



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Рев 10836/2024
28.01.2026. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Добриле Страјина, председника већа, Драгане Миросављевић, Надежде Видић, Гордане Комненић и др Илије Зиндовића, чланова већа, у парници тужиоца АА из села ..., чији је пуномоћник Владимир Мишковић, адвокат из ..., против тужене Републике Србије, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, коју заступа Државно правобранилаштво, са седиштем у Београду, ради накнаде штете, одлучујући о ревизији тужене изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду Гж 6479/23 од 17.01.2024. године, у седници одржаној 28.01.2026. године, донео је

ПРЕСУДУ

ДОЗВОЉАВА СЕ одлучивање о посебној ревизији тужене, изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду Гж 6479/23 од 17.01.2024. године.

ПРЕИНАЧУЈУ СЕ пресуда Апелационог суда у Београду Гж 6479/23 од 17.01.2024. године у делу става првог изреке и пресуда Првог основног суда у Београду П 59013/21 од 12.10.2023. године у ставу четвртом изреке, тако што се **ОДБИЈА**, као неоснован, тужбени захтев тужиоца да се обавезе тужена да тужиоцу на име накнаде штете због неисплаћених износа на име месечних новчаних примања за период од јануара 2021. године закључно са априлом 2023. године исплати:

-за јануар 2021. године износ од 38.383,38 динара са законском затезном каматом од 25.02.2021. године до исплате;

-за фебруар 2021. године износ од 41.637,96 динара са законском затезном каматом од 25.03.2021. године до исплате;

-за март 2021. године износ од 39.758,67 динара са законском затезном каматом од 25.04.2021. године до исплате;

-за април 2021. године износ од 39.236,40 динара са законском затезном каматом од 25.05.2021. године до исплате;

-за мај 2021. године износ од 41.132,07 динара са законском затезном каматом од 25.06.2021. године до исплате;

-за јун 2021. године износ од 40.917,24 динара са законском затезном каматом од 25.07.2021. године до исплате;

-за јул 2021. године износ од 40.965,75 динара са законском затезном каматом од 25.08.2021. године до исплате;

-за август 2021. године износ од 40.994,10 динара са законском затезном каматом од 25.09.2021. године до исплате;

-за септембар 2021. године износ од 40.780,53 динара са законском затезном каматом од 25.10.2021. године до исплате;
-за октобар 2021. године износ од 40.722,57 динара са законском затезном каматом од 25.11.2021. године до исплате;
-за новембар 2021. године износ од 41.087,34 динара са законском затезном каматом од 25.12.2021. године до исплате;
-за децембар 2021. године износ од 41.610,24 динара са законском затезном каматом од 25.01.2022. године до исплате;
-за јануар 2022. године износ од 43.555,68 динара са законском затезном каматом од 25.02.2022. године до исплате;
-за фебруар 2022. године износ од 47.016,27 динара са законском затезном каматом од 25.03.2022. године до исплате;
-за март 2022. године износ од 44.679,60 динара са законском затезном каматом од 25.04.2022. године до исплате;
-за април 2022. године износ од 44.481,15 динара са законском затезном каматом од 25.05.2022. године до исплате;
-за мај 2022. године износ од 47.038,32 динара са законском затезном каматом од 25.06.2022. године до исплате;
-за јун 2022. године износ од 45.997,56 динара са законском затезном каматом од 25.07.2022. године до исплате;
-за јул 2022. године износ од 46.725,84 динара са законском затезном каматом од 25.08.2022. године до исплате;
-за август 2022. године износ од 46.810,26 динара са законском затезном каматом од 25.09.2022. године до исплате;
-за септембар 2022. године износ од 46.061,82 динара са законском затезном каматом од 25.10.2022. године до исплате;
-за октобар 2022. године износ од 47.427,66 динара са законском затезном каматом од 25.11.2022. године до исплате;
-за новембар 2022. године износ од 47.238,03 динара са законском затезном каматом од 25.12.2022. године до исплате;
-за децембар 2022. године износ од 47.472,39 динара са законском затезном каматом од 25.01.2023. године до исплате;
-за јануар 2023. године износ од 49.345,38 динара са законском затезном каматом од 25.02.2023. године до исплате;
-за фебруар 2023. године износ од 53.063,01 динар са законском затезном каматом од 25.03.2023. године до исплате;
-за март 2023. године износ од 52.144,47 динара са законском затезном каматом од 25.04.2023. године до исплате;
-за април 2023. године износ од 51.256,17 динара са законском затезном каматом од 25.05.2023. године до исплате.

НЕ ДОЗВОЉАВА СЕ одлучивање о посебној ревизији тужене изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду Гж 6479/23 од 17.01.2024. године у преосталом делу и ревизија у том делу **ОДБАЦУЈЕ**.

ОДБИЈА СЕ захтев тужиоца за накнаду трошкова одговора на ревизију.

Образложење

Пресудом Првог основног суда у Београду П 59013/21 од 12.10.2023. године ставом првим изреке, дозвољеној је објективно преиначење тужбе из поднеска тужиоца од 25.05.2023. године. Ставом другим изреке, одбијен је предлог тужене за прекид поступка. Ставом трећим изреке, одбијен је предлог тужене за застој поступка. Ставом четвртим изреке, обавезана је тужена да тужиоцу на име накнаде штете по основу неисплаћених износа на име месечних новчаних примања за период од 01.06.2019. године до 30.04.2023. године исплати појединачне месечне износе са каматом као што је наведено у овом ставу. Ставом петим изреке, обавезана је тужена да тужиоцу накнади трошкове парничног поступка у износу од 152.250,00 динара са законском затезном каматом од дана наступања услова за извршење до исплате. Ставом шестим изреке, одбијен је захтев тужиоца којим је тражио да се обавезе тужена да му на досуђени износ трошкова парничног поступка исплати законску затезну камату почев од дана пресуђења до дана наступања извршности, као неоснован. Ставом седмим изреке, ослобођен је тужилац обавезе плаћања судских такси у овој правној ствари.

Пресудом Апелационог суда у Београду Гж 6479/23 од 17.01.2024. године, ставом првим изреке, одбијена је као неоснована жалба тужене и потврђена првостепена пресуда у ставу првом, другом, трећем, четвртом и петом изреке. Ставом другим изреке, одбачена је као недозвољена жалба тужене изјављена против решења из става седмог изреке првостепене пресуде. Ставом трећим изреке, одбијен је захтев тужене за накнаду трошкова другостепеног поступка.

Против правноснажне пресуде донете у другом степену, тужена је благовремено изјавила ревизију због погрешне примене материјалног права, са предлогом да се о ревизији одлучи као изузетно дозвољеној применом члана 404. Закона о парничном поступку.

Тужилац је дао одговор на ревизију.

Одлучујући о дозвољености ревизије у смислу члана 404. Закона о парничном поступку – ЗПП („Службени гласник РС“, бр. 72/11...10/23), Врховни суд је оценио да су испуњени услови за одлучивање о посебној ревизији тужене у погледу права на накнаду штете ускраћивањем исплате износа на име месечног новчаног примања након почетка примене Закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица („Службени гласник РС“, бр. 18/20). Из тог разлога, на основу члана 404. став 2. ЗПП одлучено је као у ставу првом изреке.

Испитујући побијану пресуду у односу на утужено потраживање за период након 01.01.2021. године применом члана 408. ЗПП, Врховни суд је нашао да је ревизија тужене 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.

Према утврђеном чињеничном стању, решењем Скупштине општине Витина, Одељења за друштвене делатности бр. 580-38-1/95 од 06.12.1995. године тужиоцу признатом војном инвалиду, кориснику раније утврђеног месечног новчаног примања, преведено је месечено новчано примање у износу од 119,40 нд почев од 01.04.1995.

године и даље све док испуњава законске услове. Тужиоцу је месечно новчано примање исплаћивано све до марта 1999. године, након чега је тужена престала да исплаћује тужиоцу наведено месечно новчано примање без донетог решења о обустави исплате и престанку наведеног права. Оценом налаза и мишљења судског вештака економско-финансијске струке нето износ месечног новчаног примања тужиоцу за кориснике чије домаћинство нема приходе по решењу Скупштине општине Витина – Одељења за друштвене делатности од 06.12.1995. године, одредаба Закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица и Закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица у периоду од 01.06.2019. године до 30.04.2023. године укупно нето износи 1.851.379,86 динара.

На основу овако утврђеног чињеничног стања, првостепени суд је закључио да је тужена одговорна за штету коју је тужиоцу проузроковао њен орган, који је био у обавези да тужиоцу исплаћује месечна новчана примања, али је без доношења одговарајућег решења престао са исплатом чиме му је причињена штета у утуженом периоду од јуна 2019. године до априла 2023. године, коју је тужена дужна да му надокнади с позивом на члан 172. Закона о облигационим односима. Другостепени суд је прихватио правну аргументацију првостепеног суда, сматрајући да су неосновани наводи жалбе тужене да не постоји незаконит рад органа тужене с обзиром да обустава исплате месечног новчаног примања из разлога који није у складу са законом представља незаконит рад.

Врховни суд је оценио да су нижестепене одлуке, када је реч о потраживању тужиоца за период од јануара 2021. године закључно са априлом 2023. године донете погрешном применом материјалног права.

У конкретном случају, предмет тужбеног захтева је, накнада штете настале ускраћивањем исплате месечних новчаних примања тужиоцу и након почетка примене Закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица („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 мирнодопски војни инвалид) 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 држављанства у време подношења захтева за признавање, као и за време остваривања права признатих по том закону (члан 31.). Закон регулише и поступак за остваривање права, тако што прописује да се права из овог закона обезбеђују у поступку предвиђеним законом којим је уређен општи управни поступак, ако тим законом није другачије уређено (члан 133.). Чланом 155. став 1., 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., 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 су и месечна новчана примања, 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 РС”, 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.).

Према члану 45. став 1. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79 /05 ... 47/18), унутрашњи надзор јесте надзор који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе.

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 месечних новчаних примања) признатог кориснику (овде лицу у статусу војног инвалида) решењем донетим у за то прописаном поступку од стране надлежног органа управе. 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 обезбеђено остваривање права признатих овим Законом, односно правна заштита односно другим законским прописима (ЗУП и ЗУС). У конкретном случају тужилац није доказао (члан 231. ЗПП) да је такву правну заштиту тражио, те да упркос донетом решењу о признавању права признатих Законом орган тужене не врши исплату личне инвалидине.

Наиме, 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 ПУз 107/11 од 24.11.2011. године).

У конкретном случају, тужилац се позива на решење Скупштине општине Витина – Одељење за друштвене делатности бр. 580-38-1/95. од 06.12.1995. године, којим је тужиоцу признатом војном инвалиду, кориснику месечног новчаног примања, преведено месечно новчано примање у износ од 119,40 нд почев од 01.04.1995. године и даље све док за то постоје законски услови. Ово решење је, донето са позивом на Закон о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица („Сл гласник СРС“ бр 54/89) а који закон је престао да важи ступањем на снагу (по члану 211. став 4.) сада важећег Закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица („Службени гласник РС“, бр.18/20). 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 (месечна новчана примања), 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, уколико овим законом није другачије прописано.

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 тужиоцу исплату месечне новчане накнаде, 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), као и о испуњености услова за даље 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 инвалидине за период од јануара 2021. године закључно са априла 2023. године.

Из наведених разлога Врховни суд је, на основу члана 416. став 1. ЗПП, у овом делу преиначио нижестепене пресуде и одбио тужбени захтев одлучивши као у ставу

другом изреке, при чему делимично преиначење није утицало на одлуку о трошковима поступка.

Одредбом члана 404. став 1. Закона о парничном поступку прописано је да је ревизија изузетно дозвољена због погрешне примене материјалног права и против другостепене пресуде која не би могла да се побија ревизијом, ако је по оцени Врховног касационог суда потребно да се размотре правна питања од општег интереса или правна питања у интересу равноправности грађана, ради уједначавања судске праксе, као и ако је потребно ново тумачење права (посебна ревизија), а ставом 2. да о дозвољености и основаности ревизије из става 1. овог члана, одлучује Врховни касациони суд у већу од пет судија.

По оцени Врховног суда у конкретном случају није потребно да се размотре правна питања од општег интереса или правна питања у интересу равноправности грађана, нити је потребно уједначавање судске праксе као ни ново тумачење права у односу на нижестепене пресуде којима је усвојен тужбени захтев за период од јуна 2019. године закључно са децембром 2021. године. О праву тужиоца на накнаду штете због неисплаћене инвалиднине за период пре јануара 2021. године одлучено је у складу са судском праксом ревизијског суда, и у овом делу не постоји потреба за одлучивање о посебној ревизији.

Испитјући дозвољеност ревизије у овом делу на основу члана 410. став 2. тачка 5. Закона о парничном поступку Врховни суд је утврдио да у овом делу ревизија није дозвољена с обзиром да вредност предмета спора не прелази динарску противвредност 40.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе.

Из наведених разлога, Врховни суд је одлуку као у ставу трећем изреке донео применом одредбе члана 404. став 2. ЗПП.

Захтев тужиоца за накнаду трошкова одговора на ревизију је неоснован, јер наведени трошкови нису били потребни ради одлучивања у поступку по ревизији.

**Председник већа – судија
Добрила Страјина с.р.**

**За тачност отправка
Заменик управитеља писарнице
Миланка Ранковић**