"Службени гласник РС", бр. 114/2013

На основу члана 6. став 1. Уредбе о заступнику Републике Србије пред Европским судом за људска права ("Службени гласник РС", број 61/06 - пречишћен текст) објављује се, на српском и енглеском језику, Одлука Европског суда за људска права по представци број 36158/10 - Анђелка Величковић против Србије, која гласи:

ДРУГО ОДЕЉЕЊЕ

ОДЛУКА

Представка број 36158/10
Анђелка ВЕЛИЧКОВИЋ против Србије

Европски суд за људска права (Друго одељење), 10. септембра 2013. године на заседању Већа у саставу:

Guido Raimondi, председник,
Peer Lorenzen,
Dragoljub Popović,
Giorgio Malinverni,
Andras Sajo,
Nebojša Vučinić,
Paulo Pinto de Albuquerque,
Helen Keller, судије и
Stanley Nismith, секретар Одељења,

У вези с горњом представком која је поднета 15. јуна 2010. године,

У вези са запажањима које је поднела тужена Влада и запажањима која је подноситељка представке доставила као одговор,

После већања, доноси следећу одлуку:

ЧИЊЕНИЦЕ

1. Подноситељка представке, гђа Анђелка Величковић је држављанка Србије рођена 1961. године, а живи у Великој Плани. Пред Судом ју је заступао г. С. Станојевић, адвокат из Велике Плане.

2. Владу Србије (у даљем тексту: "Влада") заступао је њен заступник, г. С. Царић.

А. Околности предмета

3. Чињенице предмета, како су их странке изнеле, могу се кратко представити на следећи начин.

1. Поступак који је покренула подноситељка представке

4. Подноситељка представке је неуропсихијатар, запослена у државном Дому здравља у Великој Плани (у даљем тексту: "ДЗ"). Она је, такође, стални судски вештак.

5. Подноситељка представке је 20. марта 2009. године поднела захтев ДЗ, за одобравање уже специјализације у области судске психијатрије.

6. ДЗ је 23. маја 2009. године одобрио захтев, а 28. маја 2009. године донео је формално решење с тим у вези.

7. Завод за јавно здравље у Пожаревцу је 10. јуна 2009. године усвојио мишљење којим потврђује захтев подноситељке представке.

8. Директор Дома здравља донео је још једну одлуку, 24. августа 2009. године, којом је одобрио ужу специјализацију по захтеву подноситељке представке.

9. Истог дана, Дом здравља из Велике Плане је затражио сагласност Министарства здравља на решење о одобравању уже специјализације.

10. Подноситељка представке је лично упутила допис Министарству здравља, 19. новембра 2009. године. Она је објаснила да је незванично сазнала чињеницу да је њен захтев одбијен, али да за то никада није добила формално писано решење. Подноситељка представке је нагласила да је Министарство обавезно да јој достави предметно решење како би она, затим, могла да покрене судски поступак против такве одлуке.

11. Министарство здравља је 25. новембра 2009. године послало обавештење подноситељки представке, у коме наводи да одлука ДЗ у вези са њеном ужом специјализацијом није у складу са општим приоритетима утврђеним за 2009. годину. Министарство је, такође, навело да у таквим околностима нема потребе да формално разматра захтев за добијање сагласности на одлуку о одобравању уже специјализације.

12. Подноситељка представке је 8. децембра 2009. године поднела жалбу Уставном суду.

13. Уставни суд је 4. фебруара 2010. године одбацио уставну жалбу зато што подноситељка представке раније није имала право на ужу специјализацију по сопственом избору. На решење Министарства од 25. новембра 2009. године се, према томе, не може жалити на основу члана 170. Устава (видети став 19. у даљем тексту).

2. Остале релевантне чињенице

14. Институт за јавно здравље Србије је 2009. године усвојио План специјализација и ужих специјализација за ту годину (видети став 22. у даљем тексту).

15. Влада је тврдила да наведени план није предвиђао ужу специјализацију у области судске медицине за установе основне здравствене заштите, које су обухватале и домове здравља.

16. Подноситељка представке је изнела да су лекари запослени у домовима здравља као и они запослени у болницама заправо могли да се подједнако пријаве и заврше ужу специјализацију у питању.

Б. Релевантно домаће право и судска надлежност

1. Устав Републике Србије ("Службени. гласник РС", број 98/06)

17. Члан 32. став 1. прописује да "[с]вако има право на ... [правично суђење пред] ... судом [ради утврђивања] ... његових [или њених] права и обавеза ...".

18. Члан 36. став 2. прописује да "свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом [или њеном] праву, обавези или на закону заснованом интересу".

19. Члан 170. прописује да се "уставна жалба 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."

2. Закон о здравственој заштити ("Службени гласник РС", број 107/05)

20. Члан 181. прописује, између осталог, да стручно усавршавање обухвата специјализацију и ужу специјализацију.

21. Члан 182. прописује, између осталог, да пружаоци здравствене заштите, укључујући и лекаре, имају право и обавезу на стручно усавршавање. Здравствене установе подстичу такве програме у складу са законом.

22. Члан 183. прописује, између осталог, да све здравствене установе усклађују програме стручног усавршавања у складу са општим приоритетима које утврђује Министарство здравља.

23. Члан 184. ст. 4-7. прописује, између осталог, да локалне здравствене установе одлучују о свим захтевима у вези са стручним усавршавањем. Накнадну одлуку о овом питању, такође, доносе директори ових установа лично. Министар здравља коначно даје или ускраћује сагласност о овом питању на основу званичног решења. Ово решење је коначно и против њега се може покренути управни спор.

3. Закон о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/01)

24. Члан 208. став 1. прописује, између осталог, да је у једноставним стварима управни орган дужан да изда решење у року од месец дана од када је захтев поднет. У свим другим случајевима, управни орган доноси решење у року од два месеца.

25. Члан 208. став 2. омогућава странци о чијем захтеву решење није донето у роковима утврђеним у претходном ставу, да поднесе жалбу ако је њен захтев одбијен. Када жалба није дозвољена, странка има право да непосредно покрене управни спор пред надлежним судом.

4. Закон о управним споровима ("Службени лист СРЈ", број 46/96)

26. Члан 182. прописује, између осталог, да се управни спор може покренути само против "управног акта" који је акт/одлука донета од стране државног органа приликом утврђивања нечијих права и обавеза у вези са "управним питањем".

27. "Управни акт" се доноси као званично решење о предметном питању (видети *Коментар Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима,* Светислав Вуковић, Пословни биро, Београд, 2006, стр. 173).

28. Члан 8. и 24. прописују, између осталог, да странка која је захтев поднела управном органу има право да покрене управни спор пред судом у следећим ситуацијама:

(i) Ако орган за жалбе не донесе одлуку о његовој или њеној жалби у року од шездесет дана, странка тај захтев може да понови, а ако орган за жалбе не донесе одлуку у року од додатних седам дана, странка може покренути управни спор.

(ii) У складу са условима утврђеним под (и) у горњем тексту, ако првостепени управни орган не донесе одлуку и ако не постоји право на жалбу, странка може непосредно покренути управни спор.

(iii) Ако првостепени управни орган не донесе одлуку о захтеву странке у року од шездесет дана, у стварима у којима жалба није искључена, странка има право да наведени захтев поднесе управном органу за жалбе. Ако тај орган не донесе одлуку, странка има право да против њега покрене управни спор, а ако не донесе одлуку странка има право да покрене управни спор у складу са условима наведеним под (и) у горњем тексту.

29. Члан 41. став 5. прописује да када је управни спор покренут према члану 24. Закона, суд, ако пресуди у корист странке, налаже управном органу у питању да одлучи о првобитном захтеву странке.

30. Члан 63. прописује, између осталог, да ако наведени управни орган не испоштује ову одлуку у року од тридесет дана, странка има право да тражи извршење одлуке суда. Ако управни орган не одговори на овај захтев у року од седам дана, странка може тражити од суда да одлучи о основаности његовог захтева, тј. да донесе неопходну одлуку уместо управног органа. Суд затим тражи информације од управног органа о разлозима његовог пропуста да одговори у року од седам дана, а ако његово објашњење не задовољи суд, сам суд одлучује о првобитном захтеву странке.

31. Члан 41. ст. 1-4, чл. 61. и 62. садрже детаље у вези са ситуацијама у којима се може одлучивати о основаности захтева странке.

5. Одлука Врховног суда Србије, Увп. 202/77 од 16. новембра 1978. године

32. Обавештење се, без обзира на његову формалну недовољност, сматра "управним актом" у контексту остваривања судске заштите ако представља

одлуку која утиче на права и обавезе странке (видети, такође, *mutatis mutandis,* одлуку Врховног суда Србије, У. 3660/04 од 27. јануара 2005. године).

6. Одлука Врховног суда Србије, У. 1384/88 од 31. јануара 1989. године

33. Обавештење се не сматра "управним актом" у оквиру значења Закона о управним споровима, нити се против њега може жалити у судском поступку, ако не постоји утврђивање права и обавеза појединца.

7. Релевантан коментар о томе да ли обавештење може да се сматра "управним актом" у контексту судске ревизије

34. Сваки "акт" који је одлучујућег карактера у вези са правима или обавезама странке, који је постао коначан, може се оспоравати у управном спору (видети *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом,* проф. др Зоран Томић, "Службени гласник", број 2010, стр. 224).

8. Релевантан коментар у вези са чланом 24. Закона о управним споровима

35. Не постоји рок за покретање управног спора у складу са чланом 24. Закона о управним споровима (видети *Коментар Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима,* цитиран у горњем тексту, стр. 219).

9. Мишљење Управног одељења Врховног суда Србије, број 4/66 од 26. јануара 1966. године (поновно објављено у Билтену наведеног суда, број 4/08, стр. 466)

36. Врховни суд Србије је утврдио да је суд обавезан да разматра основаност захтева поднетог на основу онога шта би у контексту конкретног случаја био члан 24. Закона о управним споровима.

10. Судска пракса Управног суда

37. У одлукама од 5. септембра 2012. године и 2. новембра 2012. године, Управни суд је, на основу релевантних одредби новијег законодавства које регулишу поступак судског преиспитивања, наложио другостепеним управним органима у питању да донесу формалне одлуке у односу на сваку странку (У. 7214/12 и У. 13662/11).

11. Остала релевантна судска пракса

38. У разним контекстима између 1955. године и 1985. године бивши Савезни врховни суд и бивши Савезни суд, на основу у то време релевантног законодавства, рутински су примењивали одредбе које одговарају члану 24. Закона о управним споровима (видети, на пример, Уз. 5080/55 и Ус. 67/85), као што је чинио и Врховни суд Србије у бројним одлукама донетим између 1971. године и 1997. године (видети, на пример, У. 53/70 и Увп. 28/96).

39. У шест пресуда донетих између 8. децембра 1999. године и 9. априла 2009. године, Врховни војни суд односно Врховни суд Србије, пресудили су о основаности управних спорова у вези са решавањем права на пензије, права на изборе, имовинским општинским решењима, инвалидским правима и

предложеној промени у регистрацији особа овлашћених да заступају политичке партије (видети Уп. број 2530/03, Уж. број 133/92, Уж. број 11/08, У. број 1739/08, У. број 48/08 и У. број 1093/02).

ПРИТУЖБЕ

40. Подноситељка представке позвала се на чл. 6. и 14. Конвенције, као и на члан 2. Протокола број 1. Она се у суштини жалила због: (а) одбијања њеног захтева за ужу специјализацију од стране управног органа; (б) касније повреде њеног права на приступ суду ради утврђивања права; и (в) сличних захтева које су други у њеној ситуацији поднели, и који су одобрени.

ПРАВО

41. Као што је констатовано у горњем тексту, подноситељка представке се суштински жалила због одбијања њеног захтева за ужу специјализацију, због каснијег одбијања судске заштите и зато што је дискриминисана у тој ситуацији. Суд сматра да ове притужбе треба разматрати у складу са члановима 6. ст. 1. и 14. Конвенције. Релевантне одредбе ових чланова гласе како следи:

Члан 6. став 1.

"Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама ... има право на правичну ... расправу ... пред ... Судом ..."

Члан 14.

"Уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији обезбеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност с неком националном мањином, имовина, рођење или други статус."

А. Поднесци странака

42. Влада је констатовала да је подноситељка представке пропустила да искористи пут судске заштите, прописан Законом о управним споровима (видети ст. 26-30 у горњем тексту). Наиме, из релевантне судске праксе је јасно да је ово средство могло у потпуности да подноситељки представке пружи одговарајуће задовољење. Влада се најзад позвала на пресуду самог Суда у предмету *Јухас-Ђурић,* где се исто правно средство "већ сматрало делотворним" (видети *Јухас-Ђурић против Србије* (ревизија), број 48155/06, 10. април 2012. године).

43. Подноситељка представке је изнела да је исцрпела расположива домаћа правна средства. Посебно, 25. новембра 2009. године Министарство здравља није донело формално решење у њеном случају, а подноситељка представке је према томе спречена да тражи судску заштиту путем управног спора (видети став 26. у горњем тексту). Једнако, када је одбацио њене притужбе сам Уставни суд је пропустио да примети да члан 170. Устава прописује да се уставна жалба може поднети не само против појединачне одлуке већ и против посебне "радње" државног органа којом се повређује право или слобода зајемчени Уставом (видети став 19. у горњем тексту).

Б. Оцена Суда

44. Суд подсећа да, према члану 35. став 1. Конвенције, он може да се бави неком представком само након што су исцрпљена сва домаћа правна средства. Сврха члана 35. је да Високом странама уговорницама пружи прилику да спрече или исправе повреде које им се приписују пре него што се те тврдње доставе Суду (видети, на пример, *Mifsud против Француске* (одлука [ВВ], број 57220/00, став 15., ЕЦХР 2002-VIII).

45. Обавеза исцрпљења домаћих правних средстава, према томе, захтева од подносиоца представке да нормално користи правна средства која су делотворна, довољна и доступна како би се заштитила права гарантована Конвенцијом. Није неопходно да се на право из Конвенције директно позива у домаћем поступку, под условом да је притужба изјављена барем суштински (видети *Castells против Шпаније,* 23. април 1992. године, став 32, серија А број 236; и *Akdivar и други против Турске,* 16. септембар 1996. године, став 66., *Извештаји о пресудама и одлукама* 1996-IV).

46. Подносиоци представки морају поштовати важећа правила и поступке према домаћем праву, а ако то не учине, њихове представке вероватно не испуњавају услов утврђен чланом 35. став 1. (видети, на пример, *Cardot против Француске,* 19. март 1991. године, став 34., серија А број 200; и *Akdivar,* цитирана у горњем тексту, став 66.).

47. Да би било делотворно, правно средство мора бити способно да непосредно исправи спорно стање ствари и мора да понуди разумне изгледе за успех (видети *Balogh против Мађарске,* број 47940/99, став 30., 20. јул 2004. године; и *Sejdovic против Италије* [ВВ], број 56581/00, став 46., ЕЦХР 2006-II). Суд је такође често подвлачио потребу да се правило исцрпљења домаћих правних лекова примењује са одређеним степеном флексибилности и без претераног формализма (видети *Ringeisen против Аустрије,* 16. јул 1971. године, став 89., серија А број 13; и *Akdivar,* цитирана у горњем тексту, став 69.).

48. У смислу терета доказивања, на Влади, која тврди да правна средства нису исцрпљена, лежи обавеза да увери Суд да је делотворно правно средство било доступно у теорији и у пракси у релевантном тренутку (видети, *између осталог, Vernillo против Француске,* пресуда од 20. фебруара 1991. године, став 27., серија А број 198, и *Dalia против Француске,* пресуда од 19. фебруара 1998. године, став 38., Извештаји 1998-I). Након што се терет доказивања задовољи на овај начин, на подносиоцу представке је да утврди да је правно средство које је Влада понудила заправо исцрпљено или да је из неког разлога неодговарајуће или неделотворно у посебним околностима предмета, или да су постојале посебне околности које би њега или њу ослободиле овог захтева (видети *Dankevich против Украјине,* број 40679/98, став 107; 29. април 2003. године; и *Akdivar,* цитирана у горњем тексту, став 68.).

49. У контексту овог случаја, Суд констатује да је у предмету *Јухас-Ђурић* већ утврђено, мада у вези са основаношћу представке, да подносиоцу представке није био ускраћен приступ суду, пошто је могао да упути његов захтев Врховном суду Србије на основу релевантних одредби Закона о управним споровима (видети *Јухас-Ђурић,* цитирана у горњем тексту, став 48; видети

такође ст. 28-30 у горњем тексту). Постојала је, такође, обилна судска пракса која показује да је домаће правосуђе било спремно да размотри веома различите захтеве с тим у вези, као и да додели накнаду када је то основано (видети став 39. у горњем тексту). Међутим, чини се да је правна ситуација подноситељке представке у конкретном случају донекле другачија. Посебно, док су у предмету *Јухас-Ђурић* надлежни управни органи игнорисали захтев странке, у случају подноситељке представке Министарство здравља је ускратило своју сагласност за ужу специјализацију, али је одбило да то учини на формалан начин (видети *Јухас-Ђурић,* цитирана у горњем тексту; видети такође став 11. у горњем тексту). Питање које, према томе, проистиче је да ли је подноситељка представке у овим посебним околностима требало да се жали на наведени исход у поступку судске заштите.

50. Суд подсећа да у том смислу члан 6. Закона о управним споровима прописује да се управни спор може покренути само против "управног акта", који је акт/одлука донета од стране државног органа при одређивању права и обавеза појединца у вези са управном ствари. Иако би, у начелу, управни акт требало донети као формално решење, изгледа да би се на сваки "акт" који је "одлучујућег карактера" и кога доноси управни орган, пошто постане правоснажан, могло жалити путем управног спора (видети ст. 27. и 34. у горњем тексту). Исто тако, постоји судска пракса у смислу да се обавештење, као што је оно послато подноситељки представке у конкретном случају, може сматрати управним актом у зависности од тога да ли представља одлуку која утиче на права или обавезе (видети ст. 32. и 33. у горњем тексту). Према томе, не може се рећи да би покушај подноситељке представке да добије судско обештећење путем управног спора био очигледно неуспешан, посебно имајући у виду да чак и када постоји одређена сумња у делотворност датог правног средства, не може то, само по себи, бити ваљан разлог да се он не искористи. (видети *Akdivar,* цитирана у горњем тексту, став 71.). Најзад, Суд сматра да чак и када би надлежни суд одбио да прихвати спорно обавештење као "управни акт" који се може оспоравати у поступку судске заштите, он је могао да примени остале одредбе Закона о управним споровима и тако наложи Министарству здравља да о том питању донесе формално решење. Коначно, ако би се указала потреба, суд је, такође, могао одлучити о самом захтеву (видети ст. 28-30, ст. 36. и 37. у горњем тексту; видети такође *Јухас-Ђурић,* цитирана у горњем тексту).

51. С обзиром на горе наведено, па чак и под претпоставком да је подноситељка представке имала право према домаћем закону на ужу специјализацију коју је тражила, њена представка се мора одбацити у складу са чланом 35. ст. 1. и 4.

Конвенције због неисцрпљености домаћих правних средстава.

Из тих разлога, Суд већином гласова

Stanley Naismith	**Guido Raimondi**
Sekretar	Predsednik