РЕПУБЛИКА СРБИЈА

НАРОДНА СКУПШТИНА

Одбор за уставна питања

и законодавство

04 Број: 011-2109/21

27. децембар 2021. године

Б е о г р а д

**УСТАВНОМ СУДУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

*БЕОГРАД*

Булевар Краља Александра 15

Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине Републике Србије, на седници одржаној 27. децембра 2021. године, поводом покренутог поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором члана 178. став 3. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење), одлучио је да достави Уставном суду следећи одговор:

Одбор за уставна питања и законодавство констатује да је Уставни суд у образложењу решења истакао, да уставно јемство из члана 36. став 2. Устава, гарантује пре свега, двостепеност у одлучивању, што значи, да не постоји уставна обавеза законодавца да пропише ванредна правна средства, из чега следи, да законско уређивање броја и врсте ванредних правних средстава, услова под којима се, и разлога из којих се могу изјавити, могу трпети одређена ограничења. Управо понављање поступка представља један од пет посебних случајева уклањања и мењања решења која су прописана одредбама чл. 175-185. Закона о општем управном поступку, која спадају у ред тзв. ванредних службених правних средстава интервенисања у правне акте. Устав је оставио законодавцу да уреди не само број и врсту ових правних средстава управног поступка, већ и разлоге из којих се могу изјавити, као и рокове у којима се могу изјавити.

Међутим, и поред тога Уставни суд је оценио да постоји основ за покретање поступка за оцену уставности члана 178. став 3. Закона о општем управном поступку.

Правила која уређују понављање поступка прописана су одредбама чл. 176-182. Закона о општем управном поступку. У члану 176. став 1. Закона о општем управном поступку, међу разлозима за понављање поступка, наводи се следеће: „Поступак који је окончан решењем против којег не може да се изјави жалба (коначно решење) се понавља…ако је Уставни суд у истој управној ствари, у поступку по уставној жалби утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, а истовремено није поништио оспорено решење (тачка 11); ако је Европски суд за људска права у истој управној ствари накнадно утврдио да су права или слободе подносиоца представке повређена или усклаћена (тачка 12). Поред тога, чланом 177. Закона о општем управном поступку прописано је следеће: „Понављање поступка може да захтева странка (став 1); Орган који је донео коначно решење може да понови поступак по службеној дужности (став 2). Такође, одредбом члана 178. Закона о општем управном поступку, прописано је следеће: „Странка може да захтева понављање поступка у року од 90 дана од дана сазнања за разлог за понављање, односно у року од шест месеци од објављивања одлуке Уставног суда или Европског суда за људска права у „Службеном гласнику Републике Србије” (став 1); Исти рокови важе и ако се поступак понавља по службеној дужности (став 2); Када истекне пет година од када је је странка обавештена о коначном решењу, више не може да се захтева понављање поступка, нити орган може да понови поступак по службеној дужности (став 3)”.

У процесном праву Републике Србије, разлоге за понављање поступка, попут оних који се наводе у члану 176. став 1. тач. 11) и 12) Закона о општем управном поступку, налазимо и у члану 56. став 1. тачка 7) Закона о управним споровима („Службени гласник РС”, број 111/09), у којем је прописано да ће се поступак завршен правноснажном пресудом или решењем суда поновити по тужби странке ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правноснажно окончаног судског поступка. У члану 57. овог закона прописано је да се понављање поступка у случају из члана 56. став 1. тачка 7. може тражити у року од 30 дана од дана достављања одлуке суда, док се по протеку пет година од правноснажности судске одлуке, понављање поступка не може тражити. Према томе, може се уочити, да су се правила управног и судског поступка у вези са управном ствари, определила за петогодишњи објективан рок за понављање поступка.

Суштински посматрано, прописивање, као разлога за понављање поступка – одлука Европског суда за људска права, представља нормативно настојање, да се уреди питање извршења пресуда овог суда. Имајући у виду положај и улогу Европског суда за људска права у међународноправном систему заштите људских права, као и декларативну правну природу његових пресуда, треба нагласити да неће свака пресуда овог суда довести до понављања поступка, већ само она, у којој је овај суд, понављање поступка одредио као појединачну меру.

Одбор за уставна питања и законодавство посебно наглашава да је коначним решењем, против којег се не може изјавити жалба (без обзира да ли је право на жалбу исцрпљено двостепеним управним одлучивањем или је пак жалба законом искључена), орган управе решио управну ствар и успоставио једно извесно правно стање, из којег су за странку произашла одређена права, обавезе и одговорности, и настали одређени правни односи. До промене овако успостављеног коначног правног стања, под условом да постоје основи и разлози за ову правну промену, може доћи на пример у управно-судском поступку, тужбом у управном спору пред Управним судом, сходно правилима прописаним Закон о управном спору; применом неког од посебних случајева уклањања и мењања решења који су прописани одредбама чл. 175-185. Закона о општем управном поступку; или пак применом ванредних правних средстава у управном спору (захтев за ванредно преиспитивање правноснажне пресуде пред Врховним касационим судом или понављањем поступка), који су прописани одредбама чл. 49-65. Закона о управним споровима. Последње правно средство које стоји на располагању пред државним органима Републике Србије, у случају да је управним и/или судским одлукама дошло до повреде Уставом загарантованих права и слобода, представља уставна жалба у поступку пред Уставним судом. Треба имати у виду да је чланом 82. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – УС, 40/15 – др. закон и 103/15) прописано да се уставна жалба може изјавити против појединачног акта или радње државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства или је законом искључено право на њихову судску заштиту. Даље, чланом 84. став 1. тог закона прописано је да се уставна жалба може изјавити у року од 30 дана од дана достављања појединачног акта, односно од дана предузимања радње којом се повређује или ускраћује људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом. Поред тога, чланом 86. истог закона прописано је да уставна жалба, по правилу, не спречава примену појединачног акта или радње против кога је изјављена, али да на предлог подносиоца уставне жалбе, Уставни суд може одложити извршење појединачног акта или радње из става 1. тог члана, ако би извршење проузроковало ненадокнадиву штету подносиоцу, а одлагање није супротно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа штета трећем лицу. Коначно, одредбама члана 89. тог закона, између осталог прописано је, када Уставни суд утврди да је оспореним појединачним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, може поништити појединачни акт, забранити даље вршење радње или одредити предузимање друге мере или радње којом се отклањају штетне последице утврђене повреде или ускраћивања зајемчених права и слобода и одредити начин правичног задовољења подносиоца.

У вези са овлашћењем Уставног суда да поништи појединачни акт, Одбор за уставна питања и законодавство сматра да је од значаја за овај поступак да истакне свој став, према којем овлашћење Уставног суда да поништи појединачан акт у уставно-жалбеном поступку не би требало да представља само једну процесну могућност, већ општи интерес, када у околностима несумњивог истицања рока за понављање поступка на основу члана 178. став 3. у вези са чланом 176. став 1. тачка 11) Закона о општем управном поступку, утврди повреду Уставом загарантованих права и слобода.

У вези са наводима изнетим у образложењу решења Уставног суда, према којима странка ни на који начин не може да утиче на то да се поступак заштите њених зајемчених права пред Уставним судом и Европским судом за људска права оконча пре истека рока прописаног оспореном одредбом члана 178. став 3. Закона, као и наводи о дугогодишњем трајању појединих поступака пред Европским судом за људска права, Одбор за уставна питања и законодавство је мишљења да они не могу представљати искључиве нити одлучне чињенице и разлоге за несумњив правни закључак да одредбе члана 178. став 3. у вези са чланом 176. став 1. тач. 11) и 12) доводе у питање остваривање других права зајемчених Уставом и то конкретно остваривање права на правично суђење и права на правно средство из чл. 32. и 36. Устава, односно да се овом оспореном одредбом угрожава суштина остваривања ових Уставом зајемчених права, супротно члану 18. Устава.

Неспорно је да странка не може да утиче на то да се поступак заштите њених права оконча пре истека рока прописаног одредбом члана 178. став 3. Закона о општем управном поступку. Међутим, нејасно је о каквим се то „могућностима утицаја на трајање уставно-жалбеног поступка и поступка пред Европским судом” заправо ради. Странка у поступку по уставној жалби, пред Уставним судом, поседује одређена права, обавезе и одговорности које су прописане Законом о Уставном суду. С друге стране, подносилац преставке има онај корпус права, обавеза и одговорности, која произилазе из Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Пословника Европског суда за људска права. До обраћања овим судским инстанцама, странка има на располагању читав низ правних средстава, редовних и ванредних, под условом да постоје основи и разлози за њихово коришћење, укључујући и права која су прописана Законом о заштити права на суђење у разумном року („Службени гласник РС”, број40/15).

Наводи о дугогодишњем трајању поступака пред Уставним судом и пред Европским судом за људска права (чак и више од десет година), заправо могу довести до постављања једног другачијег, правно-системски важног питања, а то је који је то правно-релевантан тренутак након доношења коначног решења у управном поступку или судске пресуде, после којег се успостављено правно стање више не би смело мењати ванредним правним средствима? Свакако да би ово питање, између осталог, требало сагледати у односу на особености правних поступака (управног, парничног, кривичног) и специфичности појединачних ванредних правних средства (понављање поступка, захтева за заштиту законитости), а имајући у виду правну природу одлучивања и одлука Уставног суда и Европског суда за људска права. Ипак, колико год ова питања била правно-системски важна, она нису, нити могу бити предмет овог уставно-судског поступка.

Према томе, Одбор за уставна питања и законодавство истиче да је законом одређен петогодишњи објективан рок за понављање поступка, у смислу одредаба члана 178. став 3. у вези са чланом 176. став 1. тач. 11) и 12). Закона о општем управном поступку, примерен и адекватан, да обезбеђује делотворност овог ванредног правног средства, те да је у складу са одредбама чл. 18, 32. и 36. Устава Републике Србије и члана 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Прихватање правне могућности понављања поступка, чак и након више од десет година, довело би у питање остварење начела правне сигурности.

Имајући у виду наведено, Одбор за уставна питања и законодавство предлаже да Уставни суд, поступајући сходно одредбама члана 53. став 4. Закона о Уставном суду, након спровођења овог поступка, оцени да захтев за утврђивање неуставности, из иницијативе поводом које је покренут поступак, није основан, те донесе одлуку о његовом одбијању.

|  |  |
| --- | --- |
|  | ПРЕДСЕДНИК  Јелена Жарић Ковачевић |