

Nurko Pobrić\*

## Revizija rješenja o pravima iz oblasti branilačko-invalididske zaštite i povoljnijeg penzionisanja

### Sadržaj

1. Uvodne napomene
2. Revizija rješenja po osnovu Zakona o pravima branilaca i članova njihovih porodica
3. Revizija rješenja po osnovu Zakona o provođenju kontrole zakonitosti korištenja prava iz oblasti branilačko-invalididske zaštite
4. Zaključak

### 1. Uvodne napomene

Revizija kao posebno procesno-pravno sredstvo uspostavljena je Zakonom o pravima branilaca i članova njihovih porodica<sup>1</sup> (Zakon o pravima branilaca), da bi potom bila regulisana i Zakonom o provođenju kontrole zakonitosti korištenja prava iz oblasti branilačko-invalididske zaštite<sup>2</sup> (Zakon o provođenju kontrole zakonitosti), te spomenuta u Zakonu o prijevremenom povoljnijem penzionisanju branilaca odbrambeno-oslobodilačkog rata<sup>3</sup>. Cilj ovog priloga je da se, prvenstveno odrede pravne mogućnosti revizije, njen doseg u odnosu na uspostavljene upravno-pravne odnose i ostvarena (stečena) prava iz oblasti branilačko-invalididske zaštite i povoljnijeg penzionisanja, da se ukaže na neka „sporna“ zakonska i podzakonska rješenja, i na kraju, u zaključku, iskaže jedan opći, generalni stav o ovom procesno-pravnom institutu.

Revizija, kao posebno procesno-pravno sredstvo, kako je upravo navedeno, uspostavljena je spomenutim zakonskim propisima, ali je dodatno „deregulisana“ brojnim podzakonskim propisima. Dakle, da preciziram, u prilogu će se iskazati opće naznake o reviziji, bez upuštanja u detalje, koji su produkt zakonske i podzakonske „prenormiranosti“ postupka revizije.

\* Autor je doktor pravnih nauka i sudija Kantonalnog suda u Mostaru.

<sup>1</sup> Zakon o pravima branilaca i članova njihovih porodica, Sl. nov. F BiH 33/04, 56/05, 70/07 i 82/10.

<sup>2</sup> Zakon o provođenju kontrole zakonitosti korištenja prava iz oblasti branilačko-invalididske zaštite, Sl. nov. F BiH 82/09.

<sup>3</sup> Zakon o prijevremenom povoljnijem penzionisanju branilaca odbrambeno-oslobodilačkog rata, Sl. nov. F BiH 41/13.

## 2. Revizija rješenja po osnovu Zakona o pravima branilaca i članova njihovih porodica

Zakonodavac je reviziju odredio procesnim sredstvom čiji je cilj „kontrola zakonitosti korištenja prava ostvarenih prema propisima iz oblasti branilačko-invalidske zaštite i povoljnijeg penzionisanja.“<sup>4</sup> Zakonska definicija reviziju određuje sredstvom *kontrole zakonitosti korištenja prava iz određene oblasti*.

U članu 41 stav 1 Zakona o pravima branilaca određuju se prava koja podliježu reviziji a koja su ostvarena na osnovu rješenja donesenih u skladu sa tim Zakonom. To su rješenja kojima je priznato pravo na ličnu invalidninu, dodatak za njegu i pomoć drugog lica, ortopedski dodatak i uvećanu porodičnu invalidninu, a koja su donesena u prvom stepenu. Reviziju prvostepenih rješenja vrši kantonalni organ uprave nadležan za branilačko-invalidsku zaštitu u roku od tri mjeseca od dana prijema predmeta. U postupku revizije kantonalni organ uprave može *dati saglasnost* na prvostepeno rješenje, *može ga izmijeniti, poništiti, ukinuti i sam riješiti drugačije upravnu stvar ili vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak*. Revizija odlaže izvršenje rješenja. Ako protiv prvostepenog rješenja nije izjavljena žalba, a revizija ne bude izjavljena u roku od tri mjeseca od dana kada je kantonalni organ primio predmet smatra se da je revizija izvršena i da je data saglasnost na rješenja (čl. 41 st. 4 Zakona o pravima branilaca). U članu 41 stav 4 Zakona o pravima branilaca regulisana je situacija koja pretpostavlja da je zbog neaktivnosti revizionog organa donesen pozitivni upravni akt. Prvostepena rješenja o navedenim pravima, na osnovu člana 38 Zakona o pravima branilaca, donosi nadležna općinska služba, prema mjestu prebivališta podnosioca zahtjeva.

Postoji suštinska povezanost člana 41 i člana 50 i 51 Zakona o pravima branilaca, odnosno postoji povezanost između žalbe i revizije. Žalba na prvostepeno rješenje može se uložiti u roku od 15 dana od dana prijema rješenja. Po žalbi izjavljenoj na prvostepeno rješenje rješava Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata (Federalno ministarstvo). Ako je protiv prvostepenog rješenja izjavljena žalba o reviziji i žalbi rješava se istim rješenjem, što znači da u tom slučaju odlučuje Federalno ministarstvo. Žalba odlaže izvršenje rješenja. Protiv rješenja donesenog po žalbi može se pokrenuti upravni spor, izuzev u odnosu na rješenja donesena u postupku revizije kojim je prvostepeno rješenje poništeno ili ukinuto i vraćeno na ponovni postupak.

Naznačene zakonske odredbe o reviziji (i žalbi), s obzirom na sadržaj i procesno-pravne mogućnosti, traže kraći komentar i analizu. Postavlja se pitanje, u kojim slučajevima će revizijski organ poništiti, a u kojim slučajevima ukinuti prvostepeno rješenje, jer Zakon o pravima branilaca nije propisao *razloge poništavanja i razloge ukidanja* prvostepenog rješenja. Ovo pitanje je značajno jer su različite posljedice poništavanja i ukidanja rješenja.<sup>5</sup> Poništavanjem rješenja i proglašavanjem rješenja ništavim poništavaju se i pravne posljedice koje je takvo rješenje proizvelo. Ukidanjem rješenja ne poništavaju se pravne posljedice koje je rješenje proizvelo do dana ukidanja, ali se onemogućava dalje proizvođenje pravnih posljedica ukinutog rješenja. Da li član 41 stav 2 ovlašćuje revizioni organ, da po slobodnoj ocjeni procjenjuje kada će rješenje poništiti, a kada ukinuti? Da li je moguća analogna primjena odgovarajućih odredbi Zakona o upravnom postupku (ZUP), koja se odnose na vanredna pravna sredstva navedena u tom Zakonu? Revizijski organi, uglavnom, pri donošenju rješenja o poništavanju ili ukidanju

<sup>4</sup> Usp. čl. 1 Zakona o provođenju kontrole zakonitosti (bilj. 2).

<sup>5</sup> V. čl. 266 Zakona o upravnom postupku, Sl. nov. F BiH 2/48 i 48/99.

prvostepenih rješenja, ne navode razloge zašto neko rješenje poništavaju, a neko ukidaju, niti je u vezi s navedenim do sada formirana ustaljena upravna i upravnosudska praksa. Čini mi se, da je „rješenje“ ovog pitanja u analognoj primjeni ZUP-a, jer je u članu 53 stav 1 Zakona o pravima branilaca propisano da se u postupku za ostvarivanje prava, prema ovom Zakonu, primjenjuju odredbe ZUP-a, ako ovim Zakonom nije drugačije određeno.

U kome roku je drugostepeni organ obavezan donijeti rješenje po izjavljenoj žalbi? To nije rok propisan u članu 244 stav 1 ZUP-a. Ovo zbog toga što je rok za reviziju tri mjeseca od dana kada je revizijski organ primio predmet, a o žalbi i reviziji rješava se istim rješenjem. Iz navedenog razloga može se zaključiti da član 50 stav 3 Zakona o pravima branilaca, uspostavlja posebno procesno pravilo, u odnosu na takvo opće pravilo propisano u članu 244 stav 1 ZUP-a. Ukratko, rok za rješavanje žalbe isti je kao i rok za reviziju.

Član 52 stav 1 Zakona o pravima branilaca uspostavio je odnos između revizije i obnove postupka. Navedeno je da nalaz i mišljenje ljekarske komisije iz člana 47 stav 3 ovog Zakona (nalaz i mišljenje revizione ljekarske komisije) *može poslužiti kao razlog za obnovu postupka* ako nije upotrijebljen u postupku revizije zbog toga što je dat po proteku roka za reviziju rješenja propisano u članu 41 ovog Zakona. Jezičkim tumačenjem člana 52 stav 1 Zakona o pravima branilaca, može se zaključiti da je u navedenoj situaciji obnova postupka fakultativna.<sup>6</sup>

Revizija, odnosno primjena člana 52 Zakona o pravima branilaca dodatno je regulisana Uputstvom o primjeni člana 52 Zakona o pravima branilaca (Uputstvo).<sup>7</sup> Uputstvo je donio nadležni federalni ministar, pozivom na član 56 i član 66 Zakona o organizaciji uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (Zakon o organizaciji uprave).<sup>8</sup> Federalni ministar za donošenje nekog podzakonskog akta mora biti izričito ovlašten u određenom zakonu, što proizilazi iz člana 56 stav 2 Zakona o organizaciji uprave. Taj zakon ne ovlašćuje generalno organe uprave da uvijek „u cilju izvršavanja zakona“ mogu donositi uputstva. Pored jasnih zakonskih odredbi, federalni ministar je neovlašteno donio Uputstvo. Uputstvom se, prema odredbi člana 68 stav 2 Zakona o organizaciji uprave, propisuje način izvršenja određenih stručnih poslova koji se odnose na pojedina pitanja utvrđena zakonom. Međutim, Uputstvo u pojedinim dijelovima izlazi iz svog domena regulacije, određenog članom 56 stav 2 i članom 68 stav 2 Zakona o organizaciji uprave i ulazi u domen materije koja pripada zakonskoj regulaciji, pa i u slučaju revizije rješenja, a što je vidljivo iz teksta tačke 1 do 6 Uputstva. Na primjer, u tački 1 Uputstva propisano je da u svim predmetima lične i porodične invalidnine (...) nadležni organ koji vrši reviziju, u postupku zakonske revizije obavezan pribaviti nalaz i mišljenje Revizione ljekarske komisije. Ova obaveza

<sup>6</sup> Ustavni sud F BiH je u presudi U-10/13 od 11. 02. 2014. utvrdio da čl. 52 st. 1 Zakona o pravima branilaca (bilj. 1) nije u suprotnosti sa Ustavom F BiH, a u obrazloženju presude iskazao je svoj stav da se obnova postupka po osnovu čl. 52 st. 1 Zakona o pravima branilaca može, u određenim slučajevima poistovjetiti sa obnovom postupka po osnovu čl. 246 st. 1 t. 1 ZUP-a. Presuda je objavljena u Sl. nov. F BiH 19/14.

<sup>7</sup> Sl. nov. F BiH 77/08.

<sup>8</sup> Sl. nov. F BiH 35/05. U čl. 56 Zakona o organizaciji uprave propisano je da (...) ministar donosi pozakonske propise za koje je zakonom ovlašten, i podzakonske i druge mjere za obavljanje poslova iz nadležnosti ministarstva (...). U čl. 66 istog Zakona propisano je da organi uprave donose podzakonske propise u cilju omogućavanja izvršavanja zakona, a ti podzakonski propisi su: pravilnik, uputstvo, instrukcija i naredba. U čl. 54 Zakona o pravima branilaca (bilj. 1) propisano je da Federalno ministarstvo vrši nadzor nad provođenjem ovog Zakona i propisa donesenih na osnovu ovog Zakona, *izdaje obavezne instrukcije* i vrši neposredni upravni nadzor i kontrolu namjenskog trošenja sredstava namijenjenih za ostvarivanje prava prema ovom Zakonu, a koja se osiguravaju u federalnom budžetu. U čl. 55 Zakona o pravima branilaca propisano je da će Federalni ministar donijeti bliže propise o radu ljekarskih komisija.

proizilazi iz odredbi člana 47 stav 3 Zakona o pravima branilaca, pa nije bilo potrebno uspostavljati (ponovo) tu obavezu, i to podzakonskim aktom, za čije donošenje federalni ministar nije imao zakonsko ovlaštenje. Tačkom 4, 5 i 6 Uputstava, ukratko (da ne citiram tekst tog dijela Uputstva), propisano je, da je obavezna obnova postupka pod uslovom da je nalaz i mišljenje Revizione ljekarske komisije dat po proteku roka iz člana 41 stav 4 Zakona o pravima branilaca. Kao što sam već istakao obnova postupka u datoj situaciji, prema odredbama člana 52 stav 1 Zakona o pravima branilaca nije obavezna. (Naravno, misli se na obnovu postupka po službenoj dužnosti). Zaključak je, izgleda, sasvim jasan i lako ga je izvesti: uputstvom (podzakonskim aktom) izmijenjen je Zakon (Zakon o pravima branilaca).

### **3. Revizija rješenja na osnovu Zakona o provođenju kontrole zakonitosti korištenja prava iz oblasti branilačko-invalidske zaštite**

U Zakonu o provođenju kontrole zakonitosti, osim što se u članu 1 revizija određuje kao *kontrola zakonitosti* korištenja prava ostvarenih prema propisima iz oblasti branilačko-invalidske zaštite i povoljnijeg penzionisanja (nabraja se propisi, zakoni i uredbe, na osnovu kojih su ta prava ostvarena), u članu 2 određuje se šta revizija podrazumijeva. U članu 2 stav 1 Zakona o provođenju kontrole zakonitosti, propisuje se da se „pod revizijom, u smislu ovog Zakona, podrazumijeva *preispitivanje* svih uvjerenja o svojstvu (pripadnosti) i okolnostima pod kojima je lice ranjeno, povrijeđeno, oboljelo ili je došlo do pogoršanja bolesti, poginulo, umrlo ili nestalo, *na osnovu kojih su priznata određena prava* iz oblasti branilačko-invalidske zaštite i *dokumentacije* na osnovu koje su izdata ta uvjerenja“. U članu 2 stav 2 Zakona, zakonodavac „opisuje“ reviziju, pa propisuje „da revizija podrazumijeva provjeru i *sravnjavanje podataka* iz vojnih evidencija koje su izdavale vojne jedinice, a kojima raspolaže Federalno ministarstvo sa podacima koji se nalaze u Arhivu Armije RBiH, Arhivu Hrvatskog vijeća odbrane i Ministarstvu unutrašnjih poslova (arhiva) i uvjerenjima o neisplaćenim vojničkim plaćama.“ Pojam revizije u članu 2 stav 3 i stav 4 Zakona o provođenju kontrole zakonitosti podrazumijeva i preispitivanje validnosti medicinske dokumentacije i utvrđenog procenta vojnog invaliditeta u svim predmetima, kao i preispitivanje svih rješenja kojima su priznata prava na ličnu invalidninu, dodatak za njegu i pomoć drugog lica, ortopedski dodatak, porodičnu invalidninu, mjesečni novčani dodatak za dobitnike ratnih priznanja ili odlikovanja, osnovno osiguranje i penzije ostvarene po povoljnijim uvjetima, u skladu sa članom 7 stav 1 ovog Zakona. Revizija se odnosi i na korisnike prava koja su ostvarena do 6. aprila 1992.

Usporedbom člana 1 i člana 2 Zakona o provođenju kontrole zakonitosti, može se zaključiti da se u članu 1 stav 1 Zakona revizija određuje kao „kontrola zakonitosti korištenja prava“, dok se u članu 2 Zakona revizija dodatno određuje tako što se navodi da revizija „podrazumijeva“ i „preispitivanje“ uvjerenja (javnih isprava), te „sravnjavanje podataka“ o činjenicama o kojima su službenu evidenciju vodili razni organi (vojni i civilni). Zapravo, Zakon o provođenju kontrole zakonitosti, u odnosu na Zakon o pravima branilaca, reviziju proširuje kako u odnosu na ostvarena prava, odnosno na rješenja na osnovu kojih su ostvarena ta prava, tako i na uvjerenja (odnosno dokaze) koji su bili osnov za donošenje rješenja. Revizija se navedenim Zakonom proširuje i na korisnike prava iz domena povoljnijeg penzionisanja. Zakon o provođenju kontrole zakonitosti propisuje da će reviziju uvjerenja vršiti revizorski timovi za kontrolu i Revizorski tim za koordinaciju, a reviziju medicinske dokumentacije ljekarske komisije Instituta za medicinsko vještačenje. Postupak revizije po Zakonu o provođenju kontrole zakonitosti, regulisan je tim

Zakonom, bez primjene ZUP-a (u Zakonu se ne spominje primjena ZUP-a) i uz dodatnu primjenu Pravilnika o načinu i postupku vršenja revizije<sup>9</sup>, koji je donesen pozivom na član 17 Zakona o provođenju kontrole zakonitosti i član 67 Zakona o organizaciji uprave. Spomenuti Pravilnik, za razliku od Uputstva, posjeduje valjan pravni osnov donošenja.

Ukoliko se utvrdi da uvjerenja nisu izdata u skladu sa službenom evidencijom, *po nalogu revizorskog tima*, izdaju se nova uvjerenja, kojima se zamjenjuju ranije izdata uvjerenja. Na osnovu novog izdatog uvjerenja sa danom izdavanja tog uvjerenja Federalno ministarstvo će ukinuti rješenje kojim je bilo priznato neko od prava iz stava 1 ovog člana i samo riješiti upravnu stvar (čl. 7 st. 2 Zakona). Protiv rješenja Federalnog ministarstva donesenih u postupku revizije ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor kod Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine (čl. 7 st. 9 Zakona o provođenju kontrole zakonitosti). Nije jasno zašto se zakonodavac opredijelio za navedeno rješenje, kada se prema odredbama Zakona o upravnim sporovima<sup>10</sup> upravni sporovi pokreću kod kantonalnih sudova, u svim upravnim stvarima, pa i u odnosu na rješenja iz oblasti povoljnijeg penzionisanja koja su donesena u postupku revizije po osnovu Zakona o provođenju kontrole zakonitosti.

Bitno je istaći, da se u postupku revizije na osnovu Zakona o provođenju kontrole zakonitosti, u osnovi, uporedo odvijaju „dvije revizije“ - revizija iz oblasti branilačko-invalidske zaštite i revizija iz oblasti povoljnijeg penzionisanja. Revizorski tim dostavlja spomenuta uvjerenja i Federalnom zavodu za penzijsko i invalidsko osiguranje, *radi obustavljanja isplate i poduzimanja mjera iz njihove nadležnosti u cilju vršenja revizije prema ovom Zakonu* (čl. 6 st. 8 i čl. 14 Zakona). Federalni zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje, u postupku revizije „svojih rješenja“, praktično je vezan sadržajem novih uvjerenja koja mu dostavi Federalno ministarstvo, iako u provedenom postupku (sopstvenom) može utvrditi drugačije činjenično stanje, u odnosu na činjenično stanje utvrđeno u dostavljenim mu uvjerenjima. U članu 14 Zakona o provođenju kontrole zakonitosti određeno je da su za sprovođenje revizije nadležni Federalno ministarstvo, Federalni zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje i Institut za medicinsko vještačenje zdravstvenog stanja. Zakon, u navedenom članu, kao nadležne za sprovođenje revizije ne spominje revizorske timove, čija je pravna priroda, sa stajališta upravnog procesnog prava (i uopće procesnog prava), atipična i nejasna.

Da je zakonodavac ostao dosljedan za trajnu opredjeljenost korištenju revizije rješenja u određenim oblastima pokazuje i Zakon o prijevremenom povoljnijem penzionisanju branilaca odbrambeno-oslobodilačkog rata (čl. 11 st. 1 Zakona).

#### 4. Zaključak

Smatram da je revizija, kao procesno-pravno sredstvo nepotrebna u bilo kojoj oblasti, pa i u oblasti branilačko-invalidske zaštite i povoljnijeg penzionisanja zbog toga što ZUP sadrži sasvim dovoljno procesno-pravnih sredstava (redovnih i vanrednih), koja omogućuju efikasno ispitivanje zakonitosti upravnih akata (rješenja). Uz postojanje pravila ZUP-a i eventualno nekih posebnih pravila postupka, reviziju nije bilo potrebno uspostavljati u Zakonu o pravima branilaca, jer se revizijom (s obzirom na njen domašaj) stvara pravna nesigurnost, znatno

<sup>9</sup> Sl. nov. F BiH 14/10 i 81/10.

<sup>10</sup> Sl. nov. F BiH 9/05.



„ugrožavaju“ stečena prava i načelo pravosnažnosti rješenja. Mišljenja sam da uopće nije bilo potrebno donositi Zakon o provođenju kontrole zakonitosti, jer je na osnovu tog Zakona, izvršena ponovna revizija, već ranije „revidiranih“ rješenja.

Zašto je navedeni Zakon donesen? Čini se da je razlog donošenja Zakona „saznanje“ javne vlasti u Federaciji BiH (zakonodavne i izvršne), da su donesena rješenja iz oblasti branilačko-invalidske zaštite i povoljnijeg penzionisanja u značajnoj mjeri nezakonita, pa da je zbog toga potrebna generalna revizija tih rješenja. Cilj je, u prvom redu, smanjenje budžetskih izdataka. Da li je donošenjem spomenutog Zakona ostvaren postavljen cilj nije moguće procijeniti jer revizija i dalje traje, nije završena. Sa sigurnošću se može samo utvrditi da je provođenje revizije prouzrokovalo značajno izdvajanje budžetskih sredstava za ovu namjenu.