

USTAVNI SUD CRNE GORE

PODGORICA

Vlada Crne Gore, na sjednici od _____2025. godine, razmotrila je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 53 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), koju je podnio Aleksa Markuš, i daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac inicijative u bitnom navodi da odredba člana 53 Zakona o upravnom postupku koji glasi: „Stranka koja je potpuno poslovno sposobna može sama vršiti radnje u upravnom postupku (procesna sposobnost) ili uz pomoć zastupnika, odnosno punomoćnika, u skladu sa ovim zakonom“, nije u skladu sa garancijama prava i sloboda iz Ustava Crne Gore (član 51) i međunarodnih ugovora o ljudskim pravima koji obavezuju Crnu Goru (član 10 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda), pa predlaže da se proglašeno neustavnim. Nadalje navodi odredbu člana 51 Ustava Crne Gore kojim je propisano da svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlaštenja; odredbu člana 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list CG“, br.44/12 i 30/17) kojim je propisano da svako domaće i strano fizičko i pravno lice ima pravo na pristup informacijama, bez obaveze da navodi razloge i objašnjava interes traženja informacija; odredbu člana 27 istog zakona, kojim je propisano da organ vlasti rješava o zahtjevu za pristup informaciji po pravilima opšteg upravnog postupka, bez sprovođenja usmene rasprave, ako ovim zakonom nije drukčije određeno; odredbu člana 5 Porodičnog zakona kojim je propisano da dijete je svako lice do navršenih 18 godina života, odredbu člana 13 stav 2 istog zakona kojim je propisano da potpuna poslovna sposobnost stiže se punoljetstvom ili sklapanjem braka prije punoljetstva uz dozvolu suda; odredbu člana 2 Zakona o mladima, kojim je propisano da mladi, u smislu ovog zakona, su lica od navršenih 15 do navršenih 30 godina života i odredbu člana 8 istog zakona kojim je propisano da svi mladi su jednaki u ostvarivanju prava, bez obzira na uzrast, fizičku sposobnost, fizički izgled, zdravstveno stanje, invaliditet, nacionalnu, rasnu, etničku ili vjersku pripadnost, pol, jezik, političko opredjeljenje, društveno porijeklo i imovinsko stanje, seksualnu orijentaciju, rodni identitet i drugo lično svojstvo. Takođe ističe da ova inicijativa ima utemeljenje u situaciji kada maloljetno lice (dakle lice do 18 godina života) – zakonski prepoznato kroz kategoriju mladih iz člana 2 Zakona o mladima, podnese zahtjev za slobodan pristup informacijama kod javnopravnih organa vlasti u skladu sa članom 51 Ustava Crne Gore i članom 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a organ vlasti mu odbije zahtjev, jer je članom 27 istog zakona propisano da organ vlasti rješava o zahtjevu po pravilima opšteg upravnog postupka, pozivajući se u obrazloženju rješenja na član 53 Zakona o upravnom postupku, koji je kako se navodi direktno u koliziji sa članom 51 Ustava Crne Gore i članom 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, jer oba člana oba ova dokumenta počinju sa “svako...”, što predstavlja neodređenu i samim tim cjelokupnu populaciju koja je zainteresovana za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama. U nastavku ističe, da je odredbom člana 8 Zakona o mladima, između ostalog, propisano da su svi mladi jednaki u ostvarivanju prava, bez obzira na uzrast, a da je odredbom člana 2 istog zakona propisano da su mlade osobe (od 15 do 30 godina), pa je nejasno kako mladi ljudi mogu da koriste ustavna i zakonska prava koja im se jemče,

ako prema Zakonu o upravnom postupku stranka ne može biti poslovno (ne) sposobno lice koje i u skladu sa Zakonom o mladima i odredbama Ustava i Zakona o slobodnom pristupu informacijama u dijelu koji se tiče ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama piše „SVAKO ima pravo na pristup informacijama“. U konačnom, podnosilac inicijative smatra da sva 3 dokumenta (Ustav, Zakon o mladima i Zakon o slobodnom pristupu informacijama), protivni su odredbi i kasnijim pravnim dejstvima svih upravnih postupaka koji se vode u skladu sa spornim članom 53 Zakona o upravnom postupku, pa predlaže da se navedeni član proglasi neustavnim.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnesene inicijative.

Članom 53 Zakona o upravnom postupku Crne Gore ("Službeni list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), propisano je da stranka koja je potpuno poslovno sposobna može sama vršiti radnje u upravnom postupku (procesna sposobnost) ili uz pomoć zastupnika, odnosno punomoćnika, u skladu sa ovim zakonom.

Ustavom je propisano da svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja (član 51 stav 1).

Članom 10 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda regulisano je pravo na slobodu izražavanja, na način da svako ima pravo na slobodu izražavanja.

Ističemo da je članom 53 Zakona o upravnom postupku propisana procesna sposobnost stranke, tj. ko može samostalno da učestvuje u upravnom postupku. Ova odredba ima isključivo procesni karakter i odnosi se na pravnu (procesnu) sposobnost stranke u postupku. Njena svrha nije da ograniči pravo nekog lica da inicira postupak, već da obezbijedi pravilno zastupanje lica koje zbog uzrasta ili poslovne nesposobnosti ne može samostalno preduzimati pravne radnje. Drugim riječima, maloljetno lice ima pravo da traži informaciju, ali je postupanje pred organom vlasti moguće samo preko zakonskog zastupnika, u skladu sa opštim pravilima pravnog zastupanja. Ustav ne određuje precizno kada maloljetno lice stiče poslovnu sposobnost, već je to uređeno Porodičnim zakonom Crne Gore kroz odredbu člana 13, kojim je propisano da se punoljetstvo stiče sa navršenom 18 godinom života.

Osporeni član 53 Zakona o upravnom postupku nije u suprotnosti sa članom 51 Ustava s obzirom da se tim članom garantuje sadržaj prava, ali ne uređuje način njegovog ostvarivanja. Način ostvarivanja, odnosno procesna pravila, uređuju se posebnim zakonima, što je u potpunosti u skladu sa članom 16 Ustava, kojim je propisano da se zakonom bliže uređuje način ostvarivanja ustavnih prava. Dakle, činjenica da Zakon o upravnom postupku propisuje da maloljetna lica postupaju preko zakonskog zastupnika, ne ograničava njihovo ustavno pravo, već ga procesno uređuje i štiti. Time se ne zadire u suštinu prava iz člana 51 Ustava.

Osporena norma nije u suprotnosti ni sa članom 3 i članom 27 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, budući da se članom 3 ponavlja ustavno načelo da svako domaće i strano fizičko i pravno lice ima pravo na pristup informacijama, bez obaveze da navodi razloge i objašnjava interes traženja informacija, dok član 27 tog zakona izričito propisuje da se Zakon o upravnom postupku subsidiarno primjenjuje. Stoga, ukazujemo da član 53 Zakona o upravnom postupku tako ne uvodi ograničenje, već obezbjeđuje pravni okvir za zakonito procesno zastupanje lica koja nemaju punu poslovnu sposobnost, čime se postiže saglasnost između dva zakona lex specialisa (Zakon o slobodnom pristupu informacijama) i lex generalisa (Zakon o upravnom postupku).

Što se tiče pozivanja na član 2 Zakona o mladima, kojim je propisano da su mladi lica od navršениh 15 do navršениh 30 godina života, i član 8 istog zakona kojim je propisana

jednakost u ostvarivanju prava, ukazujemo da taj zakon ne uređuje procesne pretpostavke pravnog postupanja, niti mijenja odredbe drugih zakona o poslovnoj sposobnosti i zastupanju maloljetnih lica. Stoga se odredba člana 53 Zakona o upravnom postupku ne može smatrati diskriminatornom prema mladima, jer se odnosi isključivo na pravni kapacitet u postupku, a ne na sadržinu prava koja mladi uživaju.

Imajući u vidu prednje navedeno, nesporno je da član 53 Zakona o upravnom postupku ima isključivo procesni karakter i ne ograničava sadržinu ustavnog prava na pristup informacijama. S tim u vezi navedena odredba je u skladu sa članom 51 Ustava, članom 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i članom 8 Zakona o mladima, jer između pomenutih propisa postoji sistemska i funkcionalna saglasnost, na način što Zakon o upravnom postupku uređuje procesne pretpostavke, dok posebni zakoni uređuju materijalna prava.

Na osnovu iznijetih razloga, smatramo da osporena odredba člana 53 Zakona o upravnom postupku nije nesaglasna sa Ustavom.

Broj:

Podgorica, _____2025. godine

Vlada Crne Gore

PREDSJEDNIK,

mr Miloško Spajić