

# NACRT PRIJEDLOGA AMANDMANA

## na Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom sporu

**AMANDMAN 1: Mijenja se stav 2 člana 10 Prijedloga zakona i glasi:**

Poslije stava 4 dodaju se dva nova stava koji glase:

“Ako u toku sudskog postupka prvostepeni javnopravni organ donese rješenje protiv kojeg je dozvoljena žalba, ili rješenje na osnovu ovlašćenja iz člana 125 st. 1 i 2 Zakona o upravnom postupku, sud će obustaviti postupak, a tužilac ima pravo na troškove već pokrenutog sudskog postupka.

Ako se u toku postupka po tužbi zbog ćutanja uprave utvrdi da je stranka podnijela tužbu protiv naknadno donesenog upravnog akta javnopravnog organa, postupak po tužbi zbog ćutanja uprave će se obustaviti, a tužilac ima pravo na troškove već pokrenutog sudskog postupka zbog ćutanja uprave.”

Poslije stava 2 člana 10 Predloga zakona dodaje se stav 3 koji glasi:

Stav 3 člana 26 Zakona o upravnom sporu mijenja se pa glasi:

“Ako tužilac u slučaju iz stava 2 ovog člana, izjavi da je naknadno donijetim aktom ili preduzetom drugom upravnom aktivnošću zadovoljan ili se ne izjasni u ostavljenom roku, Upravni sud će donijeti rješenje o obustavljanju postupka. U slučaju da izjavi da je zadovoljan naknadno donijetim aktom ili preduzetom drugom upravnom aktivnošću, tužilac ima pravo na troškove već pokrenutog sudskog postupka.”

Član 10 Prijedloga:

U članu 26 stav 2 poslije riječi: “odnosno upravnu aktivnost” tačka se zamjenjuje zarezom i dodaju riječi: “osim u slučaju iz stava 5 i 6 ovog člana.”

Poslije stava 4 dodaju se dva nova stava koji glase:

“Ako u toku sudskog postupka prvostepeni javnopravni organ donese rješenje protiv kojeg je dozvoljena žalba, ili rješenje na osnovu ovlašćenja iz člana 125 st. 1 i 2 Zakona o upravnom postupku, sud će obustaviti postupak.

Ako se u toku postupka po tužbi zbog ćutanja uprave utvrdi da je stranka podnijela tužbu protiv naknadno donesenog upravnog akta javnopravnog organa, postupak po tužbi zbog ćutanja uprave će se obustaviti.”

### Obrazloženje

**Ovim članom se stimuliše neažurnost državne administracije koja krši prava građana, jer godinama ne poštuje rokove za donošenje odluka, i troškovi takvog postupanja prebacuju na građane čija prava su već prekršena.**

Predloženim izmjenama se suštinski suspenduju svi rokovi u upravnim postupcima jer se organima omogućava da bez bilo kakvih posljedica, na teret građana, postupaju sa višemjesečnim odlaganjem. U praksi su sve učestalije situacije da pred samo održavanje usmene rasprave organ donese odluku, a u nekim slučajevima i na dan održavanja usmene rasprave. Tada sud poziva tužioca na izjašnjenje, i ukoliko se izjasni pozitivno, sudski postupak se obustavlja. U tim slučajevima građaninu koji je pokrenuo postupak zbog povrede nekog prava od strane organa se uskraćuje pravo na naknadu troškova, uprkos činjenici da je platio advokatu za sastav tužbe.

**AMANDMAN 2: U članu 12 stav 1 Prijedloga brišu se tačke 1), 2) i 5).**

Član 12 Prijedloga:

U članu 28 poslije stava 2 dodaje se novi stav koji glasi:

“Izuzetno od stava 2 ovog člana Upravni sud može da riješi spor bez sprovođenja usmene rasprave ako:

- ~~1) je među strankama sporna samo primjena materijalnog prava;~~
- ~~2) je na osnovu spisa predmeta očigledno da tužbu treba usvojiti, a zainteresovano lice nije uzelo učešće u upravnom sporu;~~
- 3) je tužba podnijeta zbog ćutanja uprave, a sud ocijeni da presudom treba obavezati javnopravni organ da odluči o zahtjevu stranke;
- 4) su se stranke pisanim putem saglasile da se upravna stvar rješava na nejavnoj sjednici;
- ~~5) stranke iznose nove činjenice i predlažu nove dokaze, koji nijesu od značaja za odluku.”~~

Objasnenje

**Predložene izmjene uvode preširoko diskreciono pravo suda koje će suštinski voditi ukidanju prava na usmenu raspravu, ali i ukidanju svih rokova za odlučivanje Upravnog suda.**

Dodavanje stava 3 u članu 28 dovodi do direktne kolizije sa postojećim stavom 2. Naime, stav 2 osnovnog zakona koji ostaje i nakon izmjena, predviđa da je Upravni sud obavezan da sprovede usmenu raspravu ako to stranka zahtijeva u tužbi ili u odgovoru na tužbu, osim u slučaju iz člana 25 ovog zakona. Nakon toga bi slijedio stav 3 koji je tako široko postavljen da praktično omogućava sudu da bukvalno nikad ne mora odlučivati na osnovu usmene rasprave. Na taj način sud bi strankama onemogućio pravo na usmenu raspravu koje je zagantovano i Ustavom Crne Gore<sup>1</sup>. U slučaju predloženih izmjena rasprava ne samo da neće biti javna, nego je najčešće uopšte neće biti.

Čak i u sada važećem zakonu postoji u članu 24 i 25 odlučivanje po uzorku koji predviđa samo izuzetno odlučivanje bez usmene rasprave. Umjesto da se taj dio dodatno precizira, ovako predložene izmjene vode praktično ka potpunom ukidanju prava na usmenu raspravu. Preciznije, pravo da se traži usmena rasprava ostaje, ali u praksi vjerovatno neće nikada biti realizovano, jer će sud nastojati da sve predmete riješi bez usmene rasprave.

Dodatno, postavlja se pitanje i kako će sud odlučiti bez usmene rasprave ako obje stranke imaju pravo da se izjasne o zahtjevima i navodima protivne stranke (saglasno članu 6 Zakona o parničnom postupku koji se primjenjuje u upravnom sporu). Dakle, ukoliko tužilac podnese tužbu, tuženi podnese odgovor na tužbu, i nakon toga bi sud trebao da donese presudu bez rasprave. Pri tome, tužilac neće biti upoznat sa odgovorom na tužbu, ili tuženi sa izjašnjenjem tužioca na odgovor na tužbu.

Ovakvim izmjenama faktički se ukidaju propisani rokovi za donošenje presuda, umjesto da budu dodatno precizirani, imajući u vidu da upravni sporovi traju i po više od godinu dana. Do sada je bilo jasno da sud mora donijeti presudu u roku od 30 dana od dana usmene rasprave, ali u slučaju da usmene rasprave nema, rok za odlučivanje ne postoji.

---

<sup>1</sup> Član 120 Ustava Crne Gore propisuje da je rasprava pred sudom javna i presude se izriču javno.

**AMANDMAN 3: Briše se stav 2 člana 17 Prijedloga.**

Član 17 Prijedloga:

Član 39 mijenja se i glasi:

“O troškovima postupka sud odlučuje u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje parnični postupak.

~~Izuzetno, ako je ista stranka protiv istog tuženog podnijela više tužbi, a sud donese rješenje o spajanju postupaka, troškove postupka sud može dosuditi kao da je podnijeta jedna tužba“.~~

Objasnenje

**Predloženim izmjenama se uvodi diskreciono pravo suda da spoji postupke i teret grešaka državne administracije prebaci na građane koji moraju podnositi posebne tužbe protiv svakog pojedinačnog upravnog akta, a smim tim i snositi troškove advokata.**

**Spajanje više tužbi u upravnom sporu ne poznaje ni jedan od zakona iz regiona, a posebno ne radi odluke o troškovima postupka.**

Prema članu 12 Zakona o upravnom sporu (koji se Predlogom samo terminološki mjenja) tužba se podnosi protiv jednog upravnog akta. Dakle, jednom tužbom se može osporavati samo jedan upravni akt. Ovakvo zakonsko rješenje potvrđuju Upravni sud Crne Gore i Vrhovni sud Crne Gore u svojim odlukama.

Upravni sud Crne Gore je odbijao kao neuredne tužbe kojima je tražen poništaj dva ili više upravnih akata navodeći da je to suprotnosti sa članom 12 stav 1 Zakona o upravnom sporu kojim je normirano da se upravni spor može pokrenuti protiv upravnog akta koji je donijet u drugom stepenu i protiv prvostepenog upravnog akta protiv kojeg nije dozvoljena žalba ili prigovor u upravnom postupku kao i protiv druge upravne aktivnosti kada je to zakonom propisano. Dakle, tužbom se može pokrenuti upravni spor protiv jednog konačnog akta, a ne protiv više njih.<sup>2</sup> Takođe, Vrhovni sud Crne Gore je donosio odluke identičnog pravnog stava, odnosno potvrđivao je ovakve odluke Upravnog suda Crne Gore.<sup>3</sup>

Dakle, shodno Zakonu o upravnom sporu i sudskoj praksi, podnošenje jedne tužbe protiv više upravnih akata nije dozvoljeno, niti je njihovo spajanje dozvoljeno.

Kako je tužilac obavezan da protiv svakog akta kojeg osporava podnese posebnu tužbu, on je obavezan i da snosi troškove za sastav te tužbe, koji bi mu u slučaju uspjeha u sporu bili nadoknađeni. Međutim ovakvim zakonskim rješenjem tužilac bi i dalje morao da podnese više tužbi protiv istog tuženog, ali u slučaju uspjeha u sporu bili bi mu nadoknađeni troškovi za sastav samo jedne tužbe. Na ovaj način veliki broj građana bi bio oštećen za troškove spora, koji bi morali sami da snose, iako tome ničim nijesu doprinijeli. Odnosno, sami će plaćati višestruke greške administracije.

Neophodno je istaći da ni po Zakonom o upravnom postupku nije moguće izvršiti spajanje više zahtjeva u jedan, a spajanje više tužbi u upravnom sporu ne poznaje ni jedan od zakona iz regiona (Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, Zakon o upravnim sporovima Republike Srbije, Zakon o upravnim sporovima Republike Hrvatske), a posebno ne radi odluke o troškovima postupka.

Na kraju, uvođenje diskrenih ovlašćenja, posebno nereformisanim sudovima nad čijim radom je vrlo ograničena javna kontrola, orvara ogroman prostor za korupciju.

<sup>2</sup> Rješenje Upravnog suda Crne Gore U.br.4233/2019 od 02.04.2020. godine.

<sup>3</sup> Presuda Vrhovnog suda Crne Gore Uvp.br.1593/2019 od 19.12.2019. godine.

**AMANDMAN 4: Stav 1 iz člana 28 Prijedloga postaje stav 2, a dodaje se novi stav 1 koji glasi:**

**„Postupci koji do dana početka primjene ovog zakona nijesu okončani, okončaće se po odredbama Zakona o upravnom sporu („Službeni list CG”, br. 54/2016).**

.

Član 28 Prijedloga:

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore”

Objasnenje

**Neophodno je zaštititi prava građana koji su tužbe protiv upravnih akata podnijeli po važećem Zakonu o upravnom sporu.**

Imajuću u vidu značajne izmjene u pogledu sastava vijeća sudija Upravnog suda Crne Gore, sprovođenja usmenih rasprava, donošenja odluka u sporu pune jurisdikcije, izjavljivanja vanrednih pravnih lijekova i drugih izmjena, smatramo da bi se primjenom ovog zakona od dana objavljivanja u “Službenom listu Crne Gore” i na postupke koji su već započeti i u kojima je već zakazana usmena rasprava ili donijeta odluka, dovelo do narušavanja pravne sigurnosti građana.

Amandmanom predloženi način regulisanja je svakako uobičajan i redovno se primjenjuje u našem pravnom sistemu prilikom izmjene „procesnih zakona”. Kao primjer navodimo član 161 Zakona o upravnom postupku („Službeni list CG” br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017.) i član 509a Zakona o parničnom postupku („Službeni list RCG”, br 22/2004, 28/2005, 76/2006 i „Službeni list CG”, br.47/2015, 48/2015, 51/2017, 75/2017, 62/2018, 19/2019, 34/2019, 42/2019, 76/2020 i 108/2021”).