

Република Србија

УСТАВНИ СУД

Број: Уж-3599/2018

\_\_\_\_\_\_\_\_ 2022. године

Б е о г р а д

Уставни суд, Велико веће, у саставу: председник Суда Снежана Марковић, председник Већа и судије Весна Илић Прелић, др Драгана Коларић, др Тамаш Корхец (Korhecz Tamás), др Јован Ћирић, Гордана Ајншпилер Поповић, др Наташа Плавшић и Лидија Ђукић, чланови Већа, у поступку по уставној жалби А. С. из Гњилана, на основу члана 167. став 4. у вези са чланом 170. Устава Републике Србије, на седници Већа одржаној 9. децембра 2021. године, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба А. С. и утврђује да је у управном поступку који се води пред Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање – служба Дирекције Фонда у Приштини у предмету Д. број 4109 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 жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од 900 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.

3. Налаже се надлежним органима да предузму све мере како би се поступак из тачке 1. окончао у најкраћем року.

4. Одбацује се захтев подносиоца за накнаду материјалне штете.

О б р а з л о ж е њ е

1. А. С. из Приштине је, 26. марта 2018. године, преко пуномоћника Р. Г, адвоката из Новог Пазара, Уставном суду изјавио уставну жалбу, а потом и више допуна уставне жалбе, због повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, права на имовину из члана 58. Устава и права на пензијско осигурање из члана 70. Устава у управном поступку који се води пред Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање – Дирекције Фонда у Приштини у предмету Д. број 4109. Подносилац се истовремено позвао на повреду права зајемчених одредбама члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, као и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију. Уставни суд указује да је садржина права гарантованих означеним одредбама Европске конвенције зајемчена и одговарајућим одредбама Устава, због чега Уставни суд постојање њихове повреде испитује у односу на одредбе Устава.

Подносилац је у уставној жалби указао да је захтев за успостављање исплате пензије поднео 30. априла 2013. године, те да поступак није правноснажно окончан. Подносилац уставне жалбе је поставио захтев за накнаду материјалне и нематеријалне штете.

2. Сагласно 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 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 30. априла 2013. године поднео Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање – служба Дирекције Фонда у Приштини захтев за успостављање исплате пензије признате решењем број 7005673997 од 5. децембра 1991. године. Подносилац је навео да је исплата пензије вршена закључно са фебруаром 1999. године.

Решењем Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – служба Дирекције Фонда у Приштини број 181.1.6-1976/2013 од 6. децембра 2013. године одбијен је захтев подносиоца.

Против наведеног решења подносилац је изјавио жалбу, која је решењем Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Дирекција Фонда број 01-02/181.6.3 1919/14 од 5. фебруара 2014. године одбијена као неоснована.

Подносилац је 4. априла 2014. године поднео тужбу против наведеног коначног управног акта, која је пресудом Управног суда – Одељење у Нишу У. 5149/14 од 11. децембра 2014. године уважена, поништено је другостепено решење и предмет враћен на поновно одлучивање.

Решењем другостепеног органа управе број 01-02/181.6.3 1919/15 од 27. априла 2015. године поништено је решење првостепеног органа управе од 6. децембра 2013. године и предмет враћен на поновни поступак и одлучивање.

У поновном поступку првостепени орган управе је донео решење број 181.6.2-252/15 од 18. јуна 2015. године којим је одбијен предметни захтев подносиоца.

Решењем другостепеног органа управе број 01-02/181.6.3 11521/15 од 9. септембра 2015. године поништено је решење првостепеног органа управе.

У поновном поступку првостепени орган управе је донео решење број 181.6.3-983/14 од 20. октобра 2015. године којим је одбијен предметни захтев подносиоца.

Решењем другостепеног органа управе број 01-02/181.6.3 2040/16 од 1. јула 2016. године поништено је решење првостепеног органа управе од 20. октобра 2015. године и предмет враћен на поновни поступак и одлучивање.

У поновном поступку првостепени орган управе је донео решење број 181.6.2-885/16 од 8. септембра 2016. године којим је одбијен предметни захтев подносиоца.

Решењем другостепеног органа управе број 01-02/181.6.3 11234/16 од 10. јула 2017. године поништено је решење првостепеног органа управе од 8. септембра 2016. године и предмет враћен на поновни поступак и одлучивање.

Подносилац је 28. септембра 2017. године поднео жалбу због ћутања управе, односно јер првостепени орган није донео нови акт у законом прописаном року.

У међувремену, у поновном поступку првостепени орган управе је донео решење број 181.6.3-1296/16 од 12. септембра 2017. године којим је одбијен предметни захтев подносиоца.

Против наведеног решења подносилац је изјавио жалбу 7. новембра 2017. године, 8. марта 2018. године ургенцију јер о жалби није одлучено у законом прописаном року, а потом, 21. марта 2018. године и тужбу због ћутања управе.

У међувремену, решењем Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Дирекција Фонда број 01-02/181.6.3 16963/17 од 15. марта 2018. године жалба је одбијена као неоснована.

Подносилац је 2. априла 2018. године поднео тужбу против наведеног коначног управног акта, која је пресудом Управног суда – Одељење у Нишу У. 5539/18 од 11. октобра 2021. године уважена, поништено је другостепено решење и предмет враћен на поновно одлучивање.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду подносилац, поред осталог, 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) било је прописано: 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 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 својим решењем да 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; да против новог решења странка има право на жалбу (члан 232); 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.).

Одредбама члана 171. ст. 2. до 5. сада важећег Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС", бр. 18/16 и 95/18) прописано је: да другостепени орган сам или преко првостепеног или замољеног органа допуњава поступак ако нађе да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено или понавља цео поступак или његов део ако нађе да је учињена повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења; да у том случају другостепени орган поништава побијано решење и сам одлучује о управној ствари ако нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем; 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 најкасније у року од 30 дана од пријема предмета, донесе ново решење; да против новог решења странка има право на жалбу; да ће по поништавању побијаног решења другостепени орган проследити предмет на поновни поступак првостепеном органу, само ако је потребно да се у тој управној ствари донесе ново решење; да другостепени орган поништава првостепено решење и сам одлучује о управној ствари и ако нађе да је у побијаном решењу погрешно примењено материјално право или докази погрешно оцењени или да је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак о чињеничном стању или да није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени.

5. Оцењујући наводе подносиоца уставне жалбе да му је у управном поступку који се води пред Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање – служба Дирекције Фонда у Приштини у предмету Д. број 4109 повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд указује да је управни поступак покренут 30. априла 2013. године, захтевом подносиоца, те да поступак није правноснажно окончан. Из наведеног произлази да оспорени поступак траје више од осам година.

Наведено трајање поступка очигледно указује да поступак није окончан у року који се може сматрати разумним за одлучивање. Међутим, 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 органа управе који воде поступак, односно суда, броја донетих одлука у том поступку, 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 је у овом поступку чињенично стање било донекле сложено, али да се нису поставила сложена правна питања, посебно имајући у виду да је, након доношења пресуде *Грудић против Србије,* од 17. априла 2012. године (представка број 31925/08), Европски суд за људска права донео одлуку у предмету *Скендери и други против Србије,* од 27. јула 2017. године (представке бр. 15090/08, 27952/10, 35372/10, 35374/10 и 47575/12), а који се, такође, односио на питање обуставе исплате пензија осигураницима са пребивалиштем на територији АП Косово и Метохија и њихово поновно успостављање.

Уставни суд констатује да је подносилац имао легитиман интерес да се о његовом захтеву за успостављање исплате пензије одлучи у разумном року. Уставни суд је утврдио да подносилац није битно допринео дужем трајању поступка, јер је, углавном, када је за то имао могућности, користио процесноправна средства против ћутања управе.

Испитујући поступање органа управе и Управног суда у овој правној ствари, Уставни суд је оценио да је њихово поступање превасходно довело до дугог трајања оспореног поступка. Уставни суд је из списа предмета утврдио да је за осам година у предметном поступку донето пет решења првостепеног органа управе, шест решења другостепеног органа и да су вођена два 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 пресуду *Pavlyulynets против Украјине*, број 70763/01, став 51, од 6. септембра 2005. године, и пресуду *Цветковић против Србије*, број 17271/04, став 51, од 10. јуна 2008. године). Уставни суд констатује да је Управни суд о тужби поднетој 2. априла 2018. године одлучио након три и по године. Поред тога, Уставни суд указује да предметни поступак није правноснажно окончан.

Уставноправна оцена 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, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке, док је у тачки 3. изреке наложио надлежним органима да предузму све мере како би се поступак из тачке 1. окончао у најкраћем року, сагласно одредбама члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15).

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 900 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. Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља правичну и адекватну накнаду за повреду права коју је подносилац уставне жалбе претрпео због наведеног поступања надлежних управних органа и суда. Одлучујући о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је, такође, имао у виду праксу овог суда, економске и социјалне прилике у Републици Србији, као и саму суштину накнаде нематеријалне штете којом се оштећеном лицу пружа одговарајуће задовољење.

Поред тога, Уставни суд је имао у виду новију праксу Европског суда за људска права изражену у пресуди *Хрустић и други* *против Србије* од 9. јануара 2018. године (представке бр. 8647/16, 12666/16 и 20851/16), и више других пресуда, а које се односе на питање висине накнаде нематеријалне штете досуђене због повреде права на суђење у разумном року. Усклађујући своју досадашњу праксу са наведеним ставовима Европског суда, Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља адекватну компензацију за повреду права коју је подносилац уставне жалбе претрпео због неделотворног поступања органа управе.

7. Имајући у виду да поступак није правноснажно окончан, то је Уставни суд захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне штете, као и захтев подносиоца уставне жалбе којим је тражено да Уставни суд утврди и повреду осталих права означених у уставној жалби, одбацио као преурањен, решавајући као у тачки 4. изреке ове одлуке, односно као у другом делу тачке 1. изреке, сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

8. У вези захтева 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, поред многих других, Одлуку Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године, на интернет страници: [*www.ustavni.sud.rs*](http://www.ustavni.sud.rs)).

9. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9), члана 46. тачка 9) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда ("Службени гласник РС", број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

ПРЕДСЕДНИК ВЕЋА

Снежана Марковић, с.р.

За тачност отправка:

РК