

## ПРАВНИ СТАВ

### ПРАВО КОРИСНИКА СА ТЕРИТОРИЈЕ АП КОСОВО И МЕТОХИЈА НА НАКНАДУ ШТЕТЕ ПОЧЕВ ОД 01.01.2021. ГОДИНЕ

Редован суд није надлежан да одлучује о правима корисника примања из буџета Републике Србије и буџета јединица локалне самоуправе по Закону о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица („Службени гласник РС“ бр. 18/2020) као претходном питању у парници за накнаду штете због незаконитог и неправилног рада органа тужене, у којој је захтев заснован на наводу да се не врши исплата по решењима донетим по раније важећим прописима, пошто о условима за остварење и обиму права одлучују тим законом одређени органи по правилима управног поступка.

### Образложење

Правно питање везано је за парничне предмете по тужбама физичких лица са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија, против тужене Републике Србије, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, ради накнаде штете. Тужбе се заснивају на наводима да су тужиоцима решењима управних органа, која су у претежном броју предмета доношена у периоду до 10.03.1993. године, када је ступио на снагу Уставни закон о изменама и допунама Уставног закона за спровођење Устава РС („Службени гласник РС“ број 20/93), али и након тога, позивом на законе објављиване у „Службеном листу САПК“, „Службеном листу СРЈ“ и „Службеном гласнику РС“ признавана права из личну инвалиднину, допунску инвалиднину и ортопедски додатак и да је исплата по тим решењима обустављена марта 1999. године. У делу предмета тужбе садрже и наводе да су тужиоци право на исплату у односу на тужени Републику Србију у протеклом периоду остваривали на основу правноснажних пресуда, којима им је досуђивана накнада штете позивом на одговорност по члану 172. Закона о облигационим односима, у висини накнада утврђених вештачењем са полазиштем на приложена решења. По истом правном основу у актуелним парницама тужиоцима је признато право на исплату за период до 01.01.2021. године, а правно питање односи се на примену одредби Закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица („Службени гласник РС“ бр. 18/2020). Тужбе не садрже друге чињеничне наводе на околност постојања основа обавезе, нити је предложено извођење других доказа, осим читања решења на основу којих је право признато.

Правни оквир за спорно правно питање садржан је у:

1. Закону о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица („Службени гласник РС“ бр. 18/2020), којим су уређена права и услови за остваривање права бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата, чланова породица палих и умрлих бораца и умрлих војних инвалида и лица које је погинуло или умрло у Војсци Србије у миру, чланова породица умрлих цивилних инвалида рата и цивилних жртава рата (члан 1.). По овом закону, средства за остваривање и коришћење права прописана овим законом обезбеђују се у буџету Републике Србије и буџету јединице локалне самоуправе (члан 4.); права су таксативно набројана у члану 32. става 1. у 25

тачака, међу којима су лична инвалиднина, породична инвалиднина и ортопедски додатак. Ставом 2. овог члана закона прописано је да општина, град, Град Београд, односно аутономна покрајина, могу својим прописима утврђивати и друга права или утврдити већи обим права од обима права утврђених овим законом и повољније услове за њихово остваривање, ако у свом буџету обезбеде средства за те намене. Права из овог закона обезбеђују се у поступку предвиђеном законом којим је уређен општи управни поступак, ако овим законом није друкчије уређено (члан 133.); инвалидитет, постојање више оштећења која одговарају инвалидитету 1. групе, вероватноћа промене процента инвалидитета, додатак за негу, ортопедски додатак, право на новчану накнаду за набавку путничког моторног возила, чињеница да је болест, односно смрт у узрочној вези са вршењем војне службе, потреба војног инвалида за медицинско-техничим помагалом, утврђују се на основу налаза и мишљења лекарских комисија коју у првом степену чине три лекара специјалиста, у другом степену пет лекара специјалиста; чланове, заменике лекарских комисија, секретаре и заменике секретара лекарских комисија именује министар, који одређује седиште и подручје њиховог рада, као и висину накнада за рад чланова комисија; другостепена лекарска комисија и посебна лекарска комисија имају седиште у седишту другостепеног органа; министар прописује начин рада лекарских комисија у поступку за остваривање права по овом закону (члан 153); о правима из овог закона у првом степену решава општинска, односно градска управа по месту пребивалишта странке, која ове послове обавља као поверене послове (члан 155. став 1.); о правима из овог закона у другом степену решава министарство, а за територију Аутономне покрајине Војводине и територију Града Београда, одговарајући орган Аутономне покрајине Војводине, односно Града Београда (члан 158. став 1.); против решења донетог у првом степену, дозвољена је жалба; решење донето у првом степену којим се признају права, између осталих и она која су тужиоцима била призната подлеже ревизији; о жалби и ревизији одлучује другостепени орган (члан 159.); против коначног решења донетог по жалби, као и против коначног решења донетог у вршењу ревизије може се покренути управни спор (члан 167.); првостепени орган, по службеној дужности, до дана почетка примене овог закона, донеће решења којима ће права призната по прописима који важе до почетка примене овог закона провести и признати у складу са овим законом у погледу назива права, прописане основице за утврђивање износа права, процентуалних износа права од основице и начина усклађивања новчаних примања, таксативно наведених у девет тачака – међу којима су лична инвалиднина, породична инвалиднина и ортопедски додатак (члан 199. став 1.); првостепени орган, по службеној дужности, до дана почетка примене овог закона, спровешће поступак утврђивања породичних и имовинских услова за остваривање и коришћење права и донети решења којима ће права призната по прописима који важе до почетка примене овог закона превести и признати у складу са овим законом у погледу назива права, прописаног основа за утврђивање права, процентуалних износа права од основа и начина усклађивања за новчана примања у пет таксативно наведених тачака (члан 199. став 2.); права по решењима донетим у складу са ставовима 1. и 2. овог члана признају се од почетка примене овог закона (члан 199. став 3.); исплата права признатих решењима донетим по прописима која су одредбом члана 3. став 1. Уставног закона о изменама и допунама Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 20/93) престали да важе, у складу са чланом 5. став 1. тог закона, престаје даном ступања на снагу закона, са којим даном престаје и важење решења којима су права призната, о

чему није потребно доносити посебна решења (члан 201. став 1.); за права која су призната по прописима из става 1. овог члана по службеној дужности донеће се решења којима ће се основица за обрачун износа утврдити према члану 33. овог закона (члан 201. став 2.); о праву на основу новчаних накнада, допунску новчану накнаду и изузетну новчану накнаду признату по закону о материјалном обезбеђењу и здравственој заштити учесника народноослободилачког рата („Службени лист САПК“ бр. 5/79), као и о праву на инвалидски додатак, посебан инвалидски додатак, породични додатак, професионалну рехабилитацију признатом по Закону о инвалидском додатку и другим правима војних инвалида („Службени лист САПК“ бр. 24/79), одлучиће се у складу са чланом 198. и 199. овог закона и даље остварити под условима и обиму и на начин прописан овим законом, са правним дејством овог решења од почетка примене овог закона (члан 201. став 3.); корисник са територије АП Косово и Метохија, на којој је Резолуцијом 1244 Савета безбедности Организације уједињених нација успостављена Привремена административна мисија ОУН, у поступку из ст. 1. и 4. овог члана је у обавези да надлежном органу који води поступак по овом закону приложи доказ о околностима под којима је задобијено телесно оштећење или погибија члана породице по основу кога је признато основно и изведено право од Министарства одбране и Министарства унутрашњих послова и доказ о држављанству Републике Србије (члан 201. став 5.). Осим у наведеним одредбама, закон члановима 190. - 198. регулише услове за остваривање других права предвиђених тим законом, али пошто ова права нису предмет спора ограничавам се на констатацију да је и за њихово остваривање, за случај да су раније призната предвиђен поступак превођења у права по том закону. Одредбама члана 211. у 11 тачака прописано је који закони, односно поједине одредбе закона и које уредбе престају да важе даном почетка примене тог закона, док је чланом 212. прописано да закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ – што је 11.03.2020. године, а да се примењује од 01.01.2021. године.

2. Закону о државној управи („Службени гласник РС“ бр. 79/05 ... 30/18), којим је предвиђено да је државна управа део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије; да државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације (члан 1.); поједини послови државне управе законом се могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и Граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (у даљем тексту: имаоци јавних овлашћења) (члан 4.); за штету коју својим незаконитим и неправилним радом органи државне управе проузрокују физичким и правном лицима одговара Република Србија; имаоци јавних овлашћења сами одговарају за штету коју својим незаконитим или неправилним радом проузрокују физичким и правним лицима у вршењу поверених послова државне управе (члан 5.); органи државне управе самостални су у вршењу својих послова и раде у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката (члан 7.); органи државне управе решавају у управним стварима и доносе управне акте; органи државне управе решавају о жалбама и ванредним правним средствима на управне акте које су донели они или имаоци јавних овлашћења, према закону (члан 17.); унутрашњи надзор јесте надзор који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе; унутрашњи надзор састоји се од надзора над радом, од инспекцијског надзора преко управне инспекције и од других облика надзора уређених посебним законом (члан 45.); надзор над радом састоји се

од надзора над законитошћу рада и надзора над сврсисходношћу рада органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе; надзором над законитошћу рада испитује се спровођење закона и других општих аката, а надзором над сврсисходношћу рада делотворност и економичност рада и сврховитост организације послова (члан 46. ставови 1. и 2.); орган државне управе овлашћен је да у вршењу надзора над радом, између осталог, издаје инструкције, наложи предузимање послова које сматра потребним, непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други акт, предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена (члан 47.); надзорни орган државне управе дужан је да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности; ако ималац јавних овлашћења и поред вишеструких упозорења не почне да врши поверени посао, или не почне да га врши правилно или благовремено, надлежни орган државне управе пружима извршење посла, најдуже на 120 дана (члан 56.).

3. Закону о општем управном поступку („Службени гласник РС“ бр. 18/16, 95/18 и 2/23), којим је прописано да је поступак који је у интересу странке покренут по службеној дужности када орган предузме било коју радњу ради вођења поступка (члан 91. став 2.); када је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке и када се о управној ствари одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 30 дана од покретања поступка (члан 145. став 2.); странка има право на жалбу ако решење није издато у законом одређеном року (члан 151. став 3.); жалба која је поднета зато што решење није издато у законом одређеном року предаје се другостепеном органу (члан 161.).

4. Закону о управним споровима („Службени гласник РС“ бр. 111/09), којим је предвиђено да се тим законом обезбеђује судска заштита појединачних права и правних интереса и законитост решавања у управним и другим Уставом и законом предвиђеним појединачним стварима (члан 1. став 2.); управни спор решава Управни суд (члан 8. став 1.); управни спор може се покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт, под условима предвиђеним тим законом (члан 15.); ако другостепени орган, у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеном краћем року није донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке поднетом другостепеном органу, странка по истеку тог рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта (члан 19.); када је тужба поднета на основу члана 19. овог закона, а суд нађе да је основана, пресудом ће уважити тужбу и наложити да надлежни орган донесе решење. Ако суд располаже потребним чињеницама, а природа ствари то дозвољава, он може својом пресудом непосредно решити управну ствар (члан 44.).

Из напред наведених одредби следи закључак да је Законом о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица, који је у примени од 01.01.2021. године, на целовит начин регулисана област борачко-инвалидске заштите. Област ових односа била је регулисана у низу закона, као и подзаконских прописа доношених у дугом временском периоду, што је био разлог да држава, која обезбеђује финансијска средства за остваривање права, донесе закон и систематизује права по називу, те пропише услове за остваривање тих права, као и правила поступка у коме се права остварују.

Везано за права која су спорна (инвалиднине и ортопедски додатак), а тужиоцима су била призната решењима донетим на основу савезних и републичких прописа који су по члану 201. закона престали да важе, чланом 199. је предвиђена обавеза надлежних управних органа да од ступања на снагу закона 11.03.2020. године до почетка примене закона 01.01.2021. године донесу решења о превођењу права по службеној дужности. Овим решењима надлежни орган управе има обавезу да утврди назив права, пропише основице за утврђивање износа права, одреди процентуални износ права од основице и начин усклађивања. За решења која су донета на основу покрајинских закона, који су престали да важе на основу члана 5. став 1. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 20/93), предвиђено је да ступањем на снагу закона решења којима су призната права престају да важе и да о томе није потребно доносити посебна решења. Надаље је предвиђено да ће надлежни управни орган по службеној дужности донети решења којима ће одлучити под којим условима и у ком обиму се остварују права предвиђена тим законом, са дејством решења од почетка примене закона.

Питање разграничења између судске и управне надлежности у области борачко-инвалидске заштите не појављује се први пут као спорно правно питање у пракси редовних судова. Према правном схватању Грађанског одељења Врховног суда Србије, које је утврђено на седници 06.04.2004. године, надлежност органа управе за поступање по захтеву за остваривање права на накнаду по Закону о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца и накнаде по Закону о војсци не искључује надлежност редовног суда да поступа у парници ради накнаде штете због незаконитог или неправилног рада. Из образложења усвојеног схватања произилази да је захтев за накнаду штете тада био заснован на тврдњи да је решењем управног органа одређено право, али да не садржи осуду на чинидбу и због тога није подобно за принудно извршење. Постојала су два становишта, али су оба била сагласна по питању да се права морају остваривати у управном поступку, пошто је обавеза државе јавно-правног карактера. Мањински став био је да када се одлучи о праву корисника, то право постаје новчано потраживање корисника, односно дуг државе. Већински став био је да о захтеву за чинидбу одлучује орган управе над којим се контрола законитости рада врши у управном спору, а да би надлежност суда постојала тек у ситуацији када би постојао неправилан и незаконит рад управних органа, и на тим чињеницама тужба заснивала.

Тужиоци право на накнаду штете заснивају једино на тврдњи да им је по раније донетим решењима марта месеца 1999. године обустављена исплата. По одредбама чланова 190.-201. Закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица тужиоцима не припада право на исплату по решењима која су заснована на ранијим прописима, већ је за остваривање права која су предвиђена тим законом неопходно доношење новог решења. Права која регулише закон и о којима се одлучује посебним решењима су јавноправног карактера. Решења у првом степену доносе општинске управе, које послове обављају као поверене. Против првостепеног решења је дозвољена жалба, о којој одлучује ресорно министарство. Против другостепеног решења се може водити управни спор пред Управним судом. Органи вештачења постојања и обима права су лекарске комисије које формира министарство. Министарство, у ситуацији када се поверени посао не обавља, по праву надзора има овлашћење (члан 47. Закона о државној управи) и дужност најдуже 120 дана (члан 56. Закона о државној управи) да непосредно преузме посао, ако друкчије не може да се изврши закон. Решења су требала

да се донесу у периоду од 11.03.2020. до 01.01.2021. године, тужиоци суду не пружају било какве податке о вођењу и исходу управног поступка, па по одредбама чланова 228. и 229. ЗПП нису испуњени процесни услови за утврђивање ових чињеница у парничном поступку. Иако је прописано да се управни поступак води по службеној дужности, тужиоци који имају интереса за превођење, односно поновно утврђивање права за случај да је изостало доношење новог решења имају право да о тој чињеници обавесте министарство, које је по закону орган који врши надзор над повереним пословима. Специјалним законом је као крајњи рок за доношење решења управе предвиђен 01.01.2021. године, па тужиоци након тог датума могу ресорном министарству, као другостепеном органу поднети и жалбу, односно након тога Управном суду тужбу због „ћутања управе“, јер нема места примени опште норме Закона о општем управном поступку, по којој је обавеза доношења првостепеног решења у року од 30 дана условљена претходном активном службеном радњом којом се покреће поступак. Другачије тумачење процесних правила садржаних у општем и посебном закону би обесмислило институт „ћутања управе“, те ампутирало из правног система надлежност државне управе у поступцима у којима се у јавноправном односу по службеној дужности одлучује о правима странке и налаже обавеза на терет буџетских средстава.

*(Правни став усвојен на седници Грађанског одељења Врховног суда одржаној 23.12.2025. године)*