



Funded by  
the European Union

# Naknada Štete od Strane Javne Uprave sa Fokusom na rad Policije i Inspekcije

Decembar 2024



GROUP FOR LEGAL  
AND POLITICAL  
STUDIES



GROUP FOR LEGAL  
AND POLITICAL  
STUDIES

---

# Grupa za Pravno- Političke Studije

Grupa za Pravno-Političke Studije je nezavisna, nestranačka i neprofitna organizacija za javne politike sa sedištem u Prištini, Kosovo. Naša misija je da sprovedimo kredibilna istraživanja politika u oblastima politike, prava i ekonomije, kao i da promoviramo rešenja politika koja adresiraju neuspehe i/ili rešavaju probleme u pomenutim oblastima politika.

.

Naknada Štete od Strane Javne Uprave sa Fokusom na rad Policije i  
Inspekcije  
Decembar 2024

© Group for Legal and Political Studies, Decembar 2024.

Ovu publikaciju je finansirala Evropska unija. Njen sadržaj je isključiva odgovornost GLPS-a i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

Group for Legal and Political Studies  
“Rexhep Luci” str. 16/1  
Prishtina 10 000, Kosovo  
Website: [www.legalpoliticalstudies.org](http://www.legalpoliticalstudies.org)  
E-mail: [office@legalpoliticalstudies.org](mailto:office@legalpoliticalstudies.org)  
Tel/fax.: +381 38 234 456

## I. Uvod

Naknada štete od strane javne uprave predstavlja ključni aspekt dobre uprave i pokazatelj vladavine prava. Obezbeđuje zaštitu prava građana i jača odgovornost javnih institucija. Na Kosovu, ovo pitanje ima poseban značaj zbog sistemskih nedostataka u pravnom okviru, ograničene praktične primene i nedostatka jedinstvenog horizontalnog zakona koji detaljno i koherentno reguliše odgovornost javne uprave. Kao rezultat toga, građani i preduzeća se suočavaju sa pravnim i proceduralnim preprekama u ostvarivanju pravične naknade za štetu prouzrokovanu radnjama ili propustima administracije.

Ovaj izveštaj se fokusira na dve ključne oblasti: Kosovsku policiju i inspektorate. Ovi sektori su izabrani zbog učestalih interakcija sa građanima i njihove uloge u rešavanju administrativnih šteta. Pravni okvir koji reguliše Kosovsku policiju je relativno napredan, obuhvatajući i objektivnu odgovornost države i subjektivnu odgovornost pojedinačnih policijskih službenika. Međutim, birokratske i složene interne procedure potencijalno odlažu efikasnu i pravovremenu naknadu. S druge strane, odgovornost inspektorata ostaje nedovoljno regulisana, bez konkretnih pravnih odredbi koje se bave štetom nastalom tokom inspekcija. To stvara pravnu nesigurnost i ostavlja sudske procese kao jedini način za ostvarivanje naknade, dodatno opterećujući sudove i ograničavajući pristup pravdi.

Izveštaj analizira trenutni pravni okvir, uključujući Ustav, Zakon o Policiji, Zakon o Inspekcijama, Zakon o Upravnim Sporovima i Zakon o Obligacionim Odnosima. Iako ovi zakoni pružaju osnovu za naknadu štete, i dalje postoje praznine u njihovoj primeni i regulisanju. Analizom ovih izazova, izveštaj naglašava potrebu za zakonodavnim reformama i proceduralnim poboljšanjima. Poseban akcenat stavlja se na uspostavljanje horizontalnog zakona kojim bi se odgovornost javne uprave sveobuhvatno i dosledno regulisala. Pored toga, nudi ciljana preporuke za pojednostavljenje mehanizama naknade, smanjenje pravne nesigurnosti i povećanje javne svesti o pravu na naknadu. Iako administrativne štete mogu delovati finansijski zanemarljive, njihovo rešavanje je ključno za zaštitu prava građana, jačanje poverenja u javne institucije i unapređenje pravne sigurnosti.

## II. Sažeti pregled

Ovaj dokument se bavi odgovornošću javne uprave na Kosovu za nadoknadu štete, sa posebnim fokusom na rad i postupanja Kosovske policije i inspektorata. Baveći se pravnim i praktičnim aspektima, dokument naglašava važnost naknade štete kao mehanizma za garantovanje pravde i zaštitu interesa građana.

U policijskim aktivnostima, dokument ističe odredbe koje definišu objektivnu odgovornost države i obavezu policijskih službenika da prijave nastalu štetu. Takođe, analizira se uloga inspektorata i nepostojanje jasnog okvira njihove subjektivne odgovornosti. U ovom kontekstu, identifikovani su pravni nedostaci, kao što je nedostatak horizontalnog zakona o naknadi štete od strane javne uprave i nedostatke procedure za rešavanje zahteva za naknadu štete.

Preporuke uključuju uspostavljanje punog zakonskog okvira za odgovornost institucija javne uprave u nadoknadi štete, obuku osoblja, jačanje komisija za procenu štete i povećanje svesti građana o njihovim pravima. Takođe, predlaže se efikasna primena Zakona o upravnim sporovima i revizija zakonodavstva za inspektorate kako bi se uključile jasnije odredbe o naknadi štete.

Dokument se zaključuje naglašavanjem važnosti odgovornosti i transparentnosti javne uprave u rešavanju odštetnih zahteva, kao korak ka jačanju poverenja javnosti i garantovanju pravde za sve građane.

### **III. Odgovornost državne uprave u naknadi štete**

Odgovornost državne uprave za nadoknadu štete je segment dobre uprave u početku, ali i segment demokratske države i vladavine prava.

Dobro upravljanje<sup>1</sup>, kao standard priznat širom Evrope, koji zahteva da javna uprava deluje na nepristrasan, transparentan i efikasan način. Odgovornost za kompenzaciju je jasan pokazatelj dobrog upravljanja, osiguravajući da administracija prizna svoje greške i preduzme korake da ih reši na pravičan i transparentan način. Ovaj proces pomaže u poboljšanju kvaliteta javnih usluga i jača poverenje građana u javne institucije.

Odgovornost javne uprave u nadoknadi štete je važan stub demokratske države, odražavajući posvećenost zaštiti prava građana i obezbeđivanju upravljanja zasnovanog na vladavini prava i dobroj upravi. Ovaj koncept izražava obavezu uprave da odgovara za posledice svojih radnji ili nečinjenja i da garantuje pravičnu nadoknadu za prouzrokovanu štetu.

U demokratskoj državi, javna uprava je pozvana da deluje u interesu građana, poštujući njihova osnovna prava a da je pritom uvek ograničena zakonom. Princip vladavine prava garantuje da nijedan pojedinac ili institucija, uključujući javnu upravu, nije iznad zakona. Odgovornost za štetu je izraz ovog principa, pružajući efikasan način da građani traže pravdu kada postanu žrtve nezakonitih ili neodgovornih radnji administracije.

Ova odgovornost ne predstavlja samo pravni mehanizam, već i preventivnu meru koja pomaže administraciji da deluje pažljivo i efikasno, minimizirajući rizik od nanošenja štete građanima ili njihovim legitimnim interesima.

Neophodno je razlikovati naknadu štete u javnom pravu i privatnom pravu jer postoji zabuna koja se u praksi pravi prema ovom pravnom institutu.

U javnom pravu šteta se prouzrokuje radnjama ili nečinjenjem državnih organa ili javnih zvaničnika tokom vršenja funkcija koje su im date putem javnih ovlašćenja datih zakonom. Odgovornost države zasniva se na obavezi da garantuje prava i slobode pojedinca i da nadoknadi štetu nastalu nezakonitim ili pogrešnim postupanjem državne uprave. U tu svrhu država mora da donese poseban zakon koji predviđa naknadu štete na nivou državne uprave i iz budžeta svakog javnog organa. U ovom slučaju država nastupa kao garant ispunjenja javnog interesa, ali i prava lica, obezbeđujući naknadu štete na nivou javnog organa koji je štetu prouzrokovao.

U privatnom pravu šteta nastaje iz odnosa između lica (fizičkih i pravnih) bez direktnog učešća države kao strane, osim kada država postupa po privatnom pravu, odnosno preuzima ugovornu odgovornost (najčešće putem javnih nabavki). Odgovornost se uglavnom odnosi na nepoštovanje ugovornih sporazuma ili štetu prouzrokovanu van ugovora. Svrha naknade je vraćanje oštećene

---

<sup>1</sup> Dobro upravljanje se prvi put pominje i reguliše u Povelji o osnovnim pravima Evropske unije, dostupnoj na: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)

strane u stanje u kojem bi bila da šteta nije nastala. Postupci za rešavanje ovih predmeta obično se sprovode sporazumom između stranaka, a ako se to ne postigne onda građanskim parnicama pred građanskim sudom.

Druga razlika se tiče rešavanja predmeta za naknadu štete. Kada je šteta prouzrokovana od strane javne uprave strankama, upravni spor se može pokrenuti pred upravnom sudom, a kada je šteta prouzrokovana kada su stranke fizička i pravna lica, spor se pokreće tužbom u sudu koji sudi u građanskim sporovima.

#### **IV. Zašto bi nadoknadu štete trebalo da izvrši javna uprava?**

Naknada štete od strane javne uprave je važan mehanizam za obezbeđivanje zaštite prava i interesa lica na potpun i efikasan način bez potrebe otvaranja sudskog postupka. Nadoknada štete mora da se vrši u okviru same uprave, jer omogućava brži i jednostavniji način za rešavanje zahteva za naknadu štete prouzrokovane njenim radnjama ili propustima. Time se izbegavaju dugotrajni i često skupi sudski postupci, koji mogu opteretiti i građane i pravosudni sistem.

Javna uprava ima odgovornost da sprovodi javna ovlašćenja, ali i da prepozna svoje greške i ispravi njihove posledice putem pravične naknade. Ovaj mehanizam ne samo da pomaže građanima da se vrate u pređašnje stanje, već i jača odgovornost javnih institucija. Štaviše, ovakav pristup doprinosi povećanju poverenja građana u administraciju, pokazujući da je spremna da odgovara za svoje postupke i štiti njihove interese.

Na evropskom nivou, jedan od najvažnijih principa javne uprave je princip broj 17<sup>2</sup> koji definiše sledeće „Pravo na dobru upravu se čuva kroz upravni postupak, sudsku reviziju i javnu odgovornost“. Ovaj princip zatim ima dva pod-principa koja su posvećena upravo nadoknadi štete od strane javne uprave.

Prema pod-principu pod tačkom h<sup>3</sup>, definiše se „Fizička i pravna lica pravično se nagrađuju i nadoknađuju im se šteta prouzrokovana kršenjem od strane onih koji imaju javna ovlašćenja“. Ovaj pod-princip naglašava pravo fizičkih i pravnih lica da dobiju pravičnu nadoknadu kada državni organi svojim postupcima ili nečinjenjem prouzrokuju štetu. Ako se dalje tumači, javna uprava ima obavezu da na pravičan i srazmeran način nadoknadi štetu, obezbeđujući da se lica koja su pretrpela štetu vrate u stanje u kojem bi bila da šteta nije nastala. To uključuje ne samo nadoknadu finansijske štete, već i druge mere koje mogu biti neophodne, kao što je zvanično izvinjenje ili vraćanje povređenih prava.

Drugi pod-princip definisan u tački i<sup>4</sup>, naglašava „Javna uprava analizira uzroke isplate kompenzacija i preduzima mere da uči iz grešaka kako bi se izbegle ili minimizirale slične greške u budućnosti“. Ovaj pod-princip naglašava proaktivnu ulogu javne uprave koja, kada je prinuđena da nadoknadi štetu, mora ispitati uzroke koji su doveli do odgovarajućih grešaka i iz njih izvući pouke. Dakle, cilj je da se javna uprava ne zaustavi samo na obeštećenju, već da se sistematski

---

<sup>2</sup> SIGMA/OECD. Principi javne uprave, izdanje 2023, str.31, <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-ALB.pdf>

<sup>3</sup> Ibid,

<sup>4</sup> Ibid

bavi razlozima koji su doveli do prekršaja ili grešaka. Ovo može uključivati pravne i proceduralne promene, ali i obuku osoblja u ovom aspektu.

Nadoknada štete od strane javne uprave kao aspekt dobre uprave ostaje samo dodatna opcija za ljude. Međutim, važno je uvek sačuvati pravo na sud ako upravni proces ne garantuje pravično i nepristrasno rešenje, kao ustavno pravo. Ovaj dualitet između upravnih i sudskih mehanizama obezbeđuje ravnotežu između efikasnosti i zaštite opšteg interesa, ali i subjektivnih prava lica kada su povređena vršenjem javnih ovlašćenja.

Znajući značaj za javni interes ali i velika ovlašćenja koja imaju, Kosovska policija i inspektorati uzeti su kao odabrani primeri.

## **V. Nadoknada štete od strane Kosovske policije**

Tokom vršenja svojih ovlašćenja, Kosovska policija je dužna da postupa u skladu sa zakonom i da poštuje prava lica. Međutim, u određenim slučajevima, radnjama ili propustima policijskih službenika može doći do materijalne štete ili fizičkih povreda pogođenih lica. U ovim situacijama važno je da oštećeni imaju mogućnost da traže naknadu za pretrpljenu štetu. Uprkos širokim ovlašćenjima koja Kosovska policija poseduje i njihovoj ozbiljnosti u ograničavanju sloboda i prava lica, ona predstavlja dobar primer kako je u zakonodavstvu i praksi regulisala pitanje naknade štete.

### **V.a. Pravna regulativa**

Zakon o Policiji Kosova<sup>5</sup> u članu 53 reguliše odgovornost za štetu ili povrede prouzrokovane od strane policijskih službenika tokom obavljanja svojih dužnosti. Ovaj članak definiše „1. Policijski službenik prijavljuje svom pretpostavljenom svaku štetu ili povredu koju je prouzrokovao tokom obavljanja svojih policijskih dužnosti. 2. U skladu sa zakonom na snazi, Vlada Republike Kosovo će biti odgovorna za štetu ili povrede prouzrokovane fizičkim ili pravnim licima kao rezultat radnji policijskih službenika u obavljanju ili u vezi sa obavljanjem policijske dužnosti“.

Ove odredbe definišu određene obaveze i ispunjavanje zakonskih uslova za naknadu štete od strane Kosovske policije.

Prema stavu 1. policijski službenik je dužan da prijavi pretpostavljenom štetu ili povredu koju je prouzrokovao u vršenju policijskih dužnosti. Ova odredba naglašava važnost transparentnosti i odgovornosti unutar policijske strukture. Obavezno prijavljivanje osigurava da se svaki incident dokumentuje i postupa u skladu sa relevantnim propisima, minimizirajući mogućnost prikrivanja prekršaja ili grešaka. Takođe, pomaže u pokretanju daljih administrativnih ili pravnih postupaka u vezi sa nadoknadom štete i kanalisanjem odgovornosti.

Prema stavu 2, Vlada Republike Kosovo, odnosno država, odgovorna je za štete ili povrede prouzrokovane fizičkim ili pravnim licima radnjama policijskih službenika tokom obavljanja ili u vezi sa vršenjem njihovih dužnosti. Ovaj stav potvrđuje objektivnu odgovornost države za postupke njenih službenika, čak i kada oni mogu biti nenamerni. Ova odgovornost proizilazi iz činjenice da policija, kao javna institucija, predstavlja državni organ i ima dužnost da postupa u

---

<sup>5</sup> Zakon br. 04/L-076 o Kosovskoj policiji, dostupan na linku: <https://gzk.rks.gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2806>

skladu sa zakonom i štiti interese građana. Dakle, obaveza države da nadoknadi štetu „opravdava” trošenje javnog novca za ove namene.

Pored zakona, postoji i podzakonski akt kojim se uređuje subjektivna odgovornost policijskih službenika u naknadi štete. Administrativno uputstvo br. 01/2012 o načinu vršenja policijskih zadataka i njihovih ovlašćenja<sup>6</sup> u članu 79 definisana je odgovornost za štetu prema kojoj „1. Policijski službenik je dužan da policiji nadoknadi štetu nastalu namerno, iz nehata ili svesno tokom vršenja službe. 2. Policijski službenik je dužan da nadoknadi Policiji štetu koju je Policija dužna da nadoknadi oštećenom građaninu ili pravnim licima, a koju je policijski službenik prouzrokovao namerno ili iz svesne nepažnje u vršenju dužnosti. 3. Policijski službenik je dužan da odmah po obaveštenju dostavi zapisnik o pričinjenoj šteti. 4. Način nadoknade štete reguliše se u skladu sa pravilima Komisije iz člana 15 stav 2 ovog Administrativnog uputstva“.

Stavom 1. utvrđuje se subjektivna odgovornost policijskog službenika za štetu koju prouzrokuje u vršenju svoje dužnosti, kada je ta šteta prouzrokovana namerno ili svesnim nehatom. Dakle, službenik mora da pokrije štetu kada je postupio suprotno profesionalnim i zakonskim pravilima.

Stavom 2. ova odredba uspostavlja vezu između odgovornosti policijskog službenika i obaveze policije da nadoknadi štetu oštećenim trećim licima. U slučajevima kada je policija dužna da plati odštetu zbog namernih ili nesavesnih radnji službenog lica, ovo službeno lice mora da pokrije ovu naknadu. Ova odredba ima za cilj da zaštiti policiju od finansijskih gubitaka uzrokovanih neadekvatnim pojedinačnim radnjama i postupanjem službenika.

Stav 3, ova odredba postavlja jasnu proceduralnu obavezu na policijskog službenika da prijavi svaki incident kojim je prouzrokovao štetu. Trenutni izveštaj obezbeđuje da se šteta dokumentuje na vreme, što omogućava istragu i postupanje slučaja u skladu sa internim propisima. Ova obaveza povećava transparentnost i pomaže u poboljšanju odgovornosti unutar same policijske strukture.

Stav 4. upućuje na posebnu komisiju, koja je osnovana u skladu sa članom 15. stav 2. ovog Administrativnog uputstva i koja je odgovorna za regulisanje i utvrđivanje načina nadoknade štete. Ova komisija deluje u skladu sa pravilima definisanim u relevantnom administrativnom uputstvu, obezbeđujući da je proces pravičan i zasnovan na jasnim pravnim principima. Komisija ima ključnu ulogu u proceni odgovornosti i određivanju visine i oblika naknade.

Kao što se može razumeti, zakonski okvir u Policiji Kosova je dosta jasan i potpun, utvrđuje pravila za naknadu štete licima, ali i objektivnu odgovornost države i subjektivnu odgovornost policijskog službenika kada prouzrokuju štetu tokom sprovođenja policijskih ovlašćenja.

#### **IV.b. Kako se u praksi vrši naknada štete**

Pored zakonskih akata o kojima je bilo reči, Policija Kosova ima poseban propis koji reguliše pitanje naknade štete prouzrokovane tokom vršenja policijskih ovlašćenja. Član 26. Uredbe o

---

<sup>6</sup> Dostupno na: <https://www.kosovopolicie.com/wp-content/uploads/2024/04/UDH%C3%8BZIM-ADMINISTRATIV-Nr.-01-2012-P%C3%8BR-M%C3%8BNYR%C3%8BN-E-KRYERJES-S%C3%8B-DETYRAVE-DHE-AUTORIZIMEVE-POLICORE.pdf>



osoblju i administraciji u Policiji Kosova<sup>7</sup> vrlo dobro reguliše praktičnu realizaciju naknade štete koju je prouzrokovala Policija Kosova. Kao prvo, razmatra se mogućnost da Policija Kosova, tokom obavljanja policijskih poslova u skladu sa zakonom, može prouzrokovati materijalnu štetu trećim licima koja nisu predmet ili meta policijskih operacija i koja nisu kriva za prouzrokovanu štetu. Ova šteta mora biti nadoknađena pravično i proporcionalno. Postupak počinje po službenoj dužnosti uz obavezu policijskog službenika koji je prouzrokovao štetu da u što kraćem roku, putem detaljne pismene prijave, prijavi slučaj svom pretpostavljenom. Izveštaj mora detaljno opisati okolnosti slučaja, pričinjenu štetu, kao i prateće dokaze, kao što su fotografije i relevantna dokumenta. Izveštaj treba da bude tačan i sveobuhvatan kako bi se olakšala istraga i rukovanje slučajem.

Nadređeni je, nakon pregleda prijave, dužan da proveriti da li je šteta nastala po službenoj dužnosti i u skladu sa policijskim propisima. Izveštaj sa svojim preporukama prosleđuje komandiru stanice na dalje razmatranje. Komandir, po prijemu prijave, istu prosleđuje Regionalnoj upravi policije sa svim do tada prikupljenim dokazima i dokumentima. Regionalna uprava zatim obaveštava upravu za unutrašnje istrage (UUI) i dostavlja kompletan dosije na pregled i dalju istragu.

UUI ispituje slučaj analizom okolnosti i izvedenih dokaza. Na kraju pregleda, UUI priprema izveštaj o nalazima i šalje ga zameniku generalnog direktora za resurse. Ako UUI utvrdi da je došlo do prekršaja od strane policajca, može preporučiti disciplinske mere ili čak pokretanje krivičnog postupka ako postoje elementi krivičnog dela, na osnovu značaja prekršaja i pričinjene štete. Zamenik generalnog direktora za resurse, nakon prijema izveštaja i preporuka UUI-a, formira komisiju za procenu štete.

Komisija za procenu štete sastoji se od tri člana i dužna je da analizira dosije i proceni štetu na pravičan i transparentan način. Komisija mora da pregleda sve dokaze, uključujući zvanične izveštaje, fotografije, svedočanstva i sve druge propratne dokumente. Po završetku ispitivanja, komisija svoj izveštaj vraća zameniku generalnog direktora za resurse na donošenje konačne odluke o naknadi štete. Odluka se donosi na osnovu člana 53. Zakona o Kosovskoj policiji i mora jasno da se bavi načinom i iznosom naknade za pričinjenu štetu.

### ***Prikaz 1. Proces nadoknade štete u Kosovskoj policiji***

---

<sup>7</sup> Uredba za osoblje i administraciju u Kosovskoj policiji, dostupna na linku: <https://www.kosovopoliice.com/wp-content/uploads/2020/07/1.-Rregullorja-e-Personel-dhe-Administrat%C8%88.pdf>



U slučajevima kada se istragom utvrdi da su radnje policijskog službenika izvršene uz kršenje pravila i procedure policije ili Kodeksa ponašanja, može se pokrenuti disciplinski postupak i izreći mere protiv policijskog službenika koji je prouzrokovao štetu. Pored disciplinskih mera, može se pokrenuti krivični postupak kada se prekršaj smatra teškim i predstavlja krivično delo.

U slučajevima kada se radi i o krivičnom postupku, dosije o šteti se prilaže predmetu za razmatranje pred sudom. Sud, na osnovu dokaza i potraživanja stranaka, odlučuje o naknadi štete ako oštećeni podnese takav zahtev. Odluka suda mora biti zasnovana na principima pravde i proporcionalnosti, obezbeđujući da oštećeni dobije adekvatnu i punu naknadu za prouzrokovanu štetu. Ovaj proces osigurava da se svi slučajevi štete tretiraju ozbiljno i u skladu sa pravnim i etičkim standardima Kosovske policije.

## VI. Naknada štete od strane inspektorata

Naknada štete od strane inspektorata je važan mehanizam za obezbeđivanje zaštite prava i pravnih interesa lica, kada radnjama ili nečinjenjem inspektorata prouzrokuje štetu tokom vršenja svojih funkcija. Inspektorati, kao javni organi sa posebnim ovlašćenjima za nadzor i sprovođenje zakona, imaju obavezu da postupaju pažljivo i profesionalno. Međutim, u nekim slučajevima, njihove radnje mogu biti pogrešne, neopravdane ili prevazilaze zakonska ovlašćenja, uzrokujući finansijsku, materijalnu ili moralnu štetu pogođenim stranama. U takvim slučajevima, kompenzacija je sredstvo da se osigura pravda i da se oštećeni vrate u prethodno stanje.

Odgovornost inspektorata za počinjenu štetu zasnovana je na principu vladavine prava, koji zahteva da svako postupanje javnog organa bude u skladu sa zakonom kao i da država snosi odgovornost za štetu nastalu zloupotrebom javnih ovlašćenja. Ovo načelo uključuje i obavezu inspektorata da nadoknade štetu nastalu nezakonitim radnjama, kao što su pogrešne administrativne odluke, nerazumne novčane kazne ili zabrane aktivnosti to jest rada koje se kasnije mogu pokazati neosnovanim. Takođe, u određenim slučajevima, kada radnje određenog inspektorata bilo namerno ili kao rezultat svesnog nehata dovode do nastajanja štete, odgovornost može preći i na inspektore u instituciji koja je prouzrokovala štetu.

### VI.a. Pravna regulativa

Zakon br. 08/L-067 o inspekcijama<sup>8</sup> na Kosovu definiše principe i procedure za rad inspektorata, u cilju zaštite javnog interesa, uključujući javno zdravlje, javnu bezbednost i životnu sredinu.

<sup>8</sup> Dostupno na linku: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=53067>

Međutim, ovaj zakon ne sadrži posebne odredbe koje direktno regulišu naknadu materijalne štete prouzrokovane radnjama ili propustima inspektorata u vršenju svojih dužnosti.

Članom 50. Zakona o inspekcijском nadzoru regulisana je odgovornost za štetu koju prouzrokuju inspekcijски organi „Odgovornost za štetu koju prouzrokuju inspekcijски organi i inspektori uređuje se u skladu sa važećim zakonodavstvom“. Ova odredba se bavi pitanjima odgovornosti i naknade štete nastale tokom procesa inspekcije. Dakle, u slučajevima kada radnjama ili propustima inspektora u vršenju dužnosti nanese materijalna ili nematerijalna šteta subjektima inspekcije ili trećim licima, odgovornost za naknadu štete snosi nadležni inspekcijски organ. Time se obezbeđuje da subjekti inspekcije i treća lica imaju mogućnost da traže naknadu štete koja je pretrpela usled postupanja inspektora. Iz ovog propisa se može razumeti samo objektivna odgovornost inspekcijских organa, ali ne i subjektivna odgovornost inspektora koji su prouzrokovali štetu. Pošto ovo nije regulisano Zakonom br. 08/L-197 za javne službenike u okviru prava i dužnosti koje imaju kao državni službenici, za subjektivnu odgovornost za nanošenje štete od strane inspektora, mogu se primeniti opšte odredbe Zakona br. 03/L-212 o radu<sup>9</sup>. Članom 64. Zakona o radu uređena je odgovornost radnika prema poslodavcu za štetu prouzrokovanu namerno ili iz nehata u vršenju radnih obaveza. U kontekstu inspektorata, ova odredba stavlja individualnu odgovornost na inspektora koji je prouzrokovao štetu, bilo da je šteta rezultat njegovih namernih ili nesavesnih radnji. Na primer, inspektor koji postupava van svojih ovlašćenja i prouzrokuje materijalnu ili moralnu štetu može biti lično odgovoran za naknadu štete organu za zapošljavanje (inspektoratu). Dok je članom 65. iz Zakona o radu utvrđena obaveza poslodavca da naknadi štetu koju je njegov zaposleni prouzrokovao trećim licima tokom obavljanja radnih obaveza. Ova odredba podržava princip objektivne odgovornosti inspektorata, obavezujući ga da nadoknadi štetu koju njihovi inspektori mogu prouzrokovati subjektima inspekcije ili drugim licima tokom vršenja službene dužnosti. Dakle, član 65 je sličan članu 50 Zakona o inspekcijском nadzoru, tako da reguliše objektivnu odgovornost u naknadi štete.

Zakon o inspekcijском nadzoru, iako reguliše naknadu štete prouzrokovane vršenjem inspekcijске delatnosti, pozivanje na važeće zakone predstavlja nedostatak i ne može se primeniti u praksi. To upravo zbog činjenice da Republika Kosovo nema horizontalni zakon koji u potpunosti reguliše odgovornost javne uprave za nadoknadu štete prouzrokovane tokom upravnih aktivnosti i postupanja, uključujući i inspekcijске aktivnosti. Takav nedostatak postoji i u posebnim zakonima koji regulišu inspekcijске poslove, odnosno ne postoje konkretna pravila o tome kako se nadoknađuje šteta koja može biti prouzrokovana inspekcijским nadzorom. U nedostatku posebnih odredbi, pitanja koja se odnose na nadoknadu štete prouzrokovane od strane inspektorata rešavaju se u skladu sa opštim zakonodavstvom Kosova koje reguliše građansku odgovornost. Ovo uključuje i Zakon o obligacionim odnosima<sup>10</sup> koji definiše principe i postupke za naknadu štete.

## VII. Naknada štete na sudskom nivou

---

<sup>9</sup> Dostupno na linku: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2735>

<sup>10</sup> Zakon br. 04/L-077 o obligacionim odnosima, dostupan na linku: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2828>

Kao pravni institut, naknada štete pripada privatnom pravu, što znači da ako nije učinjeno sporazumno između stranaka, onda se možemo obratiti sudu (najčešće građanskom) sa tužbom za naknadu štete,

U Republici Kosovo, ljudi imaju pravo da se obrate sudu da traže nadoknadu štete prouzrokovane nezakonitim radnjama ili nečinjenjem javne administracije. Ovo pravo je podržano i u Ustavu<sup>11</sup> a od nedavno i u Zakonu o upravnim sporovima.

Ustav Republike Kosovo garantuje pravo pojedinca na sudsku zaštitu prava. Član 32 Ustava predviđa pravo na pravni lek „Svako lice ima pravo da koristi pravne lekove protiv sudskih i upravnih odluka kojima se vređaju njegova prava ili interesi na način utvrđen zakonom“. Ovom ustavnom odredbom garantuje se pravo svakog lica da koristi pravne lekove protiv sudskih i upravnih odluka kojima se povređuju njegova prava ili interesi. Time se stvara jaka osnova za zaštitu prava i interesa lica, obezbeđujući da nijedna odluka koja nepravedno utiče na fizička i pravna lica ne ostane proizvoljna i neosporna. U kontekstu naknade štete, ovim članom je predviđeno pravo na traženje pravde i vraćanje u prethodno stanje putem mehanizama utvrđenih zakonom. Ovom odredbom građani mogu tražiti naknadu štete prouzrokovane nezakonitim radnjama ili nečinjenjem organa uprave. Ovo uključuje pravo na podnošenje administrativne tužbe i, ako je potrebno, da se krene sudskim putem kako bi se osigurala pravična i nepristrasna odluka. Ako je organ uprave doneo rešenje kojim je prouzrokovana materijalna ili nematerijalna šteta, fizička lica imaju pravo da zahtevaju poništenje rešenja i naknadu štete, po postupku utvrđenom Zakonom o upravnim sporovima. U ovom slučaju upravni sud ispituje tužbe stranaka i odlučuje o osnovanosti tužbe za naknadu štete, primenom ustavnih i zakonskih standarda zaštite prava. Dakle, član 32. predstavlja važno sredstvo za ustavnu zaštitu lica od administrativnih zloupotreba i za garantovanje pravičnog postupka za naknadu štete.

Zakon br. 08/L-182 o upravnim sporovima<sup>12</sup> donosi suštinsku uredbu u vezi sa nadoknadom štete licima koju je prouzrokovala javna uprava tokom vršenja administrativne delatnosti. U početku, ovaj zakon pravi razliku između javnog i privatnog prava tako što predviđa nadležnost upravnog suda da sudi u vezi sa sporovima za naknadu štete u kojima je stranka javna uprava, a takođe i pružanjem posebne tužbe koju mogu podneti lica kad god im se nanese šteta od strane organa javne uprave.

Ovim zakonom je propisano da lica koja tvrde da su oštećena upravnim aktima imaju pravo da podnose tužbu nadležnom sudu za poništavanje akta i naknadu štete. Postupak počinje podnošenjem tužbe nadležnom sudu u zakonskim rokovima, pri čemu tužilac mora da iznese dokaze koji potkrepljuju svoje tvrdnje o pretrpljenoj šteti.

Zahtev za naknadu štete po Zakonu br. 08/L-182 o upravnim sporovima predstavlja važan pravni lek za lica koja traže zaštitu i nadoknadu štete prouzrokovane radnjama ili nečinjenjem javnih organa. Ovaj zakon pruža jasan okvir za rešavanje zahteva za naknadu štete koja proističe iz nezakonitih upravnih akata ili radnji koje prevazilaze zakonska ovlašćenja javnih organa. U takvim slučajevima oštećeno lice ima pravo da podnese tužbu nadležnom sudu da traži naknadu pretrpljene štete.

---

<sup>11</sup> Ustav Republike Kosovo, dostupan na linku: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>

<sup>12</sup> Ovaj zakon stupa na snagu januara 2025. godine, a dostupan je na linku: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=85181>

Proces uključuje podnošenje tužbe u kojoj se argumentuje priroda štete i uzročna veza između upravnih radnji i prouzrokovane štete. Podnositelj tužbenog zahteva mora da poštuje zakonske rokove i priloži dokaze koji potkrepljuju svoje zahteve, kao što su upravni akti, dokazi o materijalnoj ili nematerijalnoj šteti i činjenice koje pokazuju nezakonitost upravne radnje ili nepostupanja. Sud ispituje tužbu analizom pravnog i činjeničnog osnova predmeta i ako nađe da je tužilac u pravu odlučuje o naknadi štete.

Zakon ima za cilj da garantuje ravnotežu između zaštite prava pojedinaca i očuvanja funkcionalnosti javne uprave. Omogućavanjem obeštećenja kroz sudski proces, jača vladavinu prava i obezbeđuje mehanizam za sprečavanje i rešavanje administrativnih zloupotreba. Na ovaj način Zakon o upravnim sporovima ne samo da štiti prava građana, već i promovise odgovornost državne uprave da se radnje koje su prouzrokovale štetu ne ponove.

## VIII Zaključci i preporuke

### Zaključci

1. Odgovornost javne uprave za naknadu štete je suštinski stub dobre uprave i demokratske države, koji odražava princip vladavine prava i prava građana.
2. Iako Ustav, Zakon o policiji, Zakon o inspekciji, Zakon o upravnim sporovima i Zakon o obligacionim odnosima pružaju pravni osnov za naknadu štete, praktična primena ostaje ograničena zbog nepostojanja horizontalnog zakona koji reguliše odgovornosti javne uprave na detaljan i koherentan način.
3. Odgovornost inspektorata za štetu prouzrokovanu tokom inspekcija nije posebno regulisana, što stvara pravnu nesigurnost i praktične izazove za postupanje u ovim slučajevima. Kao rezultat toga, jedini način da se nadoknadi šteta ostaje sudski.
4. Zakonski okvir za Kosovsku policiju je napredan, uključujući objektivnu odgovornost države i subjektivnu odgovornost policijskih službenika. Međutim, birokratske i složene interne procedure mogu odužiti proces kompenzacije.
5. Zakon o upravnim sporovima, koji stupa na snagu 2025. godine, značajno unapređuje pravni osnov za naknadu administrativne štete, stvarajući mogućnosti za podnošenje konkretnih tužbi u tu svrhu.

### Preporuke

1. Uspostavljanje zakonskog okvira za naknadu štete na nivou javne uprave gde se ove opcije mogu razmatrati:
  - a) *Opcija 1*, izrada posebnog horizontalnog zakona o van-ugovornoj odgovornosti državne uprave za naknadu štete, ili
  - b) *Opcija 2*, dopuna i izmena posebnih zakona za regulisanje naknade štete na nivou javne uprave.

Koja god opcija da se razmatra, ona treba da jasno definiše standarde objektivne i subjektivne odgovornosti javnih organa i da obezbedi jednostavne i efikasne procedure za naknadu štete.

2. Revizija Zakona o inspekcijском nadzoru da obuhvati posebne odredbe koje detaljno regulišu odgovornost za štetu koju prouzrokuju inspektori i inspekcijски organi, uključujući kriterijume za procenu štete i postupke za obeštećenje.
3. Obuka administrativnog osoblja i javnih službenika da bolje razumeju svoje obaveze i da spreče greške koje bi mogle da dovedu do štete, kao i da obezbede efikasnu implementaciju procedura kompenzacije.

4. Jačanje mehanizama za nadoknadu štete u javnim institucijama kako bi se zahtevi za kompenzaciju rešavali brzo i transparentno, smanjujući potrebu za dugim i skupim sudskim postupcima.
5. Podizanje svesti građana o njihovim pravima u pogledu naknade štete od strane javne uprave, kroz informativne kampanje i olakšan pristup informacijama.
6. Efikasno sprovođenje Zakona o upravnim sporovima tako što će se obezbediti da upravni sudovi budu opremljeni sa dovoljnim resursima da efikasno i pravično rešavaju zahteve za naknadu štete.
7. Praćenje slučajeva nadoknade da bi se identifikovali sistemski nedostaci i preduzeli neophodni koraci za poboljšanje politika i zakonskih propisa.



Funded by  
the European Union



GROUP FOR LEGAL  
AND POLITICAL  
STUDIES