REPUBLIKA SRBIJA

NARODNA SKUPŠTINA

Odbor za ustavna pitanja

i zakonodavstvo

04 Broj: 011-2109/21

27. decembar 2021. godine

B e o g r a d

**USTAVNOM SUDU REPUBLIKE SRBIJE**

*BEOGRAD*

Bulevar Kralja Aleksandra 15

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine Republike Srbije, na sednici održanoj 27. decembra 2021. godine, povodom pokrenutog postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom člana 178. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 18/16 i 95/18 – autentično tumačenje), odlučio je da dostavi Ustavnom sudu sledeći odgovor:

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo konstatuje da je Ustavni sud u obrazloženju rešenja istakao, da ustavno jemstvo iz člana 36. stav 2. Ustava, garantuje pre svega, dvostepenost u odlučivanju, što znači, da ne postoji ustavna obaveza zakonodavca da propiše vanredna pravna sredstva, iz čega sledi, da zakonsko uređivanje broja i vrste vanrednih pravnih sredstava, uslova pod kojima se, i razloga iz kojih se mogu izjaviti, mogu trpeti određena ograničenja. Upravo ponavljanje postupka predstavlja jedan od pet posebnih slučajeva uklanjanja i menjanja rešenja koja su propisana odredbama čl. 175-185. Zakona o opštem upravnom postupku, koja spadaju u red tzv. vanrednih službenih pravnih sredstava intervenisanja u pravne akte. Ustav je ostavio zakonodavcu da uredi ne samo broj i vrstu ovih pravnih sredstava upravnog postupka, već i razloge iz kojih se mogu izjaviti, kao i rokove u kojima se mogu izjaviti.

Međutim, i pored toga Ustavni sud je ocenio da postoji osnov za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti člana 178. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku.

Pravila koja uređuju ponavljanje postupka propisana su odredbama čl. 176-182. Zakona o opštem upravnom postupku. U članu 176. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku, među razlozima za ponavljanje postupka, navodi se sledeće: „Postupak koji je okončan rešenjem protiv kojeg ne može da se izjavi žalba (konačno rešenje) se ponavlja…ako je Ustavni sud u istoj upravnoj stvari, u postupku po ustavnoj žalbi utvrdio povredu ili uskraćivanje ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajemčene Ustavom, a istovremeno nije poništio osporeno rešenje (tačka 11); ako je Evropski sud za ljudska prava u istoj upravnoj stvari naknadno utvrdio da su prava ili slobode podnosioca predstavke povređena ili usklaćena (tačka 12). Pored toga, članom 177. Zakona o opštem upravnom postupku propisano je sledeće: „Ponavljanje postupka može da zahteva stranka (stav 1); Organ koji je doneo konačno rešenje može da ponovi postupak po službenoj dužnosti (stav 2). Takođe, odredbom člana 178. Zakona o opštem upravnom postupku, propisano je sledeće: „Stranka može da zahteva ponavljanje postupka u roku od 90 dana od dana saznanja za razlog za ponavljanje, odnosno u roku od šest meseci od objavljivanja odluke Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava u „Službenom glasniku Republike Srbije” (stav 1); Isti rokovi važe i ako se postupak ponavlja po službenoj dužnosti (stav 2); Kada istekne pet godina od kada je je stranka obaveštena o konačnom rešenju, više ne može da se zahteva ponavljanje postupka, niti organ može da ponovi postupak po službenoj dužnosti (stav 3)”.

U procesnom pravu Republike Srbije, razloge za ponavljanje postupka, poput onih koji se navode u članu 176. stav 1. tač. 11) i 12) Zakona o opštem upravnom postupku, nalazimo i u članu 56. stav 1. tačka 7) Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik RS”, broj 111/09), u kojem je propisano da će se postupak završen pravnosnažnom presudom ili rešenjem suda ponoviti po tužbi stranke ako stav iz naknadno donete odluke Evropskog suda za ljudska prava u istoj stvari može da bude od uticaja na zakonitost pravnosnažno okončanog sudskog postupka. U članu 57. ovog zakona propisano je da se ponavljanje postupka u slučaju iz člana 56. stav 1. tačka 7. može tražiti u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke suda, dok se po proteku pet godina od pravnosnažnosti sudske odluke, ponavljanje postupka ne može tražiti. Prema tome, može se uočiti, da su se pravila upravnog i sudskog postupka u vezi sa upravnom stvari, opredelila za petogodišnji objektivan rok za ponavljanje postupka.

Suštinski posmatrano, propisivanje, kao razloga za ponavljanje postupka – odluka Evropskog suda za ljudska prava, predstavlja normativno nastojanje, da se uredi pitanje izvršenja presuda ovog suda. Imajući u vidu položaj i ulogu Evropskog suda za ljudska prava u međunarodnopravnom sistemu zaštite ljudskih prava, kao i deklarativnu pravnu prirodu njegovih presuda, treba naglasiti da neće svaka presuda ovog suda dovesti do ponavljanja postupka, već samo ona, u kojoj je ovaj sud, ponavljanje postupka odredio kao pojedinačnu meru.

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo posebno naglašava da je konačnim rešenjem, protiv kojeg se ne može izjaviti žalba (bez obzira da li je pravo na žalbu iscrpljeno dvostepenim upravnim odlučivanjem ili je pak žalba zakonom isključena), organ uprave rešio upravnu stvar i uspostavio jedno izvesno pravno stanje, iz kojeg su za stranku proizašla određena prava, obaveze i odgovornosti, i nastali određeni pravni odnosi. Do promene ovako uspostavljenog konačnog pravnog stanja, pod uslovom da postoje osnovi i razlozi za ovu pravnu promenu, može doći na primer u upravno-sudskom postupku, tužbom u upravnom sporu pred Upravnim sudom, shodno pravilima propisanim Zakon o upravnom sporu; primenom nekog od posebnih slučajeva uklanjanja i menjanja rešenja koji su propisani odredbama čl. 175-185. Zakona o opštem upravnom postupku; ili pak primenom vanrednih pravnih sredstava u upravnom sporu (zahtev za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude pred Vrhovnim kasacionim sudom ili ponavljanjem postupka), koji su propisani odredbama čl. 49-65. Zakona o upravnim sporovima. Poslednje pravno sredstvo koje stoji na raspolaganju pred državnim organima Republike Srbije, u slučaju da je upravnim i/ili sudskim odlukama došlo do povrede Ustavom zagarantovanih prava i sloboda, predstavlja ustavna žalba u postupku pred Ustavnim sudom. Treba imati u vidu da je članom 82. Zakona o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS”, br. 109/07, 99/11, 18/13 – US, 40/15 – dr. zakon i 103/15) propisano da se ustavna žalba može izjaviti protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva ili je zakonom isključeno pravo na njihovu sudsku zaštitu. Dalje, članom 84. stav 1. tog zakona propisano je da se ustavna žalba može izjaviti u roku od 30 dana od dana dostavljanja pojedinačnog akta, odnosno od dana preduzimanja radnje kojom se povređuje ili uskraćuje ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom. Pored toga, članom 86. istog zakona propisano je da ustavna žalba, po pravilu, ne sprečava primenu pojedinačnog akta ili radnje protiv koga je izjavljena, ali da na predlog podnosioca ustavne žalbe, Ustavni sud može odložiti izvršenje pojedinačnog akta ili radnje iz stava 1. tog člana, ako bi izvršenje prouzrokovalo nenadoknadivu štetu podnosiocu, a odlaganje nije suprotno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanela veća šteta trećem licu. Konačno, odredbama člana 89. tog zakona, između ostalog propisano je, kada Ustavni sud utvrdi da je osporenim pojedinačnim aktom ili radnjom povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom, može poništiti pojedinačni akt, zabraniti dalje vršenje radnje ili odrediti preduzimanje druge mere ili radnje kojom se otklanjaju štetne posledice utvrđene povrede ili uskraćivanja zajemčenih prava i sloboda i odrediti način pravičnog zadovoljenja podnosioca.

U vezi sa ovlašćenjem Ustavnog suda da poništi pojedinačni akt, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo smatra da je od značaja za ovaj postupak da istakne svoj stav, prema kojem ovlašćenje Ustavnog suda da poništi pojedinačan akt u ustavno-žalbenom postupku ne bi trebalo da predstavlja samo jednu procesnu mogućnost, već opšti interes, kada u okolnostima nesumnjivog isticanja roka za ponavljanje postupka na osnovu člana 178. stav 3. u vezi sa članom 176. stav 1. tačka 11) Zakona o opštem upravnom postupku, utvrdi povredu Ustavom zagarantovanih prava i sloboda.

U vezi sa navodima iznetim u obrazloženju rešenja Ustavnog suda, prema kojima stranka ni na koji način ne može da utiče na to da se postupak zaštite njenih zajemčenih prava pred Ustavnim sudom i Evropskim sudom za ljudska prava okonča pre isteka roka propisanog osporenom odredbom člana 178. stav 3. Zakona, kao i navodi o dugogodišnjem trajanju pojedinih postupaka pred Evropskim sudom za ljudska prava, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo je mišljenja da oni ne mogu predstavljati isključive niti odlučne činjenice i razloge za nesumnjiv pravni zaključak da odredbe člana 178. stav 3. u vezi sa članom 176. stav 1. tač. 11) i 12) dovode u pitanje ostvarivanje drugih prava zajemčenih Ustavom i to konkretno ostvarivanje prava na pravično suđenje i prava na pravno sredstvo iz čl. 32. i 36. Ustava, odnosno da se ovom osporenom odredbom ugrožava suština ostvarivanja ovih Ustavom zajemčenih prava, suprotno članu 18. Ustava.

Nesporno je da stranka ne može da utiče na to da se postupak zaštite njenih prava okonča pre isteka roka propisanog odredbom člana 178. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku. Međutim, nejasno je o kakvim se to „mogućnostima uticaja na trajanje ustavno-žalbenog postupka i postupka pred Evropskim sudom” zapravo radi. Stranka u postupku po ustavnoj žalbi, pred Ustavnim sudom, poseduje određena prava, obaveze i odgovornosti koje su propisane Zakonom o Ustavnom sudu. S druge strane, podnosilac prestavke ima onaj korpus prava, obaveza i odgovornosti, koja proizilaze iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Poslovnika Evropskog suda za ljudska prava. Do obraćanja ovim sudskim instancama, stranka ima na raspolaganju čitav niz pravnih sredstava, redovnih i vanrednih, pod uslovom da postoje osnovi i razlozi za njihovo korišćenje, uključujući i prava koja su propisana Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku („Službeni glasnik RS”, broj40/15).

Navodi o dugogodišnjem trajanju postupaka pred Ustavnim sudom i pred Evropskim sudom za ljudska prava (čak i više od deset godina), zapravo mogu dovesti do postavljanja jednog drugačijeg, pravno-sistemski važnog pitanja, a to je koji je to pravno-relevantan trenutak nakon donošenja konačnog rešenja u upravnom postupku ili sudske presude, posle kojeg se uspostavljeno pravno stanje više ne bi smelo menjati vanrednim pravnim sredstvima? Svakako da bi ovo pitanje, između ostalog, trebalo sagledati u odnosu na osobenosti pravnih postupaka (upravnog, parničnog, krivičnog) i specifičnosti pojedinačnih vanrednih pravnih sredstva (ponavljanje postupka, zahteva za zaštitu zakonitosti), a imajući u vidu pravnu prirodu odlučivanja i odluka Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava. Ipak, koliko god ova pitanja bila pravno-sistemski važna, ona nisu, niti mogu biti predmet ovog ustavno-sudskog postupka.

Prema tome, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo ističe da je zakonom određen petogodišnji objektivan rok za ponavljanje postupka, u smislu odredaba člana 178. stav 3. u vezi sa članom 176. stav 1. tač. 11) i 12). Zakona o opštem upravnom postupku, primeren i adekvatan, da obezbeđuje delotvornost ovog vanrednog pravnog sredstva, te da je u skladu sa odredbama čl. 18, 32. i 36. Ustava Republike Srbije i člana 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Prihvatanje pravne mogućnosti ponavljanja postupka, čak i nakon više od deset godina, dovelo bi u pitanje ostvarenje načela pravne sigurnosti.

Imajući u vidu navedeno, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo predlaže da Ustavni sud, postupajući shodno odredbama člana 53. stav 4. Zakona o Ustavnom sudu, nakon sprovođenja ovog postupka, oceni da zahtev za utvrđivanje neustavnosti, iz inicijative povodom koje je pokrenut postupak, nije osnovan, te donese odluku o njegovom odbijanju.

|  |  |
| --- | --- |
|  | PREDSEDNIK  Jelena Žarić Kovačević |