

ПОВРЕДА ПРАВА НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ
У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И УПРАВНОМ СПОРУ

Аутор:
РУЖА УРОШЕВИЋ
судија Управног суда

„ Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона.“

члан 6. став 1. ЕКЉП

„Свако чија су права и слободе призната овом конвенцијом нарушена има право на делотворан правни лек пред националним властима, чак и онда када су повреде ових права и слобода учинила лица у вршењу своје службене дужности.“

члан 13. ЕКЉП

„Свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.“

члан 32. став 1. Устава РС

Право на суђење у разумном року је уведено у правни систем Републике Србије приступањем Државне заједнице Србија и Црна Гора Савету Европе 03.04.2003. године и ратификовањем Европске конвенције за заштиту људских права (у даљем тексту: Европска конвенција) 26.12.2003. године. У уставни систем Републике Србије право на суђење у разумном року је непосредно уведено Уставом Републике Србије из 2006. године (у даљем тексту: Устав). Овим Уставом је, поред јемства права на суђење у разумном року, предвиђен и механизам заштите овог права кроз посебно правно средство – уставну жалбу, која се, сагласно одредбама Закона о Уставном суду, када је у питању повреда права на суђење у разумном року, може изјавити и ако нису исцрпљена сва правна средства прописана законом.

Право на суђење у разумном року према Европској конвенцији

Одредбама члана 6. Европске конвенције сваком је гарантовано право на правично суђење, које подразумева и право на суђење у разумном року током одлучивања и његовим грађанским правима и слободама, поред права на приступ суду, права на правну помоћ, права на процесну равноправност, права на образложењу судску одлуку и права на правну сигурност. Како је одредбом члана 18. Устава обезбеђена непосредна примена оних људских права која су зајемчена потврђеним међународним уговорима, примену и заштиту права на суђење у разумном року треба посматрати са становишта примене члана 6. Европске конвенције који гарантује право сваког на суђење у разумном року, али и примене члана 13. Европске конвенције, који гарантује право на делотворан правни лек пред националним властима у случају повреде, између осталих, и овог права. Ово посебно стога, што у време ратификовања Европске конвенције право на суђење у разумном року није било заштићено одговарајућим правним средством – делотворним

правним леком који има у виду члан 13. Европске конвенције. Због тога се велики број представки грађана Републике Србије појавио пред Европским судом за људска права (у даљем тексту: Европски суд), а Европски суд је омогућио тим лицима директан приступ том суду, сматрајући да у правном систему Републике Србије нема адекватног правног средства у случају повреде права на суђење у разумном року.

Када су у питању повреде права гарантованих одредбама члана 6. и члана 13. Европске конвенције, веома је често у литератури цитиран пример из праксе Европског суда који се односи на предмет В.А.М. против Републике Србије, број 39177/05, у коме је Европски суд одлучивао о представци држављанке Државне заједнице Србија и Црна Гора, гђе В.А.М, од 28.10.2005. године. Овој представци је дат приоритет у решавању због природе правне ствари – спора родитеља око сарадства над малолетним дететом, од којих је један родитељ ХИВ позитиван.

Подноситељка представке се, поред осталог, жалила и због дужине грађанског поступка, позивајући се на одредбу члана 6. став 1. Европске конвенције. Иако се представка односила на дужину трајања парничног, а не управног поступка, кратко излагање суштине овог предмета је од значаја и за управни поступак и за управни спор, због ставова Европског суда изражених у тој пресуди, који се односе управо на оцену разумне дужине трајања сваког поступка.

Одговарајући на представку, представник државе је навео да подносиатељка представке није исцрпела све расположиве, делотворне унутрашње правне лекове, односно да је пропустила да се пожали председнику општинског суда, председнику окружног суда, министру правде и Надзорном одбору Врховног суда Србије, као и да није искористила жалбени поступак пред Судом Србије и Црне Горе, а да је пропустила и да поднесе засебну приватну тужбу на основу члана 199. и 200. Закона о облигационим односима.

У одговору на наводе представника државе подносиатељка представке је навела да се жалба Суду Србије и Црне Горе не може сматрати делотворним унутрашњим правним леком. Такође је навела да се, пошто се безуспешно жалила председнику општинског суда, није жалила председнику окружног суда и Министарству правде, будући да би то довело само до додатног одлагања, а у сваком случају на тај начин није било могуће обезбедити било какво делотворно правно задовољење. Даље је навела и да члан 199. Закона о облигационим односима није овде значајан, будући да се превасходно односи на клевету у грађанско-правном поступку, као и да би јој успешан судски поступак на основу члана 200. истог закона могао обезбедити само надокнаду за нематеријалну штету коју је претрпела, али не би могао да обезбеди убрзање поступка због чије се дужине она и обратила суду.

Европски суд је најпре утврђивао да ли су исцрпљена сва правна средства, те да ли та правна средства представљају делотворне правне лекове и при том констатовао да су једини правни лекови које треба исцрпсти они који су делотворни, па је обавеза државе, када тврди да правни лекови нису исцрпљени, да увери суд да су ти лекови делотворни и да су и теоријски и практично били на располагању у релевантном времену. Када се сагледава да ли је то правило исцрпљено, по оцени суда, од суштинског је значаја да се води рачуна о конкретним околностима сваког појединачног предмета, што значи да се мора утврдити не само постојање формалних правних лекова у правном систему једне државе, већ и општи контекст, у коме ти правни лекови функционишу, баш као што се мора водити рачуна и о личним околностима положаја самог подносиоца представке. Суд је био на становишту да се мора испитати да ли је, имајући на уму све околности предмета, подносилац представке учинио све што се од њега разумно могло

очекивати како би исцрпео унутрашње правне лекове. По оцени суда, одлучујуће питање приликом оцене делотворности неког правног лека у вези са притужбом због дужине поступка је то, да ли постоји или не постоји могућност да се подносиоцу представке обезбеди непосредно и брзо правно задовољење. То конкретно значи да ће правни лек бити делотворан ако се може користити било за убрзање одлуке судова који одлучују о предмету, било за то да подносиоцу тужбе пружи одговарајуће задовољење за кашњење које је већ претрпео.

Ценећи прихватљивост представке подносиоце из разлога исцрпљености унутрашњих правних средстава, суд је нашао да ова представка мора бити проглашена прихватљивом и приметио да захтеви за убрзање поступка, упућени председнику општинског суда, председнику окружног суда, Министарству правде и Надзорном одбору Врховног суда Србије, представљају хијерархијске жалбе, односно нису ништа више од пуке информације која се достави вишој инстанци, и где та виша инстанца има пуну надлежност да своја овлашћења искористи како налази за сходно. Осим тога, чак и да је неки од тих поступака икада био започет, он би се одвијао искључиво између надзорне инстанце о којој је реч и судије, односно суда у питању, а сама подносиоца представке не би била учесник у том поступку, већ би имала само право да буде обавештена о исходу поступка. Са тих разлога, ниједан од тих правних лекова се не може сматрати делотворним у смислу Европске конвенције.

По схватању суда, одвојена тужба за накнаду штете проузроковане процесним одлагањем, би такође била неделотворна, са разлога што наведеном тужбом очигледно није било могућно убрзати поступак о коме је реч. Што се тиче тврдње државе да је подносиоца представке требало да поднесе жалбу Суду Србије и Црне Горе, суд је нашао да тај конкретан правни лек није био на располагању од 15.07.2005. године и да је постао неделотворан од распада Државне заједнице Србија и Црна Гора, па подносиоца представке није била у обавези да исцпре тај жалбени пут.

Разматрајући разумност дужине трајања поступка, у светлу примене члана 6. став 1. Европске конвенције, Европски суд је нашао да се дужина трајања поступка мора процењивати у свему према околностима предмета и имајући на уму критеријуме утврђене праксом самог суда, а посебно:

- 1) сложеност предмета;
- 2) понашање подносиоца представке и
- 3) понашање надлежних органа власти .

Према утврђеној пракси Европског суда, хронична пренатрпаност судова и заостајање са предметима није ваљано објашњење за прекомерно одлагање поступка. Ово стога што члан 6. став 1. Конвенције намеће државама, високим странама уговорницама, дужност да своје правосудне системе организују на такав начин да сваки њихов суд може да обави све своје обавезе, укључујући ту и обавезе да размотри предмете и разумном року.

Иако је поступак о коме је реч започет 11.02.1999. године, када је подносиоца представке поднела тужбу општинском суду, период који спада у надлежност Европског суда *ratione temporis* није почео на тај дан, већ од 03.03.2004. године, пошто је Европска конвенција ступила на снагу у Републици Србији. Будући да је парнични поступак био још увек у току у првом степену, то значи да је он трајао 8 година, од чега више од 2 године и 11 месеци спада у опсег испитивања

Европског суда. Ипак, да би се утврдила разумност дужине трајања поступка о коме је реч, суд је морао да посвети пажњу стању предмета на дан ратификације, па је констатовао да је на дан 03.03.2004. године поступак у првом степену трајао већ око 5 година.

Применом наведених критеријума за оцену дужине трајања судског поступка, Европски суд је утврдио следеће:

Ад 1) Побижани поступак је укључивао развод брака, вршење родитељског права над дететом и издржавање детета и као такав је био релативно сложен по својој природи.

Ад 2) Питања обухваћена овим поступком очигледно су била од посебног значаја како за подносиоца представке, тако и за њено дете и зато су домаће власти морале да им посвете посебну пажњу. Подносиоца представке је била ХИВ позитивна, што је чињеница која је у најмању руку била позната Центру за социјални рад и то је захтевало такође посебну пажњу. Подносиоца представке је уложила све разумне напоре да убрза поступак и могла се сматрати одговорном само за једно одлагање рочишта.

Ад 3) Општински суд је доследно пропуштао да искористи процесна средства која су му била на располагању у унутрашњем правном поретку и да туженом званично достави писмена како би омогућио наставак поступка о коме је реч. Конкретно, чак и ако претпоставимо да се нису били стекли законски услови за постављање привременог заступника, општински суд је могао и морао да прибегне другим средствима која су му стајала на располагању, укључујући ту и стављање судских позива и других писмена упућених туженом на сопствену огласну таблу.

У светлости критеријума утврђених његовом судском праксом и имајући на уму околности овог предмета као и поднеске страна, Европски суд је нашао да дужина поступка због кога је подносиоца упутила представку, а који је још увек у току, није испунила захтев у погледу разумног рока, па је са тог разлога дошло до кршења члана 6. став 1. Европске конвенције.

Када је у питању повреда из члана 13. Европске конвенције, Европски суд је констатовао да члан 13. јемчи делотворан правни лек пред националним властима против наводног кршења свих права и слобода зајемчених конвенцијом, укључујући ту и право на расправу у разумном року на основу члана 6. став 1. Правни лек је, у погледу дужине поступка, делотворан само ако се може применити или за убрзање поступка пред судовима пред којим се о том предмету одлучује, или за то да парничару пружи адекватно правно задовољење за кашњења која су се већ догодила. У конкретном случају Европски суд је оценио да је прекршен члан 13. заједно са чланом 6. став 1. Европске конвенције због тога што није постојао делотворни правни лек у унутрашњем законодавству за притужбе подносиоца представке у вези са дужином трајања њене грађанске парнице. При том је Европски суд закључио да је најделотворније решење правни лек чији је циљ убрзање поступка, ако је правосудни систем мањкав у погледу захтева за разумни рок из члана 6. став 1. Европске конвенције, и указао да су неке државе у потпуности схватиле ситуацију и изабрале да комбинују два типа правних лекова: један који је смишљен ради убрзања поступка и други који је смишљен ради обезбеђења надокнаде.

Имајући у виду чињеницу да је наведена пресуда Европског суда, В.А.М. против Републике Србије, донета 13.03.2007. године, основано се може закључити да је она била повод за увођење посебног модалитета уставне жалбе у члану 82. став 2. Закона о Уставном суду (1), тј. уставне жалбе због повреде права на суђење у разумном року, која представља „интервенцију

законодавца како би се отклониле даље повреде људских права гарантованих Европском конвенцијом о заштити људских права које су последица непостојања делотворног правног лека пред домаћим властима, члан 13. Конвенције, односно неразумно дугог трајања судског поступка, члан 6. став 1. Конвенције.“ (2)

Право на суђење у разумном року према Уставу и законима Републике Србије

Устав Републике Србије гарантује сваком право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега. Поред тога, Устав предвиђа и одговарајући механизам за заштиту тог права, односно прописује уставну жалбу као правно средство за заштиту Уставом зајемчених права. Према одредби члана 170. Устава уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска и мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

Дакле, Уставом је предвиђено право сваког да суд у разумном року одлучи о његовим правима и обавезама, као и правно средство за заштиту тог права, док је Законом о Уставном суду уређен поступак одлучивања по уставној жалби. Имајући у виду специфичност права на суђење у разумном року, законодавац је предвидео посебне услове за остваривање овог права у поступку по уставној жалби. Док се, према одредби члана 82. став 1. Закона о Уставном суду, у свим осталим случајевима повреде Уставом зајемчених права, уставна жалба може изјавити против акта или радње државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење само ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства или је законом искључено право на њихову судску заштиту, у случају када је подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, уставна жалба се може изјавити, сагласно одредби члана 82. став 2. истог Закона, и ако нису исцрпљена правна средства. Поред права на правни лек, установљен у циљу заштите права на суђење у разумном року и убрзања судских поступака, Законом о Уставном суду је у члану 89. став 3. предвиђено и да ће Уставни суд одлучити о захтеву подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне, односно нематеријалне штете, када је такав захтев постављен, а уставна жалба основана.

На напред изложени начин, комбинацијом уставних и законодавних решења, држава је поступила у складу са ставом Европског суда израженим у пресуди В.А.М. против Републике Србије, односно изабрала делотворни систем заштите права на суђење у разумном року тако што је комбиновала „два типа правних лекова, један који је смишљен ради убрзања поступка, и други који је смишљен ради обезбеђивања надокнаде“.

Поред Устава и Закона о Уставном суду, у нашем правном систему су и другим поцесним и материјалним законима прописана начелна правила и одређене мере које треба да допринесу да се поступци одвијају без одуговлачења. Примера ради, одредбом члана 10. Закона о парничном поступку је прописано да странка има право да суд одлучи о њеним захтевима и предлозима у разумном року, да је суд дужан да поступак спроведе без одуговлачења, у складу са претходно одређеним временским оквиром за предузимање парничних радњи и са што мање трошкова, те да непоступање судије у временском оквиру представља основ за покретање дисциплинског поступка у складу са одредбама Закона о судијама, а одредбом члана 14. Закона о општем управном поступку (3) да се поступак мора водити без одуговлачења и са што мање трошкова за

странку и друге учеснике у поступку, али тако да се прибаве сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног решења. Законом о уређењу судова (4) у члану 7, је прописано да странка и други учесник у судском поступку имају право притужбе на рад суда када сматрају да се поступак одуговлачи, да је неправилан или да постоји било какав недозвољен утицај на његов ток и исход.

Међутим, све ове мере и средства Европски суд је у бројним својим одлукама оценио неделотворним, што је био вероватно један од разлога да се овом питању посвети посебна пажња при утврђивању Предлога Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова и Предлога Закона о изменама и допунама Закона о судијама.

Наиме, предложеним изменама и допунама Закона о уређењу судова предвиђена је посебна заштита права на суђење у разумном року и посебно правно средство – захтев за заштиту права на суђење у разумном року. Према предложеним решењима, овај захтев може поднети непосредно вишем суду свака странка у судском поступку која сматра да јој је повређено право на суђење у разумном року, и при том може тражити и надокнаду за повреду права. Поступак одлучивања по захтеву је хитан. Ако непосредно виши суд утврди да је захтев подносиоца основан, одређује рок у коме ће суд пред којим се води поступак одлучити о захтеву и може одредити примерену накнаду за повреду права на суђење у разумном року. Накнада се исплаћује из буџетских средстава Републике Србије у року од три месеца од дана подношења захтева странке за исплату, а против решења о захтеву за заштиту права на суђење у разумном року може се поднети жалба Врховном касационом суду у року од 15 дана. На поступак заштите права на суђење у разумном року, сходно се примењују одредбе закона којим се уређује ванпарнични поступак.

Предложеним изменама и допунама Закона о судијама дат је посебан значај одговорности судија у случају намерног кршења Уставом зајемченог права на суђење у разумном року. У члану 1. став 2. предложеног Закона о изменама и допунама Закона о судијама је предвиђено да кад је одлуком Уставног суда, Европског суда за људска права или другог међународног суда утврђено да су у току судског поступка кршена људска права и основне слободе и да је пресуда заснована на таквом кршењу или да је пресуда изостала због кршења права на суђење у разумном року, Република Србија може тражити од судије накнаду исплаћеног износа, ако је штета учињена намерно. Поступак покреће Републички јавни правобранилац на захтев министра надлежног за правосуђе, а по претходно прибављеном мишљењу Високог савета судства, који је дужан да своје мишљење да у року од 30 дана.

Уставна жалба због повреде права на суђење у разумном року

Већ је речено да је ова уставна жалба специфична у погледу основног услова за изјављивање, а то је заправо одсуство услова да су исцрпљена сва правна средства. Она је специфична и са становишта предмета и сврхе. Предмет уставне жалбе због повреде права на суђење у разумном року је „радња, тачније (не) поступање судова и других државних органа у поступцима у којима се одлучује о правима и обавезама странака, док је сврха овог права да се заштите странке у поступку од непримерених одлагања, као и да се истакне значај добијања правде без кашњења која могу угрозити ефикасност и кредибилитет.“ (5)

Поред наведених специфичности, нужно се намеће још једна, а она се тиче рока за изјављивање уставне жалбе због повреде права на суђење у разумном року. Имајући у виду чињеницу да за изјављивање ове уставне жалбе није неопходно да су исцрпљена сва правна средства, уставна жалба се може изјавити током читавог трајања поступка на који се подносилац уставне жалбе жали, са циљем да се поступак убрза и да се без непотребног и непримереног одлагања оконча.

Међутим, то не значи да се ова уставна жалба не може изјавити и после правноснажног окончања поступка, на чију се неразумну дужину трајања подносилац уставне жалбе жали. У том случају је подносилац уставне жалбе везан роком од 30 дана за изјављивање уставне жалбе. Овај рок се рачуна од дана достављања одлуке којом је правноснажно окончан поступак чија се дужина трајања оспорава уставном жалбом, односно одлуке којом је исцрпљено последње правно средство које је подносиоцу уставне жалбе било на располагању.

Услови који се тичу активне легитимације за изјављивање уставне жалбе и њену садржину су исти као код уставних жалби изјављених због повреде осталих Уставом зајемчених права и слобода, па тако, према одредби члана 83. Закона о Уставном суду, уставну жалбу може изјавити свако лице које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом. У име овог лица, уставну жалбу, на основу посебног писменог овлашћења, може изјавити и друго физичко лице, односно државни орган или други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода.

Садржина уставне жалбе је прописана одредбом члана 85. Закона о Уставном суду према којој уставна жалба мора да садржи име и презиме, јединствени матични број грађана, пребивалиште или боравиште, односно назив и седиште подносиоца уставне жалбе, име и презиме његовог пуномоћника, број и датум акта против кога је жалба изјављена и назив органа који га је донео, назнаку људског или мањинског права или слободе зајемчене Уставом за које се тврди да је повређено са ознаком одредбе Устава којом се то право, односно слобода јемчи, разлоге жалбе и наводе у чему се састоји повреда или ускраћивање, опредељен захтев о коме Уставни суд треба да одлучи, уз истицање висине и основа накнаде материјалне или нематеријалне штете, када се накнада захтева и потпис подносиоца уставне жалбе, односно лица коме је издато специјално пуномоћје за подношење уставне жалбе. Уз уставну жалбу се подноси и препис оспореног појединачног акта, докази да су исцрпљена правна средства, докази о висини материјалне штете, као и други докази од значаја за одлучивање. Захтев за накнаду штете може бити постављен само истовремено са подношењем уставне жалбе.

Да би Уставни суд расправљао и одлучивао о суштини спора и дао оцену да ли је у конкретном случају повређено право на суђење у разумном року, неопходно је да су претходно испуњене све претпоставке прописане Уставом и законом за изјављивање уставне жалбе. У случају да уставна жалба не садржи неку од ових претпоставки, суд ће у претходном поступку такву уставну жалбу решењем одбаци, а уколико жалбу не одбаци, одлуком ће жалбу усвојити или је одбити као неосновану.

Како је предмет овог рада повреда права на суђење у разумном року у управном поступку и управном спору, у наставку ће бити речи само о управним и управно-судским поступцима у којима је од стране Уставног суда утврђена повреда овог права. Пре тога, важно је истаћи да је Уставни суд на редовним седницама од 30.10.2008. године и 02.04.2009. године усвојио ставове који се односе на поступак претходног испитивања уставне жалбе, међу којима су посебно ставови који

се односе на питање да ли су и када су исцрпљена правна средства у управном поступку и управном спору:

„ Став: У управном поступку, доношењем одлуке по тужби, сматраће се да је исцрпљено последње правно средство пре изјављивања уставне жалбе.

Уколико је дозвољена жалба против одлуке у управном спору или захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке, доношењем одлуке по овим правним средствима сматраће се да је исцрпљено последње правно средство пре изјављивања уставне жалбе.

Изузетно, ако је искључена могућност управног спора, доношењем одлуке по жалби против појединачног акта донетог у управном поступку сматраће се да је исцрпљено последње правно средство пре изјављивања уставне жалбе.

Став: У случају да је подносилац уставне жалбе против правноснажне одлуке суда у управном спору поднео иницијативу јавном тужиоцу за подизање захтева за заштиту законитости, благовременост уставне жалбе ће се ценити у односу на дан достављања одлуке суда, односно органа управног одлучивања по последњем правном средству, у смислу претходног става.“ (6)

Оцена Уставног суда о основаности уставне жалбе у управним стварима

Када Уставни суд у претходном поступку оцени да су испуњени процесни слови за мериторно расправљање и одлучивање, он ће, готово исто као и Европски суд, у сваком конкретном случају проценити да ли ће узети у обзир целокупан период трајања поступка, или само период после 08. новембра 2006. године, односно после ступња на снагу Устава Републике Србије. Ово стога што се, према начелном ставу Уставног суда, грађанима Републике Србије јемче права и слободе утврђене Уставом и обезбеђује уставно-судска заштита након ступања на снагу Устава Републике Србије, па је од тог дана Уставни суд надлежан *ratione temporis* да утврђује повреде Уставом гарантованих права.

Међутим, у управним стварима, Уставни суд је у сваком конкретном случају сматрао, када је у питању повреда права на суђење у разумном року, да је реч о јединственом управном и управно-судском поступку, па је утврђивао да ли постоји повреда Уставом зајемченог права на суђење у разумном року узимајући у обзир целокупан период трајања спорног поступка, односно и период пре 08. новембра 2006. године. У скоро свакој одлуци Уставни суд констатује „да је период за оцену разумне дужине трајања поступка, који спада у надлежност Уставног суда, почео да тече од 08. новембра 2006. године, када је ступио на снагу Устав Републике Србије. Међутим, Уставни суд је оценио да се ради утврђивања оправданости дужине трајања поступка мора узети у обзир и стање предмета на дан 08. новембра 2006. године и да су, у конкретном случају, испуњени услови да се, приликом оцене, узме у обзир целокупан период трајања поступка“. (7)

Када је у питању управни спор, приликом оцене постојања, односно непостојања повреде права на суђење у разумном року, Уставни суд има у виду не само период трајања управног спора пред окружним, Врховним или Управним судом, већ и период трајања управног поступка који је претходио управном спору, чак и у случају када се подносилац уставне жалбе жали само на неразумно дуго трајање управног спора. У својој одлуци Уставни суд наводи: „Међутим, иако је оцењивао само трајање управног спора који је окончан оспореном пресудом Управног суда, Уставни суд је имао у виду и дужину трајања управног поступка који је претходио предметном

управном спору, а који је започео 2002. године доношењем допунског решења о експропријацији непокретности подносиоца уставне жалбе“. (8)

Приликом оцене основаности уставне жалбе посебно је важно одговорити на питање шта се сматра разумним трајањем поступка, односно који се временски период сматра уставно-правно прихватљивим. Ово поготово ако се има у виду да у већини прописа није одређен рок за поступање, односно за доношење одлуке. Како је појам разумне дужине трајања поступка релативна категорија, Уставни суд, по угледу на праксу Европског суда, у сваком конкретном случају оцењује да ли је повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року, применом следећа четири критеријума:

- 1) сложеност чињених и правних питања у конкретном предмету;
- 2) понашање подносиоца уставне жалбе као странке у поступку;
- 3) поступање надлежних судова који воде поступак и
- 4) природа захтева, односно значај права о коме се у поступку расправља за подносиоца.

Пре оцене дужине трајања поступка применом наведених критеријума, Уставни суд утврђује колико је трајао поступак ако је окончан, односно колико дуго траје, ако није окончан, и у којој се фази налази у време одлучивања Уставног суда.

Ад 1) Када је реч о сложености предмета чија се дужина трајања поступка оспорава уставном жалбом, за Уставни суд су релевантни сви аспекти конкретног случаја: и чињенични и правни. Наиме, Уставни суд у сваком конкретном случају оцењује да ли је у поступку пред судовима или органима државне управе било сложенијих чињеничних и правних питања које је требало расправити, а што је могло бити од утицаја на дужину трајања управног или управно-судског поступка. У досадашњој пракси Уставни суд је углавном налазио да у управним поступцима и споровима није било посебно сложених чињеничних и правних питања која би оправдавала дуготрајан поступак.

Примера ради, у управном поступку у коме је првостепени орган био дужан да утврди да ли су испуњени услови за предузимање мера техничке заштите и других радова на изградњи породичне стамбене зграде, у смислу одредаба Закона о културним добрима, по оцени Уставног суда није било посебно сложених чињеничних и правних питања која би оправдавала осмогодишње трајање првостепеног управног поступка, који у време доношења одлуке Уставног суда још увек није био окончан. По оцени Уставног суда и „оцењивање законитости спроведеног поступка експропријације у конкретном случају није изискивало овако дуго (две године и девет месеци) одлучивање суда по поднетој тужби, посебно имајући у виду да је управни акт исте садржине већ био предмет судске контроле и да је побијано другостепено решење донето у извршењу пресуде Врховног суда Србије“. (9)

Ад 2) Понашање подносиоца уставне жалбе може бити озбиљан разлог другог трајања поступка чију дужину трајања подносилац уставном жалбом оспорава. Приликом оцене овог критеријума, који може значајно утицати на одлуку Уставног суда, суд испитује да ли је подносилац уставне жалбе својим понашањем и предузимањем, односно непредузимањем појединих процесних радњи у спорном поступку, допринео да поступак непримерено дуго траје. Поштујући праксу Европског суда за људска права и Уставни суд сматра да је дужност подносиоца да „покаже

ревност у предузимању корака који су за њега релевантни, да се уздржи од тактике одлагања и да искористи оно што је у домену домаћег права дозвољено у смислу скраћивања поступка". (10) Стога, Уставни суд налази да подносиоци уставне жалбе, који су користили сва правна средства прописана одредбама Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима у циљу убрзања поступка, нису допринели неразумно дугом трајању тог поступка.

Уставни суд је, применом овог критеријума, оцењивао и утицај пропуштања, односно нечињења, подносиоца уставне жалбе на дужину трајања управног поступка и управног спора. Оцењујући да постоји повреда права на суђење у разумном року од стране општинског органа управе, Уставни суд је „утврдио да је подносиатеља уставне жалбе до доношења оспореног решења користила законом предвиђена средства за убрзање поступка, али је пропустила да, у смислу одредаба члана 71. став 1. и 2. важећег Закона о управним споровима, захтева од надлежног органа да донесе управни акт у извршењу решења Управног суда и да се по протеку законом прописаног рока, обрати суду захтевом за доношење таквог акта.

Међутим, имајући у виду досадашње трајање поступка, као и чињеницу да се подносиатеља први пут обратила захтевом надлежном органу 1998. године, Уставни суд је оценио да наведени допринос подносиатеље уставне жалбе не може утицати на другачију одлуку овог суда о повреди овог права зајемченог Уставом." (11)

Ад 3) Природа захтева, односно значај права о коме се у поступку расправља за подносиоца, представља веома значајан критеријум чија примена на дужину трајања управних поступака и спорова у одређеним случајевима сасвим извесно води закључивању Уставног суда о неразумно дугом трајању поступка.

У појединим областима су законом прописани рокови за доношење одлука у управном поступку или управном спору (заштита изборног права, заштита права лица на издржавању казне затвора, заштита права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, заштита права у поступцима јавних набавки, враћање-реституција имовине и сл.), па природа ствари намеће обавезу органа управе и Управног суда да ове рокове поштују. Непоштовање законом прописаних рокова за доношење одлуке у овим случајевима, увек води закључивању Уставног суда о повреди права на суђење у разумном року.

Осим тога, у управном поступку и управном спору се у највећем броју случајева одлучује о признавању неког права или утврђивању неке обавезе физичком или правном лицу од стране органа власти, због чега то лице има веома изражен интерес да се о томе што пре донесе коначна и правноснажна одлука. Примера ради, то су права из пензијског и инвалидског осигурања, права из радног односа државних службеника, права из области социјалне заштите, и сл, која су од изузетног значаја за странке у поступку.

Оцењујући дужину трајања управног поступка у појединим конкретним случајевима, применом наведеног критеријума, Уставни суд је нашао "да је подносиатељ уставне жалбе имао несумњив правни интерес да се што пре донесе правноснажна одлука о законитости спроведеног поступка експропријације, посебно стога што је од исхода предметног управног спора зависило његово право на повраћај експроприсане непокретности и накнаду штете, сагласно члану 35. став 3. Закона о експропријацији." (12)

У другом пак случају, "испитујући значај предмета поступка за подносиоцу уставне жалбе, Уставни суд је закључио да она има значајан правни и материјални интерес да накнадним издавањем одобрења за градњу легализује изграђени објекат, чиме би стекла услове да користи своју имовину у складу са законом." (13)

Ад 4) Поступање надлежних органа и судова који воде поступак свакако представља најзначајнији критеријум приликом оцене повреде права на суђење у разумном року. При том је основно правило, преузето из праксе Европског суда за људска права, да се оцењује само оно поступање које се може ставити на терет државном органу или суду, као допринос неразумно дугом трајању поступка, односно за које су они одговорни.

Када су у питању поступци у којима је законом прописана обавеза органа или суда да поступак оконча у одређеном року, Уставни суд пре свега испитује да ли је та обавеза испоштована, односно да ли је вођено рачуна о потреби хитног решавања у тим управним стварима. Када је у питању хитност у одлучивању због природе ствари, без обзира на то што је рок за доношење одлуке прописан само за првостепени и другостепени орган управе, а не и за Управни суд, Уставни суд, без испитивања осталих критеријума, утврђује повреду права на суђење у разумном року у поступку пред Управним судом који није водио рачуна о потреби хитног поступања. У образложењу своје одлуке, којом је утврдио повреду права на суђење у разумном року, Уставни суд је навео:

"Испитујући наводе подносиоца уставне жалбе да о његовом захтеву није одлучено у разумном року, што је довело до повреде његовог права на делотворно правно средство, Уставни суд је најпре констатовао да је одредбама члана 11. Закона о окупљању грађана прописан поступак одлучивања о забрани јавног скупа који би могао да омета јавни саобраћај или да угрози здравље, јавни морал и безбедност људи и имовине. Из наведених одредаба Закона произлази да надлежни орган одлучује о забрани јавног скупа из наведених разлога најкасније 12 сати пре пријављеног времена одржавања скупа, те да је против првостепеног решења дозвољена жалба Министарству унутрашњих послова, која не одлаже извршење решења. Уставни суд је, такође, констатовао да у закону није наведен рок у коме се жалба може изјавити, па би се стога морао применити општи рок за жалбу у управном поступку у трајању од 15 дана. Полазећи од наведеног, а имајући у виду да се коначно решење Министарства унутрашњих послова може побијати једино тужбом у управном спору, Уставни суд оцењује да наведена правна средства, имајући у виду неминовну дужину трајања управног поступка и управног спора, не омогућавају делотворну заштиту права на мирно окупљање грађана. Уставни суд је, с тим у вези, утврдио да су оспорена решења управних органа донета у законом предвиђеном року, али да је управни спор који је окончан оспореном пресудом Управног суда трајао две године и четири месеца. Стога Уставни суд налази да је наведеним трајањем предметног поступка, чија природа захтева хитност у одлучивању, повређено право подносиоца на суђење у разумном року, које се јемчи одредбом члана 32. став 1. Устава." (14)

У осталим случајевима, у којима није законом прописан рок за доношење одлуке органа управе, Уставни суд цени да ли су органи предузели све мере и радње на које су по закону били обавезни, како би се спорни управни поступак окончао у оквиру разумног рока. Констатујући повреду права на суђење у разумном року због пропуштања управних органа да уопште одлуче о захтеву странака, Уставни суд у образложењу својих одлука наводи :

"Уставни суд је на основу претходно утврђених чињеница и околности оценио да је дужини поступка пресудно допринело поступање управних органа. Посебно треба имати у виду да првостепени орган управе, супротно својој законској обавези, није о захтеву да огласи ништавим решење тог органа, одлучио решењем у коме би се утврдила основаност или неоснованост поднетог захтева, већ је подносиоцу захтева, а потом и подносиоцима уставне жалбе само упутио обавештење о томе да је предметни захтев неоснован. О захтеву за оглашавање ништавим решења од 11.12.1995. године је првостепени орган први пут формално одлучио тек решењем од 29.07.2004. године. Међутим, и у даљем току предметног поступка су, због битних повреда правила поступка, коначна решења управних органа више пута поништавана пресудама надлежног суда." (15)

"Оцењујући поступање надлежних органа, Уставни суд је утврдио да другостепени орган није поштовао законом одређени рок за доношење решења у извршењу судских одлука, а посебно пресуде Врховног суда Србије У. 7498/07 од 11.11.2008. године, јер је другостепено решење у извршењу те пресуде донето након две и по године. С тим у вези, Уставни суд је констатовао да се експертиза стручњака архитектонске струке, на коју се позвао другостепени орган у решењу које је том пресудом поништено, не налази у списима предмета број 78/05 Завода за заштиту споменика културе "Ваљево", а на шта је указао Врховни суд Србије у наведеној пресуди. Уставни суд даље наводи да првостепени орган у извршењу решења Управног суда Уи. 88/10 од 28.12.2011. године, није поново одлучивао о захтеву подносиоце уставне жалбе за издавање услова за извођење мера заштите за легализацију изграђеног објекта на катастарској парцели 1017/1 КО Бранковина, већ је донео решење којим је подносиоце забранио даље извођење радова на породичној стамбеној згради и наложио да предметну катастарску парцелу врати у првобитно стање." (16)

Међутим, у случајевима у којима је очигледно да за дужину трајања судског поступка није одговоран било ко осим суда, Уставни суд је, без оцене других критеријума, ценио само поступање суда који је водио поступак. У одлуци којом је утврдио повреду права подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року, Уставни суд је навео:

"Уставни суд је најпре констатовао да је предметни поступак започео 28.05.2009. године, подношењем тужбе Окружном суду у Смедереву и да по наведеном поднеску није поступано до одлучивања Уставног суда о уставној жалби, из чега следи да поступак после три и по године суштински није ни започео.

Имајући у виду да је појам разумног трајања поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца, а пре свега од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном поступку, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања надлежних органа који воде поступак, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд при оцењивању повреде права на суђење у разумном року испитује да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка. У конкретном случају, међутим, Уставни суд наведене критеријуме није испитивао, јер је утврдио да по предметној тужби подносиоца није ни формиран предмет у складу са одредбама Судског пословника ("Службени гласник РС" бр. 110/09, 70/11 и 19/12), те није ни могао бити дат у рад одговарајућем већу тог суда.

С обзиром на то да се наведена тужба и даље налази у списима предмета Окружног суда у Смедереву У. 38/09, који је Управни суд након успостављања нове мреже судова преузео као решен, Уставни суд је оценио да Окружни суд у Смедереву сноси искључиву одговорност за то што после три и по године заправо није започео поступак по тужби подносиоца уставне жалбе.

Полазећи од наведеног Уставни суд је оценио да је непоступањем Окружног суда у Смедереву по тужби поднетој 28.05.2009. године, ради поништаја "управног акта - обавештења о искључењу и утужењу број 02-7/2010 од 19.05.2009. године", повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено чланом 32. став 1. Устава." (17)

Из наведеног се може закључити да Уставни суд доноси одлуку о томе да ли је у конкретном случају повређено право на суђење у разумном року, ценећи околности конкретног случаја, укупно трајање поступка пред управним органима и Управним судом и наведене критеријуме. Уколико нађе да је управни поступак или управни спор неразумно дуго трајао, Уставни суд ће усвојити уставну жалбу и утврдити повреду права на суђење у разумном року, а ако поступак још увек није правноснажно окончан, даће налог надлежном органу или Управном суду да предузму све мере како би тај поступак био окончан у што краћем року.

Међутим, ако Уставни суд оцени да спорни поступак не траје неразумно дуго и да дотадашње поступање не указује на одуговлачење и неефикасност у поступању органа управе и Управног суда, односно да је спорни поступак окончан у оквиру разумног рока, Уставни суд ће одлуком одбити уставну жалбу. При том ће у образложењу своје одлуке, применом и осталих критеријума за оцену дужине трајања спорног поступка, констатовати да подносиоцу уставне жалбе није повређено право на суђење у разумном року:

"Уставни суд налази да, иако подносилац уставне жалбе својим радњама није допринео дугом тајању поступка одлучивања о његовом захтеву за извршење пресуде Врховног суда Србије У-СЦГ 2290/06 од 21.02.2008. године, одлука о том захтеву није била од значаја за подносиоца, с обзиром на то да је Војна пошта 1094 Београд, као другостепени управни орган, већ 07.07.2008. године донела нови управни акт, односно ново другостепено решење Уп-2 60-3/201-6/05. Подносилац уставне жалбе је и против овог другостепеног решења тужбом од 23.08.2008. године покренуо управни спор, а поступање суда у том поступку је оспорено уставном жалбом и предмет је оцене у тачки шест образложења ове одлуке.

Имајући у виду наведене разлоге Уставни суд је оценио да у поступку по захтеву за доношење одлуке у извршењу пресуде Врховног суда Србије У-СЦГ 2290/06 од 21.02.2008. године, у предмету Управног суда Уи. 25/10 (2008) (раније предмет Врховног суда Србије Уи. 73/08), подносиоцу уставне жалбе није повређено право на суђење у разумном року, зајемчено чланом 32. став 1. Устава. Стога је Уставни суд, на основу одредбе члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, уставну жалбу, у овом делу, одбио као неосновану, одлучујући као у тачки два изреке." (18)

Накнада нематеријалне штете због повреде права на суђење у разумном року

До ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о Уставном суду, јануара 2012. године, одлука Уставног суда којом је усвојена уставна жалба је била правни основ за подношење захтева за накнаду штете Комисији за накнаду штете, а у циљу постизања споразума о висини накнаде штете. Уколико споразум не би био постигнут, подносилац уставне жалбе је могао да тражи да суд, у парничном поступку, покренутом тужбом против Републике Србије, утврди висину накнаде штете због повреде уставом зајемченог права.

"По захтеву за накнаду штете због повреде права на суђење у разумном року, а након што је Уставни суд својом одлуком утврдио да је повређено право и признао подносиоцу уставне жалбе право на накнаду штете, те након што пред надлежном комисијом није постигнут споразум о

накнади штете, у парници је по захтеву за накнаду штете пасивно легитимисана држава Србија....”
(19)

Међутим, након измена Закона о Уставном суду, одредбом члана 89. став 3. Закона о Уставном суду законодавац је поверио Уставном суду и одлучивање о праву подносиоца уставне жалбе на накнаду материјалне, односно нематеријалне штете и утврђивање њене висине.

Када је у питању повреда права на суђење у разумном року, правично задовољење подносиоца уставне жалбе због тога што није брзо и ефикасно добио правичан исход поступка, остварује се кроз накнаду нематеријалне штете. Да би Уставни суд одлучивао о накнади нематеријалне штете, потребно је да буду испуњена два кумулативно прописана услова. Најпре, да је захтев за накнаду штете изричито постављен истовремено са уставном жалбом, а потом, да је Уставни суд донео одлуку којом је уставну жалбу усвојио и утврдио повреду права подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року. Ово стога што је Уставни суд везан границама захтева подносиоца уставне жалбе, а одлука о захтеву за накнаду нематеријалне штете је условљена претходном одлуком којом је уставна жалба усвојена, будући да је утврђена повреда Уставом гарантованог права.

Приликом одређивања висине накнаде нематеријалне штете, Уставни суд цени све околности случаја, а посебно допринос органа управе, судова и самог подносиоца уставне жалбе дужини трајања поступка. При том нарочито има у виду своју досадашњу праксу, праксу Европског суда у сличним случајевима, економске и социјалне прилике у Републици Србији и саму суштину накнаде нематеријалне штете

Будући да је веома чест случај у пракси Уставног суда да подносиоци уставне жалбе не захтевају правично задовољење због повреде Уставом зајемчених права у виду накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је, крећући се у границама захтева постављеног у уставној жалби, најчешће доносио одлуку да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због констатоване повреде права оствари објављивањем одлуке у “Службеном гласнику Републике Србије”.

ФУС НОТЕ ОД 1-19

- (1) (Службени гласник РС, бр. 109/07, 99/11 и 18/13)
- (2) Љуба Слијепчевић, Заштита права на суђење у разумном року, право, теорија и пракса, Нови Сад, 2009.
- (3) (Службени лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/2001 и "Службени гласник РС" бр. 30/2010)
- (4) (Службени гласик РС, бр. 116/08 ... 101/11)
- (5) Уставни суд Су I-8/11/09 од 02.09.2009. године
- (6) мр Наташа Плавшић, Заштита права на суђење у разумном року пред Уставним судом, Заштита права у области рада, Београд 2013.
- (7) Одлука Уставног суда Уж. 4983/2011
- (8) Одлука Уставног суда Уж. 2283/2010

- (9) Одлука Уставног суда Уж. 2283/2010 од 20.09.2012. године
- (10) Пресуда Европског суда за људска права Union Alimentaria Sanvers, С.А. против Шпаније, ст 35.
- (11) Одлука Уставног суда Уж. 1164/2010
- (12) Одлука Уставног суда Уж. 2283/2010
- (13) Одлука Уставног суда Уж. 1164/2010
- (14) Одлука Уставног суда Уж. 4078/2010
- (15) Одлука Уставног суда Уж. 4983/2011
- (16) Одлука Уставног суда Уж. 1164/2010
- (17) Одлука Уставног суда Уж. 1158/2010
- (18) Одлука Уставног суда Уж. 4449/2010
- (19) Пресуда Вишег суда у Крагујевцу П.бр. 5/11 од 25.03.2011. године и допунска пресуда истог суда П.бр. 5/11 од 29.07.2011. године и пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Гж.бр. 2361/11 од 26.09.2011. године