

Ustavni sud Crne Gore, u Prvom vijeću za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama, u sastavu: sudija Dragana Đuranović - predsjednica Vijeća i sudije Snežana Armenko i Momirka Tešić, članice Vijeća, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore i člana 48 tačka 10 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Sl. list Crne Gore”, br. 11/15), na sjednici Vijeća od 12. marta 2024. godine, donio je

ODLUKU

ODBIJA SE ustavna žalba.

Obrazloženje

I POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM CRNE GORE

1. R. P., iz P., koju zastupa B. R., advokatica, iz P., podnijela je blagovremenu i dozvoljenu ustavnu žalbu protiv protiv presude Vrhovnog suda Crne Gore, Uvp. br. 1565/19, od 27. februara 2020. godine, zbog povrede prava iz čl. 32 i 58 Ustava, člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1 Protokola broj 12 uz Konvenciju.

2. U ustavnoj žalbi je, u suštini, navedeno da je osporavana presuda donijeta uz bitne povrede odredaba upravnog spora iz čl. 35 i 36 Zakona o upravnom sporu, te da je nemoguća primjena odredbe člana 36 stav 1 tačka 6 istog Zakona. Samo u slučaju da postoji rješenje drugostepenog organa kojim se odbija žalba zbog ćutanja administracije prvostepenog organa, Upravni sud može poništiti takvo rješenje i donijeti meritornu odluku. Smatra da je povredom prava na pravično suđenje uzročno – posljedično povrijeđeno i pravo na djelotvoran pravni lijek, jer joj nije pružena djelotvorna zaštita, budući da su njeni navodi pogrešno ocijenjeni.

Predloženo je da Ustavni sud usvoji ustavnu žalbu, ukine osporavanu presudu i predmet vrati na ponovni postupak i odlučivanje, a traženi su i troškovi na ime sastava ustavne žalbe.

3. U postupku pokrenutom ustavnom žalbom, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava i čl. 68 i 75 Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud utvrđuje u granicama zahtjeva istaknutog u ustavnoj žalbi, da li je u postupku odlučivanja o pravima i obavezama podnositeljki ustavne žalbe, povrijeđeno ustavno pravo. Za Ustavni sud relevantne su samo one činjenice od čijeg postojanja zavisi ocjena o povredi ustavnog prava.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

4. Podnositeljka ustavne žalbe je tužilja u upravnom sporu, koji je prethodio ustavnosudskom postupku, a koji se vodio zbog ćutanja uprave.

5. Presudom Upravnog suda Crne Gore, U. br. 47/18, od 14. oktobra 2019. godine, usvojena je tužba tužilje, odbijena žalba iste izavljena zbog ćutanja uprave - JU Centar za

socijalni rad za Glavni grad Podgorica i opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi, te odlučeno da svaka stranka snosi troškove upravnog postupka i upravnog spora.

6. Protiv navedene presude tužilja je blagovremeno podnijela zahtjev za ispitivanje sudske odluke zbog povrede pravila postupka u upravnom sporu i pogrešne primjene materijalnog prava, a sa predlogom da se ista ukine i predmet vrati Upravnom sudu na ponovni postupak. Tražila je troškove ovog postupka.

7. Vrhovni sud je osporenom presudom odbio zahtjev za ispitivanje sudske odluke kao neosnovan i odbio zahtjev za naknadu troškova ovog postupka.

8. U obrazloženju osporene presude je istaknuto:

“(…)Osnovano Upravni sud pobijanom presudom zaključuje da u konkretnom slučaju nije bilo mjesta primjeni člana 26 Zakona o upravnom sporu, jer rješenje kojim je oglašeno ništavim ranije rješenje tuženog ne predstavlja udovoljenje tužbenom zahtjevu, koji glasi "nalaže se tuženom da donese rješenje po žalbi", niti je tim rješenjem odlučeno po žalbi. Uz to, to rješenje nije donijeto za vrijeme sudskog postupka, već prije pokretanje istog (tužba podnijeta 23.01.2018. godine, a rješenje donijeto 26.05.2017.godine).

Navodi podnijetog zahtjeva da naknadno donijeto rješenje stranci nije uručeno bez značaja su za drugačiju odluku po predmetnoj tužbi, jer stranka ima pravo da traži od organa da joj se rješenje uruči, a zatim i pravo pokretanja upravnog spora protiv istog.

Nalazeći sa iznijetih razloga da je podnijeti zahtjev neosnovan ovaj sud je, s pozivom na član 47 st. 1 ZUS-a, odlučio kao u izreci pod tačkom 1.

Neosnovan je zahtjev tužilje za naknadu troškova u ovom postupku, jer je zahtjev odbijen kao neosnovan. Uz to, u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici - član 39 st. 1 ZUS-a, a u konkretnom slučaju odlučivano je na nejavnoj sjednici.”

III RELEVANTNE USTAVNE I KONVENCIJSKE NORME

Ustav Crne Gore

Član 32

Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Član 6 stav 1

Svako tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim po osnovu zakona.

IV MJERODAVNO PRAVO

Zakon o upravnom sporu (“Službeni list Crne Gore”, broj 54/16)

Član 26 st. 1 i 2

Ako tuženi javnopravni organ za vrijeme sudskog postupka donese drugi akt, kojim se mijenja ili stavlja van snage akt protiv kojeg je upravni spor pokrenut, kao i u slučaju kad naknadno donese akt ili preduzme drugu upravnu aktivnost, taj organ će, pored tužioca, istovremeno obavijestiti i Upravni sud.

U slučaju iz stava 1 ovog člana, Upravni sud će pozvati tužioca da, u roku od osam dana od dana prijema naknadno donesenog akta ili preduzete druge upravne aktivnosti, izjavi da li je ovim aktom, odnosno

drugom upravnom aktivnošću zadovoljan ili ostaje pri tužbi i u kom obimu, odnosno da li tužbu proširuje i na ovaj akt, odnosno upravnu aktivnost.

Član 36 stav 1 tačka 6

Ako Upravni sud poništi osporeni akt, a priroda upravne stvari mu to dozvoljava, može sam odlučiti o predmetnoj upravnoj stvari, ako:

6) nadležni javnopravni organ nije donio akt u zakonom propisanom roku.

V OCJENA USTAVNOG SUDA CRNE GORE

9. Imajući u vidu navode ustavne žalbe, Ustavni sud je istu razmotrio sa aspekta orderbe člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

10. Sadržaj ustavnih prava zajemčenih članom 32 Ustava ograničen je na jemstva pravičnog suđenja. U skladu sa tim, Ustavni sud ispituje postojanje povreda u postupcima pred sudovima i na osnovu toga ocjenjuje da li je postupak, razmatran kao jedinstvena cjelina, bio vođen na način koji je podnositeljki osigurao pravično suđenje.

11. Pravičnost postupka ocjenjuje se na osnovu postupka kao cjeline (*Barbera, Messeque i Jabardo protiv Španije*, presuda od 6. decembra 1988. godine, serija A, broj 146, stav 68). Princip pravičnog suđenja, takođe zahtijeva da se sud pozove na određenu pravnu normu, jer pravna osnova presude ne smije da bude proizvoljna, tj. van konkretnog predmeta.

12. Cijeneći postupak koji je rezultirao osporavanom presudom, ocjena je Ustavnog suda da podnositeljki nijesu povrijeđena procesna jemstva koja su element prava na pravično suđenje. U spornoj pravnoj situaciji odluke su donijeli sudovi u okviru svoje nadležnosti utvrđene zakonom. Takođe, podnositeljka je imala mogućnost da učestvuje u postupku i prati ga uz stručnu pomoć po svom izboru. U skladu sa tim, po ocjeni Ustavnog suda, postupak u konkretnom slučaju je proveden na način koji otklanja sumnju da je proveden suprotno standardima propisanim Ustavom.

13. U konkretnom slučaju, Vrhovni sud je potvrdio stav Upravnog suda da nije bilo mjesta primjeni člana 26 Zakona o upravnom sporu, jer rješenje, kojim je oglašeno ništavim ranije rješenje tuženog, ne predstavlja udovoljenje tužbenom zahtjevu, koji glasi "nalaže se tuženom da donese rješenje po žalbi", niti je tim rješenjem odlučeno po žalbi. Uz to, navedeno rješenje nije donijeto za vrijeme sudskog postupka, već prije pokretanje istog (tužba podnijeta 23. januara 2018. godine, a rješenje donijeto 26. maja 2017. godine).

14. Ocjena je Ustavnog suda da je očigledno kojim razlozima se vodio Vrhovni sud Crne Gore, te na kojim pravnim osnovama su zasnovani stavovi koji opravdavaju osporavanu presudu. Stoga, prema ocjeni Ustavnog suda osporavana presuda ne može se ocijeniti produktom arbitrarnog postupanja, odnosno aktom sudske samovolje.

15. Naime, sud je iz spisa predmeta utvrdio da je rješenjem prvostepenog organa, broj 0101-8152/2016-2, od 23. juna 2016. godine, tužilji priznato pravo na mjesečnu naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, u iznosu od 336 eura počev od 24. marta 2016. godine.

Rješenjem broj 0101-8152/2016-3, od 10. februara 2017. godine, ta naknada joj je umanjena na iznos od 264 eura od dana 17. januara 2017. godine. Navedeno rješenje je poništeno rješenjem Ministarstva rada i socijalnog staranja – Direktorata za socijalno staranje i dječju zaštitu, broj 060-55-12080/17-1, od 26. maja 2017. godine. U izvršenju tog rješenja koje je bilo donijeto zbog bitne povrede pravila postupka iz člana 226 stav 2 tač. 2 i 3 ZOUP-a, prvostepeni organ je donio rješenje broj 0101-8152/2016-5, od 21. juna 2017. godine. I pored ove činjenice tužilja je dana 17. novembra 2017. godine, podnijela žalbu tuženom organu zbog nepostupanja prvostepenog organa po označenom rješenju od 26. maja 2017. godine. Kako taj organ nije donio rješenje po navedenoj žalbi podnijela je tužbu Upravnom sudu.

16. Polazeći od nesporne činjenice da tuženi organ nije riješio o žalbi tužilje, koja je po nalaženju Upravnog suda, imajući u vidu navedeno, neosnovana, a nalazeći da su u ovoj stvari, u skladu sa odredbom člana 36 stav 1 tačka 6 Zakona o upravnom sporu, ispunjene zakonske pretpostavke za odlučivanje u sporu pune jurisdikcije, taj sud je tužbu usvojio, a žalbu „zbog ćutanja“ prvostepenog organa odbio. Kao razlog za svoj stav naveo je to da spisi predmeta ukazuju da je rješenje od 21. juna 2017. godine, donijeto upravo u izvršenju rješenja tuženog organa od 26. maja 2017. godine, kojim je bilo poništeno prvostepeno rješenje od 10. februara 2017. godine, i to prije podnošenja žalbe zbog neodlučivanja prvostepenog organa, koja je samim tim u trenutku podnošenja bila neosnovana.

17. Takođe, razlozi ustavne žalbe, koji se odnose na pozivanje podnosiiteljke na odredbu člana 35 ZUS-a, iscrpljuju se u ponavljanju razloga kojima se već bavio Vrhovni sud, koji je u osporenoj odluci naveo, da je u konkretnom slučaju sud odlučivao u sporu pune jurisdikcije, saglasno članu 36 stav 1 tačka 6 ZUS-a i da osnovano Upravni sud pobijanom presudom zaključuje da u konkretnom slučaju nije bilo mjesta primjeni člana 26 Zakona o upravnom sporu.

18. Stoga je ustavnopravno prihvatljiv zaključak Vrhovnog suda u osporavanoj presudi da je Upravni sud Crne Gore pravilnom primjenom procesnih odredaba osnovano tužbu usvojio i rješavajući u sporu pune jurisdikcije, saglasno članu 36 stav 1 tačka 6 Zakona o upravnom sporu, istu odbio i time riješio predmetnu upravnu stvar, jer je na snazi ostao prvostepeni upravni akt.

19. Ustavni sud je imao u vidu i ostale navode o povredama ustavnih i konvencijskih prava, te odluke Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava na koje se podnositeljka pozvala u ustavnoj žalbi. Međutim, s obzirom na sadržinu navedenih odluka i način na koji su ti navodi postavljeni u ustavnoj žalbi, a imajući u vidu utvrđenja iznesena u prethodnim tačkama, Ustavni sud nalazi da nema povrede ljudskih prava i osnovnih sloboda zajemčenih Ustavom i Konvencijom.

20. U odnosu na navode podnositeljke ustavne žalbe da joj se odrede troškovi postupka pred Ustavnim sudom, Sud navodi da, shodno odredbi člana 53 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, učesnici u postupku pred Ustavnim sudom snose svoje troškove, zbog čega zahtjev podnositeljke za određivanje troškova postupka pred Ustavnim sudom, ostaju bez osnova.

21. Ovakav stav Ustavni sud je izrazio u odluci U–III br. 423/20, od 24. januara 2023. Godine, koji stav je slijedio u brojnim odlukama.

Na osnovu iznijetih razloga odlučeno je kao u izreci.

U-III br. 477/20
12. mart 2024. godine
P o d g o r i c a

Predsjednica Vijeća,
Dragana Đuranović,s.r.