

Upravno sudstvo u Crnoj Gori
- Razumni rok i izvršenje presuda Upravnog suda-

Decembar 2020. godine

Građanska alijansa, Crna Gora

decembar 2020. godine

Za izdavača

Boris Raonić

Projektni tim

Milan Radović

Zoran Vujičić

Autorka

Ana Raičević, advokatica

Lektura i korektura

Jelena Ristović

Dizajn i prelom

Zoran Zola Vujačić

Stavovi izneseni u ovom izvještaju ne moraju nužno odražavati mišljenje Ambasade Kraljevine Norveške, Balkanskog fonda za demokratiju Njemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Američkih Država ili njihovih partnera. Izrazi koji se u ovom izvještaju koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju izraze u ženskom rodu.

"This project is financially supported by The Royal Norwegian Embassy in Belgrade
<https://www.norway.no/en/serbia/> "

"Realizaciju projekta finansijski je podržala ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu
<https://www.norway.no/en/serbia/> "

Sadržaj

I Uvodne napomene	5
II Sistem upravnog sudstva u Crnoj Gori.....	7
III Strateški i upravno-pravni normativni okvir	11
IV Osvrt na Evropsku konvenciju i praksu Evropskog suda za ljudska prava u upravnim stvarima, sa fokusom na izvršenje presuda.....	19
V Korišćenje kontrolnih zahtjeva pred Upravnim sudom Crne Gore	23
VI Postupanje Vrhovnog suda po tužbama za pravično zadovoljenje u vezi sa upravnim sporom	25
VII Obaveznost presuda Upravnog suda i njihovo izvršenje u Crnoj Gori	26
VIII Primjeri iz prakse u pogledu (ne)izvršavanja upravnosudskih odluka u Crnoj Gori	29
IX Zaključci i preporuke.....	30

Neka parnice ne budu beskonačne – lat. Ne lites fiant immortales

I Uvodne napomene

Upravni postupci su odnesumnjive važnosti za zaštitu prava građana u njihovim odnosima sa javnim upravom. To posebno važi za upravni spor, čiji je smisao u sudskoj kontroli zakonitostirada javne uprave kojim se štite prava pojedinaca od arbitrarnog miješanja države i prevenira prekoračenje ovlašćenja izvršne vlasti. Evropska unija pridaje izuzetnu važnost upravnom pravu, a kod činjenice da je primjena evropskog komunitarnog prava u mnogim oblastima vezana za nadležnost upravnih sudova. Član 41 **Povelje o osnovnim pravima Evropske unije** propisuje pravo građana Unije na dobru upravu. Sud pravde Evropske unije (nekadašnji Evropski sud pravde koji je Ugovorom iz Lisabona dobio novo ime, organizaciju i nadležnosti) između ostalog, djeluje kao ustavni sud, ali i kao upravni sud Zajednice koji može odlučivati i o meritumu spora i čije odluke imaju neposredno dejstvo.

Posljednjih godina su u sklopu ukupne reforme pravosuđa u Crnoj Gori, ostvareni brojni pomaci u domenu upravnog sudstva, uključujući izmjene zakonodavnog okvira, jačanje ljudskih i tehničkih kapaciteta Upravnog suda, te usklađivanje upravno-sudske prakse sa odredbama Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.¹ Uprkos navedenim pomacima, upravno-sudski system se i dalje suočava sa ozbiljnim izazovima u pogledu efikasnosti upravnog spora i djelotvornosti sudske zaštite, tj. ograničene primjene spora pune jurisdikcije, višekratnog vraćanja na ponovni postupak, te povrede prava na pravovremeno suđenje. Primjetna je i zloupotreba procesnih prava od strane stranaka koje pokreću veliki broj postupaka pred Upravnim sudom protiv istog tuženog.

Navedeni faktori su uticali napovećan priliv predmeta pred Upravnim sudom, posebnou 2018. i 2019. godini, kao i na povećanje broja kontrolnih zahtjeva za ubrzanje postupka i značajne iznose uplaćene na ime povrede prava na suđenje u razumnom roku u upravnom postupku i upravnom sporu. Iako se broj sudija i savjetnika u Upravnom sudu konstantno povećava, te uprkos prekovremenom radu sudija, postizanje zadovoljavajuće stope ažurnosti i dalje predstavlja izazov, a kod činjenice da se nadležnost Suda konstantno proširuje.

Sa druge strane, nesporna je dužnost države je da organizuje svoj pravni sistem tako da omogući „**sudovima da svima garantuju pravo na konačnu odluku u razumnom vremenskom roku, pri određivanju njihovih građanskih prava i obaveza**“.²

¹Na potrebu jačanja uticaja prakse Evropskog suda u upravnoj oblasti ukazale su i dvije analize OECD/SIGMA izrađene sa ciljem usklađivanja crnogorskih propisa sa evropskim upravno-pravnim okvirom. Analize su istakle potrebu usklađivanja sa praksom Evropskog suda u pogledu suđenja u razumnom roku u skladu sa članom 6 Evropske konvencije.

² Vidjeti *Dumont protiv Belgije*, presuda od 28. aprila 2005. godine i *Zanghi protiv Italije*, presuda od 19. februara 1991.

Upravnosudske presude, kao i presude drugih sudova su obavezne, pri čemu se misli na pravosnažne presude protiv koje nije moguće koristiti redovnopravno sredstvo. Međutim, dabi sudska presuda postigla svoj cilj, neophodno je osigurati njeno sprovođenje, što se postiže različitim pravilima o izvršenju odluka, zavisno od interesa koji se njima štiti - interesa pojedinca ili javnog interesa u širem smislu. Sudovi, nadležni za upravne stvari, mogu tako imati naraspologanju više različitih sredstava, uključujući sudske naloge i penale druga sredstva propisana pravnim normama koje se odnose na izvršni postupak.

Evropski sud pridaje posebnu važnost izvršenju pravosnažnih presuda u upravnim stvarima, te postojanju efektivnih pravnih lijekova kojima bi se ishodovalo izvršenje ovih presuda. Naime, Evropski sud je zauzeo stanovište po kojem bi pravo na pravično suđenje **"bilo iluzorno ukoliko domaći pravni sistem država ugovornica ne bi dozvoljavao konačne, izvršne odluke suda ostanune izvršene na štetu jedne od stranaka."** Bilo bi neprihvatljivo da član 6. Evropske konvencije koja po slovu Ustava Crne Gore ima primat nad nacionalnim zakonodavstvom, detaljno propisuje proceduralne garancije pravičnog suđenja date strankama, a bez zaštite sprovođenja sudske odluke, jer bi to vodilo u situacije inkompatibilne principima vladavine prava koje su države ugovornice preuzele kada su ratifikovale Konvenciju.³

Prema mišljenju Evropskog suda, to što vlasti ne sprovedu konačnu odluku u razumnom roku može predstavljati kršenje člana 6.1. Evropske konvencije. Ovaj stav Sud je zauzeo u nekoliko presuda relativno novijeg datuma koje se odnose na obavezu sprovođenja odluke od strane upravnog organa: *Metaxas protiv Grčke* od 27. maja 2004. godine, *Timofeyev protiv Rusije* od 23. oktobra 2003. godine, *Prodan protiv Moldavije* od 18. maja 2004. godine i *Romashov protiv Ukrajine* od 27. jula 2004. In concreto, u presudi *SARL IZA i Makrakhidze protiv Gruzije*, donijetoj 27. septembra 2005. godine, Evropski sud je zauzeo stanovište da **"time što više od četiri godine nisu osigurale izvršenje obavezujuće presude od 14. maja 2001. godine, gruzijske vlasti su odredbu člana 6.1 Konvencije lišile svog njenog korisnog djelovanja"** (detaljnije u odjeljku: Osvrt na Evropsku konvenciju i praksu Evropskog suda za ljudska prava u upravnim stvarima).

Publikacija koja je pred Vama nastala je sa ciljem afirmacije vrijednosti upravnog sudstva i njegove uloge u zaštiti prava na pravično suđenje. Ona ukazuje na određene aspekte suđenja u razumnog roku u upravnim stvarima, ali i na (ne)izvršenje presuda Upravnog suda, predlažući neka rješenja za poboljšanje stanja u onim segmentima koji zahtijevaju unaprjeđenja. U konkretnom, analiza se bavi određenim problemima u izvršavanju upravnosudskih odluka u pravnom sistemu Crne Gore u smislu člana 6, st. 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i praksu Evropskog suda, istovremeno pružajući širi osvrt na organizaciju i rad Upravnog suda, upravno zakonodavstvo, kao i pravna sredstva za ubrzanje postupka i njihov uticaj na sistem upravnog sudovanja u Crnoj Gori.

³*Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 21. februara 1975.

II Sistem upravnog sudstva u Crnoj Gori

Upravni sud Crne Gore je osnovan Zakonom o sudovima ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 5/02, 49/04) i počeo je sa radom u januaru 2005. godine. Do tada se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata javnopravnih tijela vršila u okviru upravnog odjeljenja Vrhovnog suda Crne Gore. Osnivanjem Upravnog suda napušten je *angloamerički sistem* nadzora uprave putem redovnih sudova i prihvaćen tzv. *francuski model* zasnovan na postojanju specijalizovanih upravnih sudova koji su funkcionalno izdvojeni iz sistema sudova opšte nadležnosti, a čija je najvažnija ili čak jedina funkcija rješavanje upravnih sporova. Pritom treba napomenuti da u Evropi ne postoji jedinstveni model institucionalnog uređenja upravnosudskih sistema, već samo zajednička načela upravnog prava i upravnog sudovanja.

- Organizacija i nadležnost Upravnog suda

Zakon o sudovima,⁴ donijet 2015. godine zadržao je postojeću organizaciju i nadležnost Upravnog suda, a odnosi se i na organizaciju i rad uprave suda. Prema članu 21 Zakona o sudovima, Upravni sud seosniva za teritoriju Crne Gore, sa sjedištem u Podgorici. Shodno Zakonu o sudovima i Zakonu o upravnom sporu, Upravni sud odlučuje u upravnom sporu⁵ o zakonitosti upravnog akta i vrši druge poslove propisane zakonom. Nadležnost Upravnog suda opredijeljena je i posebnim zakonima, kojima propisuju mogućnost vođenja upravnog spora, što ukazuje na **široko postavljenu nadležnost Suda**, posebno kod intencijedalgog proširivanja oblasti u kojima upravni spor može voditi. Od 1. januara 2018. godine, kada je počela primjena Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, Upravni sud postupa kao drugostepeni u sporovima po tužbama protiv rješenja Ministarstva unutrašnjih poslova u predmetima koji se tiču odobravanja međunarodne i privremene zaštite strancima.⁶

⁴ , "Službeni list Crne Gore", br. 11/2015 i 76/2020.

⁵**Upravni spor se može pokrenuti i kad javnopravni organ nije donio upravni akt, odnosno nije odlučio po žalbi stranke ili nije preuzeo upravnu aktivnost, odnosno nije odlučio po prigovoru stranke (ćutanje uprave).**

⁶Primjer dobre prakse Upravnog suda u vezi sa azilnom problematikom predstavljaju presude: U.br.5443/10 od 28.01.2020; U.br.5342/19 od 13.02.2020; i U.br.5795/19 od 26.05.2020.godine donijete u vezi sa primjenom koncepta sigurne evropske zemlje i ispitivanjem postojanja osnovanog straha od proganjanja.Ovim presudama su poništena rješenja Direkcije za azil pri Ministarstvu unutrašnjih poslova iz razloga što je Direkcija, po mišljenju Upravnog suda, propustilada u konkretnom postupku za dobijanje međunarodne zaštite ispita i utvrdi da li zemlje na koje se primjenjuje koncept sigurne treće zemlje poštuju non-refoulement princip, te da li postoji rizik od daljeg prisilnog protjerivanja tražilaca azila u navedenim slučajevima u zemlju porijekla.Obrazloženja ovih presuda su jasna i razumljiva,te sadržajna u pogledu razmatranja i iznošenjarelevantne argumentacije. Navedene presude i tumačenja Upravnog suda **ilustruju važnu ulogu ovog Suda u razvoju standarda zaštite tražilaca azila i azilanata**, a imajući u vidu da prethodna (državna) Komisija nije značajnije uticala na podizanje tih standarda, posebno u odnosu na *non-refoulement* argumente.

Radom Upravnog suda rukovodi predsjednica suda koja upravlja i poslovima sudske uprave, organizuje rad u sudu, vrši raspored poslova i obezbjeđuje njegovo izvršavanje, organizuje rad sudskih odjeljenja i sjednice sudija, kao i unutrašnje poslovanje u sudu i preduzima mjere radi urednog obavljanja poslova u sudu. Predsjednica suda ima zamjenika/zamjenicu, određenog/u Godišnjim rasporedom poslova. Sudijsku funkciju u Sudu trenutno vrši 15 sudija i predsjednica suda.⁷

Sudsku upravu i administraciju u Upravnom sudu, pored sekretara suda, čine državni službenici na informacionim, administrativnim, računovodstvenim i ostalim poslovima bitnim za funkcionisanje suda, a koji su obavljali svoju funkciju u skladu sa Zakonom osudovima, Sudskim poslovníkom, Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, kao i po nalogima predsjednice suda. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Su I br.7/19 od 16.01.2019. godine, u organizacionoj jedinici službe za poslove sudske uprave sistematizovano je 10 radnih mjesta sa ukupno 22 izvršioaca, a u organizacionoj jedinici sudska pisarnica sistematizovana su 4 radna mjesta sa ukupno 5 izvršilaca.⁸ Izvan organizacionih jedinica obavljaju se poslovi savjetnika (16 izvršilaca).⁹

Važećim Zakonom o sudovima je propisano da se u sudovima osnivaju sudska odjeljenja u zavisnosti od broja sudija, obima i vrste predmeta. Godišnjim rasporedom poslova (Su.I.br.1/2020) određen je broj i sastav odjeljenja i vijeća, predsjednici odjeljenja i vijeća i sudije koji će ih zamjenjivati, kao i službenici koji će raditi u vijeću. Utoku 2020. godine, postupa pet vijeća (4 tročlana i 1 četvoročlano) koja nisu specijalizovana, već postupaju u svim vrstama predmeta, a u njima je raspoređeno 15 sudija i predsjednica suda. Upravno odjeljenje vrši poslove koji se odnose na odlučivanje u upravnom sporu o zakonitosti upravnih akata. U skladu sa Godišnjim rasporedom poslova za 2020. godinu, formirano je i odjeljenje sudske prakse, koje će

Podsjećamo da iako se u Evropskoj konvenciji pravo na azil ne uređuje eksplicitno, kroz praksu Evropskog suda je uspostavljen niz standarda koji se odnose na zaštitu tražilaca azila, naročito u odnosu na izručivanje i protjerivanje osoba kojima prijete mučenje ili drugo nečovječno postupanje ili kažnjavanje te ograničenje slobode kretanja stranaca.

⁷ Na osnovu Pravilnika o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja sudija i državnih službenika i namještenika u sudu, broj sudija određuje se prema odnosu prosječnog broja primljenih pojedinih vrsta predmeta u rad u posljednje tri godine i okvirnih mjerila rada. Okvirna mjerila rada su prosječan broj predmeta po određenoj vrsti koji sudija u toku jedne kalendarske godine, u okviru radnog vremena treba da riješi. U skladu sa povećanjem obima posla u Upravnom sudu, Sudski savjet je, na sjednici, održanoj u novembru 2018. godine, donio Odluku kojom je povećan broj sudija za dva sudijska mjesta. Sudije su stupile na funkciju u julu 2019. godine, tako da Upravni sud umjesto pređašnjih 13 sada ima 15 sudija i predsjednicu suda. Prema Godišnjem izvještaju Sudskog savjeta za 2019. godinu, ukupan broj zaposlenih u Upravnom sudu u navedenoj godini je bio 52.

⁸ Broj savjetnika u Upravnom sudu određuje se prema broju sudija, i to na jednog sudiju jedan savjetnik. Broj daktilografa u Upravnom sudu određuje se na sljedeći način: - za svakog sudiju - daktilograf; - za sudsku upravu - daktilograf; - za sudsku praksu - daktilograf.

⁹ Godišnji plan rada Upravnog suda Crne Gore za 2020. godinu, str.6.

se baviti praćenjem, proučavanjem i evidentiranjem prakse Vrhovnog suda Crne Gore, Ustavnog suda Crne Gore i Evropskog suda za ljudska prava.¹⁰

U Upravnom sudu funkcioniše Pravosudni informacioni sistem PRIS koji se koristi za:

- slučajnu dodjelu predmeta sudijama;
- praćenje U toka predmeta kroz PRIS (sve donijete odluke i akti sačinjeni u sudu unose se u pravosudno-informacioni sistem);
- automatizaciju obrazaca (izrada i štampanje obrazaca za značajan broj dokumenata u upotrebi);
- statistiku o radu sudova po standardima CEPEJ-a (automatizovan je dio statističkih izvještaja).

Tehničku podršku zaposlenima u Sudu pruža PRIS administrator, koji se stara o elektronskoj opremi i pravilnom korišćenju pravosudnoinformacionog sistema; unosu podataka u pravosudno-informacioni sistem, praćenju razvoja informaciono-komunikacionih tehnologija i predlaganju nabavke nedostajuće tehničke opreme.

- **Statistički podaci o radu Upravnog suda**

Podaci o broju primljenih, riješenih i neriješenih predmeta pred Upravnim sudom Crne Gore pokazuju da je do 2008. Godine taj sud zaprimao oko 2.000 predmeta godišnje, dok je od 2010. broj primljenih predmeta značajno rastao. **U prvoj godini rada Suda, priliv predmeta je bio 1.443 (uz 845 preuzetih predmeta od Vrhovnog suda), u 2018. godini rekordnih 9112 predmeta, dok je u 2019. godini taj je broj iznosio 6565.** Prosječna opterećenost sudija je u 2016. godini iznosila 622,60; u 2017. godini čak 1404,45, a u 2018. godini 1418. Stopa riješenosti predmeta, koja je bila u padu od 2013. godine, te koja je 2017. pala na samo 37,44%, ukazuje na veliki priliv predmeta u ovom Sudu, kao i na dužinu trajanja upravnog spora, što iziskuje ozbiljne zakonodavne, tehničke i finansijske intervencije.¹¹

Upravni sud Crne Gore je u 2019. godini primio 26,2 % manje predmeta nego 2018. godine, a ukupno u radu je imao za 27,95% predmeta manje nego u 2018. godini.¹² U 2019. godini u 5225 predmeta postupak je trajao preko 1 godine, u 546 predmeta do 1 godine, u 366 do 9 mjeseci, u 356 predmeta postupak je trajao do 6 mjeseci, u 315 predmeta je trajao do 3 mjeseca, dok je prosječno trajanje postupka 438.21 dana što je

¹⁰**Upravni sud je formirao i registar presuda u kojima se pozvao na odredbe Evropske Konvencije, kao i evidenciju presuda i odluka u kojima su u obrazloženju navedeni stavovi usvojeni u praksi Evropskog suda za ljudska prava.**

¹¹ Bitno je pomenuti da posljednji izvještaj CEPEJ-a iz 2014. godine o efikasnosti i kvalitetu pravosudnih sistema zemalja članica Savjeta Evrope sadrži značajan broj informacija i zaključaka o stanju pravosudnog sistema Crne Gore. Prosječan broj sudija na 100.000 stanovnika u zemljama članicama Savjeta Evrope je 21, dok je u Crnoj Gori taj odnos 41 sudija na 100.000 stanovnika.

¹²Upravni sud Crne Gore: *Izvještaj o radu za 2019. godinu*, Podgorica, februar 2020. godine, str.10.

posebno važno kod činjenice da većina postupaka koji se vode pred Upravnim sudom ima kratke rokove ili su posebnim propisom određeni kao hitni.¹³ Prosječni mjesečni priliv predmeta je iznosio 34,19.

Ukupno neriješenih predmeta na početku 2019. godine bilo je 10397, primljeno je 6565 predmeta, dok je ukupno u radu bilo 16962 predmeta. Stopa ažurnosti (CR indicator) je iznosila 104,80%, a prosječno je po sudiji riješeno 430 predmeta (predviđena godišnja sudijska norma iznosi 300 predmeta po sudiji, dok za savjetnike važinorma od 180 predmeta po savjetniku). Prosječno po sudiji je ostalo neriješeno 629,81 predmeta, dok je **ukupno riješeno 6880 predmeta, od čega meritorno 4084**. Bitno je napomenuti i da u radu ovog Suda nije bilo tzv. *starih predmeta*, tj. predmeta iz 2016. godine i ranijih godina –predmeti iz 2017. godine završeni su u maju 2019. Na dan 31.12.2019 godine, ostalo je neriješeno 10075 predmeta, od čega 4096 predmeta iz 2018.godine i 5978 iz 2019.godine. Broj zaostalih predmeta riješenih u 2019. godini je iznosio 6294.¹⁴

A *propos* kvaliteta rada Suda, odnosno kvaliteta odluka, u toku 2019. godine, po zahtjevu za ispitivanje sudske odluke pred Vrhovnim sudom Crne Gore, ukinuto je 66 odluka, odnosno 3,45%. U periodu od 01.01.2019. do 31.12.2019. godine, procenat potvrđenih odluka od strane Vrhovnog suda Crne Gore, iznosio je 96,45%. Prosječno trajanje upravnog spora u 2019. godini je iznosilo 438.21 dana. U 5225 predmeta postupak je trajao preko jedne godine, u 546 predmeta postupak je trajao do godinu dana, u 366 predmeta do devet mjeseci, u 356 predmeta do šest mjeseci, a u 315 predmeta do tri mjeseca.

Pred Upravnim sudom, u 2019. godini, bilo je ukupno 1922 tužbi zbog „ćutanja uprave“, budući da se upravni spor može pokrenuti i u slučajevima kada javnopravni organ nije donio upravni akt, odnosno nije odlučio po žalbi stranke ili nije preduzeo upravnu aktivnost, odnosno nije odlučio po prigovoru stranke. Sud je u 110 predmeta obavezao organ da postupi po žalbi stranke, što ukazuje na to da u većini slučajeva tuženi javnopravni organ nakon podnijete tužbe odlučio po žalbi stranke.

¹³ Predmeti u upravnom sporu se smatraju hitni ako je to zakonom propisani ili je priroda upravne stvari takva da zahtjeva hitno postupanje. Neki od hitnih sporova su radni odnosi državnih službenika, disciplinska odgovornost osuđenih lica, javna okupljanja.

¹⁴ *Supra*, str.37.

III Strateški i upravno-pravni normativni okvir

Strategija reforme pravosuđa za period 2019 – 2022 koja je usvojena u septembru 2019. godine utvrđuje pet ključnih strateških ciljeva na kojima počiva reforma pravosudnog sistema Crne Gore, a to su: jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosudja, jačanje efikasnosti pravosuđa, razvoj crnogorskog pravosuđa u okviru evropskog pravosuđa, jačanje dostupnosti pravde, kao i transparentnosti i javnog povjerenja u pravosuđe; te razvoj Ministarstva pravde, Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, advokature, notarijata, javnih izvršitelja i sudskih vještaka. U okviru strateškog cilja vezanog za jačanje efikasnosti, jedan od podciljeva je smanjenje broja zaostalih predmeta.

Akcionni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2019 – 2020 predviđa smanjenje broja zaostalih predmeta za 5% do kraja 2020. godine, odnosno 8% do kraja 2022. godine. Kao očekivana vrijednost u Akcionom planu se navodi da će na kraju 2020., odnosno 2022. godine, kontrolni zahtjev i tužba za pravično zadovoljenje i dalje biti djelotvorna pravna sredstva prema praksi Evropskog suda.

Ustav Crne Gore¹⁵ ne poznaje *explicite* upravni spor, što uopšteno znači da upravni spor u Crnoj Gorini nema ustavni rang. Međutim, Ustav sadrži važna načela i garancije pravičnog suđenja koja se primjenjuju i na upravni spor, uključujući odredbe o načelima vršenja sudske vlasti i pravu na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom koje je garantovano članom 32 Ustava, te pravu na pravni lijek. Takođe, član 9 Ustava propisuje da *“potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva”* što se direktno odnosi i na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Zakonom o upravnom postupku (ZUP)¹⁶ koji je počeo da se primjenjuje 1. jula 2017. godine, uređuju se pravila po kojima su, u cilju ostvarivanja zaštite prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka, kao i zaštite javnog interesa, dužni da postupaju državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, ustanove i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja odnosno javnopravni organi, kad, neposredno primjenjujući propise, odlučuju i preduzimaju druge upravne aktivnosti u upravnim stvarima¹⁷.

O pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari javnopravni organ odlučuje **rješenjem**. Zakonom je predviđena i mogućnost donošenja djelimičnog, dopunskog i privremenog rješenja, u zavisnosti od okolnosti i potreba svakog

¹⁵ "Službeni list Crne Gore", br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI.

¹⁶ "Službeni list Crne Gore", br. 056/14 od 24.12.2014, 020/15 od 24.04.2015, 040/16 od 30.06.2016, 037/17 od 14.06.2017.

¹⁷ Član 1 ZUP-a;

konkretnog slučaja. Takođe, zakonodavac je predvidio odgovarajuće rokove za različita postupanja javnopravnih tijela, kao i pravne posljedice nepoštovanja odredaba o rokovima, što svakako predstavlja dobar osnov i polazište kada se prije svega radi o poštovanju prava na pravično suđenje odnosno o odlučivanju o pravima i obavezama u razumnom roku.

Osim navedenog, ZUP propisuje da se upravni postupak mora voditi **bez odugovlačenja** i sa što manje troškova, ali tako da se pravilno i potpuno utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za uspješno i potpuno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, odnosno drugih učesnika u postupku¹⁸. Zakon u mnogim svojim odredbama propisuje da će se određene procesne radnje preduzimati bez odlaganja i u skladu sa načelom hitnosti postupanja. Tako npr. Zakon predviđa postavljenje privremenog zastupnika stranci, ako to zahtijeva hitnost rješavanja u određenoj upravnoj stvari (recimo, ako procesno nesposobna stranka nema zakonskog zastupnika ili ako interes stranke ili zaštita života i zdravlja ili imovine veće vrijednosti zahtijevaju hitno postupanje)¹⁹, itd. Takođe, predviđeno je i hitno izvršenje rješenja u toku roka za žalbu, i nakon što je žalba izjavljena, ako se radi o preduzimanju hitnih mjera, odnosno ako bi usljed odlaganja izvršenja bila nanijeta nepopravljiva šteta protivnoj stranci ili licu koje ima pravni interes²⁰.

Ovaj zakon se primjenjuje u svim upravnim stvarima. Odredbe posebnih zakona kojima se, zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju neophodna odstupanja od pravila upravnog postupka ne mogu biti u suprotnosti sa načelima i ciljem ovog zakona, niti umanjivati nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka propisanih ovim zakonom²¹.

Načela na kojima se zasniva upravni postupak su sljedeća:

➤ **Načelo zakonitosti i opravdanih očekivanja stranaka**

Ovo načelo podrazumijeva da javnopravni organ odlučuje i postupa u upravnoj stvari na osnovu zakona, drugih propisa i opštih akata, vodeći računa o ranijim odlukama koje je donio u bitno istovjetnim upravnim stvarima, a ukoliko odstupa od ranije zauzetog pravnog stava po određenom pitanju u upravnoj stvari, dužan je da to i obrazloži. Opravdana očekivanja stranaka podrazumijevaju pravnu sigurnost, predvidljivost, zabranu arbitrarnosti.

➤ **Načelo srazmjernosti**

Suština ovog načela je u zabrani prekomjernog ograničavanja prava stranke u svakom konkretnom slučaju preduzimanja bilo koje upravne aktivnosti. Naime, upravna aktivnost mora biti takva da se njome ostvare i zaštite u njoj angažovani interesi, ali sa druge strane vodeći računa o obimu, da bude proporcionalna toj svrsi, ni manje ni više i ako se time ne krše ljudska prava i slobode.

¹⁸ Član 10 ZUP-a;

¹⁹ Član 55 ZUP-a;

²⁰ Član 124 ZUP-a;

²¹ Član 4 ZUP-a;

➤ **Pravo stranke na pravnu zaštitu**

Stranka ima pravo na pravnu zaštitu u upravnoj stvari. Žalba je klasičan pravni lijek svih demokratskih pravnih sistema. Pravo na žalbu²² postoji i u upravnom postupku i to kao jedno od tri redovna pravna sredstva, zatim prigovor²³ i ponavljanje postupka²⁴.

➤ **Načelo aktivne pomoći stranci**

Javnopravni organ je dužan da omogući stranci i drugim učesnicima u upravnom postupku da što lakše i efikasnije ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese, vodeći računa da ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa ne bude na štetu prava i pravnih interesa drugih lica, niti u suprotnosti sa javnim interesom. Takođe, on je dužan da pouči neuku stranku o svojim pravima.

➤ **Upotreba jezika i pisma u postupku**

Ovo načelo ZUP-a obuhvata dužnost javnopravnog organa da upravni postupak vodi na službenom jeziku - crnogorskom jeziku, ali je sa druge strane dužan da, ukoliko stranka odn.drugi učesnik u postupku ne razumije crnogorski jezik, da obezbijedi prevođenje toka postupka na njihov jezik ili jezik koji razumiju, kao i dostavljanje poziva i drugih pismena na njihovom jeziku i pismu.

➤ **Načelo ekonomičnosti i efikasnosti postupka**

Upravni postupak se mora voditi **bez odugovlačenja** i sa što manje troškova, ali tako da se pravilno i potpuno utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za uspješno i potpuno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, odnosno drugih učesnika u postupku.

➤ **Načelo utvrđivanja istine**

U upravnom postupku moraju se pravilno i potpuno utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito i pravilno odlučivanje o upravnoj stvari. Konkretno, ovo načelo znači da se prije donošenja rješenja moraju utvrditi sve odlučne činjenice i okolnosti, koje su od značaja za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja, što je posebno važno kada se upravni akti donose po slobodnoj ocjeni. Ukoliko javnopravni organ napravi greške u utvrđivanju činjeničnog stanja, koje se mogu ogledati u pogrešno ili nepotuno utvrđenom činjeničnom stanju, sankcije se obično ogledaju u poništavanju takvog rješenja u žalbenom postupku ili upravnom sporu.

➤ **Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza**

Ovlašćeno službeno lice samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti u upravnom postupku i na osnovu utvrđenih činjenica i okolnosti odlučuje o upravnoj stvari. Koje će činjenice i okolnosti uzeti kao dokazane ovlašćeno službeno lice utvrđuje

²² Član 119 ZUP-a;

²³ Član 137-138 ZUP-a;

²⁴ Član 132-136 ZUP-a;

slobodnom ocjenom, na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog upravnog postupka.

Ovo načelo u principu znači da organu niko ne može i ne smije određivati odn.davati naloge, kako će voditi određeni postupak i kakvo će rješenje donijeti, niti organ takva naređenja smije da prihvati, dok s druge strane ovlašćeno službeno lice samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti, od značaja za donošenje pravilne i zakonite odluke, naravno poštujući i druga načela, kao što su načelo utvrđivanja istine i slobodne ocjene dokaza.

Ovo načelo predstavlja novinu i uvertiru za drugačiji način regulisanja pitanja koja se tiču određivanja i ovlašćenja za vođenje upravnog postupka. Naime, poslednjim izmjenama ZUP-a uspostavlja se delegacija nadležnosti, kao pravilo, čime se u prvi plan stavlja lice koje vodi upravni postupak i donosi upravni akt (ovlašćeno službeno lice). Dakle, ZUP propisuje da upravni postupak vodi i rješenje donosi, u skladu sa ovim zakonom, ovlašćeno službeno lice, određeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji javnopravnog organa²⁵. Sa druge strane, uprkos delegaciji nadležnosti ostaje odredba, kao mogućnost da starješina donese rješenje, kada nije određeno ovlašćeno službeno lice.

Pozitivno kod ovakvog rješenja je činjenica da se na ovaj način **ubrzavaju upravni postupci**, jer se ne čeka na potpis starješine, smanjuje se rizik od politizacije odluka, doprinosi kvalitetu donešenih upravnih akata, ali sa druge strane negativnim smatramo činjenicu da je ipak starješini ostavljena mogućnost da donosi rješenje kada nije određeno ovlašćeno službeno lice, jer se na taj način otvara mogućnost da se odlučivanje opet vraća u ruke starješina, te da se u slučaju "potrebe" ne odrede službenici ili se pak odrede ali im se ne daje i ovlašćenje da donesu rješenje, već se ono ostavlja u nadležnost starješini upravnog organa, što je zapaženo u praksi.

➤ **Načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti**

Javnopravni organ prilikom odlučivanja u upravnom postupku, **po službenoj dužnosti** vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke iz službenih evidencija i registara, koje vodi taj javnopravni organ, odnosno drugi nadležni organ, osim ako je pristup tim podacima ograničen u skladu sa zakonom.

Ovakvo zakonsko rješenje ima za cilj rasterećenje stranaka u pogledu prikupljanja dokaza iz službenih evidencija, neophodnih za ostvarivanje određenog prava.

➤ **Pravo stranke na izjašnjavanje**

Stranka ima pravo da učestvuje u upravnom postupku radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje upravnog akta. Prije donošenja upravnog akta stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka. Upravni akt se može donijeti bez izjašnjenja stranke samo u slučajevima propisanim zakonom.

Ovo načelo ukazuje na aktivan položaj stranke u postupku, a njegovo kršenje rezultira poništavanjem rješenja u žalbenom postupku ili upravnom sporu.

²⁵ Član 46 ZUP-a;

➤ **Zabrana zloupotrebe prava**

Javnopravni organ je dužan da spriječi svaku zloupotrebu prava stranke u upravnom postupku.

➤ **Pravo na razgledanje spisa**

Javnopravni organ je dužan da strankama, odnosno drugim učesnicima u upravnom postupku omogući razgledanje spisa i obavještanje o toku postupka, u skladu sa zakonom.

Zakonom o upravnom sporu (ZUS)²⁶ se reguliše upravni spor. Ovaj zakon je počeo da se primjenjuje od 1.jula 2017.godine, a njegove izmjene su u toku i trenutno su u formi nacрта²⁷.

Prema Izvještaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, **donošnju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom sporu** pristupilo se radi prevazilaženja problema koji su se pojavili u praktičnoj primjeni ovog propisa, a koji su uticali na efikasnost upravnog spora i djelotvornost sudske zaštite. Teškoće su se ogledale u povećanom prilivu predmeta pred Upravnim sudom tokom 2018. i 2019. godine, značajnoj operećenosti rada sudija ovog suda, značajnom broju održavanja usmenih rasprava, povećanju broja kontrolnih zahtjeva za ubrzanje postupka i značajnim iznosima koji se plaćaju za povredu prava na suđenje u razumnom roku u upravnom postupku i upravnom sporu. Predloženim zakonom dodaju se novi članovi čiji je cilj povećanje djelotvornosti rada Upravnog suda, posebno u pogledu stope ažurnosti i dužine trajanja postupka, kao i obezbjeđenje prava građana na suđenje u razumnom roku.²⁸

Upravni spor rješavaju Upravni i Vrhovni sud Crne Gore.U upravnom sporu sud odlučuje u vijeću sastavljenom od troje sudija, dok samo u izuzetnim situacijama predviđenim zakonom može odlučivati sudija pojedinac²⁹.

U kontekstu ostvarivanja prava stranaka na suđenje u razumnom roku važno je spomenuti član 28 važećeg ZUS-a, kojim je propisano da u upravnom sporu Upravni sud rješava na nejavnoj sjednici ili na osnovu sprovedene usmene rasprave.Upravni

²⁶"Službeni list Crne Gore", br. 054/16 od 15.08.2016;

²⁷https://mpa.gov.me/rubrike/Javna_rasprava/232862/Poziv-za-javnu-raspravu-na-Nacrt-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-upravnom-sporu.html;

²⁸ Vidjeti RIA obrazac dostupan na:

https://mpa.gov.me/rubrike/Javna_rasprava/232862/Poziv-za-javnu-raspravu-na-Nacrt-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-upravnom-sporu.html;

²⁹ Član 6 ZUS-a;

sud je obavezan da sprovede usmenu raspravu ako to stranka zahtijeva u tužbi ili u odgovoru na tužbu, osim u slučaju iz člana 25 ovog zakona³⁰.

S obzirom na činjenicu da stranke traže održavanje rasprave i u sporovima u kojima činjenice nisu sporne, a što je Upravni sud dužan da sprovede, imajući u vidu trenutno zakonsko rješenje, a što svakako utiče na produžavanje postupka, u većoj ili manjoj mjeri, to se članom 12 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom sporu dodao stav kojim se daje mogućnost Upravnom sudu da može da riješi stvar i bez usmene rasprave ako je među strankama sporna samo primjena materijalnog prava, ako je na osnovu spisa predmeta očigledno da tužbu treba usvojiti, a zainteresovana stranka nije uzela učešće u upravnom sporu, ako je tužba podnijeta zbog ćutanja uprave, a sud nađe da presudom treba obavezati organ da odluči o zahtjevu stranke, ako su se stranke saglasile da se stvar rješava pisanim putem na nejavnoj sjednici, ako se tužilac i tuženi spore oko činjenica u predmetu, ali stranke iznose nove činjenice i predlažu nove dokaze, koji nijesu od značaja za odluku.

Na ovaj način zakonodavac je dao mogućnost da sud procijeni da li treba da sprovede usmenu raspravu ina taj način dao mu mogućnost da onemogući zloupotrebu prava, što se često u praksi dešava, jer se rasprave obično iniciraju zbog dobijanja sudskih troškova sa jedne strane, a sa druge strane da **skrati trajanje postupaka i spriječi nepotrebna odugovlačenja**.

Važeći ZUS predviđa da kad je Upravni sud već jednom poništio osporeni akt u istoj upravnoj stvari, dužan je sam riješiti predmetnu stvar po tužbi protiv novog akta javnopravnog tijela u toj upravnoj stvari, kad priroda upravne stvari to dozvoljava, a što bi svakako trebalo pozitivno da utiče na trajanje postupaka u kojima se odlučuje o pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka u upravnim stvarima³¹. Ova odredba se u Nacrtu mijenja pa se u članu 16 predviđa da Upravni sud je dužan sam riješiti predmetnu upravnu stvar kad priroda stvari to dozvoljava ako je u istom sporu već poništen akt, a tuženi javnopravni organ nije u potpunosti postupio po presudi.

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku donijet je 27.11.2007. godine, a stupio je na snagu 21.12.2007. Neposredan pravni osnov za njegovo donošenje čine članovi 6 i 13 Evropske konvencije. Imajući u vidu potrebu za ubrzanjem sudskih postupaka (uključujući i sudsku kontrolu uprave), Zakonom su predviđena dva pravna sredstva: 1) **zahtjev za ubrzanje postupka - kontrolni zahtjev**, koji se podnosi predsjednicima sudova; 2) **tužba za pravično zadovoljenje**, koja se podnosi Vrhovnom sudu Crne Gore. Postupci koji se vode za odlučivanje u ovim pravnim stvarima su hitni i oslobođeni su plaćanja sudskih taksi.

³⁰Upravni sud će, poslije pravosnažnosti presude u izabranom predmetu iz člana 24 ovog zakona, bez usmene rasprave, i u slučaju da su je stranke zahtijevale, odlučiti o predmetima u kojima je prekinut postupak, ako oni nemaju bitnih posebnosti činjenične ili pravne prirode (član 25);

³¹ Član 36 st.3 ZUS-a;

Kontrolni zahtjev se podnosi ukoliko stranka smatra da sud neopravdano odugovlači postupak i podnosi se sudu kod kojeg se predmet nalazi u radu.³² O njemu odlučuje predsjednik suda, najkasnije u roku od 60 dana od dana prijema zahtjeva (član 20 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku).³³

Osnov za izuzeće predsjednika suda ili sudije je ako u vršenju sudijske funkcije postupka ili je postupao u predmetu na koji se odnosi kontrolni zahtjev. Ako iz istih razloga ne može da postupi predsjednik suda, o kontrolnom zahtjevu odlučuje predsjednik neposredno višeg suda. Ako predsjednik Vrhovnog suda ne može dopustiti, jer je sudio u predmetu, o kontrolnom zahtjevu odlučuje vijeće trojice sudija Vrhovnog suda (čl. 11).

Prilikom odlučivanja po zahtjevu, Sud uzima u obzir sve kriterijume koji se tiču složenosti činjeničnih i pravnih pitanja i karaktera postupka, postupanja stranaka, poštovanje procesnih rokova, kao i eventualnu hitnost. Zakonostavlja mogućnost vrjednovanja i drugih mjerila, što se može zaključiti iz formulacije da će se pomenuti kriterijumi „naročito“ uzimati u obzir (član 4). Prioritet imaju radni sporovi, sporovi zbog naknade štete kod koje postoji smrtna posljedica, naročito ako je štetnik država, tj. javno preduzeće, pritvorski predmeti, porodični sporovi.

Kad predsjednik suda 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 četiri mjeseca, kao i rok u kojem ga sudija mora obavijestiti o preduzetoj radnji. Predsjednik suda može naložiti prioritarno rješavanje predmeta ako okolnosti slučaja ili hitna priroda predmeta to nalažu. U slučaju da sudija ne preduzme mjere određene rješenjem po kontrolnom zahtjevu, kao i u drugim slučajevima nepostupanja u skladu sa Zakonom, predsjednik suda može oduzeti dodijeljeni predmet u skladu sa posebnim zakonom.

U slučaju da predsjednik suda odbaci ili odbije kontrolni zahtjev ili ako po kontrolnom zahtjevu stranci ne dostavi u određenom roku rješenje, odnosno obavještenje, odnosno ukoliko nije dostavio odluku u roku od 60 dana (čl. 24). stranka ima pravo da izjavi žalbu o kojoj odlučuje predsjednik neposredno višeg suda. Žalba nije dozvoljena na rješenje predsjednika Vrhovnog suda i vijeća Vrhovnog suda donijeto po kontrolnom zahtjevu.

Tužba za pravično zadovoljenje je drugo pravno sredstvo koje pored zahtjeva za ubrzanje postupka, predviđa Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. O tužbi odlučuje Vrhovni sud Crne Gore. Uslov za podnošenje tužbe za pravično zadovoljenje je da je stranka prethodno podnosila kontrolni zahtjev nadležnom sudu, ali je pravo na tužbu priznato i stranci koja „objektivno“ nije bila u mogućnosti da

³²Zakon **ne sadrži izričitu odredbu po pitanju forme kontrolnog zahtjeva**, već propisuje samo njegovu obaveznu sadržinu. Zakon predviđa i mogućnost uređenja kontrolnog zahtjeva u roku od osam dana od dana traženja da se zahtjev uredi, izuzev u slučaju ako je zahtjev podnjet preko kvalifikovanog punomoćnika (advokat ili lice sa položenim pravosudnim ispitom), kada će predsjednik suda zahtjev odbaciti zahtjev kao neuredan (član 13).

³³**U postupku odlučivanja po pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku sud je dužan da postupi hitno (član 5), jer bi u suprotnom i sam došao u situaciju da prekrši standard razumnog roka.**

podnese kontrolni zahtjev (član 33, stav 1 i 2 Zakona). Prema odredbi čl. 33 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku je propisano da se tužba može podnijeti u roku od **šest mjeseci** od dana prijema pravosnažne presude, a Vrhovni sud je dužan da odluku po tužbi za pravično zadovoljenje donese najkasnije u roku od četiri mjeseca od dana prijema tužbe.

Tužba se podnosi Vrhovnom sudu koji odlučuje o njoj u vijeću od troje sudija, a dužan je da odluku donese najkasnije u roku od **četiri mjeseca** od dana prijema tužbe. **Pravično zadovoljenje** zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku predviđeno je u dva oblika:

- **isplati novčane naknade za štetu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku;**
- **objavljivanju presude kojom je utvrđeno da je stranci povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.**

Kad sud utvrdi težu povredu prava na suđenje u razumnom roku može, na zahtjev stranke, pored novčane naknade, odlukom naložiti i objavljivanje presude. Presuda mora biti dostupna javnosti na internet stranici za vrijeme od dva mjeseca, nakon čega se arhivira ili se na zahtjev stranke briše u roku od 15 dana od prijema zahtjeva.

IV Osvrt na Evropsku konvenciju i praksu Evropskog suda za ljudska prava u upravnim stvarima, sa fokusom na izvršenje presuda

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda stavlja naglasak na sam postupak i pravednu odluku u razumnom roku, ali i na njeno izvršenje, smatrajući **pravo na izvršenje pravosnažnih odluka koje donosi sudsastavnim dijelom pravičnog suđenja, prema članu 6 Konvencije**. U pogledu izvršenja sudskih presuda, Evropski sud je u presudi *Di Prede protiv Italije*³⁴ (1996) u pravno relevantno razdoblje uračunao i postupak izvršenja, a u presudi *Hornsby protiv Grčke* detaljnije obrazložio svoj stav prema kojem je izvršenje sudske presude sastavni dio suđenja u smislu člana 6, st. 1 Konvencije.

Evropski sud naglašava da su načela pravičnog suđenja još važnija u kontekstu odnosa između pojedinca i državne vlasti i eksplicitan je u svom stavu da se član 6 Konvencije primenjuje i na upravni postupak, **pod uslovom da je njegov ishod od odlučujućeg značaja za građanska prava i obaveze pojedinca**,³⁵ pri čemu koncept tih prava i obaveza ima autonomno značenje koje se može razlikovati od njihovog značenja na nacionalnom nivou. Sud koji odlučuje o građanskom pravu/ obavezi, pak, **mora biti sud pune jurisdikcije**,³⁶ tj. imati ovlašćenje da samostalno utvrđuje činjenice, izvodi i ocjenjuje dokaze. Dalje, **pravo na pravično suđenje bi bilo iluzorno ako pravosnažna odluka ne bi mogla da bude izvršena**,³⁷ jer zaštita stranke u takvom postupku pretpostavlja obavezu upravnog tijela koje je donijelo osporenu odluku da poštuje presudu donijetu u upravnom sporu.³⁸ Dok se određena odlaganja u izvršenju mogu opravdati posebnim okolnostima, odlaganje ne smije biti takvo da naruši pravo tužioca na izvršenje presude.³⁹ Osim toga, **izvršenje mora biti potpuno i iscrpno, a ne djelimično i ne smije biti sprječavano, poništeno ili odlagano bez razloga**.⁴⁰

Evropski sud jasno navodi da **nerazumno dugo odlaganje izvršenja obavezujuće presude može predstavljati povredu Konvencije**, imajući posebno u vidu složenost postupka izvršenja, ponašanje podnosioca predstavke i ponašanje nadležnog organa,

³⁴*Di Prede protiv Italije*, predstavka br. 15797, presuda od 26. septembra 1996.

³⁵*Ferrazzini protiv Italije*, predstavka br. 44759/98, presuda od 12. jula 2001.

³⁶ Prema stavu Evropskog suda, ne radi o povredi Konvencije čak i ako o građanskim pravima i obavezama odlučuje tijelo koje ne udovoljava zahtjevima iz član 6 Konvencije **ako je osigurano naknadno preispitivanje odluke od strane tijela koje tim zahtjevima udovoljava, konkretno od strane suda pune jurisdikcije**, *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije*, predstavke br. 7238/75, 6878/75, presuda od 23. juna 1981.

³⁷ Stranke, tražeći upravnosudsku zaštitu, teže ne samo stavljanju van snage osporavane odluke upravnog tijela, već poništavanju njenih pravnih posljedica.

³⁸*Hornsby protiv Grčke*, predstavka br. 18357/91, presuda od 19. marta 1997.

³⁹*Qufaj Co. SH.P.K. protiv Albanije*, predstavka br. 54268/00, presuda od 18. novembra 2004, str. 38.

⁴⁰*Matheus protiv Francuske*, predstavka br. 62740/00, presuda od 31. marta 2005.

kao i iznos i prirodu dosuđene naknade.⁴¹Sud dalje navodi i da „**dugo razdoblje neizvršenja presuda domaćeg suda ili drugih akata i isprava koje se po pravnoj snazi izjednačavaju sa sudskim presudama može dovesti do povreda i drugih konvencijskih prava.**“⁴²

Ovdje je bitno reći da razuman rok nije bliže uređen Evropskom konvencijom, već se pitanje koji vremenski rok se može smatrati “razumnim” određuje od strane Evropskog suda u svakom pojedinačnom slučaju shodno tzv. „*doktrini živog instrumenta*” koju ovaj Sud primenjuje. Evropski sud razmatra ta pitanja odvojeno, a potom sagledava da li je u nekoj fazi ili u postupku u cjelini, bilo prekomjernog kašnjenja.⁴³U tom pogledu, Evropski sud generalno koristi sljedeću formulaciju: „**razumnost dužine postupka mora se ocjenjivati na osnovu okolnosti predmeta i uzimajući u obzir kriterijume koje ustanovljava sudska praksa Suda, a naročito složenost slučaja, ponašanje podnosioca i ponašanje nadležnih vlasti**”.⁴⁴

Prema praksi Evropskog suda, odgovornost za poštovanje presude primarno leži na državnim vlastima. Tužilac ne smije biti žrtva nerazumnog odgađanja za koja su odgovorna tijela javne vlasti. Složenost domaćih postupaka izvršenja ili ograničen budžet ne mogu osloboditi državu **obaveze da svakom licu osigura pravo da obavezujuća i izvršna sudska odluka u njenu korist bude izvršena u razumnom roku.**⁴⁵

U presudi **Mijušković protiv Crne Gore** od 21. septembra 2010, podnositeljka predstavke se žalila na zakašnjelo izvršenje pravosnažne presude o starateljstvu kojom je njen bivši bračni drug bio obavezan da joj preda djecu na podizanje, čuvanje i vaspitavanje. Izvršni postupak je trajao 3 godine i 7 mjeseci od pravosnažnosti, a Evropski sud je primijetio da je presuda izvršena za manje od 3 mjeseca pošto je Vlada primila obavještenje Evropskog suda o predmetu.

⁴¹*Raylyan protiv Rusije*, predstavka br. 22000/03, presuda od 15. februara 2007, st. 31.

⁴²*Crnovršanin i drugi protiv Srbije*, predstavke br. 35835/05, 43548/05, 43569/05 i 36986/06, presuda od 13. januara 2009.

⁴³ Evropski sud ocjenjuje razumnost trajanja postupaka uzimajući u obzir **složenost predmeta, ponašanje podnosioca zahtjeva, postupanje nadležnih tijela, vrijednost zaštićenog dobra i potrebu hitnosti postupanja, te broj procesnih stadijuma kroz koje je predmet prolazio**. U predmetima u kojima se osporava dužina postupka pred upravnim sudovima, Evropski sud uzima u razmatranje i trajanje postupka koji je prethodio podnošenju tužbe sudu. Tako razdoblje koje se uzima u obzir počinje danom kada je nastao *spor* u smislu člana 6 Konvencije - dan kad je stranka prvi put podnijela redovni pravni lijek u upravnom postupku ili dan kad je stranka prvi put podnijela pravno sredstvo protiv ćutanja uprave. Pogledati *Janssen protiv Njemačke*, predstavka br. 23959/94, presuda od 20. decembra 2001. godine, *Počuča protiv Hrvatske*, predstavka br. 38550/02, presuda od 29. juna 2006.

⁴⁴**Presuda König od 28. juna 1978. dodala je još jedan kriterijum“, važnost spora za podnosioca, eng. *what is at stake***: CEPEJ (2006)15, *Dužina postupka u državama članicama Savjeta Evrope, na osnovu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava*, Strazbur, 8. decembar 2006. op.cit. str.13.

⁴⁵*Kukalo protiv Rusije*, predstavka br. 63995/00, presuda od 3. novembra 2005. godine, *Burdov protiv Rusije*, predstavka br. 33509/04, presuda od 15. januara 2009.

U toku postupka, Vlada je isticala da podnositeljka nije iscrpjela sve djelotvorne domaće pravne lijekove, te da je propustila da uloži žalbu nakon kontrolnog zahtjeva i tužbu za pravično zadovoljenje na osnovu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Evropski sud je našao da pošto je podnositeljki predstavke obavještenje bilo propisno dostavljeno ona nije imala zakonskog prava da uloži žalbu, pa žalba ne može da se smatra pravnim lijekom koji je podnositeljka predstavke imala na raspolaganju. Evropski sud je ocijenio da čak i da je podnositeljka mogla da dobije nadoknadu za kašnjenja u postupku, to ne bi moglo da dovede do ubrzanja izvršenja, dok postupak na koji se ono odnosi još nije okončan. Zbog toga je po ocjeni Evropskog suda **konačno izvršenje sporne presude bilo posljedica činjenice obavještanja Vlade o predmetu, a ne rezultat bilo kojeg domaćeg pravnog lijeka.**⁴⁶

U presudi **Mirković i ostali protiv Crne Gore**,⁴⁷ Sud je utvrdio povredu člana 6 st. 1 Konvencije zbog dužine postupka pred upravnim organima. U konkretnom predmetu donijeto je ukupno 16 odluka (upravna tijela osam odluka i Upravni sud osam). Posmatrajući ukupnotrajanje upravnih postupaka zajedno sa trajanjem upravnosudskih postupaka, Sud je zaključio da je uzrok predugog trajanja postupka ponovno vraćanje predmeta na ponovni postupak. Sud je takođe ocijenio da nacionalna pravna sredstvaprotiv ćutanja uprave nisu bila primjenjiva u konkretnom slučaju budući da nisu bila namijenjena rješavanju situacije vraćanja predmeta na ponovni postupak. Što se tiče djelotvornosti kontrolnog zahtjeva, Evropski sud je ocijenio da ni to pravno sredstvo, u okolnostima konkretnog slučaja, ne bi proizvelo željeno dejstvo budući da je Upravni sud u većini slučajeva donosio odluke u rokovima koji nisu bili u suprotnosti sa načelima suđenja u razumnom roku. Što se tiče djelotvornosti toga pravnog sredstva u odnosu na upravne postupke, Sud je istakao da to pravno sredstvo nije moglo ubrzati upravni postupak, niti spriječiti vraćanja predmeta na ponovni postupak.

U presudama **Bujković, Milić, Vukelić, Velimirović i Boucke**, Evropski sud je takođe našao da neizvršenje presude predstavlja povredu člana 6 Konvencije. Ovi predmeti odnosili su se, međutim, na situacije koje su nastale prije stupanja na snagu novog Zakona o izvršenju i obezbjeđenju u julu 2011. godine. Novim zakonom izvršenje sudskih odluka povjereno je javnim izvršiteljima. Od tada, ažurnost izvršnog postupka više nije bila predmet pritužbi.⁴⁸

Bitno je napomenuti da će Evropski sud u svakom slučaju *in concreto* cijeliti da li su sredstva predviđena Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku dovoljna i djelotvorna. S tim u vezi treba navesti i konstatacije iz godišnjih izvještaja o radu Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom, koje eksplicitno ukazuju na to da **pitanje djelotvornosti pravnih lijekova za dužinu postupka pred upravnim**

⁴⁶Cit. presuda *Mijušković protiv Crne Gore*, st. 71.

⁴⁷Predstavka 33781/15, presuda od 7. marta 2017.

⁴⁸*Priručnik za primjenu člana 6 (1) Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Savjet Evrope, op.cit.str.29.

organima i Ustavnim sudom ostaje otvoreno, jer još uvijek nema eksplicitnog stava Evropskog suda po pitanju postojanja ili djelotvornosti pravnih sredstava pred organima uprave i pred Ustavnim sudom, s obzirom na to da su pred Evropskim sudom u toku postupci po predstavkama protiv Crne Gore podnijetim zbog navodnih povreda prava na suđenje u razumnom roku u tim postupcima.⁴⁹

⁴⁹ Godišnji izvještaj o radu Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava za 2018. godinu, Podgorica, 18.april 2019. godine, str. 8 i 9, <http://www.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

V Korišćenje kontrolnih zahtjeva pred Upravnim sudom Crne Gore

U 2019. godini, Upravnom sudu Crne Gore podnešeno je 552 zahtjeva za ubrzanje postupka (kontrolnih zahtjeva), što je petostruko više nego u u 2018. godini, kada je podnijeto 97 kontrolnih zahtjeva. Tokom deset godina primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, od 2008. do 2018. godine, Upravnom sudu Crne Gore ukupno supodnesena 193 kontrolnih zahtjeva. Dakle, u 2019.godini podnijeto je više nego duplo kontrolnih zahtjeva u odnosu na desetogodišnji period primjene zakona.

Od ukupnog broja podnijetih kontrolnih zahtjeva u 2019. godini (552)do 31/12/2019 godine, riješeno je 518 podnijetih zahtjeva, 476 zahtjeva je odbijeno kao očigledno neosnovanih (u skladu sa čl.14), 7 je odbijeno kao neosnovanih (u skladu sa čl.16),5 kontrolnih zahtjeva je usvojeno, za 30 kontrolnih zahtjeva je dato obavještenje da će se u roku od 4 mjeseca postupiti u predmetu i donijeti odluka (u skladu sa čl.17),dok je 34 zahtjeva ostalo neriješeno.

Razlozi za odbijanje zahtjeva kao očito neosnovanog, u praksi Upravnog suda, su:trajanje upravnog spora u granicama razumnog roka, nije riječ o sporu u kojemu se odlučuje o pravima i obvezama građanske naravi, nije riječ o povredi prava u sudskom postupku, već u postupku kod upravnog tijela, nisu iskorištena svadopuštena zakonska sredstva prije podnošenja kontrolnogzahtjeva.Kad predsjednik suda, nakon sprovedenog postupka, utvrdi da sud nije povrijedio pravo na suđenje u razumnom roku, rješenjem će odbiti kontrolni zahtjev kao neosnovan. (član 16)

Izdvajamo dio obrazloženja iz Rješenja Upravnog suda Crne Gore, Su.IV-2,br.3/16od 27.01.2016.godine:

“Iz činjenica utvrđenih uvidom u spise predmeta na koji se kontrolni zahtjev odnosi, kao i iz određenja razumnog roka u gore navedenom zakonu i Evropskoj konvenciji, nesporno proizilazi da, u konkretnom slučaju, nije povrijeđeno pravo tužioca na suđenje u razumnom roku, jer radnje koje su preduzete od strane ovog suda, radi stvaranja procesnih pretpostavki za donošenje odluke, upućuju na zaključak da u predmetu U.br.3536/15, nije došlo do kršenja prava na suđenje u razumnom roku, u upravno sudskom postupku”. (kontrolni zahtjev odbijen na osnovu člana 14)

Iz obrazloženja Rješenja Upravnog suda Crne Gore,Su.IV-2,br.14/18od 27.05.2018.godine:

“Kod naprijed navedenog utvrđenja, a polazeći od mjerila propisanih članom 4 navedenog Zakona, Sud nalazi da u predmetu U.br.1902/2018 nije povrijeđeno pravo tužioca na suđenje u razumnom roku, koje je garantovano članom 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.Naime, dužina trajanja razumnog roka u upravnom sporu, shodno praksi Evropskog suda za ljudska prava, računa se od momenta podnošenja žalbe protiv odluke donijete u prvom stepenu (presuda Živaljević protiv Crne Gore, br.17229/04, st.72 od 08.03.2011. godine).Imajući u vidu da je žalba

zbog ćutanja prvostepenog organa podnijeta Ministarstvu finansija 28.01.2018. godine, da je usled „ćutanja administracije“ drugostepenog organa podnijeta tužba Upravnom sudu 17.03.2018. godine, da je Sud poslao tužbu na odgovor tuženom organu i zatražio kompletne spise predmeta 30.03.2018. godine, da je tuženi organ dostavio odgovor na tužbu i spise predmeta 04.05.2018. godine, jasno proizilazi da su od strane Suda preduzimate radnje blagovremeno i u kontinuitetu. Takođe, treba istaći da je usmena rasprava u navedenom predmetu zakazana za 23.05.2018. godine. Shodno navedenom, proizilazi da postupak u ovoj pravnoj stvari, koji pri tome nije hitne prirode, računajući od momenta podnošenja žalbe drugostepenom organu (28.01.2018.) pa do momenta podnošenja kontrolnog zahtjeva (20.03.2018.), traje 1 mjesec i 20 dana, koja dužina trajanja ne daje osnova za zaključak da je došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku, koje je garantovano članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda” (kontrolni zahtjev odbijen na osnovu člana 16)

VI Postupanje Vrhovnog suda po tužbama za pravično zadovoljenje u vezi sa upravnim sporom

U izvještajnom periodu, na odluke Upravnog suda po kontrolnom zahtjevu, podnijeto je 418 žalbi Vrhovnom sudu Crne Gore. Vrhovni sud je do 31.12.2019. godine, odlučio po žalbama u 414 predmeta, od čega je 411 odluka Upravnog suda potvrđeno, dvije žalbe su usvojene, jedna djelimično usvojena.

U 2019.godini, Vrhovni sud Crne Gore je donio odluku po tužbama za pravično zadovoljenje u ukupno 13 tužbi koje su se odnosile na upravni postupak i upravni spor. Od toga: dvije tužbe su usvojene, dvije su odbijene, odbačene su dvije, dok jesedam tužbi djelimično usvojeno.

Pri utvrđivanju trajanja pravno relevantnog razdoblja Vrhovni sud uzima u obzir mjerodavnu praksu odnosno stajališta ESLJP-a, utvrđujući to razdoblje, u pravilu, od podnošenja žalbe do dana podnošenja tužbe za pravično zadovoljenje. Vrhovni sud, nadalje, analizira postupanje upravnih tijela i Upravnog suda u pravno relevantnom razdoblju, kao i sve kriterije koje primjenjuje ESLJP u postupcima vezanim uz pravo na suđenje u razumnom roku. Zanimljivo je da se iz odluka Vrhovnog suda može zaključiti da taj sud smatra hitnim sve upravne postupke s obzirom na zakonske rokove za donošenje rješenja u upravnom postupku, pozivajući se pritom na praksu Evropskog suda koja upućuje na potrebu posebne ažurnosti države odnosno njenih tijela kada je u domaćem pravu predviđeno da se predmeti moraju ažurno okončati.

VII Obaveznost presuda Upravnog suda i njihovo izvršenje u Crnoj Gori

Kao što je ranije navedeno, **odluke donijete u upravnom sporu su obavezujuće**, kako propisuje član 8 Zakona o upravnom sporu,⁵⁰ što bi konačno značilo da presude donesene u upravnom sporu imaju snagu zakonske istine u pogledu spornog odnosa koji je raspravljen, odnosno da se smatra presuđenom (*res iudicata*) za sve stranke u sporu. Obavezna snaga ove vrste presuda proizilazi iz njenog normativnog karaktera u kojem dominantnu ulogu ima obilježje autoritativnosti upravnog pojedinačnog akta. Poput presuda donesenih u drugim postupcima, upravno-sudske presude postaju pravosnažne onog momenta kada se ne mogu pobijati redovnim pravnim sredstvima.

Prema članu 59 Zakona, odluke suda donijete u upravnom sporu izvršava organ nadležan za izvršenje upravnog akta ili druge upravne aktivnosti, u skladu sa zakonom. Izvršenje predstavlja jednu od dvije osnovne funkcije u procesu pružanja upravno-sudske zaštite – prva je kognicijska i realizuje se kroz donošenje presude Upravnog suda, a druga je funkcija izvršenja, kod koje se više ne ulazi u meritum pitanja riješenog presudom, jer se za istu veže prezumpcija postojanja obaveze utvrđene tom odlukom.⁵¹

Međutim, u postupku izvršenja presuda Upravnog suda mogu nastupiti različite situacije. Prvo, moguće je, a i često u praksi, da nadležni organ nakon podnošenja tužbe od strane tužioca, donese upravni akt. Drugo, specifičan monopolski položaj tijela državne uprave i pravnih lica koja vrše javna ovlašćenja, a koji rješavaju u upravnim stvarima, može dovesti do zloupotrebe njihovog položaja kroz odugovlačenje postupanja, odnosno izvršavanja presude ili nepostupanja u skladu sa presudom. Neizvršenje upravnosudske presude u praktičnom smislu može biti: **pasivno** (propuštanje donošenja rješenja u roku određenom presudom ili Zakonom) i **aktivno** (donošenjem novog rješenja koje je protivno izreci presude i/ili pravnom rezonovanju i primjedbama Upravnog suda iznijetim u obrazloženju presude).

Drugo, prilikom izvršenja upravnosudskih presuda moguće je da nastane takva situacija u kojoj može biti donesen novi upravni akt kojim se obezbjeđuje izvršenje sudske presude, te povodom njega može nastati spor. U praksi nije uvijek jednostavno razgraničiti **aktivno neizvršenje presude upravnog suda (kada tužilac može odlučiti hoće li pokrenuti novi upravni spor ili postupak za izvršenje presude) od razloga koji se ne mogu smatrati podlogom za pokretanje postupka izvršenja**, iako daju osnovu za pokretanje novog spora.

Obaveznost presuda i pravne posljedice nepostupanja po pravosnažnoj presudi Upravnog suda propisane su čl. 56 – 59 navedenog Zakona. Prema članu 56 Zakona,

⁵⁰"Službeni list Crne Gore", br. 054/16 od 15.08.2016.

⁵¹Alen Rajko, *Razlozi neizvršenja odluka upravnog suca i sredstva pravne zaštite u slučaju neizvršenja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2015. godine, str. 52, 2015, 244.

kad sud poništi akt ili drugu upravnu aktivnost protiv koje je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništen akt donesen, odnosno poništena druga upravna aktivnost preduzeta. Ako, prema prirodi upravne stvari koja je bila predmet spora treba, umjesto poništenog akta, odnosno druge upravne aktivnosti donijeti drugi akt, odnosno preduzeti drugu upravnu aktivnost, tuženi javnopravni organ dužan je da taj akt donese, odnosno drugu upravnu aktivnost preduzme, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude.

Član 54, st.1 i 2 propisuje i da ako tuženi javnopravni organ, poslije donošenja presude Upravnog suda kojom se njegov akt poništava, ne donese odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, novi akt u tom postupku ili u tom roku ne donese akt o izvršenju presude Upravnog suda, stranka može posebnim podneskom tražiti donošenje takvog akta, a ako tuženi ne donese potrebni akt u roku od sedam dana, stranka može tražiti donošenje takvog akta od strane Upravnog suda. U tom slučaju, Upravni sud donosi rješenje kojemu svemu zamjenjuje akt tuženog javnopravnog organa. Prema stavu 6 člana 57, organ nadležan za izvršenje upravnog akta, dužan je bez odlaganja da izvrši to rješenje Upravnog suda.

Član 58 uređuje pravne posljedice ponovljenog nepostupanja po presudi, propisujući da će, akotuženi javnopravni organ, nakon što Upravni sud poništi akt tog organa, ne donese akt u skladu sa presudom suda, a tužilac podnese novu tužbu, sud poništiti osporeni akt i, po pravilu, sam riješiti upravnu stvar presudom. Takva presuda u svemu zamjenjuje akt tuženog javnopravnog organa. Ovo je moguće samo tada kada Upravni sud može da postupa kao sud pune jurisdikcije. U suprotnom, ako je puna jurisdikcija Suda isključena zakonom ili ako zbogprirode upravne stvari na koju se spor odnosi Sud ne može neposredno odlučiti presudom, nadležni organ je ponovo dužan da u ponovljenom postupku donese novu, zakonitu odluku, protiv koje nezadovoljna stranka može da pokrene nove upravne sporove.

Iako član 56, u stavu 2 propisuje da je „*tuženi javnopravni organ vezan pravnim shvatanjem Upravnog suda, kao i primjedbama tog suda u pogledu postupka*“, u praksi je moguće da nadležni organ nakon poništenja upravnog akta donese upravni akt protivno pravnom shvatanju suda i/ili izreci presude Upravnog suda, zbog čega tužilac podnosi novu tužbu. Tumačenjem člana 56 na tu situaciju bi se odnosila sledeća odredba: „*Ako tuženi javnopravni organ, nakon što Upravni sud poništi akt tog organa, ne donese akt u skladu sa presudom suda, a tužilac podnese novu tužbu, sud će poništiti osporeni akt i, po pravilu, sam riješiti upravnu stvar presudom. Takva presuda u svemu zamjenjuje akt tuženog javnopravnog organa.*”

Međutim, problem može nastati ako javnopravno tijelo – obveznik izvršenja u ponovnom postupku ne izvede određeni dokaz ili procesnu radnju uprkos nalogu Suda da to učini ili ne primijeni propis ili odredbu na koju je Sud upućuje ili to učini samo djelimično. Jedna od mogućih situacija je i donošenje nove odluke koju upravni organ bazirana dodatnim razlozima, koje Upravni sud u presudi nije razmatrao, a u

kontektu pravilnoga i potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja na koju Upravni sud upućuje. U takvim slučajevima supstancijalno se radi o razlozima za novu tužbu, a ne o razlozima u prilog zahtjeva za izvršenje presude.

Na kraju, iako Zakon utvrđuje u članu 59 da odluke suda donijete u upravnom sporu izvršava organ nadležan za izvršenje upravnog akta, isti je deficitaran u pogledu odredbi koje bi se odnosile na rukovodioca organa koji ne postupa u skladu sa odredbama koje se odnose na obaveznosti i izvršenje presuda Upravnog suda(sličnu odredbu predviđaju zakonodavstva zemalja u region, koji predviđaju mogućnost novčanog kažnjavanja rukovodioca nadležnog organa javne uprave koji nije donio rješenje na koje je obavezan ili je donio upravni akt protivan izreci presude i njenom obrazloženju).

VIII Primjeri iz prakse u pogledu (ne)izvršavanja upravnosudskih odluka u Crnoj Gori

Kako smo već i detaljno elaborirali upravno sudske presude, kao i presude drugih sudova su obavezne, međutim, da bi sudska presuda postigla svoj cilj, neophodno je osigurati njeno sprovođenje, odnosno izvršavanje. Međutim, uprkos naporima koji se ulažu po ovom pitanju i unapređivanju normativnog okvira, **u praksi imamo situacija da presude Upravnog suda ostaju “mrtvo slovo na papiru” i osim što se ne izvršavaju, nastavlja se sa praksom donošenja nezakonitih rješenja.**

Upravni sud je osam puta presudama poništavao odluke Fonda za manjine o raspodjeli sredstava po raspisanim konkursima, međutim, nikakve radnje po odluci suda Fond nije preduzimao, već ih u kontinuitetu krši i raspisuje nove konkurse i raspodjeljuje sredstva. Fond godinama donosi iste odluke iako Upravni sud poništava ta rješenja i obavezuje ovaj organ na donošenje novog, na zakonu zasnovanog rješenja. Ovdje ćemo navesti tri takve odluke:

Presuda Upravnog suda Crne Gore **U.br.1822/12 od 05.02.2013.godine**, kojom je usvojena tužba i poništena Odluka Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava – Podgorica, br.746/12 od 22.08.2012.godine, kojom je izvršena raspodjela sredstava Fonda u iznosu od 499,440 eura. Sud je našao da je ova odluka nezakonita, donijeta uz počinjene bitne povrede pravila upravnog postupka, bez valjanog obrazloženja i utvrđenog činjeničnog stanja, te je potrebno u ponovnom postupku donijeti novo, na zakonu zasnovano rješenje. Osim što se to nikada nije desilo, Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava – Podgorica, na isti način donosi novu Odluku br.1022/15 od 25.05.2015.godine kojom je izvršena raspodjela sredstava Fonda na osnovu javnog konkursa u ukupnom iznosu od 500,000eura. a koja ponovo biva poništena presudom Upravnog suda Crne Gore, **U.br.1374/15 od 09.02.2016.godine**, iz istih razloga kao i prethodna i naloženo donošenje novog, na zakonu zasnovanog rješenja. Kao i prethodnog puta, to nije urađeno već je 2018.godine ponovo, na isti način donijeto Rješenje Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava – Podgorica, br. 1033/18 od 27.12.2018.godine, koje je poništeno, kao i u prethodna dva slučaja presudom Upravnog suda Crne Gore, **U.br. 226/19 od 07.10.2020.godine** i naloženo donošenje novog, na zakonu zasnovanog rješenja, a što nije još učinjeno, a s obzirom na dosadašnju praksu imamo opravdanu sumnju i da neće ni biti.

Ovi slučajevi iz prakse, kojima se godinama i u kontinuitetu krše prava stranaka i obesmišljavaju donijete presude, jer ne postoji odgovarajući mehanizam njihovog izvršavanja, izazivaju zabrinutost i navode na zaključak da ovakva praksa ne može nikoga ostaviti ravnodušnim, te se s druge strane nadamo inastavićemo da apelujemo na nadležne da se što prije temeljno pozabave ovakvim pitanjima.

IX Zaključci i preporuke

Nema dileme da je upravni spor najznačajniji vid sudskog nadzora zakonitosti upravnog akta, stoga od njegove pravilne primjene i efikasnog sprovođenja upravnosudskih presuda u velikoj mjeri zavisi djelotvornost sudskog nadzora nad radom javne uprave. Iako je Crna Gora preduzela brojne korake na planu jačanja ukupnog sistema upravnog sudstva, u praksi su i dalje česta pitanja da li neka pravna stvar podliježe upravnosudskom nadzoru ili ne, a upitan je i kapacitet države za nadzor nad izvršenjem presuda od strane organa javne uprave generalno.

Naime, brzo i efikasno procesuiranje i izvršavanje predmeta ima ključnu ulogu u očuvanju i poboljšanju kvaliteta upravnog sudstva u cjelini. Upravni spor je ustanovljen sa ciljem da predstavlja efikasno sredstvo za obezbjeđenje i učvršćenje zakonitosti rada uprave, a također predstavlja i sredstvo za zaštitu prava i interesa građana, pravnih lica i drugih subjekata od nezakonitog postupanja organa uprave. Djelimično se to može uraditi ubrzavanjem procesuiranja upravnih predmeta i unapređenjem sposobnosti Suda da postupa u razumnom roku i uz manje pritiska i opterećenja sudija i sudske uprave.

Zakonska rješenja koja su bila na snazi prije stupanja nasnagu novog Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnom sporu nisu bila učinkovita u rješavanju problema prekomjernog trajanja upravnih i upravnosudskih postupaka u slučajevima višekratnog stavljanja van pravne snage pojedinačnih akata javnopravnih tijela, te vraćanja predmeta na ponovni postupak.

Sa ciljem otklanjanja ovih nedostataka preduzeti su koraci na planu jačanja resursa u Upravnom sudu, postizanja bolje organizacije rada Suda i optimizaciju stanja predmeta, što je dovelo do rješavanja zaostalih predmeta u visokom procentu uprkos povećanom prilivu predmeta i proširivanju nadležnosti Upravnog suda, inter alia, na azilne predmete u drugom stepenu. Izmijenjen je pravni okvir kako bi se stvorile normativne pretpostavke za poštovanje konvencijskog prava u pogledu donošenja odluke u upravnim stvarima u razumnom roku. *Ratio decidendi* za donošenje novih normativnih rješenja je bio u tome da se propišu striktna vremenska ograničenja za (različita) postupanja javnopravnih tijela, kao i da se uredi pravne posljedice nepoštovanja odredbi orokovima. Novi Zakon o upravnom postupku takođe sadrži rješenja koja su u funkciji onemogućavanja višestrukih vraćanja predmeta na ponovni postupak. Time su 2017. godine, normativno, stvorene zakonske pretpostavke za trajanje upravnih postupaka u granicama koje ne prelaze okvire razumnog roka prema standardima Evropskog suda za ljudska prava.

Međutim, prilikom navedene reforme, zakonodavac nije u potpunosti **normirao načine kontrole organa uprave u slučajevima izvršenja pravosnažnih presuda**. Nakon što sud donese odluku u upravnom sporu, organ uprave koji je donio osporeni upravni akt sada je obavezan da postupi u skladu sa pravnim mišljenjem suda sadržanim u

presudi, no zakonodavacnije propisao obavezu organa uprave da o svom postupanju izvršiti sud. Iako je Zakon o upravnom sporu u pogledu obaveznosti izvršenja presuda Upravnog suda prepoznaje i ulogu organa koji vrši nadzor nad javnopravnim organom koji je donio upravni akt, **moćnosti i dometi te vrste nadzora u praksi su se pokazali veoma ograničenim.**

Nema sumnje da bi dosljedna primjena zakonskih odredaba o rokovima za postupanje upravnom postupku i za odlučivanje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke u upravnom postupku, te poštovanje odredbi o obaveznosti izvršenju presuda Upravnog sudaprevenirala povredu prava stranaka na donošenje odluke u razumnom roku, koja obuhvata i pravo na potpuno i blagovremeno izvršenje presude donijete u njenu korist, kako je jasno navedeno u odjeljku koji se odnosi na praksu Evropskog suda za ljudska prava u upravnim stvarima. Međutim, problematično je kako javnopravna tijela primjenjuju te odredbe u praksi. Neaktivnost, koju određeni organi uprave pokazuju, nepoštujući odluke Upravnog suda - a kako je prikazano kroz neizvršene odluke Građanske alijanse donijete u opštem, javnom interesu –može proizrokovati odgovornost Crne Gore za kršenje ljudskih prava, što je već slučaj.

Teškoće se ogledaju i u povećanom prilivu predmeta pred Upravnim sudom tokom 2018. i 2019. godine, značajnoj operećenosti rada sudija ovog suda, značajnom broju održanih usmenih rasprava, te povećanju broja kontrolnih zahtjeva za ubrzanje postupka, kako je i navedeno u godišnjim izvještajima o radu Upravnog suda. Pitanje djelotvornosti pravnih lijekova za dužinu postupka pred upravnim organima (upravni spor) i Ustavnim sudom Crne Gore stoga ostaje otvoreno, kako je navedeno u izvještajima Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Planirane izmjene Zakona o upravnom sporu bi trebalo da detaljnije urede nadležnost Upravnog suda u postupku izvršenjapresuda, ne samo da utvrđuje da li je nadležni organ izvršio presudu, već i da li je njeno izvršenje u skladu sa pravnim tumačenjem i stavom suda, odnosno da li je organ uprave donio novi upravni akt koji je u potpunosti u skladu sa presudom Upravnog suda.

Na osnovu navedenog, može se zaključiti da **postoji jasna potreba za kulturom ekspeditivnosti i rješavanja u upravnim postupcima, ali i bolja organizacija upravljanja resursima ne samo u pravosuđu, već prije svega u državnim organima.** *”Takav cilj implicira mobilizaciju svih stranaka u postupku, prvenstveno sudova, a unutar njih sudija, savjetnika i administrativnog osoblja.”*⁵²

Na osnovu naprijed navedenih zaključaka, mogu se definisati sljedeće preporuke:

⁵²Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ): *Dužina sudskog postupka u Evropi: Studija sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (ECHR), CEPEJ(2006)15, Strazbur, 6 – 8. decembar 2006. godine, str.56.*

- Stvoriti pretpostavke za brže i efikasnije postupanje Upravnog suda, kako kroz zakonodavne tako i kadrovske i materijalne reforme, koje bi obuhvatale povećanje broja sudija, osiguranje materijalnih i prostornih uslova za rad, ali i informatizaciju Upravnog suda i permanentno usavršavanje sudija i savjetnika u vezi sa pitanjima pravne tekovine Evropske unije koja je u mnogim oblastima vezana za nadležnost upravnih sudova. Organizovani institucionalni napori jasno vezani za strateške ciljeve reforme pravosuđa 2019 - 2022 bi doprinijeli boljem rješavanju proceduralnih neefikasnosti i smanjenju uskih grla u procesuiranju upravnih predmeta. Neophodno je i dalje jačanje organizacijskih i upravljačkih vještina predsjednika suda i sudske uprave.
- Uvesti praćenje rada, odnosno postupanja javnopravnih tijela s ciljem utvrđivanja postupaju javnopravna tijela u skladu sa zakonskim obavezama koje se odnose na poštovanje rokova za donošenje rješenja u upravnom postupku i obavezu izvršavanja presuda Upravnog suda. U tom smislu, potrebno je uvesti obavezu svim javnopravnim tijelima da uspostave i vode odgovarajuće evidencije i da jednom godišnje izvještavaju o ključnim elementima za praćenje stanja u pogledu izvršavanja presuda Upravnog suda.
- U slučajevima u kojima javnopravno tijelo ne postupi po presudi Upravnog suda ili nepostupi u roku određenom presudom i na način određen presudom, propisati sankcije za rukovodioca tog organa, odnosno javnopravnog tijela.
- Voditi računa o usklađenosti broja sudija Upravnog suda s prilikom predmeta u ovom Sudu, a kako bi se smanjila izloženost sudija ovog suda prekovremenom radu što je sada slučaj, a što se jasno vidi na osnovu podatka o "probijanju" važeće sudijske norme od strane sudija Upravnog suda. Eventualno proširiti krug sporova u kojima mogu postupati sudski savjetnici. Jedan od modaliteta može biti i eventualno uvođenje prethodnog postupka pred upravnim tijelima, poput **dodatna kontrola upravnih akata prije početka upravnosudskog nadzora** koja postoji u Njemačkoj, a koja služi svojevrsnoj "samokontroli" uprave, dodatno olakšavajući djelovanje upravnih sudova u svrhu kvalitetnog suđenja i donošenja odluka u razumnom roku u upravnoj materiji.