

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 08-024/23-4907/4
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 **Predlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 39 stav 1 Zakona o upravnom sporu („Službeni list CG“, broj 54/16), koji je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela Jelena Ružićić, sudija Upravnog suda Crne Gore**, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnositeljka predloga navodi da je u predmetu koji je vođen pred Upravnim sudom Crne Gore, poslovne oznake U. br. 5220/21, tužilac Mirko Marković pokrenuo upravni spor protiv Ministarstva finansija Crne Gore i da je u tom sporu sud na nejavnoj sjednici odlučio da usvoji tužbu i poništi rješenje tuženog, pri čemu se, prilikom odlučivanja o troškovima spora, postavilo pitanje usklađenosti člana 39 stav 1 Zakona o upravnom sporu s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Dalje, navodi da je članom 9 Ustava Crne Gore propisan primat objavljenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava nad domaćim zakonodavstvom, a da se određenjem iz člana 39 Ustava garantuje pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom. Takođe, ukazuje se da je prema opštim načelima Evropskog suda za ljudska prava nametanje znatnog finansijskog opterećenja nakon završetka postupka može predstavljati ograničenje prava na pristup sudu garantovanog članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ali i miješanje u pravo na mirno uživanje imovine iz člana 1

Protokola broj 1. Nadalje, ističe da je pokretanje upravnih sporova u kojima se vrši kontrola zakonitosti postupaka i akata javnopravnih organa nerijetko zahtijeva od stranaka angažovanje advokata, te se troškovi upravnog spora podrazumijevaju, kao i da je nastao trošak za sastav tužbe od strane advokata. Ako se upravni spor okonča u korist stranke, nameće se zaključak da taj spor ne može biti pravičan i u skladu sa zahtjevima iz člana 39 Ustava i člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ukoliko se ne obezbijedi da stranka koja izgubi spor protivnoj stranci plati troškove postupka, koji su izazvani nezakonitim aktom janopravnog organa.

Vlada smatra da nema osnova za prihvatanje podnijetog predloga.

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 s 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.

Članom 1 Protokola 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda je propisano da svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine, kao i da niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava. Takođe, propisano je da prethodno određenje ni na koji način ne utiče na pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.

Dakle, 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 podnositeljke predloga 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 ovlašćenja 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 tom postupku, 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. Stoga postupanje Upravnog suda ne zahtijeva za stanke ni za sud troškove spora koji mogu nastati prilikom postupanja i odlučivanja na usmenoj raspravi. S tim u vezi, Ustavni sud je 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 je po svojoj sadržini identična s 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 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.

U konačnom, u odnosu na navode podnositeljke da postupak ne može biti pravičan u skladu sa zahtjevima iz člana 39 Ustava i člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ukoliko se ne osigura da stranka koja izgubi spor protivnoj plati troškove postupka koji su izazvani nezakonitim aktom javnopravnog organa, treba istaći da, bez obzira na svojstvo subjekta protiv kojeg se vodi spor, koji u postupku ima status stranke koja je ravnopravna sa suprostavljenom stranom, od posebnog značaja je ocjena da li su takvi troškovi nužni i potrebni za vođenje postupka, te da li su nametnuti. Odluka da svaka stranka snosi svoje troškove postupka vodi racionalizaciji postupka, sprečavanju nepotrebnog ponovnog izvođenja dokaza, te smanjenju troškova upravnog suđenja. Takođe, treba imati u vidu i mogućnost ostvarenja prava na besplatnu pravnu pomoć, u skladu s posebnim zakonom.

Pored toga, „zadiranje“ u pravo iz člana 1 Protokola 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda može biti opravdano ako služi ostvarenju legitimnog javnog (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 prioriterno i mjerodavno nacionalno pravo koje teži ostvarenju zakonitog cilja u javnom interesu. Ovakva odredba koja proizilazi iz nacionalnog prava u potpunosti je u skladu s javnim interesom koji se ostvaruje kroz odluke i aktivnosti organa upravno – sudskih vlasti, a koji se ogleda u aspektu ekonomske politike i načela ekonomičnosti postupka.

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

POTPREDSJEDNIK

Mr Aleksa Bečić



Handwritten signature in blue ink.