

Šteta prouzrokovana od strane organa javnih vlasti: Predmeti paraplegičara i tetraplegičara na sudu

Uvod

Prava građana da traže naknadu štete koju im pričinu organi javnih vlasti su ključna da se obezbedi pravda i poštovanje ljudskih prava, posebno kada je reč o ranjivim grupama u društvu, uključujući osobe sa invaliditetom. Ovaj izveštaj, zasnovan na praćenju dva predmeta osoba sa paraplegijom i tetraplegijom pri Odeljenju za upravne poslove Osnovnog suda u Prištini, bavi se izazovima sa kojima se suočavaju ranjive grupe da ostvare svoja prava. Struktura ovog kratkog izveštaja je sledeća: prvo se osvrćemo na sudski postupak za naknadu štete koju su prouzrokovali organi javnih vlasti, obrađena su dva praćena predmeta a na kraju su pružene konkretne preporuke za izmenu javnih politika, na osnovu nalaza proizašlih iz sudskog praćenja.

Paraplegičari i tetraplegičari su korisnici penzija i beneficija na osnovu zakona na snazi. Zakonom o statusu i pravima paraplegičara i tetraplegičara uređuju se status i prava lica koja su zbog bolesti ili povrede trajno izgubila sposobnost pomeranja 1) donjih ekstremiteta ili 2) donjih i gornjih ekstremiteta¹. Sa druge strane, Komisija za procenu, sastavljena od medicinskih stručnjaka na osnovu Uredbe o sastavu, funkcionisanju, odgovornostima Komisije za procenu i postupku za priznavanje statusa i prava paraplegičara i tetraplegičara (u daljem tekstu: Uredba) Ministarstva finansija, rada i transfera (MFRT), razmatra zahteve korisnika ovog zakona, propisuje status, vrši kategorizaciju i dodeljuje ostale beneficije, u skladu sa zakonom i Uredbom².

U skladu sa Uredbom, korisnici prve grupe su pojedinci sa trajnim i potpunim posledicama, uključujući inkontinenciju i potpuni gubitak os-

1 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 05/L-067 o statusu i pravima osoba sa paraplegijom i tetraplegijom. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12554>.

2 Službeni list Republike Kosovo. „Uredba [VRK] br. 07/2017 o sastavu, funkcionisanju, nadležnostima komisije za procenu i određivanje postupaka za priznavanje statusa i prava paraplegičara i tetraplegičara“ Dostupna na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=15161>.

etljivosti ekstremiteta. Sa druge strane, korisnici druge grupe su lica koja nemaju trajne i potpune posledice, uključujući inkontinenciju i potpuni gubitak osetljivosti ekstremiteta. Osobe klasifikovane u prvu grupu primaju do 375 evra mesečno: 150 evra za sebe, 150 evra za negovatelja i još 75 evra za sanitarne pakete. Dok oni iz druge grupe primaju samo 150 evra mesečno, jer se pretpostavlja da ne trebaju ni negovatelja ni sanitarne pakete.

Međutim, iako su paraplegija i tetraplegija osoba u prvoj grupi priznate kao trajna stanja, ova lica su prinuđena da se podvrgnu procesu ponovne procene od strane Lekarske komisije MFRT-a, koja se prema Uredbi vrši na svakih pet godina za prvu grupu, i na svake tri godine za drugu grupu. Na osnovu dva propraćena predmeta, osobama sa paraplegijom i tetraplegijom su prvobitno priznata prava korisnika prve grupe. Međutim, oni su, nakon ponovne procene, izgubili ovo pravo. U prvom predmetu, dotično lice je u potpunosti skinuto sa spiska korisnika, dok je licu u drugom predmetu promenjena klasifikacija iz prve grupe u drugu. Ovo ukazuje na probleme koje sa sobom donose procene koje radi Lekarska komisija u okviru MFRT-a, kao i loš kvalitet ovih procena. Demokratija Plus (D+) je istakla ovo pitanje prošle godine u izveštaju pod nazivom „Isplata naknada organa javnih vlasti paraplegičarima i tetraplegičarima”, koji je zasnovan na praćenju dva predmeta pri Osnovnom sudu u Prištini³.

Sudski postupak za naknadu štete od organa javnih vlasti

Građani koji tvrde da je na njihovu štetu prekršen zakon pravosnažnim odlukama organa javne vlasti, imaju mogućnost da svoja prava ostvare podnošenjem tužbe Odeljenju za upravne poslove Osnovnog suda u Prištini, sa jurisdikcijom za celu teritoriju Kosova.

Ovi predmeti se rešavaju u skladu sa Zakonom o upravnim sporovima (ZUS), koji propisuje nadležnost, pravila postupka i sastav sudova na sva tri stepena (Osnovni sud, Apelacioni sud i Vrhovni sud) za procenu zakonitosti upravnih radnji. Ovaj sudski postupak služi ne samo za ocenu zakonitosti upravnih odluka, već i za nadzor nad radom organa uprave, u slučajevima kada isti odlučuju po zahtevima i žalbama stranaka. Cilj je da se ovim putem sudski zaštite prava i interesi građana, koji su prekršeni odlukama i postupcima organa javne uprave.

Prema ZUS, upravni spor se može pokrenuti samo protiv upravnog akta donetog u drugostepenom upravnom postupku. Upravni spor se može pokrenuti i protiv upravnog akta prvog stepena, protiv kojeg u upravnom postupku nije dozvoljena žalba⁴. Sa druge strane, u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku (ZOUP), stranke mogu pokrenuti tužbu na sudu i u slučajevima kada organi javne vlasti ne odluče o zahtevima ili žalbama stranaka u propisanom vremenskom roku, što je zakonom propisano kao „ćutanje uprave“⁵.

³ Demokratija Plus (2024) „Isplata naknada organa javnih vlasti paraplegičarima i tetraplegičarima”. Kratak izveštaj o javnim politikama. Dostupan na: https://dplus.org/wp-content/uploads/2024/01/29-01-24_Kompensimi-per-personat-paraplegjik-dhe-tetraplegjik-ne-ga-autoritetet-publike-1.pdf.

⁴ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 03/L-202 o upravnim sporovima. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2707>.

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

Predmeti na sudu

U oba sudska predmeta koji uključuju lica koja su paraplegičari i tetraplegičari, stranke su osporile pravosnažne odluke oba nivoa javne vlasti, MFRT, a potom i Žalbenu komisiju pri MFRT-u. Prema njihovim rečima, tokom ponovnih zdravstvenih procena koje je sproveda Komisija MFRT-a, stvarno zdravstveno stanje nije u potpunosti i tačno procenjeno. Kao posledica ovih odluka, oštećene stranke su pokrenule sudski postupak protiv MFRT-a, u kojima su zahtevale naknadu pričinjene štete.

Predmet 1

Tužba N.S. protiv Ministarstva finansija, rada i transfera (MFRT), Odeljenje za penzije

U vezi sa ovim predmetom, sud je doneo meritornu odluku u korist tužioca N.S., priznajući mu status paraplegičara i tetraplegičara prve grupe i obavezao je MFRT da mu nadoknadi pričinjenu štetu.

Pravna bitka N.S. počela je 2020. godine kada je lekarska komisija u okviru MFRT-a ponovo procenila njegovo stanje, tako što mu je promenila kategoriju iz prve grupe, koja mu je prvobitno bila priznata, u drugu grupu. Nakon godinu dana, njegovu žalbu je odbio i drugostepeni organ pri MFRT-u, Žalbena komisija.

Suočen sa ovom situacijom, N.S. je podneo tužbu 2021. godine kojom je osporio odluke MFRT-a, i tražio da mu se prizna pravo na potpunu naknadu u prvoj grupi, uključujući retroaktivne isplate za neisplaćene iznose.

Posle dve godine čekanja, predmet je konačno saslušan na ročištu održanom 2023. godine. Ovom ročištu je prisustvovao zakonski zastupnik N.S., dok MFRT nije imao zastupnika, imajući u vidu da je prethodno pobio tužbu kao neosnovanu. Sud je konstatovao da je žalba N.S. odbijena bez ikakvog obrazloženja i da nisu uzeti u obzir dokazi koje je izjavila žalbena stranka. Posledično, sud je uvažio predlog zastupnika N.S. da se pribavi medicinsko veštačenje, u cilju utvrđivanja činjeničnog stanja.

Sudski postupak je nastavljen održavanjem glavnog ročišta januara 2024. godine. Tokom ovog ročišta, sud je izveo dokaze, oslanjajući se uglavnom na medicinsko veštačenje lekara Univerzitetske kliničke službe Kosova. Shodno ovom veštačenju, N.S. spada u prvu grupu kategorije paraplegičara i tetraplegičara i treba negu staratelja.

Sud je takođe razmotrio ocene lekarske komisije tuženog i našao je velike proceduralne propuste koji su osporene odluke učinili nezakonitim. Ovi propusti su sadržani u bitnim povredama odredaba Zakona o opštem upravnom postupku. Na osnovu ovih nalaza i medicinskog veštačenja, sud je konstatovao da su odluke MFRT-a bile nezakonite.

U zaključku, sud je u svom rešenju od 23. januara 2024.⁶ godine, poništio rešenja MFRT-a, priznao tužiocu pravo na penziju kao korisnika prve kategorije i primorao organ javne vlasti, MFRT, da oštećenom N.S. retroaktivno isplati sve zaostale iznose, uključujući i zakonsku kamatu od 8%.

⁶ Odluka Osnovnog suda u Prištini, A. br. 258/21, od dana: 23.01.2024. Dostupan na: https://pristine.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/verdicts/PR_A_2021-022071_SQ.pdf.

Predmet 2

Tužba F.V. protiv Ministarstva finansija, rada i transfera (MFRT), Odeljenje za penzije

U drugom predmetu, sud je doneo odluku u korist tužioca F.V., delimično usvajajući tužbeni zahtev tužioca. Sud je tužiocu priznao status paraplegičara i tetraplegičara druge grupe i naložio MFRT-u da tužiocu retroaktivno isplati zaostale isplate od dana uskraćivanja ovog prava.

Iako je prvobitno F.V. priznato pravo na naknadu za paraplegičare i tetraplegičare, nakon ponovne procene od strane Lekarske komisije, isti je u potpunosti skinut sa spiska korisnika penzija i beneficija. Jula 2022. godine, drugostepenom odlukom MFRT-a odbijena je žalba tužioca za naknadu štete, uz konstataciju da isti ne ispunjava zakonske uslove za produžetak ovog prava.

Tužilac je 01. avgusta 2022. godine pokrenuo tužbu na sudu u kojoj je zahtevao poništenje pobijenih odluka tuženog MFRT, kao i priznavanje njegovog prava na penziju, u sklopu šeme za paraplegičare i tetraplegičare prve grupe, od dana podnošenja zahteva.

Nakon dve godine od podnošenja tužbe, došao je red na razmatranje ovog predmeta na ročištu. Januara 2024. godine održano je prvo ročište na kome je prisustvovao zakonski zastupnik tužioca F.V. dok tuženog MFRT-a nije niko zastupao. Sud je usvojio predlog tužioca da se odredi novo medicinsko veštačenje koje bi odradili lekari licencirani u tu svrhu od strane Sudskog saveta Kosova, radi provere stvarnog zdravstvenog stanja tužioca F.V. Razlog je bio taj što je prilikom analize dokaza, sud uočio da odluke Komisije MFRT-a nisu navodile dovoljno razloga i nisu uzimale u obzir nijedan jedini dokaz tužioca, navodeći da ne ispunjavaju zakonske kriterijume za sticanje statusa paraplegičara i tetraplegičara.

Lekarska komisija koju je imenovao sud je, nakon neposrednog ispitivanja tužioca, konstatovala da je tužilac F.V. potpadao pod drugu kategoriju paraplegičara i tetraplegičara. Ovaj nalaz je potkrepljen i njihovim iskazima datim na glavnom ročištu održanom 25. aprila 2024. godine.

Na ovom ročištu, sud je izveo dokaze i zasnovao svoju konstataciju prevashodno na medicinskom veštačenju koje je naložio sam sud. Takođe, sud je ispitao ocenu Lekarske komisije tuženog, ali kako ona nije sadržala nikakvo obrazloženje ni opravdanje zdravstvenog stanja tužioca, sud nije mogao da pokloni poverenje oceni i konstataciji ove Komisije.

Sud je, između ostalog, razmotrio tužbeni zahtev F.V. za priznavanje prava na naknadu štete osobama sa paraplegijom i tetraplegijom iz prve grupe, ali pošto tužilac nije predočio dovoljno dokaza za priznavanje ovog prava u prvoj grupi i na osnovu relevantnih zakonskih odredaba, sud je delimično usvojio njegov tužbeni zahtev, priznajući mu pravo na ovu penziju u drugoj grupi.

Na osnovu obrazloženja presude od 30. aprila 2024⁷, osporene odluke MFRT-a, sadrže nedostatke koji onemogućavaju ispitivanje njihove zakonitosti. Ovi nedostaci leže u bitnim povredama odredaba Zakona o opštem upravnom postupku.

⁷ Odluka Osnovnog suda u Prištini, A. br. 1929/2022, od dana: 30.04.2024. Dostupna na https://prishtine.gjuqesori-rks.org/wp-content/uploads/verdicts/PR_A_2022_161339_SO.pdf.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U oba propraćena predmeta, na sudu je pokrenut postupak usled nezakonitih odluka organa javne vlasti MFRT-a, uključujući i Žalbenu komisiju. Ove odluke su zasnovane na ocenama Lekarske komisije pri MFRT-u, koja nije pružila dovoljno dokaza, suprotno odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.

U prvom predmetu, Lekarska komisija je u postupku ponovne procene odlučila da stranka N.S. iz prve grupe bude prebačena u drugu grupu korisnika penzija, na osnovu Zakona o paraplegičarima i tetraplegičarima. Dok je u drugom predmetu stranka F.V. u potpunosti uklonjena sa spiska. Na osnovu opštih zapažanja, tokom praćenja sudskih predmeta, Žalbena komisija MFRT-a, iako ustavno i zakonski ima mandat da ispravi potencijalne greške na prvom stepenu, u većini slučajeva donosi odluke koje oslikavaju prvostepene. Posledično, građani su prinuđeni da traže pravdu na višim instancama, na sudu, gde moraju da se podvrgnu dodatnim lekarskim pregledima lekarske komisije koju postavlja sud.

Ove nezakonite odluke ne samo da nanose štetu strankama, već dodatno opterećuju ionako preopterećene sudove dodatnim predmetima. Takođe, opterećuju i same organe javne vlasti, imajući u vidu da sudske odluke zahtevaju plaćanje zakonske kamate od 8% na ime novčane naknade.

- MFRT treba da izmeni Uredbu, kako bi se onemogućila ponovna procena paraplegičara i tetraplegičara iz prve grupe.
- Odluke Žalbene komisije u okviru MFRT-a moraju sadržati detaljna obrazloženja i osnovana obrazloženja za odbijanje zahteva podnosilaca.
- Nadležne komisije moraju pozvati na odgovornost lekarske komisije MFRT-a, za povredu zakonskih postupaka prilikom ponovne procene. U oba ova predmeta je prekršen Zakon o opštem upravnom postupku, čime je dotičnim strankama prouzrokovana šteta.