

DOI: 10.7251/GFP1909189L

UDC: 341.96(497.6):368.212.032.5(4-672EU)

**Pregledni naučni rad***Datum prijema rada:*  
14. maj 2019.*Datum prihvatanja rada:*  
30. jun 2019.

## Pravo nosilaca osiguranja na naknadu štete u Bosni i Hercegovini

**Rezime:** Značaj penzijskog sistema u jednom društvu zahtijeva iznalaženje optimalnog zakonskog rješenja prilagođenog potrebama, mogućnostima, kao i novonastalim promjenama u tom sistemu i društvu uopšte. Tranzicijski procesi kojima se Bosna i Hercegovina mora prilagoditi u svim sferama života, specifičnost državnog uređenja, entitetska autonomija u oblasti penzijskog osiguranja, u jednom periodu nedostatak modela po kojem bi bila kreirana, odnosno reformisala vlastiti model penzijskog sistema, uzrok su sporih reformi u toj oblasti. Tako se Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Federacije Bosne i Hercegovine donešen 1998. godine, primjenjivao 20 godina, unatoč njegovim mnogobrojnim nedostacima i prevaziđenosti. Ovo se posebno odnosi na činjenicu, što taj Zakon nije pružao zaštitu penzijskom Fondu Federacije Bosne i Hercegovine, nosiocu osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine, u smislu prava na naknadu štete, koju je trebalo ostvarivati u sudskim postupcima po opštim propisima, odnosno Zakonu o obligacionim odnosima, a sudska praksa to nije „dozvoljavala“. Nedostatak normi koje bi propisivale ovo pravo, penzijskom Fondu Federacije Bosne i Hercegovine kroz 20 godina nanijelo je nemjerljivu štetu. Ovakvo stanje trajalo je sve do donošenja Novog Zakona o PIO Federacije Bosne i Hercegovine (Novi zakon o PIO F BiH), čija je primjena počela 01.03.2018. godine. Konačno, ovaj Zakon propisuje pravo nosioca osiguranja na naknadu štete.

**Ključne riječi:** penzijski sistem, penzijska reforma, nosilac osiguranja, naknada štete, preplata penzije, efekti.

*Prof. dr***Slavica Lukić***Panevropski univerzitet  
„Apeiron“ Banja Luka,  
slavica.b.lukic@apeiron-edu.eu**Doc. dr***Sunita Demirović***Fond za mirovinsko/penziono  
osiguranje Federacije Bosne i  
Hercegovine  
sunita.demirovic4@gmail.com*

### UVOD

Tema rada je značajna sa aspekta ukazivanja na pozitivne pomake i efekte penzijske reforme u smislu zaštite fondova nosioca osiguranja, odnosno, prava na naknadu štete i to u dva segmenta. Prvi je, pravo na naknadu štete kod neosnovano isplaćivanih invalidskih penzija i novčanih naknada za tjelesno oštećenje, kada je uzrok isplate penzije povreda na poslu ili saobraćajna nesreća. Drugi segment, obuhvaćen Novim Zakonom o PIO F BiH odnosi se na pravo na naknadu štete i vraćanja više isplaćenih - preplaćenih penzija. Predmet teme ovoga rada je izmjena Zakona u ovom drugom segmentu. Pravo nosioca osiguranja da u upravnom postupku donese rješenje kojim utvrđuje dug, a u administrativnom izvršnom postupku

taj dug naplati, određuje njegovu stvarnu nadležnost da cjelokupni postupak za vraćanje preplaćenih penzija sprovede u upravnom postupku.

Penzijska reforma u dijelu o pravu na naknadu štete identična je u oba entiteta Bosne i Hercegovine.

### **REFORMA PENZIJSKOG SISTEMA U F BiH**

Penzijski sistem države predstavlja važan faktor njene ekonomske i socijalne stabilnosti. „Sistem penzijskog osiguranja, kao ključni segment socijalne države, zasnovan na međugeneracijskoj solidarnosti, pati od suštinskog problema, potencijalno sve većeg deficita, ukoliko je broj zaposlenih koji finansiraju penzije sve manji u odnosu na broj penzionera koji se konstantno povećava. Penzioni sistem ne stvara ništa, već samo redistribuira, tj. preraspodjeljuje stvorene prihode.“ (Ibreljić & Nuhanović, 2009)

Novi Zakon o PIO F BiH primjenjuje se od 01.03.2018. godine. Do donošenja ovog reformskog Zakona u oblasti PIO u Federaciji Bosne i Hercegovine se primjenjivao Zakon iz 1998. godine koji je davno postao prevaziđen. Pod pojmom penzijska reforma, laički gledano, se podrazumijeva promjena penzijskog sistema koja se odnosi na uslove ostvarivanja prava na penziju, način njenog obračuna, isplate, dinamika usklađivanja penzije sa troškovima života. Međutim, ulazak u živi organizam penzijskog sistema otkriva o reformi činjenicu da se ona odnosi na mnogo više segmenata nego što je to oblast ostvarivanje prava na penziju. Razlozi za reformu sistema, koji je blijedio 20 godina, postojali su mnogo prije donošenja novog Zakona o PIO F BiH. Odugovlačenje sa reformom ostavilo je negativne posljedice na penzijski Fond u Federaciji Bosne i Hercegovine, značajno ga oštetivši.

„Svaki društveni razvoj se sastoji iz faza nastanka, ostvarenja i proširivanja neke inovacije, dovoljno značajne za odgovarajuće strukture, područje ili za društvo u cjelini pa se, s obzirom na to, metaforički rečeno, može odrediti kao širenje *inovacionog sindroma* u odgovarajućim fazama i stadijumima.“ (Popović & Ranković, 1981)

Inovacioni sindrom, nosi naziv prema latinskoj riječi *syndroma*, što znači *uspjeti zajedno*, zakašnjele penzijske reforme u Federaciji Bosne i Hercegovine, uzrokovali su mnogobrojni simptomi, od kojih su neki:

- Tranzicija,
- Naslijeđene slabosti,
- Nedostatak modela penzijske reforme,
- Nepravovremeno iniciranje zakonodavne reforme.

Prije raspada SFRJ, kada su republike imale autonomiju u pogledu zakonodavnog regulisanja oblasti perzijsko-invalidskog osiguranja, republički zakoni nisu propisivali pravo nosioca osiguranja na naknadu štete. Međutim, Fondovi nisu bili oštećeni zbog toga što je sudska praksa ustanovila ovo pravo, i u regresnim postupcima utvrđivala pravo nosioca osiguranja na naknadu štete i vraćanje neosnovano isplaćenih penzija, uz naknadu svih sudskih i drugih troškova u tim postupcima. Takva sudska praksa izostala je nakon uspostavljanja entitetske autonomije u pogledu zakonodavnog regulisanja oblasti penzijskog osiguranja, pa je penzijski fond u Federaciji Bosne i Hercegovine trpio štetu dvije decenije, a u Republici Srpskoj pola decenije.

Svi ovi simptomi uzrokovali su da se inovacioni sindrom u Federaciji Bosne i Hercegovine ignoriše 20 godina.

Posljednja penzijska reforma koja se dogodila u Federaciji Bosne i Hercegovine donošenjem Novog Zakona o PIO 2018. godine, donijela je značajna promjene u pogledu zaštite penzijskog Fonda. Naime, u ovom Zakonu se po prvi put u Federaciji Bosne i Hercegovine od njegovog utemeljenja kao samostalnog, uvode odredbe o pravu na naknadu štete. U ovom radu ćemo napraviti osvrt na reformu penzijskog sistema u pogledu proširenja ovlaštenja, odnosno nadležnosti nosioca osiguranja.

Zakon o PIO Federacije Bosne i Hercegovine iz 1998. godine nije propisivao pravo nosioca osiguranja na naknadu štete, što je predstavljalo pravnu prazninu. Pravna praznina je po definiciji „društveni odnos koji nije regulisan opštom pravnom normom, a koji mora biti pravno regulisan, pa se stoga reguliše posebnom pojedinačnom pravnom normom. Ideal je razvijenog pravnog poretka da njegovi pravni izvori regulišu sva pitanja koja treba pravno regulisati, ostavljajući pojedinačnim aktima samo konkretizovanje normi sadržanih u izvorima prava. Međutim, i pored mnoštva pravnih izvora, nikada nije moguće sve do kraja unaprijed regulisati izvorima prava“. (Pravni leksikon, 1964) Pravna praznina u smislu nedostatka odredaba o pravu na naknadu štete nosiocu osiguranja, stvorilo je sudsku praksu koja je bila na stanovištu da to pravo ne pripada pošto nije propisano zakonom o PIO.

„Tumačenje pavnih praznina obuhvata odnos organa koji primjenjuje opštu pravnu normu prema pojedinačnom slučaju, koji tom normom nije obuhvaćen.“ (Kasagić & Salikić, 2016)

Pravne praznine nedostatka normi koje se odnose na pravo na naknadu štete nosiocu osiguranja, sudovi su tumačili na način da nosiocu osiguranja ne pripada pravo na naknadu štete po opštim propisima (Zakon o obligacionim odnosima), čime je sa aspekta nosioca osiguranja utemeljena negativna sudska praksa. Ova decenijska pravna praznina koja je popunjena reformskim zakonom je tema odvojenog razmatranja.

Prije penzijske reforme, stvarna nadležnost za postupanje i odlučivanje u predmetima vraćanja neosnovano isplaćenih penzija pripadala je sudovima.

Predmeti naknade štete nosiocima osiguranja utemeljili su sudsku praksu da nosioci osiguranja nemaju pravo na naknadu štete pošto ostvarivanje ovoga prava nije propisano Zakonom o PIO. „Objavljivanje, komentarisanje i šira obrada odluka viših upravnih instanci i redovnih sudova, predstavlja jedan putokaz za ujednačavanje upravno pravne prakse. Kao i za druge grane prava, tako i za upravno pravo zakonski propisi su najvažniji izvor prava.“ ((Dedić, 2001). Negativne presude za nosioca osiguranja u sporovima naknade štete stvorile su sudsku praksu koja je zasigurno uticala na promjenu izvora upravnog prava, odnosno zakona koji reguliše oblast penzijskog i invalidskog osiguranja. Međutim, ova praksa imala je znatno kraći uticaj u Republici Srpskoj, gdje se reformski zakon koji propisuje pravo nosiocu osiguranja na naknadu štete ovu oblast počeo primjenjivati 2009. godine, a u Federaciji Bosne i Hercegovine tek 2018. godine.

Novi Zakoni o PIO u entitetima određuje stvarnu nadležnost nosiocu osiguranja da donese rješenje kojim se utvrđuje visina duga i način vraćanja. (Zakon o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju i Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju);

Ovo rješenje predstavlja izvršnu ispravu podobnu za izvršenje, i ono se sprovodi u administrativnom izvršnom postupku, bez donošenja rješenja o izvršenju. Novi entitetski Zakon, takođe, određuje stvarnu nadležnost nosiocima osiguranja u smislu donošenja izvršne isprave podobne za izvršenje donošenjem rješenja o utvrđivanju duga i u slučajevima kada se preostali dio izvršnog postupka vodi kod nadležnih sudova. Dakle, postoje dva postupka vraćanja preplaćenih penzija, i to:

- „**potpuno upravni**“ kada se izvršna isprava (rješenje) kojim se utvrđuje preplata penzije, donosi u upravnom postupku i sprovodi u (upravnom) administrativnom postupku. Dakle, nosilac osiguranja kao organ uprave postupak vodi od donošenja rješenja do njegovog sprovođenja, odnosno vraćanja duga u cijelosti. Predmeti u kojima se postupak može sprovesti na ovaj način su oni u kojima je dužnik korisnik penzije (penzioner);
- „**djelimično upravni**“ kada se izvršna isprava (rješenje), kojim se utvrđuje preplata penzije, donosi u upravnom postupku, ali se postupak izvršenja sprovodi u sudskom izvršnom postupku. Predmeti u kojima se postupak izvršenja provodi u sudskom izvršnom postupku su oni u kojima dužnik nije penzioner.

Ova dva načina vođenja postupka vraćanja preplaćenih penzija će se objasniti u narednom dijelu rada.

„Niti jedan organ ne može preuzeti određenu upravnu stvar iz nadležnosti drugog organa i sam je riješiti osim ako je to zakonom predviđeno i pod uslovima propisanim tim zakonom, a ne nekim drugim ili nižim normativnim aktom organa uprave.“ (Kamarić & Festić, 2009) „Propisi kojima se određuje nadležnost predstavljaju imperativne norme **jus cogens**, tako da upravni organi i pravna lica moraju da se pridržavaju propisane nadležnosti. (Kamarić & Festić, 2009, str. 150)

### **RJEŠENJE O UTVRĐIVANJU PREPLAĆENOG IZNOSA**

„Smisao i cilj donešenog rješenja i zaključka u upravnom postupku je da se izvrše onako kako je određeno njihovim dispozitivom, u prvom redu dobrovoljno od osoba na koje se utvrđene obaveze odnose ili prisilno na način koji odredi nadležni organ za sprovođenje izvršenja.“ (Krijan, 2002) Prije posljednje penzijske reforme, nosilac osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine je pravo na naknadu štete za slučaj neosnovane isplate penzija, ostvarivao putem suda. U parničnom postupku nosilac osiguranja u svojstvu tužitelja, dokazivao je osnov za naknadu štete koju treba vratiti tuženi koji je neosnovano primio novčane iznose. Bio je to dugotrajan postupak od podnošenja tužbe za naknadu štete do donošenja pravosnažne presude na osnovu koje se pokretao izvršni postupak kod nadležnog suda.

U izvršnom postupku nosilac osiguranja je predlagao da se za slučaj da je dužnik penzioner izvršenje provede obustavom 1/3 penzije do namirenja cjelokupnog duga. Ukoliko dužnik nije bio penzioner, u izvršnom postupku izvršenje se predlagalo na drugim

sredstvima, kako to propisuje Zakon o izvršnom postupku (na pokretnim stvarima ili nepokretnostima).

Vraćanje neosnovao isplaćenih penzija predstavljao je mukotrpan i dugotrajan postupak koji je trajao godinama i naknada ovog vida štete koji se ostvrivao u sudskom postupku toliko je dugo trajao, da se gubila svrha njegovog pokretanja. Ovo posebno u predmetima u kojima dužnik nije bio penzioner i ishod izvršnog postupka koji se provodio na pokretnim, odnosno nepokretnostima, bio neizvjestan, pa je nekim od tih predmeta, nosilac osiguranja ostao uskraćen ne samo za naknadu štete već i naknadu sudskih troškova koji su nastajali kroz parnični i izvršni postupak.

U predmetima pretplata penzije, nosilac osiguranja je takođe pokušavao sporove riješiti zaključivanjem vansudskih nagodbi. Međutim, u najvećem broju slučajeva stranke su odbijale zaključiti poravnanje, smatrajući da ne moraju vratiti nešto što su primili greškom nosioca osiguranja, odnosno da nije bilo njihove zloupotrebe. Broj predmeta u kojima su se sredstva vraćala zaključivanjem poravnanja u upravnom postupku bio je zanemariv.

#### **RAZLOZI ISPLATE NEPRIPADAJUĆE PENZIJE**

U praksi postoji niz razloga zbog kojih može doći do neosnovane isplate penzija, a neki od njih su:

- Isplata porodične penzije staratelju maloljetnog djeteta kada dijete ne pohađa školu, odnosno kada se nosiocu osiguranja dostavi falsifikovana školska potvrda kako bi se penzija i dalje isplaćivala, te se na osnovu takve potvrde vrši isplata. Novi Zakona o PIO F BiH propisuje da dijete ima pravo na porodičnu penziju do navršenih 15 godina života, a poslije navršenih 15 godina života dijete ima pravo na porodičnu penziju do završetka redovnog školovanja, a najkasnije do navršenih 26 godina života. Uslov za isplatu porodične penzije je redovno školovanje za koje se jednom godišnje nakon upisa u školsku godinu nosiocu osiguranja dostavlja uvjerenje - potvrda o redovnom školovanju;
- Jedna od situacija kada dolazi do neosnovane isplate penzije je kada korisnik penzije zasnjuje radni odnos, a o ovoj promjeni ne obavijesti nosioca osiguranja. Problem zasnivanja radnog odnosa posebno je teško utvriti, odnosno otkriti, ako je penzioner koji prima penziju u Federaciji Bosne i Hercegovine zasnovao radni odnos u Republici Srpskoj, obzirom da baza podatak kojom raspolaže Fond u Federaciji ne raspolaže podacima o aktivnim osiguranicima i penzionerima u Republici Srpskoj;
- Pretplata može nastati i ako se nosilac osiguranja na vrijeme ne obavijesti o smrti penzionera, pa se za mjesec u kojem je smrt nastupila isplati penzija, na koju se ima pravo na isplatu ali obzirom da penzija za mjesec u kojem je penzioner umro ulazi u ostavinsku masu, pravo na njenu isplatu može se ostvariti samo na osnovu rješenja o nasljeđivanju;
- Takođe, do neosnovanih isplata dolazi i za slučaj smrti korisnika penzije ukoliko nosilac osiguranja nije obaviješten o ovoj činjenici. Ova preplata nastaje na način da nosilac osiguranja vrši isplatu penzije umrlom korisniku na račun banke, a zloupotrebom bankovne kartice, onaj ko je imao ovlaštenje za podizanje penzija, nastavi ih podizati i nakon smrti;

- Situacija kada je penzioneru isplaćeno više penzija nego što mu pripada nastaje i kada je istovremeno primao dvije penzije;
- Zatim, preplata može nastati i kada se penzija isplaćuje putem punomoćnika i nakon isteka punomoći (šest mjeseci) nastavlja se sa isplatom;
- U postupku odlučivanja o pravu na penziju često je potrebna dokumentacija nepotpuna, a često i bez nje (na primjer, podaci koji se pribavljaju iz poreske uprave o plaćenim doprinosima za neki period radnog staža za koji ne postoji dokaz) postoje uslovi da se donese tzv. privremeno rješenje o ostvarivanju prava na penziju koje se u praksi naziva akontativno. Penzija se isplaćuje po tom privremenom rješenju do pribavljanja preostalih dokaza, kada se ponovo vrši preračun visine penzije. Ukoliko je po novom rješenju, tzv. trajnom, iznos penzije na koju osiguranik ima pravo manja od one koja je određena privremenim rješenjem, nastaje razlika između ranije isplaćenih penzija i onih koje penzioneru pripadaju, odnosno nastaje preplata penzije;
- Korisnici porodične penzije (za udovicu ako je mlađa od 50 godina, a udovac mlađi od 60 godina) sklapanjem braka gube pravo na porodičnu penziju. Međutim, neprijavlivanjem ove činjenice, penzija se i dalje neosnovano isplaćuje čime nastaje preplata (Zakon o penzijskom/ mirovinskom i invalidskom osiguranju F BiH)
- Istovremeno korištenje prava na novčanu naknadu zbog fizičke onesposobljenosti i novčane naknade po istom osnovu po drugim propisima od centra za socijalni rad. Pravo na novčanu naknadu po tom osnovu ne može se koristiti dvostruko.

Dakle, suština problema, odnosno razlozi za neosnovane isplate penzija je lažiranje dokumentacije, ili neprijavlivanje činjenica, odnosno promjena, vezanih za pravo na isplatu penzije.

Novi reformski Zakoni o PIO Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske konačno propisuju pravo na naknadu štete, čime sudbina penzijskih fondova prestaje zavisiti od sudske prakse u primjeni opštih propisa.

#### **PROVOĐENJE RJEŠENJA O PRETPLATI PENZIJE - ADMINISTRATIVNO I SUDSKO IZVRŠENJE**

Postoje dvije vrste izvršenja i to sudsko i upravno ili administrativno. Svrha izvršnog postupka postiže se u jednom od ova dva modela zavisno od prirode postupka, a to su:

1. Administrativno izvršenje, odnosno provođenje rješenja o preplati penzije za dužnike, koji su penzioneri, i
2. Sudsko izvršenje, odnosno provođenje rješenja o pretplati penzije za dužnike, koji nisu penzioneri.

Definicija administrativnog izvršenja prema Pravnom leksikonu je: "administrativno izvršenje je postupak po kome se sprovodi izvršenje rješenja i zaključaka koji su postali izvršni u upravnom postupku, ili poravnanja sklopljenih u upravnom postupku. Administrativno izvršenje sprovode organi uprave po odredbama ZUP-a odnosno po odredbama posebnih zakona ili uredbi. Izvršna rješenja u upravnom postupku mogu se sprovesti i sudskim putem (sudsko izvršenje). Sudsko izvršenje sprovodi nadležni opštinski sud po posebnim propisima. Izvršenje se sprovodi po službenoj dužnosti ili po zahtjevu tražioca izvršenja." (Pravni leksikon, 1964)

Rješenje kojim nosilac osiguranja utvrđuje preplaćeni iznos penzije, a dužnik je penzioner, provodi se u postupku administrativnog izvršenja.

Naime, nosilac osiguranja u prvostepenom postupku donosi rješenje o utvrđivanju preplaćenog iznosa penzijskog primanja u kojem navodi visinu duga, način i rokove za povrat istoga. Ukoliko ovo rješenje postane pravosnažno (pravosnažnost rješenja u upravnom postupku znači da je upravni postupak završen u rješavanju određene upravne stvari i da se ni žalbom u upravnom postupku ni tužbom u upravnom sporu kao redovnim pravnim lijekovima ne može tražiti ispitivanje njegove zakonitosti) (Krijan, 2002) i izvršno (prvostepeno rješenje postaje izvršno istekom roka za žalbu, ako žalba nije izjavljena) (Zakon o upravnom postupku) njegovo sprovođenje ostvaruje se u administrativnom postupku. To znači da isto sprovodi nadležna služba nosioca osiguranja, koja od penzije dužnika odbija 1/3 do namirenja duga u cijelosti.

Međutim, sprovođenje odredaba novih zakona o PIO u pogledu ostvarivanja prava na vraćanje preplaćenog iznosa, ne može se uvijek realizovati u administrativnom postupku, već u postupku sudskog izvršenja.

Ukoliko dužnik preplaćenog iznosa nije penzioner (u radnom je odnosu ili ima neki drugi status, na primjer, nalazi se u dobrovoljnom osiguranju, vjerski je službenik, poljoprivrednik ili nezaposlen, ali nije penzioner), rješenje o utvrđivanju preplaćenog iznosa se ne može provesti administrativnim, već sudskim putem. Nakon pravosnažnosti i izvršnosti rješenja koje nosilac osiguranja donese u upravnom postupku, nosilac osiguranja nadležnom sudu dostavlja prijedlog za dozvolu izvršenja na osnovu izvršne isprave, a to je u ovom postupku navedeno rješenje. Sud dozvoljava predloženo izvršenje i postupak prinudne naplate se sprovodi nad sredstvima predloženim od strane nosioca osiguranja.

Odredbe Novog zakona o PIO Federacije Bosne i Hercegovine o pravu na povrat preplaćenih penzija ubrzavaju postupak prinudne naplate, skraćuju trajanje postupka, ovlašćuju nosioca osiguranja na utvrđivanje duga i sprovođenje izvršenja. Međutim, ipak sudski postupak nije u cijelosti isključen. On se još uvijek primjenjuje u slučajevima gdje je dužnik aktivni osiguranik ili ima drugi status. Čak i u ovakvim slučajevima, Novi zakon skratio je postupak prinudne naplate duga, obzirom da je izbjegnuto vođenje sudskog postupka za utvrđivanje duga, odnosno donošenje izvršne isprave, tj. presude u sudskom postupku. Donošenje izvršne isprave više nije stvarna nadležnost suda, već nosioca osiguranja koji donosi upravni akt.

### **PRAVO NOSIOCA OSIGURANJA NA NAKNADU ŠTETE**

U pogledu utemeljenja pravnog osnova za naknadu štete, Novi zakon o PIO Federacije Bosne i Hercegovine, Zakon o PIO Republike Srpske, kao i zakoni zemalja okruženja, sadrže poglavlje pod istim nazivom „Naknada štete“. Primjena zakonskih odredaba ovog poglavlja, konačno, propisuje pravo nosiocima osiguranja da nadoknade štetu zbog preplaćenih penzija, odnosno njihove isplate nekome kome ona nije pripadala. Zakoni zemalja okruženja, takođe, prenose stvarnu nadležnost za donošenje izvršne isprave na nosioca osiguranja, kao i na pravo na administrativno izvršenje te isprave, odnosno rješenja.

## **UPOREDNI PRIKAZ REFORMSKIH ZAKONA O PIO ZEMALJA OKRUŽENJA U DIJELU O PRAVU NOSIOCA OSIGURANJA NA NAKADU ŠTETE**

U narednom dijelu rada će se izvršiti uporedni prikaz odredaba koje se odnose na način naknade štete u entitetima i nekim državama okruženja.

### **Federacija Bosne i Hercegovine**

Zakon o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju, koji je usvojio Parlament Federacije Bosne i Hercegovine na sjednici Predstavničkog doma od 24.01.2018. godine i na sjednici Doma naroda od 25.01.2018. godine, objavljen je u Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine, broj 13/18, a njegova primjena počela je 01.03.2018. godine. Odredbe Zakona koje se odnose na naknadu štete obuhvaćene su sedmim poglavljem pod nazivom „Naknada štete“ i one glase:

Lice kome je na teret nosioca osiguranja izvršena isplata, na koju nije imalo pravo po zakonu, obavezno je da vrati nosiocu osiguranja primljeni iznos. (Zakon o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju Federacije Bosne i Hercegovine, str. 1) Nosilac osiguranja u upravnom postupku po službenoj dužnosti donosi rješenje o utvrđivanju preplaćenog iznosa penzijskog primanja u kojem navodi visinu preplaćenog iznosa, način i rokove za povrat istog. (Zakon o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju Federacije Bosne i Hercegovine, str. 2)

Rješenje o preplati penzije je izvršna isprava shodno propisu kojim se uređuje izvršni postupak. (Zakon o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju Federacije Bosne i Hercegovine, str. 3) Ako je dužnik korisnik penzije, nosilac osiguranja rješenjem može odrediti da preplaćeni iznos bude nadoknađen obustavom do trećine mjesečnog iznosa penzije sve dok se na taj način ne izmiri preplaćeni iznos. (Zakon o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju Federacije Bosne i Hercegovine, str. 4)

### **Republika Srpska**

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju koji sadrži odredbe o pravu nosioca osiguranja na naknadu štete u Republici Srpskoj stupio je na snagu 30.09.2000. godine. Međutim, ovaj zakon nije propisivao pravo nosioca osiguranja na donošenje rješenja kojim se o utvrđivanju preplaćenog iznosa, niti pravo nosioca osiguranja da preplaćeni iznos nadoknadi obustavom do trećine mjesečnog iznosa penzije.

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, koji se primjenjuje u Republici Srpskoj, Narodna skupština Republike Srpske usvojila je na sjednici održanoj dana 23.12.2011. godine, a objavljen je u Službenom glasniku Republike Srpske, broj 134/11. Odredbe ovog Zakona koje se odnose na naknadu štete obuhvaćene su u glavi IX pod nazivom „Naknada štete“ i one glase:

Naknada štete pričinjene Fondu, kao i povrat novčanih primanja iz penzijskog i invalidskog osiguranja isplaćenih bez pravnog osnova vrši se po propisima koji uređuju obligacione odnose, ako ovim zakonom nije drugačije propisano. (Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srpske)



Prema članu 161. lice kome je na teret Fonda izvršena isplata, na koju nije imao pravo po 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 zakonu pripada,
- b) koristilo pravo zbog toga što nije prijavilo promjene koje utiču na korišćenje, 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 zakonu. (Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srpske)

U slučaju iz člana 161. ovog zakona Fond po službenoj dužnosti donosi rješenje o utvrđivanju preplaćenog iznosa novčanog primanja, u kome navodi visinu preplaćenog iznosa, rokove i način vraćanja. (Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju RS, )

Preplaćeni iznos novčanog primanja iz stava 1. ovog člana Fond utvrđuje na osnovu konačnog rješenja kojim se određuje ispravan iznos penzije, u postupku koji vodi po službenoj dužnosti. (Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju RS) Ako je lice iz člana 161. ovog Zakona korisnik penzije, Fond rješenjem može odrediti da preplaćeni iznos bude nadoknađen obustavom do trećine mjesečnog iznosa penzije sve dok se na taj način ne izmiri preplaćeni iznos. (Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju RS)

Dakle, Zakon o PIO Republike Srpske iz 2000. godine priznaje pravo na naknadu štete, a tek Zakon iz 2011. godine propisuje pravo na donošenje rješenja o preplaćenom iznosu koje se, ukoliko je dužnik penzioner, provodi obustavom od penzije u upravnom izvršnom postupku.

### **Republika Srbija**

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju objavljen je u Službenom glasniku Republike Srbije, broj 14/2014, a primjenjuje se od 01.01.2015. godine. Odredbe Zakona koje se odnose na naknadu štete obuhvaćene su četrnaestim poglavljem pod nazivom „Naknada štete“ i one glase:

Naknada štete pričinjene fondu, odnosno povraćaj nezakonito i nepravilno izvršenih isplata penzija i drugih novčanih primanja iz penzijskog i invalidskog osiguranja vrši se po odredbama zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi, ako ovim zakonom nije drugačije uređeno. (Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srbije)

Fond donosi rješenje o utvrđivanju preplaćenog iznosa penzija u kojem navodi visinu preplaćenog iznosa i način za povraćaj istog. (Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srbije)

Fond može donijeti rješenje da preplaćeni iznos bude nadoknađen obustavom do 1/3 mjesečnog iznosa penzije sve dok se na taj način ne izmiri utvrđen preplaćen iznos penzija, ako se Fond i korisnik penzije sporazumiju o takvom načinu povraćaja preplaćenih iznosa penzija. (Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srbije )

## Republika Hrvatska

Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju koji propisuje pravo na naknadu štete objavljen je u Narodnim novinama Republike Hrvatske, broj 157/2013, a primjenjivao se od 01.01.2014. Odredbe Zakona koje se odnose na naknadu štete obuhvaćene su desetim poglavljem pod nazivom „Naknada štete i sticanje bez osnove“. Zakon o PIO u Republici Hrvatskoj primjenjuje od 01.01.2019. godine do danas, i glasi:

Osoba koja primi mirovinu ili neko drugo primanje iz mirovinskog osiguranja koje joj ne pripada dužna ga je vratiti Zavodu zbog sticanja bez osnove. ( Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju RH, str. 1) Zavod rješenjem u upravnom postupku po službenoj dužnosti utvrđuje visinu nepripadno isplaćenih sredstava stečenih bez osnove prema ovom članku. (Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju RH, str. 2)

Zavod može potraživanje s osnova nepripadne isplate iz st.1 i 2 ovoga člana namiriti prijebom iz mirovinskih primanja korisnika. (Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju RH, str. 3)

## Republika Crna Gora

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju objavljen je u Službenom listu Republike Crne Gore, broj 54/03, 39/04, 61/04, 79/04, 81/04, 14/07 i 47/07, 79/08, 14/10,78/10,34/11 i 66/12, 55/16, a primjenjuje se od 01.01.2017. godine. Odredbe Zakona koje se odnose na naknadu štete obuhvaćene su dvanaestim poglavljem pod nazivom „Naknada štete“. Ove odredbe ne sadrže odredbe o stvarnoj nadležnosti nosioca osiguranja u pogledu donošenja izvršne isprave, odnosno rješenja kojim se utvrđuje dug na način kako to propisuju Zakoni o PIO oba entiteta Bosne i Hercegovine i nekih zemalja okruženja. Zakon Republike Crne Gore sadrži odredbe koje se odnose na pravo na naknadu štete za slučaj prouzrokovanja invalidnosti. Odredbe o naknadi štete obuhvaćene su u glavi XII - naknada štete i one glase:

Naknada štete pričinjene Fondu, odnosno povraćaj nezakonito i nepravilno izvršenih isplata penzija i drugih novčanih primanja iz penzijskog i invalidskog osiguranja vrši se po odredbama zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi, ako ovim zakonom nije drukčije uređeno. (Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Crne Gore)

Zakon o PIO Crne Gore ne propisuje pravo nosioca osiguranja na naknadu štete kod preplate penzije, što predstavlja izuzetak u odnosu na Zakone zemalja okruženja.

## ZAKLJUČAK

Bosna i Hercegovina nema krovni zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, već je ova oblast ostavljena entitetima da ih regulišu. Reforma penzijskog sistema zbog toga ne zaživljava paralelno u oba entiteta, već odvojeno i u rasponu od nekoliko godina. Novi reformski zakoni u entitetima donijeli su različite uslove za ostvarivanje prava na penziju. Međutim, u pojedinim oblastima koje se odnose na zaštitu prava nosioca osiguranja, odredbe oba zakona su identične. Ovo se prije svega odnosi na poglavlje zakona u dijelu o pravu nosioca osiguranja na naknadu štete.

Zakoni o PIO oba entiteta propisuju pravo na naknadu štete po dva osnova.

Prvi osnov je pravo na povrat invalidskih penzija u slučajevima gdje je invalidnost nastala kao posljedica povrede na poslu ili saobraćajne nesreće. Entitetski zakoni prije reforme nisu propisivali to pravo, već se ono moglo ostvariti po opštim propisima odnosno Zakonu o obligacionim odnosima, ali sudovi njihovu primjenu nisu prihvatili, pošto ovo pravo nije propisivao Zakon o PIO.

Drugi osnov obuhvaćen reformskim zakonima o PIO Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske odnosi se na pravo na naknadu štete i vraćanja preplaćenih penzija. Pravo nosioca osiguranja da u upravnom postupku donese rješenje kojim utvrđuje dug, a u administrativnom izvršnom postupku taj dug lično naplati, određuje njegovu stvarnu nadležnost da cjelokupni postupak za vraćanje preplaćenih penzija sprovede u administrativnom (upravnom) izvršnom postupku, ukoliko je dužnik penzioner. Ukoliko dužnik nije penzioner, provodi se upravni postupak za utvrđivanje duga donošenjem rješenja, a izvršenje se provodi u sudskom izvršnom postupku. I u ovom drugom slučaju naplata je izvjesna, a cjelokupni postupak se ubrzava zakonskim određivanjem stvarne nadležnosti nosioca osiguranja da u upravnom postupku donese izvršnu ispravu podobnu za izvršenje u sudskom postupku.

Reformski zakon o PIO Republike Srpske, koji propisuje pravo na naknadu štete, primjenjuje se od 30.09.2000. godine, a u Federaciji Bosne i Hercegovine od 01.03.2018. godine.

Prvi put u istoriji samostalnog zakonodavstva Bosne i Hercegovine u oblasti PIO, entitetski zakoni štite Fondove propisujući pravo na naknadu štete po dva navedena osnova. Entitetski zakoni o PIO su popunjavajući pravne praznine koje su godinama nanosile štetu nosiocima osiguranja, odredili i stvarnu nadležnost nosioca osiguranja da u upravnom postupku utvrđuje dug i vraćaju sredstva koja im pripadaju.

Ovakva zaštita penzionih fondova nositeljima osiguranja omogućava brži, efikasniji i izvjesniji povrat neosnovano isplaćenih sredstava. Konačno je siromašenju penzionih fondova po osnovu nepripadajućih isplata došao kraj.

## LITERATURA

- Dedić, S. (2001). *Upravno pravo Bosne i Hercegovine, Magistrarski rad*. Sarajevo.
- Ibreljić, I., & Nuhanović, S. (2009). *Penzioni sistem i reforma penzionih sistema u svijetu*. Tuzla.
- Kamarić, M., & Festić, I. (2009). *Upravno pravo, opći dio, IV izmijenjeno i dopunjeno izdanje*. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
- Kasagić, R., & Salkić, A. (2016). *Osnovi prava i poslovno pravo*. Travnik: Internacionalni univerzitet Travnik u Travniku.
- Krijan, P. (2002). *Komentar zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine sa sudskom praksom*. Sarajevo.
- Popović, M., & Ranković, M. (1981). *Teorije i problemi društvenog razvoja*. Beograd: Beogradski izdavačko-grafički zavod.
- Pravni leksikon* (1964). Beograd: Savremena administracija.

- Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju RH.* Narodne novine Republike Hrvatske, broj 157/13,
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Crne Gore.* Službeni list Republike Crne Gore, broj 54/03, 39/04, 61/04, 79/04, 81/04, 14/07 i 47/07, 79/08, 14/10, 78/10, 34/11 i 66/12
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srbije.* Službenom glasniku Republike Srbije, broj 14/2014,
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srbije.* Sl. glasniku R Srbije, broj 14/2014
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srbije.* Sl. glasniku R Srbije, broj 14/2014
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srpske.* Službeni glasnik Republike Srpske, broj 134/11.
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju RS.* Sl. glasnik RS, broj 134/11
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju RS.* Sl. glasnik RS, broj 134/11
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju RS.* Sl. glasnik RS, broj 134/11
- Zakon o penzijskom/ mirovinskom i invalidskom osiguranju F BiH.* Sl. novine F BiH, broj 13/18,
- Zakon o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju Federacije Bosne i Hercegovine.* Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 13/18
- Zakon o penzijskom/mirovinskom i invalidskom osiguranju i Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju.* Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 13/18, čl. 134. i Službeni glasnik Republike Srpske, broj 134/11, 82/13 i 103/15
- Zakon o upravnom postupku.* Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 02/98 i 48/99

## Prof. Slavica Lukić, Ph.D

*PanEuropean University „Apeiron“, Banja Luka, mail: slavica.b.lukic@apeiron-edu.eu*

## Sunita Demirović, Ph.D

*Federal Institute for Pension and Disability Insurance, Bihać, sunita.demirovic4@gmail.com*

## Rights of Insurance Holders to the Compensation Damage in Bosnia and Herzegovina

**Summary:** The importance of the pension system in a society requires finding an optimal legal solution tailored to the needs, possibilities, and new changes in that system and society in general. Transition processes that Bosnia and Herzegovina has to adapt to in all spheres of life, the specificity of state regulation, the entity autonomy in the field of pension insurance, during one period the lack of a model for creating or reforming their own model of the pension system is the cause of slow reforms in this area. Thus, the Law on Pension and Disability Insurance of the Federation of Bosnia and Herzegovina was passed in 1998., applied for 20 years, despite its many shortcomings and overcrowding. This particularly refers to the fact that this Law did not provide protection to the Pension Fund of the Federation of Bosnia and Herzegovina, the insurance carrier in the Federation of Bosnia and Herzegovina, in terms of the right to compensation for damages that should have been exercised in court proceedings under general regulations, i.e. the Law on Obligations, and the case law did not “allow” it. Due to the lack of norms that would prescribe these rights, has caused the Pension Fund of the Federation of Bosnia and Herzegovina over the course of the last 20 years unbelievable damage. This situation lasted until the adoption of the new Law on Pension and Disability Insurance Fund of the Federation of Bosnia and Herzegovina (New Law on Pension and Disability Insurance Fund of BiH), which came to power on March 1, 2018. Finally, this law prescribes the right of the insurance carrier to compensation of damages.

**Keywords:** pension system, pension reform, insurance carrier, compensation of damages, overpayment of pensions, effects