

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE
Broj: 11 0 U 025962 21 Uvp
Banja Luka, 14.04.2022. godine

Vrhovni sud Republike Srpske u vijeću sudija Strahinje Ćurkovića, predsjednika vijeća, Edine Čupeljić i Smiljane Mrše, članova vijeća, uz sudjelovanje zapisničara Nataše Božić, u upravnom sporu po tužbi Ž.Ć. zastupan po majci i zakonskoj zastupnici S.Ć., iz R. (u daljem tekstu: tužilac), protiv rješenja tuženog Ministarstva, broj ...od 26.11.2019. godine, u predmetu procjene potreba i usmjeravanja djece i omladine sa smetnjama u razvoju, odlučujući o zahtjevu tužioca za vanredno preispitivanje presude Okružnog suda u Banjoj Luci broj 11 0 U 025962 20 U od 14.9.2020. godine, u sjednici održanoj dana 14.04.2022. godine, donio je

PRESUDU

Zahtjev se uvažava, presuda Okružnog suda u Banjoj Luci broj 11 0 U 025962 20 U od 14.9.2020. godine se preinačava, tako da se tužba uvažava i osporeni akt poništava.

Obrazloženje

Pobijanom presudom odbijena je tužba izjavljena protiv rješenja tuženog, bliže označenog u uvodnom dijelu presude, kojim je odbijena žalba S.Ć. majke i zakonske zastupnice mldb. Ž.Ć., izjavljena na zaključak JU Centar za socijalni rad R. Broj... od 03.10.2019. godine, kojim zaključkom je odbačen kao „neosnovan“ zahtjev S.Ć., majke i zakonske zastupnice mldb. Ž.Ć., zbog nepostojanja uslova za pokretanje upravnog postupka.

Odbijanje tužbe obrazloženo je navodima da je osporeni akt pravilan, jer da iz odredaba članova 5. stav 1., 14. i 28. stav 3. Pravilnika o procjeni potreba i usmjeravanju djece i omladine sa smetnjama u razvoju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj: 117/12 i 16/18, u daljem tekstu: Pravilnik) proizlazi da nalaz i mišljenje stručne komisije, u konkretnom slučaju nalaz i mišljenje prvostepene stručne komisije broj 3159/19 od 16.05.2019. godine, služi kao dokaz u postupku ostvarivanja prava i usluga iz oblasti socijalne i dječije zaštite i obrazovanja, te drugih sistema u skladu sa potrebama lica sa smetnjama u razvoju, kao i da na osnovu istog mjesno nadležni centar za socijalni rad ili služba socijalne zaštite odlučuje o pravima i uslugama propisanim zakonom ili odlukom jedinice lokalne samouprave. Niti jednom odredbom Pravilnika nije propisano, kako to i tuženi pravilno zaključuje, donošenje rješenja o razvrstavanju na osnovu nalaza i mišljenja prvostepene komisije, jer procjena potreba i usmjeravanje djece sa smetnjama u razvoju predstavlja dio ispitnog postupka u kome se utvrđuju činjenice za rješavanje upravne stvari, a navedeni nalaz i mišljenje kao što je naprijed navedeno, predstavlja jednu od činjenica za priznavanje prava iz socijalne i dječije zaštite. Stoga ne stoje navodi zakonske zastupnice mldb. tužioca da je prvostepeni zaključak i osporeni akt donesen suprotno članu 25. i 26.

Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika (pogrešno navedeno Pravilnika), („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj: 16/18) i člana 190. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“ broj 13/02-66/18, u daljem tekstu: ZOUP).

Blagovremenim zahtjevom za vanredno preispitivanje te presude tužilac pobija njenu zakonitost iz razloga pogrešne primjene materijalnog prava i povrede pravila postupka koja je od uticaja na rješenje, kako to iz sadržaja zahtjeva proizlazi. Navodi da se nižestepeni sud u razlozima pobijane presude saglasio sa navodima tuženog u pravcu da je ranije važećim Pravilnikom o razvrstavanju lica sa smetnjama u psihičkom i fizičkom razvoju („Službeni glasnik RS“ broj: 115/03, u daljem tekstu: Pravilnik iz 2003. godine) bilo propisano donošenje rješenja o razvrstavanju, ali da je odredbom člana 37. Pravilnika, taj Pravilnik iz 2003. godine, stavljen van snage kao i termini kategorizacija i razvrstavanje zbog čega po mišljenju suda nisu ispunjeni uslovi za vođenje upravnog postupka. Smatra da je pozivanje suda na odredbu člana 37. Pravilnika bez uticaja na ovu upravnu stvar jer je donošenjem Pravilnika u suštini došlo samo do izmjene termina, jer je članom 5. stav 2. Pravilnika propisano koja se sve lica smatraju licima sa smetnjama u razvoju tako da suštinski gledano nije došlo do izmjene u smislu ostvarivanja prava i usluga koja su propisana zakonom. Sporno između tužioca i tuženog je odbijanje tuženog da nakon izdavanja nalaza i mišljenja kojim je stručna komisija izvršila procjenu potreba i usmjeravanje tužioca donese rješenje čijim dispozitivom će se utvrditi činjenice koje su bitne za priznavanje prava iz socijalne i dječije zaštite koje su utvrđene od strane stručne komisije u ispitnom postupku koji je regulisan Pravilnikom i koji zbog svoje specifičnosti vrše stručne komisije tuženog u prvom i drugom stepenu. Odredbom člana 26. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika („Službeni glasnik RS“ broj: 16/18) kojim je izvršena izmjena člana 33. osnovnog teksta Pravilnika („Službeni glasnik RS“ broj: 117/12) data je mogućnost izjavljivanja žalbe na rješenje o priznavanju prava i usluga iz socijalne i dječije zaštite, kojom se može pobijati nalaz i mišljenje stručne komisije, što samo po sebi dokazuje da je nalaz i mišljenje dokazno sredstvo koje se samostalno ne može pobijati, već samo žalbom protiv rješenja čiji je on sastavni dio i sa kojim rješenjem čini pravno jedinstvo. Shodno navedenom nedonošenjem rješenja o razvrstavanju i usmjeravanju direktno se vrši povreda najboljeg interesa djeteta jer onemogućava onima koji rade u tom interesu da pobijaju nalaz i mišljenje ukoliko je donijeto suprotno odredbi člana 179. ZOUP. Kako bi izbjegao meritorno rješavanje tuženi navodi da taj dio postupka ne predstavlja upravnu stvar jer se ne odlučuje o pravima iz oblasti socijalne zaštite, što nižestepeni sud prihvata, zbog čega pogrešno zaključuje da tuženi u prvom stepenu nema zakonsku obavezu donošenja upravnog akta u formi rješenja kojim se predložena prava i usluge iz oblasti socijalne i dječije zaštite dispozitivom potvrđuju. Na taj način su povrijeđena načela Zakona o opštem upravnom postupku i to načelo iz člana 5. stav 2. toga zakona kojim se garantuje zakonitost u postupanju odnosno načelo supsidijarne primjene zakona na način da se u upravnim oblastima za koje je zakonom propisan poseban postupak postupa po odredbama tog zakona koje moraju biti u saglasnosti sa osnovnim načelima ZOUP. To znači da i u situaciji kada nije propisano donošenje rješenja i pravo žalbe na rješenje organ u prvom stepenu je u zakonskoj obavezi da po provedenom postupku donese rješenje čijim dispozitivom, u konkretnom slučaju, bi potvrdio pravo djetetu na ostvarivanje prava iz usluga predloženih nalazom i mišljenjem nadležnih stručnih komisija izdatih u postupku procjene i potreba usmjeravanja djece i omladine sa smetnjama u razvoju. Ukazuje da bi u slučaju da se postupak okončava nalazom, djeca sa smetnjama u razvoju bi u kasnijim životnim periodima bila onemogućena da ostvare i druga prava, npr. porodičnu penziju za čije ostvarivanje kao uslov je propisana ometenost u razvoju od 15-te godine života koja se može potvrditi jedino rješenjem nadležnog upravnog organa iz oblasti socijalne zaštite koji je

donijet na osnovu nalaza i mišljenja stručne komisije. Predlaže da se zahtjev uvaži, pobijana presuda preinači i osporeni akt poništi.

Tuženi u odgovoru na zahtjev osporava njegove navode, navodeći istorijat postupka, ukazuje da rješenje o razvrstavanju mlđb. Ž.Ć., koje njegova majka traži da donese prvostepeni organ, ne predstavlja upravnu stvar jer se ne odlučuje o pravima iz oblasti socijalne i dječije zaštite o kojima odlučuje Centar i tuženi. Ovo ministarstvo je na osnovu nalaza i mišljenja nadležne komisije donijelo rješenje broj ... od 30.07.2019. godine kojim je mlđb. Ž.Ć. priznato pravo na pomoć i njegu drugog lica. Pored navedenog nesporno je da članom 20. Pravilnika nije propisano da prvostepeni niti drugostepeni organ donose upravni akt o razvrstavanju djece i omladine sa smetnjama u razvoju kako to tužilac navodi, već da nalaz i mišljenje stručnih komisija služi kao jedan od dokaza u postupku ostvarivanja prava iz oblasti socijalne i dječije zaštite. Takođe navodi da je članom 37. Pravilnika stavljen van snage Pravilnik iz 2003. godine na osnovu kojeg se donosilo rješenje o razvrstavanju.

Razmotrivši zahtjev, odgovor na zahtjev i presudu u skladu sa članom 39. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik RS“ broj 109/05 i 63/11, u daljem tekstu: ZUS), kao i cjelokupne spise predmeta ovog upravnog spora i predmetne upravne stvari, ovaj sud je odlučio kao u izreci presude iz sljedećih razloga:

Iz podataka spisa u bitnom proizlazi da je po službenoj dužnosti dana 13.03.2019. godine pokrenut postupak procjene i usmjeravanja mlđb. tužioca kao djeteta sa smetnjama u razvoju u kojem postupku je pribavljena sva neophodna medicinska dokumentacija pa je prvostepena stručna komisija za procjenu potreba i usmjeravanja djece i omladine sa smetnjama u razvoju (prvostepena stručna komisija) donijela nalaz i mišljenje broj ... od 16.5.2019. godine kojim je konstatovana medicinska dijagnoza osnovnog stanja: UMR-umjereno oštećenje intelektualnog funkcionisanja i funkcionalno prateće stanje: Epi sub th G 40.9 oštećenje govorno glasovne komunikacije; konstatovano je da su ta oboljenja i oštećenja trajna, te da ne postoji mogućnost osposobljavanja za rad u struci i da postoji potpuna potreba za pomoći i njegom drugog lica. Određen je i individualni plan podrške sa opštim ciljem ostvarivanja prava iz socijalne i dječije zaštite i socijalizacije – 1.1. školovanje u Centru „Zaštiti me“ za učenike sa umjerenim oštećenjem intelektualnog funkcionisanja do završetka školovanja po nivoima; 1.2.ostvarivanje prava na potpunu pomoć i njegu drugog lica na godinu dana i 1.3. ostvarivanje prava na dječiji dodatak na godinu dana uz napomenu „ponovna procjena za jednu godinu“. Nakon toga, a na osnovu tog nalaza rješenjem od 30.07.2019. godine tužiocu je priznato pravo na dodatak za pomoć i njegu drugog lica.

Među strankama u ovoj upravnoj stvari sporno je da li je prvostepeni organ nakon pribavljanja nalaza i mišljenja prvostepene stručne komisije imao obavezu da donese rješenje kojim će se razvrstati tužilac kao lice sa višestrukim smetnjama u razvoju i odrediti prava koja mu po tom osnovu pripadaju.

Prema odredbama člana 149. Zakona o socijalnoj zaštiti („Službeni glasnik RS“ broj: 37/12) dato je ovlaštenje ministru da u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu donese između ostalih i Pravilnik o procjeni potreba i usmjeravanju djece i omladine sa smetnjama u razvoju iz odredbe člana 58. stav 2. toga zakona, što je i učinjeno pa su sada važećim Pravilnikom propisani uslovi za procjenu i potrebe za usmjeravanje djece i omladine sa smetnjama u razvoju, sastav, uslovi i način rada prvostepene i drugostepene stručne komisije.

Odredbom člana 20. toga Pravilnika određeno je da nalaz i mišljenje stručne komisije služi kao dokaz u postupku ostvarivanja prava i usluga iz oblasti socijalne i dječije zaštite te

drugih sistema u skladu sa potrebama lica sa smetnjama u razvoju, pa se prema odredbi člana 30. toga Pravilnika dostavlja Centru za socijalni rad odnosno institucijama nadležnim za pružanje podrške. Prema odredbi člana 31. Pravilnika nakon prijema nalaza i mišljenja prvostepene stručne komisije mjesno nadležni centar za socijalni rad ili služba socijalne zaštite odlučuje o pravima i uslugama propisanim zakonom ili odlukom jedinice lokalne samouprave. Oспорavanje valjanosti toga nalaza kao dokaza, koji je osnov za donošenje rješenja o ostvarivanju prava, omogućeno je samo u slučaju ako se uloži žalba na rješenje o pravima i uslugama iz socijalne i dječije zaštite (član 33. Pravilnika). Nije omogućeno osporavanje valjanosti nalaza u slučaju uskraćivanja nekog od propisanih prava, odnosno u slučaju eventualnih nedostataka nalaza koji za posljedicu imaju uskraćivanje nekog od prava iz te oblasti. S obzirom da se radi o statusnim pravima i s obzirom da se nalazom utvrđuje činjenični osnov za ostvarivanje tih prava, čije postojanje se i konstatuje u nalazu, to mora biti omogućeno osporavanje tog činjeničnog utvrđenja. Činjenično utvrđenje nalaza se može osporiti samo u rješenju, zbog čega je donošenje rješenja o statusu i procjeni potreba i usmjeravanju djece i omladine sa smetnjama u razvoju neophodno iako to nije propisano odredbama Pravilnika.

Shodno navedenom po ocjeni ovog suda tužilac pravilno ukazuje da je suprotno postupanje, nezakonito. Ovo prije svega jer je obaveza za donošenje rješenja propisana odredbama člana 190. ZOUP, koji se ima primjeniti shodno odredbi člana 3. ZOUP, za pitanja koja nisu regulisana drugim zakonom, a u konkretnom slučaju Pravilnikom. Prema toj odredbi proizlazi obaveza organa da na osnovu dokaza provedenih u upravnom postupku, a predmetni postupak je nesumnjivo upravni (provodi ga upravni organ i radi se o pravima iz oblasti socijalne zaštite) donose upravni akt. Nedonošenjem rješenja uskraćeno je i pravo tužioca na izjavljivanje žalbe (načelo dvostepenosti u postupku) iz člana 12. ZOUP.

Prema navedenom zahtjev tužioca za donošenje rješenja o statusu i procjeni potreba i usmjeravanju se ukazuje osnovanim, pa je pogrešan zaključak prvostepenog organa, a i tuženog da nema mjesta za pokretanje postupka, te da se ne radi o upravnoj stvari.

Kako je pobijanom presudom prihvaćen kao pravilan navedeni zaključak i pravni stav tuženog to je i pobijana presuda zahvaćena povredama iz odredbe člana 35. stav. 2. ZUS, pa se zahtjev tužioca za njeno vanredno preispitivanje uvažava, na osnovu odredaba člana 40. stav 1. i 2. tog zakona, pobijana presuda preinačava tako da se tužba uvažava i osporeni akt poništava, jer su ostvareni razlozi iz odredaba člana 10. tačke 2. i 4. ZUS.

Zapisničar
Nataša Božić

Predsjednik vijeća
Strahinja Ćurković

Za tačnost otppravka ovjerava
Rukovodilac sudske pisarnice
Biljana Ačić