



Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Br: 05-02-430/25-2627/2

Podgorica, 13.02.2025. godine

Za: MINISTARSTVO PRAVDE, Vuka Karadžića 3, Podgorica
gospodinu, mr Bojanu Božoviću, ministru

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom sporu

Veza: Vaš akt br. 10-081/24-12948/2 od 29.01.2025. godine

Poštovani gospodine Božoviću,

Povodom *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom sporu*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izveštaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni materijal, utvrđeno je da se predloženim zakonom predviđaju nova zakonska rješenja u pogledu stope ažurnosti i dužine trajanja postupka, obezbjeđivanje prava građana na suđenjima u razumnom roku, a sve u cilju povećanja djelotvornosti rada Upravnog suda. Takođe, predloženim rješenjima spriječila bi se zloupotreba procesnih prava od strane stranaka koje pokreću veliki broj postupaka pred Upravnim sudom protiv istog tuženog, isključivo zbog ostvarivanja prava na nadoknadu sudskih troškova.

U tekstu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom sporu i Izveštaju o analizi uticaja propisa u djelu procjene fiskalnog uticaja, navedeno je da za implementaciju predmetnog Predloga nijesu potrebna izdvajanja finansijskih sredstava iz Budžeta Crne Gore. Takođe, navedeno je da sprovođenjem Zakona ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze, kao i da nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijska obaveza.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija sa aspekta državnog budžeta, nema primjedbi na *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom sporu*.

S poštovanjem,



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

MINISTARSTVO PRAVDE

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom sporu

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom sporu pristupilo se radi prevazilaženja problema koji su se pojavili u praktičnoj primjeni ovog propisa, a koji su uticali na efikasnost upravnog spora, njegovo trajanje i djelotvornost sudske zaštite.

Najznačajniji uzroci problema ogledaju se u sadašnjim zakonskim rješenjima koja se odnose na usmenu raspravu, a koja predviđaju da je sud dužan sprovesti raspravu uvijek kada to stranke zahtijevaju, troškove postupka koji su dosuđivani samo u slučaju kada je održavana javna rasprava, odlučivanje u sporu pune jurisdikcije i pravne posljedice nepostupanja po presudi.

Posljedice problema ogledale su se u povećanom prilivu predmeta pred Upravnim sudom u prethodnom periodu, značajnoj oporećenosti rada sudija ovog suda, značajnom broju održavanja usmenih rasprava, povećanju broja kontrolnih zahtjeva za ubrzanje postupka.

Bez izmjena i dopuna Zakona o upravnom sporu ("status quo" opcija) ne bi se mogli prevazići nedostaci primijećeni u praktičnoj primjeni ovog propisa, kao ni bitnije uticati na smanjenje opterećenosti rada sudija ovog suda, uslovljenih velikim prilivom predmeta i brojem održanih usmenih rasprava, a samim tim ni doprinijeti djelotvornijoj pravnoj zaštiti korisnika usluga ovog suda.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Predloženim zakonom predviđaju se nova zakonska rješenja čiji je cilj povećanje djelotvornosti rada Upravnog suda, posebno u pogledu stope ažurnosti i dužine trajanja postupka, kao i obezbjeđenje prava građana na suđenje u razumnom roku. Takođe, uređenja poput propisivanja roka za podnošenje tužbe od strane zainteresovanog lica i tužbe zbog ćutanja uprave, dokaza koje je nužno dostaviti uz tužbu zbog ćutanja uprave, proširenjem razloga za odbačaj tužbe iz procesnih razloga, kao i propisivanjem izuzetaka kad se usmena rasprava neće sprovoditi u bitnom će se postupak pred Upravnim sudom učiniti efikasnijim.

Predložena rješenja imaju za cilj i da spriječe zloupotrebu procesnih prava od strane stranaka koje pokreću veliki broj postupaka pred Upravnim sudom protiv istog tuženog, isključivo zbog ostvarivanja prava na nadokadu sudskih troškova.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Izmjene i dopune predmetnog zakona jedini su prepoznati način koji će omogućiti stvaranje neophodnih

uslova za ispunjenje postavljenih ciljeva i rješavanje prepoznatih problema.

Bez izmjena i dopuna Zakona o upravnom sporu („status quo“ opcija) ne bi se mogli prevazići nedostaci primijećeni u praktičnoj primjeni ovog propisa, kao ni bitnije uticati na smanjenje opterećenosti rada sudija ovog suda, uslovljenih velikim prilivom predmeta i brojem održanih usmenih rasprava, a samim tim ni doprinijeti djelotvornijoj pravnoj zaštiti korisnika usluga ovog suda.

Donošenje predloženog propisa, odnosno regulatorna opcija, je najdjelotvorniji način za uklanjanje nedostataka u praktičnoj primjeni i najbolja opcija u cilju djelotvornog funkcionisanja Upravnog suda, efikasnosti suđenja i rasterećenja obima predmeta sudija, iz kog razloga je jedina preferirana opcija.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Positivni efekti predloženih izmjena i dopuna odraziće se na rad Upravnog suda na način što će unaprijediti efikasnost rada ovog suda, kao i djelotvornost pravne zaštite stranaka u postupcima pred ovim sudom. Naime, donošenje ovog zakona smanjiće se priliv predmeta pred Upravnim sudom Crne Gore, opterećenost rada sudija ovog suda, broj kontrolnih zahtjeva za ubrzanje postupka. Pored toga izmjena odredbi koje se odnose na usmenu raspravu i troškove postupka doprinijeće smanjenju broja usmenih rasprava pred Upravnim sudom, odnosno smanjenju dužine trajanja postupka pred ovim sudom i u krajnjem povećanju efikasnosti rada ovog suda. Na taj način povećaće se djelotvornost pravne zaštite stranaka u upravno-sudskom postupku. Nema negativnih uticaja predloženih zakonskih rješenja na građane i privredu.

Donošenjem zakona neće se stvoriti troškovi građanima i privredi.

Donošenjem zakona neće se stvoriti dodatni troškovi.

Donošenjem ovog zakona ne utiče na stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju.

Donošenjem ovog zakona neće se stvoriti administrativna opterećenja i biznis barijere.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

Za implementaciju ovog zakona nije potrebno obezbjeđivati finansijska sredstava jednokratno ili tokom određenog vremenskog perioda.

Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.
Za implementaciju ovog zakona iz budžeta Crne Gore nije potrebno obezbjeđivati dodatna finansijska sredstva.

Nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze.

Implementacijom ovog zakona neće se ostvariti prihod za Budžet Crne Gore.

Nijesu postojale sugestije Ministarstva finansija na predlog propisa.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, obrazložiti

U cilju prevazilaženja problema uočenih u implementaciji Zakona o upravnom sporu u okviru projekta sa OECD/SIGMA i njihovim ekspertima izrađene su dvije analize koje su imale za cilj unaprjeđenje rada suda, kao i usklađivanje ovog zakona sa evropskim upravno-pravnim okvirom. Analize su ukazale da je potrebno pristupiti izmjenama ovog zakona kako bi se doprinijelo poboljšanju efikasnosti rada suda i iz razloga usklađivanja sudske prakse sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, posebno kada se radi o pružanju sudske zaštite u razumnom roku kako je to predviđeno članom 6 stav 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava.

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom sporu usklađen je sa komentarima eksperata SIGMA-e (Timo Ligi, viši savjetnik SIGMA, Andrej Kmecl, sudija Upravnog suda Republike Slovenije i Viljem Lapima, predsjednik Okružnog suda u Talinu), koji su učestvovali u izradi ovog propisa.

Objavljen je poziv za konsultovanje zainteresovane javnosti i nevladinih organizacija u pripremi Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom sporu.

<https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-konsultovanju-zainteresovane-javnosti-u-postupku-pripreme-nacrta-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-upravnom-sporu>

Sugestija i predloga nije bilo u postupku konsultovanja javnosti i nevladinih organizacija.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Nema potencijalnih prepreka za implementaciju ovog zakona.

Usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom sporu postićiće se poboljšanje efikasnosti upravnog spora i djelotvornost sudske zaštite.

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su smanjenje priliva predmeta pred Upravnim sudom Crne Gore, smanjenje opterećenosti rada sudija ovog suda, smanjenja broja kontrolnih zahtjeva za ubrzanje postupka.

Ministarstvo pravde je zaduženo za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene ovog zakona.

Podgorica, 07.2.2025. godine



MINISTAR
mr Bojan Božović

ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O UPRAVNOM SPORU

Član 1

U Zakonu o upravnom sporu („Službeni list CG“, br. 54/16 i 11/24) član 2 mijenja se i glasi:

“U upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta, kao i druge upravne aktivnosti kojom se utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica, kad je to zakonom propisano, kao i u slučaju propuštanja javnopravnog organa da odluči o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke, odnosno da preduzme upravnu aktivnost.”

Član 2

Poslije člana 3 dodaje se novi član koji glasi:

“Načelo djelotvornosti

Član 3a

Sud će upravni spor sprovesti bez odugovlačenja, uz izbjegavanje nepotrebnih radnji i troškova, onemogućiti zloupotrebu prava stranaka i odluku donijeti u razumnom roku.”

Član 3

U članu 12 stav 1 riječi: “nije dozvoljena žalba” zamjenjuju se riječima: “se ne može izjaviti žalba”.

Član 4

U članu 15 stav 2 mijenja se i glasi:

”Ako je javnopravni organ odbio predlog za odlaganje izvršenja do donošenja pravosnažne odluke u upravnoj stvari ili po predlogu nije odlučio u roku od pet dana od dana prijema predloga, sud može po zahtjevu stranke odložiti izvršenje upravnog akta ili pravno dejstvo druge upravne aktivnosti do donošenja sudske odluke, ako bi se izvršenjem upravnog akta ili pravnim dejstvom druge upravne aktivnosti tužiocu nanijela nenadoknadiva šteta, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanijela šteta koja bi se teško mogla nadoknaditi protivnoj stranci, odnosno zainteresovanom licu.”

Član 5

U članu 16 stav 3 alineja 1 mijenja se i glasi:

“- obustave postupka u skladu sa članom 20 stav 2 i članom 26 st. 3 i 5 ovog zakona, odbacivanja tužbe u skladu sa članom 21 st. 2 i 3 i članom 22 stav 1 tačka 1 i tač. 3 do 7 ovog zakona;”.

Na kraju alineje 3 tačka se zamjenjuje tačka-zarezom i dodaje nova alineja koja glasi:

“- donošenja odluke iz člana 28 stav 3 tačka 3 ovog zakona.”.

Član 6

Član 17 mijenja se i glasi:

“Tužba se podnosi u roku od 20 dana od dana dostavljanja akta stranci, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.

U roku iz stava 1 ovog člana tužbu može podnijeti i zainteresovano lice, ako mu je upravni akt dostavljen, a ako mu nije dostavljen, tužbu može podnijeti u roku od 20 dana od dana saznanja za upravni akt, a najkasnije u roku od tri mjeseca od dana dostavljanja upravnog akta stranci u čiju je korist donijet.

Tužba zbog ćutanja uprave podnosi se najranije sedmog dana od dana proteka roka propisanog za donošenje upravnog akta.”

Član 7

U članu 19 stav 1 riječi: “tužbe i tužbeni zahtjev.” zamjenjuju se riječima: “tužbe, tužbeni zahtjev i potpis podnosioca.”.

Poslije stava 2 dodaje se novi stav koji glasi:

“Uz tužbu zbog ćutanja uprave podnosi se kopija predmetnog zahtjeva, odnosno žalbe ili drugog podneska, kao i dokaz da su predati nadležnom organu.”

Dosadašnji st. 3 i 4 postaju st. 4 i 5.

Član 8

U članu 20 stav 2 poslije riječi: “Upravni sud će” dodaju se zarez i riječi: “u roku od 60 dana od dana prijema obavještenja o odustanku”.

Član 9

U članu 21 st. 2 i 3 riječ ”odbiti” zamjenjuje se riječju ”odbaciti”.

Član 10

Član 22 mijenja se i glasi:

”Odbacivanje tužbe iz procesnih razloga

Član 22

Upravni sud će rješenjem odbaciti tužbu ako utvrdi da:

- 1) je tužba neblagovremena ili je podnijeta prije vremena;
- 2) akt koji se tužbom osporava nije upravni akt, odnosno akt o upravnoj aktivnosti u smislu zakona kojim se uređuje upravni postupak;
- 3) je očigledno da se upravnim aktom ili drugom upravnom aktivnošću koja se tužbom osporava ne dira u pravo tužioca ili u njegov pravni interes;
- 4) protiv upravnog akta ili druge upravne aktivnosti koja se tužbom osporava nije uopšte ili nije blagovremeno izjavljen pravni lijek koji je u skladu sa zakonom mogao biti izjavljen;
- 5) utvrdi da je između istih stranaka, povodom istog zahtjeva, u toku upravni spor;
- 6) je u pitanju pravosnažno presuđena stvar;
- 7) je osporeni upravni akt već poništen po tužbi druge stranke;
- 8) uz tužbu podnijetu zbog ćutanja uprave nijesu priloženi svi dokazi;

9) se saglasno članu 13 stav 1 tačka 2 ovog zakona upravni spor ne može voditi.

Zbog razloga iz stava 1 ovog člana, Upravni sud može odbaciti tužbu u toku cijelog postupka.”

Član 11

U članu 23 i članu 27 stav 1 riječ ”odbije” zamjenjuje se riječju ”odbaci”.

Član 12

Poslije člana 23 dodaje se novi član koji glasi:

“Spajanje i razdvajanje postupka

Član 23a

Ako pred Upravnim sudom teče više postupaka između istih lica ili u kojima je isto lice protivnik više tužilaca ili više tuženih, sud može rješenjem spojiti te postupke radi zajedničkog raspravljanja, ako bi se time ubrzalo raspravljanje ili smanjili troškovi i u tim slučajevima donijeti zajedničku odluku.

Sud može rješenjem odrediti da se odvojeno raspravlja o pojedinim zahtjevima iz iste tužbe i nakon završetka odvojenog raspravljanja donijeti posebne odluke o tim zahtjevima.

Protiv rješenja iz st. 1 i 2 žalba nije dozvoljena.“

Član 13

U članu 26 stav 2 poslije riječi: “odnosno upravnu aktivnost” tačka se zamjenjuje zarezom i dodaju riječi: “osim u slučaju iz stava 5 ovog člana.”.

Stav 3 mijenja se i glasi:

“Ako tužilac u slučaju iz stava 2 ovog člana izjavi da je naknadno donijetim aktom ili preduzetom drugom upravnom aktivnošću zadovoljan ili se ne izjasni u ostavljenom roku Upravni sud će, u roku od 60 dana od dana isteka roka za izjašnjenje, donijeti rješenje kojim se smatra da je tužba povučena.”

Poslije stava 4 dodaje se novi stav koji glasi:

“Ako se u toku postupka po tužbi zbog ćutanja uprave utvrdi da je stranka podnijela tužbu protiv naknadno donesenog upravnog akta javnopravnog organa, postupak po tužbi zbog ćutanja uprave će se obustaviti, najkasnije u roku od 60 dana od dana saznanja za tužbu protiv naknadno donesenog upravnog akta.”

Član 14

U članu 28 poslije stava 2 dodaje se novi stav koji glasi:

”Izuzetno od stava 2 ovog člana, Upravni sud može da riješi spor bez sprovođenja usmene rasprave ako:

- 1) je među strankama sporna samo primjena materijalnog prava;
- 2) je na osnovu spisa predmeta očigledno da tužbu treba usvojiti, a zainteresovano lice nije uzelo učešće u upravnom sporu;
- 3) je tužba podnijeta zbog ćutanja uprave, a sud ocijeni da presudom treba obavezati javnopravni organ da odluči o zahtjevu stranke;

4) su se stranke pisanim putem saglasile da se upravna stvar rješava na nejavnoj sjednici.”

Član 15

Član 29 mijenja se i glasi:

“Videokonferencija

Član 29

Usmena rasprava se može održati putem zvučnog i vizuelnog prenosa (videokonferencija).”

Član 16

U članu 30 st. 2 i 3 mijenjaju se i glase:

“Vijeće može odlučiti da sudija izvjestilac rukovodi usmenom raspravom.

O sprovedenoj usmenoj raspravi vodi se zapisnik koji potpisuju predsjednik vijeća, stranke i zapisničar.”

Član 17

U članu 32 poslije stava 2 dodaju se dva nova stava koji glase:

”Kad sud ocijeni da je predmet upravnog spora dovoljno raspravljen zaključice raspravu.

Usmena rasprava se može ponovo otvoriti ako je to neophodno radi razjašnjenja pojedinih važnih pitanja.”

Član 18

Član 36 mijenja se i glasi:

”Ako Upravni sud poništi osporeni akt, a priroda upravne stvari mu to dozvoljava, može sam odlučiti o predmetnoj upravnoj stvari, ako:

- 1) je sam utvrdio činjenično stanje na usmenoj raspravi;
- 2) bi ponovno vođenje upravnog postupka izazvalo za tužioca štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi;
- 3) je na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očigledno da je činjenično stanje drukčije od onog koje je utvrđeno u upravnom postupku;
- 4) su sve odlučne činjenice utvrđene, a zbog pogrešne primjene materijalnog prava treba donijeti drukčiju odluku.

Upravni sud može sam odlučiti o predmetnoj upravnoj stvari i u slučaju kad nadležni drugostepeni javnopravni organ nije donio upravni akt u zakonom propisanom roku.

Upravni sud će sam da riješi predmetnu upravnu stvar kad priroda stvari to dozvoljava, ako je u istom sporu već poništen upravni akt, a tuženi javnopravni organ nije u potpunosti postupio po presudi.

Kad Upravni sud sam odlučuje o predmetnoj upravnoj stvari može i sam utvrditi činjenično stanje i na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja donijeti presudu.

Odluka iz st. 1 do 4 ovog člana u svemu zamjenjuje upravni akt.”

Član 19

U članu 38 stav 1 riječi: "predsjednika vijeća, članova vijeća i zapisničara;" zamjenjuju se riječima: "predsjednika vijeća i članova vijeća,;", poslije riječi "donijeta" stavlja se tačka-zarez, a riječi: "i objavljena," brišu se.

Član 20

Član 39 mijenja se i glasi:

"O troškovima postupka sud odlučuje u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje parnični postupak."

Član 21

U članu 52 stav 1 riječ "odbiti" zamjenjuje se riječju "odbaciti".

U stavu 2 riječ "odbije" zamjenjuje se riječju "odbaci".

Poslije stava 2 dodaje se novi stav koji glasi:

„U postupku zbog okolnosti iz člana 48 stav 1 tačka 7 ovog zakona Upravni sud je vezan pravnim stanovištem izraženim u konačnoj presudi Evropskog suda za ljudska prava kojom je utvrđena povreda ljudskog prava ili osnovne slobode.“

Član 22

Član 57 mijenja se i glasi:

"Pravne posljedice nedonošenja akta u izvršenju presude

Član 57

Ako tuženi javnopravni organ poslije donošenja presude Upravnog suda kojom se njegov akt poništava, ne donese odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, novi akt u tom postupku ili u tom roku ne donese akt u izvršenju presude Upravnog suda iz člana 35 stav 3 ovog zakona, stranka može, posebnim podneskom, tražiti donošenje takvog akta.

Ako tuženi javnopravni organ ne donese akt iz stava 1 ovog člana, u roku od sedam dana od dana podnošenja podneska, stranka može podnijeti tužbu Upravnom sudu.

Po tužbi iz stava 2 ovog člana, Upravni sud će zatražiti od tuženog javnopravnog organa obavještenje o razlozima zbog kojih nije donio akt.

Obavještenje iz stava 3 ovog člana tuženi javnopravni organ je dužan da dostavi odmah, a najkasnije u roku od sedam dana.

Ako u roku iz stava 4 ovog člana, tuženi javnopravni organ ne dostavi obavještenje ili u dostavljenom obavještenju nijesu dati opravdani razlozi za neizvršenje presude Upravnog suda iz člana 35 stav 3 ovog zakona, Upravni sud je dužan da sam riješi predmetnu upravnu stvar kad priroda stvari to dozvoljava.

Ako su u dostavljenom obavještenju iz stava 3 ovog člana dati opravdani razlozi za neizvršenje presude Upravnog suda iz člana 35 stav 3 ovog zakona ili priroda stvari ne dozvoljava da Upravni sud sam riješi predmetnu upravnu stvar, sud će presudom obavezati tuženi javnopravni organ da riješi predmetnu upravnu stvar u naknadnom roku.

Presudu iz stava 5 ovog člana, Upravni sud će dostaviti organu nadležnom za izvršenje upravnog akta i o tome istovremeno obavijestiti organ koji vrši nadzor nad tim organom.

Organ koji vrši nadzor nad tuženim javnopravnim organom dužan je da obavijesti Upravni sud o preduzetim mjerama u roku od 30 dana.

Organ nadležan za izvršenje upravnog akta dužan je da, bez odlaganja, izvrši presudu iz stava 5 ovog člana.”

Član 23

U članu 58 stav 1 mijenja se i glasi:

”Ako tuženi javnopravni organ, nakon što Upravni sud poništi akt tog organa, ne donese akt u skladu sa presudom suda, a tužilac podnese novu tužbu, sud će postupiti saglasno članu 36 stav 3 ovog zakona.”

Član 24

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

O B R A Z L O Ž E N J E

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom sporu, sadržan je članu 16 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se zakonom u skladu sa Ustavom uređuje način ostvarivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje, kao i način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje, druga pitanja od interesa za državu.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom sporu pristupilo se radi prevazilaženja problema koji su se pojavili u praktičnoj primjeni ovog propisa, a koji su uticali na efikasnost upravnog spora i djelotvornost sudske zaštite. Teškoće su se ogledale u povećanom prilivu predmeta pred Upravnim sudom, značajnoj opterećenosti rada sudija ovog suda, značajnom broju održavanja usmenih rasprava, povećanju broja kontrolnih zahtjeva za ubrzanje postupka i značajnim iznosima koji se plaćaju za povredu prava na suđenje u razumnom roku u upravnom postupku i upravnom sporu.

U cilju prevazilaženja navedenih problema iniciran je projekat sa OECD/SIGMA organizacijom sa svrhom unaprjeđenja rada suda, kao i za usklađivanje domaćih zakona sa evropskim upravno-pravnim okvirom. Tokom ovog projekta izrađene su dvije analize u sklopu kojih je sprovedena preliminarna procjena funkcionisanja Zakona o upravnom sporu, kao i identifikovanje problema vezanih za njegovu primjenu. Analize su ukazale da je potrebno pristupiti izmjenama ovog zakona kako bi se doprinijelo poboljšanju efikasnosti rada suda i iz razloga usklađivanja sudske prakse sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, posebno kada se radi o pružanju sudske zaštite u razumnom roku kako je to predviđeno članom 6 stav 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava. U krajnjem, navedene izmjene imaju za cilj povećanje djelotvornosti rada suda, posebno u pogledu stope ažurnosti i dužine trajanja postupka, kao i obezbjeđenje prava građana na suđenje u razumnom roku.

III. USAGLAŠENOST SA PRAVNOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE I POTVRDENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Ne postoje propisi Evropske unije sa kojima je trebalo izvršiti usaglašavanje ovog zakona.

IV. OBJAŠNENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Članom 1 Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom sporu mijenja se član 2 važećeg zakona i precizira da se u upravnom sporu, pored situacija propisanih važećim zakonom, odlučuje i u slučaju propuštanja javnopravnog organa da odluči o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke, odnosno da preduzme upravnu aktivnost. Ova izmjena predložena je u cilju usaglašavanja sa odredbama Zakona o upravnom postupku.

U članu 2 definisano je načelo djelotvornosti, kao jedno od osnovnih načela u upravnom sporu.

Članom 3 riječi: "nije dozvoljena žalba" u članu 12 stav 1 zamjenjuju se riječima: "se ne može izjaviti žalba", radi terminološke usklađenosti sa Zakonom o upravnom postupku.

Članom 4 Predloga zakona mijenja se član 15 stav 2 važećeg zakona, na način da ako je javnopravni organ odbio predlog za odlaganje izvršenja do donošenja pravosnažne odluke u upravnoj stvari ili po predlogu nije odlučio u roku od pet dana od dana prijema predloga, sud može po zahtjevu stranke odložiti izvršenje upravnog akta ili pravno dejstvo druge upravne aktivnosti do donošenja sudske odluke, ako bi se izvršenjem upravnog akta ili pravnim dejstvom druge upravne aktivnosti tužiocu nanijela nenadoknadviva šteta, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanijela šteta koja bi se teško mogla nadoknaditi protivnoj stranci, odnosno zainteresovanom licu.

Članom 5 Predloga zakona važeći član 16 se mijenja i dopunjuje na način što se proširuju slučajevi u kojima o tužbi odlučuje sudija pojedinac.

Članom 6 Predloga zakona preciziraju se subjektivni i objektivni rok u kome zainteresovano lice može podnijeti tužbu, kao i rok u kom tužilac može podnijeti tužbu zbog ćutanja uprave.

Članom 7 dopunjava se član 19 važećeg zakona u odnosu na sadržaj tužbe, pa je tako precizirano da tužba pored podataka koji su već navedeni treba da sadrži i potpis podnosioca, te je precizirano i koji se dokazi dostavljaju uz tužbu koja se podnosi zbog ćutanja uprave.

U članu 8 propisuje se rok od 60 dana za obustavu postupka u slučaju odustanka tužioca od tužbe.

Članovima 9, 12 i 21 Predloga zakona termin "odbiti" u članovima 21, 23, 27 i 52 važećeg zakona zamjenjuje se terminom "odbaciti".

Članom 10 Predloga zakona propisuju se tri nova razloga usljed kojih će Upravni sud odbaciti tužbu iz procesnih razloga.

Članom 11 normira se institut spajanje postupaka radi zajedničkog raspravljanja iz razloga efikasnosti i ekonomičnosti, u slučaju kad pred Upravnim sudom teče više postupaka između istih lica u kojima je isto lice protivnik raznih tužilaca ili raznih tuženih.

Članom 13 Predloga zakona mijenja se i dopunjuje se član 26 važećeg zakona, na način da se predviđa situacija u kojoj će se smatrati da je tužba povučena, te propisuje nova situacija u kojoj će Upravni sud obustaviti postupak.

Članom 14 Predloga zakona propisuju se slučajevi u kojima sud, izuzetno od obaveze sprovođenja usmene rasprave na zahtjev stranke, može riješiti spor bez održavanja usmene rasprave, i to ako: 1) je među strankama sporna samo primjena materijalnog prava; 2) je na osnovu spisa predmeta očigledno da tužbu treba usvojiti, a zainteresovana stranka nije uzela učešće u upravnom sporu; 3) je tužba podnijeta zbog ćutanja uprave, a sud nađe da presudom treba obavezati organ da odluči o zahtjevu stranke; 4) su se stranke saglasile da se stvar rješava pisanim putem na nejavnoj sjednici.

Članom 15 Predloga zakona član 29 mijenja se i glasi "Videokonferencija", pa se uvodi mogućnost održavanja usmene rasprave putem zvučnog i vizuelnog prenosa (videokonferencija). Mogućnost korišćenja elektronskih komunikacija i video konferencija u upravnom sudskom procesu predlaže se kao neophodna prilikom rješavanja izazova nastalih nedavnom krizom izazvanom epidemiološkom situacijom COVID - 19.

Članom 16 Predloga zakona mijenja se stav 2 u članu 30 važećeg zakona na način što se predviđa da vijeće može odlučiti da sudija izvjestilac rukovodi usmenom raspravom, dok se stav 3 mijenja se na način što se precizira da pored predsjednika vijeća i zapisničara, zapisnik o usmenoj raspravi potpisuje i stranka.

U članu 17 Predloga zakona dopunjuje se član 32 važećeg zakona kojim se uređuje tok usmene rasprave i precizira se kada će sud zaključiti raspravu, kao i kada raspravu može ponovo otvoriti.

Članom 18 Predloga zakona mijenja se član 36 važećeg zakona i propisuju slučajevi u kojima Upravni sud može odlučiti u sporu pune jurisdikcije, kao i kada je sud dužan da sam riješi predmetnu upravnu stvar kada priroda stvari to dozvoljava. Ako Upravni sud poništi osporeni akt, a priroda upravne stvari mu to dozvoljava, može sam odlučiti o predmetnoj upravnoj stvari, ako: 1) je sam utvrdio činjenično stanje na usmenoj raspravi; 2) bi ponovno vođenje upravnog postupka izazvalo za tužioca štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi; 3) je na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očigledno da je činjenično stanje drukčije od onog koje je utvrđeno u upravnom postupku; 4) su sve odlučne činjenice utvrđene, a zbog pogrešne primjene materijalnog prava treba donijeti drukčiju odluku. U sporu pune jurisdikcije Upravni sud može odlučiti i ako nadležni drugostepeni javnopravni organ nije donio akt u zakonom propisanom roku. Upravni sud je dužan sam riješiti predmetnu upravnu stvar kad priroda stvari to dozvoljava ako je: u istom sporu već poništen akt, a tuženi javnopravni organ nije u potpunosti postupio po presudi. Kada odlučuje u sporu pune jurisdikcije Upravni sud može i sam utvrditi činjenično stanje i na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja donijeti presudu. Odluka donijeta u sporu pune jurisdikcije u svemu zamjenjuje upravni akt.

Članom 20 Predloga zakona mijenja se član 39 važećeg zakona (troškovi postupka) i propisuje se da se o troškovima postupka odlučuje shodnom primjenom zakona kojim se uređuje parnični postupak.

U članu 21 predviđa se, između ostalog, novi stav 3 kojim se propisuje da je u slučaju ponavljanja postupka iz razloga iz člana 48 stav 1 tačka 7 Upravni sud vezan pravnim stanovištem izraženim u konačnoj presudi Evropskog suda za ljudska prava kojom je utvrđena povreda ljudskog prava ili osnovne slobode.

Članom 22 Predloga zakona mijenja se član 57 važećeg zakona u cilju detaljnijeg propisivanja pravnih posljedica nedonošenja akta u izvršenju presude Upravnog suda, kao i postupka kada javnopravni organ ne postupi po presudi ovog suda.

Članom 23 Predloga zakona mijenja se član 58 stav 1 važećeg zakona, koji reguliše pravne posljedice ponovljenog nepostupanja po presudi, pa će tako Upravni sud postupiti saglasno članu 36 stav 3 ovog zakona, ako tuženi javnopravni organ nakon što ovaj sud poništi akt tog organa ne donese akt u skladu sa presudom suda, a tužilac podnese novu tužbu.

Članom 24 Predloga zakona propisuje se njegovo stupanje na snagu.

V. PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbijediti dodatna sredstva u Budžetu Crne Gore.



Crna Gora
Sekretarijat za zakonodavstvo

Adresa: Vuka Karadžića br. 3
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 231-535
fax: +382 20 231-592
www.gov.me/szz

Broj: 02-040/25-167/2

7. februara 2025. godine

Za: **Ministarstvo pravde**
Gospodinu mr Bojanu Božoviću, ministru

Veza: Br: 06-040/24-8704/6 od 6. februara 2025. godine

Predmet: **Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o
upravnom sporu**

Poštovani gospodine Božoviću,

Na **PREDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O
UPRAVNOM SPORU**, iz okvira nadležnosti ovog Sekretarijata, nemamo primjedbi.

