenja o pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja (najčešće zbog kasnije utvrđene nenadležnosti) za posljedicu ima

⁵⁹ Čl. 161. st. v.) ZPIO RS.

⁶⁰ Fond PIO RS - Rješenje RP-216/2018-10 od 05.09.2019. godine.

štetu u vidu preplaćenih penzija koje Fond PIO potražuje od korisnika kroz regresni postupak. S druge strane, korisnici kod drugog fonda nisu imali pravo na ostvarivanje penzije za period prije dostavljanja zaključka o nenadležnosti.

Kao krajnju instancu, pojedini korisnici su pokretali postupke pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, smatrajući da im je povrijeđeno pravo na imovinu, pogotovo zbog činjenice da im jedan entitetski Fond PIO traži povrat, svojom greškom isplaćenih penzija, dok za isti period stvarno nadležan entitetski Fond PIO nema zakonske pretpostavke da prizna pravo i izvrši isplatu kojom bi se ovako nastala šteta korisniku nadoknadila.

Obzirom na važeću legislativu, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je mišljenja da su organi uprave i redovni sudovi, prilikom rješavanja ovakvih pitanja imali zakonsko uporište, te da dosljedna primjena odredbi Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju nesumnjivo predstavlja legitiman cilj od javnog interesa, što dozvoljava miješanje u korisnikovo pravo na imovinu. Ipak prilikom razmatranja o proporcionalnosti miješanja Ustavni sud, za razliku od organa uprave i redovnih sudova, analizira i ko snosi odgovornost za nastalu grešku i njom proistekle reperkusije.

Ustavni sud smatra da apelantovo obavezivanje da Fondu PIO retroaktivno vrati isplaćeni iznos penzije predstavlja miješanje u mirno uživanje imovine u smislu člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju (vidi: Evropski sud, *Romeva protiv Sjeverne Makedonije*, broj 32141/10, presuda od 17. decembra 2019. godine, tačka 60)⁶¹.

U konkretnim slučajevima Ustavni sud smatra da ovakvim postupanjem Filijala Fonda PIO RS svoje greške u

⁶¹ Tč. 21 Odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, AP-2086/22.

provjeri vlastite nadležnosti ispravljaju na teret korisnika, kao i da je u dosadašnjoj praksi Ustavni sud zauzeo stav „*da se greške organa javne vlasti kojima apelanti nisu doprinijeli ne mogu ispravljati na njihov teret.*“⁶². S tim u vezi Ustavni sud ukazuje i na stav Evropskog suda za ljudska prava prema kome „*greške počinjene od strane državnih tijela treba da služe u korist pogođenih osoba, pogotovo kada niti jedan drugi sukobljeni privatni interes nije ugrožen.*“⁶³

Posebno Ustavni sud u svojim presudama ističe da ovakvim postupanjem dolazi do neproporcionalnog miješanja u korisnikovu imovinu, jer isti vraćanjem iznosa penzija koje su mu isplaćene greškom organa javne vlasti mora snositi pretjeran teret koji narušava pravičan balans između javnog i ličnog interesa.

Uz ovakav stav Ustavnog suda i zaključak da se opisanim postupanjem krši član II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i član 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju, Ustavni sud u pravilu je ukidao presudu Vrhovnog suda RS, uz obavezu da isti po hitnom postupku donese novu odluku u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Hijerarhijski, silaznom putanjom slijede poništavanja ranijih presuda, rješenja i zaključaka svih involviranih pravosudnih i upravnih organa.

Treba napomenuti da troškovi jednog ovakvog postupka uveliko prevazilaze u startu postavljenu glavniciu koju je Fond PIO potraživao kao iznos preplaćenih penzija od korisnika.

⁶² Tč. 24 Odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, AP-2086/22.

⁶³ Odluka Ustavnog suda BiH, AP-897/16.

6. Slični primjeri iz zemalja u okruženju

Razmatrajući sličnu situaciju iz susjedne Republike Hrvatske, Evropski sud za ljudska prava donio je 2020. godine presudu u predmetima *Uzelac i Đekić protiv Hrvatske*, kojima je utvrđeno da je podnositeljicama povrijeđeno pravo na mirno uživanje vlasništva, odnosno penzije.

Naime, korisnice su Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje podnijele zahtjev za priznavanje prava na penziju i to jedna 1997., a druga 1998. godine, nakon čega je Zavod donio privremena rješenja, kojim je utvrdio da su ostvarile pravo na penziju u Republici Hrvatskoj, na osnovu čega im je isplaćena akontacija penzija. Naknadno, revizijom (postupajući po pravu nadzora) Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje je poništio ranija rješenja i zahtjev za ostvarivanje prava na penziju u ponovljenom postupku odbio, jer je utvrđeno kako im poslednji radni odnos nije bio u Hrvatskoj, već u Srbiji. Nadalje je pokrenut i proveden regresni postupak, koji je potom rezultirao sudskim izvršenjem 2013. godine, prema kome su korisnice bile dužne vratiti sve iznose koje su primile kao penziju od strane Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje.

Razmatrajući navedene predmete Evropski sud za ljudska prava je inicijalno zaključio, kao i u predmetu *Čakarević protiv Hrvatske*, da nije presudno ukidanje isplata penzija podnositeljica zahtjeva, već nametnuta obaveza povrata isplaćenih penzija koje su već primile na osnovu odluke upravnog tijela. Uzimajući u obzir svoju sudsku praksu (*Belane Nagy protiv Mađarske*, stav 94. i *Čakarević protiv Hrvatske*, stavovi 54.-58. i 61.-65.), sud je smatrao da s obzirom da su podnositeljice zahtjeva ispunile zakonske uslove za starosnu penziju te da su njihovi

zahtjevi za penziju koji su prvobitno odobreni, kasnije odbijeni samo zato što je Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje utvrdio da nije nadležan za rješavanje predmeta podnositeljica, a ne zbog drugačije ocjene zakonskih uslova, primljene uplate penzija predstavljaju „vlasništvo“ podnositeljica zahtjeva u smislu člana 1. Protokola br. 1. S tim u vezi, zahtjev za povratom primljenih uplata nedvojbeno predstavlja miješanje u pravo na mirno uživanje vlasništva.

Dakle, Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da je miješanje u korisnikovu imovinu bilo zakonito, obzirom da su odluke upravnih organa i sudova donošene u skladu sa relevantnim domaćim propisima, kao i da je sve bilo usmjereno na postizanje legitimnog cilja, odnosno interesa države da joj bude vraćena imovina stečena bez pravnog osnova. Ipak, Evropski sud za ljudska prava je cijenio da nije postojao razuman odnos proporcionalnosti između mjera koje predstavljaju miješanje u pravo korisnica na mirno uživanje vlasništva i cilja koji se tim miješanjem htio postići, posebno jer je sporna situacija nastala kao rezultat greške domaćih tijela, dok je od korisnica zahtjevan povrat cjelokupnih isplaćenih iznosa sa zakonom pripadajućom kamatom, čime je prema stavu Evropskog suda korisnicama nametnut prekomjeran individualni teret⁶⁴. Nadalje, Evropski sud za ljudska prava je istakao, kada država rješava pitanja od ključne važnosti za pojedinca, kao što su socijalne naknade i druga prava vlasništva, dužnost je vlasti postupati na vrijeme, na prikladan i dosljedan način (*Moskal protiv Poljske*, stavci 51. i 72.).

Obavezom vraćanja penzija isplaćenih pogreškom državnog tijela zajedno sa zateznim kamatama

⁶⁴ Evropski sud za ljudska prava, *Uzelac i Đekić protiv Hrvatske*, 6161/13 i 57863/14.

podnositeljicama je nametnut prekomjeren individualni teret te stoga povrijeđeno njihovo pravo na mirno uživanje vlasništva iz čl. 1. Protokola br. 1. uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. U skladu sa stavom Evropskog suda za ljudska prava Hrvatska je propustila na vrijeme te na odgovarajući i dosljedan način riješiti pitanje od ključne važnosti za podnositeljice - njihovo pravo na penziju⁶⁵.

7. Zaključak

Ukoliko se utvrdi nezakonitost upravnog akta zbog, između ostalog, povrede propisa o nadležnosti, isti će biti po službenoj dužnosti ili po pravnom lijeku poništen i na taj način uklonjen iz pravnog poretka.⁶⁶ Dakle, poništavanjem kao sankcijom stavlja se van snage pravni akt, ali i sve posljedice koje je proizveo od dana stupanja na snagu (ex tunc). Takva sankcija nedvosmisleno može naštetiti stečenim pravima građana, pa je strogo potrebno voditi računa o proporcionalnosti interesa stranke u upravnom postupku, sa jedne strane i javnog interesa, sa druge strane. To posebno jer je jedna od specifičnosti upravnih postupaka upravo u tome što se svakodnevno pokreću radi nametanja obaveza koje proističu iz pravne norme.

„U tim su postupcima pogreške javnopravnih tijela moguće i česte, te za posledicu mogu imati nametanje obveza građanima na temelju nezakonitih akata“⁶⁷.

⁶⁵ "Analiza presude Uzelac i Đekić protiv Hrvatske zahtjevi br. 6161/13 i 57863/14", Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava, Zagreb, 09.02.2021. godine.

⁶⁶ Đelmo Zenaid, Delić Amel, „Materijalna i procesna zakonitost pojedinačnih upravnih akata u cilju zaštite pravnog poretka države“, International Public Administration Review / Međnarodna revija za javno upravo, 2014, str. 27.

⁶⁷ Šikić Marko, „Poništavanje rješenja u upravnom postupku“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 3, 2022, str. 900.

Činjenica je da je upravni aparat Bosne i Hercegovine izuzetno složen, kao i da su pravila o stvarnoj i mjesnoj nadležnosti definisana velikim brojem propisa, ali i da postoji izuzetno širok spektar institucija (često isprepletenih) koje izdaju javne isprave sa podacima na osnovu kojih se u nekim slučajevima definiše nadležnost.

Ukoliko se greška u određivanju nadležnosti dogodi prilikom utvrđivanja prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, te korisnik uvede u isplatu, kasnijim poništavanjem rješenja, prilikom uočavanja greške kroz kontrolni mehanizam revizije ili od strane drugostepenog organa, stvara se potreba za namirenjem štete zbog prethodno nezakonito isplaćenih penzija.

Kako se naknada tako nastale štete nameće isključivo korisniku, bez obzira na odgovornost upravnog organa za grešku zbog koje je rješenje poništeno, to u većini slučajeva uslijede dugotrajni i skupi sudski procesi, koji su posmatrajući dosadašnju praksu epilog uglavnom pronalazili kroz odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Ovakva situacija nije povoljna ni za korisnika, koji je prinuđen finansirati dugotrajan upravni i sudski proces kako bi se pokušao osloboditi namirenja štete koju nije prouzrokovao, ali ni za instituciju koja će, kako je to dosadašnja praksa pokazala, naposljetku platiti višestruko veći iznos troškova postupka od samog iznosa regresnog duga koji je potraživala od korisnika.

Jedno od mogućih rješenja predstavlja zagovaranje mogućnosti razvrstavanja slučajeva nezakonitosti s obzirom na njihovu prirodu, težinu pravnih posljedica, te okolnost je li do njih došlo greškom javnopravnih tijela ili samih stranaka. Na osnovu takvog razvrstavanja

zakonodavac bi se mogao odlučiti „*koji će slučajeve dovoditi do ukidanja, a koji do poništavanja pravomoćnih rješenja*“⁶⁸.

Takvim pristupom bi se moglo postići zakonsko uređenje sistema vanrednih pravnih sredstava, koja bi bili u skladu sa načelom proporcionalnosti, zaštite stečenih prava i koncepta da stranka ne smije trpiti štetu zbog grešaka javnopravnih organa. Imajući u vidu navedeno moguće bi bilo, u konkretnom slučaju izmjenama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju u oba entiteta - kao *lex specialis*-a, izvršiti uređivanje oblasti poništavanja i ukidanja nezakonitog akta, uz apsolutno izbjegavanje uopštenih formulacija kojima se poziva na javni interes i jasno definisanje pravne norme te određivanje njenih granica.

Literatura

1. Đelmo Zenaid, Delić Amel, „Materijalna i procesna zakonitost pojedinačnih upravnih akata u cilju zaštite pravnog poretka države“, *International Public Administration Review / Mednarodna Revija za Javno Upravo*, 2014.
2. Đelmo Zenaid, „Upravno procesno pravo“, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2008.
3. Grgić Ivančica, „Stjecanje i ostvarivanja prava korištenja pune/prijevremenestarosne mirovine u prizmi *acquisa* Europske unije s komparativnim prikazom socijalne osvještenosti Republike Hrvatske i Kraljevine Nizozemske“, *Financije i pravo*, vol. 8, br. 1.
4. Horić Selma, Mehmedović Emir, „Zajedničke karakteristike reforme upravnih postupaka država

⁶⁸ Šikić Marko, „Poništavanje rješenja u upravnom postupku“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 43, br. 3, 2022, str. 911.

- regiona u kontekstu približavanja Evropskoj uniji“, Sui generis, god. IV, br. 4.
5. Mandić Mladen i Mitrović Ljubinko, „Upravno procesno pravo“, Panevropski univerzitet Apeiron, Banja Luka, 2012.
 6. Mastilo Zoran, „Penzijsko i zdravstveno osiguranje pravci reforme“, treće izdanje, Oikos institut – istraživački centar, Bijeljina, 2020.
 7. Matković Gordana et al., „Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji“, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, 2009.
 8. Šikić Marko, „Poništavanje rješenja u upravnom postupku“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 3, 2022.

Zakoni i podzakonski akti:

1. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (RS), „Službeni glasnik RS“, broj 134/11, 82/13, 103/15, 111/21, 15/22, 132/22 i 43/23 i 105/24,
2. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (FBiH), „Službene novine FBiH“, broj 29/98,
3. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (FBiH), „Službene novine FBiH“, broj 13/18, 90/21, 19/22, 47/24 i 19/25,
4. Zakon o upravnom postupku (BiH), „Službeni glasnik BiH“, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16,
5. Zakon o opštem upravnom postupku (RS), „Službeni glasnik RS“, br. 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18,
6. Zakon o upravnom postupku (FBiH), „Službene novine FBiH“, br. 2/98, 48/99 i 61/22,

7. Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BD BiH", br. 48/11 – prečišćeni tekst, 21/18 i 23/19,
8. Sporazum o međusobnim pravima i obavezama u sprovođenju penzijskog i invalidskog osiguranja, "Sl. glasnik RS", broj 15/00.

Sudske odluke:

1. Ustavni sud BiH AP-2086/22
2. Ustavni sud BiH, AP-897/16
3. Evropski sud za ljudska prava, Uzelac i Đekić protiv Hrvatske, 6161/13 i 57863/14.

Drugi izvori:

1. "Analiza presude Uzelac i Đekić protiv Hrvatske zahtjevi br. 6161/13 i 57863/14", Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava, Zagreb, 09.02.2021. godine.

Nermin Lapandić, Emir Mehmedović, and Rade Tešić

(UN)CONSTITUTIONALITY OF SETTLEMENT OF DAMAGES CAUSED BY ERRORS OF PENSION AND DISABILITY INSURANCE FUNDS

Abstract

This paper examines the constitutional and procedural legal aspects of settlement of damages caused by errors of pension and disability insurance funds in Bosnia and Herzegovina, with special reference to the practice of the Republika Srpska Pension and Disability Insurance Fund. The focus of the research is the issue of fair distribution of

the burden of responsibility when the illegality of the final administrative acts is subsequently determined, most often due to incorrect application of the rules on real and local jurisdiction. The right to a pension is one of the basic social rights, the realization of which must be based on the principles of legality, legal certainty and the protection of legitimate expectations of the parties. Special attention is paid to the specifics of the administrative procedure in the field of pension and disability insurance, where the fragmented normative framework creates an increased risk of procedural errors. The paper indicates that in practice it often happens that the competent PIO Fund initially recognizes the right to an old-age pension and starts the payment, only to then, ex officio or on the occasion of a legal remedy, annul its own decision due to subsequently established incompetence. The consequence of such action is the initiation of a recourse procedure against the user in order to recover the "unreasonably" paid amounts. The authors critically analyze the legal formulation that enables the return of funds without examining the existence of subjective responsibility of the user, assessing that such a solution calls into question the principles of fairness and proportionality. The analysis of the decisions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina is of particular importance in the paper, which in several decisions took the position that the mistakes of public authorities cannot be corrected at the expense of citizens, especially when they did not contribute to the creation of an illegal payment. This practice is linked to the standards

of the European Court of Human Rights in cases related to the protection of property rights and the peaceful enjoyment of acquired social rights. In the final considerations, it is proposed to specify normatively the institution of annulment and repeal of administrative acts, as well as a clearer distinction of situations in which the burden of adverse consequences should be borne by the public authority, from those in which the user of the right bears responsibility.

Key words: rights from pension insurance, recourse procedure, annulment of improper administrative acts, right to property.

Datum prijema (Date received): 10.11.2025.

Datum prihvatanja (Date accepted): 09.12.2025.