



Finansira
Evropska Unija

Pregled propisa o pravu na naknadu u slučajevima štete koju prouzrokuju organi javne vlasti na Kosovu

septembra 2023





VLADAVINA PRAVA



Posetite našu Internet stranicu
www.dplus.org

Saznajite više o našim najnovijim publikacijama,
vestima, infografika



Find us on Facebook
[@democracyplus](https://www.facebook.com/democracyplus)



Find us on LinkedIn
[@democracy-plus](https://www.linkedin.com/company/democracy-plus)



Find us on Twitter
[@democracy_plus](https://twitter.com/democracy_plus)



Find us on Youtube
[@DemocracyPlus](https://www.youtube.com/DemocracyPlus)

Naše kancelarije:

Ulica Bajram Kelmendi, br.92, 5. sprat
Priština, 10000
Kosovo

+383 (0) 38 749 288
info@dplus.org

Ovu analizu je objavljena uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj iste isključiva je odgovornost Demokratije Plus (D+) i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije. Projekat „Promovisanje pravih i pravičnih administrativnih procedura za građane i preduzeća” finansira EU, a realizuje Demokratija Plus (D+).



Finansira
Evropska Unija



Sadržaj

Spisak skraćenica	6
Uvod	7
Metodologija	8
Rezime nalaza	9
Pravo na naknadu štete od organa javne vlasti na Kosov	11
Praktična primena.....	12
Doprinos Agencije za besplatnu pravnu pomoć u pokretanju predmeta naknade štete.....	13
Klasifikacija predmeta na osnovu naknade.....	14
Pravo na naknadu štete u slučaju štete prouzrokovane od strane organa državne uprave u Albaniji	15
Pravo na naknadu štete u slučaju štete prouzrokovane od strane organa državne uprave u Crnoj Gori.....	17
Pravo na naknadu štete u slučaju štete prouzrokovane od strane organa državne uprave u Estoniji.....	17
Preporuke.....	19

Spisak skraćenica

ABPP →	Agencija za besplatnu pravnu pomoć
EU →	Evropska unija
EC →	Evropski savet
SSK →	Sudski savet Kosova
NNODS →	Nezavisni nadzorni odbor za državnu službu
ZKP →	Zakonik o krivičnom postupku
ZOO →	Zakon o obligacionim odnosima
ZOUP →	Zakon o opštem upravnom postupku
ZJS →	Zakon o javnim službenicima
MP →	Ministarstvo pravde

Uvod

Pravo na traženje naknade (u slučaju štete) od organa javne vlasti je osnovno pravo koje proizilazi iz Ustava. U skladu sa opštim principima pravosudnog sistema, propisanim Ustavom Republike Kosovo, svakom građaninu je zagantovano pravo na žalbu protiv sudske odluke. Shodno tome, pravo na naknadu štete je deo prava na žalbu protiv sudske odluke, gde oštećenik polaže pravo na naknadu štete, nakon što ga sud oglasi nedužnom, bezrazložno ili bespravno oštećenom strankom, bez obzira na krivični, građanski ili upravni postupak.

Pravo na naknadu štete u zemljama bivše Jugoslavije obično je deo Zakona o obligacionim odnosima kao i u slučaju Kosova. Ovo pravo je uređeno Zakonom o obligacionim odnosima u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji, Srbiji i Bosni i Hercegovini. Kao posledica drugačije političke tradicije, pravo na naknadu štete (u slučaju štete koju prouzrokuju državni organi u Albaniji je uređeno u drugačijem obliku, Zakonom o vanugovornoj odgovornosti organa državne uprave u skladu sa Građanskim zakonikom Albanije. Međutim, i pored zakona o obligacionim odnosima, pravo na naknadu štete je u ovim zemljama zagantovano drugim zakonima: Zakonikom o krivičnom postupku i Zakonom o opštem upravnom postupku, Zakonom o državnoj upravi u Crnoj Gori, Zakonom o opštem upravnom postupku i Zakonom o državnoj službi u Severnoj Makedoniji.

Obezbeđenje prava na naknadu jednako je važno koliko i garantovanje prava na naknadu. U ovom trenutku, institucije (sud, vlada) ne raspolažu konačnim podacima o broju pokrenutih predmeta u kojima se tražuje naknade štete, njihovom statusu, odnosno vrsti naknada, jer ne prate ostvarivanje tog prava. Dostupni podaci na Kosovu (kada je reč o ovim predmetima) su nepotpuni, posebno u građanskom postupku ili onome što se obično naziva građanskim predmetima, imajući u vidu da su predmeti naknade štete obično poznati kao građanski predmeti. Razlog za to je činjenica da je nemoguće utvrditi koji se broj prava na naknadu (u slučaju štete koju su prouzrokovali organi javne vlasti) zapravo sprovodi na Kosovu.

Ministarstvo pravde je izradilo koncept dokumenat o ostvarivanju građanskih prava, uključujući i pravo stranke na presudu u razumnom roku, koje obrađuje i pravo na naknadu štete. Međutim, pravo stranke na naknadu štete se obrađuje sa aspekta štete koja je stranci pričinjena dužinom trajanja postupka (odnosno neuspeh presuđivanja u razumnom roku) i prava na naknadu štete po okončanju postupka ili nakon što odluka suda nije propisno uzeta u obzir, nakon čega stranka koja je dokazala svoju nevinost, može da pokrene zahtev za naknadu štete koja joj je pričinjena i dokazana odlukom suda.

Metodologija

Metodologija korišćena za izradu ovog izveštaja sastavljena je od onlajn (kabinetskog) istraživanja, direktnih razgovora i fokus grupa. Što se tiče onlajn istraživanja, analizirali smo relevantne zakone na Kosovu u smislu definicije prava na naknadu štete licu koje je oštećeno kao posledica delovanja organa javne vlasti. S tim u vezi, sprovedeno je istraživanje o Zakonu o obligacionim odnosima (od posebnog značaja za pravo na naknadu štete u krivičnom postupku), Zakonika o krivičnom postupku (od posebnog značaja za pravo na naknadu štete u krivičnom postupku) i Zakonu o opštem upravnom postupku (od posebnog značaja za pravo na naknadu štete u upravnom postupku).

Navodimo dva primera iz zemalja u regionu (Albanije i Crne Gore) i jedne države članice EU, Estonije, u nameri da pokažemo kako su druge zemlje uredile pravo na naknadu štete u slučaju štete koju su prouzrokovali organi javne vlasti. Ovaj izveštaj se detaljno osvrće na relevantne zakone i nalaze do kojih se došlo u vezi sa pravom na naknadu štete.

Da bismo dalje analizirali kako je pravo na naknadu štete definisano zakonima na Kosovu, obavili smo razgovore sa Ministarstvom pravde, Sudskim savetom Kosova, Institucijom zaštitnika građana, Agencijom za besplatnu pravnu pomoć, Kosovskim pravnim institutom i pravnicima koji se bave oblašću upravnog prava.

Štaviše, da bismo porazgovarali o ovom pravu i o obimu u kojoj je zakonodavstvo koje pokriva ovo pravo jasno i dovoljno na Kosovu, organizovana je fokus grupa sa građanima i drugim relevantnim stranama. Što se tiče poslednjeg, vredi pomenuti Agenciju za besplatnu pravnu pomoć, Kosovski pravni institut i nezavisne advokate u raznim oblastima. Nakon izrade izveštaja, organizovana je još jedna fokus grupa kako bi se potvrdili nalazi ovog izveštaja.

Rezime nalaza

- Kosovo ima pravni osnov koji uređuje prava stranke na naknadu štete u slučaju štete koju su im prouzrokovali organi javne vlasti, ali ne samo: a) Zakon o obligacionim odnosima; b) Zakonik o krivičnom postupku i c) Zakon o opštem upravnom postupku;
- Tri gorenavedena zakona služe kao pravni osnov za potraživanje prava na naknadu štete u različitim postupcima: Zakon o obligacionim odnosima u građanskom postupku, Zakonik o krivičnom postupku u krivičnom postupku i Zakon o opštem upravnom postupku u upravnom postupku;
- Postupak izjavljivanja žalbe, uključujući i zahtev za naknadu štete na relaciji država – javni službenik, uređen je Zakonom o javnim službenicima. Javni službenici, (sa statusom državnih službenika) za prvi referentni mehanizam imaju Nezavisan nadzorni odbor za državnu službu (NNODS), a nakon njega i sud. Međutim, ovaj aspekt smo ostavili po strani jer je fokus na odnosu između države i fizičkog lica, ili ti osoba koje ne rade u javnoj upravi;
- Iako postoji pravni osnov pome se može potraživati naknada štete, neki elementi nisu dovoljno razjašnjeni, posebno oni u građanskom postupku, kao što su: postupak za potraživanje naknade, uključujući referentne mehanizme, vrste naknade, budžet i rok. Slično, pitanje da li se naknada štete može potraživati od javnih organa u slučaju štete; da li je intervencija organa javnih vlasti izvršena namerno ili nenamerno; da li je (ili nije) dovoljno obrađena u zakonodavstvu;
- Čak i kada se pokrenu predmeti za naknadu u slučaju štete, procenjuje se da sudski postupak u proseku traje osam (8) godina. Ministarstvo pravde je izradilo koncept dokumenat o ostvarivanju građanskih prava, uključujući pravo stranke na suđenje u razumnom roku;
- Agencija za besplatnu pravnu pomoć služi kao dobar referentni mehanizam za građane koji potražuju naknadu štete u građanskom, upravnom i krivičnom postupku, ali je procenjeno da je broj predmeta u kojima je ova agencija pružila svoju pomoć mali, u poređenju sa potrebama za rešavanje takvih zahteva;
- Pravo na naknadu štete i postupak za njegovo ostvarivanje jasniji je u krivičnom i upravnom nego u građanskom postupku. U krivičnom postupku je od 2022. godine počeo da se unapređuje mehanizam kojim se podnosi zahtev, fond, trajanje i izveštavanje o ostvarivanju ovog prava. Međutim, procenjuje se da je u krivičnom postupku novčana vrednost naknade štete mala u odnosu na prouzrokovanu štetu. Razlog je taj što se strankama za jedan dan zatvora isplaćuje naknada u iznosu od 9 evra na ime materijalne štete i 6 evra na ime nematerijalne štete;
- Građani su slabo informisani o svom pravu da traže naknadu štete u slučaju štete koju im prouzrokuju organi javne vlasti;
- Klasifikacija predmeta i odluka u sudovima u vezi sa naknadom štete nije dovoljna. Razlog je taj što su subjekti klasifikovani prema većim tipologijama: građanski, krivični, upravni i još neki, ali ne postoje podklasifikacije unutar predmeta, koja ukazuje na to koliko njih se odnosi na naknadu štete.

- U Albaniji je pravo na naknadu štete uređeno Zakonom o vanugovornoj odgovornosti organa državne uprave. Zakonom se uređuju vrste ili okolnosti u kojima su organi državne uprave odgovorni fizičkim i pravnim licima, određuju se slučajevi u kojima je javna uprava izuzeta od odgovornosti, rok za podnošenje zahteva za naknadu štete i način na koji institucije obezbeđuju budžet (fond) koji omogućavaju strankama da ostvare naknadu štete;
- U Crnoj Gori je pravo na naknadu štete uređeno Zakonom o obligacionim odnosima i Zakonom o državnoj upravi. Zakonom se uređuju vrste ili okolnosti u kojima organi državne uprave snose odgovornost prema fizičkim i pravnim licima, slučajevi u kojima je javna uprava oslobođena odgovornosti i rok za ostvarivanje prava na naknadu štete;
- U Estoniji je pravo na naknadu štete uređeno Zakonom o odgovornosti države. Pravo na naknadu štete u Estoniji izričito je navedeno i u Ustavu ove zemlje. I u ovom slučaju zakon propisuje okolnosti ili vidove štete (imovinske, neimovinske, prema trećim licima), postupke naknade i rok za potraživanje naknade štete koju prouzrokuju organi javne vlasti.

Pravo na naknadu štete od organa javne vlasti na Kosovu

Pravo na naknadu štete pojedincima (strankama) u slučaju štete koju prouzrokuju organi javne vlasti je uređeno zakonodavstvom na Kosovu. U građanskom postupku je ovo pitanje uređeno Zakonom o obligacionim odnosima (ZOO), konkretno članom 153 koji garantuje odgovornost pravnog lica (u ovom slučaju, države) da nadoknadi štetu koju je njen organ prouzrokovao. Prema ovoj odredbi¹:

1. Pravno lice odgovara za štetu koju njegov organ prouzrokuje trećem licu u vršenju ili u vezi sa vršenjem svojih funkcija;
2. Ako za određeni slučaj nije što drugo u zakonu određeno, pravno lice ima pravo na naknadu od lica koje je štetu skrivilo namerno ili krajnjom nepažnjom;
3. To pravo zastareva u roku od šest (6) meseci od dana isplaćene naknade štete.

Shodno ovome, garantuje se odgovornost pravnog lica za štetu prouzrokovanu fizičkom licu (tačka 1. člana), a time i pravo fizičkog lica da traži naknadu štete prouzrokovane namerno ili krajnjom nepažnjom. Ovaj član se smatra dovoljnim kada je reč o pravnom osnovu na osnovu kojeg fizičko lice (oštećeni) može zahtevati naknadu štete u slučaju štete koju prouzrokuju organi javne vlasti. Postojanje dovoljnog pravnog osnova u ovim slučajevima potvrđeno je u fokus grupi Demokratije Plus (D+) organizovanoj sa građanima i drugim stranama².

P

ravo na potraživanje naknade štete od pravnog lica u slučaju štete koju prouzrokuju organi javne vlasti takođe je u sprezi sa činjenicom o kom postupku se radi, građanskom, krivičnom ili upravnom. Prema organizovanoj fokus grupi³, ZOO i član 153. služe kao pravni osnov u građanskom postupku, dok su pravni osnov u krivičnom i upravnom postupku u vezi sa Zakonikom o krivičnom postupku (ZKP) za krivični postupak i Zakonom o opštem upravnom postupku (ZOUP) za upravni postupak. Učesnici fokus grupe su ocenili da i u ovim postupcima, postoji dovoljan pravni osnov za pravo na naknadu štete u slučaju štete koju prouzrokuju organi javne vlasti, bez obzira na postupak (krivični, upravni ili građanski).

U krivičnom postupku, ZKP u članu 15. propisuje pravo na rehabilitaciju i naknadu štete licu protiv koga je postupano nezakonito u krivičnom postupku. Prema ovoj odredbi⁴:



Svako ko je nezakonito osuđen, uhapšen, zadržan ili pritvoren, ima pravo na potpunu rehabilitaciju, pravednu naknadu iz budžetskih sredstava, te i na druga zakonom predviđena prava.

1 Zakon br. 04/L-077 o obligacionim odnosima, član 153: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2828>

2 Fokus grupa organizovana 12. maja 2023.

3 Ibid.

4 Zakonik br. 08/L-032 o krivičnom postupku: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=61759>

Ovo pitanje je detaljno uređeno u glavi XXXVI o postupku za naknadu štete, rehabilitaciju i za ostvarivanje drugih prava lica neosnovano osuđenih ili uhapšenih. Prema članu 526 relevantne glave, zahtev za naknadu štete mora se podneti u roku od tri (3) godine od pravosnažnosti prvostepene presude kojom je optuženi oslobođen optužbe. Međutim, kada o žalbi odlučuje viši sud, pravo na naknadu zastareva nakon tri (3) godine od dana donošenja odluke. Kada je reč o pokretanju postupka za naknadu štete, prema članu 527, (tačka 3), oštećenik se najpre obraća javnom organu nadležnom za poslove pravosuđa, za postizanje sporazuma o postojanju štete, vrsti i iznosu naknade.

U upravnom postupku, stranci se priznaje pravo na naknadu štete poništenjem upravnih radnji, konkretno upravnog akta i upravnog ugovora prema ZOUP-u⁵. Prema članu 57, stav 3, u slučaju poništenja upravnog akta kojim je stranka ostvarila koristi od rešenja, stranka će polagati pravo na novčanu naknadu ako je stupila u građanskopravni odnos iz kojeg se više ne može povući, ili iz kojeg se može povući samo ako pretrpi štetu, koju ne bi bilo opravdano tražiti od nje. Zatim, prema stavu 4 istog člana, mera nadoknade ne sme prekoračiti opravdani interes stranke ako bi akt stavljen van snage nastavio da proizvodi pravne posledice. Stranka ne dobija naknadu za propuštenu dobit. Slično, u slučaju jednostranog raskida upravnog ugovora između javnog organa i stranke (fizičkog lica), ova druga polaže pravo na naknadu štete.

Što se tiče prava na naknadu štete u upravnom postupku, ovaj izveštaj se bavi samo pravom na naknadu štete na relaciji između države (javne uprave) i stranke u svojstvu fizičkog lica, ali ne i pravom na naknadu štete u odnosu između države i javnog nameštenika zaposlenog u državnoj upravi. Pravo na žalbu i naknadu u slučaju štete uređeno je Zakonom o javnim službenicima za sve javne službenike⁶. U slučaju državnog službenika u državnoj upravi, žalbu protiv organa javne vlasti pokreće službenik prvo pri Nezavisnom nadzornom odboru za državnu službu (NNODS), a u slučaju nepoštovanja odluke NNODS, stranke

moгу pokrenuti upravni spor pred upravnim sudom.

Praktična primena

Pravo na naknadu štete se primenjuje na Kosovu, ali podaci koji dokazuju koliko se ovo pravo sprovodi nisu jasni i dovoljni. Takođe, nema dovoljnih i razvrstanih podataka prema vrsti postupka u vezi sa isplatama koje su organi javne vlasti načinili oštećenima u slučajevima uspešnog ostvarivanja prava na naknadu štete od štetnika. Pored činjenice da nema podataka o tome koliko je isplaćena naknada prema vrstama postupaka (sa izuzetkom krivičnog postupka), nema ni podataka o tome koliko je predmeta za naknadu štete u građanskom postupku.

U građanskom postupku, ZOO ne propisuje mehanizme i postupak za ostvarivanje prava na naknadu štete. Na primer, nije utvrđeno kome se prvo podnosi žalba, instituciji koja je prouzrokovala štetu shodno tužbenom zahtevu stranke ili sudu? Zatim, u slučaju sticanja prava na naknadu štete, ko je nadoknadio štetu oštećeniku, institucija koja je prouzrokovala štetu ili postoji neki drugi fond? Nedostatak jasnih mehanizama za ostvarivanje ovog prava (nedefinisanje odgovornosti), problem dužine trajanja postupka i nedostatak finansijskih sredstava za naknadu štete oštećenima, predloženi su kao jedan od problema od strane Institucije zaštitnika građana⁷.

U krivičnom postupku je ovo pitanje bolje uređeno imajući u vidu da postoji mehanizam kojim se pokreće zahtev za naknadu štete, konkretno Sudski savet Kosova (SSK). SSK je osnovao Komisiju za naknadu štete licima koja su neosnovano osuđena ili uhapšena, koja se sastoji od 5 članova (3 redovna člana i 2 rezervna člana, uključujući i predsednika kao redovnog člana). Takođe, prema podacima SSK-a, postoji i fond koji se izdvaja za naknadu štete žrtvama koje su neosnovano osuđene ili uhapšene⁸. Aktuelni zahtevi za naknadu štete u krivičnim predmetima iznose 77 miliona evra, što je relativno visoka cifra za ovu instituciju. Ono što

5 Zakon br. 05/L-031 o opštem upravnom postupku: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12559>

6 Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=25839>

7 Razgovor sa Naimom Oelajjem, ombudsmanom i Burimom Tahirijem, višim pravnim savetnikom, datum: 02.06.2023.

8 Razgovor sa Astritom Hotijem, koordinatorom Jedinice za pravne poslove, analizu i istraživanje, Sudski savet Kosova, datum: 7. jun 2023.

je izazovno u ovom pogledu jesu kašnjenja u predmetima za koje sudu može trebati i do 8 godina, što je dug vremenski period da se smatraju uspešnim i da pravda bude ispunjena. Situacija će se dodatno zakomplikovati u pogledu naknade kada Kosovo uđe u Evropski savet (EC) i gde građani obično mogu da dobiju slučajeve veće naknade. Trenutno, stranke dobijaju naknadu štete u relativno niskim iznosima u smislu nezakonitog pritvaranja. Sadašnji propis predviđa da se strankama za jedan dan zatvora nadoknađuje iznos od 9 evra za materijalnu štetu i 6 evra za nematerijalnu štetu⁹.

Promenom zakonske regulative, predviđeno je da se ovi iznosi donekle povećaju, ali da vrednosti još nisu konačne. Novina u pogledu naknade štete je i činjenica da su tokom prethodne godine na sudu oštećenici dobili dva predmeta na ime naknade za moralnu štetu, što otvara još jednu dimenziju eventualne naknade, poput drugih zemalja obrađenih u ovoj analizi¹⁰. Prema izveštaju relevantne komisije, u 2022. godini zabeležena su 104 slučaja u kojima je isplaćena naknada štete licima koja su neosnovano uhapšena ili pritvorena. Prema istom izveštaju, vrednost naknade koja je isplaćena je ukupno 251,302.00 evra. Jedini javni izveštaj predmetne komisije datira iz 2022. godine, pa se ne mogu praviti poređenja kada je reč o sticanju prava na naknadu štete, duž godina.

Kako bi se što više izbegle ovakve situacije sa kojima su organi državne uprave upoznati, Ministarstvo pravde (MP) je izradilo koncept dokument o ostvarivanju građanskih prava, uključujući i pravo stranaka na suđenje u razumnom roku, što je dokument koji se detaljno osvrće na problem kašnjenja u donošenju presuda i daje jasne instrukcije za poboljšanje situacije¹¹. Dokument je u fazi interne institucionalne diskusije i poslužiće kao vodič za eventualne zakonodavne i administrativne intervencije.

Doprinos Agencije za besplatnu pravnu pomoć u pokretanju predmeta naknade štete

Agencija za besplatnu pravnu pomoć (ABPP) je mehanizam koji građanima pomaže da imaju pristup pravdi (besplatna pravna pomoć) u građanskim, krivičnim, upravnim i prekršajnim postupcima za građane koji ne raspolažu dovoljnim finansijskim sredstvima¹². Što se tiče broja predmeta za besplatnu pravnu pomoć pokrenutih uz pomoć ABPP, prema njegovom godišnjem izveštaju, u 2022. godini je pokrenut ukupno 5,861 predmet (građanski, krivični, upravni i prekršajni). Međutim, samo 294 su pokrenuta kao zahtevi za naknadu štete, a 247 ih je završeno, dok je još 47 i dalje u toku u 2022. godini.

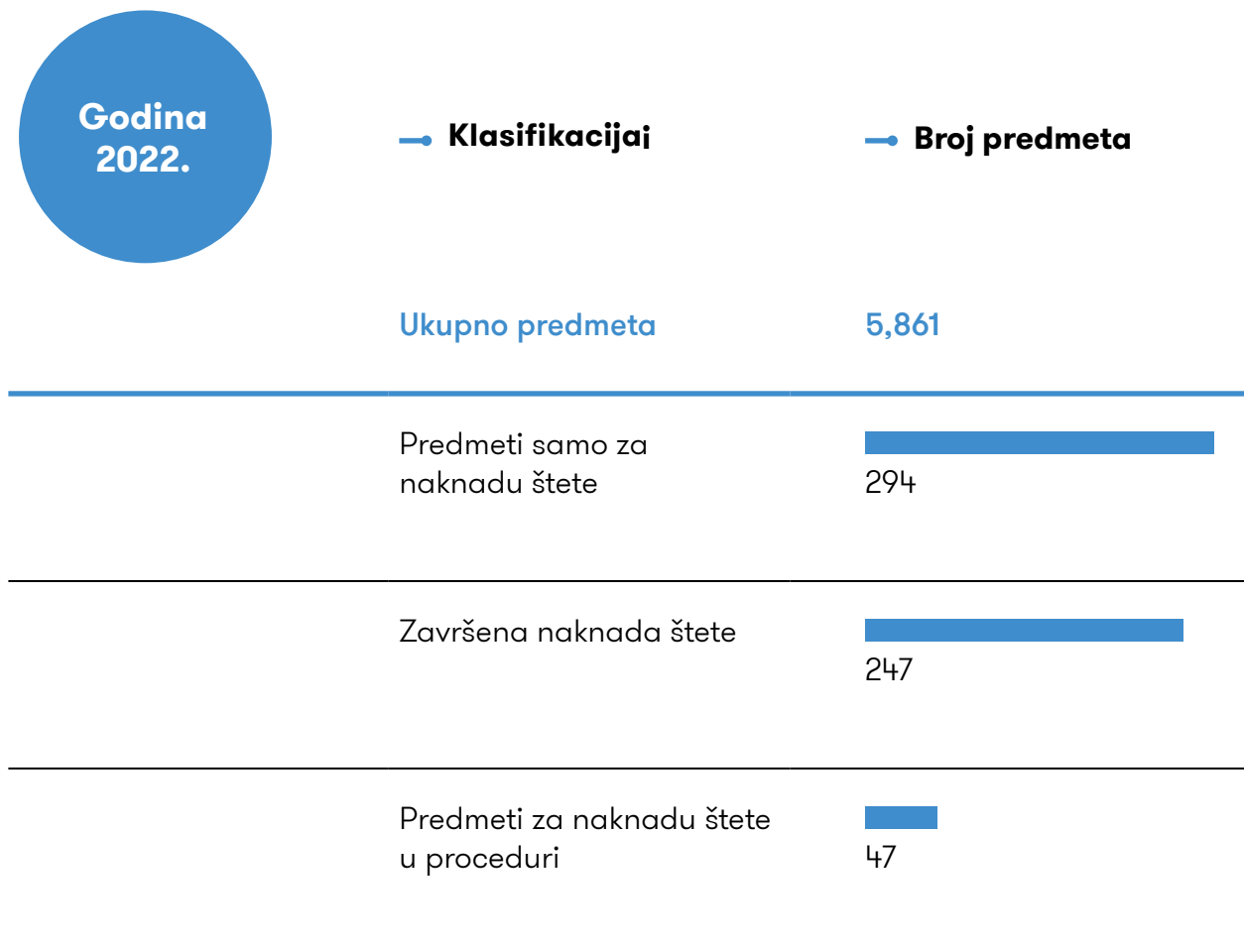
⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Intervju sa Gencom Nimonijem, šefom kabineta ministra pravde, datum: 25.05.2023.

¹² Zakon br. 04/L-017 o besplatnoj pravnoj pomoći: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2803>

TABELA 1: Ukupan broj predmeta, predmeti naknade štete, okončani i još uvek u toku prema ABPP-u



Izvor: ABPP

Klasifikacija predmeta na osnovu naknade

Osnovni sudovi na Kosovu objavljuju presude/odluke na svojim zvaničnim internet stranicama i razvrstavaju ih u nekoliko kategorija, kao što su: krivični, upravni, privredni, građanski, ostavinski građanski, različiti građanski i drugi. Svaka vrsta obuhvata veliki broj pre-

suda/odluke, ali ne postoji nikakva pod-klasifikacija u okviru jedne vrste predmeta, koja ukazuje koji se predmeti odnose na presude/odluke o ostvarivanju prava na naknadu štete. Prema godišnjem izveštaju SSK-a za 2022. godinu, broj predmeta na kojima su osnovni sudovi radili tokom 2022. godine je iznosio 318,435 predmeta¹³. Nerazvrstavanje predmeta po posebnim vrstama u okviru jedne vrste predmeta, potvrdio je i Osnovni sud u Prištini¹⁴.

¹³ Sudski savet Kosova, Statistički izveštaji sudova za 2022. godinu: https://www.gjuqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/45114_RAPORTI%20STATISTIKOR%20I%20G-JYKATAVE%20VJETOR%202022.pdf

¹⁴ Diskusija sa Shabanom Gërxhaliu, administratorom Osnovnog suda u Prištini: 02.05.2023.

Pravo na naknadu štete u slučaju štete prouzrokovane od strane organa državne uprave u Albaniji

Pravo na naknadu štete od strane organa državne uprave u Albaniji uređeno je Zakonom o vanugovornoj odgovornosti organa državne uprave. Predmetnim zakonom se propisuju okolnosti i odgovornost države prema strankama oštećenim činjenjem ili nečinjenjem državnih organa¹⁵.

Član 3 ovog zakona propisuje sledeće: „Organi državne uprave odgovaraju za štetu koju prouzrokuju privatnim fizičkim ili pravnim licima u sledećim slučajevima:

- a) za nezakonito činjenje ili nečinjenje;
- b) za nezakonito činjenje ili nečinjenje, koji za posledicu imaju narušavanje pravnih interesa privatnih fizičkih ili pravnih lica;
- c) kada u slučajevima zakonitog činjenja ili nečinjenja, prouzrokuju nejednaku štetu subjektima protiv kojih su činjenje ili nečinjenje usmereni;
- d) kada usled neispravnosti tehničkih sredstava kojima organi državne uprave obavljaju svoju delatnost, fizičkim ili pravnim licima ugroze njihove pravne interese;
- e) kada predstavljaju kontinuirani rizik za privatna fizička ili pravna lica;
- f) kada izvrše delo korupcije u vršenju svojih funkcija.

Elementi definisani u ovom članu pružaju širok spektar okolnosti u kojima državni organi snose odgovornost prema fizičkim i pravnim licima. Važan deo zakona je lična odgovornost zaposlenih u organima državne uprave. Zakon (član 4) definiše okolnosti u kojima su zaposleni državne uprave izuzeti oslobođeni lične odgovornosti, kada su ispunjeni elementi propisani članom 3. Kao izuzetak od navedenog, zaposleni su odgovorni za štetu kada su postupili u lošoj nameri. U takvim slučajevima, kada se dokaže delovanje u lošoj nameri, državni organ za zapošljavanje, nakon naknade štete oštećeniku, polaže pravo da zahteva od zaposlenog koji je nađen krivim, da vrati naknadu koju je isplatio.

Ovakva odredba stavlja javnog službenika u situaciju povećane opreznosti od (ne) namernih radnji, plaćanje kazni se može smatrati delotvornom metodom povećanja opreza u javnom angažovanju.

Druga glava zakona propisuje vrste naknade i deli ih na:

- Povraćaj, u smislu fizičkog prenosa stvari ili vraćanja prava čije je ostvarivanje obustavljeno činjenjem ili nečinjenjem državne uprave.
- Naknada – u isplati novčanog iznosa za nadoknadu štete koja se ne može direktno otkloniti.
- Otklanjanje uzroka koji je prouzrokovao štetu - utvrđivanje da državni organi izbegavaju posledice promene pravnog ili činjeničnog stanja, vraćanje u pređašnje stanje, osim u slučajevima kada je povratak u pređašnje stanje nemoguć. U slučajevima kada je pričinjena imovinska šteta, uprava prihvata zahtev oštećenika za naknadu štete, u slučajevima kada je povraćaj u pređašnje stanje nemoguć.

Predmetnim zakonom su definisani i slučajevi kada je državna uprava izuzeta od odgovornosti. Generalno, oni se odnose na prouzrokovanu štetu koje se nije mogla izbeći čak i u slučajevima dužne pažnje prilikom vršenja državnih funkcija. Izuzetak se ne primenjuje u slučajevima neispravnosti tehničkih sredstava.

U delokrug ovog zakona spadaju i slučajevi kada je šteta nastala i činjenjem ili nečinjenjem oštećenika. Nadoknađena šteta u takvim slučajevima se odbija i od mere koju je izazvao oštećenik, štete koju procenjuju veštaci, u skladu sa odredbama Zakonika o upravnom postupku i Zakonika o krivičnom postupku.

¹⁵ Zakon br. 8510 od 15.07.1999 o vanugovornoj odgovornosti organa državne uprave.

Zakonom je definisan i oblik naknade štete oštećeniku posredno, što se uglavnom odnosi na slučaj smrti, narušavanja telesnog integriteta ili zdravlja, kao i u slučaju neosnovanog lišenja slobode. U takvim slučajevima se novčana naknada isplaćuje trećim licima, u kući ili na poslu, prema kojima je oštećenik imao obaveze i kojima je šteta pričinjena uskraćenim uslugama. Poseban akcenat stavljen je na slučajeve u kojima oštećenik koji je preminuo usled činjenja ili nečinjenja državne uprave ima obavezu izdržavanja porodice i posledično toga ostane bez prihoda. U takvim slučajevima se visina penzije određuje u gotovini, kao vid naknade štete oštećeniku.

Zakonom je takođe jasno definisana i odgovornost prenesenog ovlašćenja (kada subjekt koji prouzrokuje štetu nije organ državne uprave, već postupa po ovlašćenju organa javne vlasti), u slučajevima u kojima se utvrdi da je odgovornost na organu javne vlasti, koji ga je ovlastio. U slučaju da se dokaže da je šteta prouzrokovana delegiranim ovlašćenjem, organ koji ga je dodelio može zahtevati naknadu štete.

Zakon je propisao 3-godišnji rok kao vreme u kome oštećenik može zahtevati naknadu štete, od trenutka kada je oštećenik obavешten o traženoj šteti i organu koji ju je prouzrokovao. Najdalji period za naknadu štete zapravo podrazumeva najbližu finansijsku mogućnost, u suprotnom se u narednoj godini unosi kao zasebna stavka u zakon o državnom budžetu.

Prema članu 12, na kraju svake finansijske godine, budžetski organi podnose Ministarstvu finansija, uz zahtev za finansiranje iz državnog budžeta, zahtev za obezbeđivanje budžetskih sredstava za svoje obaveze prema fizičkim licima.

Pored relevantnog zakona, poseban član u Građanskom zakoniku Republike Albanije propisuje slučajeve u kojima lice polaže pravo na naknadu štete. Prema članu 625 o odgovornosti za nematerijalnu štetu, lice koje pretrpi nematerijalnu štetu ima pravo na naknadu kada:

- a) je pretrpelo povredu svog zdravlja, fizičkog ili psihičkog integriteta;
- b) mu je povređena čast, ličnost ili ugled;
- c) je povređeno pravo na ime;
- d) je povređeno poštovanje privatnog života;
- d) je povređeno sećanje na umrlu osobu. U tom slučaju, supružnik preminulog lica ili njegovi srodnici do drugog reda, mogu zahtevati naknadu nematerijalne štete.¹⁶

¹⁶ Građanski zakonik Republike Albanije, izrađen na osnovu zakona br. 7850, od 29.7.1994; ažuriran zakonima br. 8536, dana 18.10.1999; br. 8781, od 3.5.2001 i br. 17/2012, od 16.2.2012; 121/2013, dana 18.4.2013.

Pravo na naknadu štete u slučaju štete prouzrokovane od strane organa državne uprave u Crnoj Gori

Crna Gora je pitanje prava na naknadu štete uredila Zakonom o obligacionim odnosima¹⁷ kojim je (u posebnom delu) propisala pravo na naknadu štete (2. deo: Naknada štete [građansko neslaganje]) kao i Zakonom o državnoj upravi¹⁸.

Što se tiče Zakona o obligacionim odnosima, u njegovim osnovnim načelima je jasno propisano da će svako ko drugome pričini povredu ili gubitak snositi odgovornost da nadoknadi štetu, osim ako dokaže da šteta nije nastala njegovom krivicom. Odgovornost pada na uzročnika u slučajevima kada delatnost ili predmet prouzrokuje štetu drugoj strani. Dok je članom 7. Zakona o državnoj upravi precizirano da je za štetu nastalu nezakonitim ili nepravilnim radom organa državne uprave odgovorna Republika.

Pod štetom ili gubitkom podrazumeva se smanjenje nečije imovine (prost gubitak) i sprečavanje njenog uvećanja (gubitak dobiti), kao i nanošenje fizičkog ili psihičkog bola ili izazivanje straha drugom licu, kao i narušavanje čovekovog prava i ugleda pravnog lica (bez materijalne štete). Pod definicijom štete podrazumeva se umanjeno nečije imovine ili zabrana sticanja dobiti, kao i izazivanje fizičkog i psihičkog nasilja, povreda ličnih prava i ugleda pravnog lica (nematerijalna šteta).

Zakonom je propisano i pravo svake strane da od druge traži da ukloni izvor opasnosti koji pretili njoj ili većem broju lica, kao i da spreči aktivnosti koje mogu prouzrokovati određene rizike ili gubitke. Pravo da se obrati sudu ili drugim nadležnim organima sa zahtevom da se uskraćeno pravo vrati zemlji, uključujući nepovredivanje fizičke bezbednosti, moralnog integriteta i ugleda. U međuvremenu, Zakon o upravi definiše i pravila po kojima građani mogu izjaviti žalbe na povredu prava (ne) institucionalnim postupanjem, jasno definišući formu žalbe (pismeno, kutijom za žalbe) i zakonski rok (u roku od 15 dana) kao odgovor na žalbu stranke.



Pod definicijom štete podrazumeva se umanjeno nečije imovine ili zabrana sticanja dobiti, kao i izazivanje fizičkog i psihičkog nasilja, povreda ličnih prava i ugleda pravnog lica (nematerijalna šteta).

¹⁷ Zakon o obligacionim odnosima u Crnoj Gori (Zakon o obligacionim odnosima) objavljen u Službenom listu 47/2008 07.08.2008.

¹⁸ Zakon o državnoj upravi Crne Gore (Zakon o državnoj upravi), objavljen 2. avgusta 2003. godine: <https://www.gov.me/en/documents/25c41b32-fca3-4c73-b561-fbc94af1f790>

Odgovornost postoji ako je jedna stranka namerno ili nenamerno nanela štetu drugoj stranci. Sud tada odlučuje o merama u zavisnosti od stepena prouzrokovane štete, ali i o odgovornosti i mogućnosti stranke da izbegne taj problem.

Zakon takođe definiše okolnosti u kojima je stranka oslobođena odgovornosti i slično je slučajevima u drugim zemljama. Stranka može biti oslobođena odgovornosti u slučajevima kada se dokaže da je izbegavanje slučaja bilo nemoguće i neizbežno.

Zakon, između ostalog, definiše i slučajeve kada država ne odreaguje prema svojim funkcijama. Član 87 Zakona o obligacionim odnosima propisuje da „Za štetu nastalu smrću, telesnom povredom ili oštećenjem, odnosno uništenjem imovine fizičkog lica usled terorističkih akata, kao i prilikom javnih demonstracija i manifestacija, odgovara država čiji su organi po važećim propisima bili dužni da spreče takvu štetu“. U slučajevima kada štetu prouzrokuju treća lica, država ima pravo da zahteva naknadu od štetnika.

Ovim zakonom su propisane i odgovornosti organizatora javnih demonstracija, raznih manifestacija na kojima građani mogu biti povređeni. Odgovornost je jasno definisana zakonom koji propisuje sve slučajeve eventualne štete koja se može prouzrokovati ovakvim vidovima postupanja.

Čak i u slučaju Crne Gore, period u kome stranka može potraživati naknadu je 3 godine od trenutka kada je obavestena ili je trebalo da bude obavestena o prouzrokovanoj šteti.

Pravo na naknadu štete u slučaju štete prouzrokovane od strane organa državne uprave u Estoniji

Estonija je, kao država članica EU od 2004. godine, Zakonom o državnoj odgovornosti uredila pravo na naknadu štete u slučaju koju prouzrokuju državni organi¹⁹, koji je na snazi od 01. januara 2002. Osim toga, Ustav Republike Estonije u članu 25 propisuje da: „Svako ima pravo na naknadu nematerijalne i materijalne štete koju je pretrpeo zbog nezakonitih radnji bilo kog lica“.²⁰

Predmetni zakon definiše (u svojim osnovnim odredbama) obligacione osnove tako što propisuje da:



Lice kome su nezakonitim činjenjem organa javne uprave u javnopravnom odnosu (u daljem tekstu oštećenik) povređena prava, može zahtevati naknadu štete prouzrokovanu licu ako se šteta nije mogla sprečiti i nije se mogla otkloniti zaštitom ili povraćajem prava²¹.

Zakon propisuje stope naknade imovinske i neimovinske štete i naknade trećim licima. Imovinska šteta se nadoknađuje u iznosu koji bi oštećeni ostvario da šteta nije prouzrokovana. Ovde je jasno definisan obuhvat eventualnih medicinskih usluga prouzrokovanih štetom i slučajevi kada oštećenik zbog navedene povrede izgubi radnu sposobnost.

Neimovinske štete mogu se klasifikovati kao svi vidovi štete nastali (ne) činjenjem, kojima je povređeno dostojanstvo, narušeno zdravlje, lišena sloboda, narušena poverljivost i dobar ugled oštećenika. Visina naknade za takve slučajeve se utvrđuje srazmerno visini pričinjene štete i uzimajući u obzir oblik i veličinu greške.

Zakon je takođe razjasnio procedure za zahtevanje naknade štete od trećih lica za štetu pričinjenu oštećeniku. Isti predviđa mogućnost naknade, utvrđivanjem gubitka finansijske podrške koju je oštećenik pružio i nematerijalne štete po privatnom pravu. U određenim slučajevima, stranke mogu zahtevati da, umesto novčane naknade, organi javne uprave prilagode pravni osnov po kome su oštećeni (ne) činjenjem, izmenom određenih zakona ili akata koji su prouzrokovali štetu.

¹⁹ Zakon o državnoj odgovornosti (Zakon o državnoj odgovornosti): https://www.riigiteataja.ee/en/compare_original/507062016001

²⁰ Ustav Republike Estonije, član 25, stupio na snagu 3. jula 1992: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide>

²¹ Zakon o državnoj odgovornosti, Glava 3, Naknada štete, Opšti uslovi: https://www.riigiteataja.ee/en/compare_original/507062016001

U slučaju Estonije, odgovornost je jasno definisana svaki put kada radnje sprovode treća lica koja dobiju ovlašćenje od državnih institucija. U tom slučaju, odgovornost za štetu je na delegirajućoj instituciji. Međutim, i dalje postoji razlika u činjenici da fizička lica koja obavljaju javne dužnosti nisu odgovorna za naknadu štete, osim ako to nije uređeno drugim zakonima. Ograničena je i odgovornost u slučajevima institucija ako je prouzrokovana štetu bilo nemoguće izbeći, čak i ako su preduzete sve mere.

Fizičko lice, prema pomenutom zakonu, može zahtevati naknadu štete prouzrokovane u sudskom postupku, uključujući i štetu pričinjenu odlukom suda, samo ako je sudija u toku sudskog postupka izvršio krivično delo. Zakon je takođe uredio slučajeve štete prouzrokovane aktima ili upravnim merama, definišući pravo na naknadu štete prouzrokovanom radnjama kojima se na vanredni način ograničavaju osnovna prava lica. Izuzeci od prava na naknadu štete, pored drugih elemenata, se mogu načiniti u slučajevima kada je ograničenje osnovnih prava ili sloboda prouzrokovalo lice ili je ograničenje bilo u interesu lica.

Zakon takođe propisuje postupke za naknadu štete tako što jasno definiše institucionalne obaveze u takvim slučajevima, kao i jasne adrese na koje se takve žalbe moraju uputiti. Zahtev za naknadu štete koji se upućuje organu uprave koji je prouzrokovao štetu (ili je odgovoran za štetu) mora se podneti u roku od 2 meseca od nastanka. U slučaju odugovlačenja, oštećenik može u roku od 30 dana uputiti predmet Upravnom sudu radi procene predmeta ili naloga za isplatu naknade.

I u ovom zakonu, rok određen za zahtevanje naknade je 3 godine od trenutka kada je oštećenik obavешten o pričinjenoj šteti, a najkasnije 10 godina od perioda kada je šteta prouzrokovana, čak i ako oštećenik nije svestan stranke koja je prouzrokovala slučaj. Zakon je generalno prilično kompletan i pokriva širok spektar eventualnih slučajeva naknade i može se uzeti kao osnova za moguće izmene od strane vlasti na Kosovu.

Preporuke

Generalno, Kosovo ima konsolidovanu pravnu osnovu u pogledu prava na naknadu štete na sva tri nivoa: građanskom, krivičnom i upravnom. Zemlja stremi članstvu u Savetu Evrope, organizaciji koja građanima zemlje omogućava pristup Evropskom sudu za ljudska prava, veoma efikasnom mehanizmu za rešavanje slučajeva kršenja ljudskih prava od strane država članica, koje je do sada bilo uskraćeno građanima Kosova. Eventualno članstvo u ovom mehanizmu je prilično pozitivno, ali treba podstaći institucije da snažnije reaguju u oblasti zaštite ljudskih prava koja potpadaju pod delokrug rada suda.

Empirijsko istraživanje na ovu temu, razgovori i fokus grupa su došli do sledećih preporuka za delovanje u unapređenju prava na naknadu u slučajevima štete koju su prouzrokovali javni organi na Kosovu:

- 1** Kosovo treba da ojača što je pre moguće mehanizme koji obezbeđuju donošenje presude u razumnom roku za uključene strane. Kao jedno od osnovnih prava, suđenje u razumnom roku je znak poštovanja dostojanstva uključenih strana i smanjenje obima i potrebe za nadoknadom materijalne i nematerijalne štete.
- 2** Što se tiče građanskog prava, osnovno zakonodavstvo (Zakon o obligacionim odnosima, član 153) treba dopuniti podzakonskim aktima koji dodatno pojašnjavaju postupke i mogućnosti za naknadu u slučaju štete koju prouzrokuju državni organi, kako je propisano u zemljama diskutovanim u ovom izveštaju.
- 3** Za donošenje sveobuhvatnog podzakonskog okvira, ali i za bolju primenu ovog postojećeg, neophodno je produbiti institucionalnu saradnju između Ministarstva pravde i Sudskog saveta Kosova.
- 4** Odnosni sudovi moraju razvrstati predmete ostvarivanja prava na naknadu štete. Ovim bi bilo lakše obraditi slučajeve i dati analizu o količini i drugim elementima datih predmeta, u cilju osmišljavanja strategija za njihovo postupanje.
- 5** Zakonodavstvo koje se odnosi na pravo na naknadu štete treba dalje promovirati građanima Kosova. Većina građana nije upoznata o svojim pravima u slučaju prouzrokovane štete; stoga su neophodne informativne kampanje organizacija civilnog društva, kroz diskusije, okrugle stolove, kampanje podizanja svesti i druge vidove, da bi se podigla svest u ovom aspektu.



Finansira
Evropska Unija



Democracy
Plus