

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 08-024/23-4908/4
Podgorica, 29. decembar 2023. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospodin Milorad Gogić, predsjednik

PODGORICA

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj 21. decembra 2023. godine, razmotrila **Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 39 stav 1 Zakona o upravnom sporu („Službeni list CG“, broj 54/16), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Filip Kažić, advokat iz Podgorice, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.**

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

M I Š L J E N J E

Podnosilac Inicijative navodi da se odredbom člana 39 stav 1 Zakona o upravnom sporu bitno otežava i onemogućava ostvarivanje pravne zaštite protiv upravnih akata i da je ta odredba u suprotnosti s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, te da se, s obzirom da u upravnim sporovima kao tuženo tijelo uvijek nastupa tijelo države ili jedinice lokalne samouprave, ovakvom odredbom javnopravnom organu daje privilegovan položaj i fizičkim i pravnim licima otežava pristup Upravnom sudu. Dalje, ističe je da stranka najčešće mora angažovati advokata za pokretanje upravnog spora, na koji način za nju nastaju troškovi koje neće moći naplatiti ukoliko uspije u sporu. Stoga je u neravnopravnom položaju u odnosu na drugog subjekta koji sudjeluje u ovom postupku. Takođe, ukazuje se da način zakonskog uređenja naknade troškova postupka predstavlja jednu od komponenti prava na pristup pravosuđu, koje je imanentno pravu na pravično suđenje iz člana Ustava odnosno iz člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Nadalje, ističe da se, posmatrajući način organizacije upravnog spora,

nameće ocjena da takav postupak ne može biti pravičan ukoliko se ne osigura da stranka koja izgubi spor protivnoj stranci plati troškove postupka, koji su izazvani nezakonitim aktom ili postupanjem države odnosno javnopravnih organa, da se ne može utvrditi koji legitiman cilj opravdava takvu zakonsku normu kojom je propisano da svaka stranka snosi svoje troškove upravnog spora kada Upravni sud odlučuje na nejavnoj sjednici, te da ovakvo zakonsko uređenje može biti usmjereno samo na zaštitu finansijskih interesa države. Upravni spor predstavlja kontrolni mehanizam postupanja javnopravnih organa kojima se mogu ukinuti ili ograničiti ustavna prava građana, te se, po svojim učincima, može izjednačiti i uporediti s parničnim ili krivičnim postupkom i njegovi troškovi mogu predstavljati znatan teret za tužioca, a njihova naknada ne može biti uslovljena time da li je odluka donijeta na javnoj ili nejavnoj sjednici. Mišljenja je da navedeno ukazuje da pravo na pristup sudu nije apsolutno i da je podvrgnuto ograničenjima budući da po svojoj naravi zahtijeva regulaciju države, koja u tom pitanju ima izvjesnu slobodu procjene, pa je osporenim zakonskim rješenjem učinjeno ograničenje bez objektivnih, legitimnih i ustavnopravno opravdanih razloga.

Vlada smatra da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative.

Članom 39 stav 1 Zakona o upravnom sporu propisano je da u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici.

Članom 32 Ustava Crne Gore je propisano da svako ima pravo na pravično i javno suđenje, u razumnom roku, pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

Članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda propisano je da svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se može izreći javno ali se štampa i javnost mogu isključiti sa cijelog ili dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbjednosti u demokratskom društvu kad to zahtijevaju interesi maloljetnika ili zaštita privatnog života stranaka ili u mjeri koja je, po mišljenju suda, nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.

Navedenim odredbama člana 32 Ustava i člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda propisano je pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku, pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, na način da su strankama u sudskom postupku obezbijedena osnovna materijalna i procesna prava. Nasuprot navodima podnosioca inicijative da je riječ o nepostojanju saglasnosti navedenih odredaba s odredbom člana 39 stav 1 Zakona o upravnom sporu, Vlada ističe da zakonodavac nije povrijedio

proklamovane ustavne principe i prekoračio svoja ovlaštenja za uređenje ovog pitanja. Naime, upravni spor je spor sui generis u kojem sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta. S obzirom na rezultate sprovedenog upravnog postupka i na temelju činjenica utvrđenih u istom, Upravni sud donosi odluku o da li će o predmetnom zahtjevu odlučivati na usmenoj raspravi ili na nejavnoj sjednici, s tim da je Upravni sud, saglasno članu 28 stav 2 Zakona o upravnom sporu, obavezan da sprovede usmenu raspravu ako to stranka zahtijeva u tužbi ili u odgovoru na tužbu, osim u slučaju iz člana 25 ovog zakona. Na nejavnoj sjednici Upravni sud se u sporu o zakonitosti upravnog akta ograničava na konstataciju njegove nezakonitosti. Tako da postupanje Upravnog suda ne zahtijeva za stranke ni za sud troškove spora koji pak mogu nastati prilikom postupanja i odlučivanja na usmenoj raspravi. S tim u vezi, Ustavni sud je Rješenjem, U-I br.14/14, od 10. juna 2016. godine, prilikom odlučivanja o pokretanju postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 56 stav 1 Zakona o upravnom sporu („Službeni list RCG“, broj 60/03 i „Službeni list CG“, broj 32/11), koja je po svojoj sadržini identična s osporenom odredbom važećeg Zakona o upravnom sporu, istakao da se propisivanje osporenom odredbom da svaka stranka snosi svoje troškove ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici ne može smatrati ograničenjem prava na pristup sudu, koje je nesaglasno s odredbama člana 32 Ustava i člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojim se umanjuje pristup sudu na takav način i u tolikoj mjeri da je narušena suština tog prava.

Polazeći od navedenog treba istaći da, bez obzira na svojstvo subjekta protiv kojeg se vodi spor, navedenim uređenjem se ne narušava osnovni procesni postulat ravnopravnosti stranaka u postupku. Odluka da svaka stranka snosi svoje troškove postupka vodi racionalizaciji postupka, sprečavanju nepotrebnog ponovnog izvođenja dokaza, te smanjenju troškova upravnog suđenja, s tim da ne treba zanemariti činjenicu da stranci nijesu nametnuti troškovi, kao i da stranka disponira s mogućnošću ostvarenja prava na besplatnu pravnu pomoć, u skladu s posebnim zakonom.

Na osnovu navedenog, Vlada smatra da odredba člana 39 stav 1 Zakona o upravnom sporu nije nesaglasna s Ustavom.

POTPREDSJEDNIK
Mr Aleksa Bečić

