



Crna Gora
Vlada Crne Gore

Broj: _____
Podgorica, _____ 2023. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE

PODGORICA

Vlada Crne Gore je, na sjednici od _____ 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 podnio Filip Kažić, advokat iz Podgorice, i daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac inicijative u bitnom je naveo 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 sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, te da se, 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 je naveo 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, čime dolazi u neravnopravan položaj u odnosu na drugog subjekta koji sudjeluje u ovom postupku. Takođe je ukazao da način zakonskog uređenja naknade troškova postupka predstavlja jednu od komponenti prava na pristup pravosuđu koje je imanentno pravu na pravično suđenje iz člana 32 Ustava, odnosno iz člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Nadalje je dodao 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 je to legitiman cilj koji bi opravdao 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, pa po svojim učincima se može izjednačiti i uporediti sa parničnim ili krivičnim postupkom i njegovi troškovi mogu predstavljati vrlo velik teret za tužioca, pa njihova naknada ne može biti uslovljena time da li je odluka donijeta na javnoj ili nejavnoj sjednici. Mišljenja je da prethodno navedeno ukazuje da pravo na pristup sudu nije apsolutno i da je podvrgnuto ograničenjima budući da po samoj 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.

Smatramo 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 obezbijeđena osnovna materijalna i procesna prava. Nasuprot navodima podnosioca inicijative da je riječ o nepostojanju saglasnosti navedenih odredaba sa odredbom člana 39 stav 1 Zakona o upravnom sporu ističemo 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. Obzirom na rezultate sprovedenog upravnog postupka i na temelju činjenica utvrđenih u istom, Upravni sud donosi odluku o tome 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, zbog čega postupanje Upravnog suda ne zahtijeva za stanke ni za sud troškove spora koji pak mogu nastati prilikom postupanja i odlučivanja na usmenoj raspravi. S tim u vezi je Ustavni sud u rješenju 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 odredba je po svojoj sadržini identična sa osporenom odredbom važećeg Zakona o upravnom sporu, izrazio stanovište 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 sa 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 i da, bez obzira na svojstvo subjekta protiv kojeg se vodi spor, predmetnim uređenjem se ne narušava osnovni procesni postulat ravnopravnosti stranaka u postupku. Odluka da svaka stranka snosi svoje troškove postupka vodi racionalizaciji postupka, sprječavanju nepotrebnog ponovnog izvođenja dokaza, te smanjenju troškova upravnog suđenja, dok ne treba zanemariti činjenicu da i

stranci troškovi nijesu nametnuti i da stranka disponira sa mogućnošću ostvarenja prava na besplatnu pravnu pomoć u skladu sa posebnim zakonom.

Na osnovu navedenog, smatramo da odredba člana 39 stav 1 Zakona o upravnom sporu nije nesaglasna sa Ustavom.

**PREDSJEDNIK,
mr Milojko Spajić**

Dostavljeno:

- Ustavni sud Crne Gore;
- a/a.