

Република Србија

УСТАВНИ СУД

Број: Уж – 1209/2015

\_\_\_\_\_ 2016. године

Б е о г р а д

Уставни суд, Велико веће, у саставу: председник Суда Весна Илић Прелић, председник Већа, и судије др Боса Ненадић, Катарина Манојловић Андрић, др Оливера Вучић, Предраг Ћетковић, Милан Станић, Братислав Ђокић и мр Томислав Стојковић, чланови Већа, у поступку по уставној жалби М. Ђ. из Ваљева, на основу члана 167. став 4. у вези са чланом 170. Устава Републике Србије, на седници Већа одржаној 6. октобра 2016. године, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба М. Ђ. и утврђује да је у управном поступку који се водио пред Градском управом за друштвене делатности, финансије, имовинске и инспекцијске послове Ваљево - Одељење за друштвене делатности у предмету број 580-26/13-09 подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Утврђује се право подносиоцу уставне на накнаду нематеријалне штете у износу од 600 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава - раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. Ђ. из Ваљева је, 19. фебруара 2015. године, преко пуномоћника С. А, адвоката из Ваљева, Уставном суду поднео уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, у управном поступку који се водио пред Градском управом за друштвене делатности, финансије, имовинске и инспекцијске послове Ваљево - Одељење за друштвене делатности у предмету број 580-26/13-09, као и против пресуде Управног суда У. 7191/14 од 3. новембра 2014. године, због повреде начела и права из чл. 21, 32, 36, 58. и 69. Устава.

Подносилац уставне жалбе је поставио захтев за накнаду нематеријалне штете, као и захтев за накнаду трошкова пред Уставним судом.

У уставној жалби је, између осталог, наведено да је оспорени управносудски поступак трајао скоро девет година и да је "фаворизовање" писмених доказа у супротности са чланом 149. став 2. Закона о општем управном поступку.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, 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 или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку извршио увид у целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, на основу чега је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Подносилац уставне жалбе је 22. марта 2006. године поднео Општинској управи Ваљево - Одељење за друштвене делатности захтев за признавање својства цивилног инвалида рата, који је одбијен као неоснован решењем тог органа број 585-1/06-09 од 31. марта 2006. године.

Против наведеног решења подносилац је 5. маја 2006. године изјавио жалбу, која је уважена решењем Министарства рада, запошљавања и социјалне политике број 585-00-00005/2006-11 од 6. јула 2006. године, те је поништено првостепено решење.

У поновном поступку, првостепени орган је донео решење број 585-1/07-09 од 26. јануара 2007. године, којим је предметни захтев подносиоца поново одбијен као неоснован.

Решењем другостепеног органа број 580-02-476/2007-11 од 20. јуна 2007. године одбијена је као неоснована жалба подносиоца изјављена против првостепеног решења.

Пресудом Врховног суда Србије У. 6978/07 од 1. октобра 2008. године поништен је наведени коначни управни акт.

Решењем другостепеног органа број 580-02-476/2007-11 од 25. септембра 2009. године поништено је првостепено решење од 26. јануара 2007. године.

У поновном поступку, првостепени орган управе је донео решење број 585-1/07-09 од 31. августа 2010. године којим је предметни захтев подносиоца одбијен као неоснован.

Решењем Министарства рада и социјалне политике број 580-02-03403/2010-11 од 27. октобра 2010. године одбијена је као неоснована жалба подносиоца изјављена против првостепеног решења.

Пресудом Управног суда У. 30604/10 од 23. маја 2012. године уважена је тужба подносиоца и поништен наведени коначни управни акт.

Решењем другостепеног органа број 580-02-03403/2010-11 од 15. јануара 2013. године поништено је првостепено решење од 31. августа 2010. године.

Решењем другостепеног органа број 580-02-02612/2013-11 од 21. октобра 2013. године усвојена је жалба подносиоца поднета због ћутања управе.

У поновном поступку, првостепени орган управе је донео решење број 580-26/13-09 од 1. новембра 2013. године којим је предметни захтев подносиоца поново одбијен као неоснован.

Решењем Министарства рада, запошљавања и социјалне политике број 580-02-3218/2013-11 од 16. децембра 2013. године одбијена је као неоснована жалба подносиоца изјављена против првостепеног решења.

Против наведеног коначног управног акта подносилац је 14. маја 2014. године поднео тужбу, која је одбијена као неоснована оспореном пресудом Управног суда У. 7191/14 од 3. новембра 2014. године. У образложењу оспорене пресуде је, поред осталог, наведено: да је правилно поступио тужени орган када је одбио жалбу подносиоца изјављену против првостепеног решења, а којим је одбијен захтев подносиоца за признавање својства цивилног инвалида рата, јер нису били испуњени услови из члана 2. у вези члана 12. Закона о правима цивилних инвалида рата за признавање предметног својства; да подносилац није пружио ни један валидан доказ у смислу одредбе члана 12. Закона о правима цивилних инвалида рата, осим доказа о лечењу, а да докази прибављени по службеној дужности потврђују само да је подносилац повређен у простору породичне куће, приликом покушаја да тестером за метал пресече детонаторску капислу, док порекло исте није утврђено, односно није утврђено да се ради о заосталом ратном материјалу, што у смислу члана 2. Закона представља одлучујућу чињеницу; да се чињеница да је лице задобило телесно оштећење из члана 2. Закона о правима цивилних инвалида рата утврђује само писменим доказним средствима из периода када је лице задобило телесно оштећење, а да, у конкретном случају, докази на које се тужени орган позвао у образложењу свог решења и са којим је подносилац био упознат, нису докази из периода када је подносилац задобио телесно оштећење.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду подносилац указује у уставној жалби, утврђено је да 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.

Законом о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/01 и "Службени гласник РС", број 30/10) прописано је: 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 (члан 14.); да кад се поступак покреће поводом захтева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, а пре доношења решења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донети решење без одлагања (решавање претходног питања и др.), орган је дужан да донесе решење и достави га странци што пре, а најдоцније у року од једног месеца од дана предаје уредног захтева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, ако посебним законом није одређен краћи рок; да у осталим случајевима, кад се поступак покреће поводом захтева странке, односно по службеној дужности, ако је то у интересу странке, орган је дужан да донесе решење и достави га странци најдоцније у року од два месеца, ако посебним законом није одређен краћи рок (члан 208. став 1.); да се решење по жалби мора донети и доставити странци што пре, а најдоцније у року од два месеца од дана предаје жалбе, ако посебним законом није одређен краћи рок (члан 237. став 1.); да кад другостепени орган утврди да су у првостепеном поступку одлучне чињенице непотпуно или погрешно утврђене, да се у поступку није водило рачуна о правилима поступка која су од утицаја на решење ствари, или да је диспозитив побијаног решења нејасан или је у противречности са образложењем, он ће допунити поступак и отклонити наведене недостатке сам или преко првостепеног органа или замољеног органа, да ако другостепени орган нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку управна ствар мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем, он ће својим решењем поништити првостепено решење и сам решити управну ствар; да ако другостепени орган нађе да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган, он ће својим решењем поништити првостепено решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак, да је у том случају другостепени орган дужан да својим решењем укаже првостепеном органу у ком погледу треба допунити поступак, а првостепени орган је дужан у свему да поступи по другостепеном решењу и да, без одлагања, а најдоцније у року од 30 дана од дана пријема предмета, донесе ново решење, те да против новог решења странка има право на жалбу (члан 232.).

Законом о управним споровима ("Службени гласник РС", број 111/09) прописано је: да се управни спор може се покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт, под условима предвиђеним овим законом (члан 15.); да ако другостепени орган, у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеном краћем року, није донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке поднетом другостепеном органу, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта (члан 19. став 1.); да ако надлежни орган после поништења управног акта не донесе одмах, а најкасније у року од 30 дана, нови управни акт или акт о извршењу пресуде донете на основу члана 43. овог закона, странка може посебним поднеском да тражи доношење таквог акта, да ако надлежни орган не донесе акт из става 1. овог члана ни у року од седам дана од тражења странке, странка може посебним поднеском да захтева од суда који је донео пресуду доношење таквог акта (члан 71. ст. 1. и 2.).

5. Оцењујући најпре наводе подносиоца уставне жалбе да му је у управном поступку који се водио пред Градском управом за друштвене делатности, финансије, имовинске и инспекцијске послове Ваљево - Одељење за друштвене делатности у предмету број 580-26/13-09 повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд указује да је управни поступак поводом кога је поднета уставна жалба покренут 22. марта 2006. године, захтевом подносиоца, а да је правноснажно окончан доношењем оспорене пресуде Управног суда У. 7191/14 од 3. новембра 2014. године. Разматрајући основаност уставне жалбе у погледу истакнуте повреде права на суђење у разумном року, Уставни суд је констатовао да су испуњени услови да се приликом оцене о томе да ли је поступак окончан у оквиру разумног рока или не, узме у обзир стање предмета на дан 8. новембра 2006. године, када је ступио на снагу Устав Републике Србије којим се јемчи право на суђење у разумном року, као елемент права на правично суђење и обезбеђује уставносудска заштита Уставом зајемчених права и слобода у поступку по уставној жалби, а из разлога што управни поступак по својој природи представља јединствену целину. Из наведеног произлази да је поступак трајао осам година и седам месеци.

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 управних органа који воде поступак, односно судова, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд при одлучивању о повреди права на суђење у разумном року испитује да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка.

Уставни суд је оценио да у овом управном поступку чињенично стање није било изузетно сложено, нити су се поставила сложена правна питања.

Такође, Уставни суд је оценио да је подносилац уставне жалбе имао легитиман интерес да се о његовом захтеву ефикасно одлучи, имајући у виду да је подносилац тражио признавање својства цивилног инвалида рата.

Испитујући поступање управних органа у овој правној ствари, односно судова, Уставни суд је оценио да је њихово поступање превасходно довело до дугог трајања оспореног поступка. Уставни суд констатује да су у оспореном управносудском поступку донета четири решења првостепеног органа управе, шест другостепених решења, те да су вођена три управна спора. Према становишту које је изразио и Европски суд за људска права, чињеница да се више пута налаже понављање разматрања једног предмета пред нижом инстанцом може, сама по себи, открити озбиљан недостатак у правном систему државе (видети нпр. предмет ''Pavlyulynets v. Ukrainа'', представка бр. 70767/01 од 6. септембра 2005. године и ''Цветковић против Србије'' представка бр. 17271/04 од 10. јуна 2008. године).

Оцењујући понашање подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је нарочито имао у виду специфичност управног поступка, чији ток умногоме зависи од активности странке у том поступку. Уставни суд је из списа предмета и приложене документације утврдио да подносилац уставне жалбе није увек када је за то постојала могућност користио процесноправна средства против ћутања администрације, предвиђена одредбама Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима, како би допринео скраћењу времена трајања поступка у коме се одлучује о његовим правима. Наиме, након што је решењем другостепеног органа управе од 6. јула 2006. године поништено првостепено решење, првостепени орган је у поновном поступку одлучио 26. јануара 2007. године, дакле након више од шест месеци, а подносилац је већ након 30 дана имао право да захтева поступање првостепеног органа по наложеном из другостепеног решења. Такође, након што је пресудом Врховног суда Србије од 1. октобра 2008. године поништен коначни управни акт, другостепени орган је нови акт у извршењу пресуде донео тек 25. септембра 2009. године, дакле након скоро годину дана, док је првостепени орган у поновном поступку донео нови управни акт тек 31. августа 2010. године, такође, након скоро годину дана. Подносилац ни у овим случајевима није користио процесноправна средства против ћутања администрације.

Међутим, уставноправна оцена укупног поступка у овој управноправној ствари, заснована на досадашњој пракси Уставног суда, потврђује да је у конкретном случају повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року зајемчено чланом 32. став 1. Устава. Имајући у виду наведено, Уставни суд је утврдио повреду наведеног уставног права и усвојио уставну жалбу, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13–Одлука УС, 40/15–др. закон и 103/15), одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

6. На основу одредбе члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоцу уставне жалбе због констатоване повреде права оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у износу од 600 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате, а да се накнада исплати на терет буџетских средстава - раздео Министарства правде**,** у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

Приликом одлучивања о висини нематеријалне штете коју је претрпео подносилац уставне жалбе због повреде права на суђење у разумном року, Уставни суд је ценио све околности од значаја за утврђивање висине ове штете, посебно дужину трајања предметног поступка и понашање самог подносиоца. Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља правичну и адекватну компензацију за повреду права коју је подносилац уставне жалбе претрпео због наведеног поступања надлежних управних органа. Одлучујући о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је, такође, имао у виду праксу овога суда, праксу Европског суда за људска права у сличним случајевима, економске и социјалне прилике у Републици Србији, као и саму суштину накнаде нематеријалне штете којом се оштећеном лицу пружа одговарајуће задовољење.

7. Оцењујући наводе подносиоца уставне жалбе да су му оспореном пресудом суда повређена начела и права из чл. 21, 32, 36, 58. и 69. Устава, Уставни суд најпре указује да подносилац није навео у чему се огледа повреда сваког од права и начела означених у уставној жалби, већ све наведене повреде образлаже на исти начин, у суштини, кроз повреду права на правично суђење.

По оцени Уставног суда, у оспореној пресуди је образложено зашто се одбија тужба подносиоца као неоснована, те шта чини суштинске разлоге на основу којих је на тај начин одлучено. Управни суд је, у складу са својим законским овлашћењима, одбио тужбу тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, као неосновану, дајући за своју одлуку уставноправно прихватљиве разлоге. Управни суд је одлучио о тужби подносиоца на основу чињеница које су утврђене у управном поступку, за које је у спроведеном поступку оценио да су у битним тачкама потпуно утврђене, да је из утврђених чињеница изведен правилан закључак у погледу чињеничног стања и да је другостепени орган управе за своју одлуку дао потпуне и детаљно изнете разлоге.

Подносилац уставне жалбе, понављајући разлоге већ изнете најпре у жалби изјављеној против првостепеног решења, а потом и у тужби поднетој против коначног управног акта, заправо тражи да Уставни суд испита како правилност примене материјалног права, тако и правилност чињеничног стања утврђеног у поступку који је претходио уставносудском. Уставни суд констатује да је другостепено решење које је донето у управном поступку донео надлежни орган, уз примену меродавних одредаба материјалног права. Законитост другостепеног управног акта је била предмет преиспитивања у управном спору пред законом установљеним судом. Имајући у виду наведено, Уставни суд је, иако свестан значаја који је овај управносудски поступак имао за подносиоца уставне жалбе, утврдио да нема основа да наводе уставне жалбе прихвати као уставноправне разлоге за тврдњу о повреди права из члана 32. став 1. Устава, те ни других начела и права која су у уставној жалби означена.

Уставни суд, поводом навода подносиоца да је "фаворизовање" писмених доказа у супротности са чланом 149. став 2. Закона о општем управном поступку, а којим је прописано да се као доказ могу употребити сва средства подесна за утврђивање стања ствари и која одговарају поједином случају, као што су: исправе, искази сведока, изјаве странака, налази и мишљења вештака, увиђај, указује да је одредбом члана 12. Закона о правима цивилних инвалида рата ("Службени гласник РС", број 52/96) прописано да се чињеница да је лице погинуло, односно задобило телесно оштећење под околностима из члана 2. овог закона, утврђује само писменим доказним средствима из периода када је лице погинуло, односно задобило телесно оштећење. Имајући у виду да је наведени Закон *lex specialis* у у односу на опште одредбе Закона о општем управном поступку које се односе на доказивање, Уставни суд указује да су и ови наводи подносиоца очигледно неосновани.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, у овом делу одбацио уставну жалбу, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. Што се тиче захтева подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд указује да нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом , у смислу одредбе члана 6. став 2. Закона о Уставном суду (с тим у вези видети Одлуку Уставног суда Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године, на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

9. Имајући у виду изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда ("Службени гласник РС", број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

ПРЕДСЕДНИК ВЕЋА

Весна Илић Прелић, с.р.

За тачност отправка:

РК