

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 40. stav 5. i člana 60. stav 1. tač a) i b) i člana 61. stav 1. tačka g) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 27. novembra 2019. godine, d o n i o j e

## **ODLUKU**

Utvrđuje se da član 8. stav 3. Pravilnika o isplati pogrebnih troškova za umrlog korisnika penzije Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske broj: O- 459/2017 od 29. maja 2017. godine nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske i Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 134/11, 82/13 i 103/15).

Ne prihvata se inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti člana 10. Pravilnika o isplati pogrebnih troškova za umrlog korisnika penzije Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske broj: O- 459/2017 od 29. maja 2017. godine u dijelu kojim je propisano: "... objavljivanja na PIO Web servisu."

## **Obrazloženje**

Ljubiša Kobas iz Omarske, Prijedor, dao je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o isplati pogrebnih troškova za umrlog korisnika penzije broj: O-459/2017 od 29. maja 2017. godine. Iz suštine sadržaja inicijative proizlazi da se osporava, prije svega, ustavnost člana 10. navedenog pravilnika zbog toga što nije objavljen na način propisan članom 109. stav 2. Ustava Republike Srpske, kojim je utvrđeno da se prije stupanja na snagu, zakoni, drugi propisi i opšti akti državnih organa objavljuju u odgovarajućem službenom glasilu. Osim toga, davalac inicijative osporava zakonitost člana 8. stav 3. Pravilnika i to sa stanovišta člana 153. tačka e) Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 134/11) i člana 336. Zakona o obligacionim odnosima (Službeni list SFRJ br. 29/78, 39/85, 57/89 i "Službeni glasnik Republike Srpske" br. 17/93, 3/96, 39703 i 74/04). Naime, davalac inicijative smatra da predmetne zakonske odredbe ne daju ovlašćenje donosiocu akta da isplatu pogrebnih troškova licu koje je snosilo pogrebne troškove za umrlog korisnika penzije uslovljava potpisivanjem "izjave o prebivanju" kojom prihvata da se iz ovih troškova namiri dug umrlog korisnika penzije. Iz navedenih razloga predlaže da Sud utvrdi da osporeni pravilnik nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

Donosilac akta osporio je, prije svega, navode davaoca inicijative koji se tiču načina na koji je osporeni pravilnik objavljen. S tim u vezi u odgovoru se navodi da Fond, saglasno odredbi člana 3. stav 1. Statuta Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 31/16), ima status organizacije koja vrši javna ovlašćenja, u skladu sa odredbama Zakona o sistemu javnih službi ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 68/07 i 109/12) tako da se, kada je u pitanju objavljivanje propisa, primjenjuje član 3. stav 2. alineja 4. Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa Republike Srpske" br. 67/95 i 110/08) prema kojem drugi organi i institucije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske objavljuju u "Službenom glasniku Republike Srpske" propise i druge akte koje u okviru svoje nadležnosti donose, ako je zakonom propisano objavljivanje njihovog propisa. Imajući u vidu da Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju nije propisana obaveza objavljivanja Pravilnika o isplati pogrebnih troškova za umrlog korisnika penzije donosilac akta u odgovoru zaključuje da nije ni imao obavezu da ovaj akt objavi u službenom glasilu, zbog čega je isti objavio samo na zvaničnoj internet stranici Fonda te

ga, na taj način, učinio dostupnim građanima. Oспорavajući navode davaoca inicijative koje se odnose na osporeni član 8. stav 3. Pravilnika donosilac akta navodi da "izjava o prebijanju" nije uslov za isplatu pogrebnih troškova, nego osnov po kojem se isplata pogrebnih troškova umanjuje za iznos duga umrlog korisnika prava, odnosno da "izjava o prebijanju" ne uslovljava samu isplatu. Naime, u odgovoru se tvrdi da lice koje je snosilo pogrebne troškove, a koje je najčešće i nasljednik umrlog, potpisuje "izjava o prebijanju" po principu dobrovoljnosti i na taj način ima mogućnost da namiri dug umrlog i izbjegne sudski postupak koji bi uvećao postojeći dug za kamate i troškove postupka.

Pravilnik o isplati pogrebnih troškova za umrlog korisnika penzije broj O - 459/2017 od 29. maja 2017. godine donio je Upravni odbor Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske, na osnovu člana 102. stav 1. tačka v) i člana 153. stav 1. tačka e) Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 134/11, 82/13 i 103/15) i člana 15. stav 1. tačka 4. Statuta Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 31/16). Ovim pravilnikom bliže se uređuju: lica koja mogu koristiti sredstva za isplatu pogrebnih troškova za umrlog korisnika penzije, uslovi pod kojim se ta sredstva mogu koristiti, sadržaj obrasca zahtjeva, potrebna dokumentacija koja se prilaže uz zahtjev, rok za podnošenje zahtjeva, način informisanja javnosti i druga pitanja u vezi sa isplatom pogrebnih troškova. Pravilnikom je, između ostalog, propisano: u slučaju kada umrli korisnik penzije ima utvrđen dug prema Fondu, isplata pogrebnih troškova se umanjuje za iznos duga, a na osnovu potpisane "izjave o prebijanju", lica koje je snosilo pogrebne troškove iza umrlog (član 8. stav 3), da će se radi informisanja javnosti ovaj pravilnik i važeća odluka Upravnog odbora Fonda o visini pogrebnih troškova za umrlog korisnika penzije objaviti na internet stranici Fonda (član 9) i da pravilnik stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja na PIO Web servisu (član 10).

Polazeći od sadržine inicijative Sud je, prije svega, utvrdio da davalac inicijative postavlja pitanje ustavnosti člana 10. Pravilnika o isplati pogrebnih troškova za umrlog korisnika penzije u dijelu kojim je propisano: "... objavljivanje na PIO Web servisu" odnosno da davalac inicijative smatra da navedenom odredbom propisani način objavljivanja osporenog pravilnika nije u saglasnosti sa članom 109. stav 2. Ustava. Imajući u vidu navedeno Sud je razmotrio da li su osnovani navodi davaoca inicijative koji se odnose na način na koji je objavljen osporeni pravilnik jer navedena činjenica predstavlja prethodno pitanje od koje zavisi da li će Sud meritorno ocjenjivati ustavnost i zakonitost osporene odredbe člana 8. stav 3. Pravilnika.

S tim u vezi Sud je imao u vidu odredbu člana 109. Ustava, kojom je utvrđeno da se prije stupanja na snagu, zakoni, drugi propisi i opšti akti državnih organa objavljuju u odgovarajućem službenom glasilu (stav 2).

Takođe, Sud je imao u vidu za ovaj predmet relevantne odredbe Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 134/11, 82/13 i 103/15), Zakona o sistemu javnih službi ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 68/07, 109/12 i 44/16), Zakona o republičkoj upravi ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 115/18), Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 67/05 i 110/08), kao i Statuta Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 31/16).

Odredbama člana 97. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju je propisano da je Fond organizacija koja vrši javna ovlašćenja radi ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja (stav 1), te da se na organizaciju i rad Fonda primjenjuje zakon kojim se uređuje sistem javnih službi (stav 2).

Zakonom o sistemu javnih službi uređuje se sistem javnih službi, obavljanje djelatnosti javne službe, osnivanje, organizacija i rad javne službe i druga pitanja od značaja za organizaciju i rad javne službe (član 1. stav 1), te je, između ostalog, propisano da se radi ostvarivanja opšteg interesa kojim se obezbjeđuje ostvarivanje prava i dužnosti pravnih i fizičkih lica i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u oblasti: obrazovanja, nauke, kulture, učenickog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, društvene brige o djeci, socijalne zaštite, socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite životinja, zdravstvene zaštite biljaka i drugih društvenih djelatnosti, osnivaju ustanove (član 3. stav 1); da ustanova koju osniva Republika i /ili jedinica lokalne samouprave kao jedini osnivač je javna ustanova (član 13), te da ustanova ima svojstvo pravnog lica, koje stiče upisom u registar kod nadležnog suda (član 14. stav 1).

Zakonom o republičkoj upravi osnivaju se ministarstva, republičke uprave i republičke upravne organizacije (u daljem tekstu: organi uprave), uređuje način njihovog djelovanja, poslovi uprave, unutrašnja organizacija organa uprave, uređenje organa uprave, unutrašnji nadzor, sukob nadležnosti, rješavanje o žalbi, izuzeće, odnos organa uprave sa drugim organima i organizacijama, prenošenje i povjeravanje poslova uprave, javnost rada i odnosi sa građanima, sredstva za rad organa uprave, državni službenici i namještenici, kancelarijsko poslovanje i druga pitanja od značaja za osnivanje, organizaciju i rad republičke uprave (član 1), te je, i to članom 2, propisano da je republička uprava dio izvršne vlasti Republike Srpske koja vrši poslove u okviru prava i dužnosti Republike Srpske (stav 1), da poslove uprave obavljaju ministarstva i drugi republički organi uprave (stav 2), a članom 12. da poslove uprave obavljaju ministarstva, republičke uprave i republičke upravne organizacije (stav 1).

Zakonom o objavljivanju zakona i drugih propisa Republike Srpske uređuje se način objavljivanja zakona, drugih propisa i opših akata Republike Srpske (u daljem tekstu: propisi i drugi akti) u službenom glasniku Republike Srpske (član 1). Odredbom člana 3. stav 1. ovog zakona je propisano da se u "Službenom glasniku Republike Srpske" objavljuju propisi i drugi akti koje u okviru svoje nadležnosti donose: predsjednik Republike Srpske, Narodna skupština Republike Srpske, Vijeće naroda Republike Srpske, Vlada Republike Srpske, Ustavni sud Republike Srpske i visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, a stavom 2. alineja 4. istog člana da drugi organi i institucije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske objavljuju u "Službenom glasniku Republike Srpske" propise i druge akte koje u okviru svoje nadležnosti donose, ako je zakonom propisano objavljivanje njihovog propisa.

Odredbom člana 3. stav 1. Statuta Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske je propisano da Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske, upisan u registarski uložak br. / MBS 3-92, Okružni privredni sud u Bijeljini, nastavlja da radi kao organizacija koja vrši javna ovlašćenja radi ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, sa svojstvom pravnog lica sa pravima, obavezama i odgovornostima utvrđenim Zakonom, drugim propisima koji uređuju sistem javnih službi i ovim statutom.

Polazeći od sadržaja odredbe člana 109. Ustava, prema kojoj se prije stupanja na snagu,

zakoni, drugi propisi i opšti akti državnih organa objavljuju u odgovarajućem službenom glasilu i imajući u vidu navedene zakonske odredbe Sud je ocijenio da Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske nije bio u obavezi da osporeni pravilnik objavi u "Službenom glasniku Republike Srpske".

Naime, nesporno je da navedena ustavna odredba isključuje mogućnost da opšti akt državnih organa stupe na snagu prije nego što su na odgovarajući način objavljeni. Međutim, po ocjeni Suda, Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske nije organ republičke uprave nego organizacija koja vrši javna ovlašćenja radi ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja. Ovakva ocjena Suda u pogledu statusa Fonda proizlazi iz odredaba Zakona o republičkoj upravi, kojim je propisano da poslove republičke uprave obavljaju ministarstva, republičke uprave i republičke upravne organizacije, kao i odredaba Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i Statuta Fonda kojim je propisano da je Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske organizacija koja vrši javna ovlašćenja radi ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja.

Polazeći od izloženog, a imajući pri tome u vidu odredbu člana 3. stav 2. alineja 4. Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa Republike Srpske prema kojoj drugi organi i institucije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske u "Službenom glasniku Republike Srpske" objavljuju propise i druge opšte akte koje u okviru svoje nadležnosti donose, ako je zakonom propisano objavljivanje njihovih propisa, kao i da Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, za čije izvršenje je osporeni akt donesen, a niti bilo kojim drugim zakonom, nije predviđena obaveza objavljivanja osporenog pravilnika u "Službenom glasniku Republike Srpske", Sud je ocijenio da način na koji je objavljen osporeni akt (član 10. Pravilnika), dakle na zvaničnoj internet stranici Fonda, nije u nesaglasnosti sa članom 109. stav 2. Ustava.

Ocjenjujući ustavnost i zakonitost člana 8. stav 3. Pravilnika Sud je imao u vidu da je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, između ostalog, propisano da Upravni odbor Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske usvaja druga opšta akta (član 102. stav 1. tačka v); da se sredstva za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja i rad Fonda obezbjeđuju iz: doprinosa, budžeta Republike, dobiti Penzijskog rezervnog fonda Republike Srpske u skladu sa zakonom (tačka v), izdavanja u zakup i prodaje imovine Fonda, kamata na novčana sredstva, usluga stručne službe Fonda, subvencija i donacija i drugih izvora u skladu sa zakonom (član 152); da se sredstva iz člana 152. ovog zakona mogu koristiti za pogrebne troškove za umrlog korisnika penzije (član 153. tačka e); da se naknada štete pričinjena Fondu, kao i povrat novčanih primanja iz penzijskog i invalidskog osiguranja isplaćena bez pravnog osnova vrši po propisima koji uređuju obligacione odnose, ako ovim zakonom nije drugačije propisano (članom 160); da je lice kome je na teret Fonda izvršena isplata, na koju nije imao pravo po ovom zakonu, obavezno da vrati Fondu primljeni iznos ako je: na osnovu neistinitih ili netačnih podataka koje je znalo ili moralo znati da su neistiniti, odnosno netačni, ili na drugi protivpravan način ostvarilo pravo u većem obimu nego što mu po ovom zakonu pripada, koristilo pravo zbog toga što nije prijavilo promjene koje utiču na korišćenje, gubitak ili obim prava, a znalo je ili moralo znati za te promjene i primalo novčani iznos veći od iznosa koji mu pripada po ovom zakonu (član 161); da u slučaju iz člana 161. ovog zakona Fond donosi rješenje o utvrđivanju preplaćenog iznosa novčanog primanja, u kome navodi visinu preplaćenog iznosa, rokove i način

za vraćanje (član 162), da rokovi zastarjelosti potraživanja naknade štete u slučajevima iz ovog zakona počinju teći od dana kada je u upravnom postupku postalo konačno rješenje kojim je priznato pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja, odnosno kojim je utvrđena pretplata novčanog primanja (član 168).

Uz to, Sud je imao u vidu i Zakon o nasljeđivanju ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 1/09, 55/09 i 91/16) kojim je, između ostalog, i to članom 163, propisano da nasljednik odgovara za dugove ostaviočeve do visine vrijednosti naslijeđene imovine (stav 1), da nasljednik koji se odrekao nasljeđa ne odgovara za dugove ostaviočeve (stav 2), da kad ima više nasljednika, oni odgovaraju solidarno za dugove ostaviočeve i to svako do visine vrijednosti svog nasljednog dijela, bez obzira na to da li je izvršena dioba nasljedstva (stav 3), da se među nasljednicima dugovi dijele srazmjerno njihovim nasljednim dijelovima, ako testamentom nije drugačije određeno (stav 4).

Polazeći od navedenih odredbi Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Sud je ocijenio da je Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske odnosno njegov Upravni odbor bio ovlašćen da osporenim pravilnikom propiše način ostvarivanja prava na naknadu pogrebnih troškova za umrlog korisnika penzije. Međutim, donosilac akta nije, po ocjeni Suda, imao osnova u zakonu da osporenim članom 8. stav 3. Pravilnika propiše da se isplata pogrebnih troškova za umrlog korisnika penzije umanjuje za iznos utvrđenog duga koji umrli korisnik penzije ima prema Fondu, a na osnovu potpisane "izjave o prebijanju" lica koje je snosilo pogrebne troškove iza umrlog, dakle da isplatu pogrebnih troškova licu koje je snosilo pogrebne troškove u suštini uslovljava potpisivanjem "izjave o prebijanju", posebno kada se ima u vidu da su pitanja nasljeđa, a u okviru toga i pitanja odgovornosti nasljednika za dugove umrlog regulisana Zakonom o nasljeđivanju. Na osnovu navedenih razloga Sud je ocijenio da je donosilac akta osporenim propisivanjem iz člana 8. stav 3. Pravilnika izašao iz okvira svojih zakonskih ovlašćenja.

S obzirom na to da osporena odredba člana 8. stav 3. Pravilnika nije, po ocjeni Suda, u saglasnosti sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, a da prema odredbi člana 108. stav 2. Ustava propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom, Sud je ocijenio da navedena odredba Pravilnika nije u saglasnosti ni sa Ustavom.

Kako je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje Sud je, na osnovu člana 40. stav 5. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 104/11 i 92/12), u ovom predmetu odlučio bez donošenja rješenja o pokretanju postupka.

Na osnovu izloženog Sud je odlučio kao u izreci ove odluke.

Ovu odluku Ustavni sud je donio u sastavu: predsjednik Suda mr Džerard Selman i sudije: Vojin Bojanić, Amor Bukić, Zlatko Kulenović, prof. dr Duško Medić, Irena Mojović, prof. dr Marko Rajčević i akademik prof. dr Snežana Savić.

Broj: U-87/18  
27. novembra 2019. godine

PREDSJEDNIK  
USTAVNOG SUDA  
Mr Džerard Selman, s.r.