



RADNI TEKST

ODLUKE BEZ SNAGE-GRAĐANI BEZ PRAVA

Analiza je pripremljena u okviru projekta " Djelotvorno do vladavine prava-upravni postupak u službi građana" koji je podržala Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS. Sadržaj analize predstavlja isključivu odgovornost autora i ni na koji način ne odražava stavove MANS-a

Izdavač: Centar za građansko obrazovanje-CEGAS

Autori:

Boris Marić

Mr Sergej Sekulović

Urednik:

Boris Marić

Tehnička podrška:

Kontakt:

Ul.Marka Miljanova 27, Podgorica, Crna Gora

E-mail:infocegas@gmail.com

U Podgorici, oktobar 2019.godine

SADRŽAJ:

<i>I POSTAVLJANJE PROBLEMA</i>	<i>st.4</i>
<i>II ZAŠTO NAM TAKO DUGO TREBA DA SHVATIMO DA JE NEŠTO PRAVNA CJELINA</i>	<i>st.6</i>
<i>III ŠTA JE UTVRĐENO KAO NOSEĆI PROBLEM, KROZ PRAKSU EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA</i>	<i>st.6</i>
<i>IV PROBLEM JE RIJEŠIV, NARAVNO</i>	<i>st.7</i>
<i>V PREPOZNALI SMO PROBLEM, ALI TO NIJE DOVOLJNO DA SE DOĐE DO PRAVA</i>	<i>st.8</i>
<i>X ZAKLJUČNA RAZMATRANJA</i>	<i>st.11</i>
<i>XI PREPORUKE</i>	<i>st.12</i>
 <i>KORISNE INFORMACIJE</i>	
 <i>I DODATNI KOMENTAR ZAKONA O UPRAVNOM SPORU</i>	<i>st.13</i>
<i>II PREDSTAVKE</i>	<i>st.15</i>
<i>III PRESUDE</i>	<i>st.16</i>
<i>IV KAKO OVO PITANJE VIDI KANCELARIJA ZAŠTITNIKA DANAS</i>	<i>st.17</i>
 <i>PRILOG-MODEL</i>	<i>st.18</i>
<i>MODEL ZAKONA O ZAŠTITI PRAVA NA UPRAVNO POSTUPANJE U RAZUMNOM ROKU</i>	

Koliko puta ste se nervirali jer vam neki organ uprave, službenik, služba, šalter nije „završio posao“, nijeste dobili na vrijeme dokument, potvrdu, dozvolu, trebalo vam je xy dodatnih koraka i posjeta drugim službama da bi ostvarili svoje pravo. Birokratija koja nije do kraja profesionalna, servisno orijentisana po principu, mi smo ovdje zbog građana a ne građani zbog nas, je „osnov za uzimanje tableta za smirenje“.

Danas je nedvosmisleno dokazano da su upravni postupci u Crnoj Gori problem koji traje decenijama i koji se još uvijek ne riješava na pravi način. Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu Evropski sud) je otklonio svaku dilemu i ukazao na cio niz propusta i posljedica koje proizvode neefikasni i neefektivni upravni postupci.

Zamislite štetu koja se pravi na taj način, kako građanima i građankama, tako državnom budžetu, našem novcu. Ako mislite da je ovo dosadna priča, da nema smisla izučavati i otkrivati probleme, ne umarajte se tekstom koji slijedi, ostavite strpljenje za neki šalter.

I POSTAVLJANJE PROBLEMA

Proces evropskih integracija uticao je na zakonodavni dinamizam, koji nije mogao zaobići ni sistem javne uprave. Reforma u ovom sektoru je jedan od nosećih stubova ukupne institucionalne i društvene reforme koja naš prostor treba da učini kompatibilnim evropskom pravnom prostoru. U tom smislu prišlo se reformi dva noseća procesna zakona u ovoj oblasti: Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnom sporu.

U najkraćem se može reći da je konceptualni osnov za donošenje ovih zakona u skladu sa principima vladavine prava i dobre uprave, koji predstavljaju noseće vrijednosti Evropske unije, odnosno država članica. Pravo na dobru upravu, između ostalog znači, upravu u kojoj su građani korisnici i naručioci usluga, a uprava izvršilac tih usluga, ili jednostavno-***uprava u službi građana***.

Pravo na dobru upravu propisano je u članu 41 Povelje o osnovnim pravima Evropske unije, garantuje se Rezolucijom Savjeta Evrope 77 (31), Direktivom EU 2006/123/EC Evropskog parlamenta i Savjeta, i

drugim aktima. **Ono što je zajedničko ovim dokumentima je prepoznavanje da sporost u radu uprave utiče i na pravnu sigurnost građana i bitno remeti tržišno funkcionisanje privrede.**

U tom smislu novi Zakon o upravnom postupku predstavlja korak naprijed.¹ Jedan dio odredbi je direktno usmjeren na ubrzanje upravnog postupanja. U tom smislu može se reći da je zakonodavna aktivnost bila i nužna i korisna.

Međutim, i pored relativno kratkih rokova za postupanje, osnaženih novelama koje smo pomenuli, problem sa ažurnim postupanjem upravnih organa i dalje postoji.

Zato na to ukazuju i Izvještaji o radu Kancelarije zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava² koji kaže:

"...Međutim i pored ove činjenice kako i prethodnih godina tako i tokom 2017. godine kroz svoje Presude, u kojima je utvrdio povredu člana 6 Konvencije, Sud je iznio svoja zapažanja kada je u pitanju djelotvornost određenih pravnih lijekova u upravnom postupku, odnosno postupku koji se vodi pred upravnim organima a prije nego što se obrate tužbom Upravnom sudu i konstatovao, **...da pravni lijekovi čija je djelotvornost od strane suda priznata u nacionalnom pravnom sistemu nemaju takav karakter kada je u pitanju upravni postupak koji se vodi pred organima uprave i ne mogu se smatrati efektivnim pravnim lijekom u smislu postupaka koji se vode pred različitim upravnim organima.**"

¹ Neke od osnovnih novima koje donosi su:

- Jednostavnost teksta koji se između ostalog ogleda i u smanjenom broju odredbi (sa 297 na 164).
- Napušten je koncept naziva organ i zamijenjen nazivom javnopravni organ da bi se naglasio javnopravni karakter usluga uprave.
- Novi koncept predmeta upravnog postupka-upravne aktivnosti kao predmet upravnog postupka.
- Nova sistematizacija načela postupka i uvođenje novih načela i prava stranaka kod osnovnih odredbi zakona.
- Prvi put se daje definicija upravne stvari.
- Garantni akt kao oblik rješenja i novi procesni institut.
- Drugi novi instituti kao što su: upravni ugovor, zaštita korisnika usluga od opšteg interesa, mogućnost uvođenja drugih upravnih aktivnosti.
- Sprovođenje upravnih aktivnosti na jednom mjestu.
- Nema prekida upravnog postupka, sem kod odlučivanja o predhodnom pitanju.
- Obavezno pružanje mogućnosti izjašnjavanja stranke ne samo u toku postupka, već i izjašnjavanja stranke o rezultatima ispitnog postupka prije donošenja rješenja.
- Uvođenje pozitivne zakonske fikcije kod ćutanja uprave, kao izuzetka kada je predviđen posebnim zakonom.
- Novo uređenje pravnog pitanja žalbe zbog ćutanja uprave , sa mogućnošću da drugostepeni organ sam riješi stvar.
- Mogućnost rješavanja prvostepenog organa po žalbi.
- Ne vrši se razdvajanje službenog lica koje vodi postupak i onog koje donosi rješenje, čime se individualizuje odgovornost u postupanju.
- Drugostepeni organ može samo jednom da poništi rješenje, drugi put u istom predmetu ima obavezu da sam riješi stvar.

² Izvještaj o radu Kancelarije zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu za 2017.god., Podgorica, str. 47, [file:///C:/Users/Maric5/Downloads/5_76_10_05_2018%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Maric5/Downloads/5_76_10_05_2018%20(1).pdf)

U ovom smislu se u pomenutom Izveštaju i preporučuje uvođenje određenog kontrolnog pravnog sredstva za ubrzanje postupka.

Ista preporuka sadržana je i u Izveštaju za 2018-u godinu, kaže: "...upotreba i efikasnost ovakvog pravnog sredstva dovela bi do smanjenja dužine trajanja upravnih postupaka na razumnu mjeru i efektivnog upravnog postupka".³

Dakle, potreba za uvođenjem kontrolnog zahtjeva u upavnom postupku postoji. To je i centralni dio predmetne analize, odnosno u prilogu se nudi model zakona. Takođe, predmet ovog teksta je i dio presuda Evropskog suda za ljudska prava koji se odnosi na Crnu Goru, a u vezi sa upravnim postupkom. Kako upravni postupak i upravni spor čine pravnu cjelinu u ovoj pravnoj oblasti, tako će predmet analize biti i zakon sa predlogom određenih rješenje za njegovo unapređenje.

II ZAŠTO NAM TAKO DUGO TREBA DA SHVATIMO DA JE NEŠTO PRAVNA CJELINA

Krajnje je jednostavno, ne postoji zaštita prava na suđenje u razumnom roku u upravnom postupku. U tom pravcu Kancelarija zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava (Kancelarija zastupnika), u svom Izveštaju o radu za 2017.godinu navodi da su **od strane Suda komunicirani predmeti iz oblasti upravne materije u kojima su se podnosioci predstavki žalili na povrede raznih aspekata u upravnim postupcima (nepostojanje djelotvornog sredstva kojim bi se ubrzao upravni postupak, kao i vraćanje predmeta na ponovna odlučivanja od strane viših instanci) i to kako pred organima uprave tako i u dijelu gdje je pokrenut upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore.**⁴

Takodje u istom periodu donijete su i presude po osnovu predstavki, gdje je bila pritužba na rad upravnih organa i gdje je ta povreda i utvrđena i dosudjena znatna nematerijalna odšteta iz budžeta. Primjer; slučaj "Kips" i šteta za državni budžet od 4 i po miliona eura⁵

Rad na ovim predmetima ukazuje na slabost unutar pravnog sistema koji se odnosi na upravni postupak i rad organa javne uprave koji bi ubuduće mogao biti predmet sve većeg broja podnijetih predstavki. Sve ovo nam nameće potrebu iznalaženja i uvođenja djelotvornog pravnog sredstva-kontrolnog zahtjeva u smislu važećih standarda Evropskog suda, čija bi upotreba i efikasnost dovela do smanjenja dužine trajanja upravnih postupaka.

Slabost unutar pravnog sistema koji se odnosi na upravni postupak, a prizvodi neprimjereno duge postupke i značajnu materijalnu štetu za državni Budžet, mora se ozbiljno razmotriti i naći načini da se ovaj problem riješi.

Nameće se potreba iznalaženja i uvođenja djelotvornog pravnog sredstva-kontrolnog zahtjeva u smislu važećih standarda Evropskog suda, čija bi upotreba i efikasnost dovela do smanjenja dužine trajanja ovih postupaka na razumnu mjeru i efektivnog upravnog postupka.

³ Izveštaj o radu Kancelarije zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu za 2018.god., Podgorica, str.67, [file:///C:/Users/Maric5/Downloads/13_119_25_04_2019%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Maric5/Downloads/13_119_25_04_2019%20(1).pdf)

⁴ Izveštaj o radu Kancelarije zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu za 2017.god., Podgorica, str. 47, [file:///C:/Users/Maric5/Downloads/5_76_10_05_2018%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Maric5/Downloads/5_76_10_05_2018%20(1).pdf)

⁵ <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Podgoricom&clanak=718114&datum=2019-10-23>

Stranke, po pravilu, u upravnim postupcima ne mogu podnijeti zahtjev zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, zbog činjenice da zakon poznaje samo stranke u sudskom postupku, što je u suprotnosti sa praksom Evropskog suda.

III ŠTA JE UTVRĐENO KAO NOSEĆI PROBLEM KROZ PRAKSU EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Državni organi kao da su u stalnom čekanju, pa im hronično treba neki vrhovni autoritet da potvrdi i do tada manje više poznate stvari. Dužina trajanja upravnih postupaka u pojedinim slučajevima već decenijama predstavlja problem za građane i građanke, jer se državni organi, moglo bi se reći, nalaze u nekoj vrsti konfederalnog odnosa. Posebno je loš indikator da u ne malom broju slučajeva dužina trajanja postupka zavisi od diskrecione procjene postupajućeg službenika u kojoj često ima političke, lične, pa i nestručne pozadine. Sud u Strazburu je osvijetlio problem kršenja principa suđenja u razumnom roku kada su upravni postupci u pitanju. Kroz izvještaje i prezentacije odluke Suda u Strazburu sistematizovala je i učinila dostupnim Kancelarija zastupika, što je dobar primjer.

Tako u predmetu "Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore", zaključeno je da se kontrolni zahtjev (zahtjev za ubrzanje postupka koji se podnosi u skladu sa Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Crne Gore⁶) ne može smatrati efikasnim pravnim sredstvom za ubrzanje postupka pred organima uprave, pa je utvršena povreda člana 6, stav 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i člana 13 Konvencije, zbog nepostojanja pravnog lijeka za povrede prava garantovanih Konvencijom.

U ovom postupku ispitivana je efikasnost kontrolnog zahtjeva u odnosu na upravne postupke, Evropski sud je pozvao Vladu da iznese svoje mišljenje o tome da li je kontrolni zahtjev efikasan pravni lijek u upravnom postupku, ne samo pred Upravnim sudom, već dok je postupak u toku pred različitim upravnim organima.

Sud konstatuje da, "iako bi kontrolni zahtjev možda mogao blago ubrzati samo određeni dio postupka u slučajevima kada bi Upravni sud propustio da odluči u navedenim rokovima, **u svakom slučaju ne bi mogao ubrzati postupke koji su se vodili pred različitim upravnim organima, niti bi spriječio vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje, i posledično ukupno odlaganje**, što je predmet navedenog spora."

Sud zaključuje, da s obzirom na činjenica gdje se kontrolni zahtjev može primjeniti samo da ubrza postupak pred Upravnim sudom, odnosno u upravnom sporu, isti se ne može smatrati efikasnim pravnim lijekom u smislu postupka koji su u toku pred različitim upravnim organima.⁷

Stoga smo u prilogu osvrta na problem efikasnog pravnog lijeka za ubrzanje postupka pred različitim upravnim organima, predložili zakonski tekst koji ide u pravcu cjelovitog rješavanja ovog problema.

IV PROBLEM JE RIJEŠIV, NARAVNO

⁶ Službeni list Crne Gore", br. 011/07 od 13.12.2007

⁷ Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore, predstavka br. 33781/15, presuda od 07.03.2017.god., stav 49

Predlažemo donošenje posebnog zakona za ubrzanje postupka pred različitim upravnim organima (radni tekst u prilogu).

Problem su uočile i kolege iz Srbije iz A11-inicijativa za ekonomska i socijalna prava, koji konstatuju u inicijativi za izmjenu zakona, proslijeđenoj Vrhovnom kasacionom sudu Srbije, da je neophodno da se i strankama u upravnim postupcima omogući da podnesu prigovor radi ubrzanja postupka, kao i da se trajanje postupka pred organima uprave uzima u obzir prilikom utvrđivanja da li je postupak nerazumno dugo trajao.

U tom kontekstu navodi se stav Ustavnog suda Srbije koji je usklađen sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, a koji eksplicitno ističe da **upravni postupak i upravni spor predstavljaju jednu cjelinu, a da se kao trenutak pokretanja postupka uzima dan podnošenja zahtjeva prvostepenom organu uprave**. Naravno bitno je istaći da se pri ocjeni dužine trajanja upravnog postupka kao orijentir uzima podnošenje prve žalbe u postupku.

Kako postoji Zakon stranke ne mogu pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku prije iscrpljivanja svih pravnih koraka, a upravni postupak ostaje potpuno van domašaja bilo kakve pravne zaštite kada je odlučivanje u razumnom roku postavljena tema.

Stoga jedno od rješenja koje vide kolege iz Srbije je inicijativa za izmjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku i to na način što će se omogućiti podnošenje prigovora radi ubrzanja postupka i strankama u upravnim postupcima.

Naša ideja je da ovo pitanje treba regulisati posebnim zakonom, tako da smo već postojeće zakonsko rješenje prilagodili potrebi ubrzanja upravnih postupaka i predložili radni tekst Zakona.

V PREPOZNALI SMO PROBLEM , ALI TO NIJE DOVOLJNO DA SE DOĐE DO PRAVA

U Izvještaju, ali još preciznije u Analizi presuda Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Crnu Goru, Vrhovni sud Crne Gore, Kancelarija zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom, The AIRE Centra, novembar 2018.god.⁸, gdje se konstatuje činjenično stanje, i to da je Sud u Strazburu u četiri predmeta utvrdio kršenje člana 13. Konvencije. Predmeti su “Stakić protiv Crne Gore”, “Milić protiv Crne Gore i Srbije”, “Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore” (ovaj predmet nam je bio osnova izvođenja stanja u predhodnom tekstu) i “Sinex doo protiv Crne Gore”.

Kako sama Analiza navodi, u svim predmetima Evropski sud je isticao iste relevantne principe. Polazeći od člana 13 koji garantuje djelotvoran pravni lijek pred domaćim vlastima za navodnu povredu bilo kojih prava garantovanih Konvencijom, **uključujući i pravo na suđenje u razumnom roku po članu 6 stav 1.**

⁸ Analiza presuda Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Crnu Goru, novembar 2018.god, Podgorica

Djelotvornim pravnim lijekom smatra se postojanje nesporne mogućnosti da se ubrza postupak pred sudom ili da stranka ima obezbjeđeno adekvatno sredstvo za rješavanje odugovlačenja do koga je već došlo.

Sud ukazuje na činjenicu da je najbolje riješenje prevencija. Ukazuje se na efikasnost i efektivnost nekih od mehanizama za ubrzanje postupka, pa kada postoji manjkav sistem u odnosu na uslov razumnog roka, najdjelotvornije riješenje je direktan mehanizam koji je osmišljen da ubrza postupke koji postanu pretjerano dugi i na taj način u bitnom ili u cjelosti obesmisle ostvarivanje nekog prava. Tako osmišljen pravni lijek, što znači **jasne imperativne norme i otvaranje mogućnosti za utvrđivanje odgovornosti sudija, službenika, starješina organa za nesporno utvrđenu činjenicu da su svojim činjenjem ili nečinjenjem postupak učinili toliko dugim da je posledica onemogućavanje dijela prava ili prava u cjelini**, u odnosu na pravni lijek koji nudi samo naknada štete koja je **a posteriori**, već spriječava da se utvrde moguće kasnije povrede u odnosu na isti postupak, odnosno suštinski obezbjeđuje rješavanje postupka. Naravno oportuno je u cilju zaštite javnog interesa, odnosno zaštite građana, oba ova pravna lijeka kombinovati kao potrebna u zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

Navodeći zakonska riješenja Kancelarija zastupnika tačno predočava da je Zakonom o upravnom postupku pojednostavljeno, primjera radi, postupanje drugostepenog organa u slučaju ćutanja uprave. Upravni postupak se pokreće na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. Po zakonu javnopravni organ je dužan da donese odluku u roku od 30 dana, od dana pokretanja upravnog postupka, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije određeno.

Osvrnimo se na zainteresovanu stranu kao što su NVO i zahtjevi za SPI koje podnose NVO-i. Neki postupci traju godinama. Postavlja se pitanje kako? Mnogo je mogućih procesnih prepreka na putu ostvarivanja prava, ako organ vlasti procjeni da neko pravo treba "usporiti", a svi znamo da se to dešava u praksi. Najčešće korišćeni metodi za opstrukciju postupka su višestruko vraćanje zahtjeva na ponovno odlučivanje i ćutanje administracije. NVO MANS je u svojoj studiji Analiza kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i Slobodan pristup informacijama⁹, naveo da Agencija po žalbama, shodno zakonu, treba da odluči i donese rješenja u roku od 15 dana.

"U praksi, Analiza proaktivnog objavljivanja informacija od strane organa vlasti u Crnoj Gori, koju je MANS sproveo tokom 2018. godine, pokazala je da velika većina obveznika zakona krši odredbu propisanu članom 12. Takođe, MANS-ovo iskustvo pokretanja žalbenih postupaka pred Agencijom pokazuje da ovaj organ i po nekoliko godina ne odlučuje o pojedinim žalbama. Tako na primjer, postoje žalbe čak iz 2014. godine, po kojima Agencija do danas nije donijela odluku."¹⁰

Kada riješenje nije donijeto u zakonom propisanom roku stranka ima pravo da podnese žalbu zbog ćutanja administracije, a ako prvostepeni javnopravni organ ne donese riješenje u roku od sedam dana od dana prijema žalbe, dužan je da žalbu sa spisima predmeta i pisanim objašnjenjem o razlozima zbog

⁹ Analiza kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, MANS, 2019.god., Podgorica, <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2019/04/analizaAZZLP.pdf>

¹⁰ Analiza kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, MANS, 2019.god., Podgorica, <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2019/04/analizaAZZLP.pdf>, strana 26

kjih riješenje nije donijeto u propisanom roku bez odlaganja proslijedi drugostepenom organo. **U tom trenutku stranka je već u problemu, osjeća se lose, sumnja u ishod raste, prvostepeni organ je odčutao, jer postoje neki razlozi koji blokiraju donošenje riješenja i sada su sve oči uprte u drugostepeni organ. Šta će se desiti? Pred strankom je dramatičan momenat. A mi ne znamo da li su ispoštovani dosadašnji rokovi? Ako nisu da li je neko odgovarao?**

Kada drugostepeni organ utvrdi da prvostepeni javnopravni organ **iz opravdanih razloga nije donio riješenje...e ovdje da se malo zaustavimo. OPRAVDANI RAZLOZI. KOJI? Baš malo znamo. A ako organ nije nadležan da predmet proslijedi nadležnom. NE. A ako je zahtjev neblagovremen da ga odbije, jer je valjda odbacivanje ukinuto. NE. A ako treba pribaviti određene informacije, dokaze, utvrditi činjenice, može se to uz saradnju sa drugim organima. Glupo a? To nikada nije nešto funkcionisalo. Pa da onda vjerujemo da postoje OPRAVDANI RAZLOZI zbog kojih se ne odlučuje. Onda viša instanca¹¹, više zna, sad će ona to riješiti. Da vidimo.**

Drugostepeni javnopravni organ će onda riješenjem naložiti prvostepenom javnopravnom organu da donese riješenje u roku koji ne može biti duži od 30 dana. **O naopako. Pa šta da radi stranka. Čemu da se nada. Pa prvostepeni nije donio riješenje iz opravdanih razloga. A odgovornost? Pa kako sada da donese riješenje. Ne znamo. Vjerujemo našim organima. Donijeće sada riješenje. Valjda.**

Imamo i drugu situaciju. Kada drugostepeni organ utvrdi da razlozi zbog kojih prvostepeni javnopravni organ nije donio riješenje u zakonom propisanom roku *NIJESU OPRAVDANI*, o zahtjevu stranke riješava sam, u roku od 45 dana od prijema žalbe. **Čekajte ima ILI.** Ili riješenjem nalaže prvostepenom javnopravnom organu da riješi o zahtjevu stranke u roku od 15 dana od dana prijema riješenja. **Vjerujem da to riješenje ne putuje dugo.**

Ovdje nekako nedostaje osgovornost, osjećaj koji postoji u javnopravnom organu da je tu zbog građana, njihov servis. Neprihvatljivo je da se uopšte može razmišljati o situaciji gdje javnopravni organ nije odlučio po zahtjevu, osim ako je nenadležan, ali onda mora biti ažuran i proslijediti spise nadležnom organu koji će odlučiti. Odlučivanje u zakonskom roku ne smije da se dovodi u pitanje, a ako se desi kršenje zakonskog roka, mora postojati mehanizam utvrđivanja odgovornosti. Rokovi u upravnom postupku značajno brže, kada protiču izvan zakonom utvrđenog roka, postižu predpostavku kršenja prava na odlučivanje u razumnom roku. Jer je često čak i naknadno donošenje odluke od strane javnopravnog organa izgubilo svrsishodnost, što je siguran put u pravnu nesigurnost, te narušavanje principa vladavine prava.

U Zakonu imamo propisanu **dužnost** drugostepenog organa da, ukoliko je po žalbi već jednom poništio prvostepeno riješenje, a stranka izjavi žalbu na novo riješenje prvostepenog organa, **ovo postaje naporno**, poništi prvostepeno riješenje i sam riješi upravnu stvar. **Dobro je stranka je sve bliže upravnom sporu.**

Za ovu proceduru Kancelarija konstatuje da bi se navedena pravna sredstva u praksi mogla pokazati kao djelotvorna. Znači nijesu sigurni, predpostavlja se da bi ova pravna sredstva mogla biti djelotvorna, ali ne

¹¹ Drugostepeni javnopravni organ

mora da znači. Praksa surovo demantuje optimizam, moraju se uspostaviti nedvosmislena pravna sredstva koja će imati djelotvornost.

I Zakon o upravnom sporu ima rješenja kojima se nastoji ubrzati odlučivanje. Uvedena je mogućnost, odnosno obaveza Upravnog suda da sam riješi upravnu stvar u zakonom predviđenim slučajevima. Znači, ako Upravni sud poništi osporeni akt, a priroda upravne stvari mu to dozvoljava (priroda upravne stvari nije razrađena i konkretizovana u Zakonu, što otvara mogućnost diskrecionog odlučivanja). Upravni sud može sam odlučiti u predmetnoj upravnoj stvari, ako je u predmetnom sporu već poništen akt, a tuženi javnopravni organ nije donio novi akt u roku od 30 dana od dana poništenja ili u drugom roku koji je odredio Upravni sud, ili ako nadležni javnopravni organ nije donio akt u zakonom propisanom roku. Niti je jednostavno a nije garancija da će biti djelotvorno.

Finale, naime sve počinje riječju **OBAVEZA** Upravnog suda da sam riješi predmetnu stvar po tužbi protiv novog akta javnopravnog organa (možete li da zamislite stranku po tužbi protiv novog akta-pomalo tragikomično, a radi se o ustaljenoj praksi) postojaće u slučaju, misli se na obavezu, kada je sud već jednom poništio osporeni akt u istoj upravnoj stvari, **(i ovdje se moglo nadati tački)**, a priroda stvari to dozvoljava. Znači obaveza je tek ako priroda stvari to dozvoljava, a priroda stvari je širok pojam, diskrecionost odlučivanja je prisutna, a obaveza nekako gubi snagu ili imamo loš utisak.

Naravno pred Upravnim sudom dozvoljen je kontrolni zahtjev, ali sam upravni spor ima nepotrebno zakonski predviđene mogućnosti odugovlačenja postupka, dok upravni postupak ostaje van domašaja kontrolnog zahtjeva, što direktno utiče na efikasnost i efektivnost ostvarivanja prava građana pred javnopravnim organima.

Stoga je Zastupnik Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava i predložio u svom Izvještaju¹², da Vlada Crne Gore razmotri Izvještaj i donese sljedeći zaključak:

Zadužuje se Ministarstvo javne uprave – Uprava za kadrove *da realizuje poseban program edukacije o standardima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, za sve zaposlene koji obavljaju poslove visokog rukovodnog kadra u organima državne uprave, čije odluke mogu biti predmet sudskog postupka pred Upravnim sudom Crne Gore, kako bi se preduprijedilo kršenje prava na „suđenje u razumnom roku“ u upravnom postupku i time postigao krajnji cilj, sticanje osnovnih znanja i vještina koje su potrebne državnim službenicima za vođenje i odlučivanje u upravnim postupcima.*

Možemo konstatovati da su u Kancelariji zastupnika svjesni ozbiljnosti problema, ali da nijesu do kraja insistirali na razradi potrebnih rješenja i neohodnih zakonskih i institucionalnih mehanizama.

VI ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Pravo na suđenje (odlučivanje) u razumnom roku predstavlja jedan od osnovnih stubova prava na pravično suđenje (odlučivanje), bez koga ne možemo govoriti o sistemu vladavine prava, odnosno o državi koja prava i slobode građana/ki stavlja u centar vrijednosnog sistema.

¹² Izvještaj o radu Zastupnika Crne Gore 2019 pdf, str.68

Kao što je u ovom radu predstavljeno odlučivanje u razumnom roku pred organima uprave ostalo je van domašaja Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Ovakvo zakonodavno normiranje može biti donekle razumljivo. Naime, sudstvo predstavlja posebnu granu vlasti i miješanje iste u nadležnosti i postupke druge grane vlasti (izvršno-upravne) predstavlja argument koji se može braniti. Jednostavno sudstvo je sudstvo, uprava je uprava. Međutim, uspostavljanje upravnog sudstva i propisivanje nadležnosti Vrhovnog suda po vanrednim pravnim ljekovima, čini ovo razdvajanje grana vlasti zamagljenim. Rekli bismo sa pravom, jer cilj vladavine prava nije u etatizmu, odnosno u davanju prvenstva sistemu kroz stroga doktrinarna razdvajanja, već u zaštiti pojedinca, građanina.

Možemo konstatovati da iz pozicije Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, odnosno prakse Evropskog suda za ljudska prava, upravni i sudski postupak čine jedinstvenu cjelinu. Ovakvo gledište postavlja nadležne nacionalne organe pred kompleksan zadatak, jer Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku prepoznaje zaštitu prava na suđenje u razumnom roku samo u toku postupka pred Upravnim sudom. Ako praksu Evropskog suda za ljudska prava tretiramo kao izvor prava, pa ga sistemski tumačimo u smislu člana 9 Ustava Crne Gore, onda je de facto navedeni zakon pretrpio svoju dopunu. Sa druge strane ako stranku koja se pred upravnim organima godinama "bori" za ostvarenje nekog svog prava ili na zakonu zasnovanog interesa savjetujemo da podnese kontrolni zahtjev ili tužbu za pravično zadovoljenje, vodimo je u razočarenje.

Ovaj rad (neka vrsta policy paper-a) pokušava da iznađe rješenje problema koji je proizvod zakonodavnog rješenja, prakse Evropskog suda za ljudska prava i potrebe za teorijsko-sistemskim razdvajanjima u okviru pravnog sistema. Pokušali smo da ukažemo da problem postoji uz uvažavanje reformskog zakonodavnog poduhvata. Za razliku od kancelarije Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava i uz želju da reforma u dijelu upravnog postupka i spora da svoje rezultate, imamo dozu opreza. U najkraćem, očekivanja Zastupnika tretiramo kao preuranjeni optimizam.

Po našem uvjerenju prostor za unapređenje pravnog okvira i prakse postoji. U tom smislu vjerujemo da predloženi model zakona o Zaštiti prava na odlučivanje u razumnom roku može poslužiti kao osnova za promišljanje. Takođe, vjerujemo da Ustav Crne Gore obavezuje da se mora mijenjati praksa, odnosno da mora doći do usklađivanja sa praksom Evropskog suda za ljudska prava. Na kraju, uvažavajući normativna unapređenja reformskog zahvata vjerujemo da Zakon o upravnom sporu sadrži dovoljno neodređenosti da se nešto što je zamišljeno kao pravilo može pretvoriti u izuzetak. Ovo previđanje je, nažalost, dio života mnogih građana/ki Crne Gore kojima čak i efikasno postupanje državnih organa (Upravni sud) i organa uprave (prvostepenih i drugostepenih organa u upravnom postupku) ne znači mnogo. Zaštitu svojih interesa i ostvarivanje prava "strpljivo" čekaju godinama.

VII PREPORUKE

- ***Donijeti Zakon o zaštiti prava na odlučivanje u razumnom roku (model zakona u prilogu).***

- *Uskladiti praksu Vrhovnog suda Crne Gore sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.¹³*
- *Izvršiti izmjene i dopune Zakona o upravnom sporu.*
- *Nastaviti sa širenjem znanja o praksi Evropskog suda za ljudska prava u ovoj oblasti kroz obuke i stručna usavršavanja.*
- *Podizati javnu svijest o značaju prava na suđenje (odlučivanje) u razumnom roku.*

U prilogu je model Zakona o zaštiti prava na upravno postupanje u razumnom roku.

KORISNE INFORMACIJE

I DODATNI KOMENTAR ZAKONA O UPRAVNOM SPORU ("Sl.list" CG br. 054/16)

Istaknuto je da je reforma procesnog zakonodavstva (Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnom sporu) donijela poboljšanja od kojih se očekuje unapređenje rada, odnosno dosljednije primjene načela zakonitosti, efektivnosti i efikasnosti. Međutim, pojedina rješenja Zakona o upravnom sporu sadrže nejasnoće koje i pored određenog razumijevanja njihove sadržine, otvaraju prostor da se "zamišljeni izuzeci", pretvore u pravilo ponašanja (odlučivanja). U tom slučaju čitav zakonodavni zahvat, pogotovo iz pozicije odlučivanja (suđenja) u razumnom roku, pada u vodu.

U analizi presuda Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Crnu Goru¹⁴ su na strani 97 ističe se : " Takođe, Zakon o upravnom sporu sadrži rješenja kojima se nastoji ubrzati odlučivanje. Naime, uvedena je mogućnost, odnosno obaveza Upravnog suda da sam riješi upravnu stvar u zakonom predviđenim slučajevima. Tako, ako Upravni sud poništi osporeni akt, **a priroda upravne stvari mu to dozvoljava, može** sam odlučiti o predmetnoj upravnoj stvari, između ostalog, iako je u istom sporu već poništen akt, a tuženi javnopravni organ nije u potpunosti postupio po presudi; ako je u istom sporu već poništen akt, a tuženi javnopravni organ nije donio novi akt u roku od 30 dana od dana poništenja ili u drugom roku koji je odredio Upravni sud; ili ako nadležni javnopravni organ nije donio akt u zakonom propisanom roku. Obaveza Upravnog suda da riješi predmetnu stvar po tužbi protiv novog akta javnopravnog organa postojaće u slučaju kada je Sud već jednom poništio osporeni akt u toj upravnoj strava, **a priroda stvari to dozvoljava**".

Član 36 Zakona o upravnom sporu glasi:

¹³ Vrhovni sud u presudama Tpz.br.12/2019; Tpz.br.5/19; Tpz.br.7/17 proširuje svoju nadležnost u odnosu na upravne postupke. Navedene presude predstavljaju primjer pozitivne prakse, ali primjećujemo da se isključivo radi o upravnim postupcima koji se mogu smatrati u skladu sa tumačenjem Konvencije od strane Evropskog suda za ljudska prava kao predmeti koji su po svom karakteru građansko-pravni.Smatramo da se ovaj princip mora proširiti na sve vrste upravnih postupaka. U budućim istraživanjima procjenićemo da li se i u ovoj materiji postupa neselektivno ili se pak radi o ad hoc postupanju.

¹⁴ Analiza presuda Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Crnu Goru, Vrhovni sud CG, Kancelarija zastupnika CG pred Evropskim sudom za ljudska prava, The AIRE Centre, novembar 2018. godine.

Odlučivanje u sporu pune jurisdikcije

Član 36

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 poništenje osporenog akta i 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) je u istom sporu već poništen akt, a tuženi javnopravni organ nije u potpunosti postupio po presudi;
- 5) je u istom sporu već poništen akt, a tuženi javnopravni organ nije donio novi akt u roku od 30 dana od dana poništenja ili u drugom roku koji je odredio Upravni sud; ili
- 6) nadležni javnopravni organ nije donio akt u zakonom propisanom roku.

U slučaju iz stava 1 tač. 4, 5 i 6 ovog člana, Upravni sud može i sam utvrditi činjenično stanje i na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja donijeti presudu.

Kad je Upravni sud već jednom poništio osporeni akt u istoj upravnoj stvari, **dužan je** da sam riješi predmetnu stvar po tužbi protiv novog akta javnopravnog organa u toj upravnoj stvari, **kad priroda upravne stvari to dozvoljava.**

Odluka iz stava 1 tač. 1 do 5 ovog člana i odluka iz stava 3 ovog člana u svemu zamjenjuje poništeni akt.

Na prvo čitanje odredbe ovog člana mogu izgledati razumno. Međutim, u praksi odlučivanje Upravnog suda u meritumu je više incident nego pravilo. Ovo dovodi do toga da se sam postupak pred Upravnim sudom, u smislu razumnog roka, može uklapati u propisane standarde (pa usljed toga da kontrolni zahtjev i/ili tužba za pravično zadovoljenje ne budu usvajane), ali da iz pozicije interesa stranke (građanina/ke) ovo nema nikakvo značenje. U tom smislu vidjeti i navedene presude. U najkaćem ne sprečava ping-pong efekat.

Zaista, postavlja se pitanje ako Upravni sud sam utvrdi činjenično stanje ili je na osnovu javnih isprava utvrđeno činjenično stanje koje je drugačije od onog utvrđenog u upravnom postupku, zašto se nadležnost u odlučivanju pune jurisdikcije ne bi postavila imperativno. Konkretno, umjesto riječi **“može”**

propisati riječ "mora" (će), brisati dio kojim je propisano "kad priroda upravne stvari to dozvoljava".

15

II PREDSTAVKE

Mitropolija crnogorsko-primorska i drugi protiv Crne Gore (predstavka 26023/05)

Povod za podnošenje predstavke je zahtjev Mitropolije crnogorsko-primorske i drugih organizacionih jedinica Srpske pravoslavne crkve za restituciju imovine. Zahtjev je podnešen Vladi Republike Crne Gore dana 23.03.2004.godine, za vrijeme važenja ranijeg Zakona o pravednoj restituciji. Zbog „ćutanja administracije“ podnosioci predstavke su pokrenuli upravni spor pred Vrhovnim sudom Crne Gore, odnosno kasnije Upravnim sudom Crne Gore. Podnosioci predstavke smatraju da im je povrijeđeno pravo na mirno uživanje imovine iz člana 1 protokola 1 Konvencije, u vezi člana 14 Konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju u sprovođenju konvencijskih prava, te pravo na pravično suđenje u razumnom roku iz člana 6 stav 1 Konvencije, te pravo na djelotvorno pravno sredstvo, garantovano članom 13 Konvencije. Na zahtjev suda Kancelarija je dostavila presudu Vrhovnog suda 2013.godine i od tada nema povratnih informacija od strane Suda.

KIPS doo i dr. protiv Crne Gore (predstavka 28766/06)

Podnosioci predstavke su privredno društvo-kompanija KIPS i njegov osnivač crnogorski državljanin Risto Drekalović. Povod za podnošenje predstavke je nekoliko upravnih postupaka koji su se vodili i još se vode pred nadležnim organima lokalne samouprave Opštine Podgorica i nadležnim ministarstvom. Pozvali su se na povredu različitih članova Konvencije, čl.6, čl.13 i čl.1 Protokola 1 žaleći se na mješanje u njihova imovinska prava, naročito njihovo navodno legitimno očekivanje da dobiju građevinsku dozvolu za izgradnju shopping centra, dužinu trajanja upravnih i izvršnog postupka, nepoštovanje sudskih presuda od strane lokalne samouprave i nepostojanje efikasnog domaćeg pravnog lijeka u tom smislu da se predmet okonča u razumnom roku. Predmet je započet nizom postupaka 2005.godine i još uvijek je u toku nakon što je više puta bio ukinut od strane Upravnog suda Crne Gore.

Srdanović protiv Crne Gore predstavka br. 76592/14)

Podnosilac predstavke se žalio na povredu člana 6 i člana 13 Evropske konvencije, zbog prekomjerne dužine trajanja upravnog postupka i nedostatka efektivnog pravnog lijeka u tom pogledu. U konkretnom slučaju podnosilac predstavke je bio zaposlen u Ministarstvu inostranih poslova državne zajednice Srbije i Crne Gore. Nakon raspada državne zajednice, podnosilac predstavke je podnio zahtjev za rješavanje njegovog radno-pravnog statusa Komsiji za kadrovska i administrativna pitanja Vlade Crne Gore, čiji zahtjev je Komisija odbacila, na koju odluku se žalio Komisiji za žalbe protiv čije odluke je pokrenuo Upravni spor pred Upravnim sudom. Upravni sud je u njegovom slučaju ukidao odluke Komsije za žalbe 6 puta dajući uputstva i vraćao ih na ponovno odlučivanje, da bi tek sedmi put potvrdio rješenje Komisije

¹⁵ U ovom smislu kontradiktorne, ili bolje rečeno neizvedene, pogotovo u kontekstu efektivnosti i efikasnosti postupka, odnosno suđenja u razumnom roku su i odredbe člana 56, 57 i 58 Zakona o upravnom sporu.

za žalbe i odbio tužbu, što je doprinjelo dužini trajanja upravnog postupka od 7 godina 9 mjeseci i 10 dana, a radilo se o radno-pravnom sporu koji je hitne prirode. Sud je navedeni predmet svrstao u grupu WECL predmeta i ukazao na već ustanovljenu praksu u presudama Živaljević protiv Crne Gore i Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore, gdje su utvrđene identične povrede. Zastupnik je u navedenom predmetu prihvatio prijateljsko poravnanje u ukupnom iznosu od 4.000,00 eura (3.500,00 eura na ime nematerijalne štete i 500,00 eura na ime troškova postupka) i o tome dostavio Sudu uredno potpisanu deklaraciju.

Jovašević protiv Crne Gore (predstavka br. 41809/14)

Povod za podnošenje predstavke je povreda člana 6 i člana 1 stava 1 protokola 11 Konvencije, koja se odnosi na dužinu trajanja upravnog postupka koji je do trenutka podnošenja predstavke trajao 9 godina i 3 mjeseca. Žalili su se na rješenje Komisije za žalbe za povraćaj i obeštećenje. Postupak je još uvijek u toku pred upravnim organima.

III PRESUDE

Mirković i tri dr. protiv Crne Gore (predstavka br. 33781/15,34369/15 i 34371/15 presuda od 07.03.2017.godine) U konkretnom predmetu se nalaze ukupno 4 predstavke koje su državljani Crne Gore Mirković Stanka i Mirković Oliver, kao i državljani Srbije Marjanović Darinka i Mirković Igor podnijeli protiv Crne Gore. Evropski sud je odlučio da spoji predstavke, proglasi prihvatljivim i donese jedinstvenu presudu. Povod za podnošenje predstavke jesu pritužbe podnosilaca na dužinu trajanja upravnog postupka i u tom smislu na povredu člana 6 i nedostatak efektivnog pravnog lijeka u smislu ubrzanja postupka pred organima uprave i Upravnim sudom Crne Gore, odnosno povredu člana 13 Konvencije. Presudu u ovom predmetu Sud je donio 7.marta 2017.godine. Predmet predstavke je postupak eksproprijacije započet 2004.godine od strane podnosilaca predstavke pred upravnim organima Crne Gore, međutim kao period koji je Sud uzeo u razmatranje je period od 10 godina, 6 mjeseci i 11 dana u kom period su od strane domaćih sudova donijete 21 odluke na raznim nivoima uključujući i 2 presude Vrhovnog suda Crne Gore po vanrednim pravnim lijekovima. Predmet je 9 puta vraćan na ponovno odlučivanje, isti je i dalje u radu pred prvostepenom komisijom Ministarstva finansija. Evropski sud je u presudi utvrdio da je došlo do povrede člana 6 stav 1 i člana 13 Konvencije smatrajući da niti kompleksnost predmeta niti ponašanje podnosilaca predstavke nisu doprinijeli dužini trajanja postupka, niti postoje adekvatna objašnjenja za odlaganje postupanja u predmetu koje je prouzrokovano više puta vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje, nalazeći da ne postoji u nacionalnom pravnom sistemu efikasan pravni lijek za ubrzanje postupka pred upravnim organima. Presudom je tužena država obavezana da u roku od tri mjeseca od dana kada ova presuda postane konačna isplati prvom, drugom i trećem podnosiocu predstavke ukupno 1.560,00 eura, a posebno četvrtom podnosiocu 1.560,00 eura uvećano za sve takse i poreze koji mogu nastati na ime nematerijalne štete, kao i 625,00 eura na ime troškova i izdataka, uvećano za sve takse i poreze koji mogu nastati za podnosioc predstave.

Sineks d.o.o protiv Crne Gore (predstavka br.44354/08 presuda 18.jul 2017.godine)

Povod za podnošenje predstavke je povreda člana 6, 13 i člana 1 protokola 1 Konvencije, koja se odnosi na dužinu trajanja upravnog postupka koji je počeo još 2004.godine i još je u toku pred Upravom za nekretnine Berane, a predmet spora je ugovor o fiducijarnom prenosu prava svojine a u pitanju su dva upravna postupka koja se tiču po vidjenju Suda istog pitanja.Sud je utvrdio povredu člana 13 Konvencije zajedno sa članom 6 stav 1 Konvencije zbog nedostatka djelotvornog pravnog lijek u domaćem zakonodavstvu koje se tiče upravnih postupaka. Kada je u pitanju član 1 Protokola 1 Sud je utvrdio da je taj zahtjev preuranjen i mora se odbaciti zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih lijekova.. Presudom je tužena država obavezana, da u roku od tri mjeseca od dana kada ova presuda postane konačna, isplati podnosiocu predstavke ukupno 5.500,00 eura na ime nematerijalne štete i po osnovu troškova postupka 500,00 eura, dok je zahtjev za pravičnim zadovoljenjem u vidu materijalne štete odbacio.

Nedić protiv Crne Gore (predstavka br.15612/10 presuda od 10.oktobra 2017)

Povod za podnošenje predstavke je povreda člana 6 stav 1 Konvencije koja se odnosi na dužinu trajanja upravnog postupka koji još uvijek traje (preko 10 godina). Postupak je započeo 2005.godine i vodio se radi ostvarivanja prava na odštetu za oduzetu imovinu (postupak restitucije) a okončan je obacivanjem njegove Ustavne žalbe 2015.godine. Sud je utvrdio da sporni postupak iako nije bio naročito kompleksan da bi opravdao neaktivnost domaćih upravnih organa i sudova i nije ispunio zahtjev „razumnog roka“. Utvrdio je povredu člana 6 stav 1 Konvencije. Presudom je tužena država obavezana, da u roku od tri mjeseca od dana kada ova presuda postane konačna, isplati podnosiocu predstavke ukupno 1.500,00 eura na ime nematerijalne štete i po osnovu troškova postupka 500,00 eura, dok je zahtjev za pravičnim zadovoljenjem u vidu materijalne štete odbacio.

IV KAKO OVO PITANJE VIDI KANCELARIJA ZAŠTITNIKA DANAS

Na pitanja CEGAS-a dobili smo sledeći odgovor.

„Zbog povećanog broja poslovnih obaveza Kancelarije zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u prethodnom periodu, nismo bili u mogućnosti da ranije odgovorimo na Vaša pitanja od 18.07.2019.godine. S tim u vezi, po nalogu zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, g-đe Valentine Pavličić, želim da Vam ukažem na sljedeće činjenice.

Prema relevantnim odredbama Uredbe o zastupniku Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava („Službeni list RCG“, broj 56/06 od 7.09.2006.godine, 79/06 od 26.12.2006.godine, „Službeni list Crne Gore“, br. 04/08 od 17.01.2008.godine, 81/08 od 26.12.2008.godine, 28/14 od 04.07.2014.godine i 36/14 od 22.08.2014.godine) primarna uloga zastupnika je da zastupa državu Crnu Goru u postupcima pred Evropskim sudom za ljudska prava. Takođe, zastupnik obavlja poslove koordinisanja izvršenja svih presuda i odluka Evropskog suda donijetih u odnosu na Crnu Goru, u kom smislu je dužan da se stara da relevantni državni organi preduzmu adekvatne mjere kako bi se ispravile sve povrede koje su utvrđene

pojedniom presudom Evropskog suda. U tom smislu, država je dužna da preduzme određene individualne mjere (koje su usmjerene na ispravljanje povrede u odnosu na konkretnog podnosioca predstavke – naknada štete, ponavljanje postupka i slično) i određene generalne mjere (koje su usmjerene na pravni sistem u cjelini i uklanjanje nedostataka koji su doveli do povrede, kako bi se spriječile sve buduće povrede slične prirode).

Polazeći od navedenog i Vaših pitanja, želimo da ukažemo da je do reforme upravnog postupka u Crnoj Gori došlo iz više razloga, pri čemu su presude Evropskog suda u pojedinim predmetima protiv Crne Gore svakako igrale značajnu ulogu. Podsjećamo da su novi Zakon o upravnom postupku i Zakon o upravnom sporu počeli sa primjenom u julu 2017.godine.

Prema nalaženju zastupnika CG i dosadašnjeg iskustva u radu Kancelarije zastupnika, navedeni zakoni su u cjelosti usklađeni sa praksom i standardima Evropskog suda i nijedan novi predmet protiv Crne Gore u odnosu na upravni postupak nije pokrenut pred tim Sudom od početka primjene tih zakona. Prethodno ukazuje da je predmetna reforma dala odlične rezultate i da se pretjerana dužina trajanja upravnih postupaka više ne može smatrati sistemskim problemom. U tom dijelu je neophodno naglasiti značajnu ulogu koju su u tom dijelu imali Upravni sud Crne Gore i Ministarstvo javne uprave. Zbog svega navedenog, za sada se nije ukazala potreba za preispitivanjem pojedinih odredbi, izmjenama i dopunama zakonskih rješenja koja su sadržana u odredbama tih propisa.

Nadamo se da smo na ovaj način pružili neophodna objašnjenja.“

Da podsjetimo, Evropski sud je iznio svoja zapažanja kada je u pitanju djelotvornost odredjenih pravnih lijekova u upravnom postupku odnosno postupku koji se vode pred upravnim organima a prije nego što se obrate tužbom Upravnom sudu i konstatovao „ **da pravni lijekovi čija je djelotvornost od strane Suda priznata u nacionalnom pravnom sistemu nemaju takav karakter kada je u pitanju upravni postupak koji se vodi pred organima uprave i ne mogu se smatrati efektivnim pravnim lijekom u smislu postupaka koji se vode pred različitim upravnim organima**“.

MODEL

ZAKON

O ZAŠTITI PRAVA NA UPRAVNO POSTUPANJE U RAZUMNOM ROKU

I. OPŠTE ODREDBE

Predmet zakona

Član 1

Zaštita prava na upravno postupanje u razumnom roku, ostvaruje se pred starešinom organa odnosno licem koje ono ovlasti i pod uslovima propisanim ovim zakonom.

Pravo na zaštitu

Član 2

Pravo na upravno postupanje u razumnom roku imaju fizička i pravna lica kao i drugi subjekti, u skladu sa Zakonom o upravnom postupku (u daljem tekstu: stranka).

Ovim zakonom uređuju se pravila po kojima su dužni da postupaju državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, ustanove i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja (u daljem tekstu: javnopravni organ).

Pravo iz stava 1 ovog člana i dužina trajanja razumnog roka utvrđuje se u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.

Pravna sredstva

Član 3

Pravna sredstva za zaštitu prava na upravno postupanje u razumnom roku su:

- 1) zahtjev za ubrzanje postupka (u daljem tekstu: kontrolni zahtjev);**
- 2) tužba za pravično zadovoljenje, u skladu sa posebnim zakonom.**

Mjerila

Član 4

Prilikom odlučivanja o pravnim sredstvima iz člana 3 ovog zakona, naročito se uzima u obzir:

- složenost predmeta u činjeničnom i pravnom smislu;**
- ponašanje podnosioca pravnog sredstva;**
- ponašanje državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja;**
- interes podnosioca pravnog sredstva.**

Hitnost

Član 5

Postupak po ovom zakonu je hitan.

Odgovornost

Član 6

Nepostupanje ovlaštenog lica u javnopravnom organu na način i u rokovima propisanim ovim zakonom je osnov za pokretanje postupka njihove odgovornosti u skladu sa posebnim zakonom.

Oslobađanje od administrativne takse

Član 7

Ostvarivanje pravne zaštite po ovom zakonu je oslobođeno plaćanja administrativne takse.

Shodna primjena

Član 8

U postupku odlučivanja po pravnim sredstvima za zaštitu prava na upravno postupanje u razumnom roku na pitanja koja nijesu uređena ovim zakonom shodno će se primjenjivati odredbe Zakona o upravnom postupku.

II. KONTROLNI ZAHTJEV

Podnošenje

Član 9

Stranka može podnijeti kontrolni zahtjev ukoliko smatra da javnopravni organ neopravdano odugovlači postupak i odlučivanje u predmetu.

Kontrolni zahtjev se podnosi starješini organa odnosno licu koje on ovlasti u javnopravnom organu kod kojeg se predmet nalazi u radu.

Kontrolni zahtjev sadrži:

- ime i prezime, odnosno naziv stranke, adresu njenog prebivališta, boravišta, odnosno sjedišta;***
- ime i prezime, odnosno naziv zastupnika ili punomoćnika i adresu njegovog prebivališta, boravišta, odnosno sjedišta;***
- poslovni broj predmeta ili druge podatke o predmetu na osnovu kojih se može utvrditi na koji se predmet odnosi kontrolni zahtjev;***
- podatke i okolnosti u vezi sa predmetom iz kojih proizilazi da javnopravni organ neopravdano odugovlači postupak i odlučivanje u postupku;***
- potpis stranke, zastupnika ili punomoćnika.***

Nadležnost

Član 10

O kontrolnom zahtjevu odlučuje starješina javnopravnog organa kod koga se vodi postupak.

Starješina organa iz stave 1 ovog člana može ovlastiti drugo lice u javnopravnom organu.

Lice iz stave 2 ovog člana dužno je da blagovremeno obavještava starješinu javnopravnog organa o toku postupka po kontrolnom zahtjevu.

Nemogućnost postupanja

Član 11

Shodno će se primjenjivati odredbe Zakona o upravnom postupku koje propisuju razloge za izuzeće u postupanju.

Odlučivanje

Član 12

O kontrolnom zahtjevu odlučuje se rješenjem koje mora biti obrazloženo.

Odbacivanje

Član 13

Ako kontrolni zahtjev ne sadrži elemente iz člana 9 stav 3 ovog zakona, starješina javnopravnog organa ili ovlašćeno lice će uputiti stranku da uredi kontrolni zahtjev u roku od tri dana.

Ako stranka u ostavljenom roku ne uredi kontrolni zahtjev, donijeće se rješenje kojim se kontrolni zahtjev odbacuje.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, ako je stranka podnijela kontrolni zahtjev preko kvalifikovanog punomoćnika (advokat ili lice sa položenim pravosudnim ispitom), starješina javnopravnog organa ili ovlašćeno lice će odbaciti kontrolni zahtjev kao neuredan.

Očigledna neosnovanost

Član 14

Starješina javnopravnog organa ili ovlašćeno lice će rješenjem odbiti kontrolni zahtjev kad ocijeni da je očigledno neosnovan.

Izvještaj

Član 15

Ako starješina javnopravnog organa ili ovlašćeno lice ne odbaci kao neuredan ili ne odbije kao očigledno neosnovan kontrolni zahtjev, zatražiće da mu lice koje vodi upravni postupak, odmah, a najkasnije u roku od 48 časova, dostavi pisani izvještaj o dužini trajanja postupka i razlozima zbog kojih postupak nije okončan.

Izvještaj iz stava 1 ovog člana, sačinjava se u skladu sa mjerilima iz člana 4 ovog zakona i sadrži mišljenje u kom roku se predmet može riješiti.

Starješina javnopravnog organa ili ovlašćeno lice može da zahtijeva i da mu lice koje vodi upravni postupak dostavi spise predmeta.

Neosnovanost

Član 16

Kad starješina organa ili ovlašćeno lice, nakon sprovedenog postupka, utvrdi da javnopravni organ nije povrijedio pravo na upravno postupanje u razumnom roku, rješenjem će odbiti kontrolni zahtjev kao neosnovan.

Obavještenje stranke

Član 17

Ako lice koje vodi upravni postupak u izvještaju ili drugim pisanim aktima obavijesti starješinu javnopravnog organa ili ovlašćeno lice da će u roku, koji ne može biti duži od osam dana od prijema kontrolnog zahtjeva, biti obavljene određene procesne radnje, odnosno donijeta odluka, starješina javnopravnog organa ili ovlašćeno lice će o tome obavijestiti stranku i na taj način okončati postupak po kontrolnom zahtjevu.

Osnovanost

Član 18

Kad starješina javnopravnog organa ili ovlašćeno lice utvrdi da se neopravdano odugovlači postupak i odlučivanje u predmetu, rješenjem će odrediti rok za preduzimanje određenih procesnih radnji, koji ne može biti duži od osam dana, kao i odgovarajući rok u kojem ga lice koje vodi upravni postupak mora obavijestiti o preduzetoj radnji.

Starješina javnopravnog organa ili ovlašćeno lice može naložiti prioritarno rješavanje predmeta ako okolnosti slučaja ili hitna priroda predmeta to nalažu.

Oduzimanje predmeta

Član 19

Ako lice koje vodi upravni postupak ne preduzme mjere određene rješenjem po kontrolnom zahtjevu ili obavještenjem iz člana 17 ovog zakona, kao i u drugim slučajevima nepostupanja u skladu sa ovim zakonom, starješina javnopravnog organa ili ovlašćeno lice može oduzeti dodijeljeni predmet u skladu sa posebnim zakonom.

Rok za odlučivanje

Član 20

Starješina javnopravnog organa ili ovlašćeno lice je dužan da o kontrolnom zahtjevu odluči najkasnije u roku od 7 dana od dana prijema zahtjeva.

Dostavljanje rješenja

Član 21

Rješenje starješine javnopravnog organa ili ovlašćenog lice dostavlja se stranci.

Nepostupanje drugih organa

Član 22

Ako starješina javnopravnog organa ili ovlašćeno lice utvrdi da se postupak i odlučivanje u predmetu neopravdano odugovlači zbog nedostavljanja isprava ili drugih dokaza od strane drugog državnog organa, organa lokalne samouprave, javne službe i drugog nosioca javnog ovlašćenja, naložiće tom organu da u određenom roku postupi po zahtjevu.

Starješina javnopravnog organa ili ovlašćeno lice može nadležnom organu da podnese inicijativu da se protiv lica koje ne postupi po nalogu iz stava 1 ovog člana pokrene disciplinski postupak, odnosno da se pokrene postupak za razrješenje.

Ograničenja koja se odnose na podnošenje

Član 23

Ako starješina javnopravnog organa ili ovlašćeno lice postupi u skladu sa čl. 17 i 18 ovog zakona, stranka ne može da podnese novi kontrolni zahtjev u istom predmetu prije isteka roka iz obavještenja, odnosno rješenja starješine javnopravnog organa ili ovlašćenog lice.

Ukoliko je starješina javnopravnog organa ili ovlašćeno lice donio rješenje u skladu sa članom 16 ovog zakona, stranka može da podnese novi kontrolni zahtjev tek po isteku trideset dana od prijema rješenja.

Pravo na žalbu

Član 24

Ako starješina javnopravnog organa ili ovlašćeno lice odbaci ili odbije kontrolni zahtjev ili ako po kontrolnom zahtjevu stranci ne dostavi, u roku od 8 dana, rješenje ili obavještenje u skladu sa članom 17 ovog zakona, stranka može izjaviti žalbu u roku od 8 dana od prijema rješenja ili isteka roka za dostavljanje rješenja, odnosno obavještenja.

Protiv rješenja starješine javnopravnog organa ili ovlašćenog lice može se podnijeti žalba organu koji vrši nadzor nad radom javnopravnog organa.

Rokovi za odlučivanje koji se odnose na prvostepeni postupak po kontrolnom zahtjevu važe i za postupak po žalbi.

Izuzetno, u skladu sa posebnim propisima, žalba nije dozvoljena.

Podnošenje žalbe

Član 25

Žalba se podnosi neposredno nadležnom organu iz člana 24 ovog zakona, a preko javnopravnog organa kod koga je predmet u radu.

Neblagovremenu žalbu ili žalbu izjavljenu od strane neovlašćenog lica rješenjem će odbaciti nadležni javnopravni organ kod koga se predmet nalazi u radu.

Javnopravni organ kod koga je predmet u radu dužan je da spise predmeta dostavi drugostepenom organu, u roku od tri dana od dana prijema žalbe.

Forma odluke po žalbi

Član 26

O žalbi odlučuje starješina drugostepenog organa rješenjem.

Starješina drugostepenog organa je dužan da donese rješenje u roku od 15 dana od dana dostavljanja spisa.

Odbacivanje žalbe

Član 27

Neblagovremenu žalbu ili žalbu izjavljenu od strane neovlašćenog lica će odbaciti starješina drugostepenog organa, ako to nije učinio javnopravni organ kod koga se predmet nalazi u radu.

Odbijanje žalbe

Član 28

Starješina drugostepenog organa će odbiti žalbu kao neosnovanu i potvrditi rješenje javnopravnog organa koji je postupao u prvostepenom postupku kada utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih se rješenje pobija.

Osnovanost žalbe

Član 29

Ako starješina drugostepenog organa ocijeni da je žalba osnovana, poništiće prvostepeno rješenje i usvojiti kontrolni zahtjev.

Odlučivanje po žalbi zbog nepostupanja

Član 30

Ako je žalba izjavljena zbog toga što prvostepeni organ stranci nije donio rješenje ili nije dostavio obavještenje iz člana 17 ovog zakona u zakonom propisanom roku, starješina nadležnog drugostepenog organa postupa i donosi rješenje po kontrolnom zahtjevu u skladu sa odredbama čl. 14, 15, 16, 18 i 22 ovog zakona.

III. PRAVIČNO ZADOVOLJENJE

Oblici

Član 31

Pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku može se ostvariti:

- 1) isplatom novčane naknade za prouzrokovanu štetu zbog povrede prava na upravno postupanje u razumnom roku i / ili**
- 2) objavljivanjem presude da je stranci bilo povrijeđeno pravo na upravno postupanje u razumnom roku.**

Postupak za pravično zadovoljenje vodi Vrhovni sud Crne Gore, u skladu sa posebnim zakonom.

Stupanje na snagu

Član 45

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

