

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **AP-2086/22**, rješavajući apelaciju **N. M.**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 62. stav (1) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 94/14, 47/23 i 41/24), u sastavu:

Mirsad Ćeman, predsjednik

Valerija Galić, potpredsjednica

Angelika Nußberger, potpredsjednica

Helen Keller, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

Marin Vukoja, sudija

Larisa Velić, sutkinja

na sjednici održanoj 10. jula 2025. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Usvaja se apelacija N. M.

Utvrdjuje se povreda prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Ukida se Presuda Vrhovnog suda Republike Srpske broj 13 0 U 005642 20 Uvp od 3. marta 2022. godine.

Predmet se vraća Vrhovnom sudu Republike Srpske koji je dužan da po hitnom postupku donese novu odluku u skladu sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Nalaže se Vrhovnom sudu Republike Srpske da, u skladu sa članom 72. stav (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, u roku od tri mjeseca od dana dostavljanja ove odluke obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o preduzetim mjerama s ciljem izvršenja ove odluke.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. N. M. (u daljnjem tekstu: apelant) iz Modriče podnio je 6. juna 2022. apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Presude Vrhovnog suda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) broj 13 0 U 005642 20 Uvp od 3. marta 2022. godine i Presude Okružnog suda u Doboju (u daljnjem tekstu: Okružni sud) broj 13 0 U 005642 19 U od 27. februara 2020. godine. Također, apelant je 19. augusta 2024. godine podnio zahtjev za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud naložio Osnovnom sudu u Modriči da ne postupa u izvršnom postupku u predmetu broj 86 0 I 065985 24 I koji se vodi protiv apelanta kao izvršenika radi naplate preplaćenog iznosa penzije do donošenja odluke Ustavnog suda o apelaciji.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Vrhovnog i Okružnog suda, Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Fond PIO) i Fonda PIO – Filijala Doboj (u daljnjem tekstu: Filijala) zatraženo je u periodu od 21. do 25. augusta 2023. godine da dostave odgovor na apelaciju.

3. Pozvani su dostavili odgovore na apelaciju, koji su 25. decembra 2023. godine dostavljeni apelantu radi eventualnog izjašnjenja. Apelant je dostavio izjašnjenje u ostavljenom roku.

III. Činjenično stanje

4. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelantovih navoda i dokumenata predloženih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način.

5. Apelant je 30. decembra 2015. godine podnio Filijali zahtjev za priznanje prava na starosnu penziju. Rješenjem Filijale od 10. marta 2017. godine apelantu je priznato pravo na starosnu penziju u iznosu od 294,63 KM, počevši od 13. novembra 2015. godine.

6. Rješenjem Fonda PIO od 28. augusta 2017. godine uvažena je apelantova žalba, prvostepeno rješenje je ukinuto te je predmet vraćen Filijali na ponovno odlučivanje. Fond PIO je u obrazloženju ukazao na odredbe odjeljka V Sporazuma o međusobnim pravima i obavezama u sprovođenju penzijskog i invalidskog osiguranja. Naime, naveo je da je tim odredbama propisano da lice koje poslije 30. aprila 1992. godine nije bilo osigurano ni kod jednog nosioca osiguranja, ali koje ima priznat poseban staž, zahtjev za ostvarivanje prava podnosi nosiocu osiguranja koji mu je taj staž priznao. U vezi s tim, Fond je naveo da apelant poslije 30. aprila 1992. godine nije bio osiguran u Republici Srpskoj, te da mu je kao pripadniku Armije BiH Federalni zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje priznao poseban staž osiguranja. Naime, istakao je da navedeno proizlazi iz uvjerenja Federalnog ministarstva za pitanja branilaca i invalida Odbrambeno-oslobodilačkog rata, Grupe za pitanja evidencije iz oblasti vojne obaveze Gradačac, od 10. septembra 2009. godine (u daljnjem tekstu: uvjerenje). Imajući u vidu sve navedeno, Fond PIO je zaključio da Filijala nije pazila na svoju stvarnu nadležnost prilikom odlučivanja o apelantovom zahtjevu te je slijedom toga odlučio kao u izreci.

7. Zaključkom Filijale od 29. novembra 2017. godine odbačen je apelantov zahtjev za ostvarivanje prava na starosnu penziju zbog nenadležnosti za odlučivanje o apelantovom zahtjevu.

8. Rješenjem Filijale od 7. marta 2018. godine utvrđena je preplata novčanog primanja iz penzijskog i invalidskog osiguranja nastala u periodu od 13. novembra 2015. godine do 31. decembra

2017. godine, isplaćenog apelantu kao regresnom dužniku, u ukupnom iznosu od 7.569,05 KM. Također je utvrđeno da apelant navedeni iznos može isplatiti u 24 mjesečne rate u iznosu od po 315,38 KM.

9. Rješenjem Fonda PIO od 5. septembra 2019. godine odbijena je apelantova žalba podnesena protiv navedenog rješenja.

10. Presudom Okružnog suda odbijena je apelantova tužba podnesena protiv navedenog rješenja Fonda PIO. Okružni sud je u obrazloženju naveo da iz stanja u spisu proizlazi da je Filijala na osnovu rješenja kojim je apelantu priznato pravo na starosnu penziju, te obračunskog lista Odsjeka za obračun i isplatu penzije i drugih primanja korisnika prava utvrdila preplatu novčanog primanja iz penzijskog i invalidskog osiguranja. Imajući u vidu da je apelantu isplaćen novčani iznos na koji nije imao pravo, sud je ukazao da je Filijala pravilno obavezala apelanta da joj vrati primljeni iznos shodno odredbi člana 161. stav (1) tačka v) Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS (u daljnjem tekstu: Zakon o PIO-u).

11. Osporenim presudom Vrhovnog suda odbijen je apelantov zahtjev za vanredno preispitivanje navedene presude Okružnog suda. Vrhovni sud je u obrazloženju naveo da je rješenje o preplati doneseno uz pravilnu primjenu odredbe člana 161. stav (1) tačka v) Zakona o PIO-u.

12. Prema stanju u apelacionom spisu, Rješenjem Federalnog zavoda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Kantonalna administrativna služba za Tuzlanski kanton – Tuzla, od 21. maja 2019. godine apelantu je priznato pravo na starosnu penziju u iznosu od 401,57 KM, počevši od 22. marta 2018. godine.

IV. Apelacija

a) Apelacioni navodi

13. Apelant ukazuje da mu je osporenim presudom povrijeđeno pravo na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Apelant ističe da je zakonito primao penziju sve do 31. decembra 2017. godine te da nije bilo osnova za donošenje rješenja o preplati.

b) Odgovori na apelaciju

14. Vrhovni i Okružni sud, Fond PIO i Filijala su naveli da su apelantovi navodi neosnovani te su predložili da se apelacija odbije kao neosnovana. Osim toga, naveli su da u cijelosti ostaju pri razlozima kojima su se rukovodili prilikom donošenja osporenih odluka.

c) Izjašnjenje

15. Apelant navodi da mu je povrijeđeno pravo na imovinu jer je zbog propusta Filijale lišen stečene imovine. Također ističe da je Filijala prilikom odlučivanja o njegovom zahtjevu znala za njegovo učešće u Armiji BiH. Osim toga, ističe da je starije životne dobi i lošeg zdravstvenog stanja te da nema imovinu iz koje bi se Fond PIO mogao naplatiti.

V. Relevantni propisi

16. **Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 134/11, 82/13, 96/13 – odluka USRS, 103/15, 111/21, 15/22, 132/22, 43/23 – odluka USRS i 105/24 – odluka USRS)

U konkretnom slučaju primjenjuje se **Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju** („Službeni glasnik RS“ br. 134/11, 82/13, 96/13 – odluka USRS i 103/15), koji je važio u vrijeme donošenja osporenih odluka, a koji u relevantnom dijelu glasi:

Član 161.

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.

VI. Dopustivost i meritum

17. Ustavni sud zapaža da apelacija ispunjava uvjete propisane članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 18. stav (2) Pravila Ustavnog suda, da ispunjava i ostale uvjete dopustivosti iz člana 18. stav (3) Pravila Ustavnog suda, te da nije očigledno (*prima facie*) neosnovana u smislu odredbe člana 18. stav (4) Pravila Ustavnog suda.

18. Ustavni sud zapaža da apelant smatra da mu je osporenim odlukama kojima mu je naloženo retroaktivno vraćanje isplaćenog iznosa penzije povrijeđeno pravo na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Pravo na imovinu

19. Član II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

k) Pravo na imovinu.

20. Član 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju glasi:

Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulirala korištenje imovine u skladu s općim interesom, ili da bi osigurala plaćanje poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

21. U konkretnom slučaju, 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 za ljudska prava; u daljnjem tekstu: Evropski sud, *Romeva protiv Sjeverne Makedonije*, predstavka broj 32141/10, presuda od 17. decembra 2019. godine, tačka 60). S obzirom na to, Ustavnom sudu ostaje da odgovori na sljedeća pitanja: (a) da li je miješanje predviđeno zakonom, (b) da li služi zakonitom cilju u općem ili javnom interesu i (c) da li je miješanje proporcionalno cilju, tj. da li je uspostavljena pravična ravnoteža između apelantovog prava i općeg ili javnog interesa.

22. U vezi s tim, Ustavni sud smatra da su organi uprave i redovni sudovi u relevantnim odredbama Zakona o PIO-u imali zakonsko uporište da donesu osporene odluke, pa Ustavni sud zaključuje da je miješanje u apelantovo pravo na imovinu bilo zakonito. Dalje, Ustavni sud ukazuje da dosljedna primjena relevantnih odredbi Zakona o PIO-u nesumnjivo predstavlja legitiman cilj od javnog interesa. Osim toga, u javnom je interesu da lice kojem je na teret Fonda PIO isplaćen novčani iznos na koji nije imalo pravo taj iznos vrati Fondu PIO. Ustavni sud ukazuje da navedeno korespondira i stavu Evropskog suda u predmetu *Čakarević protiv Hrvatske* (vidi Evropski sud, *Čakarević protiv Hrvatske*, predstavka broj 48921/13, presuda od 26. aprila 2018. godine, tačka 76).

23. Odgovarajući na pitanje da li je postignuta pravična ravnoteža između zahtjeva od općeg ili javnog interesa i apelantovog prava na imovinu, Ustavni sud podsjeća da je Evropski sud u predmetu

Čakarević protiv Hrvatske prilikom razmatranja proporcionalnosti miješanja analizirao, između ostalog, ko snosi odgovornost za nastalu grešku i ličnu situaciju podnosioca predstavke (*ibid.*, tač. 82–89). Pri tome, Ustavni sud ukazuje i na stav Evropskog suda prema kojem greške koje počine državna tijela trebaju služiti na korist pogođenih lica, pogotovo kada niti jedan drugi sukobljeni privatni interes nije ugrožen (vidi Evropski sud, *Marija Božić protiv Hrvatske*, predstavka broj 50636/09, presuda od 24. aprila 2014. godine, tačka 56).

24. U konkretnom slučaju, Ustavni sud ukazuje da iz činjenica predmeta ne proizlazi da je apelant svojim ponašanjem doprinio tome da mu bude priznato prava na starosnu penziju koje mu po Zakonu o PIO-u ne pripada. To potvrđuje i okolnost da je vraćanje preplaćenog iznosa zasnovano na odredbi člana 161. stav 1. tačka v) Zakona o PIO-u, a ne na tač. a) i b) navedenog člana, koje se pojmovno i jezički isključivo odnose na ponašanje lica koje zahtijeva priznavanje prava na penziju. Dalje, Ustavni sud zapaža da je Filijala donijela odluku kojom je priznala apelantu pravo na penziju, te da je Fond PIO ukinuo tu odluku. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je Fond PIO zaključio da Filijala nije imala u vidu uvjerenje iz kojeg proizlazi da je apelantu Federalni zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje priznao poseban staž osiguranja. Stoga proizlazi da je Filijala imala na raspolaganju sve relevantne informacije za utvrđivanje nadležnosti u odnosu na to pitanje, ali je prihvatila nadležnost vlastitom pogreškom (vidi Evropski sud, *Uzelac i Đekić protiv Hrvatske*, predstavke br. 6161/13 i 57863/14, presuda od 4. juna 2020. godine, tačka 100). Iz navedenog proizlazi da je Filijala svoju grešku u procjeni vlastite nadležnosti u vezi s obradom apelantovog zahtjeva ispravila na apelantov teret. Osim toga, Ustavni sud zapaža da je apelant lice starije životne dobi, te da, prema podacima iz apelacionog spisa, mjesečna rata prema osporenim odlukama iznosi 315,38 KM, a da apelant ostvaruje penziju u mjesečnom iznosu od 401,57 KM. Pri tome, Ustavni sud podsjeća da je u svojoj dosadašnjoj praksi zauzeo stav da se greške organa javne vlasti kojima apelanti nisu doprinijeli ne mogu ispravljati na njihov teret (vidi, npr. Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *AP-897/16* od 5. jula 2018. godine, tač. 39. i 40, dostupna na www.ustavnisud.ba).

25. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud zaključuje da je u okolnostima konkretnog slučaja došlo do neproporcionalnog miješanja u apelantovu imovinu jer apelant vraćanjem iznosa penzije koji mu je isplaćen greškom organa javne vlasti mora snositi pretjeran teret koji narušava pravičan balans između općeg ili javnog interesa i apelantovog interesa, što je suprotno standardima zaštite prava na imovinu iz člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

26. Stoga, Ustavni sud zaključuje da je u konkretnom slučaju prekršeno apelantovo pravo na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

VII. Zaključak

27. Ustavni sud zaključuje da postoji kršenje prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju jer je u konkretnom slučaju došlo do neproporcionalnog miješanja u apelantovu imovinu njegovim obavezivanjem da, zbog greške organa javne vlasti, retroaktivno vrati isplaćene iznose penzija, zbog čega mora snositi pretjeran teret koji narušava pravičan balans između općeg ili javnog interesa i apelantovog interesa.

28. S obzirom na odluku u ovom predmetu, Ustavni sud neće posebno razmatrati apelantov prijedlog za donošenje privremene mjere.

29. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 62. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

30. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Mirsad Ćeman

