

18 AUG 2017



Република Србија
МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ
И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
Број: 011-00-00297/2017-07
Датум: 11.08.2017. године
Београд

РЕПУБЛИЧКИ ГЕОДЕТСКИ ЗАВОД

БЕОГРАД
Булевар војводе Мишића 3

У вези са вашим захтевом, који је у Министарство државне управе и локалне самоуправе примљен дана 12. јула 2017. године, а којим тражите мишљење о примени одредаба чл. 176-185. Закона о општем управном поступку, у вези са чланом 213. истог закона, са становишта делокруга Министарства државне управе и локалне самоуправе обавештавамо вас о следећем.

Имајући у виду садржину вашег захтева, указујемо да је одредбом члана 197. ст. 1. и 2. Устава Републике Србије прописано да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство, а да изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона (члан 197. ст. 1. и 2.).

Такође, Законом о општем управном поступку ("Службени гласник РС", број 18/16) предвиђено је: да против решења донесеног у првом степену, односно ако орган у управној ствари није одлучио у прописаном року, странка има право на жалбу, ако законом није друкчије прописано (члан 13. став 1); да решење против кога не може да се изјави жалба, нити покрене управни спор (правноснажно решење), а којим је странка стекла одређена права, односно којим су јој одређене обавезе, може да се поништи, укине или измени само у случајевима који су законом одређени (члан 14); да се на решења донесена у посебним случајевима уклањања и мењања решења, изузев у случају мењања и поништавања решења у вези са управним спором, може поднети жалба и да изузетно, жалба није дозвољена против решења којим се дозвољава понављање поступка (члан 188); да ће се поступци, који до почетка примене овог закона нису окончани, окончати према одредбама закона који се примењивао до почетка примене овог закона, као и да ће се ако после почетка примене овог закона решење првостепеног органа буде поништено или укинито, даљи поступак спроводити према одредбама овог закона (члан 213).

С обзиром на наведено и имајући у виду значај питања тумачења одредаба члана 213. Закона које уређују окончање започетих поступака са аспекта ванредних правних средстава која се могу користити након почетка примене новог ЗУП (од 1. јуна 2017. године), а у вези са принципом правне сигурности и ретроактивности закона, указујемо да постоје два гледишта у погледу управних аката којима је коначно или правноснажно одлучено у управним стварима према правилима старог ЗУП, и то: 1) да се од 1. јуна 2017. године могу користити искључиво ванредна правна средства из новог ЗУП; 2) да је у вези са наведеним актима могуће користити искључиво ванредна правна средства из претходно важећег ЗУП, док би се нови ЗУП применио у ситуацијама ако би на основу тих средстава првостепено решење било поништено или укинито. Стога је неопходно темељно размотрити аргументацију за оба гледишта и одредити се за једно од њих, при чему ће коначан став по овим питањима заузети управносудска, а евентуално и уставносудска пракса.

Аргументација за став према коме се против коначних и правноснажних решења могу користити ванредна правна средства из новог ЗУП, ослања се на чињеницу да ЗУП, као општи процесни закон, усваја основни уставни принцип двостепености, под којим се подразумева остваривање инстанционе контроле законитости односно целисходности управног акта првостепеног органа од стране другостепеног органа, као више управне инстанце као и на

начело правноснажности (члан 14. ЗУП), према коме се коначан, односно правноснажан управни акт, као акт против кога се не може изјавити жалба нити покренути управни спор, може поништити, укинути или изменити само у случајевима који су законом одређени. С тим у вези, уклањање коначних и правноснажних решења из правног саобраћаја, односно решења против којих више није могуће изјавити редовно правно средство (било зато што жалба није изјављена или је искључена, или је у другостепеном поступку мериторно одлучено), или покренути управни спор (било зато што није допуштен или је окончан), могуће је, сагласно Закону, само ванжалбеним тј. ванредним правним средствима. Ради се о правним средствима која представљају механизам ванредне контроле законитости (не и целисходности) решења и имају за циљ заштиту објективне законитости и јавног интереса, као и остваривања начела заштите права грађана. Стога, поступак по ванредним правним средствима суштински представља нову правну ситуацију и подразумева посебне разлоге и могућности за коришћење сваког од ових средстава. Такође, Законом је предвиђено да се на решења донесена у посебним случајевима уклањања и мењања решења, осим изузетно, може поднети жалба, из чега произилази да се ова решења законски третирају као првостепена. Имајући у виду све наведено, произилази да се на захтеве односно поступке за поништавање коначног решења и за укидање решења донетих у складу са одредбама претходног ЗУП, а који су поднети или започети након почетка пуне примене новог Закона, односно након 1. јуна 2017. године, имају применити одредбе закона који је на снази у моменту подношења захтева односно вођења поступка.

Аргументација која иде у прилог другом гледишту, према коме се против коначних и правноснажних решења могу користити ванредна правна средства из раније важећег ЗУП (неретроактивност ЗУП у погледу ванредних правних средстава), јесте да из одредаба члана 197. Устава РС произилази да је изузетно могуће предвидети повратно дејство поједине одредбе, када је то законом изричито предвиђено и за то дато одговарајуће образложење са аспекта јавног интереса, а да се у случају сумње о постојању или обиму ретроактивног дејства примењује уско тумачење. Повратно дејство одредаба новог ЗУП предвиђено је искључиво у ситуацијама када је одређено првостепено решење поништено или укинуто, при чему није речено по основу којих средстава је то могуће. У том смислу, према овом мишљењу поништавање или укидање првостепеног решења може се извести по основу жалбе, тужбе у управном спору (непосредно или након што другостепени орган поништи првостепено решење поступајући по основу пресуде из управног спора) или по основу ванредних правних средстава која су предвиђена претходно важећим ЗУП. Потоња ванредна правна средства ће се моћи користити још неко време (или без ограничења код оглашавања решења ништавим), док не истекну рокови за њихову употребу. Смисао повратног дејства одредаба новог ЗУП на управне ствари о којима је одлучено према одредбама раније важећег ЗУП, уколико је првостепено решење поништено или укинуто, јесте да се онемогући стално обнављање примене одредаба „старог“ ЗУП унедоглед, јер је познато да поједини управни поступци по основу различитих ванредних правних средстава, управног спора или њихове комбинације могу трајати годинама па и деценијама. С тим у вези, ако дође до поништења или укидања првостепеног решења, орган је дужан да нови првостепени поступак у „старој“ управној ствари спроведе по правилима новог ЗУП. При том, „напад“ на основу кога је првостепено решење поништено или укинуто могуће је извршити путем жалбе, тужбе или ванредног правног средства из претходно важећег ЗУП. У том смислу, овакав модел ретроактивности је смислен и оправдан, при чему не угрожава правну сигурност. О овоме говори и језичко тумачење одредбе става 2. члана 213. Закона, имајући у виду да она изричито говори о примени одредаба новог ЗУП на нове првостепене поступке у стварима о којима је одлучивано према ранијем ЗУП, али не говори да су она поништена по основу редовних или ванредних правних средстава из новог ЗУП, баш због правне сигурности. Такође, претходни ЗУП је говорио о коначно завршеним поступцима, што би пре ишло у прилог коначности, него термин окончани у смислу завршени по било ком основу. Такође, у новом ЗУП није предвиђено повратно дејство тзв. „нових“ ванредних правних средстава (Поништавање, укидање и мењање решења на препоруку Заштитника грађана), измењених услова или разлога за коришћење „старих“ ванредних правних средстава (Понављање поступка), промењеног назива и последица код разлога код којих се одређени акт може уклањати из правног поретка без временског ограничења (разлози за Оглашавање

ништавим постали су разлози за Поништавање решења без временског ограничења) и сл. Најпре, са аспекта језичког тумачења ту не би била реч о ретроактивном дејству поједине одредбе него читавог седмог дела ЗУП, Посебни случајеви уклањања и мењања решења, који обухвата велики број одредаба (чл. 175-189 са низом ставова у свом саставу). Такође, ако се термин „окончани поступци“ тумачи као коначни, поставља се питање шта ако је поступак по неком ванредном правном средству започет у време примене старог ЗУП, да ли ће се применити стари ЗУП или би се током те процедуре, од момента почетка важења новог ЗУП прешло на примену одредаба новог ЗУП, што би додатно искомпликовало процедуру са аспекта услова и рокова за примену одређеног ванредног правног средстава.

Тумачење по коме би ванредна правна средства из новог ЗУП требало да имају повратно дејство на први поглед, има најјачу аргументацију када је у питању понављање поступка. Наиме, коначно окончани поступак (правноснажност није препрека) било првостепени (чешће) или другостепени могу се поновити услед сазнања нових чињеница или прибављања нових доказа или услед нових околности (нпр. другачија одлука о претходном питању од стране надлежног органа или укидање судске одлуке). Ту изгледа, али само изгледа, нарочито када је понављање првостепеног поступка од стране првостепеног органа, да је ЗУП предвидео да ће се поступак спровести по новом ЗУП. Међутим, управо услов да је првостепено решење поништено или укинато, до чега не може да дође док се првостепени поступак не понови управо по одредбама претходног ЗУП, где ће се имајући у виду резултате првобитног поступка, до којих се дошло применом тада важећих материјалних и процесних прописа, као и резултата поновљеног поступка, у складу са одредбама старог ЗУП, одлучити да ли да се првостепено решење остави на снази или замени новим првостепеним решењем, а да се претходно решење укине или поништи. Тек од тог момента може да отпочне примена новог ЗУП на конкретну „стару“ управну ствар.

На крају, „најопасније тумачење“ са аспекта правне сигурности било би оно према коме се првостепено решење (директно или преко другостепеног решења) може нападати ванредним средствима и из старог и из новог ЗУП. То би унело хаос у погледу услова, рокова и слично.

Пажљивим разматрањем аргументације за оба мишљења, имајући у виду значај правне сигурности за сва физичка и правна лица и јавни интерес у разноврсним управним областима, начело забране ретроактивности и уско тумачење ретроактивности, ставове Уставног суда у вези са сличним питањима, као и језичко тумачење одредаба члана 213. ЗУП, преовлађује став да нови ЗУП није предвидео ретроактивну примену одредаба о ванредним правним средствима.

