

VRHOVNI KASACIONI SUD

Odeljenje za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku

Nemanjina 9

11000 Beograd

Predmet: Predlog za pokretanje inicijative za izmene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku

Podnosilac: A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, koju zastupa direktor Danilo Ćurčić, Džordža Vašingtona 54/7, Beograd

Počevši od dana stupanja na snagu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku,¹ više ne postoji zaštita prava na suđenje u razumnom roku pred organima uprave. Naime, u zakonu nije navedeno na koji način se meri dužina postupka pred organima uprave koji prethodi sudskom postupku. Takođe, prilikom predviđenja kruga lica koja mogu podneti prigovor radi ubrzanja postupka, Zakon ne navodi stranke u upravnom postupku.

Vrhovni kasacioni sud je i pre usvajanja Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, odlučujući o zahtevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred organom uprave, na osnovu članova 8a i 8b Zakona o uređenju sudova,² zauzeo stav da stranke u upravnim postupcima ne mogu da podnesu zahtev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Naime, zahtev koji je podnet zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku pred Ministarstvom građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, kao nadležnim drugostepenim organom uprave, odbačen je kao nedozvoljen, uz obrazloženje da podnosilac zahteva nije stranka u sudskom postupku.³

Isključivanje prava na suđenje u razumnom roku pred organima uprave, zbog toga što nije reč o strankama u sudskom postupku, u suprotnosti je sa praksom Evropskog suda za ljudska prava koji je zauzeo stanovište da je neophodno obezbediti zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i u upravnim postupcima. Tako je, u predmetu *Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore*, zaključeno da se *kontrolni zahtjev* (tj.zahtev za ubrzanje postupka, koji se

¹ Službeni glasnik RS, br. 40/2015.

² Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – drugi zakon, 78/2011 – drugi zakon, 101/2011, 101/2013.

³ Sentenca iz rešenja Vrhovnog kasacionog suda R4u 66/2014 od 7. novembra 2014, utvrđena na sednici Odeljenja za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku 19. marta 2015. godine i objavljena u Biltenu Vrhovnog kasacionog suda 2015/1.



podnosi u skladu sa Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Crne Gore)⁴ ne može smatrati efikasnim pravnim sredstvom za ubrzanje postupka pred organima uprave i utvrđena je povreda člana 6, stav 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i člana 13 Konvencije, zbog nepostojanja pravnog leka za povredu prava garantovanih Konvencijom. U tom postupku, u kome je ispitivana efikasnost kontrolnog zahteva u odnosu na upravne postupke, Evropski sud je pozvao Vladu da iznese svoje mišljenje o tome da li je kontrolni zahtev efikasan domaći pravni lek u upravnom postupku, ne samo pred Upravnim sudom, već i dok je postupak u toku pred različitim upravnim organima. Sud je zaključio da “iako bi kontrolni zahtev možda mogao blago ubrzati samo određeni dio postupka u prilikama kada bi Upravni sud propustio da odluči u navedenim rokovima, u svakom slučaju ne bi mogao ubrzati postupke koji su se vodili pred različitim upravnim organima, niti bi sprečio vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje, i posledično ukupno odlaganje, što je predmet ovog spora. (...) U tom smislu, **Sud ne može a da ne zaključi da, s obzirom da se pomenuti pravni lek može upotrebiti samo da ubrza postupak pred samim Upravnim sudom, odnosno u upravnom sporu, (...), ne može se smatrati efikasnim pravnim lijekom u smislu postupaka koji su u toku pred različitim upravnim organima.**” (*Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore*, predstavka br. 33781/15, presuda od 7.3.2017. godine, stav 49).

S obzirom da je pomenuto pravno sredstvo “kontrolni zahtjev” u pravu Crne Gore pandan prigovoru radi ubrzanja postupka u Zakonu o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Republike Srbije, očigledno je da je situacija koja trenutno postoji u pravu Republike Srbije, i nepostojanje pravnog sredstva za zaštitu od povreda prava na suđenje u razumnom roku pred organima uprave, u suprotnosti sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.

Na neophodnost obezbeđivanja zaštite prava na suđenje u razumnom roku i u upravnim postupcima, ukazano je još u presudi Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Smoje protiv Hrvatske*, i zaključeno je da se ustavna tužba nije mogla smatrati delotvornim pravnim sredstvom jer prilikom razmatranja dužine postupka nije uzimala u obzir ukupno trajanje upravnog postupka i isključivala je period pred upravnim organima, pre pokretanja upravnog spora (*Smoje protiv Hrvatske*, predstavka br. 28074/03, presuda od 11. januara 2007. godine). Evropski sud je zaključio da iz prakse proizlazi da je Ustavni sud smatra da je samo neaktivnost *sudskih* vlasti merodavna za povredu prava na suđenje u razumnom roku. Budući da je u tom predmetu podnosilac predstavke prigovarao dužini upravnog postupka koji je *u toku pred upravnim* vlastima Evropski sud je našao da se ustavna tužba ne može smatrati delotvornim pravnim sredstvom u smislu člana 35, st. 1. Konvencije (*Smoje protiv Hrvatske*, stav 42).

U obrazloženju Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, kao jedan od ciljeva tog propisa navedena je potreba da se smanji broj pritužbi upućenih Evropskom sudu za ljudska prava zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.⁵ Međutim, isključivanje

⁴ Kontrolni zahtev iz Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Crne Gore je pravno sredstvo koje odgovara prigovoru radi ubrzanja postupka iz Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku u Republici Srbiji. To je pravno sredstvo koje mogu koristiti stranke u upravnom sporu, ali ne i stranke u postupcima pred organima uprave. Videti član 2 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Crne Gore, *Službeni list CG*, br. 11/2007 od 13.12.2007. godine.

⁵ Obrazloženje Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku dostupno na



zaštite u slučaju neefikasnog postupanja organa uprave moglo bi da dovede do suprotnog efekta - povećanog broja predstavki protiv Republike Srbije, zbog povreda prava na suđenje u razumnom roku pred organima uprave. Takve posledice mogle bi se izbeći ukoliko bi se izmenio Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku tako da se i strankama u upravnim postupcima omogućí da podnesu prigovor radi ubrzanja postupka, kao i da se trajanje postupka pred organima uprave uzima u obzir prilikom utvrđivanja da li je postupak nerazumno dugo trajao.

Podsećamo da je i Ustavni sud, odlučujući po ustavnim žalbama zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, u obzir uzimao i tok postupaka pred organima uprave, što je u skladu sa praksom Evropskog suda. Tako, na primer, u obrazloženju odluke UŽ-7112/2012 od 23. decembra 2015. godine, Ustavni sud je istakao da upravni postupak i upravni spor predstavljaju jedinstvenu celinu i da je za utvrđivanje opravdanosti trajanja postupka i ocenu postojanja povrede prava relevantno ukupno vreme trajanja predmetnog postupka, a kao trenutak pokretanja postupka uzet je dan podnošenja zahteva prvostepenom organu uprave. I u obrazloženju odluke UŽ-3567/2013 od 13. januara 2016. godine, Ustavni sud ističe da upravni postupak i upravni spor predstavljaju jednu celinu, a početkom perioda bitnog za ocenu o povredi prava na suđenje u razumnom roku smatran je datum kada je prvi put izjavljena žalba u upravnom postupku. Takvo stanovište bilo je u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava i omogućavalo je da se u domaćem pravnom sistemu, umesto pred Evropskim sudom, obezbedi zaštita od neefikasnog postupanja uprave. Kako je danom stupanja na snagu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku prestala da važi odredba Zakona o Ustavnom sudu koja je predviđala mogućnost podnošenja ustavne žalbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku i pre nego što su iscrpljena druga pravna sredstva,⁶ jedini način da se strankama u upravnim postupcima obezbedi zaštita tog prava jeste usvajanje novih pravnih stavova Vrhovnog kasacionog suda.

Pružanje zaštite u slučaju prekomerne dužine upravnih postupaka neophodno je i zbog značaja prava koja se gotovo svakodnevno u tim postupcima ostvaruju i zbog posledica koje mogu nastupiti ukoliko ne postoji delotvorno pravno sredstvo u slučaju prekomerne dužine postupaka. Na primer, postupak po ustavnoj žalbi J.S. jasno pokazuje zašto je neophodno obezbediti zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred organima uprave. U tom postupku, nadležni centar za socijalni rad, kao prvostepeni organ, sedam puta je odbio ili odbacio zahtev za materijalno obezbeđenje porodice, a drugostepeni organ je sedam puta vratio predmet na ponovni postupak.⁷ U trenutku odlučivanja o ustavnoj žalbi J.S. postupak povodom njenog zahteva za novčanu socijalnu pomoć trajao je pet godina, a pravosnažna odluka nije bila doneta. Ustavni sud je utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku. Iako je u tom slučaju uočljiva drastična neefikasnost nadležnih organa i reč je o ostvarivanju prava od egzistencijalnog značaja za pojedinca, prema stanovištu koje je zauzeo Vrhovni kasacioni sud, stranke koje bi se zatekle u situaciji poput J.S. uopšte ne bi imale mogućnost da traže zaštitu prava na suđenje u razumnom roku – jer se o njihovo zahtevu ne odlučuje u

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/926-15.%20lat.pdf

⁶ Na osnovu član 36 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, danom stupanja na snagu tog zakona prestala je da važi odredba člana 82, stav 2 Zakona o Ustavnom sudu koja je predviđala da se ustavna žalba može izjaviti i ako nisu iscrpljena pravna sredstva, u slučaju kada je podnosiocu žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku.

⁷ Ustavni sud Srbije, odluka br. 6193-2013 od 10. februara 2016.



sudskom postupku. Podnošenje prigovora bilo bi moguće tek ukoliko bi bio pokrenut upravni spor. U navedenom primeru, tokom pet godina koliko je trajao postupak pre podnošenja ustavne žalbe, predmet nijednom nije dospelo do razmatranja pred Upravnim sudom, što jasno ukazuje na to da je neophodno da se obezbedi zaštita i od neefikasnog postupanja organa uprave, i pre pokretanja upravnog spora.

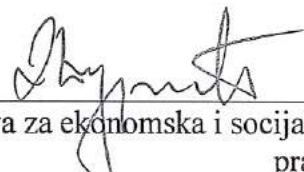
Najzad, naglašavamo da se žalba zbog ćutanja uprave, zahtev za donošenje rešenja po već izjavljenoj žalbi ("požurnica") i upravni spor ne mogu smatrati delotvornim pravnim sredstvom u slučaju kršenja prava na suđenje u razumnom roku pred organima uprave, naročito u slučajevima višestrukog vraćanja predmeta na ponovni postupak, što je nedvosmisleno potvrdio Evropski sud za ljudska prava. To su pravna sredstva koja mogu doprineti bržem odlučivanju u slučaju neaktivnosti organa u određenoj fazi postupka, kada postoji ćutanje uprave pred drugostepenim ili prvostepenim organom, ali ne i sredstva koja mogu da obezbede blagovremeno okončanje postupka kao celine. Navedeno potvrđuje i presuda Evropskog suda u predmetu *Božić protiv Hrvatske* (predstavka br. 22457/02, presuda od 29. juna 2006. godine). U tom postupku, sud je utvrdio da je produženi karakter postupka samo delimično bio rezultat toga što upravni organi nisu doneli odluke na vreme, a glavni uzrok odugovlačenja bio je nedostatak u procesnom sistemu koji je omogućio višekratna vraćanja predmeta na ponovni postupak. Zaključeno je da "ni žalba, ni tužba zbog ćutanja administracije nisu namenjene za ispravljanje tog nedostatka, niti to one mogu učiniti." (*Božić protiv Hrvatske*, stav 36)⁸

Imajući u vidu nedostatke na koje je ovde ukazano i posledice koje mogu nastati zbog nepostojanja delotvornog pravnog sredstva u domaćem pravu u slučajevima neefikasnog postupanja organa uprave, kao i nadležnosti Vrhovnog kasacionog suda i izvan suđenja, a naročito ovlašćenje sudskih odeljenja iz člana 35 Poslovnika o uređenju i radu Vrhovnog kasacionog suda,⁹ pozivamo Odeljenje za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku da predloži pokretanje inicijative za izmenu i dopunu postojećih propisa, kako bi se otklonili navedeni nedostaci i domaće pravo uskladilo sa standardima Evropskog suda za ljudska prava. U tom cilju predlažemo:

- da Odeljenje za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku predloži pokretanje inicijative za izmene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku i to tako što će se omogućiti podnošenje prigovora radi ubrzanja postupka i strankama u upravnim postupcima.

U Beogradu, dana 19.3.2018. godine





Danilo Čurčić, direktor

⁸ *Božić protiv Hrvatske*, stav 36.

⁹ *Službeni glasnik RS*, br. 37/2010-20, 51/2014-6, 41/2016-7, 62/2016-25.

