

**ПРАВНИ СТАВ УТВРЂЕН НА 56. СЕДНИЦИ СВИХ СУДИЈА УПРАВНОГ СУДА
ОДРЖАНОЈ ДАНА 14.12.2016. ГОДИНЕ**

**Понављање поступка окончаног решењем о признавању права
из области борачко-инвалидске заштите**

**(чл. 77. у вези чл. 81. Закона о основним правима бораца, војних инвалида и породица
палих бораца “Службени лист СРЈ”, бр. 24/98...25/00 и “Службени гласник РС”, бр.
101/05 и 111/09)**

**Нема услова за понављање поступка окончаног решењем о признавању права из
области борачко-инвалидске заштите донетог на основу уверења или медицинске
документације из члана 77. у вези члана 81. Закона о основним правима бораца, војних
инвалида и породица палих бораца по основу члана 239. тачка 2. ЗУП-а, уколико пре
доношења одлуке о понављању поступка није утврђено да је решење донето као
последица дела кажњивог по Кривичном закону, на основу правоснажне пресуде
Кривичног суда или ако орган који води поступак није утврдио постојање кривичног
дела у случају да се кривични поступак не може спровести.**

Образложење

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања - Сектор за борачко-инвалидску заштиту обратило се Врховном касационом суду и Управном суду са захтевом за уједначавање судске праксе, указујући да је Управни суд доносио различите

одлуке у предметима признавања својства ратног војног инвалида у истоветним правним ситуацијама. У прилог својих навода позвао се на пресуде Управног суда.

У допису је наведено да је у циљу откривања криминалних активности појединаца и организованих група усмерених на неосновано остваривање права у области борачко-инвалидске заштите основано Заједничко тело, Споразумом о оснивању Заједничког тела закљученим 05.05.2009. године између Министарства рада и социјалне политике, Министарства одбране и Министарства унутрашњих послова, које у поступку контроле законитости признатих права врши вештачења уверења на основу којих је признато неко право из области борачко-инвалидске заштите и вештачења медицинске документације о постојању одређених оштећења која улазе у основ за утврђивање процента војног инвалидитета. Када је вештачењем утврђено постојање фалсификата уверења или медицинске документације понављан је поступак признавања права у смислу члана 239. став 1. тачка 1. Закона о општем управном поступку. Када је дошло до застарелости кривичног поступка, а у поступку признавања права је коришћен лажни доказ, Министарство сматра да има места пријемни члана 243. став 2. Закона о општем управном поступку.

I

Ситуација када је вештачењем ВБА Министарства одбране или Националног криминалистичко-техничког центра Управе криминалистичке полиције утврђено да је уверење (потврда) о околностима под којима је задобијена рана, повреда или озледа, под којима је лице погинуло или умрло оверено лажним или фалсификованим печатом или печатом неприпадајуће војне јединице.

У овој ситуацији поновљен је поступак по службеној дужности, поништено раније донето решење и одлучено да се лицу не призна својство РВИ. Основ за понављање је био члан 239. тачка 1. Закон о општем управном поступку (ради се о новој чињеници која би, да је била позната у ранијем поступку, могла довести до другачијег решења). При том се управни орган позвао на одредбе члана 154. и 155. Закона о општем управном поступку, сматрајући да је потврда којом је тужилац доказивао основаност свог захтева за признавање својства РВИ изгубила своју доказну вредност, јер је утврђено да отисак печата на потврди није аутентичан. Овакав став Управни суд је заузео у пресудама III 6 У 10222/12 од 08.05.2014. године, III 6 У 11061/12, III 4 У 9891/12 од 14.06.2013. године, III 3 У 10857/12 од 23.05.2014. године, III 26 У 10731/12 од 19.06.2014. године, III 11 У 9656/12 од 17.09.2014. године, III 9 У 9285/12 од 12.09.2013. године, као и Врховни касациони суд у пресуди Узп 277/13 од 28.11.2013. године.

Насупрот оваквом ставу, Управни суд је у пресуди III 11 У 13637/13 од 07.05.2015. године уважио тужбу, поништио оспорено решење и предмет вратио туженом органу на поновно одлучивање, са образложењем да није било законског основа за понављање поступка из члана 239. тачка 1. Закона о општем управном поступку, будући да су управни органи само другачије оценили изведене доказе и извели другачији закључак о чињеничном стању, с обзиром да је отисак печата на поднетој исправи већ био нечитак. Ову чињеницу је, по оцени суда, требало да оцени службено лице у раније вођеном поступку, односно да оцени доказну вредност исправе оверене нечитким отиском печата, сагласно члану 155. Закона о општем управном поступку, а што је службено лице пропустило да оцени.

Пресудом овог суда III 7 У 9900/12 од 30.01.2015. године такође је поништено оспорено решење и предмет враћен туженом органу на поновни поступак, са образложењем да је оспорено решење засновано на сумњама у веродостојност доказа, а не на спроведеном одговарајућем кривичном поступку. И овде је вештачењем утврђено да отисак печата на уверењу о околностима рањавања није аутентичан, због чега је орган, сматрајући вештачење новом чињеницом, по службеној дужности поновио поступак применом члана 239. тачка 1. Закона о општем управном поступку, у вези са чланом 154. и 155. овог закона.

II

Ситуација када је провером утврђено да приложена медицинска документација није заведена-евидентирана протоколима здравствених установа у којима су странке лечене.

У предмету 16 У 787/12 суд је пресудом од 20.03.2014. године уважио тужбу, поништио оспорено решење и предмет вратио на поновни поступак, сматрајући да није било законског основа из члана 239. тачка 1. ЗУП-а за доношење закључка којим је дозвољено понављање поступка на основу извештаја ВБА, којим је констатовано да протоколи са ВМА о лечењу тужиоца одређених датума нису пронађени, односно да тужилац у наведеном периоду није обавио прегледе на ВМА. Суд сматра да у таквом случају, када је решење донето на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака или је акт донет као последица дела кажњивог по Кривичном законнику, основ понављања поступка је у члану 239. став 1. тачка 2. Закона о општем управном поступку.

У пресуди III 27 У 12106/12 од 24.09.2014. године суд је уважио тужбу, поништио оспорено решење и поновио поступак, сматрајући да другачији чињенични или правни закључак изведен из истих чињеница и доказа употребљених у ранијем поступку не може бити разлог за понављање поступка по основу члана 239. став 1. тачка 1. ЗУП-а, с

обзиром да је у претходном поступку службено лице ценило приложену медицинску документацију за коју се касније утврдило да није евидентирана у медицинском протоколу војно-медицинског центра.

Из наведеног се може закључити да је у овим предметима споран законски основ за понављање поступка, када је вештачењем утврђено да печат на уверењу није аутентичан, односно када је утврђено да медицинска документација која је прихваћена као доказ за утврђивање чињеница да је рана, повреда или озледа задобијена под околностима прописаним законом, није протоколисана у медицинским установама које су је “издале” и карактер уверења.

Ради оцене спорног треба поћи од релевантних прописа, а то су одговарајуће одредбе Закона о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца и одредбе Закона о општем управном поступку.

Одредбом члана 77. Закона о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца (“Службени лист СРЈ”, бр. 24/98...25/00 и “Службени гласник РС”, бр. 101/05 и 111/09), прописано је да се чињеница да је рана, повреда или озледа задобијена под околностима из члана 2, члана 3. тачка 2. и 3. и члана 7. и 9. овог закона утврђује само писаним доказним средствима из времена када је рана, повреда или озледа задобијена. Изјава странке и других лица, без обзира на то у ком облику је дата, не сматра се писаним доказним средством (став 1.); изузетно од одредбе из става 1. овог члана чињеница да је рана, повреда или озледа задобијена под околностима из члана 2. став 1. тачка 5. овог закона, као и у ратном заробљеништву у вези са тим околностима, доказује се свим доказним средствима у поступку по захтеву за признавање својства војног инвалида поднесеном до 31.12.1999. године (став 2.); писаним доказним средством, у смислу става 1. овог члана, за утврђивање чињенице да је рана, повреда или озледа задобијена под околностима из члана 2. и члана 3. тачка 2. и 3. овог закона сматра се медицинска документација о лечењу која потиче из периода док су трајале те околности, а најдоцније годину дана од дана престанка тих околности (став 3.); чињеница да је болест наступила под околностима из члана 2. и члана 3. тачка 2. и 3. овог закона утврђује се само на основу медицинске документације која потиче из периода док су трајале те околности, а најдоцније до истека две године од дана њиховог престанка (став 4.); чињеница да је болест наступила под околностима из члана 8. овог закона утврђује се само на основу медицинске документације која потиче из времена службе у Војсци Југославије и периода од 30 дана по отпуштању из Војске Југославије.

Одредбом члана 81. истог закона, прописано је да јединица или установа Војске Југославије надлежна за војно лице које је под околностима из члана 2. став 2, члана 3. тачка 2. и члана 7. овог закона задобило рану, повреду или озледу услед које је наступило оштећење

организма, односно које под тим околностима погине или умре, покренуће одмах, по службеној дужности, односно на захтев правно заинтересованог лица, поступак ради утврђивања узрока и околности под којима је то лице рањено, повређено, озлеђено, односно погинуло или умрло (став 1.); поступак у смислу става 1. овог члана за лице из члана 9. овог закона покреће надлежни орган (став 2.); по завршеном поступку, надлежна војна јединица или војна установа, односно надлежни орган издаће правно заинтересованом лицу уверењу о околностима под којима се случај догодио, ради остваривања права по овом закону (став 3.).

Одредбом члана 154. Закона о општем управном поступку (“Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и “Службени гласник РС”, бр. 30/10), прописано је да исправа коју је у прописаном облику издао државни орган у границама своје надлежности, односно предузеће или друга организација у оквиру законом поверног јавног овлашћења (јавна исправа), доказује оно што се у њој потврђује или одређује. Та исправа може бити прилагођена електронској обради података (став 1.); у поступку доказивања, микрофилмска копија исправе, односно репродукција те копије изједначава се са исправом из става 1. овог члана ако је микрофилмску копију, односно репродукцију те копије издао орган у границама своје надлежности, односно законом повереног јавног овлашћења (став 2.); допуштено је доказивати да су у исправи, односно микрофилмској копији исправе или репродукције те копије чињенице неистинито потврђене или да је сама исправа, односно микрофилмска копија исправе или репродукције те копије неисправно састављена (став 3.); допуштено је доказивати да микрофилмска копија исправе, односно репродукција те копије није верна оригиналу (став 4.).

Одредбом члана 155. наведеног закона прописано је да ако је на исправи нешто прецртано, остругано, избрисано или уметнуто, или ако на исправи постоје какви други спољни недостаци, службено лице које води поступак оцениће према свим околностима да ли је тиме и у којој мери умањена доказна вредност исправе, или је исправа потпуно изгубила доказну вредност за решавање у управној ствари о којој се води поступак.

Одредбом члана 161. истог закона прописано је да органи издају уверења, односно друге исправе (сертификате, потврде и др.) о чињеницама о којима воде службену евиденцију (став 1.), уверења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција морају се издавати сагласно подацима из службене евиденције. Таква уверења, односно друге исправе имају значај јавне исправе (став 2.); ако странка, на основу доказа којима располаже, сматра да јој уверење, односно друга исправа о чињеницама о којима се води службена евиденција није издага у складу са подацима из те евиденције, може захтевати измену или издавање новог уверења односно друге исправе. Орган је дужан да донесе посебно решење, ако одбије захтев странке да јој измени или изда ново уверење,

односно другу исправу. Ако у року од 15 дана од дана подношења захтева за измену или издавање новог уверења, односно друге исправе, то не буде учињено, странка може изјавити жалбу као да је њен захтев одбијен (став 5.).

Одредбом члана 162. овог закона прописано је да органи издају уверења односно друге исправе и о чињеницама о којима не воде службену евиденцију ако је то законом или другим прописима одређено. У том случају, чињенице се утврђују у поступку прописаном одредбама ове главе (став 1.); уверење односно друга исправа издата на начин предвиђен у ставу 1. овог члана не обавезује орган коме је поднесена као доказ и који треба да решава о управној ствари. Тај орган може поново утврђивати чињенице наведене у уверењу, односно другој исправи (став 2.); уверење, односно друга исправа се странци издаје, односно решење о одбијању захтева доноси и странци доставља у року од 30 дана од дана подношења захтева, а ако се тако не поступи, странка може изјавити жалбу као да је њен захтев одбијен (став 3.).

Из цитираних одредби материјалних прописа произлази да уверење о околностима под којима се догодила рана, повреда или озледа или под којима је наступила смрт неког лица, издаје надлежна војна јединица или војна установа (надлежни орган) правно заинтересованом лицу ради остваривања одређеног права. Издавању уверења претходи посебан доказни поступак ради утврђивања узрока и околности под којима је једно лице рањено, повређено, озлеђено или погинуло или умрло, који се покреће по службеној дужности или по захтеву заинтересованог лица. Из наведеног произлази да орган који издаје ово уверење не води службену евиденцију о чињеницама под којима је наступила смрт неког лица, односно под којима се догодила рана, повреда или озледа, већ му је законом одређено да издаје уверење о чињеницама о којима не води службену евиденцију, а који се утврђују у поступку прописаним ЗУП-ом.

Полазећи од дефиниције исправе из цитираних чланова 154, 161. и 162. ЗУП-а, уверење које издаје надлежна војна јединица или установа на основу члана 81. став 1. Закона о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца, нема својство јавне исправе, будући да није издато сагласно подацима из службене евиденције, већ представља уверење о чињеницама које се утврђују у смислу члана 162. став 1. ЗУП-а. То даље значи да орган није у обавези да чињенице у уверењу узме као доказане, већ у случају сумње у доказну снагу издате исправе може поново утврђивати њихово постојање.

У наведеним предметима подносиоци захтева за остваривање одређеног права по основу Закона о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца (у даљем тексту: Закон) захтев су засновали на чињеницама да је рана, повреда или озледа задобијена под околностима из члана 2, члана 3. тачка 2. и 3., члана 7. и 9. Закона. Као доказ

којим се потврђује ова чињеница доставља се уверење надлежне војне јединице или установе и/или медицинска документација о лечењу из периода док су трајале одређене околности, а најдуже годину дана од дана престанка околности.

Након што је вештачењем утврђено да печат на уверењу “није аутентичан” (уверење је оверено лажним или фалсификованим печатом), због чега је уверење изгубило доказну снагу сходно члану 155. ЗУП, дозвољено је понављање поступка по службеној дужности, на основу члана 239. став 1. тачка 1. ЗУП, сматрајући да налаз вештака представља нов доказ.

Будући да уверење не представља јавну исправу, није било места примени одредбе члана 154. ни одредбе члана 155. Закона о општем управном поступку, на које су се позивали управни органи и суд. Одредба члана 155. Закона о општем управном поступку говори о спољним недостацима исправе које службено лице може да запази, и тада је то службено лице овлашћено да оцени у којој је мери умањена доказна вредност исправе. У ситуацији када је печат на уверењу које је странка пружила као доказ, био нечитак, службено лице је требало да оцени доказну снагу такве исправе у смислу члана 155. ЗУП или да у случају сумње у доказну снагу исправе поново утврђује чињенице које се уверењем потврђују. У том смислу, када је службено лице и поред тога што је печат био нечитак, признало доказну снагу исправе, не може поновити поступак основном члана 239. став 1. тачка 1. ЗУП.

Међутим, када се из чињеница утврђених вештачењем може закључити да је уверење фалсификовано или да је приложена медицинска документација фалсификована, јер је утврђено да није протоколисана код медицинске установе која је наводно издала нити је лекар који је потписао медицинско уверење то стварно учинио, понављање поступка се може дозволити на основу члана 239. тачка 2. ЗУП, с обзиром да је решење донето на основу лажне исправе односно исправе настале кривичним делом фалсификовања исправе.

Полазећи од цитираних законских прописа и наведених разлога, суд налази да нема услова за понављање поступка окончаног решењем о признавању права из области борачко-инвалидске заштите донетог на основу уверења или медицинске документације из члана 77. у вези члана 81. Закона о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца по основу члана 239. тачка 2. ЗУП-а, уколико пре доношења одлуке о понављању поступка није утврђено да је решење донето као последица дела кажњивог по кривичном закону, на основу правоснажне пресуде кривичног суда или ако орган који води поступак није утврдио постојање кривичног дела у случају да се кривични поступак не може спровести.