

УДК 35.077.3

342.722:347.962.6

342.736

CERIF: S111, S142

Милијана Трифковић*

ПОВРЕДА ПРАВА НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ ПРЕД ОРГАНИМА УПРАВЕ

У раду се указује на повреде права на суђење у разумном року пред органима управе. Пажња је усмерена на управне поступке јер у тим поступцима, осим у неколико изузетака, није ограничено колико пута другостепени орган може да поништи првостепену одлуку и да врати предмет на поновни поступак.

Питање је постало нарочито значајно након доношења Закона о заштити права на суђење у разумном року, који пружа заштиту само странкама у судским поступцима. Полazeћи од праксе Европског суда за људска права и Уставног суда Србије, у раду ће бити размотрено на који начин би могла да се обезбеди заштита права на суђење у разумном року и пред органима управе и зашто је потребно да се и у њиховом поступању уведе забрана вишеструког поништавања одлука у поступку по жалбама.

Кључне речи: *Европски суд за људска права. – Суђење у разумном року. – Управни поступак. – Уставна жалба.*

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Гарантовање одређеног права може бити обесмишљено уколико се његово уживање одгађа унедоглед и управо у томе се огледа значај права на суђење у разумном року. Међутим, и само право на суђење у разумном року може бити обесмишљено ако надлежни органи у више наврата испитују исти предмет, пребацујући га са једне инстанце на другу,¹ а не постоји делотворно правно средство подобно да убрза поступак у таквим ситуацијама. У овом раду ће

* Ауторка је студенткиња докторских студија на Правном факултету Универзитета у Београду, milijana.trifkovic@gmail.com

бити анализирана управо два поменута питања (упућивање предмета са једне инстанце на другу и заштита у случају да таква пракса доведе до кршења права на суђење у разумном року) и то на примеру управних поступака у Републици Србији. Пажња је усмерена на органе управе јер у њиховом поступању, осим у неколико ограничених изузетака, не постоји забрана вишеструког поништавања одлука приликом разматрања жалби. При томе, реч је о поступцима у којима се остварују бројна права која могу бити од егзистенцијалног значаја за појединца.

У раду ће најпре бити анализиран члан 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (даље: Европска конвенција) и релевантна пракса Европског суда за људска права (даље: Европски суд), и то превасходно са циљем утврђивања обима заштите коју Европски суд пружа у управним поступцима и у случајевима вишеструког укидања одлука. У раду је показано и како домаће право настоји да спречи повреде права на суђење у разумном року. Приликом анализе Закона о заштити права на суђење у разумном року,² који је ступио на снагу 1. јануара 2016. године, уведена решења упоређена су са праксом Европског суда и Уставног суда Србије. Показано је да тај закон, у погледу управних поступака, гарантује мању заштиту права на суђење у разумном року од оне коју пружа Европски суд и коју је Уставни суд пружао у поступцима по уставним жалбама – правном леку који је, у домаћем праву, донедавно представљао једини вид заштите у случају повреде права на суђење у разумном року.

Будући да је Србија недавно добила нови Закон о општем управном поступку,³ у раду ће бити дат осврт и на поступак усвајања тог прописа, који је представљао пропуштenu прилику да се отклони озбиљан недостатак у пракси управних органа. Иако је Радна верзија Нацрта закона о општем управном поступку⁴ предвиђала забрану поновљеног укидања одлука, такво решење није усвојено. Како би се утврдила озбиљност тог пропуста, анализиране су одлуке Уставног суда Србије којима је, у периоду од 1. новембра 2015. до 1. априла 2017. године, утврђена повреда права на суђење у разумном року у управним поступцима. Практика Уставног суда потврдила је да је један од најчешћих узрока неразумне дужине управних поступака управо сукцесивно враћање предмета на поновно разматрање.

¹ Вид. *Svetlana Orlova v. Russia*, Европски суд за људска права, представка бр. 4487/04, пресуда од 30. јула 2009, пар. 4с7.

² Закон о заштити права на суђење у разумном року, *Службени гласник РС*, бр. 40/2015.

³ Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016. Закон је ступио на снагу 9. марта 2016, а примењује се од 1. јуна 2017, осим чланова 9, 103 и 207, који су почели да се примењују 8. јуна 2016. године.

⁴ Радна верзија Нацрта закона о општем управном поступку доступна је на <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, 1. април 2017.

2. ЧЛАН 6, СТАВ 1 ЕВРОПСКЕ КОНВЕНЦИЈЕ О ЉУДСКИМ ПРАВИМА

Право на суђење у разумном року заштићено је чл. 6, ст. 1 Европске конвенције којим је предвиђено да свако током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама има право на расправу у разумном року пред судом. Иако се у Конвенцији говори о суду и не помиње се изричито управни поступак, чл. 6 може бити примењив и на управне фазе поступка које претходе отпочињању судског поступка.⁵ На основу чл. 6 Конвенције, свако има право на правичну и јавну расправу у разумном року, и у управним стварима.⁶ Када је у питању временски период релевантан за процену дужине поступка, време које се узима у обзир у грађанскоправним предметима почиње да тече од тренутка покретања поступка, *управног* или судског, зависно од врсте предмета (курзив наш).⁷ Иако је уобичајено да се као почетак тог периода узима тренутак покретања поступка пред надлежним судом, тај период може да се односи и на управни поступак, ако је пре покретања судског поступка обавезно обраћање управним органима.⁸

Приликом утврђивања да ли је било повреде права на суђење у разумном року, дужина трајања поступка процењује се у светлу околности конкретног предмета, са ослоном на критеријуме који су већ утврђени у пракси Европског суда, а посебно имајући у виду сложеност поступка, понашање страна у спору и значај предмета спора за подносиоца представке.⁹ Међу околностима које могу допринети закључку да је поступак неоправдано дуго трајао јесте и сукцесивно враћање предмета нижој инстанци. Према пракси Европског суда, вишекратно враћање предмета на поновни поступак може представљати озбиљну отежавајућу околност у процењивању да ли је било повреде права на суђење у разумном року¹⁰ и може, само

⁵ Нула Мол, Катарина Харби, *Право на правично суђење – Водич за примену члана 6 Европске конвенције о људским правима*, Приручник о људским правима, бр. 6, Савет Европе, Канцеларија у Београду, Београд 2007, 13.

⁶ Tina Sever, Ana Đanić, Polonca Kovač, „Effective Legal Protection against the Excessive Length of Administrative Decision-Making: The Cases of Slovenia and Croatia“, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 9(1)/2016, 135.

⁷ Н. Мол, К. Харби, 48.

⁸ Више о томе, као и о тренутку који се узима као крај релевантног периода, вид. Council of Europe, *Guide on Article 6 of the Convention – Right to a fair trial (civil limb)*, European Court of Human Rights, 2013, 50–51.

⁹ Вид., на пример, Милан Пауновић, Борис Кривокапић, Ивана Крстић, *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, 177.

¹⁰ Вид. Dovydas Vitkauskas, Grigoriy Dikov, *Protecting the right to a fair trial under the European Convention on Human Rights*, Council of Europe human rights handbooks, Council of Europe, Strasbourg 2012, 77.

по себи, указивати на недостатак у правном систему тужене државе. То становиште потврђује одлука у поступку *Светлана Орлова против Русије*. О праву подносиоца представке одлучивано је у шест наврата пред две различите инстанце у унутрашњем поретку. Европски суд је нашао да је одуговлачење превасходно узроковано налозима да се предмет поново испитује пред првостепеним судом. Истакнуто је да се право појединца да о његовом захтеву буде одлучено благовремено потпуно обесмишљава уколико домаћи судови у више наврата испитују предмет и пребацују га с једне инстанце на другу, чак и ако укупна дужина поступка не делује прекомерно.¹¹

У предмету *Цветковић против Србије*¹² потврђено је становиште да поновљено разматрање једног предмета после враћања на нижу инстанцу може само по себи открити озбиљан недостатак у правном систему тужене државе. У том поступку донето је укупно 14 одлука,¹³ а виšekратно разматрање предмета допринело је томе да је поступак у тренутку доношења одлуке Европског суда трајао 17 година. Утврђена је и повреда чл. 13, у вези са чл. 6, ст. 1 Конвенције, због тога што у релевантном тренутку, према домаћем праву, подносилац представке није имао на располагању делотворан правни лек у погледу дужине поступка.¹⁴

За питања која ће овде бити размотрена и за примењивост чл. 6 Конвенције на управне поступке изузетно је значајна пресуда у предмету *Божих против Хрватске*.^{15, 16} У том поступку, управни органи су донели седам одлука, при чему нису увек поштовани законски рокови. Суд је закључио да је продужени карактер поступка само делимично био резултат тога што ти органи нису донели одлуке на време. Према мишљењу Европског суда, главни узрок одуговлачења био је процесни недостатак у правном систему који

¹¹ *Svetlana Orlova v. Russia*, пар. 47.

¹² *Cvetkovic v. Serbia*, Европски суд за људска права, представка бр. 17271/04, пресуда од 10. јуна 2008. Уставни суд Србије се, у поступцима у којима је утврдио повреду права на суђење у разумном року због виšekратног разматрања предмета, често позивао управо на одлуку Европског суда у предмету *Цветковић против Србије*, као и на одлуку у случају *Павлулинетс против Украјине (Pavlyulynets v. Ukraine)*, Европски суд за људска права, представка бр. 70767/01, пресуда од 6. септембра 2005).

¹³ *Cvetkovic v. Serbia*, пар. 10.

¹⁴ *Ibid.*, пар. 59.

¹⁵ *Bozic v. Croatia*, Европски суд за људска права, представка бр. 22457/02, пресуда од 29. јуна 2006.

¹⁶ За више детаља о тим случајевима вид. Марија Крилећ, *Odlučivanje u razumnom roku u управним stvarima prema praksi Европског суда за људска права*, *Управно право – актуалности управног судовања и управне праксе*, Инжинјерски био d.d., Загреб 2007, доступно на: <http://www.upravnisudrh.hr/radovi.html>, 1. април 2017.

је омогућио сукцесивна враћања предмета на поновљени поступак. Та одлука је значајна и због тога што је Европски суд потврдио да приликом рачунања дужине поступка треба укључити и поступак пред управним органима. Истакнуто је да, када на основу домаћег законодавства подносилац представке мора исцрпити претходни управни поступак пре него што се може обратити суду, поступак пред управним органима треба укључити у израчунавање укупног трајања поступка за потребе члана 6 Конвенције.¹⁷

Пресуда у предмету *Смоје против Хрватске*¹⁸ значајна је не само због тога што потврђује примењивост чл. 6 Конвенције на управне поступке, него и због односа са правилом о исцрпљености домаћих правних лекова. У том предмету, Влада је тражила да се представка одбаци као неприхватљива јер подносилац представке није искористио правни лек којим је располагао у туженој држави, односно зато што није поднео уставну тужбу због дужине поступка.¹⁹ Међутим, Европски суд се, у складу са правилом да треба искористити само доступна и делотворна правна средства, осврнуо на праксу Уставног суда у односу на дужину управног поступка.²⁰ Приметио је да из праксе произлази да Уставни суд сматра да је само неактивност *судских* власти меродавна за повреду права на суђење у разумном року. Будући да је у том предмету подносилац представке приговарао дужини управног поступка који је у току пред *управним* властима, Европски суд је нашао да се уставна тужба не може сматрати делотворним правним средством у смислу чл. 35, ст. 1 Конвенције. Одбијен је предлог тужене државе да тај суд одбије представку због тога што нису исцрпљена домаћа правна средства и утврђена је повреда права на суђење у разумном року.²¹

Најзад, треба имати у виду и чл. 13 Конвенције којим се гарантује право на делотворан правни лек пред националним властима свакоме коме су повређена права и слободе предвиђени Конвенцијом. Почевши од пресуде *Кудла против Пољске*,²² Европ-

¹⁷ *Bozic v. Croatia*, пар. 33. Вид., такође, М. Krletić.

¹⁸ *Smoje v. Croatia*, Европски суд за људска права, представка бр. 28074/03, пресуда од 11. јануара 2007. Вид., такође, М. Krletić.

¹⁹ За више детаља о правилу обавезног исцрпљивања локалних правних лекова и о изузетцима од тог правила, вид. Сања Ђајић, *Међународно правосуђе*, Службени гласник, Нови Сад 2012, 187–189.

²⁰ *Smoje v. Croatia*, пар. 34.

²¹ *Ibid.*, пар. 42. Вид. и М. Krletić.

²² *Kudla v. Poland*, Европски суд за људска права, представка бр. 3021/96, пресуда од 26. октобра 2000. Детаљније о начину на који је тај суд довео у везу члан 13 са чл. 6, ст. 1, вид. David Harris et al., *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2014, 777–778.

ски суд је стао на становиште да делотворно правно средство мора бити обезбеђено и у случајевима прекомерно дугог трајања поступака јер су у недостатку таквог средства појединци приморани да се обраћају том суду због повреда које би морале бити отклоњене у оквиру домаћег правног система.²³

3. ЗАШТИТА ПРАВА НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Право на суђење у разумном року гарантовано је и Уставом Републике Србије.²⁴ За заштиту тог права најпре је била предвиђена могућност подношења уставне жалбе. Закон о Уставном суду²⁵ је, у чл. 82, ст. 2, предвиђао да се уставна жалба може изјавити и ако нису исцрпљена сва правна средства, ако је повређено право на суђење у разумном року. Уставна жалба је била делотворно правно средство у случајевима прекомерне дужине поступка.²⁶ У управним поступцима, приликом утврђивања разумног рока, у обзир је узиман и ток поступка пред органима управе, што је у складу са праксом Европског суда.²⁷

²³ *Kudla v. Poland*, пар. 155. Суд користи чл. 13 како би предупредио превелики број представки и утицао на државе да своје правне системе уреде тако да се повећа вероватноћа да ће повреде људских права бити отклоњене пред домаћим органима. – Laurence R. Helfer, „Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime“, *European Journal of International Law* 19/2008, 146. Државе које нису обезбедиле делотворно правно средство у случају кршења права на суђење у разумном року морају то учинити или у противном ризикују утврђење двоструког кршења Конвенције пред Европским судом. – D. Harris *et al.*, 778 фн. 125.

²⁴ Чл. 32, ст. 1 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

²⁵ *Службени гласник РС*, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – одлука УС, 103/2015 и 40/2015 – др. закон.

²⁶ Детаљније о томе од ког тренутка и у којим поступцима се уставна жалба сматрала ефикасним правним средством у случајевим повреде права на суђење у разумном року вид. Образложење Закона о заштити права на суђење у разумном року, http://www.parlament.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/926-15.%20lat.pdf, 1. април 2017. Вид., такође, Љубица Милутиновић, „У сусрет примени Закона о заштити права на суђење у разумном року“, *Заштита права на суђење у разумном року*, Врховни касациони суд, Савет Европе – Канцеларија у Београду, Београд 2015², 9–10.

²⁷ Тако у образложењу одлуке УЖ-7112/2012 од 23. децембра 2015. године, Уставни суд констатује да је период у коме тај суд има надлежност да оцењује повреду права на суђење у разумном року започео 8. новембра 2006. године. Међутим, полазећи од тога да управни поступак и управни спор представљају јединствену целину, суд је заузео становиште да се за утврђивање оправданости трајања поступка мора узети у обзир и стање предмета на дан 8. новембра 2006. године, те да је за оцену постојања повреде права релевантно укупно време трајања

Међутим, преоптерећеност Уставног суда утицала је на измене у начину заштите права на суђење у разумном року.²⁸ Најпре су, у новембру 2013. године, у Закон о уређењу судова²⁹ додати чланови 8а–8в³⁰ и уведено је ново правно средство – захтев за заштиту права на суђење у разумном року. Било је предвиђено да странка у судском поступку може непосредно вишем суду поднети захтев за заштиту права на суђење у разумном року. Потом је, у мају 2015. године, усвојен посебан Закон о заштити права на суђење у разумном року.³¹ Сврха закона је да пружи судску заштиту права на суђење у разумном року, а да се истовремено омогући растерећење Уставног суда.

Даном ступања на снагу Закона о заштити права на суђење у разумном року престале су да важе одредбе члана 8а–8в Закона о уређењу судова. У истом тренутку престао је да важи и члан 82, ст. 2 Закона о Уставном суду којим је била предвиђена могућност подношења уставне жалбе и пре него што буду исцрпљена сва правна средства, ако је реч о повреди права на суђење у разумном року.

Поступак у коме се штити право на суђење у разумном року почиње подношењем приговора ради убрзавања поступка (даље: приговор). Приликом утврђивања круга лица која су овлашћена да поднесу приговор закон наводи само странке у судским поступцима,³² а странке у управним поступцима остају изван домаћаја закона.³³ И у образложењу закона наводе се само странке у управном спору, а не и странке у управним поступцима.³⁴ Да су странке у управним поступцима искључене, показује и правни став Врховног касационог суда да се „почетак рока за потребе утврђивања разумног рока рачуна од момента подношења тужбе управном суду, при чему се време

предметног поступка. Као тренутак покретања поступка узет је дан подношења захтева првостепеном органу управе. И у образложењу одлуке УЖ-3567–2013 од 13. јануара 2016. године, Уставни суд истиче да управни поступак и управни спор представљају једну целину, а почетком периода битног за оцену о повреди права на суђење у разумном року сматран је датум када је први пут изјављена жалба у управном поступку.

²⁸ Љ. Милутиновић, 13.

²⁹ Закон о уређењу судова, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008,101/2009, 31/2011 – др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – др. закон и 13/2016.

³⁰ Поменути чланови додати су чланом 2 Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова, *Службени гласник РС*, бр. 101/2013, а почели су да се примењују у мају 2014. године.

³¹ За више детаља разложима који су претходили доношењу закона вид. Љ. Милутиновић, 9–10. Вид., такође, образложење Закона о заштити права на суђење у разумном року.

³² Вид. члан 2 Закона о заштити права на суђење у разумном року.

³³ Љ. Милутиновић, 13.

³⁴ Образложење Закона о заштити права на суђење у разумном року.

трајања поступка пред органима управе не узима у обзир³⁵. Осим тога, усвојен је правни став да се „захтев за заштиту права на суђење у разумном року, који је поднет након што је у управном спору поништено решење органа управе, одбацује [се] зато што је поступак, а то је у овом случају управни спор, окончан“³⁶. Врховни касациони суд је и раније заузео становиште да странке у управном поступку нису имале право на заштиту права на суђење у разумном року на основу чланова 8а–8в Закона о уређењу судова. Тако је одбачен као недозвољен захтев због повреде права на суђење у разумном року од другостепеног органа управе, уз образложење да подносилац захтева није странка у судском поступку, „те по налажењу Врховног касационог суда, подносилац захтева нема право на заштиту предвиђену одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије“³⁷.

Иако се у образложењу Закона истиче усклађеност тог прописа са праксом Европског суда, тај акт није у складу са праксом тог суда када је у питању круг лица која могу тражити заштиту и време које се узима у обзир у процени разумног трајања поступка. За разлику од Европског суда, заштита права на суђење у разумном року у управним поступцима може се тражити само у току управног спора, а приликом утврђивања да ли је поступак неразумно дуго трајао, не узима се у обзир период током којег је поступак вођен пред органима управе, пре покретања управног спора.

4. ВРАЋАЊЕ ПРЕДМЕТА НА ПОНОВНИ ПОСТУПАК ПРЕД ОРГАНИМА УПРАВЕ И ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ

Закон о парничном поступку садржи забрану вишекратног враћања предмета првостепеном суду на поновни поступак³⁸. И Законик о кривичном поступку предвиђа обавезу другостепеног суда да сам пресуди, ако је у истом предмету првостепена пресуда већ једанпут укидана³⁹. Међутим, ограничење вишеструког поништавања одлука не постоји у управном поступку, и одлуке Уставног суда Србије, у

³⁵ Правни ставови и закључци донети на Петој седници Одељења за заштиту права на суђење у разумном року, правни став 1, доступно на <http://www.vk.sud.rs/sr-lat/u-za%C5%A1titi-prava-na-su%C4%91enje-u-razumnom-roku>, 1. април 2017.

³⁶ *Ibid.*, правни став 3.

³⁷ Сентенца из решења Врховног касационог суда Р4у 66/2014 од 7. новембра 2014, утврђена на седници Одељења за заштиту права на суђење у разумном року 19. марта 2015. године. Нав. према Ј. Милутиновић, 74–75.

³⁸ Чл. 387, ст. 3 Закона о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС и 55/2014.

³⁹ Чл. 455, ст. 2 Законика о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

којима је утврђено кршење права на суђење у разумном року управо због вишекратног разматрања предмета пред нижом инстанцом, указују на то да постоји озбиљан недостатак у тој области. У периоду од новембра 2015. године, Уставни суд је донео 93 одлуке којима је, у управним поступцима, утврђена повреда права на суђење у разумном року,⁴⁰ а у 56 поступака до неоправданог кашњења дошло је због поништавања одлука и враћања предмета нижој инстанци.⁴¹ У 13 случајева, поновно разматрање пред нижом инстанцом нису налагали другостепени органи, него судови који су одлучивали у управним споровима. У 20 предмета, другостепени орган управе је најмање три пута враћао предмет на поновни поступак првостепеном органу.⁴²

Република Србија је недавно добила нови Закон о општем управном поступку који је представљао прилику да се тај недостатак отклони. Радна верзија текста Нацрта закона предвиђала је обавезу другостепеног органа да приликом одлучивања по жалби донесе мериторну одлуку у случају да је предмет већ био враћен на поновни поступак. Иако је било повољније за странке и остављало је мање простора за кршење права на суђење у разумном року,⁴³ такво решење није усвојено. Нови Закон о општем управном поступку углавном је задржао решење из претходног закона у погледу могућности враћања предмета на поновно одлучивање првостепеном

⁴⁰ Како би се утврдило у којој мери вишекратно укидање одлука у једном предмету доприноси повредама права на суђење у разумном року пред органима управе, ауторка је анализирао одлуке Уставног суда Србије којима је утврђена повреда права на суђење у разумном року у управним поступцима, а које су донете и објављене у периоду од 1. новембра 2015. до 1. априла 2017. године. Треба имати у виду да нису обухваћене све одлуке донете у том периоду него само одлуке које су и објављене на интернет страници Уставног суда, закључно са 1. априлом 2017. године, <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>, 1. април 2017.

⁴¹ Иако су многобројни случајеви у којима је поновљено разматрање предмета пред нижом инстанцом превасходни или једини узрок кашњења поступака, овде су урачунати и они случајеви у којима су, осим вишекратног разматрања предмета, кашњењу донекле допринели и други узроци, као, на пример, споро одлучивање надлежних органа.

⁴² Ти подаци су засновани на образложењима одлука Уставног суда којима су утврђене повреде права на суђење у разумном року у управним поступцима након 1. новембра 2015. године. Вид. и напомену 45.

⁴³ Чл. 131, ст. 8 Радне верзије Нацрта закона о општем управном поступку гласио је: „Другостепени орган је дужан да сам реши ствар када је раније првостепено решење истог органа већ једном било поништено, као и у случају поновљеног ћутања првостепеног органа.“ Детаљније о жалби и одлучивању по жалби према решењима Радне верзије Нацрта закона о општем управном поступку вид. С. Лилић, „Жалба и приговор у Нацрту закона о општем управном поступку Србије“, *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије* (ур. С. Лилић), књига IV, Правни факултет у Београду, Београд 2014, 11–28, 18 и 20–21.

органу. Осим у случају поновљеног ћутања управе⁴⁴ и неколико специфичних ситуација,⁴⁵ није ограничено колико пута је приликом одлучивања по жалбама могуће вратити предмет на поновни поступак првостепеног органу. Наиме, предвиђено је да другостепени орган, уколико не одбаци и не одбије жалбу, може поништити решење у целини или делимично и сам одлучити о управној ствари или може поништити решење и вратити предмет на поновни поступак или га изменити.⁴⁶ Дакле, као и у претходном закону,⁴⁷ другостепеном органу је дата могућност да сам одлучи о управној ствари уколико поништи првостепено решење. Међутим, другостепеном органу је остављена и слобода да предмет врати првостепеном органу на поновни поступак, уколико нађе да ће недостатке првостепеног решења брже и економичније отклонити првостепени орган. Управо је у том овлашћењу другостепеног органа узрок одуговлачења у управним поступцима. Другостепени органи често налазе да ће недостатке првостепеног решења лакше отклонити првостепени орган, а странка не располаже ефикасним средством захваљујући коме би „издејствовала“ мериторну другостепену одлуку и у оним ситуацијама у којима је очигледно да првостепени орган неће брже и економичније отклонити недостатке у поступку. У пракси се показује да другостепени органи предмет враћају првостепеном органу и у случајевима када је било донето пет или чак и више незаконитих одлука, па би морало бити јасно да недостатке првостепеног поступка неће брже и економичније отклонити првостепени орган.

Илустративно је образложење одлуке Уставног суда из априла 2016. године којом је утврђено да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року.⁴⁸ Уставни суд је оценио да је погрешно и неделотворно поступање првостепеног и дру-

⁴⁴ Позитивна новина, предвиђена у члану 173, ст. 3 Закона о општем управном поступку из 2016. године, јесте обавеза другостепеног органа да сам реши ствар у случају поновљеног ћутања управе.

⁴⁵ Према чл. 172, ст. 5 новог закона, другостепени орган је у обавези да сам мериторно реши управну ствар ако нађе да је у побијаном решењу погрешно примењено материјално право или да су 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. Идентично решење садржао је и претходни закон, у чл. 233, ст. 1, али то није утицало на распрострањену праксу вишеструког укидања одлука и враћања предмета на поновни поступак другостепеном органу. Вид. чл. 233, ст. 1 Закона о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97 и 31/2001 и *Службени гласник РС*, бр. 30/2010.

⁴⁶ Чл. 167, ст. 2 Закона о општем управном поступку из 2016. године.

⁴⁷ Вид. чл. 232 Закона о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97 и 31/2001 и *Службени гласник РС*, бр. 30/2010.

⁴⁸ Уставни суд Србије, одлука бр. УЖ-10791/2013 од 14. априла 2016.

гостепеног управног органа превасходно довело до недопустиво дугог трајања оспореног поступка. Првостепени орган је донео шест решења којима је одбио захтев подносиоца уставне жалбе као неоснован, у којима је наизменично понављао исте разлоге за одлучивање, као и два закључка којима је исти захтев одбацио због ненадлежности, а другостепени орган је пет пута предмет вратио првостепеном органу. Уставни суд је указао и на то да је другостепени орган имао могућност да сам отклони недостатке првостепеног поступка, али то није учињено.⁴⁹ Поступак је трајао седам и по година.

Законом о општем управном поступку предвиђено је да другостепени орган, уколико врати предмет на поновни поступак, мора дати упутства првостепеном органу на који начин треба да отклони недостатке, а првостепени орган је дужан да у свему поступи према датим упутствима.⁵⁰ Таква одредба је постојала и у претходном закону, али се ипак дешавало да првостепени органи не поштују обавезујућа упутства више инстанце и да то и даље не буде довољно да другостепени орган закључи да недостатке неће брже и лакше отклонити првостепени орган. То потврђује одлука Уставног суда у поступку који је, у тренутку подношења уставне жалбе, трајао чак 21 годину и још увек није био окончан. Уставни суд је нашао да је „превасходни узрок недопустиво дугог трајања предметног поступка враћање предмета првостепеном управном органу ради поновног одлучивања, из разлога што тај орган није поступао по налозима из решења другостепеног органа. С тим у вези, Уставни суд указује на став Европског суда за људска права да понављање таквих налога у оквиру једног поступка указује на недостатке у процесном систему (...)“.⁵¹

Из тога произлази да другостепени органи могу у недопустиво дугом временском периоду враћати предмет нижој инстанци уз образложење да ће првостепени орган брже и лакше отклонити недостатке у поступку, чак и када ти недостаци нису отклоњени дуже од две деценије, па и у ситуацијама када се првостепени орган не придржава обавезујућих упутстава више инстанце. При томе, странке немају ефикасно процесно средство којим би спречиле да се њихов предмет унедоглед враћа нижој инстанци, те утврђивање да је дошло до повреде права на суђење у разумном року може представљати једини начин да се у таквим случајевима обезбеди да странке добију мериторну одлуку о својим захтевима.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Чл. 171, ст. 3 Закона о општем управном поступку из 2016. године.

⁵¹ Уставни суд Србије, одлука бр. УЖ-1199/2014 од 26. маја 2016.

Чак и ако захтев буде предмет разматрања пред управним судом, то не значи да странке могу очекивати скорије доношење мериторне одлуке. И управни суд има могућност да поништи побијану одлуку и предмет врати туженом органу или да сам реши правну ствар у спору пуне јурисдикције.⁵² Међутим, ако усвоји тужбу, и управни суд често предмет враћа туженом органу.⁵³ Према томе, и након управног спора се дешава да странке очекује само нови круг преупућивања предмета са више инстанце на нижу. Неспремност Управног суда да одлучује у спору пуне јурисдикције уочљива је у одлуци Уставног суда којом је утврђено да је М. Ћ. повређено право на суђење у разумном року. Уставни суд је истакао да је „за девет година у предметном поступку донето једно првостепено решење, седам решења другостепеног органа, те да је вођено седам управних спорова, из чега се може закључити да није било дужих периода неактивности у поступању надлежних органа, односно судова. Уставни суд је, међутим, утврдио да су надлежни судови у управном спору чак шест пута поништавали коначне управе акте и налагали поновно одлучивање“.⁵⁴

Према томе, проблем вишекратног враћања предмета нижој инстанци изражен је и у поступку пред Управним судом. Ипак, овде је пажња усмерена на поступање органа управе јер је тај део поступка изузет из домаћаја Закона о заштити права на суђење о разумном року. У којој мери такво решење може бити проблематично уочљиво је у случају Ј. С., којој је надлежни центар за социјални рад, као првостепени орган, седам пута одбио или одбацио захтев за материјално обезбеђење породице, а другостепени орган седам пута вратио предмет на поновни поступак.⁵⁵ У тренутку одлучивања о уставној жалби Ј. С., поступак поводом захтева за новчану социјалну помоћ трајао је пет година, а правоснажна одлука није била донета. Уставни суд је утврдио повреду права на суђење у разумном року. Иако је у овом случају уочљива драстична неефикасност надлежних органа, према тренутно важећим прописима, странке које би се затекле у ситуацији попут Ј. С. уопште не би имале могућност да траже заштиту права на суђење у разумном року – јер се о њиховом захтеву не одлучује у судском поступку. Подношење приговора било би могуће тек уколико би био покренут управни спор и тек уколико ни управни суд не би донео одлуку у разумном року. У описаном

⁵² Чл. 43 Закона о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

⁵³ Не чуди, стога, то што се управни спор пуне јурисдикције означава и као раритет у нашој судској пракси. Комитет правника за људска права – YUCOM, *YUCOM 2013 – Извештај о раду*, број 1, децембар 2013, 23.

⁵⁴ Уставни суд Србије, одлука бр. 5956–2013 од 10. фебруара 2016.

⁵⁵ Уставни суд Србије, одлука бр. 6193–2013 од 10. фебруара 2016.

примеру, током пет година колико је трајао поступак пре подношења уставне жалбе, предмет ниједном није доспео до разматрања пред управним судом.

5. ОБЕЗБЕЂЕЊЕ ЗАШТИТЕ ПРАВА НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ ПРЕД ОРГАНИМА УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Може се закључити да је доношењем Закона о заштити права на суђење у разумном року положај странака у управним поступцима погоршан јер им није омогућено подношење приговора у ситуацијама у којима њихови поступци неразумно дуго трају. Њихов положај је додатно погоршан јер више не постоји могућност да се поднесе уставна жалба због повреде права на суђење у разумном року и пре него што су исцрпљена сва друга правна средства.

Несумњиво је да се у тим поступцима мора обезбедити заштита у случајевима неразумне дужине поступка, посебно имајући у виду бројна права која се у тим поступцима остварују.⁵⁶ У крајној линији, неопходно је обезбедити ефикасно правно средство у домаћем праву, како би се спречио потенцијално већи број представки против Србије пред Европским судом.

Једна могућност су измене Закона о заштити права на суђење у разумном року⁵⁷ или заузимање другачијег става Врховног касационог суда. Тај закон би требало да обезбеди заштиту и од неделотворног поступања органа управе, а приликом процене разумног трајања поступка, у обзир би морала да се узме и дужина поступка пред управним органима.⁵⁸

Док се такве измене не десе, требало би узети да уставна жалба представља правно средство у погледу неразумно дугих поступака пред органима управе. Будући да је престао да важи чл. 82, ст. 2 Закона о Уставном суду (који је омогућавао подношење уставне жалбе и пре него што су исцрпљена сва правна средства, ако је реч о

⁵⁶ Када је у питању управни поступак, несумњиво је да представља јавни интерес да се обезбеди брзо и ефикасно одлучивање. Вид. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2006)036rev-e, *Report on the effectiveness of national remedies in respect of excessive length of proceedings adopted by the Venice Commission at its 69th Plenary Session* (Venice, 15–16 December 2006), Strasbourg, April 2007, 39, пар. 195.

⁵⁷ Управном суду би могла да се повери надлежност за одлучивање по приговорима за убрзање поступка пред органима управе.

⁵⁸ Вид., на пример, Folke Bernadotte Academy and Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Handbook for Monitoring Administrative Justice*, Warsaw, September 2013, 70.

повреди права на суђење у разумном року), уставна жалба би могла да се поднесе само у складу са чл. 82, ст. 1 (ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства). Поставља се питање како би Уставни суд могао да оцени прихватљивом уставну жалбу ако пре тога нису исцрпљена сва правна средства предвиђена Законом о општем управном поступку и Законом о управним споровима.

Према пракси Европског суда у погледу чл. 35, ст. 1 Европске конвенције, потребно је да странке искористе само делотворна правна средства. Из тога произлази да би странке сада, да би могле успешно да поднесу уставну жалбу, требало да докажу да уобичајена правна средства у управном поступку – а то су жалба због ћутања управе, захтев за доношење решења по већ изјављеној жалби („пожурница“) и управни спор – нису ефикасно правно средство у погледу прекомерне дужине укупног поступка. Судаћи према пракси Европског суда, то би било могуће доказати.

Жалба због ћутања управе може се поднети другостепеном органу уколико првостепени орган не донесе решење у законском року. Ако другостепени орган не поступи по жалби, могуће је поднети накнадни захтев за доношење решења по већ изјављеној жалби, односно „пожурницу“, а потом покренути управни спор подношењем тужбе Управном суду. Међутим, то су правна средства која могу допринети бржем одлучивању у случају неактивности органа у *одређеној фази поступка*, када постоји ћутање управе пред другостепеним или првостепеним органом,⁵⁹ али не и средства која би могла да обезбеде благовремено окончање поступка као целине. У случају узастопног поништавања одлука, та средства не могу издејствовати доношење мериторне одлуке и спречити даље враћање предмета на нижу инстанцу. У прилог томе да би, у случајевима сукцесивног враћања предмета нижој инстанци, Уставни суд могао сматрати да су испуњени услови за подношење уставне жалбе (јер нису предвиђена друга *делотворна* средства) говори пресуда Европског суда у помињаном предмету *Божич против Хрватске*.⁶⁰ У том поступку, Суд је утврдио да је продужени карактер поступка само делимично био резултат тога што управни органи нису донели одлуке на време, а главни узрок одуговлачења био је недостатак у процесном систему који је омогућио вишекратна враћања предмета на поновни поступак. Закључено је да „ни жалба, ни тужба због ћутања администрације нису намењене за исправљање тог недостатка, нити

⁵⁹ До прекомерног трајања поступака не долази само због неблагоприятног одлучивања. Напротив, органи се могу придржавати законских рокова, али поступак може неразумно дуго да траје због неделотворности органа који изнова разматрају исти предмет.

⁶⁰ *Bozic v. Croatia*.

то оне могу учинити“.⁶¹ Истовремено, Суд је закључио да се уставна тужба није могла сматрати делотворним правним средством јер приликом разматрања дужине поступка није узимала у обзир укупно трајање управног поступка и искључивала је период пред управним органима, пре покретања управног спора.⁶² Ако се, полазећи од те одлуке Европског суда, осврнемо на ситуацију у праву Републике Србије и правни став Врховног касационог суда у односу на повреду права на суђење у разумном року пред органима управе, јасно је да би Уставни суд морао да настави да пружа заштиту тог права у управним поступцима. Требало би сматрати да нису предвиђена друга делотворна правна средства и да су стога испуњени услови за подношење уставне жалбе на основу чл. 82, ст. 1 Закона о Уставном суду. У противном, због непостојања делотворног правног средства у домаћем праву,⁶³ странке би у тим поступцима могле директно да се обраћају Европском суду.

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Решења Закона о заштити права на суђење у разумном року и становиште Врховног касационог суда према којима странке у управним поступцима немају право на заштиту права на суђење у разумном року, само због тога што није реч о судским поступцима, нису одржива. Такво становиште је неприхватљиво због последица које би могле да уследе уколико домаће право не обезбеди делотворно правно средство у случају неефикасног поступања управних органа. Јер, супротно решењима поменутог закона, Европски суд је заузео становиште да повреду чл. 6 Конвенције могу настати и пред

⁶¹ *Ibid.*, пар. 36. Вид. и М. Kriletić.

⁶² Након доношења пресуда у предметима *Bozic v. Croatia*, *Smoje v. Croatia* и *Vajagic v. Croatia*, Уставни суд Хрватске променио је становиште о рачунању разумне дужине управних поступака и почео је да узима у обзир укупно трајање управних и управносудских поступака. Такође, промењено је правно становиште о жалби и тужби због ћутања, те је, у складу са праксом Европског суда, и Уставни суд Хрватске утврдио да правна средства намењена заштити против ћутања управе сама по себи не представљају делотворно домаће правно средство за ситуације виšekратног враћања предмета на поновни поступак. За више детаља вид. Alan Uzelac, „Legal remedies for the violations of the right to a trial within a reasonable time in Croatia: in the quest for the holy grail of effectiveness“, *Revista de Processo* 180/2010, 173–175. Вид., такође, М. Kriletić.

⁶³ Европски суд сматра да је правно средство доступно странци у поступку пред домаћим органима за улагање приговора о дужини поступка делотворно у смислу чл. 13 и 35, ст. 1 Конвенције само ако је способно покрити све стадијуме поступка којима се приговара и тако, на исти начин као и одлука коју донесе Суд, узети у обзир њихову укупну дужину. – *Bozic v. Croatia*, пар 32.

управним властима и да се период током којег је поступак вођен пред органима управе узима у обзир приликом процене дужине поступка. У образложењу Закона о заштити права на суђење у разумном року, као један од циљева тог прописа наведена је потреба да се смањи број притужби Европском суду за повреду права на суђење у разумном року. Међутим, недостаци који су овде описани могли би да доведу до супротног ефекта због кашњења у поступцима пред управним органима. Да би се такав исход спречио, потребне су измене Закона о заштити права на суђење у разумном року или измена становишта Врховног касационог суда, према којима се трајање управног поступка пре покретања управног спора не урачунава у укупно трајање поступка. Друга могућност је да правно средство у таквим случајевима буде уставна жалба, на основу чл. 82, ст. 1 Закона о Уставном суду – због непостојања другог делотворног средства. Предложено решење чини се нужним како би се повреде у тој области исправљале у домаћем правном систему, уместо пред Европским судом.

Осим што је неопходно обезбедити ефикасну заштиту у случају да већ настану повреде права на суђење у разумном року пред органима управе, подједнако је важно спречити настајање нових повреда. Стога је нужно изменити правила поступка која очигледно доприносе учесталости таквих повреда. Иако се забрана виšekратног укидања одлука по жалби може учинити превеликим оптерећењем за другостепене управне органе, очигледно је да је такво решење неопходно јер је у пракси обесмишљена одредба којом се другостепеним органима оставља слобода да сами процењују колико је пута оправдано враћање предмета на поновни поступак. Околности као што су недовољан број извршилаца у другом степену⁶⁴ не могу бити разлог да се и даље одгађа увођење забране вишеструког укидања одлука. Јер државе уговорнице Европске конвенције морају да организују свој правни систем на такав начин да свакоме гарантују право на остваривање грађанских права и обавеза у разумном року, а преоптерећеност њених органа или судова не ослобађају је те обавезе.⁶⁵

⁶⁴ Такав аргумент је могао да се изнесе и у погледу судова, па се ипак показало да је могуће увести обавезу другостепених судова да сами пресуђују ако је у истом предмету пресуда већ била укинута у поступку по жалби.

⁶⁵ Тако, према мишљењу Европског суда, хронична пренапнатост предметима није ваљано објашњење за прекомерно одгађање поступка. Вид., на пример, *Ilic v. Serbia*, Европски суд за људска права, представка бр. 30132/04, пресуда од 9. октобра 2007, пар. 86 и 87.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Council of Europe, *Guide on Article 6 of the Convention – Right to a fair trial (civil limb)*, Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013.
- Ђајић, С., *Међународно правосуђе*, Службени гласник, Нови Сад 2012 (Ђајић, S., *Međunarodno pravosuđe*, Službeni glasnik, Novi Sad 2012)
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *CDL-AD(2006)036rev-e, Report on the effectiveness of national remedies in respect of excessive length of proceedings adopted by the Venice Commission at its 69th Plenary Session (Venice, 15–16 December 2006)*, Strasbourg, April 2007.
- Folke Bernadotte Academy and Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Handbook for Monitoring Administrative Justice*, Warsaw, September 2013.
- Harris, D., et al., *Law of the European Convention on Human Rights Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Helfer, L. R., „Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime“, *European Journal of International Law* 19/2008.
- Kriletić, M., „Odlučivanje u разумном року u управним stvarima prema praksi Европског суда за људска права“, *Управно право – актуалности управног судовања и управне праксе*, Инжинјерски биро d.d., Zagreb 2007.
- Лилић, С., „Жалба и приговор у Нацрту закона о општем управном поступку Србије“, *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије* (ур. с. Лилић), књига IV, Правни факултет у Београду, Београд 2014. (Lilić, S., „Žalba i prigovor u Nacrtu zakona o opštem upravnom postupku Srbije“, *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (ur. S. Lilić), knjiga IV, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd 2014)
- Милутиновић, Љ., „У сусрет примени Закона о заштити права на суђење у разумном року“, *Заштита права на суђење у разумном року*, Врховни касациони суд, Савет Европе – Канцеларија у Београду, Београд 2015². (Milutinović, Lj., „U susret primeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u разумном року“, *Zaštita prava na suđenje u разумном року*, Vrhovni kasacioni sud, Savet Evrope – Kancelarija u Beogradu, Beograd 2015²)

- Мол, Н., Харби, К., *Право на правично суђење, Водич за примену члана 6 Европске конвенције о људским правима*, Приручник о људским правима, бр. 6, Савет Европе, Канцеларија у Београду, Београд 2007 (Mol, N., Harbi, K., *Pravo na pravično suđenje, Vodič za primenu člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Priručnik o ljudskim pravima, br. 6, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd 2007)
- Пауновић, М., Кривокапић, Б., Крстић, И., *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016 (Paunović, M., Krivokapić, B., Krstić, I., *Međunarodna ljudska prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2016)
- Sever, T., Đanić, A., Kovač, P., „Effective Legal Protection against the Excessive Length of Administrative Decision-Making: The Cases of Slovenia and Croatia“, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 9(1)/2016.
- Uzelac, A., „Legal remedies for the violations of the right to a trial within a reasonable time in Croatia: in the quest for the holy grail of effectiveness“, *Revista de Proceso* 180/2010.
- Vitkauskas, D., Dikov, G., *Protecting the right to a fair trial under the European Convention on Human Rights*, Council of Europe human rights handbooks, Council of Europe, Strasbourg 2012.

Milijana Trifković

PhD Student

University of Belgrade, Faculty of Law

VIOLATION OF THE RIGHT TO TRIAL WITHIN A REASONABLE TIME IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Summary

This paper analyzes violation of the right to trial within a reasonable time in administrative proceedings. Attention is paid to administrative proceedings because the second-instance administrative authority, apart from a few limited exceptions, can remit a case to a lower instance for unlimited number of times.

The issue has gained significance particularly after the adoption of the Law on Protection of the Right to Trial within a Reasonable Time which protects only parties in court proceedings. Relying on the practice of the European Court of Human Rights and Serbian Constitutional Court, this paper points to the possible ways of protection of the right to trial within a reasonable time in administrative proceedings, but also to the need to ban repeated remittals of a case for re-examination in appellate review.

Key words: *ECtHR. – Trial within a reasonable time. – Administrative proceedings. – Constitutional appeal.*

Article history:

Received: 12. 4. 2017.

Accepted: 30. 6. 2017.