

CRNA GORA
SKUPŠTINA
Zakonodavni odbor
Broj: 00-14/18 – 6/2
EPA 393 XXVI
Podgorica, 8. mart 2018. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE

Zakonodavni odbor, na sjednici koja je održana 7. marta 2018. godine, razmotrio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 26 st. 1 i 2 Zakona o upravnom sporu („Službeni list CG“, broj 54/16), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Predrag Vujović iz Podgorice i, saglasno članu 205 Poslovnika Skupštine Crne Gore, predlaže da Skupština Crne Gore Ustavnom sudu Crne Gore uputi sljedeće

MIŠLJENJE

sa predlogom odgovora

Skupština Crne Gore 25. saziva, na Desetoj sjednici prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2016. godini, dana 30. jula 2016. godine, donijela je Zakon o upravnom sporu („Službeni list CG“, broj 54/16).

Ustavnom sudu Crne Gore podnijeta je inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 26 st. 1 i 2 Zakona o upravnom sporu („Službeni list CG“, broj 54/16). Podnosilac inicijative smatra da odredbe člana 26 st. 1 i 2 Zakona o upravnom sporu („Službeni list CG“, broj 54/16) nijesu u skladu sa Ustavom Crne Gore (član 32), Zakonom o parničnom postupku (član 11 stav 1 i čl. 278 i 279) i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama (član 38 stav 1). U inicijativi se navodi da se odredbama člana 26 st. 1 i 2 Zakona o upravnom sporu, javnopravnom organu protiv koga je tužbom pokrenut postupak kod Upravnog suda Crne Gore, zbog ćutanja administracije, omogućava da sve do časa održavanja zakazane rasprave (i na samoj javnoj raspravi) pred Upravnim sudom naknadno donese i dostavi tom sudu i protivnoj stranci akt koji je organ bio dužan donijeti u roku iz odredbe člana 38 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, odnosno da dostavi Sudu i protivnoj stranci odgovor na tužbu koji

je tuženi organ bio dužan dostaviti sudu u roku od 30 dana saglasno članu 279 Zakona o parničnom postupku. Takođe se ističe da su osporenim odredbama Zakona o upravnom sporu u upravno-sudskom postupku, suprotno Ustavu, Zakonu o parničnom postupku i Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, potpuno obesmišljene odredbe Ustava i navedenih zakona kojima se garantuje brže rješavanje, odnosno odlučivanje u postupcima. Na kraju, u inicijativi je naveden konkretan slučaj iz prakse pred Upravnim sudom.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative.

Ustavom Crne Gore propisano je da se zakonom, u skladu sa Ustavom uređuje način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje, način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje, kao i druga pitanja od interesa za Crnu Goru (član 16), i da svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom (član 32).

Saglasno navednim ustavnim određenjima, Zakonom o upravnom sporu uređuje 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. 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.

Zakonom o upravnom sporu određena su pravila sudskog postupka za glavne radnje postupka, i to uglavnom ukoliko se njima odstupa od pravila propisanih Zakonom o parničnom postupku. Članom 4 Zakona o upravnom sporu propisano je da se na pitanja postupka u upravnom sporu koja nijesu uređena ovim zakonom, shodno primjenjuje zakon kojim se uređuje parnični postupak. Ukoliko Zakon o upravnom sporu nije uredio neko pitanje iz postupka o upravnom sporu, tada se shodno primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku. Iz navedenog proizilazi da, kada Zakon o upravnom sporu uređuje neko pitanje ili neki pravni institut (npr: Udovoljavanje tužbenom zahtjevu od strane tuženog (član 26); Odgovor na tužbu (član 27) i dr.), tada je isključena mogućnost shodne primjene odgovarajućih odredbi iz Zakona o parničnom postupku, jer pitanja uređena Zakonom o upravnom sporu ne mogu se kombinovati sa odredbama parničnog postupka. Stoga, pogrešno je i neutemeljeno tumačenje podnosioca inicijative koji

sè, na osnovu člana 4 Zakona o upravnom sporu, poziva na shodnu primjenu čl. 278 i 279 Zakona o parničnom postupku, jer je procesna radnja odgovora na tužbu regulisana članom 27 Zakona o upravnom sporu.

Nadalje, članom 26 st. 1 i 2 Zakona o upravnom sporu regulisana je pravna situacija u toku upravnog spora koja se odnosi na udovoljavanje tužbenom zahtjevu od strane tuženog, tako što je propisano da za vrijeme trajanja postupka kod Upravnog suda, javnopravni organ može da donese drugi upravni akt kojim se mijenja ili stavlja van snage upravni akt protiv koga je pokrenut upravni spor. Tako na osnovu člana 143 Zakona o upravnom postupku javnopravni organ protiv čijeg rješenja je blagovremeno pokrenut upravni spor pod uslovima iz ove odredbe, može poništiti ili izmijeniti svoje rješenje iz onih razloga iz kojih bi sud mogao poništiti takvo rješenje, ako se time ne vrijeđa pravo protivne strane ili pravo trećeg lica. Tuženi javnopravni organ koji je donio upravni akt kojim je poništio ili izmijenio akt protiv koga je pokrenut upravni spor, dužan je da pored tužioca o tome istovremeno izvijesti i Upravni sud uz dostavljanje tog akta.

Primjenom osporene odredbe Zakona o upravnom sporu, Upravni sud je i u ovom slučaju obavezan da pozove tužioca da se izjasni da li je naknadno donešenim aktom zadovoljan ili ostaje pri tužbi i u kojem obimu, odnosno da li tužbu proširuje i na novi akt, ostavljajući tužiocu rok od osam dana za izjašnjenje. Na taj način, tužiocu se daje mogućnost da, ako je novim upravnim aktom u cjelosti prihvaćeno ono što predstavlja tužbeni zahtjev, izjavi da je zadovoljan novodonešenim aktom i da povlači tužbu.

Kada je u pitanju pravna situacija u kojoj je stranka pokrenula spor zbog ćutanja uprave, nesporno je da javnopravni organ može naknadno donijeti akt i nakon pokretanja upravnog spora. I u ovom slučaju javnopravni organ je dužan da o tome obavijesti Upravni sud i da akt dostavi tužiocu i sudu. Dakle, tužiocu se na isti način kao u prethodnom slučaju ostavlja mogućnost izjašnjenja u odnosu na akt koji je javnopravni organ donio nakon pokretanja upravnog spora.

Prema tome, cilj instituta udovoljavanja tužbenom zahtjevu od strane tuženog za vrijeme trajanja upravnog spora, upravo jeste povećanje efikasnosti u rješavanju upravnih sporova sa što manje troškova i uz uvažavanje prava koja strankama pripadaju u postupku, na način što je tuženom ostavljena mogućnost da poništi ili izmijeni svoje rješenje iz onih razloga iz kojih bi sud mogao poništiti takvo rješenje, ili da naknadno donese upravni akt kojim prekida ćutanje uprave, dok tužilac na taj način ostvaruje pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku, što u krajnjem postupak umnogome skraćuje i omogućava stranci da svoje pravo ostvari i prije donošenja presude Upravnog suda u konkretnoj pravnoj stvari.

Ukoliko tuženi u zakonom predviđenom roku ne dostavi odgovor na tužbu ili ne udovolji zahtjevu tužioca, sud će nastaviti postupak i u slučaju da utvrdi da je tužba osnovana, presudom će usvojiti tužbu i naložiti javnopravnom organu da riješi predmetnu stvar.

Takođe, Zakon o upravnom sporu omogućava i meritorno rješavanje suda u upravnom sporu zbog ćutanja uprave. Prema članu 36 stav 1 tačka 6 Zakona o upravnom sporu Upravni sud ovlašćen je da prekine ćutanje uprave i presudom meritorno riješi stvar. Upravni sud presudom sam rješava upravnu stvar, odnosno rješava zahtjev stranke koji je bio podnjet prvostepenom organu i presuda zamjenjuje zahtijevani upravni akt i presuda se izvršava.

Iz navedenih razloga, odredbe člana 26 st. 1 i 2 Zakona o upravnom sporu su u potpunosti u saglasnosti sa članom 32 Ustava Crne Gore kojim je propisano da svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

Na osnovu prethodno navedenog, smatramo da nema osnova da Ustavni sud prihvati inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbi člana 26 st. 1 i 2 Zakona o upravnom sporu.

Za izvjestioca Odbora prilikom razmatranja ovog mišljenja određena je poslanica Jovanka Laličić, članica Odbora.

