

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 04-1269/4
Podgorica, 13. maj 2021. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj dana 6. maja 2021. godine, razmotrila **Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 39 st. 1 i 2 Zakona o upravnom sporu („Službeni list CG“ broj 54/16)**, koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Selman Adžović, advokat iz Podgorice, a Ustavni sud Crne Gore dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac je u Inicijativi u bitnom naveo da je odredba člana 39 st.1 i 2 Zakona o upravnom sporu u suprotnosti sa Ustavom Crne Gore i zakonom. Dalje je naveo da je članom 39 Zakona o upravnom sporu propisano da u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove postupka ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici, a ako sud odlučuje na usmenoj raspravi, troškovi se određuju u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje parnični postupak, što je u suprotnosti sa Ustavom Crne Gore i međunarodnim izvorima prava, te da isti dovodi do sistemskog kršenja prava stranaka na imovinu koje je zagarantovano Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Ukazao je da se povreda prava na imovinu manifestuje u dva oblika. U prvom redu, ovakvo zakonsko rješenje onemogućava stranku da nadoknadi troškove postupka nastale na ime zastupanja od strane advokata, što je njeno neotuđivo pravo u svakom drugom postupku koji u svojoj naravi sadrži element stranačja, čak i u slučajevima kad stranka uspije u sporu i kad se utvrdi povreda zakona na njenu štetu od strane javnopravnog organa, ako se radi o postupku koji je okončan bez održavanja usmene rasprave. Navodi da u jednom dijelu postupka stranke uspijevaju zaštititi svoje pravo na imovinu tako što zahtijevaju održavanje usmene rasprave čak i kad za tom procesnom radnjom nema realne potrebe. Međutim, postoji nekoliko situacija u kojima sud nije dužan održavati usmenu raspravu, zbog čega je, primjenom osporenog zakonskog rješenja, strankama apriori onemogućeno da ostvare pravo na naknadu legitimnih troškova upravnog spora.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative.

Članom 39 st. 1 i 2 Zakona o upravnom sporu propisano je da u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici, a ako sud odlučuje na usmenoj raspravi, troškovi se određuju u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje parnični postupak.

Članom 16 tač. 1 i 3 Ustava Crne Gore propisano je da se Ustavom uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda kad je to neophodno za njihovo ostvarivanje, kao i način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Saglasno tome, članom 1 Zakona o upravnom sporu uređuju se nadležnost, sastav suda i pravila postupka na osnovu kojih sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta i drugih upravnih aktivnosti, u cilju obezbjeđivanja sudske zaštite prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica i drugih stranaka, povrijeđenih postupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, ustanova i drugih subjekata koji vrše javna ovlašćenja, kao i u cilju zaštite javnog interesa kad je zakonom propisano, a član 39 u pogledu troškova postupka u upravnom sporu ako sud odlučuje na usmenoj raspravi upućuje na primjenu odredaba Zakona o parničnom postupku.

Članom 152 Zakona o parničnom postupku („Službeni list RCG“ br. 22/04, 28/05, 76/06 i „Službeni list CG“ br. 48/15, 51/17, 75/17, 62/18, 34/19 i 76/20) propisano je da je stranka koja u cjelini izgubi parnicu dužna je da protivnoj stranci i njenom umješaču nadoknadi troškove. Ako stranka djelimično uspije u parnici, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da jedna stranka nadoknadi drugoj i umješaču srazmjeran dio troškova. Sud može da odluči da jedna stranka nadoknadi sve troškove koje su protivna stranka i njen umješač imali, ako protivna stranka nije uspjela samo u srazmjerno neznatnom dijelu svog zahtjeva, a zbog tog dijela nijesu nastali posebni troškovi.

Članom 1 Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama predviđena je zaštita imovine, kao i to da svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Međutim, zadiranje u pravo iz člana 1 Protokola 1 može biti opravdano samo ako služi ostvarenju legitimnog javnog (ili opšteg) interesa. Pojam „javni interes“ ima široko značenje u ovom kontekstu. Sud državama daje široko polje slobodne procjene da utvrđuju šta je u javnom interesu i poštuje njihov sud o ovom pitanju, izuzev ako nije očigledno neutemeljen. Takođe, iz prakse Evropskog suda za ljudska prava uočava se da je u cilju zaštite imovine prioritarno i mjerodavno nacionalno pravo koje teži ostvarenju zakonitog cilja u javnom interesu. Ovakva odredba, koja proizilazi iz nacionalnog prava, u potpunosti je u skladu sa javnim interesom koji se ostvaruje putem odluka i

aktivnosti organa upravno-sudskih vlasti, a koji se ogleda u aspektu ekonomske politike i načela ekonomičnosti postupka.

Naime, upravni spor je spor o zakonitosti upravnog akta u kojem sud ocjenjuje da li je pravilno primijenjeno materijalno i procesno pravo u postupku donošenja upravnog akta. Dakle, upravni spor se uglavnom rješava na nejavnoj sjednici, na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku, osim u slučajevima kada stranka zahtijeva usmenu raspravu u kojoj se primjenjuje načelo kontradiktornosti, čiji je ishod pravosnažno riješena upravna stvar.

Sljedstveno različitoj prirodi upravnog spora kad Upravni sud odlučuje na nejavnoj sjednici ili kad odlučuje na osnovu usmene rasprave, uređeno je i pitanje troškova postupka, pa je osporenim odredbom člana 39 st.1 i 2 Zakona o upravnom sporu propisano da kad sud odlučuje na nejavnoj sjednici, svaka stranka snosi svoje troškove, a u slučaju usmene rasprave gdje sud odlučuje u skladu sa načelom kontradiktornosti, u pogledu troškova upravnog spora primjenjuju se pravila parničnog postupka. Pojašnjenja radi, načelo kontradiktornosti primarno se realizuje na usmenoj raspravi, kao stranačkom postupku i sastoji se u pravu svake procesne stranke da se izjasni o procesnim radnjama protivne stranke prije nego što nadležni sud na tim procesnim radnjama utemelji odluku. Ovo načelo usko je povezano sa načelom neposrednosti, a u direktnoj funkciji ostvarenja osnovnog načela – pravičnosti postupka. Kako na usmenoj raspravi primat ima načelo kontradiktornosti, prije svega u izvođenju dokaza i argumentaciji (na usmenoj raspravi se saslušavaju stranke, svjedoci, po potrebi vještaci i zainteresovana lica na osnovu čega može da se utvrdi u potpunosti činjenično stanje uz korišćenje dokaznog materijala), to se smatra da takva rasprava iziskuje realne troškove stranke za angažovanje punomoćnika koji je inicirao aktivnosti, nasuprot nejavnoj sjednici kad stranka nema pravo na troškove postupka bez obzira na izdatke koje je imala u upravnom sporu.

Na osnovu navedenog, smatramo da odredba člana 39 st. 1 i 2 Zakona o upravnom sporu nije nesaglasna sa Ustavom Crne Gore.

PREDSJEDNIK
Prof. dr Zdravko Krivokapić

