



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Рев 20140/2023
09.10.2024. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Мирјане Андријашевић, председника већа, Иване Рађеновић и Владиславе Милићевић, чланова већа, у парници тужиоца АА (...) из ... чији је пуномоћник Владимир Мишковић, адвокат из ..., против тужене Република Србија - Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, коју заступа Државно правобранилаштво, Београд, ради накнаде штете, одлучујући о ревизији тужене изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду Гж 346/23 од 08.03.2023. године, исправљене решењем истог суда од 11.04.2023. године, у седници одржаној 09.10.2024. године, донео је

ПРЕСУДУ

ДЕЛИМИЧНО СЕ усваја ревизија тужене, **ПРЕИНАЧУЈУ СЕ** пресуда Апелационог суда у Београду Гж 346/23 од 08.03.2023. године, исправљена решењем истог суда од 11.04.2023. године, у делу става првог изреке и пресуда Првог основног суда у Београду П 12692/21 од 21.11.2022. године, исправљена решењем истог суда од 22.12.2022. године, у делу става трећег изреке и у ставу четвртном изреке тако што се **ОДБИЈА** као неоснован тужбени захтев тужиоца АА из ... да се обавезе тужена Република Србија – Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања да му за период од јануара 2021. године закључно са фебруаром 2022. године исплати личне инвалиднине и то: за јануар 2021. године износ од 114.540,88 динара са законском затезном каматом од 25.02.2021. године до исплате; за фебруар 2021. године износ од 121.252,96 динара са законском затезном каматом од 25.03.2021. године до исплате; за март 2021. године износ од 118.644,92 динара, са законском затезном каматом од 25.04.2021. године до исплате; за април 2021. године, износ од 117.086,40 динара са законском затезном каматом од 25.05.2021. године до исплате; за мај 2021. године износ од 122.743,32 динара са законском затезном каматом од 25.06.2021. године до исплате; за јун 2021. године износ од 122.102,24 динара са законском затезном каматом од 25.07.2021. године до исплате; за јул 2021. године износ од 122.247,00 динара са законском затезном каматом од 25.08.2021. године до исплате; за август 2021. године износ од 122.331,60 динара са законском затезном каматом од 25.09.2021. године до исплате; за септембар 2021. године износ од 121.694,28 динара са законском затезном каматом од 25.10.2021. године до исплате; за октобар 2021. године износ од 121.521,32 динара, са законском затезном каматом од 25.11.2021. године до исплате; за месец новембар 2021. године износ од 122.609,84 динара са законском затезном каматом од 25.12.2021. године до исплате; за децембар 2021. године износ од 124.170,24 динара, са законском затезном каматом од 25.01.2022. године до исплате; за

јануар 2022. године износ од 129.975,68 динара са законском затезном каматом од 25.02.2022. године до исплате и за фебруар 2022. године износ од 140.302,52 динара са законском затезном каматом од 25.03.2022. године до исплате.

У преосталом делу ревизија тужене се **ОДБИЈА** као неоснована.

ОБАВЕЗУЈЕ СЕ тужена да тужиоцу накнади трошкове парничног поступка у износу од 100.500,00 динара, са законском затезном каматом од дана извршности одлуке до исплате, у року од 15 дана по пријему преписа ове пресуде.

Образложење

Пресудом Првог основног суда у Београду П 12692/21 од 21.11.2022. године, исправљеном решењем истог суда од 22.12.2022. године (у погледу ЈМБГ тужиоца) ставом првим изреке, дозвољено је објективно преиначење тужбе учињено поднеском тужиоца од 12.04.2022. године. Ставом другим изреке, одбијен је предлог туженог за прекид и застој овог поступка. Ставом трећим изреке, усвојен је тужбени захтев и обавезана тужени да тужиоцу исплати личне инвалиднине за период од 01.02.2018. године закључно са 28.02.2022. године исплати појединачно наведене новчане износе са законском затезном каматом како је то одређено у том ставу изреке до исплате. Ставом четвртим изреке, обавезана је тужена да тужиоцу накнади трошкове парничног поступка у износу од 154.500,00 динара са законском затезном каматом од дана стицања извршности до коначне исплате. Ставом петим изреке, ослобођен је тужилац обавезе плаћања судске таксе на тужбу и одлуку.

Пресудом Апелационог суда у Београду Гж 346/23 од 08.03.2023. године, исправљеном решењем истог суда од 11.04.2023. године (у погледу датума доношења), ставом првим изреке, одбијена је као неоснована жалба тужене и потврђена првостепена пресуда, са исправком, у ставовима трећем и четвртим изреке. Ставом другим изреке, одбијен је захтев тужене за накнаду трошкова другостепеног поступка као неоснован.

Против наведене другостепене пресуде тужена је изјавила благовремену ревизију због погрешне примене материјалног права, с тим што је предложила да се о ревизији одлучи као о изузетно дозвољеној примени члана 404. Закона о парничном поступку.

Врховни суд је оценио да је ревизија дозвољена у смислу члана 403. став 1. Закона о парничном поступку – ЗПП („Службени гласник РС“, бр. 72/11...10/23), због чега није било потребе да се разматра испуњеност услова из члана 404. овог закона у погледу изузетне дозвољености изјављене ревизије

Испитујући побијану пресуду у смислу члана 408. ЗПП, Врховни суд је утврдио да је ревизија делимично основана.

У поступку није учињена битна повреда одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. тачка 2. ЗПП на коју ревизијски суд пази по службеној дужности.

Побијаном правноснажном пресудом је делимично погрешно одлучено о тужбеном захтеву за накнаду штете, због погрешне примене материјалног права.

Према утврђеном чињеничном стању, решењем АП КиМ – Скупштина Града Приштина – Секретаријат за здравство, борачку, социјалну и дечију заштиту 04 бр. 580-397 од 07.04.1997. године (које је постало правноснажно даном доношења), тужиоцу као лицу са признатим својством цивилног инвалида рата I групе са 100% телесног оштећења признато је, између осталог, право на личну инвалиднину почев од 01.01.1997. године па надаље, док постоје законски услови за коришћење оствареног права (чиме престаје да важи решење Центра за социјални рад у Приштини бр 07-585-15 од 22.05.1985. године). По овом решењу, тужена је тужиоцу вршила исплату личне инвалиднине све до марта 1999. године, када је то престала да чини, без доношења било какве одлуке која би садржала разлоге за обуставу. Оценом налаза и мишљења судског вештака економско-финансијске струке утврђено је да неисплаћена лична инвалиднина тужиоцу од стране тужене износи 4.946.286,80 динара за период утужења (фебруар 2018. године - фебруар 2022. године), према којем је тужилац коначно прецизирао тужбени захтев поднеском од 12.04.2022. године.

На основу утврђеног чињеничног стања нижестепени судови су усвојили тужбени захтев за цео утужени период од фебруара 2018. године закључно са фебруаром 2022. године, с позивом на чланове 154. и 172. Закона о облигационим односима, чланове 4., 7., 10. и 11. Закона о правима цивилних инвалида рата („Службени гласник РС“, бр.52/96), чланове 21. тачка 1.-10., 69., 70., 71. и 105. Закона о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца („Службени лист СФРЈ“, бр. 31/86) и чланове 5., 7., 23. и 54. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца („Службени гласник СРС“, бр.54/89). Ово стога што тужена није доказала да су престали да постоје законски услови за остваривање стеченог права тужиоца (у виду побољшања његовог здравља) које му је признато решењем надлежног органа тужене и које производи правно дејство све док у прописаном управном поступку не буде измењено или укинато. Оценили су као неоснован приговор застарелости потраживања тужиоца за утужени период, с позивом на члан 376. у вези чланова 186. и 361. Закона о облигационим односима, имајући у виду да је надлежни орган тужене био дужан да инвалиднину исплаћује тужиоцу до 25-ог у у наредном месецу за претходни месец, тако да је најстарије утужено потраживање за месец фебруар 2018. године доспело 25.03.2018. године, док је тужба поднета 26.02.2021. године.

Ревизијски суд је оценио да су нижестепене одлуке донете правилном применом материјалног права у делу у којем је одлучено о тужбеном захтеву за накнаду штете за период од фебруара 2018. године закључно са децембром 2020. године.

Код утврђене чињенице да је правноснажним решењем АП Косово и Метохија – СГ Приштина - Секретаријат за здравство, борачку, социјалну и дечију заштиту од 07.04.1997. године тужиоцу (као лицу са признатим својством цивилног инвалида рата I групе са 100% телесног оштећења) признато, између осталог, и право на личну инвалиднину почев од 01.01.1997. године па надаље док за то постоје законски услови за коришћење оствареног права, правилан је чињенично-правни закључак нижестепених судова да је право на личну инвалиднину стечено право тужиоца. Са исплатом овако стеченог права тужиоца, орган тужене је престао марта 1999. године

без оправданих разлога, чиме је тужиоцу нанета материјална штета у висини неисплаћених доспелих месечних износа личне инвалиднине за утужени период од фебруара 2018. године закључно са децембром 2020. године, за коју је одговорна тужена на основу члана 172. став 1. ЗОО. И по ставу Врховног суда тужена, на којој је терет доказивања у смислу члана 231. ЗПП, није доказала у овом поступку да је за обуставу исплате по наведеном основу од стране тужене наступио неки од законом прописаних услова, већ је надлежни орган тужене самоиницијативно престао да исплаћује тужиоцу личну инвалиднину, без доношења решења о престанку ових права и обустави исплата. На описани начин без правног основа и оправданог разлога незаконитим радом органа тужене повређено је право тужиоца на мирно уживање имовине прокламовано чланом 1. Протокола број 1. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, због чега су неосновани наводи ревизије тужене да нема њене одговорности. Како основ потраживања неисплаћених износа инвалиднине по својој правној природи није исплата повремених потраживања, већ накнада штете која је тужиоцу нанета незаконитим и неправилним радом органа тужене и која доспева даном њеног настанка (члан 186. ЗОО) то, супротно наводима ревизије, камата тече од дана доспећа сваког појединачног износа на основу члана 277. истог Закона.

Када је реч о потраживању тужиоца за период од јануара 2021. године закључно са фебруаром 2022. године основано се ревизијом тужене указује да су нижестепене одлуке засноване на погрешној примени материјалног права.

У конкретном случају, предмет тужбеног захтева је накнада штете настале ускраћивањем исплате личне инвалиднине тужиоцу и након почетка примене Закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица – у даљем тексту Закон („Службени гласник РС“, бр.18/20), који се примењује од 01.01.2021. године. Према ставу Врховног суда, супротно становишту нижестепених судова, на тужиоцу је био терет доказивања (члан 231. ЗПП) да је након ступања на снагу овог Закона било неправилног и незаконитог рада органа тужене за чији рад тужена одговара у смислу члана 172. ЗОО, што тужилац није доказао (члан 231. ЗПП).

Законом о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица – у даљем тексту Закон („Службени гласник РС“, бр.18/20), чланом 1. уређена су права и услови за остваривање права корисника права признатих овим законом (овде цивилни инвалид рата) и из њих изведених права (овде право на личну инвалиднину). Између осталих услова, овај Закон, као *lex specialis*, прописује да држављанство Републике Србије (као услов прописан за остваривање права признатих тим законом) подразумева постојање тог држављанства у време подношења захтева за признавање, као и за време остваривања права признатих по том закону (члан 31. став 1.). Закон регулише и поступак за остваривање права, тако што чланом 133. прописује да се права из овог закона обезбеђују у поступку предвиђеним законом којим је уређен општи управни поступак, ако тим законом није другачије уређено. Чланом 155. став 1. (првостепени управни поступак), прописује да о правима из овог закона у првом степену решава општинска, односно градска управа по месту пребивалишта странке (у даљем тексту: првостепени орган), која ове послове обавља као поверене послове. Чланом 158. став 1. Закона (другостепени управни поступак), прописује да о правима из овог закона у другом степену решава Министарство, а за територију Аутономне покрајине Војводина и територију града Београда, одговарајући орган Аутономне

покрајине Војводина, односно града Београда. Послове из става 1. овог члана, општинска, односно градска управа, као и одговарајући орган Аутономне покрајине Војводина, односно града Београда, обављају као поверене.

Од посебног значаја су и прелазне и завршне одредбе овог Закона (чланови 190. до 210.). Чланом 190. став 1. Закона, прописано је да војни инвалиди, цивилни инвалиди рата, корисници породичне инвалиднице и корисници месечног новчаног примања који су ова права и по том основу изведена права остварили до почетка примене овог закона по основу који није прописан овим законом, задржавају призната права и иста настављају да остварују под условима, у обиму и на начин утврђен овим законом, уколико овим законом није другачије прописано. Чланом 199. став 1. Закона, прописана је дужност првостепеног органа да, по службеној дужности, до дана почетка примене овог закона, донесе решења којима ће права (ближе наведена у тачкама 1.-9. истог члана) призната по прописима који важе до почетка примене овог закона превести 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, међу којима је и лична инвалиднина (тачка 1.), а права по решењима донетим у складу са ставом 1. овог члана признају се од почетка примене овог закона (став 3.). Чланом 211. овог Закона, прописано је да даном почетка примене овог закона престају, између осталог, да важе: 1) Закон о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица („Службени гласник СРС”, број 54/89 и „Службени гласник РС”, бр. 137/04, 69/12 – УС и 50/18); 2) Закон о правима цивилних инвалида рата („Службени гласник РС”, број 52/96); 4) Закон о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца („Службени лист СРЈ”, бр. 24/98, 29/98 и 25/00 – УС и „Службени гласник РС”, бр. 101/05 – др. закон, 111/09 – др. закон и 50/18).

Закон о општем управном поступку – ЗУП ("Службени гласник РС", бр. 18/16, 95/18 – Аутентично тумачење, 2/23 – УС), у члану 90. став 1. прописује да се поступак (пред органом управе) покреће захтевом странке или по службеној дужности; поступак се покреће по службеној дужности кад је то прописом одређено или кад орган утврди или сазна да је, с обзиром на чињенично стање, неопходно да се заштити јавни интерес (став 2.); при покретању поступка по службеној дужности орган узима у обзир и представке грађана и организација и упозорења надлежних органа (став 4.). Чланом 136. став 1. овог закона, прописано је да се решењем одлучује о праву, обавези или правном интересу странке. Чланом 151. став 1. овог закона, прописано је да против решења првостепеног органа странка има право на жалбу, ако жалба није законом искључена; странка има право на жалбу ако решење није издато у законом одређеном року (став 3.); странка има право на жалбу и у другим случајевима који су законом прописани (став 4.); странка нема право на жалбу ако је посебним законом предвиђено да се неиздавање решења у законом одређеном року сматра усвајањем захтева странке (став 5.). Чланом 153. став 1. овог закона, прописано је да се жалба подноси у року од 15 дана од обавештавања странке о решењу, ако законом није другачије прописано; Кад орган не изда решење у законом прописаном року жалба може да се поднесе после истека тог рока, а најкасније у року од годину дана од истека тог рока (став 2).

Закон о управним споровима – ЗУС („Службени гласник РС“, бр., 111/09), у члану 15. прописује да се управни спор може покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт, под условима предвиђеним овим законом. Чланом 19. став 1. овог закона (који регулише рок за подношење тужбе због

ћутања управе), прописано је да 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 тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта (став 1.). Ако првостепени орган по захтеву странке није у року предвиђеном законом којим се уређује општи управни поступак, донео решење против којег није дозвољена жалба, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта (став 2.).

Закон о облигационим односима – ЗОО, у члану 172. став 1. прописује да правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција.

Код изнетог, према ставу Врховног суда, незаконитим и неправилним радом државног органа за који тужена одговара по члану 172. ЗОО, након ступања на снагу Закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица („Службени гласник РС“, бр.18/20), односно након 01.01.2021. године (као дана почетка његове примене), могло би се сматрати само ускраћивање без оправданог разлога исплате права (овде личне инвалидине) признатог кориснику (овде лицу у статусу цивилног инвалида рата) решењем од стране надлежног органа управе, што тужилац, на коме је био терет доказивања, овде није доказао (члан 231. ЗПП). Само по себи, недоношење таквог решења у законом прописаном року (по захтеву странке или по службеној дужности), након ступања на снагу овог Закона, односно након 01.01.2021. године (као почетка примене) не би се могло сматрати незаконитим и неправилним радом за који одговара тужена по члану 172. ЗОО. Ово стога што је, у оквирима правног система Републике Србије (члан 3. Устава РС), корисницима раније стечених права обезбеђена правна заштита другим законским прописима (ЗУП и ЗУС).

У смислу цитираних одредби Закона о општем управном поступку – ЗУП, под ћутањем управе, подразумева се ситуација у којој надлежни орган, није донео управни акт по захтеву странке или по службеној дужности у одређеном року. С обзиром на то да странке не могу да остваре своја права и правне интересе без управног акта, њима се и у случају ћутања управе пружа правна заштита. Сматра се да је тада успостављен, непосредно на основу закона, исти управноправни однос као да је захтев странке одбијен. То значи да странка може, под законом предвиђеним условима, да покрене управни спор због ћутања управе. У таквој ситуацији (начело владавине права гарантованог чланом 3. Устава РС), правна заштита кориснику се пружа кроз могућност обраћања захтевом, односно представком првостепеном органу управе за доношење решења којим би се одлучило о његовом праву (члан 90. став 1. у вези члана 136. ЗУП), а да у случају тзв. ћутања управе изјави жалбу надлежном другостепеном органу (чланови 151. став 3. и 153. ЗУП), односно да покрене управни спор (члан 15. Закона о управни споровима – ЗУС), што може да учини и у случају тзв. „двоструког ћутања управе“ иако таква могућност није изричито прописана чланом 19. ЗУС, али није ни искључена. Воља законодавца била је да се право на судску заштиту у управном спору обезбеди у свим случајевима ћутања управе (одлука Уставног суда ГУз 107/11 од 24.11.2011. године). Тужилац, на коме је био терет доказивања (члан 231. ЗПП), није доказао да се, након ступања на снагу Закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица – у даљем тексту Закон („Службени гласник РС“, бр.18/20), односно након 01.01.2021. године (као дана

почетка његове примене), користио правима која му омогућавају Закон о општем управном поступку - ЗУП и Закон о управним споровима -ЗУС у циљу остваривања права која су му призната овим Законом.

Тужилац се позива на раније донето решење АП КиМ – Скупштина Града Приштина – Секретаријат за здравство, борачку, социјалну и дечију заштиту 04 бр. 580-397 од 07.04.1997. године (које је постало правноснажно даном доношења), којим му је као лицу са признатим својством цивилног инвалида рата I групе са 100% телесног оштећења признато, између осталог, право на личну инвалиднину почев од 01.01.1997. године па надаље, с позивом на члан 11. Закона о правима цивилних инвалида рата („Службени гласник РС“, бр.52/96), чланове 32. ставови 1. и 3. и 103. Закона о основним правима војних инвалида и породица палих бораца („Службени лист СФРЈ“, бр. 31/86) и Закона о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица („Службени гласник СРС“, бр.54/89), док постоје законски услови за коришћење оствареног права (чиме престаје да важи решење Центра за социјални рад у Приштини бр 07-585-15 од 22.05.1985. године). Ступањем на снагу сада важећег Закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица („Службени гласник РС“, бр.18/20), престали су да важе сви Закони на основу којих је донето предметно решење (члан 211. тачка 1., 2. и 4.). То значи да би се на тужиоца имале применити цитиране одредбе чланова 190. и 199. из прелазних и завршних одредби овог Закона, односно да је наступила “ex lege” обавеза првостепеног органа управе из члана 199. овог Закона да, по службеној дужности, до дана почетка његове примене (до 01.01.2021. године) донесе решење којим ће право признато тужиоцу по прописима који важе до почетка примене овог закона, превести и признати у складу са овим Законом у погледу назива права (лична инвалиднина), прописане основице за утврђивање износа права, процентуалних износа права од основице и начина усклађивања (члан 199. став 1. у вези члана 155. став 1. Закона), а који даље настављају да остварују та права под условима, у обиму и на начин утврђен овим законом.

Код изнетог, у парници за накнаду штете због неправилног и незаконитог рада органа тужене у којој је захтев заснован искључиво на наводу да су органи тужене ускратили (недоношењем решења) тужиоцу исплату личне инвалиднине након почетка примене Закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица („Службени гласник РС“, бр.18/20), према ставу Врховног суда редовни суд није надлежан да одлучује о правима корисника примања из буџета Републике Србије и буџета јединица локалне самоуправе по овом Закону као претходном питању (члан 212. ЗПП) за одлуку суда по тако постављеном захтеву. Ово стога што из цитираних одредби овог Закона призилази да о испуњености услова за остваривање и обиму права (признатих тим законом), али и о испуњености услова за даље остваривање (коришћење) тих права, одлучују тим Законом одређени органи по правилима управног поступка (члан 133. у вези чланова 155. став 1. и 158. став 1. овог Закона). Оваква правна регулатива (прописана посебним законом), како је то напред изложено, не лишава кориснике раније стечених права да се ради остварења права признатих тим законом обратe надлежним органима у оквирима поступка прописаних Законом о општем управном поступку (ЗУП) и Законом о управним споровима (ЗУС).

Због тога је неоснован тужбени захтев за исплату тражених новчаних износа на име личне инвалиднине за период од јануара 2021. године закључно са фебруаром 2022. године.

Стога је Врховни суд одлучио као у ставу првом изреке на основу 416. став 1. ЗПП, а у ставу другом изреке на основу члана 414. став 1. ЗПП.

Одлука о трошковима поступка, садржана у трећем ставу изреке, донета је на основу члана 165. став 2. у вези чланова 153. став 1. и 154. ЗПП тако што је према коначном успеху странака у парници преиначена и одлука о трошковима првостепеног и другостепеног поступка. Тужена је обавезана да тужиоцу накнади трошкове парничног поступка за радње предузете преко пуномоћника из реда адвоката и то за: за састав тужбе и два образложена поднеска у износима од по 16.500,00 динара, за заступање на три одржана рочишта по 18.000,00 динара, те трошкове вештачења 15.000,00 динара, укупно 100.500,00 динара, са законском затезном каматом од дана извршности одлуке до исплате, применом одредаба члана 153. и 154. ЗПП и одредбама АТ, важеће у време предузимања парничних радњи (према вредности предмета спора од 1.500.000,00 до 3.000.000,00 динара).

**Председник већа – судија
Мирјана Андријашевић, с.р.**

За тачност отправка
Заменик управитеља писарнице
Миланка Ранковић