

BILTEN UPRAVNOG SUDA CRNE GORE

2020

Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku
2019-2022



Finansirano
od strane Evropske unije i
Savjeta Evrope



Implementirano
od strane Savjeta Evrope



UPRAVNI SUD CRNE GORE

Upravni sud Crne Gore

BILTEN
UPRAVNOG SUDA CRNE GORE
2020

Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku
2019-2022

© 2021 Savjet Evrope.

Sva prava zadržana.

Licencirano Evropskoj uniji pod uslovima.

Nijedan dio ove publikacije ne može se prevesti, reprodukovati, niti prenositi, u bilo kom obliku ili na bilo koji način, elektronskim putem (CD-ROM, internet, itd.) ili mehanički, uključujući fotokopiranje, snimanje ili bilo koji drugi način skladištenja ili sistemom za preuzimanje informacija, bez prethodne pisane dozvole
Direkcije za komunikacije
(F-67075 Strazbur Cedex ili publishing).

Izrada ove publikacije finansirana je iz sredstava zajedničkog programa Evropske unije i Savjeta Evrope. Mišljenja i stavovi izraženi u publikaciji su mišljenja autora i ni u kom slučaju ne predstavljaju nužno zvanični stav Evropske unije i Savjeta Evrope.

Sadržaj

UVOD	5
PROCESNO PRAVO	7
I. PRAVILA UPRAVNOG POSTUPKA	7
II. PRAVILA UPRAVNOG SPORA	21
III. NADLEŽNOST UPRAVNOG SUDA	51
MATERIJALNOPRAVO.....	59
I. OBLAST UNUTRAŠNJIH POSLOVA	59
i. Državljanstvo	59
ii. Boravak i rad stranca	68
iii. Međunarodna zaštita stranaca	70
iv. Pravo na javno okupljanje	77
v. Građanska stanja, lične isprave i oružje	78
II. OBLAST JAVNIH FINANSIJA	83
i. Administrativna taksa	83
ii. Poreski postupak	84
iii. Carinski postupak	96
iv. Javne nabavke	100
III. OBLAST ZDRAVSTVA, SOCIJALNE I DJEČJE ZAŠTITE	103
i. Prava iz zdravstvenog osiguranja	103
ii. Materijalna davanja iz oblasti socijalne i dječje zaštite	105
iii. Prava iz penzijskog osiguranja	114
IV. OBLAST PRAVOSUĐA	119
V. OBLAST SAOBRAĆAJA I POMORSTVA	122
VI. OBLAST EKONOMIJE	125
i. Zaštita konkurencije	125
VII. OBLAST JAVNE UPRAVE	127
i. Oblast lokalne samouprave	127
ii. Upravna inspekcija	128
iii. Registar nevladinih organizacija i političkih partija ...	130
VIII. OBLAST ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA	132
IX. OBLAST SPORTA	139
X. RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI	140

i. Prava kod Fonda rada	140
ii. Državni službenici i namještenici	144
iii. Disciplinski postupak	148
XI. SVOJINSKO-PRAVNI ODNOSI	153
i. Transformacija stvarnih prava	153
ii. Katastar nepokretnosti	155
iii. Povraćaj oduzetih imovinskih prava i obeštećenje	164
iv. Legalizacija građevinskih objekata	171
XII. SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA	174
XIII. OBLAST SPREČAVANJA KORUPCIJE	180

PRAVNI STAVOVI UPRAVNOG SUDA	183
---	------------

UVOD

Bilten Upravnog suda Crne Gore izrađen je u okviru Horizontalnog programa II za Zapadni Balkan i Tursku (*Horizontal Facility II for Western Balkans and Turkey*), odnosno u okviru projekta „Unapređenje procesnih garancija u pravosudnom sistemu Crne Gore“ (*Improving procedural safeguards in judicial proceedings in Montenegro*), koji se preduzima u cilju unapređenja nacionalnih kapaciteta i usklađivanja zakonodavnog okvira i prakse sa pravom Evropske unije i standardima razvijenim u praksi Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).

Uzevši u obzir da pomenuta mjera ima za cilj da doprinese harmonizaciji rada domaćeg sudstva, Bilten Upravnog suda sadrži sudsku praksu koja je aktuelna, odnosno odluke koje odražavaju zauzete stavove upravno-sudske instance u pogledu primjene kako važećih pravila postupka, tako i posebnih propisa koji normiraju širok spektar djelovanja javne uprave. Stoga, Bilten u prvom redu, služi kao korisna alatka svim učesnicima upravnog postupka i upravnog spora – sudijama, advokatima, javnopravnim organima, itd. – u pogledu primjene zakona, odnosno ustanovljene sudske prakse.

Poštujući opšteprihvaćenu formu koju prate ovakve publikacije, ovaj Bilten predstavlja kompilaciju sudske prakse u vidu sentenci sa izvodima iz obrazloženja odabranih sudskih odluka. Sudska ocjena zakonitosti upravnog akta obuhvata, kako provjeru pravilnosti postupanja javnopravnog organa sa aspekta primjene pravila upravnog postupka, tako i primjene materijalnih propisa koji uređuju konkretno pitanje o kojem odlučuje nadležni organ. Pritom, razumije se, sud vodi postupak i donosi odluku primjenom procesnih pravila sadržanih u Zakonu o upravnom sporu. Sudska praksa koja je predstavljena u Biltenu odabrana je tako da se vodi računa o navedenim specifičnostima, što znači da je predstavljena kroz cjeline koje sadrže praksu relevantnu za pojedine aspekte odlučivanja Upravnog suda, a to su: 1) primjena pravila upravnog spora, 2) primjena pravila upravnog postupka i 3) primjena propisa koji uređuju pojedine pravne oblasti. Pritom, odabir sudske prakse iz oblasti primjene materijalnog prava obuhvatio je određen broj pravnih oblasti, pa su ove cjeline podijeljene u odgovarajuće podcjeline u cilju njihove bolje preglednosti.

Svakako, presude Upravnog suda koje se direktno pozivaju na odluke ESLJP su po prirodi stvari veoma značajne sa aspekta aktuelne sudske prakse, zbog čega i predstavljaju dio ovog Biltena.

PROCESNO PRAVO

I. PRAVILA UPRAVNOG POSTUPKA

Povraćaj u pređašnje stanje

Bez uticaja na odlučivanje povodom predloga za povraćaj u pređašnje stanje je okolnost da je žalba protiv rješenja odbačena kao neblagovremena, to samo može biti razlog da se protiv rješenja o odbačaju pokrene upravni spor.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 309/16 od 12.01.2017. godine:

Iz spisa predmeta utvrđuje se da je ožalbeni zaključak Sekretarijata za opštu upravu i društvene djelatnosti opštine Berane broj 05-032-627/11 od 24.06.2016. godine, dostavljen tužiocu dana 29.06.2016. godine, da je posljednji dan roka padao na dan 14. jul 2016. godine, koji je na osnovu člana 2 Zakona o državnim i drugim praznicima ("Sl. list RCG", br. 27/07 i "Sl. list CG", br. 36/13) bio neradni, da je tužilac predao žalbu poštom preporučeno 15.07.2016. godine, koja je rješenjem Glavnog administratora opštine Berane 03-033-119 od 27.07.2016. godine, odbačena kao neblagovremena, nakon čega je tužilac podnio predlog za povraćaj u pređašnje stanje.

Članom 93 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", br. 60/03 i "Sl. list CG", br. 73/2010 i 32/2011) propisano je da će se stranci koja je iz opravdanih razloga propustila da u roku izvrši neku radnju u postupku, pa je usljed tog propuštanja izgubila pravo na vršenje te radnje dozvoliti, po njenom predlogu, povraćaj u pređašnje stanje. Članom 93 stav 2 istog Zakona, propisano je da će se povraćaj u pređašnje stanje dozvoliti i kada je stranka iz neznanja ili očiglednom omaškom podnesak blagovremeno predala pošti, odnosno nenadležnom organu, a stavom 3 i u slučaju da je stranka očiglednom omaškom prekoračila rok, a podnesak ipak primi nadležni organ najkasnije tri dana od dana isteka roka, ako bi stranka zbog zadržavanja izgubila neko pravo. Imajući u vidu da je za povraćaj u pređašnje stanje neophodno da je stranka iz opravdanih razloga propustila da u roku izvrši neku radnju u postupku, slijedi da nijesu ispunjeni uslovi za primjenu instituta povraćaja u pređašnje stanje. Stoga, sud nalazi da je u konkretnom slučaju, drugostepeni organ pravilno postupio kada je svojim rješenjem odbio predlog za povraćaj u pređašnje stanje, kao neosnovan.

Bez uticaja je na odlučivanje povodom predloga za povraćaj u pređašnje stanje to što je žalba odbačena kao neblagovremena iako je izjavljena u zakonskom roku, jer je to mogao biti razlog da se protiv rješenja Glavnog administratora opštine Berane broj: 03-033-119 od 27.07.2016. godine, kojim je žalba odbačena kao neblagovremena, pokrene upravni spor. S tim u vezi, sud je imao u vidu i činjenicu da je tužilac diplomirani pravnik, kao i da je uputstvom o pravnom sredstvu ispravno poučen da, protiv navedenog rješenja Glavnog administratora opštine Berane može pokrenuti upravni spor, čime mu je u konkretnom upravnom postupku obezbijeđena zaštita prava.

Protivizvršenje u upravnom postupku

Preuranjen je zahtjev za protivizvršenje na osnovu rješenja kojim je ranije rješenje, koje je prinudno izvršeno, samo poništeno i predmet vraćen na ponovno rješavanje.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 2864/15 od 01.12.2015. godine:

Iz spisa predmeta se nesporno utvrđuje da je rješenjima prvostepenog organa, tužiocu utvrđen porez na nepokretnosti za 2014. godinu u ukupnom iznosu od 44.389,71€ i da su prvostepena rješenja poništena rješenjem drugostepenog organa. Takođe je nesporno da je nakon što je drugostepeni organ poništio prvostepena rješenja o utvrđivanju poreza, tužilac podnio zahtjev prvostepenom organu za povraćaj naplaćenog poreza na nepokretnosti za 2014. godinu, s pozivom na član 96 i 97 Zakona o poreskoj administraciji, kao i da je prvostepeni organ u izvršenju drugostepenog rješenja donio nova rješenja o utvrđivanju poreza tužiocu za 2014. godinu, u istom iznosu. Na rješenja prvostepenog organa tužilac je izjavio žalbu po kojoj nije odlučeno.

Osnov za podnošenje zahtjeva za povraćaj tužilac, uz poziv na pomenute odredbe Zakona, nalazi u okolnosti da su rješenja kojim je utvrđena njegova obaveza poništena. Ova činjenica, sama po sebi, po ocjeni suda ne predstavlja obavezu upravnih organa da zahtjev usvoje. Ovo stoga što se odredba člana 96 stav 3 na koju se tužilac poziva ne može posmatrati izolovano, već je dio norme kojom se utvrđuje pravo na kamatu u slučaju više plaćenog poreza. Povraćaj takvog poreza regulisan je odredbom člana 97 Zakona o poreskoj administraciji. Kako se u konkretnom slučaju zahtjev ne odnosi na povraćaj više plaćenog poreza, već se radi o zahtjevu za reizvršenje, to su pravilno prvostepeni i drugostepeni tuženi organ zaključili da

se zahtjev tužioca po ovom osnovu ne može prihvatiti. Sud je imao u vidu i odredbu člana 281 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku kojom je propisano da kada je na osnovu rješenja sprovedeno izvršenje, a rješenje je kasnije poništeno ili izmijenjeno, izvršenik ima pravo da zahtijeva da mu se vrati ono što mu je oduzeto, odnosno da se stvar vrati u stanje koje proizilazi iz novog rješenja. Po stanovištu sudske prakse (Uvp. br. 249/13), reizvršenje se ne može dozvoliti na osnovu rješenja kojim je ranije rješenje koje je prinudno izvršeno samo poništeno i predmet vraćen na ponovno rješavanje, jer je takav zahtjev preuranjen. Reizvršenju ima mjesta kada se poslije poništaja koje je bilo izvršeno u upravnoj stvari donese drugačije konačno rješenje.

Načelo legitimnih očekivanja

Prilikom ocjene postojanja eventualne povrede načela legitimnih očekivanja, cijene se sve okolnosti slučaja, kao što su dug protok vremena, neispunjavanje uslova iz rješenja, promjenu zakonske regulative, itd.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 7868/18 od 03.04.2018. godine:

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je rješenjem Ministarstva poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede, br. 320/02-0601-7024/2 od 17.01.2003. godine, tužiocu data saglasnost na Tehnološki projekat za preradu duvana i proizvodnju cigareta i objekat, hala 1-b sa pripadajućim infrastrukturnim sadržajima i termomašinskim instalacijama, koji je izgrađen u skladu sa projektovanim namjenama, kao i da će se, nakon ugradnje tehnološke opreme i sredstava za rad u skladu sa navedenim projektom, ispuniti uslovi za davanje saglasnosti za obavljanje tražene djelatnosti od strane nadležnog organa. Tužilac je dana 16.12.2014. godine, prvostepenom organu podnio zahtjev za izdavanje odobrenja - saglasnosti za obavljanje djelatnosti prerade duvana i proizvodnje cigareta, pozivajući se pri tom na to da je ispunio sve uslove iz naprijed navedenog rješenja Ministarstva i da je spreman da pusti u rad opremu za rad i sredstva za rad.

Takođe se utvrđuje da je Komisija, obrazovana od strane Agencije za duvan, izašla na lice mjesta dana 22.06.2018. godine, te utvrdila da tehnološka oprema i sredstva za rad nisu uopšte ugrađena u hali 1b, na koju je data saglasnost, već da se radi o praznoj hali čije prostorije nisu organizovane u skladu sa odobrenim projektom, u kojoj nije instalirana nijedna mašina, kao i da se oprema, predviđena za proizvodnju cigareta upakovana u drvene kolete, nalazi u hali 2. Pored toga, utvrđeno je da je Komisija obavezala

tužioca da u roku od 8 dana dostavi specifikaciju nabavljene tehnološke opreme i opreme za laboratoriju, za koju je tužilac naveo da se nalazi kod isporučioa opreme i da dostavi dokumentaciju koja se odnosi na kupovinu tehnološke opreme i opreme za laboratoriju. Tužilac je na poziv Komisije dostavio samo listu opreme za proizvodnju cigareta koja sadrži imena i marke tri mašine, koje su različite od navedenih u projektu, listu opreme za laboratoriju, te dokumentaciju o kupovini opreme, koji datum se vezuje za 2012. godinu i 2018. godinu, iz čega proizilazi da je tužilac, pored toga što nije ugradio opremu, samo djelimično realizovao uslove, utvrđene rješenjem od 17.01.2003. godine. Naime, nesporno je utvrđeno da tužilac nije postupio u skladu sa navedenim rješenjem, kao i tehnološkim projektom na koji je tim rješenjem i data saglasnost na isti, jer nije ugradio tehnološku opremu i sredstva za rad, preciznije, nije nabavio ni opremu koja je navedena u projektu, a pored toga, nedostaje i dio opreme, konkretno oprema za preradu duvana i laboratorija, koja se takođe morala nalaziti u određenoj hali. U tom smislu, pravilno je zaključio tuženi organ da se traženo odobrenje moglo izdati samo u slučaju kada se utvrdi da su tehnološka oprema i sredstva za rad ugrađeni u skladu sa odobrenim projektom.

Princip legitimnih očekivanja proizilazi iz principa pravne sigurnosti, a ovaj iz vladavine prava kao krovnog instrumenta, što znači da se javnost oslanja na to da će određena pravna situacija trajati određeno vrijeme. Međutim, osporenim rješenjem tužiocu nije ukinuto stečeno pravo. Ovo sa razloga što mu rješenjem od 17.01.2003. godine, nije izdato odobrenje niti za obradu, niti za proizvodnju duvanskih proizvoda već mu je data saglasnost na tehnološki projekat za preradu duvana i proizvodnju cigareta, koja saglasnost se može cijeliti kao jedan od uslova za izdavanje odobrenja za navedenu djelatnost. Zbog toga pravilno zaključuje tuženi da u konkretnom tužilac nije mogao imati povoljno legitimno očekivanje u vezi sa spornom upravno-pravnom stvari, iz razloga što je predmetna saglasnost za obavljanje djelatnosti bila uslovljena njegovom aktivnošću na ispunjavanju predviđenih uslova, prema rješenju od 17.01.2003. godine, a koje tužilac nije ispunio. Osim toga, tužilac je predmetni zahtjev podnio 2014. godine, nakon 11 godina od izdavanja rješenja 2003. godine, u kom periodu su donijeta dva nova zakona koja na drugačiji način regulišu ovu materiju, pa i u tom smislu, cijeneći cjelokupnu situaciju, dug protok vremena, neispunjavanje uslova iz rješenja, promjenu zakonske regulative, po ocjeni ovog suda, ne može činiti pravno opravdanim, niti legitimnim, njegova očekivanja.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 345/20)

Dopunsko rješenje o troškovima postupka

Dopunsko rješenje je ono rješenje kojim se rješavaju neraspravljena pitanja koja nijesu riješena donesenim rješenjem.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 591/16 od 29.10.2016. godine:

Postupajući po predlogu tužioca za donošenje dopunskog rješenja o troškovima upravnog postupka (podnesak od 13.01.2016. godine), koji se odnose na sastav žalbe od strane kvalifikovanog punomoćnika, tuženi organ je uz poziv na odredbu člana 210 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku, isti odbio kao neosnovan, iz razloga što je prvostepeni akt poništen, a troškovi postupka se određuju prema rezultatu jedinstvenog postupka.

Prema odredbi člana 210 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", broj 60/03 i "Sl. list CG", broj 32/11) ako organ nije rješenjem odlučio o svim pitanjima koja su bila predmet postupka, on može, na predlog stranke ili po službenoj dužnosti, donijeti posebno rješenje o pitanjima koja donošenim rješenjem nijesu obuhvaćena (dopunsko rješenje). Ako predlog stranke za donošenje dopunskog rješenja bude odbijen, protiv zaključka o tome dopuštena je posebna žalba.

Imajući u vidu naprijed navedeno stanje stvari i citiranu zakonsku odredbu, nasuprot navodima tužbe, po ocjeni ovog suda u odnosnom predmetu nije bilo mjesta donošenju dopunskog rješenja. Ovo sa razloga što je dopunsko rješenje, ono rješenje kojim se rješavaju neraspravljena pitanja koja nijesu obuhvaćena donesenim rješenjem. Kako je tuženi odlučujući po žalbi tužioca rješenjem, broj 03-060-138 od 04.11.2015. godine, poništio zaključak prvostepenog organa i predmet vratio na ponovni postupak, ne može se izvesti zaključak, da se to što navedenim rješenjem nije odlučeno o zahtjevu za naknadu troškova za sastav žalbe od strane kvalifikovanog punomoćnika, radi o neraspravljenom pitanju, kako to smatra tužilac. S tim u vezi, sud je imao u vidu i činjenicu da poništaj prvostepenog akta ne predstavlja završetak upravnog postupka, već samo jednu njegovu fazu tako da se troškovi određuju prema ishodu jedinstvenog postupka.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 1/17)

Osporavanje rješenja o prekidu postupka

Sud može ocjenjivati upravni akt koji je na snazi u vrijeme odlučivanja po tužbi.

Iz obrazloženja presude Vrhovnog suda Uvp. 226/20 od 07.05.2020. godine:

Tim rješenjem prekinut je postupak po zahtjevu tužioca za ostvarivanje prava na isplatu doživotne mjesečne naknade po osnovu utvrđenog statusa vrhunskog sportiste i određeno da prekid traje do rješavanja prethodnog pitanja kod nadležnog organa.

U upravnom sporu odlučuje se o zakonitosti upravnog akta, kako je to propisano članom 2 ZUS-a. Da bi se odlučivalo o zakonitosti upravnog akta isti u trenutku odlučivanja mora biti na pravnoj snazi, jer se ne može preispitivati upravni akt koji je stavljen van pravne snage. Na takav zaključak upućuje odredba člana 26 ZUS-a.

U konkretnom slučaju tužba je podnijeta protiv rješenja o prekidu postupka, a u trenutku odlučivanja suda postupak je bio nastavljen, u upravnom postupku donijeto je rješenje o predmetnoj stvari i protiv istog pokrenut upravni spor. Kod takvog stanja stvari osnovano Upravni sud pobijanom presudom zaključuje da tužbu treba odbiti.

Uz prednje valja ukazati da u konkretnom slučaju nije bilo mjesta pozivanju tužioca da se izjasni u smislu člana 26 ZUS-a, jer se o nastavku postupka ne donosi posebno rješenje, niti nastavak postupka ima karakter druge upravne aktivnosti u smislu člana 32 ZUP-a.

Rokovi za podnošenje žalbe zbog „ćutanja uprave“

Posebnim propisom se može odrediti rok za podnošenje žalbe zbog „ćutanja uprave“, bez obzira na načelno pravilo u upravnom postupku da ova žalba ne može biti neblagovremena.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 6774/18 od 04.06.2020. godine:

Odredbom člana 163 stav 1 Zakona o elektronskim komunikacijama (“Sl. list CG”, br. 40/13, 56/13, 2/17, 49/19), propisano je da korisnik ima pravo da operatoru podnese prigovor na račun za pružene usluge, o kojim je u skladu sa stavom 3 navedenog člana, taj organ dužan da odluči u roku od osam dana od dana prijema prigovora i dostavi korisniku obrazloženu od-

luku, u pisanoj formi. Stavom 4 istog člana, određeno je da ako operator odbije prigovor korisnika ili ne odluči u roku iz stava 3, korisnik ima pravo da u roku od 15 dana od dana isteka roka iz stava 3 ovog člana, podnese žalbu Agenciji, u pisanoj formi. Članom 32 stav 2 Zakona, normirano je da se na postupak pred Agencijom primjenjuju odredbe zakona kojim je uređen upravni postupak, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

Po nalaženju ovog suda, pravilno je tužena u postupku ispitivanja blagovremenosti podnijete žalbe, a na temelju prethodno utvrđenog činjeničnog stanja, našla da je žalba tužioca neblagovremena. Ovo iz razloga što je odredbom člana 163 stav 4 Zakona o elektronskim komunikacijama, propisano da ako operator ne odluči o prigovoru u roku od osam dana od dana prijema prigovora, korisnik ima pravo da po isteku tog roka, u roku od 15 dana, podnese žalbu Agenciji, u pisanoj formi. Kako je u provedenom postupku tužilac dana 25.06.2015. godine, podnio prigovor „Crnogorskom Telekomu“ AD Podgorica, po kojem taj operator nije donio odluku u roku od osam dana od dana prijema, tužilac je nastavio postupak zaštite svog prava podnošenjem žalbe tuženoj dana 11.11.2015. godine, izvan zakonom utvrđenog objektivnog roka od 15 dana, koji teče od proteka roka od osam dana u kojem je operator ovlašten da donese odluku po prigovoru, iz kojih razloga je tužena pravilno utvrdila da je tako podnijeta žalba neblagovremena, o čemu su u pobijanom zaključku dati potpuni i valjani razlozi.

Sa stanovišta opštih pravila postupka po Zakonu o opštem upravnom postupku, žalba zbog „ćutanja uprave“ ne može biti neblagovremena. Međutim, članom 3 ovog Zakona je predviđeno da se u pojedinim posebnim upravnim postupcima, u posebnim upravnim oblastima, mogu propisati odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka koja moraju biti u saglasnosti sa osnovnim načelima utvrđenim ovim zakonom, a upravo u konkretnom slučaju odredbom člana 163 stav 4 Zakona o elektronskim komunikacijama je predviđeno takvo odstupanje.

Učešće stranke u postupku

O upisima u katastar nepokretnosti se odlučuje po pravilima skraćenog postupka, u slučajevima predviđenim članom 120 Zakona o državnom premjeru i katastru.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 6989/18 od 13.03.2020. godine:

Iz spisa predmeta proizilazi da je po zahtjevu tužioca, sa pozivom na odredbe člana 84 i 85 Zakona o državnom premjeru i katastru, prvostepeni or-

gan donio rješenje kojim je kao neosnovan odbijen njegov zahtjev za promjenu upisa u korist tužioca. Zahtjev za promjenu upisa tužilac je temeljio shodno odluci stečajnog upravnika MB „B.“ DOO Budva, St. br. 108/15 od 04.02.2017. godine, notarskom zapisu sporazuma – vansudskog poravnania UZZ. br. 315/14 od 29.05.2014. godine, koji je zaključen između MB B. DOO B. i tužioca i izjave B. M., iz B. datoj pred javnim beležnikom V. N. iz B. br. UOP-I-9988 od 07.11.2017. godine.

Odredbom člana 84 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, propisano je da se upis prava vrši na osnovu zakona, izvršne odluke nadležnog organa, pravosnažne odluke suda, isprave o pravnom poslu sačinjene u skladu sa zakonom, dok je članom 85 stav 1 istog Zakona propisano da se upis u katastar može dozvoliti samo u odnosu na lice koje je u momentu podnošenja zahtjeva za upis upisano kao imalac prava koje se upisom zahtijeva ili koje istovremeno bude uknjiženo kao imalac prava.

Iz gore navedenog notarskog sporazuma – vansudskog poravnania UZZ br. 315/14 od 29.05.2014. godine, koji je zaključen između MB B. DOO B. i tužioca proizilazi da su istim uređeni imovinsko-pravni odnosi između stranaka, a na osnovu predugovora o kupoprodaji iz 2008. godine, te da su stranke od notara upozorene da se svojinska promjena u katastru ne može sprovesti bez rješavanja pitanja upisa zemljišta i objekta na ime prodavca i imovinsko-pravnih odnosa nastalih gradnjom objekta, sve sa Komercijalnom bankom i Opštinom Budva. Takođe, uvidom u dostavljeni list nepokretnosti br. 696 KO Reževići I proizilazi da u isti nijesu upisane nepokretnosti na kojima tužilac traži promjenu upisa, te da su tu sve označene nepokretnosti upisane na Komercijalnu banku a.d. Budva.

Dakle, u momentu podnošenja zahtjeva za promjenu upisa, nosilac prava svojine na predmetnim nepokretnostima nije ono lice sa kojim je tužilac zaključio gore navedeni notarski sporazum – vansudsko poravnanje, zatim objekat u kome se nalazi predmetni stan nije upisan u katastar nepokretnosti, a i na tom objektu je kao nosilac prava svojine upisana Komercijalna banka a.d. Budva.

Kako se u smislu odredbe člana 85 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, upis u katastru nepokretnosti može dozvoliti samo u odnosu na lice koje je u momentu podnošenja zahtjeva za upis upisano kao nosilac prava koje se upisom zahtijeva, te da predmetna nepokretnost nije ni upisana u katastar nepokretnosti, to su pravilno postupili upravni organi kada su odbili zahtjev tužioca za promjenu uknjižbe na predmetnoj nepokretnosti.

Sud je cijenio navode tužioca koji se odnose na činjenicu da mu je u upravnom postupku povrijeđeno pravo da učestvuje, ali je našao da su isti neosnovani, budući da se saglasno odredbi člana 120 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti o upisima u katastar odlučuje po skraćenom postupku.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 293/20)

Iz obrazloženja odluke Vrhovnog suda Uvp. br. 468/20 od 19.11.2020. godine:

Obrazlažući pobijanu presudu Upravni sud navodi da to što tužiocu nije omogućeno učešće u postupku nije „od uticaja na drugačiju odluku suda, pozivajući se na odredbe čl. 120. Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti u kojem je propisano da se o upisima u katastar odlučuje u skraćenom postupku, a kako tužilac u žalbi na prvostepeno rješenje nije tražio učešće u postupku, to prvostepeni organ nije bio obavezan da istom omogući učešće u postupku“.

Odredbom čl. 120 Zakona o državnom premjeru u katastru nepokretnosti propisano je kada će se donijeti odluka po skraćenom postupku o upisima u katastar nepokretnosti, pa je propisano, između ostalog, da je to u slučajevima: na osnovu pravosnažnih i izvršnih odluka suda; na osnovu Zakona, po službenoj dužnosti i bez podnošenja zahtjeva; na osnovu zabilježbi u katastar nepokretnosti; i na osnovu notarskog zapisa clausulom intabulandi. U konkretnom slučaju zahtjev je podnio javni izvršitelj, jer nije postupljeno po sudskom poravnanju, zbog čega je donijeto rješenje o izvršenju, tako da se nije mogla primijeniti odredba čl. 120 navedenog Zakona, da se odluka donese u skraćenom postupku, bez obzira da li je to isticano u žalbi na prvostepeno rješenje ili ne.

Produžena primjena ranije važećeg zakona

Prilikom rješavanja upravne stvari, javnopravni organ je dužan voditi računa o vremenskom važenju procesnog zakona, predviđenog njegovim prelaznim i završnim odredbama.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 5326/18 od 20.04.2020. godine:

Prema stanju u spisima predmeta zahtjev za vraćanje poljoprivrednog zemljišta po Zakonu o vraćanju poljoprivrednog zemljišta vlasnicima iz društvene svojine („Sl. list RCG“, br. 14/92), podniet je dana 11.05.1993. godine, a

kako navodi prvostepeni organ u obrazloženju svog rješenja od 18.09.2013. godine, pojašnjavajući dalje da je u pitanju zahtjev za nastavak postupka, što bi i po ocjeni ovog suda, proizilazilo iz dostavljenih dokaza – ostavinskih rješenja koji potvrđuju svojstvo nasljednika bivših vlasnika, zbog čega je u tom dijelu prigovor tužioca Države Crne Gore neosnovan. Međutim, cijeneći zakonitost osporenog rješenja kojim je potvrđeno rješenje prvostepenog organa, ovaj sud je našao da su osnovani prigovori tužilaca koji se odnose na povrede pravila postupka i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, a sa tim u vezi i na pogrešnu primjenu materijalnog prava.

Na predmetnu upravnu stvar, imajući u vidu vrijeme podnošenja zahtjeva, primjenjuju se odredbe Zakona o opštem upravnom postupku – ZOUP1 ("Službeni list SRJ", br. 33/97 i 31/01), koji je u članu 290 propisivao da će se na predmete čije je rješavanje započeto prije stupanja na snagu tog zakona primjenjivati odredbe tog zakona, ako postupak nije konačno završen, a što je u konkretnoj upravnoj stvari nesporno. Primjena te odredbe produžena je odredbom člana 294a Zakona o opštem upravnom postupku - ZOUP ("Sl. list RCG, br. 60/03 i "Sl. list CG", br. 32/11), prema kojoj će se postupci započeti do dana stupanja na snagu ovog zakona okončati po zakonu koji je bio u primjeni u vrijeme pokretanja postupka, a koja se i dalje primjenjuje na ovu upravnu stvar saglasno odredbi člana 161 Zakona o upravnom postupku ("Sl. list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17). Dakle, upravna pravila koja se primjenjuju u konkretnom slučaju, definisana su Zakonom o opštem upravnom postupku ("Službeni list SRJ", br. 33/97 i 31/01), o čemu upravni organi nijesu vodili računa, budući da se tuženi u uvodu i obrazloženju svog rješenja poziva na Zakon o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", br. 60/03 i "Sl. list CG", br. 32/11).

Upućivanje stranke na rješavanje prethodnog pitanja u parničnom postupku

Zahtjev za upis-uknjižbu svojinskog prava nije prethodno pitanje, već predmet upravnog postupka.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1961/19 od 01.06.2020. godine:

Iz spisa predmeta utvrđuje se da je prethodno, u postupku izrade katastra nepokretnosti za KO Sinjavinu koji je u primjeni od 22. decembra 2015. godine Uprava za nekretnine Crne Gore, rješenjem broj 02-7796 od 18. decembra 2015. godine, potvrdila bazu podataka za Katastarsku opštinu Sinjavina, u

kojoj je V. R. upisan kao vlasnik kat. parcele br. 478/2, a da je Z. R. kako u postupku izrade katastra, tako i u spornom postupku, isticao svojinski zahtjev na označenoj katastarskoj parceli. Stoga, postupak pred prvostepenim organom u kojem je ishodovao zaključak o prekidu postupka za predmet ima donošenje odluke o svojinskom pravu tužioca što je u nadležnosti Područne jedinice za katastar Mojkovac. Konkretno, predmetna upravna stvar predstavlja promjenu upisa u važećem katastru nepokretnosti na način što bi se, umjesto upisanog vlasnika V. R, kao novi vlasnik, upisao Z.R. Odluka prvostepenog organa o zahtjevu koji predstavlja promjenu uknjižbe u katastru nepokretnosti, što je u predmetnoj upravnoj stvari predmet upravnog postupka, zasniva se na ocjeni prvostepenog organa da li su ispunjeni propisani uslovi iz citiranog člana 84 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, a ne prethodno pitanje kako ga je odredio prvostepeni organ. Jer, odredbom člana 136 Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da ako organ koji vodi postupak naiđe na pitanje bez čijeg se rješavanja ne može riješiti sama upravna stvar, a to pitanje samostalna pravna cjelina za čije je rješavanje nadležan sud ili drugi organ (prethodno pitanje) on može pod uslovima ovog zakona, sam raspraviti to pitanje ili postupak prekinuti dok nadležni organ to pitanje ne riješi, što u ovom postupku nije slučaj jer zahtjev za upis-uknjižbu svojinskog prava nije prethodno pitanje, već predmet upravnog postupka. Stoga je nepravilno nalaganje, ili upućivanje, bilo koje stranke da to pravo dokazuje u parničnom postupku jer su Zakonom o državnom premjeru i katastru nepokretnosti propisani uslovi pod kojima se takav zahtjev usvaja, ili odbija kada ti uslovi nijesu ispunjeni, a pokretanje spora o svojinskim pravima u parničnom postupku je u domenu dispozicije stranke.

Pojam upravnog ugovora

Ugovor o razmjeni nepokretnosti između dva vlasnika zemljišta je, po svojoj prirodi, građansko-pravni a ne upravni ugovor, bez obzira na činjenicu što je jedna ugovorna strana u ovom pravnom poslu jedinica lokalne samouprave.

Iz obrazloženja presude Vrhovnog suda, Uvp. broj 289/20 od 02.07.2020. godine:

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je tužilac Direkciji za imovinu Glavnog grada Podgorice podnio zahtjev za razmjenju nepokretnosti bliže navedenih u istom, a tuženom podnio žalbu zbog „ćutanja uprave“, koja je odbijena kao neosnovana, dok je pobijanom presudom tužba podnijeta protiv tog drugostepenog rješenja odbijena kao neosnovana.

Razlozi iz osporenog rješenja suprotni su materijalnom pravu, ali kod odredbe člana 33 stav 2 ZUS-a ti pogrešni razlozi nijesu razlog za poništavanje osporenog rješenja, jer nijesu bili od uticaja na zakonitost rješenja.

Prednje sa razloga što je osporenim rješenjem podnijeta žalba zbog „ćutanja uprave“ odbijena uz zaključak da nema „ćutanja uprave“, jer je aktom prvostepenog javnopravnog organa broj 13-460/19-38 od 16.10.2019. godine tužilac obaviješten da nema osnova za udovoljenje njegovom zahtjevu i time o istom odlučeno, a žalbu je trebalo odbiti sa razloga što u konkretnom slučaju nema primjene instituta „ćutanja uprave“, jer u pitanju nije upravna stvar iz člana 2 ZUP-a, niti druga upravna aktivnost iz člana 3 istog Zakona, pa ni zaključivanje upravnog ugovora iz člana 27 ZUP-a, kako se to neosnovano ističe podnijetim zahtjevom.

Saglasno članu 27 ZUP-a upravni ugovor se zaključuje između javnopravnog organa i stranke radi uspostavljanja, mijenjanja ili raskidanja konkretnog pravnog odnosa u upravnoj stvari iz nadležnosti javnopravnog organa, kada je to propisano posebnim zakonom. Nasuprot tome u konkretnom slučaju se traži zaključivanje ugovora sa Glavnim gradom, kao vlasnikom određene imovine, a ne kao javnopravnom organom koji odlučuje u određenoj upravnoj stvari, a ugovor o razmjeni nepokretnosti između dva vlasnika nije upravni ugovor, već građansko-pravni.

Pozivanje tužioca na odredbu člana 32 Zakona o državnoj imovini je bez značaja za drugačiji zaključak, jer se ta odredba odnosi na zaključivanje ugovora kada se stvari i dobra kojima raspolaže Crna Gora ili opština međusobno razmjenjuju, pa se ta odredba ne može primjenjivati u konkretnom slučaju. Za konkretan slučaj relevantna odredba člana 40 Zakona o državnoj imovini. Uz to ugovor zaključen po članu 32 ili 40 Zakona o državnoj imovini nije upravni ugovor.

Kod svega prednjeg ovaj sud nalazi da u konkretnom slučaju nema „ćutanja uprave“, jer nije u pitanju upravna stvar, niti druga upravna aktivnost, pa je osnovano odbijena žalba tužioca, odnosno tužba što podnijeti zahtjev čini neosnovanim, a pogrešna primjena materijalnog prava u konkretnom slučaju nije uticala na prava tužioca.

Neuredni podnesak u upravnom postupku

Žalba se ne može smatrati neurednom, jer nije u ostavljenom roku dostavljen dokaz o uplati administrativne takse na žalbu.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 5810/18 od 25.06.2020. godine:

Prema obrazloženju osporenog rješenja, tuženi organ je saglasno odredbi člana 60 stav 2 Zakona o upravnom postupku („Sl. list CG“, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), odbio kao neurednu žalbu tužioca, jer nije u ostavljenom roku uplatio administrativnu taksu na žalbu.

Odredbom člana 60 stav 1 Zakona o upravnom postupku, propisano je da kad podnesak sadrži neki formalni nedostatak zbog kojeg se po njemu ne može postupiti ili ako je podnesak nerazumljiv ili nepotpun, ovlašćeno službeno lice će odmah, a najkasnije u roku od tri dana od dana prijema podneska, zahtijevati od stranke da nedostatke otkloni i odrediti joj rok u kojem je dužna da to učini, dok je u stavu 3 navedenog člana utvrđeno da ako podnosilac ne otkloni nedostatke u određenom roku, ovlašćeno službeno lice će, u roku od sedam dana od dana isteka roka rješenjem odbiti podnesak.

Po ocjeni Suda, u konkretnom slučaju ne radi se o nedostatku podneska tužioca, već o neplaćanju administrativne takse, koje je regulisano posebnim propisima - Zakonom o administrativnim taksama („Sl. list CG“, br. 22/08,... 37/17) i Odlukom o lokalnim administrativnim taksama („Sl. list RCG – opštinski propisi“, br. 1/07 i „Sl. list CG“, - opštinski propisi br. 40/18). Zbog toga se žalba tužioca nije mogla odbiti primjenom citirane zakonske odredbe, jer se ova odredba odnosi na podnesak koji sadrži neki formalni nedostatak, koji sprečava postupanje po podnesku, ili je podnesak nerazumljiv ili nepotpun, a što u konkretnom nije slučaj. Kako u obrazloženju osporenog rješenja nijesu dati pravni razlozi koji u odnosu na činjenično utvrđenje upućuju na odluku u dispozitivu, to je po nalaženju suda tuženi organ povrijedio zakon na štetu tužioca. To je bio razlog da se tužba usvoji i osporeno rješenje poništi.

Uz to ovaj sud je onemogućen da u konkretnom izvrši potpunu kontrolu zakonitosti osporenog rješenja, jer tuženi nije u skladu sa obavezom iz člana 27. stav 3. Zakona o upravnom sporu („Sl. list CG“ broj 54/16), Sudu dostavio prvostepeno rješenje Sekretarijata za finansije i ekonomski razvoj Opštine Danilovgrad, broj 05-up-19309/2 od 12.03.2018. godine. Nedostavljanje prvostepenog rješenja od strane pojedinih upravnih organa, nije nikakav novum, a da li je slučajnost, možda će neko drugi cijeniti, ali Sud ukazuje da se bez prvostepene odluke ne bi ni mogla provjeriti osnovanost tužbenih navoda u odnosu na pravilnost činjeničnog i pravnog utvrđenja. Činjenice koje su Sudu poznate u vršenju funkcije, a tiču se prakse upravnih organa, vrste i broja predmeta u radu, upućuju na zaključak da ovo neće biti jedini

predmet u kome će se osporavati (drugostepena) rješenja tuženog organa, pa je tom organu posebno ukazano na citiranu odredbu člana 27 stav 3 Zakona o upravnom sporu.

Neuredni podnesak u upravnom postupku

Zakonom propisani rok od 8 dana, koji se po pravilu ostavlja od dana dostavljanja poziva stranci do dana održavanja rasprave, je po svojoj prirodi instruktivni rok.

Iz obrazloženja presude Vrhovnog suda, Uvp. broj 1115/19 od 17.10.2019. godine:

Navodi podnijetog zahtjeva da tužiocu nije ostavljen rok od osam dana od dostavljanja poziva do dana održavanja rasprave, već mu je poziv za raspravu uručen 7 dana prije termina u kome je rasprava zakazana su bez značaja na drugačiju odluku, jer je rok od osam dana koji se po pravilu ostavlja od dostave poziva do rasprave je instrukcioni rok, a ne imperativni rok kako to tužilac ističe.

II. PRAVILA UPRAVNOG SPORA

Svojstvo upravnog akta

Odluka o davanju saglasnosti na Odluku o osnivanju mjesne zajednice nije upravni ili drugi pojedinačni akt protiv kojeg bi se mogao voditi upravni spor.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj U. 79/20 od 11.06.2020. godine:

Odredbom člana 1 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list CG", broj 54/16), propisano je, između ostalog, da u upravnom sporu, sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta i drugih upravnih aktivnosti, u cilju obezbjeđivanja sudske zaštite prava i pravnih interesa, fizičkih i pravnih lica i drugih stranaka, povrijeđenih postupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, ustanova i drugih subjekata koji vrše javna ovlašćenja, kao i u cilju zaštite javnog interesa, kada je zakonom propisano, dok je odredbom člana 2 istog zakona određeno da u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta, kao i druge upravne aktivnosti, kojom se utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica, kada je to zakonom propisano.

Odluka o davanju saglasnosti na Odluku o osnivanju Mjesne zajednice Slatina, broj 05-125 od 23.12.2019. godine, nije upravni ili drugi pojedinačni akt u smislu citiranih propisa protiv kojeg bi se mogao voditi upravni spor. Imajući u vidu navedene zakonske odredbe, po nalaženju ovog suda, a u skladu sa prihvaćenom sudskom praksom (Uvp. br. 91/2017 od 11.05.2017. godine), Odluka o davanju saglasnosti na Odluku o osnivanju Mjesne zajednice Slatina, broj 05-125 od 23.12.2019. godine, nije samostalni upravni ili drugi pojedinačni akt protiv kojeg bi se mogao voditi upravni spor.

Ocjena pitanja usklađenosti propisa prilikom rješavanja upravne stvari

Ocjena usaglašenosti Pravilnika o utvrđivanju disciplinske odgovornosti policijskih službenika sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, ne može biti predmet upravno-sudskog postupka.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 9126/17 od 17.11.2018. godine:

Iz spisa predmeta se sa sigurnošću utvrđuje da je Vijeće Disciplinske komisije, određeno na način i u postupku predviđenom članom 19 i 20 pomenutog pravilnika (predsjednik i dva člana komisije). Sem personalnog sastava Komisije, rješenjem ministra unutrašnjih poslova, dat je zadatak Komisiji da sprovede postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti tužilaca, i da nakon utvrđenog činjeničnog stanja, starješini dostavi predlog odluke u odnosu na odgovornost i disciplinsku mjeru, na način i u rokovima propisanim zakonom.

Okolnost da je sastav Vijeća Disciplinske komisije drukčije regulisan članom 86 Zakona državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list CG", br. 39/11), odnosno, da jedan član Komisije mora biti predstavnik reprezentativnog sindikata, bez uticaja je na izraženi stav suda, jer je sporno pitanje u potpunosti regulisano Pravilnikom koji se ima primijeniti, a njegova neusklađenost, ako postoji, sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, ne može biti predmet upravno-sudskog postupka.

Kod takvog stanja stvari, osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužilaca, zbog čega je tužbu valjalo odbiti.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 378/19)

Pravni interes za podnošenje tužbe

Stranačka legitimacija u upravnom sporu se cijeni na osnovu činjenice da li je pojedinačnim upravnim aktom koji se osporava odlučivano o pitanju u pogledu kojeg tužilac ima neposredan pravni interes.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 642/18 od 21.03.2018. godine:

Po nalaženju suda, tužioci nijesu legitimisani za pokretanje upravnog spora protiv navedenih odluka, jer se ovim aktima ne odlučuje o njihovom pravu ili na pravu zasnovanom interesu. Naime, saglasno odredbama Zakona o visokom obrazovanju („Sl. list CG“ broj 44/2014, 52/2014, 47/2015, 40/2016 i 42/2017), postupak akreditacije studijskih programa se sprovodi radi obezbjeđivanja i unapređivanja kvaliteta visokog obrazovanja (član 7), a da je predmet postupka akreditacije studijski program koji se organizuje u okviru obrazovne ustanove (član 28 stav 1). Takođe je propisano da ustanova može da obavlja djelatnost i vrši upis studenata kad Ministarstvo utvrdi da ustanova ispunjava uslove propisane ovim zakonom i donese rješenje o licenciranju (član 30 stav 3). Iz navedenih zakonskih odredaba proizilazi da se

u postupku akreditacije studijskog programa, kao i u postupku licenciranja, odlučuje o pravima i obavezama ustanove visokog obrazovanja, što se u konkretnom slučaju odnosi na Univerzitet Crne Gore, kao i na organizacione jedinice Univerziteta (fakultete) na kojima se realizuju studijski programi koji su obuhvaćeni osporenim odlukama. Sa druge strane, osporenim odlukama, koje su donesene u okviru navedenih postupaka, se ne odlučuje o pravima, obavezama i pravnim interesima akademskog osoblja angažovanog na organizacionim jedinicama Univerziteta. Jer, osporenim odlukama se ne utiče na pravni položaj tužilaca u pogledu njihovih prava iz radnog odnosa, akademskog zvanja, ili bilo kog drugog pravnog interesa kojem bi se, u smislu člana 10 ZUS-a, mogla pružiti zaštita u upravnom sporu.

Navodi tužilaca da imaju status zainteresovanih lica, jer su učestvovali u postupku akreditacije, u svojstvu članova radnog tima na fakultetskoj jedinici na kojoj su radno angažovani u svojstvu redovnih profesora, su bez uticaja na drugačiju odluku u ovoj upravnoj stvari. Naime, činjenice da su tužioci univerzitetski profesori, da su angažovani na fakultetu na kojem se realizuju studijski programi koji su predmet osporenih odluka, kao i da su činili radni tim Prirodno-matematičkog fakulteta koji je u okviru navedenih postupaka sarađivao sa radnim timom Univerziteta, nijesu same po sebi dovoljne da bi se prihvatila njihova tvrdnja da su u ovoj pravnoj stvari legitimisani za pokretanje upravnog spora. Jer, stranačka legitimacija tužioca u upravnom sporu se ne cijeni s obzirom na to da li je lice učestvovalo u nekoj od faza postupka, već prema tome da li se pojedinačnim upravnim aktom koji je donesen u tom postupku odlučuje o pitanju u pogledu kojeg tužilac ima neposredan pravni interes. Uzevši da, po ocjeni ovog suda, osporenim odlukama nije odlučivano o pravima, obavezama ili pravnim interesima tužilaca, nije ispunjen jedan od procesnih uslova za vođenje upravnog spora.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 1564/19)

Svojstvo upravnog akta kao uslov za pokretanje upravnog spora

Odluka o davanju saglasnosti na Odluku o razrješenju potpredsjednika Opštine nije upravni ili drugi pojedinačni akt protiv kojeg bi se mogao voditi upravni spor.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 2647/16 od 25.01.2017. godine:

Odredbom člana 1 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list RCG", broj 60/03 i "Sl. list CG", broj 32/11), propisano je da u upravnom sporu, sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta i zakonitosti drugog pojedinačnog akta, kada je to zakonom određeno, dok je odredbom člana 2 istog Zakona određeno da je upravni akt, akt kojim državni organ, organ lokalne samouprave, kao i ustanove i drugo pravno lice u vršenju javnih ovlašćenja odlučuje u upravnim stvarima, o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog ili pravnog lica, a da je drugi pojedinačni akt u smislu tog zakona, akt kojim taj organ ili ustanova i pravno lice odlučuje o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog ili pravnog lica u drugim pravnim stvarima.

Odluka o davanju saglasnosti na Odluku o razrješenju potpredsjednika Opštine, broj 02-7199 od 29.07.2016. godine, nije upravni ili drugi pojedinačni akt u smislu citiranih propisa protiv kojeg bi se mogao voditi upravni spor, zbog čega je sud na osnovu člana 22 stav 1 tačka 2 Zakona o upravnom sporu, tužbu odbacio.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 91/17)

Izjavljivanje tužbe u skladu sa pogrešno datom pravnom poukom

Stranka koja je izjavila tužbu u skladu sa pogrešno datom pravnom poukom ne može snositi štetne posljedice takvog postupanja.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 1936/20 od 15.06.2020. godine:

Zakonom o upravnom sporu („Sl. list CG“, 54/16) je propisano da se upravni spor može pokrenuti protiv upravnog akta koji je donijet u drugom stepenu i protiv prvostepenog akta protiv koga nije dozvoljena žalba ili prigovor u upravnom postupku (član 12).

Zakonom o lokalnoj samoupravi („Sl. list CG“, br. 02/18), propisano je da će se postupak odlučivanja o pravima, obavezama i odgovornostima lokalnih službenika, odnosno namještenika koji nije pravosnažno okončan do dana stupanja na snagu ovog zakona, okončati u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list CG“, br. 2/18, 34/19) dok je odredbom člana 102 stav 3 navedenog zakona propisano da se u nivou 1 visokog rukovodnog kadra razvrstava zvanje glavni gradski arhitekta.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list CG“, br. 2/18, 34/19), propisano je da se protiv rješenja kojim je odlučeno o pravima, obavezama i odgovornostima državnog službenika, odnosno namještenika i odluke o izboru državnog službenika, odnosno namještenika može podnijeti žalba, u roku od osam dana od dana prijema rješenja, odnosno odluke. U ovoj upravnoj stvari, tužilja je osporila rješenje kojim je razriješena dužnosti Glavnog gradskog arhitekta Opštine Budva.

Dakle, u konkretnom slučaju se radi o rješenju kojim je odlučeno o njenim pravima i obavezama, što znači da se, primjenom pravila Zakona o državnim službenicima i namještenicima protiv ovog rješenja mogla izjaviti žalba Komisiji za žalbe, zbog čega je tužba u ovoj upravnoj stvari nedozvoljena.

Uzevši u obzir da je tužilja izjavila tužbu u skladu sa pogrešno datom pravnom poukom, ona ne može snositi štetne posljedice takvog postupanja, pa je Sud našao da spise predmeta treba dostaviti Komisiji za žalbe, koja će predmetnu tužbu smatrati žalbom.

Pokretanje više upravnih sporova protiv istog rješenja

Ne mogu se istovremeno voditi dva upravna spora, između istih stranaka, po istom činjeničnom i pravnom osnovu (prigovor litispendencije).

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 7834/18 od 29.05.2020. godine:

Članom 195 stav 3 Zakona o parničnom postupku („Sl. list RCG“, br. 22/04, 028/05, 76/06, i „Sl. list CG“, br. 73/10, 47/15, 48/15) propisano je da dok parnica teče, ne može se u pogledu istog zahtjeva pokrenuti nova parnica među istim strankama, a ako takva parnica bude pokrenuta, sud će tužbu odbaciti.

Uvidom u spise predmeta U. br. 7797/18 utvrđeno je da je tužilac B. H., dana 02.11.2018. godine, dakle, prije podnošenja predmetne tužbe, preko punomoćnika, R. Š. advokata iz B. P., pokrenuo upravni spor protiv istog rješenja, broj 08-114/1-2018 od 17.09.2018. godine, pa kako se, prema citiranoj odredbi ZPP-a, ne mogu istovremeno voditi dva upravna spora, između istih stranaka, po istom činjeničnom i pravnom osnovu (prigovor litispendencije), to je sud odlučio da predmetnu tužbu odbaci.

Punomoćje za zastupanje u upravnom sporu

Ako sud utvrdi da lice koje se pojavljuje kao punomoćnik nije ovlašćeno za zastupanje, ukinuće parnične radnje koje je to lice preduzelo, ako te radnje stranka nije naknadno odobrila.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 8970/18 od 19.07.2019. godine:

Tužba u kojoj je kao tužilac označena „I. B. M.“ AD je podnijeta od strane neovlašćenog lica. Naime, uz tužbu u kojoj je kao tužilac šestog reda označena „I. B. M.“ AD nije dostavljeno punomoćje za zastupanje ovog pravnog lica, zbog čega je sud, na ročištu održanom dana 26.02.2019. godine, naložio advokatu M. M., koji je sebe označio kao punomoćnika ove banke, da u roku od tri dana sudu dostavi punomoćje za zastupanje. Postupajući po ovom nalogu suda, advokat M. je, pisanim putem, ukazao na razloge zbog kojih nije u mogućnosti da dostavi punomoćje. Imajući u vidu činjenicu da navedeno lice nije dostavilo punomoćje ni nakon poziva suda da to učini, ovaj sud je ocijenio da ovo lice nije ovlašćeno da zastupa „I. B. M.“ AD Podgorica i da radnje koje je preduzelo treba ukinuti, uključujući i tužbu kao inicijalni akt, a koja se iz tih razloga smatra da nije ni podnijeta. Iz ovih razloga, navedenu tužbu je trebalo odbaciti, jer se ima uzeti da postupak po toj tužbi nije ni pokrenut.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 1354/19)

Nedostatak aktivne legitimacije uslijed smrti stranke

Ako je predmet odlučivanja u upravnom postupku pravo stranke koje se ne nasljeđuje, nasljednik tužioca nema aktivnu legitimaciju za pokretanje upravnog spora.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 1398/17 od 16.01.2018. godine:

B. B. je dana 10.03.2018.godine podnio zahtjev za donošenje akta u izvršenju presude ovog Suda U. br. 1799/2016 od 13.01.2017. godine, pri čemu navodi da tuženi nije postupio po navedenoj presudi u skladu sa članom 57 Zakona o upravnom sporu, ni poslije ponovljenog zahtjeva. Dodao je i to da zahtjev podnosi u svojstvu oglašenog nasljednika pravosnažnim rješenjem

Osnovnog suda u Kolašinu O. br. 121/16 od 23.12.2016. godine, iza smrti svog pok. brata D. B.

Nakon dostavljanja podneska od 16.10.2017. godine uz koji je na zahtjev Suda, B. B. dostavio tražene isprave, ovaj sud je utvrdio da je D. B. preminuo dana 28.09.2016. godine, dakle prije podnošenja zahtjeva za donošenje akta u izvršenju presude, kao i prije donošenja presude ovog suda u čijem se izvršenju traži donošenje akta - U. br. 1799/2016, a kako to i proizilazi iz priloženog pravosnažnog ostavinskog rješenja Osnovnog suda u Kolašinu O. br. 121/16 od 23.12.2016. godine.

Odredbom člana 4 Zakona o upravnom sporu propisano je da se na pitanje postupka u upravnom sporu koja nijesu uređena ovim zakonom, shodno primjenjuje zakon kojim se uređuje parnični postupak.

Imajući u vidu navedeno, u konkretnom slučaju primjenjuje se član 81 stav 4 Zakona o parničnom postupku („Sl. list RCG“, br. 22/04, 28/05, 76/06, i „Sl. list CG“, br. 73/10, 47/15, 48/15), kojim je propisano da, ako lice koje se pojavljuje kao stranka ne može biti stranka u postupku, a taj se nedostatak ne može otkloniti, sud će rješenjem ukinuti radnje sprovedene u postupku, ukoliko su zahvaćene ovim nedostacima i odbaciće tužbu ako su nedostaci takve prirode da sprečavaju dalje vođenje postupka.

Kako B. D. nije bio živ u momentu podnošenja zahtjeva, a umrlo lice ne može biti stranka u postupku, o čemu, saglasno odredbi člana 79 ZPP-a, sud vodi računa po službenoj dužnosti, u toku cijelog postupka, i kako se radi o pravu koje se ne nasljeđuje (pravo na ličnu invalidninu), zahtjev je zbog nedostatka stranačke sposobnosti, trebalo odbaciti.

Urednost tužbe zbog „ćutanja uprave“

Tužba zbog „ćutanja uprave“ je neuredna ako je tužbu umjesto stranke podnio punomoćnik koji je advokat, a uz tužbu nije priložen dokaz da je izjavio žalbu protiv rješenja prvostepenog organa tuženom organu.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 708/20 od 13.03.2020. godine:

Odredbom člana 12 stav 2 Zakona o upravnom sporu („Sl. list CG“, br. 54/16), propisano je da se upravni spor može pokrenuti i kad javnopravni organ nije donio upravni akt, odnosno nije odlučio po žalbi stranke ili nije predu-

zeo upravnu aktivnost, odnosno nije odlučio po prigovoru stranke. Kada je u pitanju ćutanje drugostepenog organa, kao što je to slučaj u konkretnom predmetu, uz tužbu se mora priložiti dokaz da je tužilac nadležnom organu podnio žalbu.

Prema odredbi člana 21 stav 3 Zakona o upravnom sporu, ako je tužba koju je umjesto stranke podnio punomoćnik koji je advokat, nepotpuna ili nerazumljiva sud će rješenjem odbiti tužbu kao neurednu.

Kod činjenice da je tužbu umjesto tužilje podnio punomoćnik koji je advokat i da uz tužbu nije priložen dokaz da je žalba koja je izjavljena protiv rješenja prvostepenog organa, podnijeta tuženom organu (uz tužbu je podnijeta žalba na kojoj nema prijemnog štambilja), tužbu je valjalo odbiti kao neurednu.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 280/20)

Priroda upravnog akta kao uslov dozvoljenosti tužbe zbog „ćutanja uprave“

Saglasnost za građenje objekta nije upravni akt, već se radi o aktu imovinskog raspolaganja, odnosno izjavi volje titulara prava svojine putem kojeg se daje odobrenje da drugo lice gradi na dijelu urbanističke parcele koja je u vlasništvu davaoca saglasnosti.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 7767/17 od 13.11.2018. godine:

Nesporno je da je tužilac tražio da se donese akt kojim tuženi organ daje saglasnost za građenje objekta (član 93 stav 1 tačka 2a Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata), kao i da o tom zahtjevu tuženi organ nije donio odluku. Međutim, po nalaženju ovog suda, saglasnost za građenje objekta nije upravni akt, već se radi o aktu imovinskog raspolaganja, odnosno izjavi volje titulara prava svojine putem kojeg se daje odobrenje da drugo lice gradi na dijelu urbanističke parcele koja je u vlasništvu davaoca saglasnosti. To što se, u konkretnom slučaju, radi o raspolaganju državnom imovinom kojom upravlja opština, pri čemu akt raspolaganja, u skladu sa članom 45 stav 1 tačka 9 Zakona o lokalnoj samoupravi, donosi skupština opštine, ne znači da se radi o upravnom aktu. Jer, bitno obilježje upravnog akta je javno-pravna priroda ovlašćenja na osnovu kojih se takav akt donosi, što u ovoj pravnoj stvari nije slučaj, jer se radi o odluci koja se donosi na osnovu svojinskih ovlašćenja.

Priroda osporenog akta kao uslov dozvoljenosti tužbe

Upravni akt je uvijek pojedinačni akt kojim se, neposrednom primjenom propisa, na osnovu javnog ovlašćenja, rješava o pravima, obavezama ili pravnim interesima stranke u upravnoj stvari.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 7279/17 od 06.09.2018. godine:

Osporenom odlukom tuženog organa odbijen je kao neosnovan prigovor tužioca na ocjenu Komisije za ocjenu predloga projekata, kojom je predlog projekta „Informisani lakše do zaposlenja“, na osnovu svih kriterijuma za izbor projekta, ocijenjen sa 67 bodova, te, shodno Pravilniku o postupku i metodologiji za finansiranje grant šeme, nije predložen za dodjelu granta.

Tužilac je osporio zakonitost odluke tuženog zbog bitnih povreda pravila postupka, nepotpuno i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Naveo je da osporena odluka ne sadrži nijedan razlog iz kojeg bi se na bilo koji način moglo utvrditi kako je Komisija za ocjenu predloga projekata vrednovala i ocjenjivala projekte, koji su elementi projekta bodovani, kako je vršeno bodovanje, kako su oduzeti bodovi projektu tužioca i sl. Osim toga, ukazao je da su razlozi osporene odluke kontradiktorni, jer se prvo navodi da je projekat tužioca potpuno u skladu sa kriterijumima, a zatim se navodi da u stvari ne zadovoljava zbog nerealnog budžeta. Ukazao je da ni u pozivu, ni u uputstvu za podnosioc projekta, nije navedeno da je uslov za bodovanje projekta, da troškovi honorara ne treba da pređu određeni limit i koji je to limit. Predložio je da sud poništi osporenu odluku i obaveže tuženog da tužiocu naknadi troškove postupka. U postupku prethodnog ispitivanja tužbe, Sud je ocijenio da nijesu ispunjene procesne pretpostavke za vođenje upravnog spora, jer akt koji se osporava tužbom nije upravni akt.

Osporeni akt ne predstavlja upravni akt, pa se protiv istog ne može pokrenuti upravni spor. Upravni akt je uvijek pojedinačni akt kojim se, neposrednom primjenom propisa, na osnovu javnog ovlašćenja, rješava o pravima, obavezama ili pravnim interesima stranke u upravnoj stvari. Odlukom tuženog nije odlučeno o bilo kakvom pravu, obavezi ili pravnom interesu tužioca, već je, po prigovoru tužioca, samo data ocjena njegovog predloga projekta u odnosu na kriterijume koji su definisani Pravilnikom o postupku i metodologiji za finansiranje grant šema („Sl. list CG“, br. 28/14 i 16/16). Nakon dostavljanja Konačne liste Upravni odbor Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, u skladu sa odredbom člana 8 stav 1 istog Pravilni-

ka, donosi odluku o dodjeli sredstava Fonda podnosiocima prijave predloga projekta (korisnicima sredstava). U konkretnom slučaju nije osporena odluka o dodjeli sredstava, već ocjena predloga projekta, koja ne predstavlja upravni akt, zbog čega ne može biti predmet upravnog spora.

Svojstvo stranke u postupku

U postupku po Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, podnosioci prijava i predstavnici ne stiču svojstvo stranke, jer se ne odlučuje o njihovim pravima ili obavezama.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 3301/16 od 07.09.2017. godine:

Prema članu 10 stav 1 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list CG", br. 54/16), tužilac u upravnom sporu je fizičko ili pravno lice, ako smatra da mu je upravnim aktom ili drugom upravnom aktivnošću povrijeđeno neko pravo ili interes, a isti položaj ima i zainteresovano lice pod uslovima predviđenim članom 9 Zakona. Upravni sud će, saglasno članu 22 stav 1 tačka 3 istog zakona, rješenjem odbiti tužbu ako utvrdi da je očigledno da se upravnim aktom ili drugom upravnom aktivnošću koja se tužbom osporava ne dira u pravo tužioca ili u njegov pravni interes.

Osporenim aktom tužilac je obaviješten da je tuženi postupajući po prijavi za ocjenu postojanja eventualne povrede člana 28. stav 3. i člana 32. stav 3. Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, od strane subjekata iz prijave, našao da nema povrede zakona i elemenata prekršajne odgovornosti.

Članom 44 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, propisano je da „Agencija pokreće postupak“ u kome se odlučuje da li postoji povreda Zakona i izriču mjere u skladu sa tim zakonom. Agencija može pokrenuti postupak po službenoj dužnosti, na osnovu sopstvenih saznanja ili prijave fizičkog ili pravnog lica. Dakle, prema pomenutim odredbama postupak u kojem se utvrđuje da li postoje povrede zakona, ne pokreće se po „zahtjevu“, već po službenoj dužnosti, „na osnovu“ saznanja tuženog ili po prijavi. Podnosilac prijave nema svojstvo stranke u tom postupku, a obavještenje koje je tužiocu, kao posmatraču izbornog procesa, dostavljeno ne predstavlja odluku o nekom njegovom pravu ili pravnom interesu, koji bi se mogao poboljšati po okončanju upravnog spora. Za dobijanje položaja stranke, a time i tužbene legitimacije u upravnom sporu mjerodavno je jedino da li se konkretnim upravnim aktom neposredno dira u prava ili

pravne interese nekog lica, fizičkog ili pravnog, odnosno ako im se aktom nameću obaveze (Uvp. br. 81/14).

Akt koji je donijet po prijavama, odnosno „prigovorima“ (član 2 Uputstva), po ocjeni suda, ne predstavlja akt kojim se dira u neko pravo tužioca ili njegov pravni interes, protiv kojeg bi se mogao voditi upravni spor, što je razlog da sud tužbu odbije.

Pravna priroda akta o pokretanju disciplinskog postupka

Akt o pokretanju disciplinskog postupka nije upravni akt, jer se njim ne utiče na bilo koja prava, obaveze ili pravne interese tužioca.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 987/19 od 26.03.2019. godine:

Osporenom odlukom, pokrenut je disciplinski postupak protiv tužioca, zbog postojanja osnovane sumnje da je izvršio disciplinsku grešku - svaka radnja ili propuštanje radnje koje predstavljaju neuredno vršenje poslova u skladu sa Zakonom o Vojsci Crne Gore i pravilima službe u Vojsci iz člana 156 stav 1 tačka 1 Zakona o Vojsci Crne Gore i određen je potpukovnik M. P., u službi u Generalštabu Vojske Crne Gore, da u postupku raspravljanja disciplinske odgovornosti od tužioca kao okrivljenog uzme izjavu kao i od drugih lica kojima su poznate činjenice i okolnosti u vezi predmetne povrede te da po potrebi pribavi i druge dokaze od značaja za postupak i utvrđivanje činjeničnog stanja.

Tužba je nedozvoljena.

Odredbom člana 166 stav 1 Zakona o Vojsci Crne Gore (“Sl. list CG”, br. 51/17), propisano je da se disciplinski postupak zbog disciplinske greške, pokreće odlukom o pokretanju disciplinskog postupka koju donosi načelnik Generalštaba, stavom 2 istog člana je određeno da disciplinsku odgovornost lica u službi u Vojsci zbog disciplinske greške, raspravlja i donosi odluku načelnik Generalštaba, dok je stavom 3 ovog člana propisano da protiv odluke iz stava 1 nije dozvoljena žalba.

Odredbom člana 2 Zakona o upravnom sporu (“Sl. list CG”, broj 54/16), propisano je da u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta, kao i druge upravne aktivnosti kojom se utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica, kad je to zakonom propisano.

Da bi jedan akt mogao biti predmet upravnog spora, bitno je da je njime odlučeno o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog ili pravnog lica. To podrazumijeva da se takvim aktom mijenja individualna pravna situacija određenog pojedinca: utvrđuju mu se ili ukidaju, smanjuju ili povećavaju kakva prava, nameću mu se kakve obaveze ili se oslobađa od obaveza ili slično. Pored toga, pravno dejstvo mora biti neposredno - donošenjem upravnog akta moraju za stranku neposredno nastupiti posljedice.

Kako je osporenu odluku donio načelnik Generalštaba, saglasno ovlašćenju iz člana 166 stav 1 Zakona o Vojski Crne Gore, odlučujući na taj način o pitanju kojim se rukovodi disciplinskim postupkom, odnosno o pitanju nastalom povodom sprovođenja tog postupka i kako sa tim aktom nije riješen predmet postupka (glavna upravna stvar), po stanovištu suda njegovim donošenjem ne utiče se na bilo koja prava, obaveze i pravne interese tužioca. Prigovori iznijeti u referatu tužbe, nijesu van kontrole zakonitosti, već se mogu ispitati eventualno po pravnom lijeku izjavljenom protiv odluke o glavnoj stvari.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 858/19)

Nedostatak svojstva upravnog akta

Obavještenje javnopravnog organa tužiocu da neće postupiti po njegovom zahtjevu za pokretanje prekršajnog postupka nema svojstvo upravnog akta, kao ni druge upravne aktivnosti kojom se utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 12256/17 od 04.04.2019. godine:

Tužilac je, dana 07.12.2017. godine, pokrenuo upravni spor protiv akta Ministarstva javne uprave – Odjeljenja za inspekcijski nadzor, kojim je obavješten da tuženi organ neće postupiti po njegovom zahtjevu za pokretanje prekršajnog postupka.

U prethodnom ispitivanju tužbe ovaj sud je našao da tužba nije dozvoljena. Odredbom člana 2 Zakona o upravnom sporu („Sl. list CG“, br. 54/16), propisano je da u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta, kao i druge upravne aktivnosti kojom se utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica, kad je to zakonom propisano.

Prema navodima tužbe i dokazima koji su dostavljeni uz tužbu, tužilac je tuženom organu podnio zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, zbog toga što smatra da je organ vlasti, u smislu odredaba Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Sl. list CG“, br. 44/12 i 30/17), počinio prekršaj propisan odredbama tog zakona. Osporenim aktom, tuženi organ je odgovorio na zahtjev tužioca, i obavijestio ga da neće preduzeti radnje u pravcu prekršajnog gonjenja.

Po nalaženju Suda, akt koji tužilac osporava nije upravni akt, odnosno akt o upravnoj aktivnosti, zbog čega se protiv njega ne može voditi upravni spor. Naime, bitno obilježje upravnog akta je da se njime odlučuje o pravima i pravnim interesima pravnog subjekta, neposrednom primjenom materijalnih propisa, na osnovu javnih ovlašćenja u upravnim stvarima. Akt koji se tužbom osporava je obavještenje, odnosno dopis kojim je tužilac upoznat sa odlukom tuženog organa da ne pokrene prekršajni postupak. Zahtjev tužioca nije bio usmjeren na odlučivanje tuženog organa o nekom njegovom pravu o kojem se odlučuje u upravnom postupku u smislu citirane odredbe člana 2 ZUS-a, već na preduzimanje radnji u prekršajnom postupku, zbog čega odlučivanje tuženog organa po takvom zahtjevu ne može biti predmet upravno – sudske zaštite.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 773/19)

Osporavanje opšteg pravnog akta u upravnom sporu

Odluka o budžetu, zbog svoje pravne prirode, ne može kao takva biti predmet upravnog spora, jer se uvijek donosi u obliku opšteg pravnog akta, a u upravnom sporu se uvijek odlučuje o zakonitosti pojedinačnog akta kojim je rješavano o pravima, obavezama i pravnim interesima konkretnog pravnog subjekta.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 451/18 od 30.01.2018. godine:

Odlukom o budžetu Skupštine Opštine Herceg Novi („Sl. list CG – opštinski propisi“, br. 54/17), tuženi organ je, u skladu sa svojim nadležnostima, utvrdio godišnji budžet jedinice lokalne samouprave. Budžet opštine je, po svom sadržaju, finansijski plan, odnosno proračun, baziran na godišnjim procjenama primitaka i izdataka, koji se donosi za jednu fiskalnu godinu, i koji važi u godini za koju je donesen. Zbog svoje pravne prirode, budžet se uvijek donosi u obliku opšteg pravnog akta, i kao takav ne može biti pred-

met upravnog spora, jer se u upravnom sporu uvijek odlučuje o zakonitosti pojedinačnog akta kojim je rješavano o pravima, obavezama i pravnim interesima konkretnog pravnog subjekta.

U ovoj pravnoj stvari ne postoji takav upravni akt, što znači da nema jedne od procesnih pretpostavki za pokretanje upravnog spora, iz kog razloga je Sud tužbu ocijenio nedozvoljenom.

Osporavanje akta koji nije donijet u upravnoj stvari

Odgovor Agencije za nadzor osiguranja, koji je stranci dostavljen u skladu sa propisima koji uređuju postupak odlučivanja po prigovorima osigurani-ka i trećih lica, nema karakteristike akta kojim bi se odlučivalo o pravima i obavezama tužioca u upravnoj stvari.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 5256/17 od 27.06.2018. godine:

Tužilac je dana 23.06.2017. godine, podnio tužbu ovom sudu protiv akta Agencije za nadzor osiguranja, broj 03-116/8-17 od 29.05.2017. godine, kojim se punomoćnik tužioca obavještava povodom podnijetog prigovora tužioca na akt „Lovćen osiguranja“ AD Podgorica br. 276/3 od 18.01.2017. godine. Navedenim aktom „Lovćen osiguranje“ AD Podgorica utvrđeno je da kod imenovanog postoji trajni gubitak opšte radne sposobnosti u visini od 3% i da tužiocu pripada naknada na ime invaliditeta u iznosu od 480,00 €, protiv kog akta je tužilac izjavio žalbu tuženoj, koja je navedenim aktom od 29.05.2017. godine obavijestila punomoćnika tužioca da Agencija nije mogla konstatovati formalne propuste osiguravajućeg društva u postupku rješavanja odštetnog zahtjeva društva, jer je društvo postupalo sa važećom zakonskom regulativom, zaključenom polisom, pratećim uslovima osiguranja i tabelom invaliditeta, kao i mišljenjem ljekara cenzora, te da svoja prava tužilac može pokušati da ostvari u postupku pred nadležnim sudom.

Odredbom člana 1 Zakona o upravnom sporu („Sl. list CG“, br. 54/16), propisano je da u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta i drugih upravnih aktivnosti, u cilju obezbjeđivanja sudske zaštite, prava i interesa fizičkih i pravnih lica i drugih stranaka, povrijeđenih postupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, ustanova i drugih subjekata koji vrše javne ovlašćenja, kao i u cilju zaštite javnog interesa kad je zakonom propisano. Članom 2 navedenog zakona propisano je da u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitost upravnog akta, kao i druge upravne aktivnosti kojom se utvrđuje ili

na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica, kada je to zakonom propisano, dok je članom 12 istog zakona propisano 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.

Po ocjeni suda, osporeni akt tuženog nema karakteristike akta kojim bi se odlučivalo o pravima i obavezama tužioca u upravnoj stvari, već se radi o odgovoru tužene Agencije za nadzor osiguranja date u smislu člana 8 Pravilnika o postupku odlučivanja po prigovorima osiguranika i trećih oštećenih lica („Sl. list CG“ br. 038/13 od 02.08.2013. godine). Osim navedenog, za ukazati je i da je Zakonom o osiguranju precizno određeno protiv kojih akata se može pokrenuti upravni spor, a koji su vezani za odluke donijete u postupku izdavanja i prestanka važenja dozvole za obavljanje poslova osiguranja, izdavanje dozvole za obavljanje poslova posredovanja, a nije predviđena mogućnost vođenja upravnog spora protiv odluka donijetih u postupku odlučivanja po zahtjevima oštećenih lica po osnovu odštetnih zahtjeva, kakav je u konkretnom zahtjevu tužioca da mu se utvrdi veći procenat (procenat od 10%) na ime naknade trajnog gubitka opšte radne sposobnosti, što se jedino može utvrditi u postupku pred redovnim sudom. Kako navedeni akt tužene nije upravni akt je ovaj sud tužbu odbio kao nedozvoljenu.

Tužba zbog nepostupanja javnopravnog organa u predmetu koji nije upravna stvar

Nepostupanje organa nadležnog za poslove policije po zahtjevu stranke za uvid u spise predmeta, koji se odnose na rješavanje krivično-pravne stvari, ne može biti osnov za podnošenje tužbe zbog „ćutanja uprave“.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 11151/17 od 03.04.2019. godine:

Tužilja je podnijela tužbu (naslovljavajući je kao žalbu), zbog „ćutanja uprave“, navodeći da je zahtjevom od 25.05.2017. godine, tražila od Ministarstva unutrašnjih poslova – Uprave policije, uvid u 44 spisa predmeta iz akta Uprave policije 45 br. 241/17-23968/2 od 19.05.2017. godine. Kako nije dobila odgovor, podnijela je urgenciju za rješavanje o zahtjevu, dana 21.06.2017. godine, kao i drugu urgenciju 24.10.2017. godine, nakon koje takođe nije dobila odgovor.

Odredbom člana 12 stav 2 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list RCG", br. 54/16), propisano je, da se upravni spor može pokrenuti i kad javnopravni organ nije donio upravni akt, odnosno nije odlučio po žalbi stranke, ili nije preduzeo upravnu aktivnost, odnosno nije odlučio po prigovoru stranke („ćutanje uprave“).

Pokretanje upravnog spora zbog nerješavanja zahtjeva, odnosno žalbe stranke, moguće je samo kad se radi o rješavanju u nekoj upravnoj stvari u kojoj se donosi upravni ili drugi akt iz člana 2 Zakona o upravnom sporu i ukoliko je zahtjev podnijet nadležnom organu, o čemu se u konkretnom slučaju ne radi.

Naime, u ovom slučaju se radi o postupanju Uprave policije – Grupe za suzbijanje krivičnog djela privrednog kriminaliteta – Nikšić, po više prijava, zahtjeva ODT, dopisa dostavljenih od strane Sektora kriminalističke police u vezi obraćanja tužilje, što nije upravna, već krivično pravna stvar, pa sud nalazi da nijesu ispunjene procesne pretpostavke za podnošenje tužbe zbog „ćutanja uprave“.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 782/19)

Uvjerjenje kao osporeni akt u upravnom sporu

Uvjerjenje se ne može osporavati u upravnom sporu, jer nije upravni akt i drugi akt koji ovaj sud može staviti van snage.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 11918/17 od 11.01.2018. godine:

Tužilja je podnijela ovom Sudu tužbu dana 22.11.2017. godine, osporavajući uvjerenje Ministarstva finansija br. 08-14531 od 11.09.2017. godine, kojim se potvrđuje da je tužilja bila angažovana po Ugovoru o privremeno-povremenom obavljanju poslova, za period od 14.11.2011. godine do 16.04.2012. godine, u Sektoru za imovinsko pravne poslove-Odjeljenju za drugostepeni upravni postupak ovog ministarstva.

Uvjerjenje saglasno odredbi člana 33 stav 1 i 2 Zakona o upravnom postupku ("Sl. list Crne Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), ima značaj javne isprave o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija. Odredbom člana 33 stav 6 i 7 ZUP-a, propisano je da ukoliko stranka na osnovu dokaza kojima

raspolaže smatra da joj uvjerenje, odnosno druga isprava o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija nije izdata u skladu sa podacima iz te evidencije može zahtijevati izmjenu ili izdavanje novog uvjerenje odnosno druge isprave. Javnopравни organ je dužan da donese posebno rješenje ako odbije zahtjev stranke da joj izmijeni ili izda novo uvjerenje, odnosno drugu ispravu, a ukoliko to ne učini u roku od 8 dana stranka može izjaviti žalbu kao da je njen zahtjev odbijen.

Po ocjeni Suda navedena zakonska odredba upućuje da se uvjerenje ne može osporavati u upravnom sporu, jer nije upravni akt i drugi koji ovaj sud može staviti van snage.

Tužba protiv obavještenja o prosljeđivanju spisa predmeta organu nadležnom za postupanje

Obavještenje nema karakter upravnog akta, iz člana 2 ZUS-a, jer se tim aktom nije odlučivalo o pravima i obavezama ili pravnim interesima tužioca.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 936/18 od 03.03.2020. godine:

Osporenim aktom tužilac je obaviješten da je tuženi prosljedio spise predmeta i Predlog za administrativno izvršenje rješenja Savjeta Agencije broj UPII 07-30-694-1/17 od 05.11.2017. godine, na dalji postupak Ministarstvu ekonomije.

U upravnom sporu, prema odredbi člana 2 Zakona o upravnom sporu („Sl. list CG“, br.54/16), sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta, kao i druge upravne aktivnosti kojom se utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica, kad je to zakonom propisano.

Po ocjeni suda, osporeno obavještenje nema karakter upravnog akta, a ni drugog akta u smislu citirane zakonske odredbe, jer se tim aktom nije odlučivalo o pravima i obavezama ili pravnim interesima tužioca, a imajući u vidu postavljeni zahtjev i odredbe ZUP-a, koji reguliše institut izvršenja, na način da se rješenje donijeto u upravnom postupku izvršava kad postane izvršno. Odredbom člana 144 ZUP-a, propisano je da se rješenje donijeto u upravnom postupku izvršava kad postane izvršno (stav 1). Prvostepeno rješenje postaje izvršno: istekom roka za žalbu, ako žalba nije izjavljena; dostavljanjem stranci rješenja, ako žalba nije dozvoljena; dostavljanjem stranci rješenja, ako žalba ne odlaže izvršenje; dostavljanjem stranci rješenja kojim se žalba odbija i danom odricanja stranke od prava na žalbu (stav 2). Drugo-

stepeno rješenje kojim je izmijenjeno prvostepeno rješenje postaje izvršno dostavljanjem stranci tog rješenja (stav 3). Ako je u rješenju određen rok u kojem se radnja koja je predmet izvršenja može izvršiti, rješenje postaje izvršno istekom tog roka. Ako rješenjem nije određen rok za izvršenje radnje, rješenje postaje izvršno poslije isteka roka od 15 dana od dana dostavljanja rješenja stranci. Rješenjem određeni rok za izvršenje rješenja, odnosno propisani rok od 15 dana počinje da teče od dana kad rješenje, u smislu st. 2 i 3 ovog člana, postane izvršno (stav 4). Izvršenje se može sprovesti i na osnovu poravnanja, ali samo protiv lica koje je zaključilo poravnanje (stav 5).

Iz navedene odredbe proizilazi da drugostepeni organ može u skladu sa odredbom članom 144 stav 3 ZUP-a, izvršiti upravni akt samo ukoliko je izmijenio rješenje prvostepenog organa, a ne ukoliko prvostepeni organ nije donio rješenje po nalogu tuženog organa, a što je u konkretnom bio razlog za podnošenje zahtjeva od strane tužioca. Tužilac nije podnio žalbu tuženom organu zbog ćutanja prvostepenog organa, već podnesak kojim je tražio da taj organ izvrši rješenje kojim je tuženi organ poništio prvostepeno rješenje i predmet dostavio prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje, u odnosu na koji tuženi nije bio u obavezi da donese upravni akt, zbog čega ni obavještenje koje je uputio tužiocu nema karakter takvog akta. Iz tog razloga cijeneći da predmetno obavještenje nije upravni akt iz člana 2 ZUS-a, tužbu je trebalo odbiti kao nedozvoljenu. Na drugačiju odluku nijesu od uticaja prigovori tužioca koji se odnose na svojstvo tuženog organa kao nadzornog u postupcima slobodnog pristupa informacijama u skladu sa odredbom člana 39 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Osporavanje akta o davanju saglasnosti za donošenje upravnog akta

Odluka o davanju saglasnosti na imenovanje glavnog administratora nije samostalni upravni ili drugi pojedinačni akt protiv kojeg bi se mogao voditi upravni spor.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 4660/17 od 23.06.2017. godine:

Odredbom člana 1 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list RCG", broj 60/03 i "Sl. list CG", broj 32/11), propisano je da u upravnom sporu, sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta i zakonitosti drugog pojedinačnog akta, kada je to zakonom određeno, dok je odredbom člana 2 istog zakona određeno da je upravni akt, akt kojim državni organ, organ lokalne samouprave, kao i ustanove i drugo pravno lice u vršenju javnih ovlašćenja odlučuje u upravnim

stvarima, o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog ili pravnog lica, a da je drugi pojedinačni akt u smislu tog zakona, akt kojim taj organ ili ustanova i pravno lice odlučuje o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog ili pravnog lica u drugim pravnim stvarima.

Odredbom člana 198 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da kada je zakonom ili drugim propisom određeno da rješenje donosi jedan organ u saglasnosti sa drugim organom, organ koji donosi rješenje sastavlja ga i dostavlja, sa spisima predmeta, na saglasnost drugom organu, koji može dati saglasnost potvrdom na samom rješenju ili posebnim aktom. U tom slučaju rješenje je doneseno kada je drugi organ dao saglasnost, a smatra se kao akt organa koji ga je donio, odnosno izdao.

Imajući u vidu navedene zakonske odredbe, po ocjeni suda, a u skladu sa prihvaćenom sudskom praksom (Uvp. br. 91/2017 od 11.05.2017. godine), Odluka o davanju saglasnosti na imenovanje Glavnog administratora Opštine Petnjica, broj 02-361 od 31.03.2017. godine, nije samostalni upravni ili drugi pojedinačni akt protiv kojeg bi se mogao voditi upravni spor. Predmet osporavanja u upravnom sporu može biti samo akt na koji je data saglasnost, u konkretnom slučaju Odluka predsjednika Opštine Petnjica br. 01-1426 od 23.12.2016. godine, o imenovanju M. Č. dipl. pravnika za Glavnog administratora Opštine Petnjica.

Pravni interes za akcionara društva za podnošenje tužbe

Akcionari privrednog društva nijesu legitimisani da osporavaju odluke kojima se odlučuje o pravima akcionarskog društva u kojem posjeduju vlasnički udio, bez obzira na visinu njihovog udjela u vlasništvu, ili činjenicu da na ovaj način istupaju pojedinačno ili skupno.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 8970/18 od 19.07.2019. godine:

Osporenim rješenjem je odlučeno da se uvodi privremena uprava u „I. B. M.“ AD Podgorica (tačka 1 dispozitiva), da se za privremenog upravnika u ovoj banci imenuje M. R., diplomirani ekonomista, zaposlen kod tuženog organa (tačka 2), i da se privremena uprava uvodi na period od šest mjeseci (tačka 3).

Zakonom o upravnom sporu („Sl. list CG“, br. 54/16), propisano je da je tužilac u upravnom sporu fizičko ili pravno lice koje smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno neko pravo ili na pravu zasnovan interes (član 10 stav 1).

Tužioci Otvoreni investicioni fond „A. M.“ AD Podgorica, Zatvoreni investicioni fond „A. M.“ AD Podgorica, „A. I.“ DOO Podgorica, „A. G.“ DOO Podgorica i „C.“ AD Beograd su, kao akcionari „I. B. M.“ AD, podnijeli tužbu Upravnom sudu kojom su tražili poništaj osporenog rješenja o uvođenju privremene uprave u navedenoj banci. Po ocjeni ovog suda, navedeni tužioci nemaju aktivnu legitimaciju za vođenje upravnog spora u kojem se traži poništaj osporenog rješenja. Naime, Zakonom o privrednim društvima („Sl. list RCG“, br. 6/02 i „Sl. list CG“, br. 17/07, 80/08 i 36/11), koji se u pogledu prava i obaveza akcionara primjenjuje i na akcionare banaka u skladu sa članom 2 Zakona o bankama, određeno je da akcionari imaju imovinska prava (član 31), upravljačka prava (član 32), kao i određeni obim ovlašćenja na pokretanje sudskog spora u slučaju kršenja njihovih akcionarskih prava. U tom smislu, akcionar ima pravo da pokrene sudski postupak putem derivativne tužbe (član 30 stav 4), kao i da podnese tužbu protiv društva u slučaju kršenja njegovih prava, odnosno prava drugih akcionara (stav 5). Po nalaženju ovog suda, iz citiranih zakonskih odredaba ne proizilazi ovlašćenje akcionara da pokrenu upravni spor protiv rješenja donesenog u postupku u kojem se banka, kao pravno lice sa sopstvenim pravnim subjektivitetom, pojavljuje kao nosilac prava i obaveza o kojima je odlučivano takvim aktom, pri čemu treba imati u vidu i odredbu člana 17 stav 2 Zakona o privrednim društvima, kojom je propisano da je akcionarsko društvo pravno lice koje je svojom imovinom i obavezama potpuno odvojeno od akcionara. Zbog toga, po stanovištu ovog suda, akcionari privrednog društva nijesu legitimisani da osporavaju odluke kojima se odlučuje o pravima akcionarskog društva u kojem posjeduju vlasnički udio, bez obzira na visinu njihovog udjela u vlasništvu, ili činjenicu da na ovaj način istupaju pojedinačno ili skupno.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 1354/19)

Osporavanje obavještenja o pravnom položaju stranke u postupku

Da bi jedan akt mogao biti predmet upravnog spora, potrebno je da je njime odlučeno o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog ili pravnog lica.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 7042/18 od 15.04.2020. godine:

Osporenim aktom tužilac je povodom akta 04 broj UPII-270/18-230 od 17.09.2018. godine, kojim je tražio da tuženi organ poništi akt 04 br. 211/18-58206/3 od 24.08.2018. godine, donijet po njegovom zahtjevu od

17.02.2017. godine, obaviješten da je oslobođen obaveze plaćanja takse za izdavanje putne isprave i naknade za obrazac putne isprave, da mu je putna isprava uručena 14.09.2012. godine, te da je aktima tog organa 01 br. 08/16-34602/3 od 05.09.2016. i 04 br. 211/18-58206/3 od 24.08.2018. godine, obaviješten o toku postupka. Prema obrazloženju osporenog akta tužilac je upoznat sa sadržinom pravosnažne presude Osnovnog suda u Pljevljima po tužbi za naknadu štete, pa je njegov zahtjev za donošenje odluke po zahtjevu od 17.02.2017. godine i po zahtjevu za naknadu štete neosnovan.

Tužba je nedozvoljena.

Odredbom člana 2 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list CG", broj 54/16), propisano je da u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta, kao i druge upravne aktivnosti kojom se utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica, kad je to zakonom propisano.

Sporno u ovoj upravnoj stvari je pravna priroda osporenog akta, odnosno da li je podoban da bude predmet upravnog spora.

Da bi jedan akt mogao biti predmet upravnog spora, potrebno je da je njime odlučeno o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog ili pravnog lica. To podrazumijeva da se takvim aktom mijenja individualna pravna situacija određenog pojedinca: utvrđuju mu se ili ukidaju, smanjuju ili povećavaju kakva prava, nameću mu se kakve obaveze ili se oslobađa od obaveza ili slično. Uz to, pravno dejstvo mora biti neposredno-donošenjem upravnog akta moraju za stranku neposredno nastupiti posljedice. U konkretnom slučaju donošenjem pobijanog akta takvog neposrednog dejstva kod tužioca nema, tako da, po ocjeni ovog suda, isti ne predstavlja upravni akt protiv koga se može voditi upravni spor u smislu citiranog zakonskog propisa, jer njime nije odlučeno o bilo kojem pravu i obavezi tužioca.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 341/20)

Stranačka sposobnost stambene zgrade

Stambena zgrada nema svojstvo pravnog lica u postupku uknjižbe zajedničke svojine etažnih vlasnika i ne može biti stranka u upravnom postupku.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 4228/18 od 07.05.2020. godine:

Osporenim rješenjem odbijena je žalba Stambene zgrade - Ul. ***br. * P., izjavljena preko upravnika, D. J. iz P., protiv rješenja Uprave za nekretnine - Područna jedinica Podgorica, broj: 954-101-UP-3807/17 od 22.01.2018. godine, kojim je odbijen zahtjev Skupštine etažnih vlasnika Ul. *** br. * za upis zajedničke nedjeljive svojine na nepokretnosti, bliže označenoj u dispozitivu.

Ispitujući tužbu u prethodnom postupku, Sud je zaključio, da osporeno rješenje sadrži takve nedostatke, usljed kojih se njegova zakonitost ne može ispitati, zbog čega ga treba poništiti saglasno odredbi člana 23 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list CG", br. 54/16). Tom odredbom je propisano da ako Upravni sud ne odbije tužbu na osnovu člana 21 stav 2 ili člana 22 tog zakona, a nađe da osporeni upravni akt ili druga upravna aktivnost sadrži takve nedostatke koji sprečavaju ocjenu zakonitosti, može presudom poništiti akt ili drugu upravnu aktivnost i bez dostavljanja tužbe na odgovor.

U konkretnom slučaju, zahtjev za uknjižbu zajedničke svojine etažnih vlasnika ul. *** br. * P., podnijela je Stambena zgrada - ul. *** br. * P., preko upravnika zgrade D. J., dana 14.04.2016. godine.

Prema odredbi člana 163 Zakona o svojinsko-pravnim odnosima ("Sl. list CG", br. 19/09), stambena zgrada ima svojstvo pravnog lica u pravnim poslovima koji se odnose na održavanje i korišćenje stambene zgrade, dok je, u smislu odredbi čl. 182 i 183 istog zakona, Skupština etažnih vlasnika samo organ upravljanja i nema svojstvo pravnog lica.

Imajući u vidu citiranu zakonsku odredbu, po ocjeni suda, u predmetnom sporu, stambena zgrada nema svojstvo pravnog lica i saglasno odredbi člana 38 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", br. 60/03, Sl. list CG", br. 73/10, 32/11), koji je važio u vrijeme odlučivanja, ne može biti stranka u upravnom postupku.

Kako su upravni organi, saglasno odredbi člana 42 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku, po službenoj dužnosti, bili dužni da vode računa o navedenom i kako to nijesu učinili, to je osporeno rješenje poništeno.

Ispunjenost uslova za ponavljanje postupka

Stranka koja u zahtjevu za ponavljanje postupka nije ukazala na nove dokaze u odnosu na raniji sudski postupak, niti je navela razloge zbog čega je presuda Upravnog suda u suprotnosti sa presudom Evropskog suda za

ljudska prava u istoj stvari, nije učinila vjerovatnim postojanje zakonskog osnova za ponavljanje postupka.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 1139/20 od 11.05.2020. godine:

Presudom Upravnog suda Crne Gore, U. br. 5882/18 od 21.01.2020. godine, odbijena je tužba tužioca-podnosioca zahtjeva za ponavljanje postupka, podnijeta protiv rješenja Ministarstva prosvjete-Podgorica, broj UP II 060-12/2017-14 od 05.10.2018. godine, kojim je poništeno rješenje Univerziteta Crne Gore broj 01-132/1 od 17.02.2017. godine, kojim je odbijen njegov zahtjev za donošenje rješenja da je u period od 01.01.2004. godine do 31.08.2013. godine bio u radnom odnosu na neodređeno vrijeme na U. C. G.

Tužilac u zahtjevu za ponavljanje postupka u bitnom navodi da mu bez njegove krivice nije data mogućnost da iznese nove činjenice i upotrijebi nove dokaze na osnovu kojih bi upravni spor bio povoljnije riješen za njega i da je presuda u suprotnosti sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava u istoj stvari. Predlaže da se zahtjev usvoji i dozvoli ponavljanje postupka.

Nakon ocjene navoda zahtjeva i uvida u spise predmeta U. broj 5882/18 sud je našao da zahtjev treba odbiti, jer tužilac nije učinio vjerovatnim postojanje zakonskog osnova za ponavljanje postupka.

Odredbom člana 48 stav 1 tačka 1 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list CG", broj 54/16), propisano je da postupak okončan pravosnažnom odlukom ponoviće se na zahtjev stranke, ako stranka sazna za nove činjenice ili nađe ili stekne mogućnost da upotrijebi nove dokaze na osnovu kojih bi upravni spor bio povoljnije riješen za nju da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni ili upotrijebljeni u tom sudskom postupku.

U konkretnom slučaju rješavajući po tužbi u predmetu U. br. 5882/18, sud je nakon održane usmene rasprave u odsustvu uredno obaviještenih stranaka donio presudu, kojom je tužba odbijena kao neosnovana. Kako tužilac u zahtjevu za ponavljanje postupka nije ukazao na nove dokaze u odnosu na raniji sudski postupak, niti je naveo razloge zbog čega je presuda ovog suda u suprotnosti sa presudom Evropskog suda za ljudska prava u istoj stvari, stoga nije ni učinio vjerovatnim postojanje zakonskog osnova za ponavljanje postupka.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 356/20)

Presude Upravnog suda kao razlog za ponavljanje

Pozivanje na presude Upravnog suda, kojom je poništen upravni akt nije osnov za ponavljanje, jer se radi o odlukama koje nijesu stekle pravosnažnost u smislu člana 352 stav 1 Zakona o parničnom postupku.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 2696/18 od 20.02.2020. godine:

Zahtjevom je traženo ponavljanje postupka okončanog pravosnažnom presudom ovog suda U. broj 974/17 od 14.02.2018. godine, kojom je odbijena tužba podnijeta protiv rješenja Ministarstva finansija - Podgorica, broj 07-2-713/2007 od 25.01.2017. godine. Stranka je zahtjev temeljila na članu 48 stav 1 tačka 1 i 5 Zakona o upravnom sporu, odnosno okolnosti da nije odlučeno o prigovoru koji je dat u postupku izlaganja na javni uvid podataka 1999. godine, pozivajući se pritom i na više presuda Upravnog suda CG, vezanih za spor koji je pravosnažno okončan.

U postupku prethodnog ispitivanja zahtjeva, sud je našao da stranka nije učinila vjerovatnim postojanje zakonskog osnova za ponavljanje postupka. Institut ponavljanja postupka, kao vanredno pravno sredstvo, predviđen je članom 48 Zakona o upravnom sporu („Sl. list CG“, br. 54/16), i postupak okončan pravosnažnom odlukom ponoviće se, između ostalog po stavu 1 tačka 1 i 5, ako stranka sazna za nove činjenice ili nađe da su se stekle mogućnosti da upotrijebi nove dokaze na osnovu kojih bi upravni spor bio povoljnije riješen za nju da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni ili upotrijebljeni u tom sudskom postupku, odnosno ako stranka nađe ili stekne mogućnost da upotrijebi raniju odluku Upravnog suda donijetu u istom upravnom sporu.

Presudom Vrhovnog suda Crne Gore, Uvp. br. 2242/18 od 09.05.2019. godine, odbijen zahtjev za ispitivanje presude Upravnog suda Crne Gore U. broj 974/17 od 14.02.2018. godine, sa konstatacijom, u odnosu na osnov za ponavljanje, da je uvidom u spisak prigovora broj 201 utvrđeno da je na podatke izlaganja podnijet prigovor, ali i da je isti riješen 07.07.1999. godine. Pozivanje na presude Upravnog suda U. br. 1247/07, 1085/10 i 2717/13, nije osnov za ponavljanje, jer se radi o odlukama koje nijesu stekle pravosnažnost u smislu člana 352 stav 1 Zakona o parničnom postupku („Sl. list RCG“, broj 22/04 ... i „Sl. list CG“, broj 34/19 i 42/19).

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 206/20)

Obaveza dokazivanja navoda iz predloga za ponavljanje postupka

Jedan od zakonom propisanih razloga za ponavljanje postupka su nove činjenice ili novi dokazi na osnovu kojih bi spor bio povoljnije riješen za stranku, da su te činjenice ili dokazi bili iznijeti ili upotrijebljeni u ranijem postupku.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 1926/18 od 24.01.2019. godine:

Presudom Upravnog suda Crne Gore U. br. 5159/2017 od 15.02.2017. godine, odbijena je tužba tužioca, podnijeta protiv rješenja Ministarstva rada i socijalnog staranja broj 060-11-424/16-17 od 25.04.2017. godine. Tim rješenjem odbijena je njegova žalba protiv akta Uprave za inspekcijske poslove - Odsjek za inspekciju rada Bar, broj 0204/7-68/13-44-13/16, 0402/6-202/10 od 25.04.2016. godine, kojim je tužilac obaviješten da je subjekt nadzora Javna ustanova ŠOMO „P. II P. Nj.“, iz Bara, otklonio nepravilnosti i postupio po ukazivanju – zapisniku Inspekcije rada br. 0204/5 – 202/10 od 17.06.2010. godine.

Podnosilac zahtjeva je istakao da su ispunjeni uslovi za ponavljanje postupka, obzirom da ovaj sud nije cijenio okolnost da je koverat pošiljke kojim mu je pokušana dostava rješenja o vraćanju na posao, falsifikovan. U zahtjevu je dalje naveo da zbog krivotvorenja pošiljke nije ni mogao biti na zakonom propisani način obaviješten, te da mu je radni odnos mogao biti prekinut na način što mu je u pisanoj formi mogao biti dostavljeno rješenje o prekidu radnog odnosa ili raskidu ugovora o radu. Predlaže da se usvoji podnijeti zahtjev.

U postupku prethodnog ispitivanja zahtjeva Sud je našao da isti valja odbiti. Iz spisa predmeta proizilazi da tužilac podnijeti zahtjev za ponavljanje postupka temelji na odredbama člana 47 stav 1 tačka 1, 4 i 5 Zakona o upravnom sporu sa tvrdnjom da presuda ovog suda U. br. 5159/17 od 15.02.2018. godine, nije zasnovana na zakonu. Spisi predmeta dalje ukazuju da je tužilac pred Osnovnim sudom u Baru vodio postupak protiv ŠOMO „P. II P. Nj.“, iz Bara, radi poništaja odluke o prestanku radnog odnosa i vraćanju na posao koji je pravosnažno završen u korist tužioca. Nakon toga, tužilac je podnio inicijativu za vršenje inspekcijskog nadzora inspekciji rada sa razloga što je smatrao da mu rješenje o vraćanju na posao nije uručeno na zakonom propisani način, i kojom je na kraju utvrđeno da je tamo označen subjekt nadzora otklonio nepravilnosti koje su konstatovane zapisnikom inspekcije rada broj 0204/5-202/10 od 17.06.2010. godine.

Ponavljanje postupka je vanredni pravni lijek koji je predviđen odredbom člana 48. Zakona o upravnom sporu ("Sl. list CG" broj 54/16).

U istom članu bliže su navedeni razlozi za ponavljanje postupka. Jedan od njih su nove činjenice ili novi dokazi na osnovu kojih bi spor bio povoljnije riješen za stranku, da su te činjenice ili dokazi bili iznijeti ili upotrijebljeni u ranijem postupku. U upravnom sporu U. br. 5159/17 Sud je isti riješio na osnovu podataka utvrđenih u upravnom postupku iz kojih proizilazi da je subjekt nadzora rješenje o vraćanju na posao tužioca, poslao na njegovu adresu, koje, i pored urednog obavještenja, nije preuzeo. S tim u vezi dostavljanje je izvršeno u skladu sa odredbom člana 76 tada važećeg Zakona o opštem upravnom postupku, a tužilac podnijetim predlogom nije ponudio niti jedan novi dokaz, pa samim tim nije učinio vjerovatnim postojanje zakonskog osnova za ponavljanje postupka.

Navodi istaknuti u zahtjevu da se u vezi gore navedene pošiljke radi o falsifikatu čime bi se mogla primijeniti odredba člana 48 stav 1 tačka 4 Zakona o upravnom sporu, lišeni su pravnog osnova. Ovo sa razloga što za takvu tvrdnju tužilac, sem gole tvrdnje, nije ponudio nikakav dokaz, a da bi se govorilo o falsifikatu potrebno je da ta činjenica bude utvrđena u krivičnom postupku, što ovdje nije slučaj.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 503/19)

Odlučivanje Upravnog suda o zahtjevu za naknadu štete

Nema mjesta odlučivanju o zahtjevu za naknadu štete kada se osporeni akt poništi i vrati na ponovni postupak.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 3200/16 od 18.12.2017. godine:

U odnosu na zahtjev tužioca za naknadu štete, ukazuje se da, u smislu člana 35 Zakona o upravnom sporu, sud može odlučiti o naknadi štete, odnosno povraćaju stvari, kada je takva zahtjev stavljen u tužbi, jedino u slučaju kada presudom meritorno riješi spor, a to znači kada definitivno odluči o glavnom zahtjevu, koji se odnosi na zakonitost akta i akcesornom zahtjevu, u smislu člana 35 Zakona o upravnom sporu. Nema mjesta odlučivanju o ovom zahtjevu kada se osporeni akt poništi i vrati na ponovni postupak, što je u konkretnom slučaju.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 24/18)

Rok za podnošenje tužbe protiv akta objavljenog u „Službenom listu“

Rok za podnošenje tužbe protiv akata objavljenih u „Službenom listu“ teče od dana objavljivanja konkretnog akta u ovom glasilu.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 6395/18 od 27.09.2018. godine:

Tužilac je dana 19.09.2018. godine, podnio ovom sudu tužbu protiv tužene S. O. P., radi poništaja Odluke o imenovanju predsjednika i članova Odbora za Statut i propise, broj 03-126/1 od 30.07.2018. godine.

Tužba je neblagovremena.

Odredbom člana 17 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list RCG", broj 54/16), propisano je da se tužba podnosi u roku od 20 dana od dana dostavljanja akta stranci.

Kako je osporena Odluka objavljena u "Sl. list CG - opštinski propisi", broj 30/18 od 24.08.2018. godine, a tužba podnijeta dana 19.09.2018. godine, proizilazi da je ista podnijeta po isteku navedenog roka.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 2079/18)

Rok za podnošenje tužbe zainteresovanog lica

Zainteresovano lice može podnijeti tužbu u roku od 20 dana od dana dostavljanja akta stranci.

Iz obrazloženja rješenja Upravnog suda, U. broj 229/18 od 21.06.2018. godine:

Tužilac je dana 15.01.2018.godine, podnio ovom sudu tužbu protiv tuženog Ministarstva saobraćaja i pomorstva, radi poništaja rješenja, broj 342/17-05-8764/3 od 07.12.2017. godine, kojim je pravnom licu DOO "B. p. & t. b. s." iz Herceg Novog odobreno da može da vrši poslove pilotaže u Bokokotorskom zalivu, u skladu sa odredbama Zakona o sigurnosti pomorske plovidbe.

Iz akta Ministarstva saobraćaja i pomorstva - Lučka uprava, broj SI-924/2 od 12.12.2017. godine, proizilazi da je DOO "B. p. & t. b. s." iz Herceg Novog, kao stranci navedeno rješenje uručeno dana 12.12.2017. godine.

Tužba je neblagovremena.

Odredbom člana 17 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list RCG", broj 54/16), propisano je da se tužba podnosi u roku od 20 dana od dana dostavljanja akta stranci.

Kako je osporeno rješenje stranci uručeno dana 12.12.2017. godine, a tužba podnijeta dana 15.01.2018. godine, proizilazi zaključak da je ista podnijeta po isteku roka od 20 dana od dana dostavljanja akta stranci.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 1804/18)

Troškovi upravnog spora

Tužiocu ne pripadaju troškovi upravnog spora u slučaju kada ne povuče tužbu odmah nakon obavještenja da je tuženi ispunio njegov zahtjev, već se pisanim putem izjasni da ostaje pri tužbi, a na usmenoj raspravi se izjasni da povlači tužbu.

Iz obrazloženja presude Vrhovnog suda, Uvp. broj 414/20 od 17.09.2020. godine:

Tužilac je dana 25. 07. 2018. godine podnio tužbu protiv tuženog G. a. G. g. P. zbog neodlučivanja istog po njegovoj žalbi. Nakon podnijete tužbe u toku trajanja upravnog spora tuženi organ je obavijestio sud da je odlučio po žalbi. Upravni sud je saglasno članu 26 st. 2 Zakona o upravnom sporu pozvao tužioca da se izjasni da li je zadovoljan naknadno donijetim rješenjem ili ostaje pri tužbi i u kom obimu, odnosno da li tužbu proširuje na to rješenje. Tužilac se podneskom od 02.03.2020. godine izjasnio da ostaje pri podnijetoj tužbi zbog „ćutanja uprave“. Na usmenoj raspravi 18.05.2020. godine punomoćnik tužioca se izjasnio da odustaje od tužbe zbog „ćutanja uprave“, da ostaje pri zahtjevu za naknadu troškova upravnog spora.

Kako u konkretnom slučaju povlačenje tužbe zbog „ćutanja uprave“ nije uslijedilo odmah nakon ispunjenja zahtjeva od strane tuženog, jer se tužilac podneskom od 02.03.2020. godine izjasnio da ostaje pri podnijetoj tužbi zbog „ćutanja uprave“ i tražio održavanje usmene rasprave, a na toj raspravi odustao od tužbe u dijelu koji se odnosi na „ćutanje uprave“ i tražio troškove spora, to je pravilno Upravni sud s pozivom na član 156 st. 1 Zakona o parničnom postupku, koji je citiran pobijanom presudom odlučio da svaka stranka snosi

svoje troškove spora. Neprihvatljivi su, s tim u vezi, navodi podnietog zahtjeva kojima se tvrdi da je "tužilac od tužbe odustao na usmenoj raspravi, odnosno odmah... pri čemu termin odmah predstavlja procesni momenat u kome tužilac može odustati od tužbe, a da ima pravo na naknadu troškova spora".

Troškovi upravnog spora

Kada treba odlučiti samo o troškovima upravnog spora ne održava se usmena rasprava.

Iz obrazloženja presude Vrhovnog suda, Uvp. broj 118/18 od 08.03.2018. godine:

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je tužena obavijestila Upravni sud Crne Gore da je nakon podnošenja tužbe zbog „ćutanja uprave“ donijela rješenje broj 01-02-034/17-1459 od 17.11.2017. godine kojim je odlučeno o žalbi tužioca.

Nakon što je tužena sudu dostavila naprijed navedeno rješenje, sud je s pozivom na član 26 st. 2 Zakona o upravnom sporu pozvao tužioca da se izjasni da li je zadovoljan naknadno donijetim rješenjem ili pak tužbu proširuje i na taj akt. Pri tom, tužilac je upozoren na posljedice.

U ostavljenom roku tužilac se izjasnio da je naknadno donijetim rješenjem zadovoljan i da ostaje pri tužbi u dijelu troškova na ime angažovanja advokata za sastav tužbe, te traži održavanje usmene rasprave.

Kako je odredbom člana 26 st. 3 ZUS-a propisano da će Upravni sud u slučaju da tužilac izjavi da je naknadno donijetim aktom zadovoljan donijeti rješenje o obustavljanju postupka, to je pravilnom primjenom navedenog člana pobijanim rješenjem postupak obustavljen.

Pitanje troškova u upravnom sporu kada sud odlučuje na nejavnoj sjednici izričito je uređeno članom 39 st. 1 ZUS-a, pa je Upravni sud pravilnom primjenom istog člana odlučio da svaka stranka snosi svoje troškove spora.

Stoji činjenica je da je tužilac ostao pri tužbi u dijelu troškova, a da je predmetni postupak pokrenut tužbom zbog neodlučivanja tuženog o izjavljenoj žalbi, te da je nakon dostavljanja tužbe na odgovor tuženi obavijestio sud da je donio rješenje. Međutim, ta činjenica, iz koje proizilazi da je tužba zbog nedonošenja rješenja bila osnovana, a kako se to ističe podnietim zahtjevom, ne može usloviti drugačiju odluku. Ovo sa razloga što je u kon-

kretnom slučaju sud odlučivao na nejavnoj sjednici, pa tužilac nema pravo na naknadu troškova.

Činjenica je, a kako se to navodi i u podnijetom zahtjevu, da je članom 28 st. 2 ZUS-a propisano da je Upravni sud obavezan da sprovede usmenu raspravu ako to stranka zahtijeva u tužbi ili u odgovoru na tužbu. Međutim, u konkretnoj situaciji nema mjesta primjeni te zakonske odredbe. Ovo sa razloga što je tužilac aktom tražio održavanje usmene rasprave samo zbog odluke o troškovima postupka, a kada treba odlučiti samo o troškovima postupka ne održava se usmena rasprava.

Kod svega naprijed navedenog neosnovano se podnijetim zahtjevom tvrdi da pobijano rješenje nije moglo biti donijeto u nejavnoj sjednici.

III. NADLEŽNOST UPRAVNOG SUDA

Nadležnost u sporu radi poništaja odluke skupštine opštine o razrješenju člana organa upravljanja

Upravni sud nije nadležan da odlučuje o zakonitosti akta o razrješenju člana organa upravljanja pravnog lica čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave.

Iz obrazloženja rješenja Vrhovnog suda, R. broj 1688/16 od 20.12.2016. godine:

Predmet spora u ovoj pravnoj stvari je zahtjev da se poništi rješenje S. O. R. br. 126 od 13.04.2016. godine, kojim se tužilac razrješava dužnosti člana Odbora direktora društva sa ograničenom odgovornošću "SKI C. H." R.

Osnovni sud je nadležan da odlučuje u prvom stepenu i u drugim predmetima, ako zakonom nije propisana nadležnost drugog suda, propisano je odredbom čl. 14 st. 2 Zakona o sudovima (Sl. list CG, br. 11/15).

Kako u ovom slučaju nije riječ o upravnom i drugom aktu u smislu čl. 1 Zakona o upravnom sporu i ne postoji mogućnost vođenja upravnog spora u smislu čl. 8 istog zakona to je isključeno odlučivanje Upravnog suda u smislu čl. 22 Zakona o sudovima.

Nadležnost u sporu radi poništaja odluke o autorskim pravima umjetnika

Povodom autorskih prava i srodnih prava, prava industrijske svojine i zaštite žigova i drugih prava iz intelektualne svojine, bez obzira na svojstva stranaka nadležan je Privredni sud Crne Gore.

Iz obrazloženja rješenja Vrhovnog suda, R. broj 1518/17 od 10.05.2018. godine:

Rješenjem U. br. 3095/17 od 04.05.2017. godine, Upravni sud Crne Gore se oglosio stvarno nenadležnim za postupanje u ovoj pravnoj stvari i naložio da se po pravosnažnosti navedenog rješenja spisi dostave Privrednom sudu Crne Gore kao stvarno nadležnom sudu, s pozivom na odredbu čl. 18 st. 1 tač. 4 Zakona o sudovima, u vezi odredbe čl. 20 i čl. 24 st. 1 ZPP, te čl. 55 Zakona o upravnom sporu.

Privredni sud u Podgorici je, dopisom od 07.09.2017. godine, podnio zahtjev za rješavanje sukoba nadležnosti, smatrajući da je u konkretnom slučaju nadležan Upravni sud Crne Gore, s pozivom na odredbu čl. 22 Zakona o sudovima.

Iz spisa predmeta proizilazi da podnijetom tužbom tužilac "H. G. M. S." DOO iz B., traži da se kao nezakonito poništi rješenje tuženog Z. za i. s. C. G. o utvrđivanju privremenih tarifa naknada za korišćenje muzičkih djela sa repertoara PAM CG, kao i ispravka tog rješenja, sve bliže precizirano petitumom tužbe.

Po nalaženju ovog suda, za postupanje u ovoj pravnoj stvari nadležan je Privredni sud Crne Gore.

Jer, prema odredbi čl. 18 st. 1 tač. 4 Zakona o sudovima (Sl. list CG br. 11/15), povodom autorskih prava i srodnih prava, prava industrijske svojine i zaštite žigova i drugih prava iz intelektualne svojine, bez obzira na svojstva stranaka nadležan je Privredni sud Crne Gore.

Nadležnost u sporu radi poništaja sporazuma o naknadi i predaji nepokretnosti

Sporazum o naknadi i predaji nepokretnosti nije upravni akt u smislu odredaba Zakona o upravnom sporu, niti drugi akt čija se zakonitost cijeni u upravnom sporu.

Iz obrazloženja rješenja Vrhovnog suda, R. broj 2853/18 od 10.10.2018. godine:

Osnovni sud u Herceg Novom rješenjem P. br. 583/16 od 20.02.2017. godine oglosio se stvarno nenadležnim za postupanje u predmetnoj pravnoj stvari, nalazeći da je za postupanje u istoj nadležan Upravni sud Crne Gore, budući se radi o sporu nastalom povodom poništaja sporazuma o naknadi i predaji nepokretnosti R. 85/11-1 od 01.02.2013. godine zaključen između tuženih. Upravni sud Crne Gore nije prihvatio stvarnu nadležnost, već je, s pozivom na odredbe člana 25 Zakona o parničnom postupku, dostavio spise predmeta ovom sudu.

Rješavajući o nastalom sukobu nadležnosti, ovaj sud je našao da je za suđenje u predmetnom sporu stvarno nadležan Osnovni sud u Herceg Novom. Naime, odredbom čl. 22 Zakona o sudovima propisano je da Upravni sud odlučuje u upravnom sporu i vrši druge poslove propisane zakonom.

Odredbom čl. 1 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list RCG" br. 60/2003 i u "Sl. list CG" br. 32/2011), propisano je da sud u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti upravnog ili drugog pojedinačnog akta. Upravni akt, u smislu člana 2 istog Zakona, je akt kojim državni organ, organ lokalne samouprave, kao i ustanova i drugo pravno lice u vršenju javnih ovlašćenja odlučuje u upravnim stvarima o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog ili pravnog lica.

U konkretnom slučaju, sporazumom o naknadi i predaji nepokretnosti R. 85/11-1 od 01.02.2013. godine koji je zaključen između tuženih nije odlučeno o bilo kakvoj obavezi, pravu ili pravnom interesu tužioca.

Ovaj sud nalazi da osporeni sporazum o naknadi i predaji nepokretnosti nije upravni akt u smislu čl. 2. st. 1. Zakona o upravnom sporu, niti drugi akt čija se zakonitost, u smislu čl. 1 tog Zakona, cijeni u upravnom sporu.

Nadležnost u sporu radi poništaja odluke o imenovanju

Odluka o izboru i imenovanju direktora javne ustanove nije upravni akt u smislu Zakona o upravnom sporu, niti drugi akt čija se zakonitost cijeni u upravnom sporu, već se ista može pobijati tužbom kod redovnog suda po opštim propisima o radu i kolektivnim ugovorom.

Iz obrazloženja rješenja Vrhovnog suda, R. broj 4/19 od 21.03.2019. godine:

Upravni sud Crne Gore, rješenjem U. br. 2718/18 od 19.10.2018. godine, oglasio se stvarno nenadležnim za postupanje u predmetnoj pravnoj stvari, nalazeći da je za postupanje u istoj nadležan Osnovni sud u Podgorici, jer se radi o sporu iz radnog odnosa o kojem je nadležan da odlučuje Osnovni sud, saglasno odredbi čl. 14 st. 1 tač. 3a Zakona o sudovima, a ne o upravnom sporu u kojem se odlučuje o zakonitosti upravnog akta.

Osnovni sud u Podgorici nije prihvatio stvarnu nadležnost, već je s pozivom na odredbe čl. 25 Zakona o parničnom postupku, dostavio spise predmeta ovom sudu radi rješavanja nastalog sukoba nadležnosti.

Rješavajući o nastalom sukobu nadležnosti, ovaj sud je našao da je za suđenje u predmetnom sporu stvarno nadležan Osnovni sud u Podgorici.

Naime, odredbom čl. 22 Zakona o sudovima propisano je da Upravni sud odlučuje u upravnom sporu i vrši druge poslove propisane zakonom.

Odredbom čl. 2 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list CG", br. 54/2016), propisano je da u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta, kao i druge upravne aktivnosti kojom se utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica, kad je to zakonom propisano, a odredbom čl. 13 st. 1 tač. 1 istog zakona, da se upravni spor ne može se voditi protiv akta donijetog u stvari u kojoj je sudska zaštita obezbijeđena u drugom sudskom postupku.

U konkretnom slučaju tužbom se osporava zakonitost odluke JU K.-i.c. "Z." G. br. 0-116/18 od 09.03.2018. godine o izboru i imenovanju E.M. za direktora, na vrijeme od četiri godine, po javnom konkursu od 05.02.2018. godine. Saglasno čl. 30 Zakona o kulturi ("Sl. list CG", br. 49/2008 i 38/2012), na zaposlene u ustanovi primjenjuju se opšti propisi o radu i kolektivni ugovori, ako zakonom nije drukčije određeno.

Ovaj sud nalazi da osporena odluka o izboru i imenovanju direktora javne ustanove nije upravni akt u smislu čl. 2 Zakona o upravnom sporu, niti drugi akt čija se zakonitost cijeni u upravnom sporu, već se ista može pobijati tužbom kod redovnog suda po opštim propisima o radu i kolektivnim ugovorom.

Nadležnost u sporu iz domena stručnog osposobljavanja i usavršavanja zdravstvenih radnika

Za postupanje u pravnoj stvari koja se odnosi na dodjelu zvanja „primarius“ nadležan je Upravni sud Crne Gore.

Iz obrazloženja rješenja Vrhovnog suda, R. broj 406/16 od 26.03.2016. godine:

Upravni sud Crne Gore svojim rješenjem U. br. 1788/15 od 03.02.2016. godine, oglasio se nenadležnim za postupanje u ovoj pravnoj stvari i spise predmeta dostavio na nadležnost i postupanje Osnovnom sudu u Podgorici.

Osnovni sud u Podgorici nije prihvatio nadležnost pa je dopisom P. br. 429/16 od 18.03.2016. godine dostavio spise predmeta ovom sudu radi rješenja nastalog sukoba nadležnosti. Nalazi da, s obzirom da se tužba podnosi zbog „čutanja uprave“, nije u nadležnosti redovnog suda da nalaže upravnom organu da postupa u zakonskim rokovima.

Po razmatranju spisa predmeta ovaj sud je našao da je za postupanje u ovoj stvari nadležan Upravni sud Crne Gore.

Naime, predmetni postupak iniciran je tužbom podnesenom shodno čl. 18. Zakona o upravnom sporu, kojim je propisano da ako drugostepeni organ nije u roku od 60 dana ili u zakonom određenom kraćem roku donio rješenje po žalbi stranke protiv prvostepenog rješenja, a ne donese ga ni u daljem roku od 7 dana po ponovljenom traženju, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena.

U tužbi je navedeno da je K. za d.z.p., koja obrazuje M.z., na sjednici održanoj 05.03.2015. godine donijela odluku da se tužiocu ne dodijeli zvanje primarijusa. Protiv ove odluke tužilac je izjavio žalbu M.z., o kojoj nije odlučeno.

Upravni sud se oglasio nenadležnim za postupanje po navedenoj tužbi, s pozivom na čl. 8. st. 1. Zakona o upravnom sporu, prema kojoj upravni spor se ne može voditi protiv akata donijetih u stvarima u kojima je sudska zaštita obezbijedena van upravnog spora, a da se u konkretnom slučaju radi o sporu radno-pravnog karaktera, što spada u nadležnost redovnog suda.

Međutim, ovaj sud je stanovišta da se ne radi o pravnoj stvari čije bi rješavanje bilo u nadležnosti Osnovnog suda. Odredbe čl. 86 - 96 Zakona o zdravstvenoj zaštiti ("Sl. list SRCG", br. 390/04) odnose se na stručno osposobljavanje i usavršavanje zdravstvenih radnika. U čl. 93. st. 1. navedenog zakona propisano je da doktori medicine, doktori stomatologije i farmaceuti, koji imaju 10 godina rada u struci, objavljene naučne i stručne radove, licencu iz prakse, kao i postignute rezultate na stručnom usavršavanju kadrova i razvoju zdravstvene zaštite mogu dobiti zvanje primarijus, kao stručno i društveno priznanje. Zvanje primarijusa dodjeljuje posebna komisija, koju obrazuje ministarstvo (stav 3). Iz odredbi čl. 95. istog zakona proizilazi da protiv odluka kojima se odlučuje o pravima iz oblasti stručnog osposobljavanja i usavršavanja zdravstvenih radnika, zdravstveni radnici mogu izjaviti žalbu ministarstvu, protiv čije se odluke može pokrenuti upravni spor (st. 4. navedenog člana).

Nadležnost u sporu radi poništaja odluke privremenog upravnika o dokapitalizaciji banke

Privredni sud je nadležan u sporovima koji se odnose na povećanje akcionarskog kapitala privrednog društva dodatnim ulozima akcionara ili izdavanjem novih akcija trećim licima (dokapitalizacija).

Iz obrazloženja rješenja Vrhovnog suda, R. broj 1449/19 od 03.07.2019. godine:

Privredni sud Crne Gore rješenjem P. br. 202/19 od 02.04.2019. godine, oglašio se stvarno nenadležnim za postupanje u predmetnoj pravnoj stvari. Privredni sud nalazi da je privremena uprava nad tuženom uvedena od strane Centralne banke Crne Gore, koja je imenovala privremenog upravnika i koja sprovodi postupak stečaja i likvidacije banke. Samim tim zakonitost Odluke o dokapitalizaciji banke koju je donio privremeni upravnik može se cijeniti u upravnom sporu pred Upravnim sudom.

Upravni sud Crne Gore nije prihvatio stvarnu nadležnost, već je s pozivom na odredbu čl. 25 Zakona o parničnom postupku, dostavio spise predmeta ovom sudu radi rješavanja nastalog sukoba nadležnosti.

Rješavajući o nastalom sukobu nadležnosti, ovaj sud je našao da je za suđenje u predmetnom sporu stvarno nadležan Privredni sud Crne Gore.

Naime, odredbom čl. 22 Zakona o sudovima propisano je da Upravni sud odlučuje u upravnom sporu i vrši druge poslove propisane zakonom.

Odredbom čl. 2 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list CG", br. 54/2016), propisano je da u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta, kao i druge upravne aktivnosti kojom se utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica, kad je to zakonom propisano, a odredbom čl. 13 st. 1 tač. 1 istog zakona, da se upravni spor ne može voditi protiv akta donijetog u stvari u kojoj je sudska zaštita obezbijeđena u drugom sudskom postupku.

U konkretnom slučaju tužbom se osporava zakonitost Odluke o dokapitalizaciji banke br. 01-3-2369 od 07.03.2019. godine, koju je donio privremeni upravnik saglasno odredbama čl. 126a Zakona o bankama ("Sl. list CG", br. 17/08, 44/10 i 40/11). Kao razlog poništaja navedene odluke u tužbi se ukazuje da privremena upravnica ne može donositi odluke koje mogu uticati na vlasničku strukturu tužene, u ime organa upravljanja tužene, da se istom narušava ugled tužioca i ostalih akcionara banke - tužene, podriva njihova poslovna pozicija u zemlji i izvan granica i direktno oduzima vlasništvo u akcionarskom kapitalu, odnosno smanjuje učešće postojećih akcionara u akcionarskom kapitalu.

Zakonom o bankama, u odredbi čl. 2, propisano je da se na banke primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava, ako ovim zakonom nije drukčije uređeno.

Odredbom čl. 57 st. 1 Zakona o privrednim društvima ("Sl. list RCG", br. 6/02

i "Sl. list CG", br. 17/07, 80/08, 40/10, 36/11 i 40/11), propisano je da društvo može povećati akcionarski kapital dodatnim ulozima svojih akcionara ili drugih lica kojima izdaje nove akcije.

Imajući u vidu da Zakonom o bankama nije drukčije uređen pravni položaj banke u postupku dokapitalizacije, a Zakonom o privrednim društvima je regulisano povećanje akcionarskog kapitala privrednog društva dodatnim ulozima akcionara ili izdavanjem novih akcija trećim licima (dokapitalizacija), ovaj sud nalazi da je za suđenje u ovom sporu stvarno nadležan Privredni sud Crne Gore. Pri tome, po nalaženju ovog suda ne radi se o odluci koja predstavlja upravni akt u smislu čl. 2 Zakona o upravnom sporu, niti drugi akt čija se zakonitost cijeni u upravnom sporu, već se ista može pobijati tužbom kod Privrednog suda saglasno propisima kojima se uređuje pravni položaj privrednih društava.

Nadležnost u sporu radi poništaja odluke donesene u postupku arbitraže

Za odlučivanje po tužbi za poništaj arbitražne odluke nadležan je Privredni sud.

Iz obrazloženja rješenja Vrhovnog suda, R. broj 418/19 od 21.03.2019. godine:

Rješenjem U. br. 2277/17 od 22.06.2018. godine Upravni sud Crne Gore oglosio se nenadležnim za postupanje u ovoj pravnoj stvari i po pravosnažnosti rješenja spise dostavio Osnovnom sudu u Podgorici kao stvarno i mjesno nadležnom sudu za radne sporove.

Osnovni sud u Podgorici nije prihvatio stvarnu nadležnost već je, s pozivom na odredbe čl. 25 st. 1 ZPP u vezi sa čl. 18 st. 1 tač. 10 Zakona o sudovima dostavio spise ovom sudu radi rješavanja sukoba nadležnosti. Smatra da je za suđenje nadležan Privredni sud Crne Gore, saglasno čl. 47 u vezi čl. 6 st. 1 Zakona o arbitraži.

Po razmotrenju spisa predmeta ovaj sud je našao da je za suđenje u ovom sporu nadležan Privredni sud Crne Gore.

Predmet spora je zahtjev tužioca da se poništi kao nezakonito rješenje Arbitražnog suda Fudbalskog saveza Crne Gore, br. 2/17 od 14.03.2017. godine kojim je odbačena tužba fudbalskog trenera R. S. podnijeta Arbitražnom sudu FSCG dana 23.02.2017. godine, kao neblagovremena.

Ovaj sud smatra da se u ovom slučaju ne radi o upravnom sporu u smislu čl. 2 u vezi čl. 1 Zakona o upravnom sporu, te je isključeno odlučivanje Upravnog suda Crne Gore, shodno čl. 22 Zakona o sudovima, a ni o radnom sporu za koji je u smislu čl. 1 ZPP, nadležan da odlučuje Osnovni sud, shodno čl. 13 ZPP.

Prema odredbi čl. 47 Zakona o arbitraži ("Sl. list CG", br. 47/2015 od 18.08.2015. godine protiv arbitražne odluke može se podnijeti tužba za poništaj, a da druga pravna sredstva nijesu dopuštena - st. 1, dok je prema stavu 2 za odlučivanje po tužbi za poništaj arbitražne odluke nadležan sud iz čl. 6 st. 1 ovog zakona - Privredni sud Crne Gore.

Dakle u ovoj vrsti spora nadležan je da sudi Privredni sud Crne Gore, shodno čl. 18 st. 1 tač. 10 Zakona o sudovima ("Sl. list CG", br. 11/15), jer mu je prema čl. 6 st. 1 Zakona o arbitraži, kao *lex specialis*-u, stavljeno u nadležnost da odlučuje o tužbi za poništaj arbitražne odluke.

MATERIJALNO PRAVO

I. OBLAST UNUTRAŠNJIH POSLOVA

i. Državljanstvo

Ispunjavanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva porijeklom

Crnogorsko državljanstvo porijeklom stiče dijete čija su oba roditelja u trenutku njegovog rođenja crnogorski državljani, kao i lice koje je navršilo 18 godina života, čiji je jedan roditelj crnogorski državljanin, a drugi državljanin druge države, ako do navršene 23 godine života podnese zahtjev za upis u registar crnogorskih državljana, a nema državljanstvo drugog roditelja.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj U. 3112/17 od 25. 5. 2018. godine:

Članom 5 stav 1 tačka 1 Zakona o crnogorskom državljanstvu propisano je da crnogorsko državljanstvo porijeklom stiče dijete čija su oba roditelja u trenutku njegovog rođenja crnogorski državljani, dok je članom 6 stav 1 tačka 2 propisano da crnogorsko državljanstvo porijeklom stiče i lice koje je navršilo 18 godina života, čiji je jedan roditelj crnogorski državljanin, a drugi državljanin druge države, ako do navršene 23 godine života podnese zahtjev za upis u registar crnogorskih državljana, a nema državljanstvo drugog roditelja.

Po nalaženju ovog suda, pravilno su postupili upravni organi kada su ocijenili da tužilja ne ispunjava uslove za sticanje crnogorskog državljanstva po osnovu člana 5 stav 1 tačka 1 i po osnovu člana 6 stav 1 tačka 2 Zakona o crnogorskom državljanstvu. Naime iz spisa predmeta se utvrđuje da je tužilja rođena 27.11.1993. godine, pa stoga ne ispunjava uslove iz člana 5 stav 1 tačka 1 Zakona o crnogorskom državljanstvu, kojim je propisano da crnogorsko državljanstvo porijeklom stiče dijete čija su oba roditelja u trenutku njegovog rođenja crnogorski državljani, jer u vrijeme podnošenja zahtjeva (15.04.2015. godine) nije bila maloljetna. Takođe, tužilja ne ispunjava ni uslove iz člana 6 stav 1 tačka 2 Zakona o crnogorskom državljanstvu kojim je propisano da crnogorsko državljanstvo porijeklom stiče i lice koje je navršilo 18 godina života, čiji je jedan roditelj crnogorski državljanin, a drugi državljanin druge države, ako do navršene 23 godine života podnese zahtjev za upis u registar crnogorskih državljana, a nema državljanstvo dru-

gog roditelja, jer je iz spisa predmeta utvrđeno da tužilja od 2008 godine ima državljanstvo Srbije, kao i njena majka.

Sud je cijenio kao neosnovane navode tužbe da su upravni organi pogrešno jezički tumačili odredbu člana 5 stav 1 tačka 1 Zakona o crnogorskom državljanstvu na način da se ona odnosi na maloljetno lice, iako takve odrednice nema u tom članu. Naime, članom 2 stav 1 tačka c) Evropske konvencije o državljanstvu sačinjene u Strazburu 6. novembra 1997. godine (koju je prihvatila Crna Gora) propisano je da "dijete" označava svako lice mlađe od 18 godina, osim ukoliko se po zakonu primjenljivom na to dijete, punoljetnost stiće ranije.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 1631/18)

Ispunjavanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom

Jedan od zakonom kumulativno propisanih uslova za prijem u crnogorsko državljanstvo je da podnosilac zahtjeva u Crnoj Gori zakonito i neprekidno boravi deset godina prije podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 11047/17 od 31.01.2019. godine:

Odredbom člana 8 Zakona o crnogorskom državljanstvu ("Sl. list RCG", br. 13/08, 40/10, 28/11 i 46/11), propisano je da crnogorsko državljanstvo prijemom može steći lice, u skladu sa interesima Crne Gore, koje je podnijelo zahtjev i ispunjava sledeće uslove da: 1) je navršilo 18 godina života, 2) ima otpust iz državljanstva druge države, 3) u Crnoj Gori zakonito i neprekidno boravi 10 godina prije podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo, 4) u Crnoj Gori ima obezbijeđen smještaj i stalan izvor prihoda u iznosu koji mu omogućava materijalnu i socijalnu sigurnost, 5) u Crnoj Gori i dugoj državi nije pravosnažno osuđeno na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju dužem od jedne godine za krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti ili su prestale pravne posljedice osude, 6) ima znanje crnogorskog jezika u mjeri koja omogućava osnovnu komunikaciju, 7) ne postoje smetnje iz razloga bezbjednosti i odbrane Crne Gore, 8) izmirilo je dospjele poreske i druge zakonske obaveze.

Na osnovu člana 17 Zakona o crnogorskom državljanstvu, Vlada Crne Gore je donijela Odluku o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crno-

gorskog državljanstva prijemom ("Sl. list CG", br. 47/08), kojom se određuju kriterijumi za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, propisanih članom 8 stav 1 tačka 3, 4 i 7 Zakona o crnogorskom državljanstvu.

Članom 2 stav 1 navedene odluke, propisano je da zakoniti boravak, u smislu člana 8 stav 1 tačka 3 Zakona, ima lice koje na teritoriji Crne Gore boravi po osnovu odobrenja organa državne uprave nadležnog za poslove prebivališta i boravišta prije podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo i ima: prebivalište, na osnovu Zakona o prebivalištu i boravištu ("Sl. list RCG", broj 45/93), i ranijih Zakona o prebivalištu i boravištu, boravak na neodređeno vrijeme (stalno nastanjenje), boravak po osnovu priznatog statusa izbjeglice u Crnoj Gori i boravak po osnovu priznatog statusa raseljenog lica i Republika bivše SFRJ u Crnoj Gori, na osnovu Uredbe o zbrinjavanju raseljenih lica ("Sl. list RCG", broj 37/92).

Jedan od zakonom kumulativno propisanih uslova za prijem u crnogorsko državljanstvo je taj da podnosilac zahtjeva u Crnoj Gori zakonito i neprekidno boravi 10 godina prije podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo. Navedenu pravno relevantnu činjenicu, u konkretnom, tuženi organ je pravilno utvrdio uvidom u Centralni registar stanovništva - službene evidencije registara prebivališta i boravišta, i u uvjerenje Filijale za građanska stanja i lične isprave Budva od 11.7.2017. godine, iz kojeg uvjerenja proizilazi da tužilac ima odobren privremeni boravak u Crnoj Gori od 18.03.2014. godine do 25.03.2018. godine, da posjeduje pasoš izdat 17.01.2012. godine od MUP-a Republike Srpske kao i da isti nema odobreno stalno nastanjenje kao stranac u Crnoj Gori, a koji se smatra zakonitim boravkom u smislu Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom.

Prema tome, odlučna činjenica da tužilac prije podnošenja zahtjeva ne boravi zakonito i neprekidno 10 godina u Crnoj Gori, ima za rezultat pravnu situaciju da tužilac ne ispunjava uslov iz člana 8 stav 1 tačka 5 Zakona o crnogorskom državljanstvu, pa je tuženi kod takvog stanja stvari pravilno odlučio kada je odbio zahtjev tužioca.

Prijem u crnogorsko državljanstvo na osnovu braka sa crnogorskim državljaninom

Lice koje je u braku sa crnogorskim državljaninom najmanje tri godine i zakonito i neprekidno boravi u Crnoj Gori najmanje pet godina prije podnoše-

nja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo, može steći crnogorsko državljanstvo prijemom ako ispunjava uslove iz člana 8 Zakona o crnogorskom državljanstvu.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 11907/17 od 15.03.2019. godine:

Odredbom člana 11 Zakona o crnogorskom državljanstvu ("Sl. list CG", br. 13/08, 40/10, 28/11, 46/11 i 54/16) propisano je da lice koje je u braku sa crnogorskim državljaninom najmanje tri godine i zakonito i neprekidno boravi u Crnoj Gori najmanje pet godina prije podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo, može steći crnogorsko državljanstvo prijemom ako ispunjava uslove iz člana 8 stav 1 tač. 1, 4, 5 i 7 tog zakona, dok je u stavu 3 istog člana propisano da se zakoniti i neprekidni boravak lica koji su u braku sa crnogorskim državljaninom utvrđuje prema kriterijumima propisanim aktom iz člana 17 Zakona.

Članom 2 stavom 1 Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom ("Sl. list CG", br. 47/08, 80/08, 30/10 i 56/12) propisano je da zakoniti boravak u smislu člana 8 stav 1 tačka 3 Zakona o crnogorskom državljanstvu ima lice koje na teritoriji Crne Gore boravi po osnovu odobrenja organa državne uprave nadležnog za poslove prebivališta i boravišta prije podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo i ima prebivalište na osnovu Zakona o prebivalištu i boravištu ("Sl. list RCG", br. 45/93) i ranijih zakona o prebivalištu i boravištu; boravak na neodređeno vrijeme (stalno nastanjenje); boravak po osnovu priznatog statusa izbjeglice u Crnoj Gori i boravak po osnovu priznatog statusa raseljenog lica iz republika bivše SFRJ u Crnoj Gori, na osnovu Uredbe o zbrinjavanju raseljenih lica ("Sl. list RCG", br. 37/92).

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je tužilac dana 18.08.2016. godine podnio zahtjev za sticanje crnogorskog državljanstva u skladu sa članom 11 Zakona o crnogorskom državljanstvu. Iz uvjerenja Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Kosovo od 05.01.2009. godine, utvrđuje se da je tužilac rođen u Peći, gdje ima i prebivalište i da je državljanin Kosova, dok se iz Izvoda iz matičnog registra vjenčanih za opštinu Plav utvrđuje da je tužilac oženjen sa B. R., državljanicom Crne Gore, a iz uvjerenja Ministarstva unutrašnjih poslova - Filijala za upravne unutrašnje poslove Plav od 22.11.2016. godine se utvrđuje tužilac nema odobren privremeni boravak niti stalno nastanjenje u Crnoj Gori, te da je imenovan u periodu od 18.08.2006. do 01.04.2015. godine imao prijavljeno prebivalište u Plavu, kada je shodno čl. 141 st. 2. Zakona o strancima ("Sl. list CG", br. 56/14 i 28/15), po službenoj dužnosti bio

upisan u evidenciju stranaca sa privremenim boravkom od godinu dana. Kako tužilac nema odobreno stalno nastanjenje, odnosno zakoniti boravak u Crnoj Gori, iz člana 2 stava 1 Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, to je pravilno odbijen njegov zahtjev za prijem u crnogorsko državljanstvo.

Polazeći od navedenog i citiranih zakonskih odredaba ovaj sud nalazi da je tuženi organ pravilno postupio kada je odbio zahtjev tužioca za prijem u crnogorsko državljanstvo i za takvu svoju odluku dao jasne i valjane razloge, koje sud u potpunosti prihvata. Naime, tužilac prije podnošenja zahtjeva nema 5 godina neprekidnog i zakonitog boravka u Crnoj Gori u smislu člana 2 Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom ("Sl. list CG", br. 47/08, 80/08, 30/10 i 56/12), budući da je 01.04.2015. godine upisan u evidenciju stranaca sa privremenim boravkom od godinu dana, te imajući u vidu da se iz uvjerenja Ministarstva unutrašnjih poslova - Filijala za upravne unutrašnje poslove Plav od 22.11.2016. godine, utvrđuje da tužilac nema odobren privremeni boravak niti stalno nastanjenje u Crnoj Gori.

Prijem u crnogorsko državljanstvo na osnovu braka sa crnogorskim državljaninom

Lice ne ispunjava uslove za prijem u crnogorsko državljanstvo, ako nema zakoniti boravak u Crnoj Gori u trajanju od pet godina prije podnošenja zahtjeva.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 12046/17 od 29.01.2019. godine:

Prema razlozima osporenog rješenja, zahtjev tužilje za prijem u crnogorsko državljanstvo, je neosnovan iz razloga što nema zakonit boravak u Crnoj Gori. Razlozi obrazloženja osporenog akta, po nalaženju suda su u svemu u skladu sa utvrđenim činjeničnim stanjem i materijalnim propisima kojima se uređuje predmetni pravni odnos.

Odredbom člana 11 st. 1 Zakona o crnogorskom državljanstvu ("Sl. list CG", broj 13/08, 40/10, 28/11, 46/11 i 54/16), propisano je da lice koje je u braku sa crnogorskim državljaninom najmanje tri godine i zakonito i neprekidno boravi u Crnoj Gori najmanje pet godina, prije podnošenja zahtjeva, može steći crnogorsko državljanstvo prijemom ako ispunjava uslove iz člana 8 stav 1 tač. 1, 4, 5 i 7 ovog zakona, dok je stavom 3 istog člana propisano da

se zakoniti i neprekidni boravak lica iz stava 1 utvrđuje prema kriterijumima propisanim aktom iz člana 17 ovog zakona, tj. prema Odluci o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom ("Sl. list CG", br. 47/08, 080/08, 030/10 i 056/12).

Prema članu 2 stav 1 navedene Odluke, zakoniti boravak u smislu citirane odredbe Zakona, ima lice koje na teritoriji Crne Gore boravi po osnovu odobrenja organa državne uprave nadležnog za poslove prebivališta i boravišta prije podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo i ima: prebivalište na osnovu Zakona o prebivalištu i boravištu ("Sl. list RCG", broj 45/93) i ranijih zakona o prebivalištu i boravištu; boravak na neodređeno vrijeme (stalno nastanjenje); boravak po osnovu priznatog statusa izbjeglice i boravak po osnovu priznatog statusa raseljenog lica iz republika bivše SFRJ u Crnoj Gori, na osnovu Uredbe o zbrinjavanju raseljenih lica ("Sl. list RCG", broj 37/92).

Iz uvjerenja Ministarstva unutrašnjih poslova Filijale za upravne unutrašnje poslove Budva, broj 16/187/2 od 01.12.2016. godine, proizilazi da tužilja nema prijavljeno prebivalište, privremeni boravak niti bilo koju vrstu odobrenog boravka. Ovo uvjerenje ima značaj javne isprave u smislu odredbe člana 165 Zakona o opštem upravnom postupku, koja je bila u primjeni u vrijeme podnošenja zahtjeva i odlučivanja.

S obzirom na iznijeto činjenično stanje i citirane propise, pravilno je tuženi organ ocijenio da tužilja ne ispunjava uslove za prijem u crnogorsko državljanstvo, jer nema zakoniti boravak u Crnoj Gori u trajanju od pet godina prije podnošenja zahtjeva. Za ocjenu zahtjeva tužilje i ocjenu zakonitosti osporenog akta su jedino relevantne pravne činjenice određene navedenim propisima i nesumnjivo utvrđenje da tužilja ne prolazi kroz evidenciju prebivališta i boravišta, tako da je ova upravna stvar raspravljena na valjan način i riješena u skladu sa propisima koji regulišu konkretan slučaj, zbog čega je sud tužbu odbio kao neosnovanu, pri čemu je imao u vidu stav izražen u presudi Vrhovnog suda Crne Gore Uvp. br. 2021/18 od 25.10.2018. godine.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 644/19)

Gubitak crnogorskog državljanstva po sili zakona

Crnogorski državljanin, koji ima i državljanstvo druge države, po sili zakona gubi crnogorsko državljanstvo, ako je dobrovoljno stekao državljanstvo druge države, osim u slučaju predviđenom Zakonom o crnogorskom državljanstvu.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 2877/16 od 10.02.2017. godine:

Članom 18 stav 1 Zakona o crnogorskom državljanstvu ("Sl. list CG", br. 13/08, 40/10, 28/11 i 20/14) propisano je da "crnogorsko državljanstvo može se steći na osnovu ratifikovanih međunarodnih ugovora ili sporazuma koje je zaključila Crna Gora", dok je stavom 2 istog člana propisano da "Međunarodnim ugovorima i sporazumima iz stava 1 ovog člana može se ustanoviti dvojno državljanstvo, pod uslovom uzajamnosti".

Članom 24 stav 1 tačka 1 Zakona o crnogorskom državljanstvu propisano je da "Punoljetni crnogorski državljanin, koji ima i državljanstvo druge države, po sili zakona gubi crnogorsko državljanstvo, ako je dobrovoljno stekao državljanstvo druge države, osim u slučaju predviđenom članom 18 stav 2 ovog zakona."

Po nalaženju ovog suda, nesporno je utvrđeno da je tužilja dobrovoljno stekla državljanstvo Bosne i Hercegovine, te da je nakon što je upoznata da ne može posjedovati dva državljanstva, jer Crna Gora i Bosna i Hercegovina nemaju međudržavni sporazum o dvojnomo državljanstvu, izjavila da želi da zadrži crnogorsko državljanstvo. Tuženi organ je upoznao tužilju da ukoliko želi da zadrži crnogorsko državljanstvo potrebno je da u roku od 3 mjeseca dostavi dokaz da je pokrenula postupak otpusta, a u roku od godinu dana dokaz da je otpuštena iz državljanstva druge države. Kako tužilja u zakonskom roku od godinu dana nije dostavila dokaz o otpustu iz državljanstva Bosne i Hercegovine, pravilno je tuženi shodno članu 24 Zakona o crnogorskom državljanstvu, donio rješenje o gubitku crnogorskog državljanstva tužilje.

Neosnovan je navod tužbe da tužilja shodno članu 39 stav 2 Zakona o crnogorskom državljanstvu ima pravo na dvojno državljanstvo, jer je postala državljanka Bosne i Hercegovine prije 3. juna 2006. godine. Ovo iz razloga što je Odlukom Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 17/11 od 28. februara 2014. godine ("Sl. list CG", br. 20/14 od 25. 4. 2014), utvrđeno da odredbe člana 39 stav 2 i 3 Zakona o crnogorskom državljanstvu ("Službeni list Crne Gore", br. 13/08, 40/10, 28/11 i 46/11), nijesu u saglasnosti s Ustavom Crne Gore i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

Primjena Konvencije o državljanstvu udate žene u postupku sticanja crnogorskog državljanstva

Blaži uslovi za sticanje crnogorskog državljanstva udate žene, saglasno Konvenciji o državljanstvu udate žene (član 3), su propisani Zakonom o državljanstvu crne Gore (član 11), koji se primjenjuje u postupku sticanja državljanstva lica koje je u braku sa crnogorskim državljaninom.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 3921/16 od 03.03.2017. godine:

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je tužilja podnijela zahtjev za prijem u crnogorsko državljanstvo dana 16.09.2015. godine, da je državljanka Republike Hrvatske, da je u Nikšiću završila osnovu i srednju školu, da je u braku sa crnogorskim državljaninom od 10.09.2005. godine i da je imala status raseljenog lica u Crnoj Gori. Takođe, iz uvjerenja Ministarstva unutrašnjih poslova, Područna jedinica za upravne poslove Nikšić, broj: 03-UPI-211/15/1274 od 03.06.2016. godine, odnosno na osnovu uvida tuženog organa u centralni registar stanovništva, utvrđeno je tužilja na dan 03.06.2016. godine, nema prijavljeno prebivalište niti bilo koju drugu vrstu zakonitog boravka iz navedene Odluke. Prema tome, iz navedenog slijedi da tužilja nema zakonit boravak u Crnoj Gori najmanje pet godina prije podnošenja zahtjeva, te time nije ispunjen uslov iz člana 11 stav 1 Zakona o crnogorskom državljanstvu, pa je tuženi organ na pravilno i potpuno utvrđeno činjenično stanje, pravilno primijenio odredbe materijalnog prava i osnovano odbio zahtjev tužilje za prijem u crnogorsko državljanstvo.

Iako tuženi organ u obrazloženju rješenja nije odgovorio na navode u pogledu primjene člana 3 Konvencije o državljanstvu udate žene, ovo nema uticaja na drugačije rješavanje ove upravne stvari. Naime, navedenim članom, u stavu 1, propisano je da se svaka država ugovornica slaže da strankinja udata za njenog državljanina može, na svoj zahtjev, steći državljanstvo svog muža koristeći se posebnim privilegovanim postupkom naturalizacije; davanje tog državljanstva može podleći ograničenjima koje može zahtijevati interes nacionalne bezbjednosti ili javnog poretka. Međutim, u konkretnom slučaju se može smatrati da su primijenjena pravila privilegovanog postupka naturalizacije tj. prijema u crnogorsko državljanstvo, jer Zakon o crnogorskom državljanstvu, u članu 8 propisuje opšte uslove za sticanje crnogorskog državljanstva, dok su u članu 11, koji je primijenjen u ovoj upravnoj stvari, propisani posebni, blaže postavljeni uslovi za prijem u crnogorsko državljanstvo lica koje je u braku sa crnogorskim državljaninom, a za koja je tuženi organ pravilno utvrdio da nijesu ispunjeni.

Pravo na porodični život u postupku sticanja crnogorskog državljanstva

Iako je u pitanju nacionalna bezbjednost, načela zakonitosti i vladavine prava zahtijevaju da mjere koje utiču na osnovna ljudska prava, moraju biti predmet neke vrste kontradiktornog postupka pred nezavisnim organom, nadležnim da ispita razloge odluke i dokaze, te stranka mora imati mogućnost da osporava navode da je nacionalna bezbjednost ugrožena.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 4143/16 od 03.03.2017. godine:

Tuženi organ nije imao u vidu pravo na porodični život, garantovan čl. 8 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja u skladu sa čl. 9 Ustava Crne Gore ("Sl. list CG", br. 01/17 i 38/13), čini sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, ima primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuje kada odnose uređuje drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva, kao ni praksu Evropskog suda za ljudska prava. Naime, u slučaju Caushal i ostali protiv Bugarske, br. 1537/08, st. 5-7, ESLJP, 2008, Evropski sud za ljudska prava je našao da je povrijeđeno pravo podnosioca predstavke na porodičan život time što je Ministarstvo unutrašnjih poslova naredilo da podnosilac predstavke, koji ima odobren stalni boravak i porodicu u Bugarskoj, mora napustiti zemlju jer predstavlja ozbiljnu opasnost za nacionalnu bezbjednost zemlje. Ovakva odluka Ministarstva je donijeta na osnovu Zakona o strancima i tajnog, internog predloga Službe za nacionalnu bezbjednost, da je podnosilac predstavke ozbiljna opasnost po nacionalnu bezbjednost. Da bi se javna vlast mogla miješati u vršenje prava na porodični život, potrebno je da, u skladu sa čl. 8 stav 2 navedene Konvencije, to bude predviđeno zakonom i ako je to neophodna mjera u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti. Međutim, prema mišljenju Evropskog suda za ljudska prava, prvi uslov – predviđenost u zakonu, nije ispunjen time što je donijet određen zakon koji propisuje ograničenje prava na porodični život, već se u obzir uzima i kvalitet tog zakona i zahtijeva se njegova usklađenost sa vladavinom prava. Iako je u pitanju nacionalna bezbjednost, načela zakonitosti i vladavine prava, prema shvatanju navedenog Suda, zahtijevaju da mjere koje utiču na osnovna ljudska prava, moraju biti predmet neke vrste kontradiktornog postupka pred nezavisnim organom, nadležnim da ispita razloge odluke i dokaze, te stranka mora imati mogućnost da osporava navode da je nacionalna bezbjednost ugrožena.

ii. Boravak i rad stranca

Utvrđivanje činjenice zakonitog boravka stranca na osnovu vize, u postupku izdavanja dozvole za privremeni boravak i rad

Prilikom ocjene da li neko lice zakonito boravi u Crnoj Gori nije od značaja okolnost davanja pozitivnog ili negativnog mišljenja policije na zahtjev diplomatsko-konzularnog predstavništva, već je od značaja da li je licu koje boravi u Crnoj Gori izdata odgovarajuća viza.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 598/18 od 17.10. 2019. godine:

Zakonom o strancima ("Sl. list CG", br. 56/14, 28/15 i 16/16), je propisano da je viza odobrenje koje strancu omogućava ulazak, boravak i tranzit preko teritorije Crne Gore (član 16 stav 1), pri čemu je propisano da se viza za duži boravak (viza D) izdaje strancu koji namjerava da boravi u Crnoj Gori duže od 90 dana, radi obavljanja poslovnih aktivnosti ili rada, ali ne duže od 180 dana u vremenskom periodu od jedne godine, računajući od dana prvog ulaska (član 22 stav 1). Odredbama člana 24 Zakona je propisano da je stranac dužan da pribavi vizu prije ulaska u Crnu Goru (stav 1), da vizu izdaje diplomatsko-konzularno predstavništvo Crne Gore, ako ovim zakonom nije drukčije propisano (stav 2), da se zahtjev za izdavanje vize podnosi lično, na propisanom obrascu (stav 3), kao i da je, prije izdavanja vize, diplomatsko-konzularno predstavništvo Crne Gore dužno da pribavi saglasnost policije (stav 4).

Nije sporno da navedene zakonske odredbe propisuju obavezu diplomatsko-konzularnog predstavništva Crne Gore da, prije izdavanja vize, pribavi saglasnost nadležnog organa državne uprave. Međutim, prilikom ocjene pitanja da li neko lice zakonito boravi u Crnoj Gori nije od značaja okolnost davanja pozitivnog ili negativnog mišljenja policije na zahtjev diplomatsko-konzularnog predstavništva, već je od značaja da li je licu koje boravi u Crnoj Gori izdata odgovarajuća viza. Kod nesporne činjenice da je diplomatsko-konzularno predstavništvo Crne Gore u Republici Albaniji izdalo "D" vizu tužilji, sa periodom važenja od 22.08.2017. do 22.02.2018. godine, pri čemu nema dokaza da je ova viza naknadno poništena (koja mogućnost je propisana odredbama člana 31 Zakona) nejasni su razlozi osporenog rješenja kojima se ukazuje na postojanje negativnog mišljenja nadležnog organa, odnosno značaja ove okolnosti za primjenu odredaba Zakona o strancima na predmetnu upravnu stvar. Razumije se da je postupajuće diplomatsko-konzularno predstavništvo, u slučaju kada nadležni organ da

negativno mišljenje u smislu člana 24 stav 4 Zakona, dužno da odbije zahtjev za izdavanje vize, i da se ovo pitanje svakako tiče pravilnosti postupka izdavanja vize, ali ono ne može biti od uticaja na ocjenu zakonitosti boravka stranca u Crnoj Gori, gdje je isključivo od značaja da li taj stranac posjeduje važeću vizu ili ne. Kako se tužilja, prema stanju u spisima predmeta, lično obratila nadležnom organu sa zahtjevom za izdavanje dozvole za privremeni boravak i rad, u vrijeme kada je na osnovu važeće "D" vize boravila u Crnoj Gori, i uz koji zahtjev je priložila dokumentaciju kojom dokazuje ispunjavanje zakonom propisanih uslova za izdavanje dozvole, prvostepeni organ je bio dužan da ocijeni da li tužilja, s obzirom na sadržaj priloženih isprava, ispunjava uslove za privremeni boravak i rad iz člana 42 Zakona, i da razloge o svojoj ocjeni dovede u vezu sa relevantnim zakonskim odredbama.

Otkazivanje boravka strancu zbog postojanja sumnje da boravak ne koristi u svrhu radi koje mu je odobren

Strancu se boravak do 90 dana u Crnoj Gori može otkazati ukoliko postoji opravdana sumnja da boravak ne koristi u svrhu za koju je prijavljen.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 10533/17 od 23.01.2019. godine:

Tuženi organ je prihvatio razloge prvostepenog organa da su ispunjeni uslovi za otkazivanje boravka i zabranu ulaska tužiocu do 14.10.2017. godine, zbog čega mu je i naloženo da napusti Crnu Goru do 14.09.2017. godine. Pravni propis na koji se poziva tuženi je odredba člana 34 stav 1 tačka 5 Zakona o strancima ("Sl. list CG", broj 56/14 i 16/16), kojom je propisano da se strancu boravak do 90 dana može otkazati, ukoliko postoji osnovana sumnja da boravak ne koristi u svrhu za koju je prijavljen. Prema odredbi člana 35 stava 5 istog zakona žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

Ocjenom svih provedenih dokaza, upravni organi su utvrdili relevantne činjenice koje se ogledaju u tome da je od strane granične policije tužilac 23.08.2017. godine, zatečen na gradilištu investitora "C. k." DOO Podgorica, gdje je obavljao građevinske radove za izvođača, bez izdate dozvole za privremeni boravak i rad. Navedenu činjenicu nije sporio ni sam tužilac, a kako to proizilazi iz zapisnika o izjavi stranke od 23.08.2017. godine, sačinjenog pred prvostepenim organom.

Odredbom člana 35 stav 1 Zakona o strancima, propisano je da se privremeni boravak može odobriti strancu koji namjerava da boravi u Crnoj Gori

duže od 90 dana, između ostalog, radi zapošljavanja i rada, obavljanja privredne ili preduzetničke djelatnosti; sezonskog zapošljavanja i drugo. Prema stavu 2 istog člana stranac kome je odobren privremeni boravak iz razloga utvrđenih u stavu 1 može da boravi u Crnoj Gori u skladu sa svrhom zbog koje mu je privremeni boravak odobren. Kod nesporne činjenice da tužilac kada je ušao u Crnu Goru nije prijavio svoj boravak u svrhu zapošljavanja, koje se može realizovati na osnovu privremenog boravka, a zatečen je da obavlja građevinske radove na gradilištu, to su upravni organi pravilno primijenili materijalni propis kada su odlučili da se tužiocu boravak otkáže.

Kod citiranih odredbi zakona i utvrđenog činjeničnog stanja, po ocjeni Suda tuženi je pravilno postupio kada je odbio žalbu tužioca, jer je tužilac boravio u Crnoj Gori do 90 dana, u skladu sa članom 33 Zakona o strancima i isti ne koristi boravak u svrhu radi koje mu je odobren, već za potrebe rada u Crnoj Gori, a za koji boravak nije imao dozvolu za rad, koja se izdaje u posebnom postupku kao uslov za privremeni boravak.

iii. Međunarodna zaštita stranaca

Pravo na supsidijarnu zaštitu s obzirom na činjenicu prethodnog izvršenja krivičnog djela na teritoriji treće zemlje

Za pravilnu primjenu odredbe člana 30 stav 1 tačka 1 alineja 2 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, potrebno je utvrditi da se radi o krivičnom djelu za koje se u skladu sa zakonodavstvom Crne Gore može izreći kazna zatvora u trajanju od pet godina ili teža kazna, a ne da li je to djelo učinjeno na teritoriji zemlje porijekla.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 4733/19 od 09.10.2019. godine:

Isključeno je pravo tužioca na ostvarivanje supsidijarne zaštite, jer je članom 30 stav 1 tačka 1 alineja 2 Zakona propisano da se supsidijarna zaštita neće odobriti strancu ako postoje ozbiljni razlozi na osnovu kojih se smatra da je učinio, podstrekavao ili na drugi način učestvovao u izvršenju teškog krivičnog djela, pri čemu je određeno da se teškim krivičnim djelom, u smislu ove zakonske odredbe, smatra krivično djelo za koje se u skladu sa zakonodavstvom Crne Gore može izreći kazna zatvora u trajanju od pet godina ili teža kazna. Uzevši da se, u konkretnom slučaju, radi o krivičnom djelu teško ubistvo, koje je u smislu člana 144 KZ-a zapriječeno kaznom za-

tvora od najmanje 10 godina ili kaznom dugotrajnog zatvora, a za koje je tužilac osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 21 godinu, pravilno je tuženi organ ocijenio da postoji razlog za isključenje prava tužioca na supsidijarnu zaštitu.

Sud je cijenio navode tužioca da je protiv njega vođen postupak u trećoj zemlji – Republici Hrvatskoj, a ne u Republici Srbiji kao njegovoj zemlji porijekla, ali je našao da ovi navodi nijesu od uticaja na drugačije presuđenje. Naime, za pravilnu primjenu odredbe člana 30 stav 1 tačka 1 alineja 2 Zakona, potrebno je utvrditi da se radi o krivičnom djelu za koje se u skladu sa zakonodavstvom Crne Gore može izreći kazna zatvora u trajanju od pet godina ili teža kazna, a ne da li je to djelo učinjeno na teritoriji zemlje porijekla. Kako stanje u spisima predmeta van svake sumnje ukazuje da postoje ozbiljni razlozi na osnovu kojih se smatra da je tužilac počinio krivično djelo za koje se u skladu sa Krivičnim zakonikom Crne Gore može izreći kazna zatvora od najmanje 10 godina, tuženi organ je pravilno ocijenio da postoji razlog za odbijanje zahtjeva u smislu citirane zakonske odredbe.

Obustavljanje postupka za odobravanje međunarodne zaštite u slučaju napuštanja boravišta

Postupak za odobravanje međunarodne zaštite može se obustaviti ako stranac koji traži međunarodnu zaštitu napusti boravište duže od 3 dana, a o tome ne obavijesti Centar za prihvrat, ili za to ne pribavi saglasnost Centra za prihvrat, odnosno Ministarstva.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 4705/19 od 19.12.2019. godine:

Iz stanja u spisima proizilazi da je tužilac podnio zahtjev za dobijanje međunarodne zaštite dana 13.05.2019. godine, te da je Centar za prihvrat, kao organ nadležan za smještaj stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, aktom od 01.09.2019. godine obavijestio Direkciju za azil da je tužilac napustio smještaj bez prethodnog obavještenja i da se nije vratio, niti prijavio promjenu adrese u roku od 3 dana od dana napuštanja smještaja. Dalje proizilazi da je tužiocu rješenjem od 20.08.2019. godine izrečena mjera smještaj u Prihvatalištu za strance u trajanju od 15 dana, da je aktom Centra za prihvrat od 01.09.2019. godine tuženi obaviješten da je tužilac napustio smještaj bez prethodnog obavještenja i nije se vratio u roku od tri dana, a što potvrđuje i tuženi u svom odgovoru na tužbu.

Odredbom člana 46 stav 1 tačka 4 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca propisano je da se postupak za odobravanje međunarodne zaštite može obustaviti ako stranac koji traži međunarodnu zaštitu napusti boravište duže od 3 dana, a o tome ne obavijesti Centar za prihvrat, ili za to ne pribavi saglasnost Centra za prihvrat, odnosno Ministarstva, osim u slučajevima prouzrokovanim višom silom, dok je odredbom člana 59 stav 1 tačka 9 istog zakona propisano da je stranac koji traži međunarodnu zaštitu dužan da obavijesti Ministarstvo o promjeni adrese u roku od 3 dana od dana promjene.

Kod činjenice da je tuženi organ aktom Centra za prihvrat od 01.09.2019. godine obaviješten da je tužilac napustio smještaj bez prethodnog obavještenja i nije se vratio u roku od tri dana, a što potvrđuje i tuženi u svom odgovoru na tužbu, a da se u tom periodu tužilac nalazio u Prihvatilištu za strance na osnovu rješenja od 20.08.2019. godine, kojim mu je izrečena mjera smještaj u Prihvatilištu za strance u trajanju od 15 dana, to nije bilo mjesta odlučivanju na način kako je to tuženi učinio donoseći pobijano rješenje od 03.09.2019. godine.

Upoznavanje stranke sa pravnim posljedicama nepostupanja po zakonskim odredbama koje uređuju postupak odobravanja međunarodne zaštite stranaca

Obaveza je tuženog organa da tužiocu, kao stranom državljaninu, očigledno neupućenom u pozitivne propise, na jasan način koji će on razumjeti, predoči prava i obaveze kao i posljedice u slučaju kršenja obaveza koja proizilaze iz tih propisa.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 6092/19 od 15.01.2020. godine:

Iz stanja u spisima predmeta proizilazi da je tužilac bez prethodnog obavještenja Centra za prihvrat ili tuženog, napustio smještaj na period duži od tri dana, međutim sporno je da li je tužilac bio na adekvatan način obaviješten o obavezi koja proizilazi iz odredbe člana 59 stav 1 tačka 9 Zakona. Ova okolnost je po ocjeni ovog suda od značaja za rješavanje predmetne upravne stvari, posebno imajući u vidu odredbu člana 8 stav 3 Zakona o upravnom postupku ("Sl. list CG" broj 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), da neznanje ili neukost stranke, odnosno drugog učesnika u upravnom postupku ne može biti na štetu zaštite njihovih prava i pravnih interesa. Iz ovog načela proizilazi i obaveza tuženog organa da tužiocu, kao stranom državljaninu,

očigledno neupućenom u pozitivne propise, na jasan način koji će on razumjeti, predoči prava i obaveze kao i posljedice u slučaju kršenja obaveza koja proizilaze iz tih propisa. Da li je tužilac bio upoznat na adekvatan način o sankcijama za napuštanje boravišta duže od tri dana i o obavezi da eventualnu promjenu adrese prijavi, sud nije mogao nesumnjivo utvrditi na osnovu spisa koje je dostavio tuženi organ. U spisima predmeta egzistira ovlašćenje za zastupanje broj 4148 od 29.10.2019. godine, međutim isto se odnosi na lice I. A., državljanina M., a ne na tužioca, pa ga sud nije cijenio. Nije od uticaja na mogućnost ocjene pravilnosti rješavanja predmetne upravne stvari ni navod iz odgovora na tužbu da je tužilac obaviješten o svojim pravima putem "Informatora za strance koji traže međunarodnu zaštitu u Crnoj Gori", a koji je preveden na osam jezika, obzirom da u spisima ne postoje dokazi koji bi potkrijepili ove okolnosti. Kako sud na osnovu obrazloženja osporenog akta i spisa predmeta, nije mogao zaključiti da je tužilac na adekvatan i jasan način bio upoznat sa svojom obavezom, to se nije mogao neosnovanim ocijeniti ni njegov prigovor da je osporenim aktom povrijeđen zakon na njegovu štetu.

Obaveza tražioca međunarodne zaštite da poštuje propise Crne Gore

Osuđujuća odluka prekršajnog suda predstavlja akt nepoštovanja Ustava, zakona i drugih propisa Crne Gore u smislu člana 59 stav 1 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 5150/18 od 14.12.2018. godine:

Cijeneći izjave tužioca date u postupku pred upravnim organima, kao i činjenice o stanju u državi porijekla, Sud nalazi da je tuženi pravilno utvrdio da problemi sa kojima se suočava tužilac ne predstavljaju opravdane razloge koji ukazuju da bi povratkom u zemlju porijekla bio izložen nepravdi, zbog koje bi bila neophodna zaštita u smislu odredbi Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca. Takođe, opravdan je zaključak tuženog organa da ne postoje osnovi za vjerovanje da je tužilac suočen sa stvarnim rizikom od ozbiljne i lične prijetnje, jer je imao mogućnost da iniciranjem i aktivnim učestvovanjem u postupku kod nadležnih organa osnovano dokaže da su mu bezbjednost i život ugroženi, što je u konkretnom izostalo. Ovo posebno iz razloga što je bezbjedonosna situacija u U. takve prirode da ne stavlja sve koji su prisutni na njenoj teritoriji u stvarni rizik od postupanja suprotno članu 3 Evropske konvencije, zbog čega lična situacija tužioca ne ukazuje

na to da bi njegov povratak u zemlju porijekla bio u suprotnosti sa navedenom odredbom Evropske konvencije. Sud je takođe imao u vidu činjenicu da je tužilac, shodno članu 59 stav 1 tačka 1 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, bio u obavezi da poštuje Ustav, zakone i druge propise Crne Gore, što isti nije učinio, obzirom da je rješenjem Suda za prekršaje u Podgorici PP br. 4538/18-6 od 10.04.2018. godine oglašen krivim zbog ometanja službenika Uprave policije u vršenju službenih radnji, čime je pokazao nepoštovanje pravnog poretka i državnih organa Crne Gore.

Imajući u vidu iznijeto, po nalaženju ovog Suda ne postoje osnovi za vjerovanje da je tužilac suočen sa stvarnim rizikom od ozbiljne i lične prijetnje, jer isti ima mogućnost da dostavljanjem dokaza i aktivnim učešćem u postupku, kod nadležnih pravosudnih organa u svojoj zemlji dokaže su mu bezbjednost i život ugroženi, a ne da napusti zemlju, tražeći azil u Crnoj Gori.

Pojam evropske sigurne treće zemlje u smislu člana 33 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca

Zaključak tuženog da je država evropska sigurna treća zemlja, zato što je potpisnica i primjenjuje Konvenciju o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, ne može se prihvatiti bez razmatranja na koji način ta zemlja postupa prema izbjeglicama.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 6003/19 od 05.02.2020. godine:

Pobijanim rješenjem, tuženi odbija zahtjev tužioca za dobijanje međunarodne zaštite, pozivajući se na član 33 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, a nakon što je, kako navodi, utvrdio da je tužilac, prije nezakonitog ulaska u Crnu Goru, boravio u evropskoj sigurnoj trećoj zemlji, a kako u konkretnom slučaju ne postoje posebne okolnosti humanitarnog ili političkog karaktera koje se odnose na okolnosti podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u Crnoj Gori, i u Srbiji, to su ispunjeni uslovi iz citirane odredbe, da se zahtjev odbije.

Odredbom člana 33 stav 1 Zakona, propisano je da je evropska sigurna treća zemlja, zemlja koja je potvrdila i primjenjuje Konvenciju o statusu izbjeglica iz 1951. godine, bez geografskih ograničenja, i Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Stavom 2 propisano je

da, postupajući po zahtjevu za međunarodnu zaštitu Ministarstvo, u svakom konkretnom slučaju, utvrđuje da li se radi o evropskoj sigurnoj trećoj zemlji, u smislu stava 1 ovog člana, dok je stavom 3 propisano da stranac koji traži međunarodnu zaštitu biće blagovremeno obaviješten da u njegovom slučaju postoji evropska sigurna treća zemlja i da može da iznese razloge zbog kojih se, u njegovom slučaju, ta zemlja ne može smatrati evropskom sigurnom trećom zemljom, s obzirom na specifičnosti njegovih ličnih svojstava i okolnosti. Zahtjev za međunarodnu zaštitu stranca koji je nezakonito ušao na teritoriju Crne Gore iz evropske sigurne treće zemlje, biće odbijen, ako ta zemlja poštuje načelo zabrane protjerivanja ili vraćanja (non refoulement), ako ne postoje posebne okolnosti humanitarnog ili političkog karaktera (stav 4).

Iz pobijanog rješenja se ne može zaključiti o kojem zahtjevu za dobijanje međunarodne zaštite, iz člana 2 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, je odlučivano, a zaključak tuženog da je Republika Srbija evropska sigurna treća zemlja, zato što je potpisnica i primjenjuje Konvenciju o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, ne može se prihvatiti bez razmatranja na koji način ta zemlja postupa prema izbjeglicama, a tuženi se nije bavio ovom analizom. Ovaj sud naglašava da je UNHCR 2012. godine proglasio Republici Srbiju nesigurnom zemljom, i dao preporuku državama da se uzdržavaju od vraćanja tražilaca azila nazad u Srbiju (presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Ilias i Ahmed protiv Mađarske, br. 47287/15, st. 72 - 77).

Obaveza organa nadležnog za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, je da u svakom pojedinačnom slučaju, pa tako i u konkretnom, ispita i utvrdi da li zemlje koje primjenjuju koncept sigurne treće zemlje, u konkretnom, Republika Srbija, poštuju načelo zabrane protjerivanja ili vraćanja (non refoulement), ako ne postoje posebne okolnosti humanitarnog ili političkog karaktera (član 33 stav 4 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca), te na koji način te zemlje postupaju prema licima koja traže azil, kao i da ispita da li postoji rizik od njihovog daljeg prisilnog protjerivanja u zemlju porijekla. U konkretnom slučaju, tuženi mora ispitati da li su se od sačinjavanja izvještaja UNHCR-a iz 2012. godine, promijenile okolnosti koje su dovele do toga da se Srbija označi kao nesigurna zemlja, pa će u svijetlu tih okolnosti, ispitati da li u Srbiji tužioca može čekati dalja deportacija, odnosno vraćanje u zemlju porijekla, Iran, i izlaganje postupanju suprotnom članu 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Primjena Konvencije UN o dječjim pravima u postupku odobranja međunarodne zaštite

Samo pozivanje na zakonske odredbe i činjenicu da je tužilac počinio krivično djelo je suviše formalistično bez sprovođenja testa srazmjernosti vrijednosti koje se štite Konvencijom i onih koje se ograničavaju.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 3586/18 od 19.05.2020. godine:

U obrazloženjima svojih rješenja prvostepeni i tuženi organ su citirali zakonsku odredbu člana 43 Zakona o strancima („Sl. list CG“, br. 56/14, 28/15 i 16/16), zaključujući da je činjenica da je tužilac u Crnoj Gori počinio određena krivična djela dovoljna za odluku da mu se ne odobri privremeni boravak i da u Crnoj Gori može ostati samo do konačnosti rješenja prvostepenog organa. Po ocjeni suda, navedene okolnosti kod razloga zbog kojih je tražen privremeni boravak, u kontekstu prava na porodični život, ne mogu se posmatrati formalno, već je za ispitivanje propisanih uslova bilo neophodno da se sve okolnosti koje se tiču ličnosti tužioca i njegovih porodičnih veza cijene kao jedinstvena cjelina. U tom smislu potrebno je imati u vidu Konvenciju Ujedinjenih nacija o dječjim pravima, kao i član 8 Evropske Konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Iz sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava, a u vezi pomenutog člana 8 Konvencije proizilazi da u sličnim situacijama treba cijeniti više aspekata kada je u pitanju pravo na spajanje porodice i pravo djeteta. Međunarodni standardi izraženi kroz navedenu sudsku praksu, a kada se raspravljalo o naredbama o napuštanju zemlje, gdje je kao razlog bilo vršenje krivičnih djela ili nacionalna bezbjednost, mogu se naći u odlukama: Mehemi protiv Francuske od 26.09.1997. godine, Dalia protiv Francuske od 19.02.1998. godine, Boujaidi protiv Francuske od 26.09.1997. godine, Üner protiv Holandije od 19.10.2006. godine, Maslov proti Austrije od 22.03.2007. godine. U tim odlukama opredijeljeni su kriterijumi koje je u postupku odlučivanja u predmetnim situacijama neophodno cijeniti. To su pored činjenice postojanja porodice, priroda i ozbiljnost krivičnog djela, dužina boravka u državi u kojoj traži boravak, vrijeme koje je proteklo od učinjenog krivičnog djela i ponašanje podnosioca zahtjeva u tom periodu, porodični status i druge okolnosti vezane za pravo na porodični život. U predmetu Maslov protiv Austrije ta mjerila su dopunjena (23.06.2008. godine), interesom i dobrobitima djeteta, intenzitetom socijalnih i porodičnih veza u državi potpisnici Konvencije i državi u koju se lice upućuje. Uvažavajući navedene kriterijume sud je našao da je samo pozivanje na zakonske odredbe i činjenicu da je tužilac počinio krivično djelo suviše formalistično bez sprovođenja testa srazmjernosti vrijednosti koje

se štite Konvencijom i onih koje se ograničavaju. Za potpunu ocjenu da li tužiočev zahtjev treba prihvatiti, neophodno je procijeniti težinu njegovog negativnog ponašanja, odnosno počinjenih krivičnih djela imajući u vidu protek vremena, ponašanje tužioca u tom periodu, okolnost da je kaznu zatvora izdržao, odnosno da je prije vremena pušten sa izdržavanja kazne, a posebno kakav je njegov sadašnji odnos prema djetetu kada su u pitanju sve obaveze roditelja, posebno obaveza izdržavanja djeteta, te tek nakon toga ocijeniti da li je nužno, kako tužiocu, tako i njegovom djetetu uskratiti konvencijska prava zbog zakonskih ograničenja koja bi bila jača od njihovih interesa.

iv. Pravo na javno okupljanje

Ograničenje slobode javnog okupljanja

Posebno utvrđena pravila za saobraćaj na putevima ne mogu biti derogirana pravom na javno okupljanje, budući da se ono može vršiti samo na način da se njime ne ugrožavaju tuđa prava, što je jedno od osnovnih načela pravnog poretka.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 3001/16 od 04.10.2016. godine:

Članom 6 stav 2 istog zakona je propisano da za javno okupljanje i organizovanje javne priredbe nije prikladan prostor koji se nalazi na udaljenosti 10 metara od objekta u kojem je smještena Vlada Crne Gore, odnosno na udaljenosti 15 metara od objekata u kojima su smješteni Skupština Crne Gore, Predsjednik Crne Gore, i Ustavni sud Crne Gore.

Uvidom u spise predmeta Sud je utvrdio da su tužioci tuženom organu prijavili javno okupljanje koje je zakazano za dan 05.10.2016. godine u Podgorici, ispred zgrade Skupštine Crne Gore, u vremenu od 9h do 17h, kao i istog dana na Zabjelu - Kružni tok kod TC „Laković“, sa zaustavljanjem saobraćaja na pješničkom prelazu u trajanju od sat vremena u intervalu 11 časova do 12 časova, nakon čega bi se protest nastavio na Bulevaru Svetog Petra Cetinjskog i ispred Vlade Crne Gore do 17h.

Odlučujući po podnesenoj prijavi, po nalaženju Suda, tuženi organ je nesporno utvrdio sve odlučne činjenice od značaja za donošenje zakonite odluke, o kojima je u obrazloženju rješenja dao jasne i potpune, koje navodi tužbe

nijesu doveli u sumnju. Tuženi organ na detaljan način obrazlaže svoje činjenične i pravne zaključke koji se odnose na okolnosti da nijesu ispunjeni uslovi da se dozvoli održavanje javnog okupljanja na način, vrijeme i prostor kako su to tužioci tražili u podnesenoj prijavi i time se tužiocima privremeno ograniči sloboda javnog okupljanja. Takođe je data detaljna ocjena na koji način bi usljed postupanja tužilaca na način naveden u podnesenoj prijavi, došlo do ugrožavanja ljudskih prava i sloboda drugih lica, kao i iz kojih razloga nije prikladan prostor za javno okupljanje koji se nalazi na 15 metara od objekta u kojima su smješteni Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore.

Kod takvog stanja stvari tuženi organ je pravilno primijenio materijalno pravo na utvrđeno činjenično stanje. Nakon tumačenja citiranih zakonskih odredbi, potom i primjenom na utvrđeno činjenično stanje, dovođenjem svih odlučnih činjenica u vezu sa materijalnim propisima, ne postoji sumnja u primjenu materijalnog prava od strane tuženog organa. Sljedstveno tome, po ocjeni Suda materijalno pravo nije povrijeđeno na štetu tužilaca, pa su neosnovani navodi tužbe kojima se osporava primjena materijalnog prava od strane tuženog organa. Dakle sve prethodno izloženo ukazuje na zakonitost odluke tuženog organa.

Ovakvoj ocjeni Suda saglasno je i stanovište Velikog vijeća Evropskog suda za ljudska prava izraženo u predmetu K. i drugi protiv Litvanije (predstavka br. 37553/05), da: "Fizičko ponašanje kojim se svjesno ometa saobraćaj i redovni životni tok da bi se ozbiljno poremetile aktivnosti drugih, nije u samoj osnovi te slobode kao ponašanje koje je zaštićeno članom 11 Konvencije". Posebno utvrđena pravila za saobraćaj na putevima ne mogu biti derogirana pravom na javno okupljanje, budući da se ono može vršiti samo na način da se njime ne ugrožavaju tuđa prava što je jedno od osnovnih načela pravnog poretka.

v. Građanska stanja, lične isprave i oružje

Izdavanje pasoša za maloljetno lice

Zahtjev za izdavanje pasoša za maloljetno lice podnosi jedan od roditelja uz pisanu saglasnost drugog roditelja.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1608/15 od 10.02.2016. godine:

Odredbom člana 26 stav 3 Zakona o putnim ispravama („Sl. list CG“, broj 21/08), propisano je da za lice mlađe od 18 godina života ili drugo poslovno nesposobno lice, zahtjev podnosi jedan od roditelja, uz pisanu saglasnost drugog roditelja, odnosno zakonski zastupnik određen u skladu sa zakonom, dok je odredbom člana 28 navedenog zakona propisano da kada roditeljsko pravo vrši jedan od roditelja, zahtjev za izdavanje putne isprave, za putovanje u drugu državu, za lice mlađe od 18 godina podnosi roditelj kojem je lice povjereno na čuvanje ili vaspitanje, uz pisanu saglasnost drugog roditelja. Ako se drugi roditelj protivi izdavanju putne isprave, Ministarstvo postupa na način utvrđen propisima o vršenju roditeljskog prava.

Iz spisa predmeta utvrđuje se da je prvostepeni organ u ponovnom postupku zaključkom Filijale za upravne unutrašnje poslove Plav broj 27-UP-270/14/367/7 od 09.02.2015. godine, odbacio zahtjev tužilje za izdavanje pasoša njenom maloljetnom sinu zbog formalnih nedostataka.

Za izdavanje pasoša, za maloljetno lice, prema Zakonu o putnim ispravama, bilo je neophodno dostaviti pisanu saglasnost drugog roditelja. U postupku koji je prethodio donošenju pobijanog zaključka, prvostepeni organ je cijenio izjavu oca maloljetnog Š. E. od 18.11.2014. godine, kojom je izjavio da nije saglasan da se njihovom maloljetnom sinu izda putna isprava.

Imajući u vidu navedeno i citirane zakonske odredbe, pravilno je postupio tuženi organ kada je odbio žalbu tužioca, dajući u obrazloženju osporenog rješenja jasne razloge o odlučnim činjenicama u ovoj predmetnoj stvari.

Sud je cijenio i navode iznijete u tužbi, posebno one koji se odnose na vršenje roditeljskog prava, ali je našao da su isti neosnovani, jer tužilja i njen suprug nijesu zaključili sporazum o vršenju roditeljskog prava.

Nadležnost za izdavanje putne isprave

Centar za socijalni rad nije nadležan da odlučuje po zahtjevu za izdavanje putne isprave za maloljetno lice.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 4960/18 od 18.05.2020. godine:

Prvostepeni organ je, sa pozivom na Zakon o putnim ispravama i Porodični zakon, utvrdio da JU Centar za socijalni rad za Glavni grad Podgorica i opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi, nije nadležan da odlučuje o

njenom zahtjevu. Takav zaključak prihvata i tuženi organ, navodeći da je prvostepeni postupak pravilno sproveden, a prvostepeno rješenje pravilno i na zakonu zasnovano.

Članom 36 Zakona o upravnom postupku („Sl. list CG“, br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17), propisano je da se stvarna nadležnost javnopravnog organa određuje u skladu sa zakonom kojim se uređuje određena upravna oblast, odnosno u skladu sa zakonom ili drugim propisom kojim se propisuje nadležnost pojedinih organa.

Zakonom o putnim ispravama („Sl. list CG“, br. 21/08, 25/08, 40/11, 39/13, 54/16), uređuju se putne isprave za putovanje crnogorskih državljana u drugu državu, postupak izdavanja i prestanak važenja putnih isprava, kao i druga pitanja od značaja za korišćenje putnih isprava, a odredbama člana 26 člana 27 i člana 28 navedenog zakona, propisan je način podnošenja zahtjeva za izdavanje putne isprave, između ostalog i za maloljetna lica, davanja odobrenja roditelja ili zakonskog zastupnika i davanja saglasnosti drugog roditelja, kada su u pitanju mldb. lica, kao i nadležnost Ministarstva unutrašnjih poslova, za postupanje u konkretnom.

Po ocjeni ovog Suda, imajući u vidu citirane zakonske propise i gornja činjenična utvrđenja, tuženi organ nije počinio povredu pravila upravnog postupka niti povredu koja je od uticaja na rješavanje predmetne upravne stvari kada je odbio žalbu tužilje, niti je povrijeđen zakon na njenu štetu, iz kog razloga je tužbu valjalo odbiti.

Osim navedenog sud ukazuje, da davanje saglasnosti za putovanje mldb. Sina u inostranstvo, predstavlja roditeljsko pravo, pa tužilja može eventualno pred redovnim sudom u skladu sa članom 76 Zakona o vanparničnom postupku („Sl. list RCG“, br. 27/06, „Sl. list CG“, br. 73/10, 20/15, 75/18, 67/19), podnijeti predlog za ograničenje tog roditeljskog prava, odnosno konkretno tražiti oduzimanja prava na davanje saglasnosti za putovanje mldb. djeteta u inostranstvo, za što postoji i sudska praksa u vanparničnom referatu kod redovnih sudova.

Odbijanje zahtjeva za izdavanje pasoša

Crnogorskom državljaninu neće se izdati pasoš ako je protiv njega donijeto rješenje o sprovođenju istrage ili je podignuta optužnica na zahtjev suda odnosno državnog tužioca.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. Broj 1586/12 od 18.12.2020. godine:

Prema članu 38. stav 1 tačka 1 Zakona o putnim ispravama („Sl. list CG“, br. 21/08 i 25/08), organ kojem je podnjet zahtjev za izdavanje putne isprave odbiće zahtjev ako je protiv crnogorskog državljanina donijeto rješenje o sprovođenju istrage ili je podignuta optužnica na zahtjev suda odnosno državnog tužioca.

Iz spisa predmeta, dopisa Višeg suda u Bijelom Polju, Ks. br. 13/10 od 07.05.2012. godine, se utvrđuje, da se kod tog suda, protiv tužioca, vodi krivični postupak po optužnici Vrhovnog državnog tužilaštva – Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije terorizma i ratnih zločina, zbog krivičnog djela zloupotrebe službenog položaja iz člana 416 stav 1 KZ CG.

Kod tako utvrđenog činjeničnog stanja, koje ni tužilac ne osporava, i navedenih zakonskih odredaba, osnovan je zaključak upravnih organa, da tužilac nema pravo na izdavanje putne isprave, pa Sud nalazi da osporenim rješenjem nije povrijeđeno materijalno pravo na štetu tužioca, to je tužbu valjalo odbiti kao neosnovanu.

Sud je cijenio sve navode tužbe, ali je našao da su bez uticaja na drugačiju odluku Suda kod ocjene zakonitosti osporenog rješenja u ovoj upravnoj stvari. Navodi tužioca da Viši sud u svom dopisu nije izdao, kao mjeru nadzora, zabranu izdavanja putne isprave, nijesu od uticaja na drugačiju odluku Suda u ovoj stvari, budući da se protiv istog vodi krivični postupak zbog krivičnog djela zloupotrebe službenog položaja.

Odbijanje odobrenja za nabavku oružja

Odobrenje za nabavku oružja, radi lične bezbjednosti, neće biti izdato licu ukoliko postoji sukob sa okolinom.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 849/19 od 29.09.2020. godine:

Prema razlozima iz obrazloženja osporenog akta, s pozivom na odredbu člana 13 stav 1 tačka 5 Zakona o oružju, žalba tužioca je neosnovana, iz razloga što iz dokaza koji su pribavljeni u prvostepenom postupku proizilazi, da bi oružje moglo biti zloupotrijebljeno.

Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja, po nalaženju sudu u postupku njegovog donošenja nijesu počinjene povrede pravila postupka a na potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje, pravilno je primijenjeno materijalno, pravo tako da se neosnovano navodima tužbe tvrdi suprotno.

U skladu sa članom 13 stav 1 tačka 5 Zakona o oružju („Sl. list CG“, br. 010/15 od 10.03.2015), jedan od opštih uslova za izdavanje odobrenja za nabavku oružja kategorije B fizičkom licu, je da ne postoje druge okolnosti koje ukazuju da bi oružje moglo biti zloupotrebano, a naročito između ostalog i zbog sukoba sa okolinom, dok je članom 15 istog zakona, propisano da radi utvrđivanja postojanja okolnosti koje ukazuju da bi oružje moglo biti zloupotrijebljeno u smislu člana 13 stav 1 tačka 5 ovog zakona, policijski službenik ovlašćen je da traži i prikupi podatke i obavještenja o podnosiocu zahtjeva za izdavanje odobrenja za nabavku oružja i da o prikupljenim podacima sačini službenu zabilješku koja se dostavlja Ministarstvu. Službena zabilješka mora da sadrži detaljne navode, potkrijepljene činjenicama koje nedvosmisleno potvrđuju sadržinu zabilješke.

Kod navedenog stanja stvari i citiranih zakonskih odredi po ocjeni suda, pravilno je postupio tuženi organ kada je žalbu tužioca odbio kao neosnovanu, o čemu obrazloženje pobijanog akta sadrži valjane razloge u pogledu odlučnih činjenica. Ovo iz razloga što je u prvostepenom postupku na nesumnjiv način utvrđeno da bi oružje moglo biti zloupotrijebljeno zbog sukoba sa okolinom, jer je nesporna činjenica da tužilac ima poremećene komšijske odnose, zbog čega su više puta vođeni i prekršajni postupci, pri čemu je neophodno ukazati da za donošenje zakonite odluke u ovoj stvari nije činjenica da li je tužilac u tim postupcima oglašavan krivim, već kao što je to navedeno da postoji sukob sa okolinom.

II. OBLAST JAVNIH FINANSIJA

i. Administrativna taksa

Obveznik administrativne takse

Takseni obveznik ne može biti punomoćnik stranke koji je neposredno preduzeo neku radnju zastupanja, već stranka o čijim se pravima odnosno obavezama odlučuje u upravnom postupku.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 6880/18 od 04.06.2020. godine:

Ispitujući osporeno rješenje u skladu sa odredbom člana 34 Zakona o upravnom sporu („Sl. list CG“, br. 54/16), prema kojoj se zakonitost osporenog upravnog akta ili druge upravne aktivnosti ispituje u granicama tužbenog zahtjeva, pri čemu sud nije vezan razlozima tužbe, ovaj sud nalazi da i pored paušalnih prigovora tužioca koji nemaju konkretne razloge, tužbu valja usvojiti. Neosnovano se tužbom ukazuje da je rješenje tuženog organa nezakonito zbog toga što „opštinska odluka o lokalnim administrativnim taksama nije usklađena sa novim Zakonom o administrativnim taksama“, imajući u vidu da su prvostepeno i osporeno rješenje donijeti na osnovu zakona čija primjena je u konkretnom slučaju neposredna. Naime, primijenjen je Zakon o administrativnim taksama („Sl. list RCG“, br. 55/03, 46/04, 81/05, 2/06 i „Sl. list CG“, br. 22/08, 77/08, 3/09, 40/10, 20/11, 26/11, 56/13, 45/14, 53/16, 37/17) koji je važio, u vrijeme nastanka taksene obaveze, i u vrijeme donošenja prvostepenog rješenja. Međutim, taksena obaveza, suprotno procesnim pravilima, utvrđena je na ime tužioca, kao punomoćnika stranke, a ne stranka koja je izjavila žalbu od 23.04.2018. godine, za koju je potrebno platiti taksu. Ovakvo postupanje predstavlja bitnu povredu pravila upravnog postupka iz člana 22 st. 3 i 5 u vezi člana 51 ZUP-a, jer su obrazloženje i dispozitiv rješenja kontradiktorni i suprotni stanju u spisima predmeta. Tuženi organ u osporenom rješenju nije otklonio navedenu povredu, već je prihvatio razloge prvostepenog organa da je obaveza tužioca na plaćanje administrativne takse utvrđena u skladu sa materijalnim propisima i bez povrede pravila postupka.

Odredbom člana 2 stav 1 pomenutog Zakona o administrativnim taksama, propisano je da je takseni obveznik lice po čijem zahtjevu se postupak pokreće, odnosno vrši radnja predviđena Taksenom tarifom, dok je u članu 51 ZUP-a, određeno da je stranka u upravnom postupku fizičko ili pravno lice na čiji zahtjev je pokrenut upravni postupak, o čijim pravima, obavezama ili pravnim interesima se upravni postupak vodi po službenoj dužnosti ili

koje, radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa, ima pravo da učestvuje u postupku (stav 1). U toku cijelog upravnog postupka javnopravni organ pazi, po službenoj dužnosti, da li lice koje se pojavljuje kao stranka može biti stranka u postupku i da li stranku zastupa njen zakonski zastupnik, odnosno ovlašćeni predstavnik (stav 3). Protiv rješenja donijetog u prvom stepenu ili kad rješenje nije donijeto u zakonom propisanom roku, stranka ima pravo na žalbu, osim ako žalba zakonom nije dozvoljena (član 119 stav 1 ZUP-a). U konkretnoj upravnoj stvari, žalbu koja je taksirana iznosom od 11,00 €, a na koju je obavezan tužilac, izjavila je stranka, čiji punomoćnik je bio M. M. Prvostepeni organ je na plaćanje takse obavezao punomoćnika stranke, koji prema citiranim zakonskim odredbama ne može biti takseni obveznik, već je to stranka koju je ovaj zastupao u postupku pred upravnim organom. Odbijajući žalbu bez ocjene koje se lice pojavljuje kao stranka u smislu člana 51 stav 3 ZUP-a, tuženi organ je povrijedio pravila postupka, zbog kojih je sud tužbu usvojio i osporeno rješenje poništio.

ii. Poreski postupak

Navođenje prethodnog poreskog duga u dispozitivu poreskog rješenja.

Zakonom o poreskoj administraciji nije predviđeno da je prethodni dug poreskog obveznika sastavni dio dispozitiva poreskog rješenja.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1935/15 od 03.03.2016. godine:

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je prvostepeni organ svojim rješenjem tužiocu na ime posjedovanja nepokretnosti - zemljišta i objekata na teritoriji opštine Pljevlja - utvrdio porez na nepokretnosti za period od 1. 1. do 31. 12. 2015. godine, u ukupnom iznosu od 140.259,03 €. Istovremeno se u dispozitivu navodi iznos prethodnog duga, kao i ukupan iznos za uplatu koji čini zbir utvrđene poreske obaveze za 2015. godinu i prethodnog duga. Zakonom o poreskoj administraciji u članu 54 stav 3 taksativno je navedeno šta sve dispozitiv poreskog rješenja treba da sadrži, između ostalog, i nalog za uplatu i rok za uplatu. Pomenutom normom nije predviđeno da je prethodni dug poreskog obveznika sastavni dio dispozitiva poreskog rješenja. Neplaćanje poreskih obaveza u propisanim rokovima može biti samo osnov za preduzimanje mjera prinudne naplate u skladu sa odredbama člana 56-71 citiranog zakona. Imajući u vidu navedeno utvrđenje i citirane zakonske odredbe, Sud nalazi da je prvostepeni organ konstatacijom prethodnog duga u dispozitivu poreskog rješenja i određivanjem ukupnog iznosa za uplatu, koji obuhvata

i prethodni dug, počinio bitnu povredu pravila postupka iz člana 226 stav 2 tačka 7 u vezi sa članom 202 Zakona o opštem upravnom postupku.

Ocjena zakonitosti poreskog rješenja u postupku ispitivanja zakonitosti akta o prinudnoj naplati poreza

U postupku prinudnog izvršenja se ne može ispitivati zakonitost rješenja o utvrđivanju poreske obaveze.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1835/15 od 02.02.2016. godine:

Odredbom člana 273 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da se u postupku administrativnog izvršenja može izjaviti žalba koja se odnosi samo na izvršenje i njome se ne može pobijati pravilnost rješenja koje se izvršava. Odredbom člana 264 stav 3 tačka 4 ZUP-a, propisano je da prvostepeno rješenje postaje izvršno dostavljanjem stranci ako žalba ne odlaže izvršenje. Članom 54 stav 5 Zakona o poreskoj administraciji utvrđeno je da žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

Iz spisa predmeta proizlazi da je tužiocu utvrđena poreska obaveza, rješenjem prvostepenog organa od 01.08.2014. godine, u iznosu od 23.24 €, sa navedenim prethodnim dugom od 127.42 €. Ovo rješenje postalo je izvršno 30.11.2014. godine. Kod takvog stanja stvari, prvostepeni organ bio je ovlašćen da saglasno odredbi člana 56 Zakona o poreskoj administraciji, pokrene postupak prinudne naplate, jer tužilac dospjele obaveze nije platio u ostavljenim rokovima.

U postupku prinudnog izvršenja drugostepeni organ, a ni sud u upravnom sudskom postupku nijesu ovlašćeni da se bave zakonitošću rješenja o utvrđivanju poreske obaveze. Prema tome, ova upravna stvar je raspravljena i riješena na zakonit način, zbog čega navodi tužbe nijesu mogli imati uticaja na drugačije opredjeljenje suda.

Zastarjelost poreskog potraživanja

Relativni rok utvrđivanja poreskog potraživanja zastarijeva u roku od pet godina, a apsolutni u roku od 10 godina od isteka godine u kojoj je porez trebalo utvrditi.

Iz obrazloženja presude Vrhovnog suda, Uvp. broj 474/20 od 08.10.2020. godine:

Iz spisa predmeta proizilazi da je tužilac obavezan da plati porez na nepokretnosti za 2013.godinu za sekundarni stambeni objekat stan na kat. parc. 140 KO D.L. I. n. br. 423, PD 13 u ukupnom iznosu od 167,57€, jer je na dan 01. januara 2013. godine, bio vlasnik predmetne nepokretnosti, a iz akta M.U.P. br. 24-UPJ-206 17/8577/2, proizilazi da je njegovo prebivalište počev od 12.04.1982. godine u M.

Odredbom člana 10. Zakona o porezu na nepokretnost propisano je šta ne može biti predmet oporezivanja. Odlukom o porezu na nepokretnost ("Sl. list CG"- opštinski propisi br. 4/12), uvodi se porez na nepokretnosti koje se nalaze na teritoriji opštine Tivat, utvrđuje se stopa poreza na nepokretnosti, korektivni koeficijenti za utvrđivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti, kao i vršenje poslova utvrđivanja, naplate i kontrole poreza (član 1), dok su članom 10 određena poreska oslobođenja.

Članom 3. Zakona o porezu na nepokretnost, propisano je da se porez na nepokretnosti plaća na nepokretnosti koje se nalaze na teritoriji CG, a koje nijesu izuzete ovim zakonom, dok je stavom 2 određeno da se nepokretnostima iz stava 1 ovog člana smatraju: zemljište (građevinsko, šumsko, poljoprivredno i ostalo); građevinski objekti (poslovni, stambeni, stambeno-poslovni i drugi objekti); posebni djelovi stambene zgrade (stanovi, poslovne prostorije, podrumi, garaže, odnosno garažna mjesta i dr.). Članom 4 istog zakona određeno je da je obveznik poreza na nepokretnosti vlasnik nepokretnosti upisan u katastru nepokretnosti, odnosno drugoj evidenciji nepokretnosti na dan 1. januara godine za koju se porez utvrđuje.

Imajući u vidu citirane zakonske propise i stanje u spisima predmeta, pravilno nalazi Upravni sud u pobijanoj presudi, da je osporeno rješenje zakonito i za to daje jasne razloge, koje prihvata i ovaj sud.

Osnovano Upravni sud zaključuje, da ni Zakon o porezu na nepokretnost, kao ni Odluka o porezu na nepokretnost ne predviđaju poresko oslobođenje prema stepenu izgrađenosti nepokretnosti koja može biti predmet oporezivanja. To može biti samo, kako to predviđa Odluka o porezu na nepokretnost ("Sl. list CG"- opštinski propisi br. 4/12), kriterijum koji se uzima u obzir prilikom utvrđivanja visine poreske obaveze, a što je i učinjeno prvostepenim rješenjem, jer je po osnovu kvaliteta objekta utvrđen broj bodova prema članu 7 Odluke na šta je primijenjen odgovarajući koeficijent kvaliteta u skladu sa pomenutim članom.

Neosnovani su navodi podnietog zahtjeva kojima se tvrdi da je u konkretnoj stvari nastupila relativna zastarjelost naplate poreza, jer je poreski organ porešku obavezu utvrdio rješenjem od 01.06.2013.godine, a isto je uručeno pore-

skom obvezniku 12.06.2017.godine. Ovo sa razloga što je u konkretnom slučaju riječ o utvrđivanju poreza, a utvrđivanje poreza saglasno članu 100 Zakona o poreskoj administraciji zastarjeva u roku od 5 godina od isteka godine u kojoj je tu obavezu trebalo utvrditi. Kako je porez utvrđen za 2013. godinu, to se rokovi zastarjelosti računaju od 01.01.2014.godine, što znači da do dana uručenja rješenja nije nastupila relativna zastarjelost, dok apsolutni rok zastarjelosti nastupa u roku od 10 godina od isteka godine u kojoj je porez trebalo utvrditi, naplatiti, odnosno u kojoj je izvršena preplata (član 103. Zakona o poreskoj administraciji), a koji kako se to nesumnjivo utvrđuje pobijanom presudom nije istekao.

Zakonito dostavljanje poreskog rješenja kao uslov za pokretanje postupka prinudne naplate poreza

Neophodan uslov za pokretanje postupka izvršenja i donošenja akta o dozvoli izvršenja prema odredbama člana 264 i člana 271 Zakona o opštem upravnom postupku, je činjenica da je određeno rješenje postalo izvršno, a ono svojstvo izvršnosti stiče pod uslovima i na način navedenim u pomenu-toj odredbi člana 264.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 4733/18 od 23. 5. 2019. godine:

Iz spisa predmeta proizilazi da je prvostepeni organ donio zaključak o prinudnoj naplati poreza na nepokretnosti u iznosu od 90,47€, iz razloga što imenovana nije platila u zakonom propisanom roku, porez na nepokretnosti utvrđen rješenjem broj 15-422/11-54603. Tužilja je u žalbi na prvostepeni zaključak isticala da rješenje o utvrđenom porezu kao i zaključak o prinudnoj naplati nijesu dostavljeni u skladu sa odredbama o dostavljanju, pa rješenje nije postalo pravosnažno i izvršno da bi se po istom mogao donijeti zaključak o prinudnoj naplati. Tuženi organ u osporenom rješenju nalazi da je ovaj navod neosnovan, iz razloga što je rješenje broj 15-422/12-54603 koje je postalo izvršno dana 30.11.2011. godine, kojim je tužilji utvrđen porez, uredno dostavljeno stranci, o čemu u spisima postoji dokaz - ovjerena kopija dostavnice, svojeručno potpisana od strane primaoca.

Po nalaženju ovog suda, ovako dato obrazloženje je nejasno, nerazumljivo i ne sadrži valjane razloge u smislu člana 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku. Naime, u obrazloženju prvostepenog zaključka prvostepeni organ navodi da je postalo izvršno rješenje o porezu tog organa broj 15-422/12-54603 od 25.05.2011. godine, kojim je tužilji utvrđen iznos poreza na nepokretnosti za 2011. godinu, jer tužilja kao poreski obveznik nije u zakonskom roku izmirila poresku obavezu utvrđenu tim rješenjem, pa je u

skladu sa članom 56 Zakona o poreskoj administraciji pokrenut postupak prinudne naplate. Tuženi organ u obrazloženju osporenog rješenja prihvata razloge prvostepenog organa.

Neophodan uslov za pokretanje postupka izvršenja i donošenja zaključka o dozvoli izvršenja prema odredbama člana 264 i člana 271 Zakona o opštem upravnom postupku, je činjenica da je određeno rješenje postalo izvršno, a ono svojstvo izvršnosti stiče pod uslovima i na način navedenim u pomenutoj odredbi člana 264.

Po ocjeni suda stanje u spisima predmeta ne predstavlja pouzdan osnov za zaključak da je rješenje prvostepenog organa broj 15-422/12-54603 od 25.05.2011. godine, postalo izvršno.

Naime, odredbe čl. 70 - 77 Zakona o opštem upravnom postupku, propisuju na koji način se može vršiti dostavljanje pismena strankama u upravnom postupku. U članu 76 stav 1 navedenog zakona, između ostalog, propisano je da se dostavljanje mora izvršiti lično licu kome je pismeno namijenjeno kada se radi o rješenju, zaključku ili drugom pismenu od čijeg dostavljanja počinje teći rok koji se ne može produžavati.

Iz spisa predmeta proizilazi da je rješenje Uprave lokalnih javnih prihoda broj 15-422/1254603 od 25.05.2011. godine, koje je upućeno tužilji uručeno "rođaku" dana 27.06.2011. godine, kako je to konstatovano na dostavnici. Tuženi organ u obrazloženju osporenog rješenja konstatuje da se iz dostavnice koja se nalazi u spisima predmeta utvrđuje da je rješenje Uprave lokalnih javnih prihoda broj 15-422/12-54603 od 25.05.2011. godine, dostavljeno tužilji dana 27.06.2011. godine, o čemu se u spisima predmeta nalazi dokaz - ovjerena kopija dostavnice svojeručno potpisana od strane primaoca, što je suprotno odredbama čl. 70 - 77 Zakona o opštem upravnom postupku.

Imajući u vidu citirane zakonske propise i stanje u spisima predmeta, po stanovištu Suda, tužilji nije po zakonu izvršeno uručenje rješenja, zbog čega je Sud tužbu uvažio i osporeno rješenje poništio.

Obaveza navođenja poreskog rješenja u aktu o pokretanju postupka prinudne naplate poreza

U dispozitivu prvostepenog poreskog akta, kojim je pokrenut postupak prinudne naplate dospjelih obaveza, mora se precizirati rješenje kojim su te poreske obaveze utvrđene.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 3073/17 od 20.02.2018. godine:

Iz spisa predmeta proizlazi da je prvostepeni organ donio zaključak o prinudnoj naplati 07. 07. 2016. godine, u kojem se navodi da tužilac u zakonskom roku nije platio poresku obavezu, kao ni u roku ostavljenom Zaključkom o prinudnoj naplati Poreske uprave - Područna jedinica Bar, od 28.05.2013. godine, koji je tužiocu uručen 12.06.2013. godine, a koji je postao izvršan 27.06.2013. godine. Međutim, dispozitivom prvostepenog zaključka, pokrenut je postupak prinudne naplate dospjelih obaveza, po osnovu poreza na promet nepokretnosti, ali bez preciziranja rješenja kojim su te obaveze utvrđene, što je protivno članu 57 stav 1 tačka 1 Zakona o poreskoj administraciji ("Sl. list RCG", broj 65/01 i 80/04 i "Sl. list CG", broj 28/12 i 8/15).

Kod naprijed iznijetog, ovaj Sud je našao da je osporeno rješenje donijeto uz povrede pravila postupka propisane članom 226 stav 2 tačka 7 Zakona o opštem upravnom postupku, jer je dispozitiv neodređen, a kao takav je protivrječan i razlozima obrazloženja koji su nerazumljivi, tako da se pouzdano ne može ocijeniti njegova zakonitost, iz kojih razloga je tužbu valjalo usvojiti i osporeno rješenje poništiti.

Odlučivanje o zahtjevu stranog lica za oslobađanje od plaćanja poreza na promet nepokretnosti

Porez na promet nepokretnosti ne plaćaju lica punoljetni državljani Crne Gore, sa prebivalištem na teritoriji Crne Gore, koji prvi put stiču stambenu zgradu ili stan radi rješavanja stambenih potreba, za površinu koja iznosi do 20 m² po članu domaćinstva, pod uslovom da nemaju stambenu zgradu ili stan u svojini na teritoriji Crne Gore.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 2823/15 od 24.02.2016. godine:

Odredbom člana 12 stav 1 tačka 4 Zakona o porezu na promet nepokretnosti ("Sl. list CG", br. 36/13), propisano je da porez na promet nepokretnosti ne plaćaju lica punoljetni državljani Crne Gore, sa prebivalištem na teritoriji Crne Gore, koji prvi put stiču stambenu zgradu ili stan radi rješavanja stambenih potreba, za površinu koja iznosi do 20 m² po članu domaćinstva, pod uslovom da nemaju stambenu zgradu ili stan u svojini na teritoriji Crne Gore. Odredbom člana 15 stav 1 Zakona propisano je da poreska obaveza nastaje danom zaključenja ugovora, odnosno drugog pravnog posla kojim se stiče nepokretnost.

Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja, sud nalazi da su upravni organi poštujući pravila upravnog postupka, na pravilno utvrđeno činjenično stanje pravilno primijenili odgovarajuće materijalno pravo. Tuženi organ postupio je u skladu sa članom 240 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku.

Iz spisa predmeta proizlazi da je tužilac zaključio ugovor o kupoprodaji dana 03.11.2014. godine, o kupovini stana koji se nalazi na katastarskoj parceli broj 5711/1, upisan u listu nepokretnosti broj 2285 KO Novi Bar, za iznos od 36.000 €. Rješenjem Poreske uprave Područna jedinica Bar, u postupku po službenoj dužnosti, utvrđen je porez na promet nepokretnosti u iznosu od 1.518,00 €. Donošenju prvostepenog rješenja prethodilo je utvrđivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti, koja je utvrđena na osnovu izvršene procjene vještaka građevinske struke, prema zapisniku od 25.11.2014. godine. Tužilac je saslušan pred Poreskom upravom Područna jedinica Bar, dana 30.07.2015. godine. Poreska osnovica poreza na promet nepokretnosti je utvrđena u visini vrijednosti nepokretnosti u iznosu od 50.600 €, koja je utvrđena na osnovu člana 10, stav 1 i 3 Zakona o porezu na promet nepokretnosti, pa je primjenom stope od 3%, shodno članu 11 istog zakona utvrđen porez na promet nepokretnosti u navedenom iznosu.

Imajući u vidu citirane zakonske propise i utvrđeno činjenično stanje, po stanovištu suda, donošenjem osporenog rješenja nije povrijeđen zakon na štetu tužioca, zbog čega je sud tužbu odbio kao neosnovanu.

Navodi tužioca u tužbi, da kao lice sa stalnim nastanjenjem ima sva prava kao i državljanin Crne Gore, osim biračkog prava, ne mogu se prihvatiti, jer je odredbom člana 12 stav 1 tačka 4 Zakona o porezu na promet nepokretnosti propisano da državljanin Crne Gore, pod određenim uslovima, ima pravo na poreske olakšice, a iz spisa predmeta i izjave samog tužioca, nesporo je da imenovani nije državljanin Crne Gore.

Oporezivanje za vlasništvo na stambenom objektu koji se nalazi van mjesta prebivališta vlasnika

Sekundarnim stambenim objektom se ne smatra stambeni objekat, odnosno stan poreskog obveznika kojem je to jedini stambeni objekat odnosno stan na teritoriji Crne Gore.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 5813/18 od 09.10.2019. godine:

Prvostepeni organ svoju odluku u pogledu karaktera stambenog prostora zasniva na činjenici da tužilja nema prebivalište u opštini Budva, a što je utvrđe-

no obavještenjem MUP-a – Filijala za građanske stvari i lične isprave Budva od 25.05.2018. godine, a da je uvidom u katastarsku bazu utvrđeno da je sporni objekat vlasništvo imenovane. Tuženi organ je prihvatio razloge prvostepenog rješenja, cijeneći da je postupak koji je prethodio donošenju osporenog rješenja pravilno sproveden i da je rješenje pravilno i na zakonu zasnovano. Osnov za donošenje ovakve odluke tuženi organ nalazi u činjenici da tužilja ima prebivalište u Kotoru, Dobrota bb, te da predmetna nepokretnost ne predstavlja stalno mjesto stanovanja vlasnika nepokretnosti, cijeneći da stambene jedinice koje nijesu prebivalište ili mjesto stalnog nastanjenja poreskog obveznika, bez obzira da li su primarne ili sekundarne, imaju tretman sekundarnih stambenih objekata i mogu se oporezivati po uvećanoj poreskoj stopi.

Odredbom člana 9c stav 4 Zakona o porezu na nepokretnost ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 065/01 od 31.12.2001, 069/03 od 25.12.2003, Službeni list Crne Gore", br. 075/10 od 21.12.2010, 009/15 od 05.03.2015, 044/17 od 06.07.2017), koji je bio na snazi u vrijeme utvrđivanja poreske obaveze, propisano je da se sekundarnim stambenim objektom u smislu ovog zakona ne smatra stambeni objekat, odnosno stan poreskog obveznika kojem je to jedini stambeni objekat odnosno stan na teritoriji Crne Gore, što tuženi nije imao u vidu i u tom smislu ovu okolnost ispitao, a u spisima nema dokaza da li je predmetna nepokretnost jedini stambeni objekat na teritoriji Crne Gore u vlasništvu tužilje kao poreskog obveznika. Naime, u spisima predmeta izuzev potvrde MUP-a – Direktorata za građanska stanja i lične isprave o mjestu prebivališta tužilje, ne postoji dokaz o postojanju ili nepostojanju stambenog objekta u vlasništvu tužilje na trenutno prijavljenom mjestu prebivališta ili negdje drugo na teritoriji Crne Gore.

Kod navedenog stanja stvari, po ocjeni suda, pravilno se tužbom ukazuje da je osporeno rješenje nezakonito, jer je zbog pogrešnog pravnog pristupa tuženog organa ostalo nepotpuno utvrđeno činjenično stanje od kog zavisi pravilna primjena materijalnog propisa. Kako je tuženi nejasnim i nerazumljivim obrazloženjem u odnosu na činjenično stanje doveo u pitanje pravilnost rješavanja same upravne stvari, njegovo rješenje je trebalo poništiti.

Razlikovanje poreskog obveznika i poreskog isplatioca prilikom utvrđenja poreza na dohodak fizičkog lica

"Poreski isplatilac, odnosno posrednik" je lice koje je, u skladu sa poreskim propisima, dužno da od drugog lica obustavom ili na neki drugi način naplati porez i da ga uplati na odgovarajući uplatni račun.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1207/16 od 03.03.2017. godine:

Odredbom člana 2 stav 1 Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica propisano je da je poreski obveznik poreza na dohodak, rezidentno odnosno nerezidentno lice koje ostvari dohodak iz izvora utvrđenih ovim zakonom.

Iz dispozitiva prvostepenog rješenja, tužiocu je utvrđen porez na dohodak fizičkih lica u iznosu od 55.705,00€, dok u obrazloženju rješenja tuženi organ navodi da tužilac nije zadužen kao poreski obveznik, već isplatilac prihoda, saglasno odredbi člana 46 stav 1 Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica.

Međutim tuženi organ je, osim što se poziva na član 46 stav 1 Zakona o porezu na lični dohodak, bio dužan odgovoriti na navod tužioca da u konkretnom nije poreski obveznik shodno članu 4 Zakona o poreskoj administraciji kojom se određuje pojam poreskog isplatioca, odnosno posrednika, i istim je propisano da je "poreski isplatilac, odnosno posrednik" lice koje je, u skladu sa poreskim propisima, dužno da od drugog lica obustavom ili na neki drugi način naplati porez i da ga uplati na odgovarajući uplatni račun. Prednje tim prije što je u dispozitivu prvostepenog rješenja navedeno da je tužiocu, kao pravnom licu, utvrđena obaveza poreza na dohodak fizičkih lica, a ne obaveza isplate ovog poreza.

Kod ovakvog stanja stvari, po ocjeni suda, donošenjem osporenog rješenja, počinjena je povreda pravila postupka iz člana 203 stav 2 u vezi sa članom 240 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku, što je nadalje dovelo do posljedice u vidu bitne povrede pravila postupka iz člana 226 stav tačka 7 istog zakona, budući da dati razlozi u osporenom rješenju ne upućuju na odluku izraženu dispozitivom.

Obaveza plaćanja PDV-a

Okolnost da tužilac nije registrovan za obavljanje bilo kakve djelatnosti kod bilo kog organa, niti ima odobrenje za obavljanje bilo kakve djelatnosti, ne može predstavljati smetnju za njegovo svojstvo obveznika PDV-a.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 716/18 od 05.02.2020. godine:

U pogledu spornog pitanja mogućnosti da tužilac bude obveznik poreza na dodatu vrijednost, sud je imao vidu kako prigovore tužioca da nije registrovan za obavljanje bilo kakve djelatnosti kod bilo kog organa i pitanje iznosa ostvarenog prihoda što bi po njegovoj ocjeni predstavljalo smetnju za odluku da

bude obavezan po osnovu PDV-a, tako i odredbe Zakona o PDV-u i Pravilnika o primjeni Zakona o porezu na dodatu vrijednost. Odredbom člana 13 stav 1 i 2 Zakona o PDV-u određeno da je poreski obveznik svako lice koje na bilo kojem mjestu samostalno obavlja bilo koju poslovnu djelatnost iz stava 2 ovog člana, bez obzira na namjenu ili ishod te djelatnosti, kao i da se korišćenje materijalne i nematerijalne imovine (imovinskih prava) u svrhu trajnog ostvarivanja prihoda smatra poslovnom djelatnošću. Isto tako članom 24 stav 1 i 2 Pravilnika o primjeni zakona o porezu na dodatu vrijednost je određeno da je poreski obveznik svako pravno ili fizičko lice koje nezavisno (samostalno) obavlja djelatnost, u skladu sa propisima, nezavisno od toga da li je upisano u odgovarajući registar ili drugu propisanu evidenciju, te da poreski obveznik obavlja djelatnost samostalno, ako je obavlja za svoj račun i na svoju odgovornost. Članom 2 stav 1 i 2 Pravilnika normirano da je predmet oporezivanja svaki promet (u daljem tekstu: isporuka) proizvoda i usluga obavljen u zemlji uz naknadu koji u okviru obavljanja svoje djelatnosti izvrši poreski obveznik radi ostvarivanja prihoda, uvoz proizvoda, kao i upotreba proizvoda i usluga u neposlovne svrhe, ako su ispunjeni ostali Zakonom propisani uslovi, a da samostalnost, trajnost i namjera ostvarenja prihoda moraju postojati istovremeno. Stavom 2 navedenog člana određeno je da poreski obveznik obavlja djelatnost samostalno ako je obavlja za svoj račun i na ličnu odgovornost, a da je bitno obilježje oporezive isporuke je međusobna uzročna veza između isporuke i naknade. Članom 42 stav 1 propisano je da izuzetno od člana 13 stav 1 ovog zakona, lice koje za posljednjih 12 mjeseci ostvari promet proizvoda, odnosno usluga u vrijednosti koja ne prelazi, odnosno nije vjerovatno da će preći iznos od 18 000 € nije poreski obveznik u smislu ovog zakona, dok je stavom 3 određeno lice iz stava 1 ovog člana može nadležnom poreskom organu, po svom nahođenju, podnijeti zahtjev za otpočinjanje obračunavanja i plaćanja PDV, te da poreski organ, na osnovu pismenog zahtjeva, donosi rješenje o upisu u registar za plaćanje PDV za period koji ne može biti kraći od tri godine. Članom 55 istog zakona propisano je lice koje po prvi put postaje, odnosno može postati poreski obveznik dužno je poreskom organu podnijeti prijavu za registraciju, najkasnije do 20 dana kalendarskog mjeseca koji slijedi mjesec u kojem je izvršilo, odnosno postoji vjerovatnoća da će izvršiti promet proizvoda, odnosno usluga u visini koja prelazi iznos iz člana 42 stav 1 ovog zakona. Svojstvo poreskog obveznika se stiče danom koji poreski organ utvrdi u rješenju o registraciji za PDV, koje izdaje u roku od sedam dana od prijema prijave.

Polazeći od sadržine citiranih propisa kojim su definisani kumulativni uslovi koji moraju biti ostvareni za obavezivanje određenog lica porezom po osnovu PDV, sud nalazi da su u konkretnom ispunjeni uzimajući u obzir utvrđene činjenice, pa nijesu osnovani prigovori kojim tužilac tvrdi drugačije. Davanje u zakup nepokretnosti i ostvareni prihod po tom osnovu, a kod činjenice

da je izvršio dobrovoljnu registraciju za PDV, rješenje br. 30/31-08513-5 od 29.01.2009. godine prema kojem je stekao svojstvo obveznika za PDV, kvalifikuju tužioca kao obveznika poreza na dodatu vrijednost. Okolnost da tužilac nije registrovan za obavljanje bilo kakve djelatnosti kod bilo kog organa, niti ima odobrenje za obavljanje bilo kakve djelatnosti, ne može predstavljati smetnju za njegovo svojstvo obveznika PDV, kako to i predviđa član 24 Pravilnika. Isti je slučaj i sa visinom ostvarenog prihoda determinisanom u vidu uslova od 18.000€, jer kako pravilno i u tom pravcu tuženi izvodi zaključak, činjenica da je tužilac izvršio dobrovoljnu registraciju za PDV u smislu člana 42 Zakona o PDV, uz ostvaren uslov da obavlja oporezivu djelatnost - promet usluga izdavanja u zakup poslovnog prostora, podrazumijeva ostvaren osnov za obavezivanje po osnovu PDV. Zakon o PDV pravi jasnu razliku između obavezne registracije po osnovu PDV u slučaju ostvarenog prihoda od preko 18.000€ (član 53 stav 3) i dobrovoljne registracije kada nije premašen taj iznos (član 42 stav 3), pa se kod značenja tih određenja, ne mogu navodima tužbe dovesti u pitanje činjenično i pravno utvrđenje upravnih organa.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 114/20)

Uticaj prestanka važenja poreskog propisa na zakonitost pravosnažnog poreskog rješenja

Prestanak važenja poreskog propisa, uslijed odluke Ustavnog suda kojom je utvrđeno da propis nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom, ne može biti od uticaja na zakonitost poreskog rješenja koje je postalo pravosnažno prije stupanja na snagu takve odluke Ustavnog suda.

Iz obrazloženja presude Vrhovnog suda, Uvp. broj 1418/19 od 11.12.2019. godine:

Iz spisa predmeta proizilazi da je rješenjem prvostepenog organa, broj 12-428/16-UIP2-54473 od 07.11.2016. godine, tužiocu utvrđen porez na nepokretnosti za 2016. godinu, u iznosu od 69.174,38 €, i to na osnovu Odluke o porezu na nepokretnosti ("Sl. list CG-opštinski propisi", broj 40/12, 39/14, 19/15), koja je izmijenjena i dopunjena Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o porezu na nepokretnosti ("Sl. list CG-opštinski propisi", broj 50/15 od 31.12.2015. godine), kojom je u članu 9 bilo određeno da stupa na snagu danom objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore-opštinski propisi". Citirana odredba ukinuta je Odlukom Ustavnog suda Crne Gore U-II br. 27/16 od 29.12.2016. godine, koja je objavljena u "Službenom listu Crne Gore", broj

23/17 od 07.04.2017. godine. Tužilac je dana 04.05.2017. godine, pozivom na odredbu člana 67 Zakona o Ustavnom sudu, prvostepenom organu podnio zahtjev za izmjenu rješenja tog organa broj 12-428/16-UPI2-54473 od 07.11.2016. godine. Prema obrazloženju prvostepenog organa podnijeti zahtjev je neosnovan iz razloga što je rješenje od 07.11.2016. godine, kojim je tužiocu utvrđen porez na nepokretnosti, postalo pravosnažno prije objavljivanja Odluke Ustavnog suda, a u skladu sa članom 152 stav 2 Ustava Crne Gore, zakon i drugi propis, odnosno pojedine njihove odredbe, za koje je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nijesu saglasne sa Ustavom ili Zakonom, ne mogu se primjenjivati na odnose koji su nastali prije objavljivanja odluke Ustavnog suda ako do toga dana nijesu pravosnažno riješeni i da je tužilac izmirio utvrđenu poresku obavezu.

Činjenica da je tužiocu porez na nepokretnost utvrđen pravosnažnim rješenjem dana 07.11.2016. godine primjenom Odluke o porezu na nepokretnosti ("Sl. list CG-opštinski propisi", broj 40/12, 39/14, 19/15), koja je izmijenjena i dopunjena Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o porezu na nepokretnosti ("Sl. list CG-opštinski propisi", broj 50/15 od 31.12.2015. godine), kojom je u članu 9 bilo određeno da stupa na snagu danom objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore-opštinski propisi". Nije sporno da je odredba člana 9 ukinuta Odlukom Ustavnog suda Crne Gore U-II br. 27/16 od 29.12.2016. godine, i objavljena u "Službenom listu Crne Gore", broj 23/17 od 07.04.2017. godine.

Rješenje po kojem je tužiocu utvrđen porez na nepokretnost za 2016. godinu, bilo je pravosnažno (07.11.2016. godine), prije nego što je Odlukom Ustavnog suda Crne Gore U-II br. 27/16 od 29.12.2016. godine, (koja je objavljena u "Službenom listu Crne Gore", broj 23/17 od 07.04.2017. godine), ukinuta odredba čl.9 Odluke na osnovu koje je utvrđen porez, pravilno je postupio Upravni sud kada je sa tih razloga odbio tužbu, jer pravno dejstvo ukidanja djeluje samo ubuduće, a ukinuta odredba je prestala da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda u "Službenom listu Crne Gore" tj. 07.04.2017. godine.

Uticaj prestanka važenja poreskog propisa na zakonitost pravosnažnog poreskog rješenja

Ukoliko je Ustavni sud ukinuo odredbu zakona koja predstavlja pravni osnov za donošenje podzakonskog akta, taj podzakonski akt se ne može primijeniti prilikom određivanja poreza na nepokretnost.

Iz obrazloženja presude Vrhovnog suda, Uvp. broj 79/20 od 12.03.2020. godine:

Odlukom Ustavnog suda Crne Gore U-I. br. 12/15 od 28.02.2019. godine, koja je objavljena u "Službenom listu Crne Gore" br. 31/2019 od 03.06.2019. godine ukinuta je, između ostalih, odredba čl. 9f Zakona o porezu na nepokretnosti i prestala da važi danom objavljivanja iste.

Odredbom člana 152 st. 2 Ustava Crne Gore je propisano da se zakoni, odnosno njihove pojedine odredbe za koje je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nijesu saglasne sa Ustavom ili zakonom ne mogu primjenjivati na odnose koji su nastali prije objavljivanja odluke Ustavnog suda ako do tog dana nijesu pravosnažno riješeni, dok je saglasno članu 99 st. 2 ZUP-a pravosnažno rješenje koje se više ne može pobijati u upravnom sporu, a što znači da rješenje o utvrđivanju poreza u vrijeme donošenja označene presude Upravnog suda Crne Gore nije bilo pravosnažno.

Kod gornjih odredbi i činjenice da je navedena odluka Ustavnog suda objavljena prije donošenja pobijane presude, očigledno je da je istom povrijeđeno materijalno pravo kada je osporeno rješenje ocijenjeno zakonitim i pored činjenice da je zakonska odredba s pozivom na koju je donijeto objavljivanjem odluke Ustavnog suda prestala da važi.

Sa iznijetih razloga valjalo je uvažiti zahtjev za ispitivanje sudske odluke i s pozivom na čl. 47 st. 1 i 2 ZUS-a preinačiti presudu Upravnog suda Crne Gore U. br. 7610/18 od 24.12.2018. godine na način kako je to učinjeno izrekom ove presude.

S obzirom da je u konkretnom slučaju poništeno rješenje kojim je utvrđena poreska obaveza, to se moralo poništiti i rješenje kojim je odlučeno o prinudnoj naplati dospjelih, a neizmirenih poreskih obaveza, odnosno preinačiti presudu Upravnog suda Crne Gore U. br. 8004/18 od 16.01.2020.godine, a s pozivom na naprijed navedene zakonske odredbe.

Prilikom ponovnog odlučivanja upravni organi će donijeti nova zakonita rješenja u skladu sa navodima ove presude.

iii. Carinski postupak

Povraćaj carinskog duga

Zahtjev za povraćaj carinskog duga podnosi se u roku od tri godine od dana kada je dužnik obaviješten o iznosu duga.

Uslovi za povraćaj carinskog duga predviđeni su odredbom člana 228 stav 1 Carinskog zakona ("Sl. list RCG", broj 7/02... 66/06 i "Sl. list CG", br. 21/08 i 62/13), kojim je propisano da se povraćaj uvoznog carinskog duga vrši do iznosa za koji se dokaže da u trenutku plaćanja nije trebalo platiti, dok je stavom 4 predviđeno da će uvozni carinski dug biti vraćen ili otpisan nakon podnošenja zahtjeva carinarnici, u roku od 3 godine od dana kada je dužnik obaviješten o iznosu duga.

Prvostepeni organ nalazi da je tužilac, nakon podnošenja predmetne deklaracije od 21.08.2008. godine, Carinskoj ispostavi Terminal Kotor, prihvatanjem deklaracije i puštanjem robe, obaviješten o iznosu carinskog duga, propustio da u propisanom roku od tri godine, podnese zahtjev kojim bi dokazao da isti u trenutku plaćanja nije trebalo platiti u utvrđenom iznosu, te je zaključkom odbacio zahtjev. Prihvatajući razloge prvostepenog organa, tuženi je žalbu tužioca ocijenio neosnovanom i istu osporenim rješenjem odbio.

Ispitujući zakonitost osporenog rješenja sud nalazi da je tuženi počinio povredu postupka iz člana 240 stav 2 u vezi sa članom 203 Zakona o opštem upravnom postupku, jer nije ocijenio navode žalbe vezane za datum podnošenja zahtjeva, što je u konkretnom, imajući u vidu datum prihvatanja deklaracije, bilo od uticaja na odlučivanje.

Tužilac je u žalbi isticao da je zahtjev za povraćaj više plaćene carinske obaveze podnio 19.08.2011. godine, tražeći povraćaj za 64 deklaracije, kojim je bila obuhvaćena i predmetna deklaracija i da je postupajući po aktu prvostepenog organa od 19.08.2011. godine, kojim je traženo da izvrši dopunu postupka na način što će za svaku deklaraciju podnijeti posebni zahtjev, podnio zahtjev 02.09.2011. godine. Nasuprot odredbi člana 240 stav 2 pomenutog zakona, tuženi ove navode žalbe ne cijeni, što je, imajući u vidu zahtjev od 02.09.2011. godine, datum podnošenja deklaracije i odredbu člana 57 stav 2 ZUP-a, bilo od uticaja na utvrđivanje blagovremenosti podnijetog zahtjeva. Zbog učinjenih povreda postupka koje su bilo od uticaja na rješavanje, sud je tužbu uvažio i osporeno rješenje poništio.

Obavješćavanje o iznosu carinskog duga

Smatra se da je carinskom obvezniku saopšten iznos carinskog duga ako je prihvaćena carinska deklaracija u kojoj je sam dužnik obračunao i iskazao iznos carinskog duga, što znači da u tom slučaju carinarnica nema obavezu dostavljanja posebnog obavještenja o iznosu carinskog duga.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 2334/14 od 30.01.2015. godine:

Uslovi za povraćaj carinskog duga predviđeni su odredbom člana 228. stav 1. Carinskog zakona ("Sl. list RCG", broj 7/02... 66/06 i "Sl. list CG", broj 21/08), kojim je propisano da se povraćaj uvoznog carinskog duga vrši do iznosa za koji se dokaže da u trenutku plaćanja nije trebalo platiti, dok je stavom 4. predviđeno da će uvozni carinski dug biti vraćen ili otpisan nakon podnošenja zahtjeva carinarnici, u roku od 3 godine od dana kada je dužnik obaviješten o iznosu duga.

Tužilac je zahtjevom tražio povraćaj više uplaćenih carinskih obaveza po deklaraciji JCI J4 broj 6610 od 28.07.2008. godine.

Iz spisa predmeta proizlazi da se u konkretnom radi o robi - lož ulju, koja je nakon podnošenja deklaracije od 28.07.2008. godine, kontrole dokumenata, pregleda robe od strane carinskog organa, prihvatanja deklaracije u kojoj je tužilac isto svrstao u tarifnu oznaku 27101945590, stavljena u slobodan promet kod CI T. K. i da je po istoj pravilno obračunat carinski dug u iznosu od 4.408,08 €.

Kako je u konkretnom slučaju carinska deklaracija prihvaćena, a samim tim i iznos carinskog duga, koji je tužilac obračunao i iskazao u podnijetoj deklaraciji, smatra se da mu dug saopšten saglasno odredbi člana 222. stav 2. Carinskog zakona. Prema toj odredbi, ako je iznos davanja koji treba platiti naveden u carinskoj deklaraciji, carinarnica neće posebno obavještavati dužnika, već će se smatrati da je dug saopšten dužniku ako je carinarnica pustila robu deklarantu.

Sud je cijenio i navod tužbe da je rok zastare podnošenja zahtjeva za povraćaj više plaćene carinske obaveze počeo teći 10.08.2011. godine, tj. od momenta kada je saznao za prvostepena rješenja, i našao da je isti neosnovan. Ovo iz razloga što se rješenja na koja se tužilac poziva ne odnose na predmetnu carinsku deklaraciju, a o carinskom dugu je obaviješten u prihvaćenoj deklaraciji, te je imajući u vidu vrijeme podnošenja zahtjeva, propustio da u propisanom roku od tri godine, podnese zahtjev kojim bi dokazao da isti u trenutku plaćanja nije trebao platiti u datom iznosu. Kod takvog stanja stvari, ostali navodi tužbe nijesu mogli imati uticaja na drugačije opredjeljenje suda u konkretnoj upravnoj stvari, zbog čega je tužbu valjalo odbiti.

Obavljanje djelatnosti u slobodnoj carinskoj zoni

Obavezan uslov za odobravanje odabranog oblika i sadržaja vođenja evidencija, je pružanje svih potrebnih garancija privrednog subjekta da će se poslovanje u slobodnoj zoni vršiti u skladu sa carinskim propisima.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 320/18 od 16.10.2019. godine:

Iz spisa predmeta je utvrđeno da je tužilac, dana 15.05.2017. godine, podnio zahtjev prvostepenom organu za odobravanje oblika i sadržaja vođenja evidencija u slobodnoj zoni L. B. Nakon sprovedenog postupka, prvostepeni organ je, rješenjem od 05.10.2017. godine, odbio postavljeni zahtjev, iz razloga što tužilac, po njegovoj ocjeni, nije ponudio sve potrebne garancije da će poslovanje u slobodnoj zoni vršiti u skladu sa carinskim propisima. Naime, prvostepeni organ je, u obrazloženju svog rješenja, naveo da je u postupku utvrđeno da je tužilac smještao robu u slobodnoj zoni, i da je u okviru slobodne zone poslovaao sa drugim privrednim subjektima u vrijeme dok nije imao odobrenje za rad u slobodnoj zoni, čime je tužilac postupio suprotno članu 537 Uredbe za sprovođenje Carinskog zakona, zbog čega je prvostepeni organ ocijenio da za tužioca ne postoje potrebne garancije koje su uslov za usvajanje predmetnog zahtjeva. Postupajući po izjavljenoj žalbi, tuženi organ je prihvatio ove razloge prvostepenog organa, takođe ocjenjujući da ne postoje uslovi iz člana 527 Uredbe da se udovolji predmetnom zahtjevu.

Uredbom za sprovođenje Carinskog zakona ("Sl. list RCG", br. 15/03 i 81/06 i "Sl. list CG", br. 38/08, 11/16 i 40/2017), propisano je da korisnik slobodne zone, prije početka obavljanja djelatnosti u slobodnoj zoni mora dobiti odobrenje organa carinske službe u pogledu oblika i sadržaja evidencija iz člana 176 Carinskog zakona (član 527 stav 1). Organ carinske službe odobrava odabrani oblik i sadržaj vođenja evidencija samo onim licima, koja nude sve potrebne garancije za poslovanje u slobodnoj zoni u skladu sa carinskim propisima (stav 2). Iz citiranih podzakonskih odredaba proizilazi da je obavezan uslov za odobravanje odabranog oblika i sadržaja vođenja evidencija, pružanje svih potrebnih garancija privrednog subjekta, da će se poslovanje u slobodnoj zoni vršiti u skladu sa carinskim propisima. Po nalaženju ovog suda, uzevši u obzir da carinski propisi sadrže niz odredaba o pravilima poslovanja unutar slobodnih zona, carinarnice su ovlaštene da, prilikom ocjene da li određeni privredni subjekat pruža sve potrebne garancije da će unutar slobodne zone poslovati u skladu sa propisima, uzeti u obzir dosadašnje postupanje tog subjekta unutar slobodnih zona. U kon-

kretnom slučaju, u predmetnom upravnom postupku je van svake sumnje utvrđeno da je tužilac smještao robu u slobodnoj zoni L. B. i da je vršio prenos prava na društvo "M. G. T.", odnosno da je ovo društvo vršilo prenos prava na tužioca, iako tužilac nije imao odobrenje za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni, zbog čega je očigledno da je postupao suprotno citiranoj odredbi iz člana 527 stav 1 Uredbe. Stoga, uzevši u obzir da je prvostepeni organ pravilno utvrdio da je tužilac u slobodnoj zoni poslovaio suprotno propisima, njegova odluka da odbije postavljeni zahtjev iz razloga što, po njegovoj ocjeni, tužilac ne pruža sve potrebne garancije za poslovanje u slobodnoj zoni u skladu sa carinskim propisima, je u skladu sa njegovim ovlaštenjima u smislu citiranih zakonskih odredaba.

iv. Javne nabavke

Dokazivanje ispunjenosti uslova za učešće u postupku javne nabavke

U postupku javne nabavke može da učestvuje ponuđač koji dokaže da nije pravosnažno osuđivan za neko od krivičnih djela organizovanog kriminala sa elementima korupcije, pranja novca i prevare, a ispunjenost navedenog uslova utvrđuje se na osnovu dokaza nadležnog organa izdatog na osnovu kaznene evidencije, koji ne smije bit stariji od šest mjeseci do dana javnog otvaranja ponuda.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 7416/17 od 13.02.2019. godine:

Odredbom člana 65 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11, 57/14 i 28/15), propisani su obavezni uslovi za učešće u postupku javne nabavke, tako da je stavom 1 tačka 4 određeno da u postupku javne nabavke može da učestvuje samo ponuđač koji dokaže da on odnosno njegov zakonski zastupnik nije pravosnažno osuđivan za neko od krivičnih djela organizovanog kriminala sa elementima korupcije, pranja novca i prevare, dok je članom 66 tačka 4 istog zakona propisano da se ispunjenost navedenog uslova utvrđuje na osnovu dokaza nadležnog organa izdatog na osnovu kaznene evidencije, koji ne smije bit stariji od šest mjeseci do dana javnog otvaranja ponuda.

Polazeći od navedenog stanja stvari i citiranih zakonskih odredbi, nasuprot navodima tužbe, po stanovištu suda, osnovan je zaključak tuženog orga-

na da navedena uvjerenja nijesu mogla poslužiti kao dokaz o ispunjenosti traženog obaveznog uslova. Ovo iz razloga što ona ne mogu predstavljati dokaz o činjenici da zakonski zastupnik tužioca kao ponuđača nije pravosnažno osuđivan za neko od citiranih krivičnih djela, jer o tim činjenicama evidenciju vodi organ nadležan za unutrašnje poslove, a ne sudovi, čijim uvjerenjima se dokazuje samo da kod njih nijesu vođeni postupci, odnosno da nijesu podizane optužnice i izrečene pravosnažne presuda protiv zakonskog zastupnika tužioca. Kako je postupak javnih nabavki strogo formalan, a imajući u vidu da je odredbom člana 99 Zakona propisano da je ispravna ona ponuda koja u cjelosti ispunjava uslove utvrđene pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tenderskom dokumentacijom, to se neosnovano navodima tužbe tvrdi suprotno. Uz to, prema članu 72 Zakona, ponuđač je dužan da ispunjava obavezne i fakultativne uslove u trenutku otvaranja ponude, a saglasno članu 74 stav 4 naručilac može u toku postupka pregleda i ocjene ponuda kod i preko nadležnog organa, kao i uvidom u javno objavljene registre i evidencije vrši samo provjeru ispravnosti i pravnu valjanost dokaza iz stava 1 ovog člana.

Formalizam postupka javnih nabavki

Postupak javnih nabavki je strogo formalan postupak tako da se dokazi traženi tenderskom dokumentacijom moraju dostaviti u roku predviđenom za dostavljanje ponuda ili eventualno uz žalbu.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 778/18 od 19.06.2019. godine:

Odredbom člana 100 stav 1 tačka 1, 2 i 3 Zakona o javnim nabavkama propisano je da je neispravna ponuda, između ostalog, ona koja nije sačinjena u skladu sa uslovima utvrđenim tenderskom dokumentacijom; uz koju nije dostavljena dokumentacija utvrđena tenderskom dokumentacijom i koja ne sadrži dokaze utvrđene tenderskom dokumentacijom.

Imajući u vidu citirane zakonske odredbe, ovaj sud nalazi da tuženi organ nije povrijedio zakon na štetu tužioca kada je odbio njegovu žalbu, a u obrazloženju rješenja dao je potpune i jasne razloge u skladu sa pravilima upravnog postupka iz člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku. Naime, pravilno zaključuje tuženi da tužilac nije dostavio dokaz da su uslovi koje je dostavio u ponudi prijavljeni Agenciji za nadzor osiguranja, a što isti ne spori u svojoj žalbi. Kako je Amandmanom 1. na tendersku dokumentaciju naručilac izmijenio istu u dijelu Tehničke karakteristike ili specifikacije

predmeta javne nabavke, odnosno predmjer radova i predvidio da su ponuđači dužni da u ponudi dostave "Uslove osiguranja za Kolektivno kombinovano osiguranje zaposlenih" prijavljene Agenciji za nadzor osiguranja, to je tužilac bio dužan da uz Uslove osiguranja koji su dostavljeni u ponudi dostavi i dokaz da su prijavljeni Agenciji za nadzor osiguranja. Budući da je postupak javnih nabavki strogo formalan postupak tj. da se dokazi traženi tenderskom dokumentacijom moraju dostaviti u roku predviđenom za dostavljanje ponuda ili eventualno uz žalbu, upravni organi su pravilno ocijenili neispravnom ponudu tužioca. Sud je ocijenio neosnovanim navode tužbe da je naručilac postupio suprotno načelu jednakosti iz člana 8 Zakona o javnim nabavkama, jer je za ponuđača "Uniqa neživotno osiguranje" tražio potvrdu i pojašnjenje Poreske uprave Crne Gore da bi provjerio bilanse stanja i uspjeha, pa je ukoliko je imao sumnji u autentičnost ili pravnu valjanost Uslova osiguranja koje je uz tendersku dokumentaciju dostavio tužilac isto trebao da uradi i za ostale ponuđače odnosno da zatraži izjašnjenje da li su uslovi koje je dostavio tužilac i ostali ponuđači identični uslovima koje su isti predali Agenciji za nadzor osiguranja. Naime, Sud nalazi da upravni organi nijesu postupili suprotno navedenom načelu, jer je članom 74 stav 1 i 4 Zakona o javnim nabavkama propisano da se dokazi o ispunjenosti uslova za učešće u postupku javne nabavke i drugi traženi dokazi, mogu dostaviti u originalu, ovjerenoj kopiji, neovjerenoj kopiji ili elektronskoj formi, te da naručilac može da u toku postupka pregleda i ocjene ponuda kod i preko nadležnog organa, kao i da uvidom u javno objavljene registre i evidencije vrši provjeru ispravnosti i pravnu valjanost dokaza iz stava 1 ovog člana, što znači da naručilac može u toku postupka da vrši provjeru ispravnosti i valjanosti dokaza, a ne i da pribavlja dokaze koje tužilac nije dostavio. U konkretnom tužilac nije dostavio dokaz da su Uslovi osiguranja koje je dostavio uz ponudu prijavljeni Agenciji za nadzor osiguranja, a da je isti dostavio onda bi naručilac mogao vršiti provjeru tog dokaza. Nasuprot tome naručilac je postupao u skladu sa članom 74 stav 4 ZJN kada je tražio potvrdu i pojašnjenje Poreske uprave Crne Gore da bi provjerio bilanse stanja i uspjeha dostavljene od ponuđača "Uniqa neživotno osiguranje", odnosno da bi utvrdio da li su bilansi stanja i uspjeha predati Poreskoj upravi budući da na njima nije bilo pečata Poreske uprave. Naime, tenderskom dokumentacijom nije traženo da bilansi stanja i uspjeha moraju imati pečat Poreske uprave tj. da se dostavi dokaz da su predati Poreskoj upravi, već je naručilac potvrdu od Poreske uprave tražio radi provjere pravne valjanosti navedenog dokaza.

III. OBLAST ZDRAVSTVA, SOCIJALNE I DJEČJE ZAŠTITE

i. Prava iz zdravstvenog osiguranja

Nasljeđivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja

Prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja ne mogu se prenositi na druga lica, niti se mogu nasljeđivati, osim prava na novčane naknade koje su dospjele za isplatu, a takva prava su pravo na naknadu zarade za vrijeme privremene spriječenosti za rad i pravo na naknadu putnih troškova u vezi sa korišćenjem zdravstvene zaštite.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1053/17 od 21.12.2017. godine:

Osporenim rješenjem odbijena je žalba tužioca izjavljena na rješenje Fond za zdravstveno osiguranje - Područna jedinica Nikšić, broj 2635 od 26.12.2016. godine. Tim rješenjem tužiocu nijesu priznati troškovi refundacije za nabavljeni lijek, za pok. suprugu, u iznosu od 388,92 €. Tužilac osporava zakonitost rješenja tuženog. U tužbi, u bitnom ističe da se dospelost prava na naknadu troškova refundacije, ne može cijeniti na osnovu podnošenja zahtjeva. Za refundaciju je dovoljno da se nabavljeni lijek nalazi na odgovarajućoj listi uz potvrdu da zdravstvena ustanova, u vrijeme njegove nabavke, nije imala lijek na raspolaganju. Predlaže da sud tužbu usvoji i poništi osporeno rješenje.

Tuženi se, uz poziv na član 3 Zakona o zdravstvenom osiguranju, izjasnio da tužilac ne može ostvariti pravo na naknadu troškova kupovine lijekova za njegovu pokojnu suprugu, jer se ne radi o novčanim naknadama koje su njegovoj supruzi priznate za vrijeme života i kao takve dospjele za isplatu.

Članom 3 Zakona o zdravstvenom osiguranju ("Sl. list RCG", broj 6/16), predviđeno da se prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja ne mogu prenositi na druga lica, niti se mogu nasljeđivati, osim prava na novčane naknade koje su dospjele za isplatu, a takva prava su, prema članu 13 Zakona, pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na naknadu zarade za vrijeme privremene spriječenosti za rad i pravo na naknadu putnih troškova u vezi sa korišćenjem zdravstvene zaštite.

Obzirom na sadržinu ovih zakonskih odredbi, nejasno je vezivanje istih za refundaciju sredstava za nabavljeni lijek, zbog čega je sud tužbu usvojio i poništio osporeno rješenje.

Refundacija troškova liječenja

Troškovi nastali u postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja kod zdravstvenih ustanova i drugih davalaca usluga sa kojima Fond nema zaključen ugovor ili koji su ostvareni suprotno načinu i postupku propisanim Pravilnikom i drugim opštim aktima Fonda, padaju na teret osiguranog lica.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1545/17 od 23.01.2018. godine:

Zakonom o zdravstvenom osiguranju ("Sl. list CG", br. 6/16) je propisano da osigurana lica zdravstvenu zaštitu ostvaruju u zdravstvenim ustanovama i kod drugih davalaca zdravstvenih usluga sa kojima Fond zdravstvenog osiguranja zaključuje ugovor, u skladu sa zakonom, a da bliži način ostvarivanja ovog prava propisuje Ministarstvo zdravlja (član 49). Pravilnikom o bližim uslovima i načinu ostvarivanja određenih prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja ("Sl. list RCG", br. 69/06 i 74/06 i "Sl. list CG", br. 45/08 i 34/15), propisano je da troškovi nastali u postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja kod zdravstvenih ustanova i drugih davalaca usluga sa kojima Fond nema zaključen ugovor ili koji su ostvareni suprotno načinu i postupku propisanim ovim pravilnikom i drugim opštim aktima Fonda, padaju na teret osiguranog lica (član 3). Takođe je propisano da osigurano lice ostvaruje zdravstvenu zaštitu u odgovarajućoj bolnici po uputu izabranog doktora, a da u slučajevima hitnih medicinskih stanja lice može da ostvari zdravstvenu zaštitu u bolnici i bez uputa (član 16).

Ugovorom o pružanju zdravstvenih usluga, zaključenim dana 31.7.2013. godine između Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore i Opšte bolnice "Meljine" - Herceg Novi, predviđeno je da je davalac zdravstvenih usluga u obavezi da pruža zdravstvene usluge osiguranim licima koja imaju izabranog doktora na području opštine Herceg Novi, po uputu izabranog doktora Doma zdravlja Herceg Novi, između ostalog, i iz oblasti ORL, za hitna stanja i liječenje (član 4). Tim ugovorom je takođe predviđeno da se ove zdravstvene usluge pružaju za hitna stanja i osiguranim licima koja se zbog privremenog boravka zateknu na području Opštine Herceg Novi, po uputu doktora Jedinice za HMP u Herceg Novom.

Iz spisa predmeta je utvrđeno da je tužilac dana 15.7.2016. godine primljen u Opštu bolnicu "Meljine" zbog planirane operacije, što proizlazi iz otpusne liste izdate od strane ove ustanove, kao i da je za ovu zdravstvenu uslugu, prema fakturi od 16.7.2016. godine, platio iznos od 1.200,00 €.

Zahtjevom od 28.7.2016. godine, tužilac je od prvostepenog organa tražio refundaciju navedenih troškova liječenja. U postupku rješavanja po ovom zahtjevu, prvostepena ljekarska komisija Fonda za zdravstveno osiguranje je donijela nalaz i mišljenje, od 23.11.2016. godine, u kojem je konstatovano da izvršena operacija ne spada u domen hitnih medicinskih stanja, što je utvrđeno iz medicinske dokumentacije, kao i iz otpusne liste u kojoj je navedeno da je tužilac primljen zbog planirane operacije, i da nije imao uput doktora Jedinice za hitnu medicinsku pomoć Herceg Novi.

Kod činjenice da pomenuta zdravstvena intervencija nije preduzeta po uputu izabranog doktora, kao i da se nije radilo o hitnom medicinskom stanju tužioca, nije bilo osnova da se usvoji njegov zahtjev za refundaciju troškova liječenja. Naime, na osnovu navedenog ugovora o pružanju zdravstvenih usluga, zdravstvena ustanova "Meljine" pruža usluge iz oblasti ORL samo za hitna stanja i liječenje, odnosno po uputu doktora Jedinice za hitnu medicinsku pomoć u Herceg Novom, u slučaju da se osigurano lice zbog privremenog boravka zatekne na području te opštine. Obzirom da je liječenje tužioca izvršeno bez takvog uputa, pravilno su upravni organi ocijenili da u ovom slučaju troškovi liječenja treba da padnu na teret osiguranog lica.

ii. Materijalna davanja iz oblasti socijalne i dječje zaštite

Državljanstvo i prebivalište kao uslovi ostvarenja prava iz socijalne i dječje zaštite.

Prava iz socijalne zaštite može ostvariti crnogorski državljanin sa prebivalištem na teritoriji države.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1201/15 od 26.01.2016. godine:

U žalbi protiv prvostepenog rješenja tužilja je navela da ispunjava uslove iz člana 21 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, da je podnijela odgovarajuću dokumentaciju i da je u razgovoru sa socijalnim radnicima navela socijalne i porodične prilike u kojima živi.

Tuženi nalazeći da je žalba neosnovana, svoju odluku zasniva na činjenici koja je u postupku utvrđena, da tužilja boravi u Opštini Peć, pa i pored činjenice da ima prebivalište u Opštini Plav, nema uslova za priznavanje zahtjevom traženog prava. Dati razlozi su nepotpuni, nejasni, kontradiktorni stanju u spisima predmeta i ne upućuju na pravilnost rješenja u dispozitivu, što predstavlja bitnu povredu pravila postupka iz člana 226 stav 2 tačka 7 u vezi sa članom 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku.

Kod činjenice, koja proizlazi iz spisa predmeta, da tužilja kao državljanin Crne Gore, ima prebivalište u Opštini Plav, nejasni su razlozi tuženog organa dati u osporenom rješenju. U članu 5 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti propisano je da prava iz socijalne zaštite može ostvariti crnogorski državljanin sa prebivalištem na teritoriji države, a uslovi za priznavanje prava na materijalno obezbjeđenje propisani su u čl. 21 i 22 Zakona, pa vezivanje činjenice boravka tužilje, povremeno tokom godine, u Opštini Peć, sa uslovima za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje nema pravni značaj. Zbog navedene povrede zakona na štetu tužilje, Sud je tužbu usvojio i osporeno rješenje poništio.

Nalaz socijalno-ljekarske komisije kao dokaz u postupku za priznavanje prava na materijalno obezbjeđenje

Nalazi koji ne sadrže jasno i potpuno utvrđeno činjenično stanje o zdravstvenom stanju i ocjenu priložene medicinske dokumentacije, već samo oznake medicinskih indikacija, bez pojašnjenja njihovog značenja, uz konstataciju da iste nijesu predviđene kao uslov za ostvarivanje traženog prava, ne mogu poslužiti kao valjan dokaz u postupku ostvarivanja prava na materijalno obezbjeđenje.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 8487/17 od 30.01.2019. godine:

Predmet ove upravne stvari je pravo na materijalno obezbjeđenje u smislu člana 21 stav 1 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Sl. list CG", br. 27/13, 50/17). Tom odredbom utvrđeno je da pravo na materijalno obezbjeđenje može ostvariti pojedinac ako je nesposoban za rad ili ako je sposoban za rad, pod uslovom da je: trudnica, samohrani roditelj, roditelj koji izdržava dijete, odnosno roditelj koji vrši produženo roditeljsko pravo, u skladu sa zakonom kojim se uređuju porodični odnosi; lice koje je završilo školovanje po obrazovnom programu sa prilagođenim izvođenjem i dodatnom stručnom pomoći ili posebnom obrazovnom programu; lice poslije navršene 18.

godine života, ako je na redovnom školovanju u srednjoj školi, do kraja roka propisanog za to školovanje; dijete bez roditeljskog staranja, do zasnivanja radnog odnosa na vrijeme duže od šest mjeseci.

Kod tužilje je u postupku ostvarivanja predmetnog prava cijenjena njena radna sposobnost. Imajući u vidu da tužilja ne pripada kategoriji lica iz člana 21 stav 1 tačka 2 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, Sud je ispitujući zakonitost akta tuženog organa našao da se u postupku koji je prethodio njegovom donošenju nije vodilo računa o upravnim pravilima koja su mogla biti od uticaja na pravilno rješavanje ove upravne stvari.

Obaveza upravnih organa je da prema članu 7 i 9 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", broj 60/03 i "Sl. list CG", broj 32/11), koji je važio u vrijeme donošenja prvostepenog rješenja, utvrde pravo stanje stvari, a koje će činjenice uzeti kao dokazane odlučuje ovlašćeno službeno lice po svom uvjerenju, na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog postupka. U smislu člana 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku, obrazloženje rješenja predstavlja neophodnu zakonsku pretpostavku za provjeru činjeničnog utvrđenja i propisa koji su primijenjeni, jer se na taj način omogućava potpuna kontrola zakonitosti rješenja, kako u postupku po žalbi, tako i u upravno-sudskom postupku. Upravni organi su prilikom odlučivanja o pravu tužilje pribavili nalaze i mišljenja socio-ljekarskih komisija o njenoj sposobnosti za rad, kojima je utvrđeno da ona nije lice iz člana 21 stav 1 tačka 2 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Navedeni nalazi, po ocjeni Suda, nijesu mogli da posluže kao valjan dokaz za pravilnu ocjenu spornog pitanja, jer ne sadrže jasno i potpuno utvrđeno činjenično stanje o zdravstvenom stanju tužilje i ocjenu priložene medicinske dokumentacije, već samo oznake medicinskih indikacija, bez pojašnjenja njihovog značenja, uz konstataciju da iste nijesu predviđene kao uslov za ostvarivanje traženog prava, u skladu sa članom 2 Pravilnika o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, dodatka za njegu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu za rad sa polovinom punog radnog vremena.

Pored navedenih nedostataka, po ocjeni Suda, obaveza upravnih organa bila je da, prije donošenja odluke, dostavi nalaze i mišljenja ljekarskih komisija tužilji radi izjašnjenja, što je u skladu sa odredbom člana 8 Zakona o opštem upravnom postupku, sve u cilju pravilnog i potpunog činjeničnog utvrđenja, odnosno prava tužilje da bude upoznata sa svim dokazima u postupku.

Uslovi za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje

Zakonom je taksativno navedeno koja primanja, odnosno naknade se ne smatraju prihodom članova porodice u postupku ostvarivanja prava na materijalno obezbjeđenje.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1458/18 od 06.06.2019. godine:

Odredbom člana 22 stav 1 tačka 1 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti propisano je da pravo na materijalno obezbjeđenje može ostvariti pojedinac, odnosno porodica iz člana 21 istog Zakona, pod uslovom da visina prosječnih mjesečnih prihoda iz prethodnog kvartala ne prelazi osnov za ostvarivanje prava. Prethodni kvartal u konkretnom slučaju je III kvartal 2017. godine. Osnov za ostvarivanje prava, za porodicu sa pet i više članova iznosi 125,12 € (Odluka o usklađivanju visine osnova za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje i visine materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite).

Na osnovu izvedenih dokaza i stanja u spisima predmeta, utvrđeno je da tužilac (nosilac prava) ima prihod u iznosu od 195,41€, a šta je iznad osnova za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje. Limit za III kvartal 2017. godine za porodicu sa pet i više članova, koliko članova u porodici ima pravo na materijalno obezbjeđenje iznosi 125,12 €, dok je prihod od 195,41 € iznad dozvoljenog limita, a što shodno članu 22 stav 1 stav 1 tačka 1 i člana 31 navedenog Zakona predstavlja smetnju za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje. Kako se iz spisa predmeta utvrđuje da porodicu tužioca čine suprug i troje djece, a obzirom da visina njihovih prihoda prelazi osnov za ostvarivanje predmetnog prava, pravilno je prvostepeni organ svojim rješenjem tužiocu utvrdio prestanak prava, a tuženi osporenim rješenjem odbio žalbu, dajući u obrazloženju potpune i osnovane razloge za odluku u dispozitivu.

Neosnovani su navodi tužbe da se naknada roditelju - staratelju lica korisnika lične invalidnine, ne može smatrati prihodom, budući da je odredbom članom 23 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti taksativno navedeno koja primanja, odnosno naknade se ne smatraju prihodom članova porodice u postupku ostvarivanja prava na materijalno obezbjeđenje a istim nije obuhvaćena naknada, koju ostvaruje tužilac. Takođe, sud je cijenio navod tužbe da tužiocu nije data mogućnost učestvovanja u postupku i našao da je isti neosnovan, obzirom da se u spisima predmeta nalazi zapisnik JU Centra za socijalni rad za opštinu Rožaje od 01.11.2017. godine, iz kojeg se vidi da je tužilac učestvovao u postupku.

Pravo na refundaciju naknade zarade za porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo

Pravo na refundaciju naknade zarade za porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo podrazumijeva da se poslodavcu refundira prosječna zarada zaposlenog, zbog čega se iznos refundacije obračunava shodno pojmu bruto zarade, odnosno prema izdacima koji čine bruto zaradu zaposlenog.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 9321/17 od 23.01.2019. godine:

Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Sl. list CG", br. 27/13, ... 66/16), propisano je da poslodavac ima pravo na refundaciju sredstava po osnovu isplate naknade zarade zaposlenom za porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo (član 50). Visina sredstava koja se refundiraju poslodavcu za zaposlenog koji je prije ostvarivanja ovog prava bio u radnom odnosu, najmanje 12 mjeseci neprekidno, je prosječna zarada zaposlenog za 12 mjeseci koji prethode mjesecu ostvarivanja prava na porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo (član 51 stav 1 tačka 1). Zakonom o radu ("Sl. list CG", br. 49/08, 26/09, 59/11, 66/12 i 31/14), propisano je da se bruto zaradom, u smislu tog zakona, smatra zarada koju je zaposleni ostvario za obavljeni rad i vrijeme provedeno na radu, naknada zarade i druga primanja utvrđena kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu (član 78 stav 1). Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje ("Sl. list CG", br. 13/07, ... 8/15), propisano je osnovica za obračun i plaćanje doprinosa bruto zarada zaposlenog, koja obuhvata zaradu za obavljeni rad i vrijeme provedeno na radu, uvećanu zaradu, naknadu zarade i druga lična primanja utvrđena zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu, na koja se plaća porez na dohodak fizičkih lica (član 3a stav 1).

U ovoj upravnoj stvari je nesporno da je tužiocu trebalo odobriti pravo na refundaciju obračunatih i isplaćenih naknada zarada za vrijeme porodijskog odsustva, za zaposlenog koji je prije ostvarivanja tog prava bio u radnom odnosu najmanje 12 mjeseci neprekidno, ali je sporna visina mjesečnog iznosa refundacije. Naime, tužilac smatra da treba refundirati iznos od 831,52 € mjesečno, koji uključuje iznos obaveza koje padaju na teret poslodavca, dok tuženi organ smatra da se radi o iznosu od 746,98 € mjesečno, kao prosječnoj vrijednosti bruto zarade zaposlenog za obračunski period od januar 2015. do decembar 2015. godine.

Primjenom citiranih odredaba Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, u vezi sa zakonskim odredbama koje propisuju pojam zarade, a uzevši u obzir

nesporno utvrđeno činjenično stanje, i ovaj sud je stanovišta da je tužiocu trebalo priznati pravo na refundaciju naknada zarada za vrijeme porodijskog odsustva zaposlenog u iznosu od 746,98 € mjesečno, zbog čega nije bilo mjesta poništaju prvostepenog rješenja, a o čemu je, po ocjeni suda, tuženi organ dao jasne razloge. Naime, zakonom je jasno propisano da se pravo na refundaciju priznaje u visini prosječne zarada zaposlenog za 12 mjeseci koji prethode mjesecu ostvarivanja prava, a kako je prosječna bruto zarada, za konkretnog zaposlenog, za navedeni period nesporno bila 8.919,72 €, ovaj sud nalazi da je pravo na refundaciju trebalo priznati u prosječnoj vrijednosti prema ovom iznosu zarade, dakle u iznosu od 746,98 € mjesečno.

Po ocjeni suda, neosnovani su navodi tužioca da pravo na refundaciju, u ovom slučaju, treba priznati u iznosu od 831,52 €, jer bi priznavanje prava u tom iznosu značilo da se poslodavcu refundira iznos ukupnog troška za zaradu, za što nema zakonskog osnova. Zakonom je jasno propisano da se poslodavcu refundira prosječna zarada zaposlenog, zbog čega se iznos refundacije obračunava shodno pojmu bruto zarade, odnosno prema izdacima koji čine bruto zaradu zaposlenog. Iz citiranih zakonskih odredaba jasno proizilazi da bruto zaradu čini zbir iznosa neto zarade, kao i poreza i doprinosa na teret zaposlenog, a da u taj iznos ne ulaze doprinosi na teret poslodavca, obaveze za Fond rada i prirez, već da se ti izdaci samo utvrđuju na osnovu bruto zarade koja predstavlja osnovicu za njihov obračun.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 626/19)

Refundacija poslodavcu kojem se isplata naknade zarade obezbjeđuje iz sredstava javne potrošnje

Prilikom odlučivanja o pravu na isplatu naknade zarade za porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo od značaja je utvrditi da li se radi o poslodavcu kojem se isplata naknade zarade obezbjeđuje iz sredstava javne potrošnje (budžet države, budžet opštine i vanbudžetski fondovi), pri čemu nijesu od značaja činjenice koje se odnose na vlasničku strukturu poslodavca.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1373/15 od 09.02.2016. godine:

Poslodavcu kojem se isplata naknade zarade obezbjeđuje iz sredstava javne potrošnje (budžet države, budžet opštine i vanbudžetski fondovi), ne refundiraju se sredstva po osnovu naknade za porodijsko, odnosno roditeljsko

odsustvo i naknade zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena.

Iz obrazloženja osporenog rješenja proizlazi da je tuženi, odluku kao u dispozitivu donio iz razloga jer je našao da je primjenom odredbe člana 57 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Sl. list CG", br. 27/13), prvostepeni organ donio zakonito rješenje i da tužiocu ne pripada pravo na refundaciju obračunatih i isplaćenih naknada za porodijsko odsustvo radnice M. Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja, ovaj sud nalazi da su istim povrijeđena pravila postupka koja su od uticaja na rješavanje ove upravne stvari, jer to rješenje ne sadrži razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku iz dispozitiva.

Odredbom člana 57 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, propisano je da se poslodavcu kojem se isplata naknade zarade obezbjeđuje iz sektora javne potrošnje (budžet države, budžet opštine i vanbudžetski fondovi), ne refundiraju sredstva po osnovu naknade za porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo i naknade zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena. Kod ovakvog zakonskog određenja, nesporna činjenica, da je "Crnogorska plovdba AD" u državnom vlasništvu, nije od značaja za ostvarivanje predmetnog prava, već činjenica da li se isplata naknade zarada za tužioca obezbjeđuje iz sredstava javne potrošnje ili ne. Ovu odlučnu činjenicu za donošenje zakonite odluke u konkretnom, upravni organi nijesu raspravili, a što su bili dužni učiniti uz učešće tužioca.

Tužilac je u žalbi isticao da činjenica njegovog vlasništva nije od uticaja za ostvarivanje prava na refundaciju i da je privredno društvo koje se finansira isključivo obavljanjem privredne djelatnosti, te da s obzirom na to ne može biti izuzet od refundacije sredstava po osnovu naknade za porodijsko odsustvo za zaposlenu M, budući da isplatu naknade zarade za zaposlene ne obezbjeđuje iz sektora javne potrošnje, već isključivo iz prihoda koje ostvaruje vršenjem svoje privredne djelatnosti. Ove navode žalbe, od bitnog uticaja za donošenje zakonite odluke, tuženi ne cijeni, niti o istima daje bilo kakve razloge u obrazloženju osporenog rješenja.

Pojam teškog invaliditeta u pogledu ispunjavanja uslova za ostvarenje prava na ličnu invalidninu

Činjenica da oboljenje tužioca, po nalaženju angažovanog vještaka, predstavlja teški invaliditet sa psihijatrijskog stanovišta, ne znači po automatizmu osnov za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu u smislu odredbe člana 32 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

U pravcu utvrđenja predmetne činjenice, sud je usvojio zahtjev tužioca za provođenje vještačenja po vještaku medicinske struke, dr. Ž. G., psihijatru, koji je u nalazu i mišljenju od 16.04.2020. godine, datom na osnovu priložene medicinske dokumentacije, našao da trajno duševno oboljenje tužioca u vidu paranoidne psihoze, verifikovane priloženom medicinskom dokumentacijom, ne predstavlja osnov za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu, dok pitanje određivanja stepena invalidnosti, po nalaženju vještaka, nije u domenu njegovog vještačenja, a ovo posebno u cilju izbjegavanja, eventualne, kolizije između nalaza vještaka pojedinca i Komisije Fonda PIO prilikom određivanja invaliditeta tužioca kao osnova za ostvarivanje prava na invalidsku penziju. Izjašnjavajući se na prigovore tužioca istaknute na raspravi pred sudom, vještak je pojasnio da sa medicinskog stanovišta shizofrenija predstavlja tešku duševnu bolest hronično progresivnog toka, gdje u osnovi dolazi do dezorganizacije i deterioracije (propadanja) ličnosti, odnosno poremećaj svih psihičkih funkcija, i to prevashodno u sferi mišljenja, pažnje, pamćenja, shvatanja, razuma i logičnog zaključivanja. Međutim, kako vještak navodi dalje verifikovana medicinska duševna bolest nije normirana kao osnov za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu u smislu odredbe člana 4 Pravilnika, i ne može se podvesti niti pod jednu dijagnozu označenu u navedenom članu.

Polazeći od iznijetog, po nalaženju ovog suda, odbijanjem zahtjeva upravnih organa da se tužiocu prizna pravo na naknadu na ime lične invalidnine materijalno pravo nije primijenjeno na njegovu štetu. Naime, članom 4 Pravilnika o medicinskim indikacijama, uvrštena su brojna medicinska stanja koja predstavljaju osnov za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu, a koja stanja su svrstana u šest grupa: 1) ekstrapiramidni sindromi i plegični sindromi, 2) intelektualne teškoće i poremećaji iz autističnog spektra, 3) oštećenje mišića i neuromuskularne bolesti koja dovode do potpune zavisnosti od pomoći drugog lica, odnosno od zavisnosti od mehaničke ventilacije, 4) gluvosljepoća, 5) hromosomske aberacije, urođene malformacije i rijetke bolesti, i 6) neoplazme. Iz navedenog proizilazi da verifikovano oboljenje tužioca, u vidu paranoidne psihoze, u kom pravcu je i izjašnjenje angažovanog vještaka, nije navedeno kao medicinska indikacija za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu, već prava na tuđu njegu i pomoć, u smislu člana 3 navedenog Pravilnika, što je bio osnov za donošenje rješenja JU Centar za socijalni rad za opštine Bar i Ulcinj od 07.12.2015. godine.

Nadalje, sama činjenica da je tužilac ostvario pravo na naknadu za tuđu njegu i pomoć, lišava osnovu postavljeni zahtjev za ostvarivanje prava na

ličnu invalidninu, imajući u vidu citiranu odredbu člana 32 stav 2 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, kojim je isključena mogućnost ostvarivanja istovremenog prava na naknadu po oba osnova – lične invalidnine i tuđe njege i pomoći. Kod naprijed iznijetog, sud je mišljenja da činjenica da oboljenje tužioca, po nalaženju angažovanog vještaka, predstavlja teški invaliditet sa psihijatrijskog stanovišta, ne znači po automatizmu osnov za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu u smislu citirane odredbe člana 32 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, a ovo imajući u vidu manifeste invalidnosti detaljno objašnjenje od strane vještaka medicinske struke, koji impliciraju da je tužiocu u obavljanju svakodnevnih životnih potreba neophodna pomoć drugog lica, kao posljedica socijalnog povlačenja, promjenjivog depresivnog raspoloženja, slabosti komunikacije sa drugima, što je upravo indikacija za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja po osnovu radne sposobnosti i prava na tuđu njegu i pomoć, koja prava je tužilac već ostvario.

Ispunjavanje uslova za naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece

Uslov za ostvarenje prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, u skladu sa Zakonom o izvršenju odluke Ustavnog suda, je da je stranci prestao radni odnos njenom voljom, a radi ostvarivanja ovog prava u skladu sa ranije važećim propisima.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 9056/18 od 10.06.2020. godine:

Iz spisa predmeta proizilazi da je rješenjem prvostepenog javnopravnog organa, tužilji odbijen zahtjev za priznavanje prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, iz razloga što ne ispunjava uslove propisane članom 2 stav 1 Zakona o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U - I broj 6/16 od 19.04.2017. godine, jer je utvrđeno da joj radni odnos nije prestao njenom voljom radi korišćenja prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece. Drugostepeni javnopravni organ je odbio žalbu kao neosnovanu, nalazeći da je prvostepeni javnopravni organ donio pravilnu i zakonitu odluku.

Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja, ovaj sud nalazi da je isto donijeto bez povrede pravila upravnog postupka, da se zasniva na potpuno i pravilno utvrđenom činjeničnom stanju na koje je pravilno primijenjeno materijalno pravo i da su u obrazloženju dati jasni i potpuni razlozi za odluku datu u dispozitivu, čija pravilnost navodima tužbe nije dovedena u pitanje.

Prema članu 2 stav 1 Zakona o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-broj 6/16 od 19. 04. 2017. godine ("Sl. list CG", br. 42/17, 92/17, 3/18, 28/18, 55/18), korisnice prava iz člana 1 ovog zakona, koje su koristile pravo iz člana 4 (čl. 54a i 54b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, odnosno čl. 1 i 2 (čl. 54a stav 1 i 54b stav 1) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, a kojima je radi korišćenja tog prava njihovom voljom prestao radni odnos, bez obzira da li je radni odnos zasnovan na određeno ili neodređeno vrijeme, imaju pravo na mjesečnu naknadu.

Kod nesporne činjenice da je tužilji, dana 25.11.2015. godine, prestao radni odnos rješenjem stečajnog upravnika St. br. 551/15 od 15.12.2015. godine, usljed otvaranja stečajnog postupka nad "V." d.o.o. Podgorica, stoga ista ne ispunjava ni uslov predviđen članom 2 stav 1 Zakona o izvršenju odluke Ustavnog suda, jer joj radni odnos radi korišćenja predmetnog prava nije prestao njenom voljom, već po sili zakona.

iii. Prava iz penzijskog osiguranja

Ostvarivanje prava na penziju - izračunavanje ličnog koeficijenta

Prilikom izračunavanja ličnog koeficijenta ne uzimaju se zarade iz godine u kojoj se ostvaruje pravo na penziju.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 4105/17 od 11.09.2018. godine:

Prema razlozima iz obrazloženja rješenja upravnih organa, tužiocu je visina prijevremene starosne penzije određena na osnovu podataka iz matične evidencije, a najpovoljniji lični koeficijent mu je utvrđen u skladu sa čl. 19-27 i čl. 200 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, za uzastopnih 34 godine (period 1979. do 2014. godine) i iznosi 1.48904.

Odredbom člana 200 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, propisano je da se na osnovu godišnjeg ličnog koeficijenta utvrđenog za pojedinu kalendarsku godinu prema odredbama čl. 19 - 27 ovog zakona računa najpovoljniji lični koeficijent koji je osiguranik ostvario u bilo kojih uzastopnih u 2015. godini 34 godine. Prema stavu 2 istog člana, najmanje 10 uzastopnih godina iz stava 1 tačka 1 do 4 (2004., 2005., 2006. i 2007. godina), su kalendarske godine, u kojima je osiguranik ostvario zaradu, naknadu zarade, odnosno osnovicu osiguranja za najmanje šest mjeseci staža osiguranja, stavom 4 ovog člana određeno je da se najpovoljniji lični koeficijent računa

tako što se zbir godišnjih ličnih koeficijenata iz stava 1 ovog člana podijeli sa periodom za koji su obračunati, a stavom 5 da se ukupni lični bodovi utvrđuju tako što se ukupni penzijski staž pomnoži sa najpovoljnijim ličnim koeficijentom iz stava 4 ovog člana.

Polazeći od navedenog, pri tom imajući u vidu činjenicu da je tužilac pravo na prijevremenu starosnu penziju ostvario u 2015. godini, po nalaženju suda prilikom izračunavanja godišnjeg ličnog koeficijenta postupljeno je u skladu sa citiranim odredbama, tako da su neosnovani navodi tužbe da je za obračun trebalo uzeti period od 1979. do 22.02.2015. godine, jer je to u suprotnosti sa članom 22 stav 4 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, kojim je propisano da se prilikom izračunavanja ličnog koeficijenta ne uzimaju zarade iz godine u kojoj se ostvaruje pravo.

Pravo na porodičnu penziju

Pravo na porodičnu penziju može se ostvariti od korisnika starosne ili invalidske penzije, ali ne i porodične penzije.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 965/16 od 13.12.2016. godine:

Odredbom člana 42 stav 2 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Sl. list", br. 54/03) je propisano da pravo na porodičnu penziju mogu ostvariti članovi porodice umrlog korisnika starosne ili invalidske penzije, dok je članom 43 navedenog zakona propisano između ostalog se pod članovima porodice umrlog osiguranika smatraju bračni drug, djeca (rođena u braku ili van braka ili usvojena ili pastorčad koje je osiguranik izdržavao), a pod određenim uslovima i razvedeni bračni drug.

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je tužilja, kao zakonska zastupnica mld. B. i M., podnijela zahtjev za priznavanje prava na porodičnu penziju iza smrti njihovog oca, korisnika porodične penzije po osnovu nesposobnosti za samostalan život i rad.

Imajući u vidu naprijed citiranu zakonsku odredbu i stanje u spisima predmeta, sud je mišljenja da je pravilno postupio tuženi organ kada je odbio žalbu tužioca, dajući u obrazloženju osporenog rješenja jasne razloge o odlučnim činjenicama u ovoj upravnoj stvari. Naime, kako je pok. B. bio korisnik porodične penzije, to u smislu člana 42 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju članovi njegove porodice nemaju pravo na porodičnu

penziju, jer se ovo pravo može ostvariti od korisnika starosne ili invalidske penzije, ali ne i porodične penzije.

Pravo djeteta na porodičnu penziju

Kada je školovanje uslov za korišćenje prava na porodičnu penziju, pod istim se ne smatra školovanje koje dijete nastavi u školi istog ili nižeg ranga od one koju je već završilo.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 2911/17 od 16.01.2018. godine:

Članom 46 stav 2 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju propisano je da poslije navršenih 19 godina života, dijete stiče pravo na porodičnu penziju i ona mu pripada do završetka školovanja, ali najkasnije do navršenih 24 godine života, ako pohađa fakultet. Stavom 3 istog člana propisano je da izuzetno, ukoliko dijete pohađa fakultet čije je trajanje duže od četiri godine porodična penzija mu pripada do navršenih 25 godina života. Članom 51 istog zakona propisano je da, kada je školovanje uslov za korišćenje prava na porodičnu penziju, pod istim se ne smatra školovanje koje dijete nastavi u školi istog ili nižeg ranga od one koju je već završilo.

Nesporno je, a što proizlazi iz dokaza Univerziteta Donja Gorica - Humanističke studije da je tužilac diplomirao 03.03.2016. godine, a shodno uvjerenju od 05.04.2016. godine, dok iz potvrde o studiranju Univerziteta Crne Gore - Mašinski fakultet proizlazi da je upisao studijske 2016/2017 godine, osnovne akademske studije, studijski program Mašinstvo. Budući da je tužilac završio Humanističke studije, što je nesporno, a imajući u vidu da je nastavio školovanje u školi istog ranga (Mašinskom fakultetu), a shodno članu 51 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, u kojem je između ostalog, predviđeno da, kada je školovanje uslov za korišćenje prava na porodičnu penziju, pod istim se ne smatra školovanje koje dijete nastavi u školi istog ranga od one koju je već završio, to je nastupio zakonski uslov za prestanak prava na porodičnu penziju.

Nadležnost Fonda PIO da rješava o pravima vojnih osiguranika

Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore nije nadležan da rješava o pravima vojnih osiguranika prije 15.08.2007. godine.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1562/16 od 20.01.2017. godine:

Pravilan je i na činjenicama i zakonu zasnovan zaključak prvostepenog organa da Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore nije nadležan da rješava o pravima vojnih osiguranika prije 15.08.2007. godine. Takođe, prvostepeni organ je cijenio i pravnu prirodu podnijetog zahtjeva koji se odnosi na kursnu razliku zbog neusklađivanja penzije u spornom periodu, pa je s pravom zaključio da se radi o imovinskom zahtjevu za naknadu štete koji je u nadležnosti redovnog suda, u smislu člana 14 Zakona o sudovima. Ove razloge u potpunosti prihvata tuženi organ pozivajući se na odredbu člana 16 Zakona o opštem upravnom postupku kojim je propisano da se stvarna nadležnost u upravnom postupku određuje po propisima kojim se uređuje upravna oblast. Stoga je stvarna nadležnost Fonda PIO za donošenje rješenja korisnicima prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja ostvarenim po vojnim propisima sa prebivalištem u Crnoj Gori, uspostavljena Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskog i invalidskog osiguranja ("Sl. list RCG", broj 47/07) od dana 15.08.2007. godine. Članom 32 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskog i invalidskog osiguranja ("Sl. list CG" br.78/10) da se korisniku ovog prava sa prebivalištem u Crnoj Gori, koji je to pravo ostvario po vojnim propisima koji su se primjenjivali do 15.08.2007. godine, obezbjeđuju ta prava od 15.08.2007. godine. Zbog toga Fond PIO nije nadležan da riješava o zahtjevu tužioca za isplatu razlike u penziji za sporni period, pa je tuženi organ pravilno postupio kada je, kao neosnovanu, odbio žalbu tužioca izjavljenu protiv prvostepenog zaključka.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 508/17)

Uplata doprinosa kao prethodno pitanje u postupku ostvarivanja prava iz penzijskog osiguranja

Uplata doprinosa je prethodno pitanje u postupku ostvarivanja prava iz penzijskog osiguranja, jer bez uplate doprinosa za PIO za staž osiguranja sa uvećanim trajanjem za sporni period, tužilac ne ispunjava uslove iz člana 197z Zakona, u pogledu dužine staža osiguranja.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1813/16 od 26.01.2017. godine:

Odredbom člana 197z Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Sl. list RCG" br. 54/03), propisano je da izuzetno od odredbe člana 17 ovog zakona osiguranik stiče pravo na starosnu penziju kad navršši 30 godina staža

osiguranja, od čega najmanje 20 godina efektivno provedenih na radnim mjestima na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem dok je stavom 2 navedenog člana propisano da pravo na starosnu penziju u skladu sa stavom 1 može se ostvariti do 31.12.2011. godine. Odredbom člana člana 61 navedenog zakona je propisano da se u staž osiguranja računa vrijeme koje je osiguranik proveo na radu po osnovu koga je bio obavezno osiguran i za koje je uplaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje.

U predmetnoj stvari tužilac je u zakonskom roku podnio zahtjev za priznavanje prava na starosnu penziju u skladu sa odredbom člana 197z Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Takođe se utvrđuje da u trenutku podnošenja zahtjeva tužilac nije ispunjavao uslove propisane navedenim članom u pogledu dužine staža osiguranja na poslovima sa uvećanim trajanjem budući da mu nedostaje uplata doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje za periode 01.07.1999. do 11.07.2011. godine kao i uplata doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje za staž osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem za period od 03.03.1999. godine do 11.07.2001. godine. Iz tih razloga, prvostepeni organ je donio zaključak kojim prekida postupak priznavanja navedenog prava na starosnu penziju pod povoljnim uslovima, do uplate doprinosa za navedeni period a koje razloge prihvata i tuženi organ kada odbija žalbu.

Odredbom člana 136 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", broj 60/03 i "Sl. list CG", broj 32/11) propisano je da ako organ koji vodi postupak naiđe na pitanje bez čijeg se rješavanja ne može riješiti sama upravna stvar on može prekinuti postupak dok nadležni organ to pitanje ne riješi. U predmetnoj stvari, prethodno pitanje je uplata doprinosa za navedene periode, jer bez uplate doprinosa za PIO za staž osiguranja sa uvećanim trajanjem za sporni period, tužilac ne ispunjava uslove iz člana 197z Zakona, u pogledu dužine staža osiguranja.

Nije sporno da doprinosi za PIO nijesu potraživanja tužioca već da ima pravni interes da stečajni dužnik K. DOO u stečaju izdvoji sredstva iz stečajne mase i ista uplati Fondu PIO, ali dok se za sporni period ne izvrši uplata doprinosa za PIO za staž osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem tužilac ne može ostvariti pravo na starosnu penziju shodno članu 197z Zakona. Sud je cijeno navode tužbe da su ispunjeni uslovi za donošenje privremenog rješenja u predmetnoj stvari ali je našao da su neosnovani budući da se privremeno rješenje o pravu na penziju donosi onda kada su ispunjeni uslovi za sticanje penzije ali nijesu poznati i svi podaci koji su potrebni za donošenje konačnog rješenja. U konkretnoj stvari nijesu ispunjeni zakonski uslovi za sticanje prava na penziju pod povoljnim uslovima u skladu sa članom 197z Zakona sa kojih razloga nije bilo uslova za donošenje privremenog rješenja.

IV. OBLAST PRAVOSUĐA

Ispunjenost uslova za polaganje pravosudnog ispita

Odredba člana 6 stav 1 Zakona o stručnom osposobljavanju lica sa stečenim visokim obrazovanjem odnosi se na polaganje stručnog, a ne i pravosudnog ispita.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 2564/16 od 12.01.2017. godine:

Nesporno je da je tužilac u Osnovnom sudu u Plavu, primljen na praksu u periodu od 01.02.2012. godine do 11.01.2013. godine, a kao volonter u periodu od 01.11.2013. godine do 20.11.2013. godine. Takođe je nesporno da je tužilac u istom sudu obavio stručno osposobljavanje u trajanju od 9 mjeseci (15.01.2013. - 15.10.2013. godine), shodno Ugovoru o stručnom osposobljavanju, koji je zaključen saglasno odredbama Zakona o stručnom osposobljavanju lica sa stečenim visokim obrazovanjem ("Sl. list CG", broj 38/12) i da ima 6 mjeseci radnog staža u Upravi za nekretnine - Područna jedinica Plav.

Odredbom člana 3 stav 1 Zakona o pravosudnom ispitu ("Sl. list RCG", broj 52/04), propisano je da ispit mogu polagati lica koja su kao diplomirani pravnici radila najmanje dvije godine na pravnim poslovima u sudu, kod državnog tužioca i kod advokata.

Sporno u konkretnom predmetu je to što je u potvrdi Osnovnog suda u Plavu, III-3-Su. br. 16/2014 od 14.01.2014. godine, navedeno između ostalog da je tužilac u tom sudu obavio ukupan pripravnički staž u trajanju od 2 godine i da se vrijeme provedeno na stručnom osposobljavanju u trajanju od 9 mjeseci, priznaje kao radno iskustvo u trajanju od 12 mjeseci.

Po stanovištu ovog suda, pravilno je našao tuženi organ kada je odbio zahtjev tužioca za polaganje pravosudnog ispita iz razloga što isti ne ispunjava uslov propisan članom 3 Zakona o pravosudnom ispitu, o čemu su dati pravilni i na zakonu zasnovani razlozi, tako da na njegovu štetu nije povrijeđen zakon.

Ovo iz razloga što se predmetnom potvrdom, kao javnom ispravom, samo potvrđuje vremenski period u kojem je tužilac u Osnovnom sudu u Plavu, proveo kao volonter, odnosno na stručnom osposobljavanju, tako da pred-

met iste ni u kom slučaju ne može biti tumačenje odredbe člana 6 stav 1 Zakona o stručnom osposobljavanju lica sa stečenim visokim obrazovanjem, kojom je propisano da stručno osposobljavanje korisnika traje 9 mjeseci i priznaje se kao radno iskustvo u trajanju od 12 mjeseci i kao uslov za polaganje odgovarajućeg stručnog ispita sa stečenim visokim obrazovanjem, jer u konačnom jedino je tuženi kao nadležni organ ovlašten da u skladu sa zakonom cijeni ispunjenost uslova iz člana 3 Zakona o pravosudnom ispitu. S tim u vezi neophodno je ukazati da se odredba člana 6 stav 1 Zakona o stručnom osposobljavanju lica sa stečenim visokim obrazovanjem, odnosi na polaganje stručnog, a ne i pravosudnog ispita.

Ocjena zakonitosti postupanja komisije za izbor tumača

Ako je postupak ocjenjivanja kandidata za tumača, u pogledu poštovanja izričitih zakonskih i podzakonskih normi, protekao bez kršenja propisanog načina postupanja, sud ne može preispitivati ocjenu komisije o nivou znanja pokazanom na održanom ispitu za tumača.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1999/19 od 16.04.2019. godine:

Iz spisa predmeta je utvrđeno da se tužilja obratila tuženom organu sa zahtjevom za postavljenje za sudskog tumača za ukrajinski i ruski jezik dana 01.02.2017. godine, uz koji je dostavila potrebnu dokumentaciju. Ocijenivši da tužilja ispunjava uslove iz člana 6 stav 1 alineja 1-6 Zakona o tumačima, tuženi organ joj je uputio poziv da pristupi pisanom dijelu ispita za tumača za ruski jezik dana 11.05.2017. godine. Iz zapisnika o polaganju ispita za tumače za ruski jezik od dana 16.05.2017. godine, proizilazi da tužilja tom prilikom nije položila ispit. Kako su, prema ocjeni tuženog organa, prilikom ovog ispita napravljeni određeni propusti, tužilja je pozvana da ponovo polaže kompletan ispit. Iz zapisnika o polaganju ispita za tumače za ruski jezik od dana 12.07.2017. godine, utvrđeno je da je, prema ocjeni postupajuće komisije, tužilja zadovoljila na pisanom dijelu ispita, nakon čega je pristupila usmenom dijelu ispita, u okviru kojeg je vršena provjera opšteg poznavanja ruskog jezika kroz predstavljanje kandidata, kao i poznavanje pravnih termina na ruskom jeziku. Takođe, na zapisniku je konstatovano da je provjeravano znanje tužilje iz oblasti organizacije javne vlasti, pravosuđa i uprave, u okviru čega su joj postavljena pitanja „Skupština Crne Gore (sastav, izbor i nadležnost)“ i „Predsjednik Crne Gore (mandat i izbor)“, kao i znanje procesno pravne terminologije kroz pitanja „kazne“, „stranke u parničnom postupku“ i „upravni spor“. Nakon provjere znanja, komisija je ocije-

nila da tužilja nije zadovoljila na usmenom dijelu ispita, što je konstatovano na pomenutom zapisniku, zbog čega je tuženi organ donio osporeno rješenje kojim je odbijen njen zahtjev za postavljenje za tumača za ruski jezik, uz obrazloženje da nije položila ispit.

U ovoj upravnoj stvari je nesporno da tužilja ispunjava uslove iz člana 6 stav 1 alineja 1-6 Zakona o tumačima (potrebno radno iskustvo, nivo školske sprema, itd), i da je tužilja zadovoljila na pisanom dijelu ispita, kao i da je postupajuća komisija ocijenila da nije zadovoljila na usmenom dijelu ispita za tumača za ruski jezik, ali je sporno da li je postupak ispitivanja sproveden u skladu sa relevantnim zakonskim i podzakonskim propisima. Po nalaženju ovog suda, predmetni upravni postupak je sproveden zakonito, uključujući postupak ispitivanja kandidata, zbog čega nema mjesta poništaju osporenog rješenja.

Komisija iz člana 9 Zakona o tumačima, koja ima zadatak da provjeri ispunjavanje kriterijuma iz člana 6 stav 1 alineje 7 i 8 Zakona, a koji kriterijumi se odnose na poznavanje jezika za koji se postavlja tumač, organizacije javne vlasti, pravosuđa i državne uprave i procesne pravne terminologije, je zakonom određena kao stručno tijelo koje ima zadatak da vrši provjeru znanja prijavljenih kandidata iz navedenih oblasti. Zakonske norme, kao i odredbe Pravilnika o načinu i programu polaganja ispita za tumača i obrascima štambilja i evidencije izvršenih prevoda i ovjera prevoda tumača („Sl. list CG“, br. 74/16 i 28/17), određuju pravila u pogledu sastava komisije, nadležnosti, redoslijeda vršenja radnji i načina donošenja odluka iz propisanog djelokruga, ali ovi propisi ne sadrže bliža pravila u pogledu eventualnog bodovanja, niti pravila koja upućuju na to kako treba ocijeniti kandidata koji je pokazao djelimično poznavanje materije, odnosno što predstavlja minimum znanja koje kandidat treba da pokaže kako bi zadovoljio na predmetnom ispitu. Stoga, uzevši u obzir da je postupak ocjenjivanja u pogledu poštovanja izričitih zakonskih i podzakonskih normi protekao bez kršenja propisanog načina postupanja, ovaj sud ne može preispitivati ocjenu komisije o nivou znanja koji je tužilja pokazala na održanom ispitu.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 884/19)

V. OBLAST SAOBRAĆAJA I POMORSTVA

Licenca za javni prevoz

Licenca se ukida ako prevoznik prestane ispunjavati uslove za izdavanje licence.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 5788/17 od 02.10.2018. godine:

Uslovi za dobijanje licence za javni prevoz putnika ili tereta, propisani su odredbom člana 13 Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju („Sl. list CG“, br. 45/05, „Sl. list CG“, br. 75/10, 38/12 i 18/14), dok je odredbama čl. 8a i 9 Odluke organizaciji i načinu obavljanja auto taksi prevoza na teritoriji opštine Budva („Službeni list CG“, opštinski propisi, broj 10/13, 25/13, 15/14, 17/15 i 22/15), propisana dokumentacija potrebna za izvod iz licence i licencu, a kojima je, između ostalog, navedeno da se uz zahtjev, pored ostale dokumentacije, podnosi i dokaz o uplati naknade za korišćenje taksi stajališta u skladu sa Odlukom koju donosi predsjednik opštine.

Odredbom člana 22 stav 1 tačka 1 Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju, propisano je da se licenca ukida rješenjem ako prevoznik prestane ispunjavati uslove za izdavanje licence, a članom 9 stav 3 Odluke o organizaciji i načinu obavljanja auto taksi prevoza na teritoriji opštine Budva, određeno je da je vlasnik licence i izvoda iz licence dužan da jednom godišnje, najkasnije do 01. aprila za tekuću godinu, dostavi dokaze kojima potvrđuje da ispunjava uslove za dobijanje licence, odnosno izvoda iz licence, u suprotnom nadležni organ će, u smislu člana 22 Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju, donijeti rješenje o ukidanju licence.

Nije sporno da je tužiocu rješenjima prvostepenog organa od 04.09.2015. godine, izdata licenca i izvod licence, sa rokom važenja od 5 godina. Međutim, imajući u vidu citirane propise i činjenicu da tužilac nije postupio po istim, odnosno, za 2016. godinu nije dostavio dokaze kojima potvrđuje da ispunjava uslove za dobijanje licence i izvoda licence (dokaz o uplati naknade za korišćenje taksi stajališta, kao ni ostalu propisanu dokumentaciju), a što tužilac i ne spori, već smatra da nema obavezu da iste dostavlja, obzirom da posjeduje licencu koja je izdata na 5 godina, a koja je još važeća, pravilno je prvostepeni organ donio rješenje o ukidanju licence za obavljanje auto-taksi prevoza, a tuženi isto prihvatio. Neosnovan je navod da tuženi nije imao pravo ukidanja licence, ako se ima u vidu odredba prema kojoj će

se licenca ukinuti ukoliko prevoznik prestane da ispunjava uslove za njeno izdavanje.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 877/19)

Zdravstvena sposobnost pomoraca

Lice koje ima pomorsku knjižicu, odnosno dozvolu za ukrcavanje na brod, može se ukrcati na brod samo ako ljekarsko uvjerenje za rad na brodu nije starije od jedne godine u vrijeme njegovog ukrcavanja na brod.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 8088/18 od 25.06.2020. godine:

Saglasno odredbi člana 123 stav 1 Zakona o sigurnosti pomorske plovidbe ("Sl. list CG", br. 62/13), kao član posade na brod može da se ukrca samo lice koje ima pomorsku knjižicu ili dozvolu za ukrcavanje. Pomorska knjižica se, saglasno stavu 2 istog člana, izdaje državljaninu Crne Gore koji je ukrcaj kao zapovjednik ili član posade plovnog objekta crnogorske ili strane državne pripadnosti. Stavom 4 istog člana propisano je da je imalac pomorske knjižice dužan da u Lučkoj kapetaniji izvrši ovjeru ukrcaja, odnosno iskrcaja prije ukrcaja, odnosno poslije iskrcaja sa broda, a najmanje jednom godišnje za godinu u kojoj je imao jedan ukrcaj, odnosno iskrcaj. Saglasno odredbi člana 7 stav 4 alineja 9 Pravilnika o pomorskim i brodarskim knjižicama i dozvolama za ukrcavanje ("Sl. list CG", br. 72/10), numerisane stranice pomorske knjižice sadrže rubrike za unos podataka o imaocu pomorske knjižice i to, između ostalog, podatke iz ljekarskog uvjerenja o zdravstvenoj sposobnosti. Zdravstvena sposobnost pomoraca, saglasno članu 118 Zakona o sigurnosti pomorske plovidbe, utvrđuje se ljekarskim pregledima koji se vrše u zdravstvenoj ustanovi koja ispunjava uslove u pogledu prostora, kadra i opreme za obavljanje zdravstvene zaštite zaposlenih, u skladu sa zakonom (stav 1). Uvjerenja o zdravstvenoj sposobnosti pomoraca izdaju se na period od dvije godine, nakon čega se vrši ponovna provjera zdravstvene sposobnosti (stav 7). Bliže uslove koje mora da ispunjava ovlašćeni doktor, postupak utvrđivanja zdravstvene sposobnosti, postupak za izdavanje uvjerenja o zdravstvenoj sposobnosti, obrazac uvjerenja o zdravstvenoj sposobnosti i visinu naknade iz stava 13 ovog člana propisuje organ državne uprave nadležan za poslove zdravlja, uz saglasnost Ministarstva (stav 14).

Polazeći od citiranih odredbi, pomorska knjižica predstavlja uslov za ukrcavanje pomoraca na brod, tj. upisani podaci potvrđuju da imalac pomorske knjižice ispunjava uslove za buduću plovidbu, između ostalog, i po pitanju zdravstvene sposobnosti. Uvjerjenje o zdravstvenoj sposobnosti se, saglasno odredbi člana 118 stav 7 Zakona o sigurnosti pomorske plovidbe, izdaje na period od dvije godine, nakon čega se vrši ponovna provjera zdravstvene sposobnosti. Kako su u konkretnom slučaju uvjerenja o zdravstvenoj sposobnosti pomoraca označenih u zahtjevu predata prvostepenom organu, radi upisa u pomorske knjižice, dana 22.11.2013. godine, istekom dvije godine su prestala da važe, tako da njihov upis više nije moguć. Imajući u vidu navedeno, po ocjeni ovog suda, pravilno su upravni organi utvrdili da u konkretnom slučaju nijesu ispunjeni uslovi za upis podataka o zdravstvenoj sposobnosti pomoraca u pomorske knjižice, u skladu sa Pravilnikom o bližim uslovima za utvrđivanje zdravstvene sposobnosti pomoraca ("Sl. list CG", br. 35/16, 43/16), obzirom da se ispunjenost uslova za upis podataka o zdravstvenoj sposobnosti u pomorske knjižice cijeni za ubuduće. Odredbom člana 23 navedenog Pravilnika propisano je da ljekarsko uvjerenje kojim se dokazuje zdravstvena sposobnost za rad na brodu, a koje se podnosi nadležnoj ustanovi radi dobijanja pomorske knjižice, odnosno dozvole za ukrcavanje na brod, ne može u vrijeme kada se podnosi biti starije od šest mjeseci (stav 1). Lice koje ima pomorsku knjižicu, odnosno dozvolu za ukrcavanje na brod, može se ukrcati na brod samo ako ljekarsko uvjerenje za rad na brodu nije starije od jedne godine u vrijeme njegovog ukrcavanja na brod (stav 2). U prilog zaključku da se u konkretnom slučaju nijesu stekli uslovi za upis traženih podataka u pomorske knjižice, ide i činjenica da se PZU Opšta bolnica „Meljine“, koja je u konkretnom slučaju izdala uvjerenja o zdravstvenoj sposobnosti pomoraca ne nalazi na spisku zdravstvenih ustanova u kojima se utvrđuje zdravstvena sposobnost pomoraca, koji je objavilo Ministarstvo zdravlja, u skladu sa odredbom člana 2 stav 2 navedenog Pravilnika.

VI. OBLAST EKONOMIJE

i. Zaštita konkurencije

Postupanje Agencije po službenoj dužnosti

Agencija za zaštitu konkurencije može po službenoj dužnosti pokrenuti ispitni postupak radi utvrđivanja postojanja akata ili radnji koji za cilj ili posljedicu imaju ili mogu imati sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 905/15 od 19.01.2016. godine:

Odredbom čl. 39. st. 1. Zakona o zaštiti konkurencije ("Sl. list CG", br. 44/12), propisano je da učesnici na tržištu i druga pravna lica dužni su da na zahtjev Agencije za zaštitu konkurencije u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva dostave podatke i dokumentaciju od značaja za utvrđivanje činjenica u postupku koji se vodi u skladu sa ovim zakonom. Odredbom čl. 28 st. 1 Zakona propisano je da Agencija pokreće postupak ispitivanja povrede konkurencije po službenoj dužnosti i kada na osnovu podnijetih inicijativa, informacija, dokumenata i drugih raspoloživih podataka, odnosno pretpostavi postojanje povrede konkurencije, dok je st. 2 propisano da o pokretanju postupka direktor Agencije donosi zaključak. Odredbom čl. 31 propisano je da se u ispitnom postupku preduzimaju potrebne dokazne radnje u cilju pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja a naročito se uzimaju izjave stranaka, svjedoka, obavlja se vještačenje, pribavljaju podaci, isprave i stvari, vrši prikupljanje podataka neposrednim uvidom i privremeno oduzimanje stvari.

Iz spisa predmeta proizlazi da je tužena osporenim zaključkom, po službenoj dužnosti pokrenula ispitni postupak radi utvrđivanja postojanja akata ili radnji koji za cilj ili posljedicu imaju ili mogu imati sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije u smislu čl. 8 st. 1 tač. 1, 2, 4 i 5 Zakona o zaštiti konkurencije. Tom odredbom je propisano da su zabranjeni ništavi akti koji za cilj ili posljedicu imaju ili mogu imati sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na relevantnom tržištu i to pismeni ili usmeni dogovori, sporazumi, ugovori, pojedine odredbe ugovora, izričiti ili prećutni dogovori, usaglašena praksa kao i odluke udruženja učesnika na tržištu.

U tom smislu su osporenim zaključkom, pozvana sva fizička i pravna lica koja raspolažu podacima, ispravama ili drugim relevantnim informacijama koje mogu biti od značaja za pravilno i potpuno utvrđivanje činjenica u predmetnom postupku. Kako se u konkretnoj stvari radi o pokretanju ispitnog postupka i pribavljanju podataka kao dokaznih radnji u ispitnom postupku koju preduzima tuženi organ u cilju pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja u smislu čl. 31 Zakona o zaštiti konkurencije, takvim postupanjem tužene po ocjeni ovog suda nije povrijeđeno materijalno pravo na štetu tužilaca.

VII. OBLAST JAVNE UPRAVE

i. Oblast lokalne samouprave

Nadležnost glavnog administratora opštine

Glavni administrator opštine nije organ koji vrši službeni nadzor u primjeni Zakona o državnim službenicima i namještenicima, pa nema ovlaštenje da po osnovu službenog nadzora preispituje rješenje prvostepenog organa, donijeto iz oblasti radnog odnosa.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1426/15 od 22.03.2016. godine:

Iz spisa predmeta proizilazi da je rješenjem starješine Sekretarijata za privredu i finansije opštine Rožaje od 19.06.2014. godine, tužilac primljen u radni odnos na neodređeno vrijeme u tom sekretarijatu i raspoređen na radno mjesto Savjetnik II za finansijske odnose sa potrošačkim jedinicima. Tuženi organ (glavni administrator opštine) je, navodeći da rješenje donosi po osnovu službenog nadzora, poništio označeno rješenje o zasnivanju radnog odnosa tužioca, nalazeći da su ispunjeni uslovi iz člana 257 stav 3 Zakona o opštem upravnom postupku, jer predmetno radno mjesto nije bilo sistematizovano i za isto nijesu bila obezbijedjena finansijska sredstva, zbog čega je takav radni odnos, saglasno odredbi člana 36 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, nezakonit.

Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja, ovaj sud nalazi da je tuženi počinio bitnu povredu pravila postupka iz člana 226 stav 2 tačka 7 Zakona o opštem upravnom postupku, jer iz obrazloženja njegovog akta ne proizilazi odluka u dispozitivu. Takođe, pravni osnov naveden u uvodu rješenja ne može se primijeniti na konkretnu upravnu stvar. Odredbe čl. 257 i 258 ZUP-a i odredbe člana 74 Zakona o lokalnoj samoupravi, na koje se tuženi pozvao ne daju mu ovlaštenje da po osnovu službenog nadzora preispituje rješenje prvostepenog organa, donijeto iz oblasti radnog odnosa.

Tačno je da je poništavanje konačnog rješenja, po osnovu službenog nadzora, od strane nadležnog organa, predviđeno odredbom člana 257 ZUP-a, i to na način da je stavom 3 tog člana, propisano da konačno rješenje organa lokalne uprave donijeto u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova, ukida ministarstvo nadležno za određenu upravnu oblast, ako je njime očigledno povrijeđen materijalni zakon. Odredbom člana 258 stav 1 istog

zakona, utvrđeno je da rješenje može poništiti ili ukinuti, po osnovu službenog nadzora, drugostepeni organ. Ako nema drugostepenog organa, rješenje može poništiti ili ukinuti organ koji je ovlašten da vrši nadzor nad radom organa koji je donio rješenje. Međutim, Glavni administrator Opštine Rožaje nije organ koji vrši službeni nadzor u primjeni Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Njegova nadležnost određena je odredbom člana 74 Zakona o lokalnoj samoupravi, da koordinira rad organa lokalne uprave i službi, stara se o zakonitosti, efikasnosti i ekonomičnosti njihovog rada, daje stručna uputstva i instrukcije o načinu postupanja u vršenju poslova, daje mišljenje na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova organa lokalne uprave i službi i vrši druge poslove koje mu povjeri predsjednik opštine i ima ovlaštenja drugostepenog organa u upravnim stvarima iz nadležnosti opštine, ali ne i kada je u pitanju zasnivanje i prestanak radnog odnosa, budući da je to regulisano Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, uz shodnu primjenu opštih propisa o radu.

ii. Upravna inspekcija

Ovlaštenje upravne inspekcije da ocjenjuje usaglašenost propisa različite pravne snage

Nadzor nad primjenom propisa kojima se uređuje unutrašnja organizacija, ne podrazumijeva ocjenu usaglašenosti pravnih propisa, odnosno upravni inspektor nema ovlaštenja da cijeni usaglašenost opštih akata niže pravne snage sa zakonom, jer je to isključiva nadležnost Ustavnog suda Crne Gore.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 9528/17 od 17.04.2019. godine:

Predmet vršenja inspekcijskog nadzora je, između ostalog, bilo i pitanje usklađenosti Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Sekretarijata za finansije br. 2545 od 12.06.2015. godine sa Uredbom o zvanjima lokalnih službenika i namještenika i Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, za koji je inspektor utvrdio da sadrži nepravilnosti koje se ogledaju u neusklađenosti pojedinih njegovih djelova sa odgovarajućim odredbama navedenih propisa.

Za ocjenu relevantnog pitanja šta spada u djelokrug rada upravne inspekcije mjerodavan je član 2 Zakona o upravnoj inspekciji, koji propisuje da upravna inspekcija, u cilju obezbjeđivanja poštovanja načela zakonitosti,

efikasnosti i blagovremenosti u radu subjekata nadzora, vrši nadzor nad primjenom propisa kojima se uređuju državna uprava, prava i obaveze državnih službenika i namještenika, upravni postupak, izgled, upotreba i postupak izrade i uništenja pečata državnih organa, kao i zabrana diskriminacije. Član 6 stav 1 tačka 2 istog zakona određuje da upravna inspekcija vrši inspekcijski nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa kojima se uređuje državna uprava, koji se odnose na unutrašnju organizaciju ministarstava i drugih organa uprave, što se odnosi i na konkretan slučaj. Odredbom člana 3 Zakona o upravnoj inspekciji utvrđena je supsidijarna primjena drugih zakona, te ova odredba propisuje da upravna inspekcija u vršenju inspekcijskog nadzora postupa u skladu sa Zakonom o upravnoj inspekciji, a na pitanja koja nijesu uređena ovim zakonom ili posebnim propisom, supsidijarno se primjenjuju odredbe Zakona kojim se uređuje inspekcijski nadzor i Zakona kojim se uređuje upravni postupak.

Nesporno je da odredba člana 6 Zakona o upravnoj inspekciji propisuje da upravna inspekcija vrši inspekcijski nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa kojima se uređuje državna uprava, međutim ovakvo zakonsko ovlašćenje upravne inspekcije se odnosi samo na kontrolu primjene zakona i drugih propisa od strane organa uprave. Nadzor nad primjenom propisa kojima se uređuje unutrašnja organizacija, ne podrazumijeva ocjenu usaglašenosti pravnih propisa, odnosno upravni inspektor nema ovlašćenja da cijeni usaglašenost opštih akata niže pravne snage sa zakonom, jer je to isključiva nadležnost Ustavnog suda Crne Gore. Naime, nadležnost inspektora iz navedene zakonske odredbe odnosi se samo na nadležnost za ispitivanje pravilne primjene opštih akata u konkretnim situacijama, pa i kada je u pitanju nadzor nad primjenom propisa koji uređuju unutrašnju organizaciju organa navedenih u članu 6 stav 1 tačka 2 pomenutog zakona. Ukoliko prilikom vršenja zakonom povjerenih dužnosti i ovlašćenja, uoči da postoje nezakonitosti u opštim aktima, to samo i jedino može biti opredjeljujuća okolnost da ovlašćeni upravni inspektor podnese nadležnom organu – Ustavnom sudu predlog za ocjenu saglasnosti tih akata sa Ustavom i zakonom. Na izraženu ocjenu o ovom spornom pitanju od uticaja je zaključak Sjednice sudija Upravnog suda od 14.01.2019. godine kojim je zauzet stav o okvirima nadležnosti upravne inspekcije u poslovima inspekcijskog nadzora u ovim situacijama.

Kako je upravni inspektor u prvostepenom postupku izašao iz okvira svoje nadležnosti, odnosno upustio se u ocjenjivanje saglasnosti pravnog akta niže pravne snage sa zakonom, to je Sud našao da je isti počinio bitnu povredu pravila postupka na štetu tužioca, zbog koje povrede je tuženi organ morao usvojiti žalbu i osporeno rješenje poništiti.

iii. Registar nevladinih organizacija i političkih partija

Upis promjene lica ovlaštenog za zastupanje u registar političkih partija

Smisao odredbi Zakona o političkim partijama u slučaju izbora novog lica za zastupanje partije jeste da je to novoizabrano lice ovlašćeno na podnošenje zahtjeva za promjenu upisa ukoliko je izabrano u skladu sa statutom partije.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 3439/18 od 15.06.2018. godine:

U članu 16 Zakona o političkim partijama propisano je da je ovlašćeno lice za zastupanje partije dužno da u roku od 30 dana od dana izvršenih promjena u statutu i programu partije i u slučaju izbora novog lica za zastupanje partije, podnese prijavu za upis novih podataka kod nadležnog organa, te da nadležni organ sprovodi postupak upisa novih podataka u skladu sa ovim zakonom. Tuženi organ u osporenom rješenju zaključuje da pri činjenici da je u Registar političkih partija, u knjizi broj 1, pod rednim brojem 56 upisana politička partija D. i lice ovlašćeno za zastupanje partije, M. L., predmetni zahtjev za upis u navedeni registar promjene činjenice o licu ovlašćenom za zastupanje političke partije D., podnosioca G. D., nije podnijet od ovlaštenog lica za zastupanje političke partije.

Polazeći od naprijed citirane odredbe, razlozi dati u osporenom rješenju o podnosiocu zahtjeva za upis promjene podataka u Registru političkih partija kao neovlašćenom licu, jer isto nije upisano u Registar, su nejasni i ne upućuju na pravilnost odluke u dispozitivu, pa je rješenje donijeto uz povredu pravila postupka iz člana 22 stav 6 Zakona o upravnom postupku. Naime, smisao citirane odredbe u slučaju izbora novog lica za zastupanje partije jeste da je to novoizabrano lice ovlašćeno na podnošenje zahtjeva za promjenu upisa ukoliko je izabrano u skladu sa statutom partije (stanoviše iz presude Vrhovnog Suda Crne Gore Uvp. broj 91/18 od 10.05.2018. godine). Zbog navedene povrede pravila postupka koja je od uticaja na zakonitost rješenja osporenog tužbom, sud je to rješenje poništio.

Upis u registar nevladinih organizacija

Nadzor nad primjenom propisa kojima se uređuje unutrašnja organizacija, ne podrazumijeva ocjenu usaglašenosti pravnih propisa, odnosno upravni inspektor nema ovlašćenja da cijeni usaglašenost opštih akata niže pravne

snage sa zakonom, jer je to isključiva nadležnost Ustavnog suda Crne Gore.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 2860/17 od 24.04.2018. godine:

U obrazloženju osporenog rješenja, tuženi organ je naveo da je u postupku utvrđeno da je član 25 Statuta „A. f“, broj 01-96/1 od 07.02.2017. godine, u suprotnosti sa članom 40 Zakona o nevladinim organizacijama, jer je pomenutom odredbom statuta propisano da u slučaju prestanka rada fondacije, sredstva fondacije povjeravaju osnivačima radi trajnog, dobrotvornog ostvarivanja opštih, zajedničkih i drugih ciljeva fondacije, bez prava otuđenja imovine i sredstava i mijenjanja njihove namjene. Navedeno je da je zahtjeve tužioca iz ovog razloga trebalo odbiti bez upuštanja u ocjenu ostale dokumentacije koja je dostavljena uz prijave. Međutim, ovi razlozi osporenog rješenja se ne mogu ispitati uvidom u spise predmeta koje je, na traženje ovog suda, dostavio tuženi organ, jer se u spisima ne nalazi statut tužioca broj 01-96/1 od 07.02.2017. godine, koji navodno sadrži odredbe koje su suprotne zakonu. Naime, u spisima predmeta se nalazi statut od 10.11.2010. godine, kao i statut od 01.08.2014. godine, ali ne i statut od 07.02.2017. godine. U spisima predmeta se nalazi i zapisnik sa sjednice članova Upravnog odbora tužioca, broj 01-99/1 od 07.02.2017. godine, u kojem je konstatovano da je usvojena odluka o izmjenama i dopunama statuta fondacije, kao i odluka o usvajanju prečišćenog teksta statuta, s tim da se iz ovog zapisnika ne može utvrditi sadržaj sporne statutarne odredbe na koju se tuženi organ poziva.

Nadalje, sve i da su navodi osporenog rješenja o sadržini člana 25 statuta tužioca nesporni, razlozi tuženog organa ne upućuju na zaključak o materijalno-pravnoj odredbi na kojoj se temelji njegovo stanovište da treba odbiti prijavu za upis promjene podataka u registar nevladinih organizacija u slučaju da je neka odredba statuta suprotna zakonu. Tuženi organ citira odredbu člana 40 Zakona o nevladinim organizacijama, kojom je propisano da se, u slučaju brisanja iz registra, preostala imovina nevladine organizacije dodjeljuje drugoj nevladinoj organizaciji ili javnoj ustanovi sa sjedištem u Crnoj Gori, ali ova odredba, po ocjeni suda, ne daje ovlašćenje tuženom organu da odbije prijavu za upis podataka u registar iz navedenih razloga. Nadležnost tuženog organa da u pisanoj i elektronskoj formi vodi Registar nevladinih organizacija (član 14 Zakona) ne znači da taj organ ima ovlašćenje da cijeni usklađenost akata nevladine organizacije sa zakonom, i da na osnovu takve ocjene odbije prijavu za upis promjene podataka. Tuženi organ je, dakle, bio dužan da jasno uputi na zakonsku odredbu koja mu, kao organu koji vodi javni registar, daje ovlašćenje da odbije prijavu iz navedenih razloga. S obzirom na to da je, u osporenom rješenju, izostao poziv na ovakvu zakonsku odredbu, ovaj sud ne može ispitati zakonitost rješenja sa aspekta pravilne primjene odredaba materijalnih propisa koji uređuju ovu pravnu oblast.

VIII. OBLAST ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA

Uslovi za izdavanje licence ovlaštenog inženjera

Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata nije propisana zabrana izdavanja licence ovlaštenog inženjera licu koje je osuđivano za krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 4573/18 od 26.06.2019. godine

Članom 123 stav 1 Zakona o planiranju i izgradnji objekata ("Sl. list CG" br. 64/17), propisano je da ovlašćeni inženjer može da bude fizičko lice koje obavlja poslove izrade tehničke dokumentacije, odnosno građenja objekta, odgovarajuće struke, sa visokim obrazovanjem, odnosno najmanje kvalifikacijom VII1 podnivoa okvira kvalifikacija i najmanje tri godine radnog iskustva na stručnim poslovima izrade tehničke dokumentacije i/ili građenja objekta. Članom 141 istog zakona propisano je da bliži način i postupak izdavanja, mirovanja i oduzimanja licenci i način vođenja registara licenci, propisuje ministarstvo.

Pravilnikom o načinu i postupku izdavanja, mirovanja licenci i načinu vođenja registara licenci ("Sl. list CG", br. 79/17), i to članom 4, propisano je da se u postupku izdavanja licence ovlaštenog inženjera, provjerava: 1) identitet podnosioca zahtjeva; 2) da li podnosilac zahtjeva posjeduje visoko obrazovanje, odnosno najmanje kvalifikacije VII1 podnivoa okvira kvalifikacija, odnosno da li je izvršeno priznavanje inostrane obrazovne isprave najmanje kvalifikacije VII1 podnivoa okvira kvalifikacija; 3) da li podnosilac zahtjeva ima najmanje tri godine radnog iskustva na stručnim poslovima izrade tehničke dokumentacije i/ili građenju objekata sa visokim obrazovanjem, odnosno najmanje kvalifikacije VII1 podnivoa okvira kvalifikacija; i 4) da li je podnosilac zahtjeva osuđivan za krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti.

Sadržina citiranih propisa, u prvom redu odredba člana 115 stav 3 Krivičnog zakonika, po nalaženju ovog suda, jasno upućuje na zaključak da se pravne posljedice osude mogu predvidjeti samo zakonom i nastupaju po sili zakona. Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, koji se primjenjuje u postupku izdavanja licenci, propisano je koje lice i pod kojim uslovima može biti ovlašćeni inženjer. Ovim zakonom nije propisana zabrana izdavanja licence licu koje je osuđivano za krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti. Takođe, ovakva zabrana nije propisana ni Pravilnikom o načinu i postupku izdavanja, mirovanja licenci i načinu vođenja registara licenci,

već je predviđeno da se u postupku izdavanja licence ovlašćenog inženjera, provjerava identitet podnosioca zahtjeva; školska sprema odnosno kvalifikacija; da li je izvršeno priznavanje inostrane obrazovne isprave; radno iskustvo, dakle, uslovi koji su već predviđeni Zakonom o planiranju i izgradnji objekata, te se provjerava da li je podnosilac zahtjeva osuđivan za krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti.

Nadalje, odredbom člana 115 stav 2 Krivičnog zakonika propisano je da pravne posljedice osude ne mogu nastupiti kad je za krivično djelo učinio izrečena, između ostalog, uslovna osuda, ako ne bude opozvana, pa je ovaj sud mišljenja da pravne posljedice osude, definisane u članu 116 Krivičnog zakonika ne nastupaju kada je izrečena neka blaža krivična sankcija, već samo kada je izrečena kazna zatvora, što jasno proizilazi iz citiranog zakonskog određenja da, ukoliko uslovna osuda bude opozvana, tek će onda nastupiti pravne posljedice osude. U prilog ovakvom stanovištu suda, primjera radi, stoje odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima, te Zakona o unutrašnjim poslovima, kojima su propisani razlozi za prestanak radnog odnosa po sili zakona, pa je tako, u članu 122 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, odnosno u članu 109 Zakona o unutrašnjim poslovima propisano da radni odnos državnom službeniku i namješteniku, odnosno policijskom službeniku, prestaje ako je pravosnažnom presudom osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest mjeseci. Dakle, i kada su pravne posljedice osude predviđene zakonom, ili nastupaju po sili zakona, i tim zakonima je predviđeno da uslovna osuda ne proizvodi pravne posljedice, u smislu gubitka, odnosno prestanka nekog prava ili nastupanja zabrane.

Imajući u vidu navedeno, prvenstveno činjenicu da, u konkretnom slučaju, pravne posljedice osude za krivično djelo nijesu propisane zakonom, i ne nastupaju po sili zakona, a zatim odredbu člana 115 stav 2 Krivičnog zakonika, to je nejasan zaključak tuženog organa da tužilac, zbog toga što mu je izrečena uslovna osuda, nema pravo na izdavanje licence. Po nalaženju ovog suda, tuženi je pogrešno primijenio član 4 Pravilnika, jer ovom odredbom nijesu propisani uslovi za dobijanje licence, već je regulisan bliži način i postupak izdavanja, mirovanja i oduzimanja licenci i način vođenja registara licenci (član 141 Zakona o planiranju i izgradnji objekata), pa u tom smislu nadležni organ provjerava one uslove koji su već propisani Zakonom o planiranju i izgradnji objekata, kao i da li je podnosilac zahtjeva osuđivan za krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti, a nije propisano da će se u slučaju neispunjavanja nekog od tamo navedenih uslova, pa i u slučaju osuđivanosti za krivično djelo, zabraniti izdavanje licence. Kako tuženi organ nije vodio računa o primjeni propisa citiranih u ovoj presudi, to je pobijano rješenje moralo biti poništeno.

Dokumentacija koju je investitor dužan dostaviti uz prijavu građenja

Ukoliko postupajući javnopravni organ smatra da posjedovanje potvrde o plaćenju naknadi za komunalni opremanje i potvrde o plaćenju naknadi za regionalni vodovod predstavlja zakonom propisani uslov za građenje objekta, dužan je da se u obrazloženju rješenja pozove na zakonsku odredbu koja to propisuje.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 4553/18 od 17.10.2019. godine

Odredbom člana 91 stav 3 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Sl. list CG", br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19), na koju se poziva prvostepeni organ, taksativno je navedena potrebna dokumentacija koju je investitor dužan dostaviti uz prijavu građenja. Suprotno odredbi člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku, kojom je propisano da obrazloženje rješenja pored činjeničnog utvrđenja treba da sadrži i propise na osnovu kojih je rješenje donijeto, razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu, ni prvostepeni, a ni tuženi organ se ne pozivaju na propis koji kao uslov za građenje propisuje posjedovanje potvrde o plaćenju naknadi za komunalni opremanje, potvrde o plaćenju naknadi za regionalni vodovod. Samo pozivanje na pomenutu odredbu člana 91 stav 3 Zakona, koja je upućujuća, bez dovođenja u međusobnu vezu te norme sa odredbom koja kao uslov za građenje propisuje posjedovanje potvrde o plaćenju naknadi za komunalni opremanje, potvrde o plaćenju naknadi za regionalni vodovod, ne predstavlja obrazloženje na osnovu kojeg bi sud mogao provjeriti zakonitost rješavanje ove upravne stvari, na koji način je dovedeno u sumnju utvrđeno činjenično stanje, a sa tim u vezi i pravilnost primjene materijalnog prava.

Pravo na dom u kontekstu primjene mjere rušenja bespravno podignutog građevinskog objekta

Prilikom ocjene zakonitosti odluke o izricanju mjere rušenja bespravno podignutog građevinskog objekta, razmatranje postojanja eventualne povrede prava na dom se vrši primjenom kriterijuma koje je ustanovila praksa Evropskog suda za ljudska prava.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1472/19 od 23.04.2019. godine

Sud je cijenio i navode tužilje da se upravnom mjerom rušenja objekta krši njeno pravo na dom u smislu člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima, ali je našao da ovi navodi nijesu od uticaja na drugačije presuđenje. Na-

ime, prilikom ocjene da li izricanje mjere rušenja objekta predstavlja miješanje u pravo na dom, treba naglasiti da ne postoji apsolutno pravilo koje se može jednako primijeniti na sve stranke u postupku izricanja mjere rušenja objekta, već da u svakom pojedinačnom slučaju treba ispitati da li rušenje objekta predstavlja nedopušteno miješanje u pravo na dom, odnosno da li postoji srazmjera između javnog interesa koji se postiže izricanjem i sprovođenjem mjere rušenja sa jedne, i osnovnih prava tužilje sa druge strane.

Međutim, praksa Evropskog suda za ljudska prava je ustanovila određene kriterijume koji su uobičajeno od uticaja na ocjenu da li se u datom slučaju radi o kršenju prava na dom, a to su: da li je dom izgrađen nezakonito, da li je nezakonita gradnja vršena svjesno, kakva je priroda i koji je stepen nezakonitosti, koji se interes postiže odnosno štiti rušenjem, i da li postoji drugo mjesto stanovanja koje je na raspolaganju licima na koje utiče rušenje (vidi Chapman protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 27238/95, st. 102-104, ESLJP, 2001-I, Ivanova i Cherkezov protiv Bugarske, br. 46577/15, st. 53, ESLJP, 2016, i drugi). Primjenom ovih kriterijuma na predmetnu upravnu stvar, prije svega treba naglasiti da je, po ocjeni ovog suda, predmetni nalog za rušenje objekta zakonit, jer je utemeljen na važećim propisima, i jer je donesen u zakonito sprovedenom postupku, na osnovu pravilno i potpuno utvrđenog činjeničnog stanja, a iz razloga koji su u ovoj presudi navedeni.

Nadalje, tužilja je očigledno svjesno vršila bespravnu gradnju, jer je i pored brojnih inspekcijskih kontrola i naloga o zabrani gradnje sprovodila građevinske radove, pri čemu radnje tužilje predstavljaju ozbiljno kršenje zakona, posebno kod činjenice da je građenje objekta nastavljeno nakon pečačenja gradilišta.

Na kraju, uzevši u obzir da je naloženo rušenje objekta u izgradnji, jasno je da se ne radi o mjestu stanovanja tužilje, odnosno da se ne radi o zgradi koja predstavlja njen jedini dom. Drugim riječima, rušenjem ovog objekta tužilja neće ostati bez doma u kojem zaista živi, pri čemu je bez uticaja njena eventualna namjera da u budućnosti stanuje u ovom objektu. Zbog navedenih okolnosti, ovaj sud nalazi su da razlozi opšteg interesa koji se postižu sprovođenjem zakona putem izricanja mjere rušenja objekta, srazmjerni u odnosu na miješanje u tužiljina prava u smislu člana 8 ESLJP, zbog čega nije bilo mjesta poništaju osporenog rješenja po ovom osnovu.

Pravo građenja u zoni zabrane gradnje

Zabrana građenja određena planskim dokumentom se ne odnosi na objekte za koje je prije stupanja na snagu akta o zabrani građena pribavljena

dokumentacija koja je zakonom propisana kao obavezna za izdavanje građevinske dozvole.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 2635/18 od 14.10.2019. godine

Prema odredbi člana 34 st. 1 i 2 Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata („Sl. list CG“, br. 51/08, 34/11, 47/11, 35/13, 39/13 i 33/14), koji se u predmetnoj upravnoj stvari primjenjuje u skladu sa prelaznim odredbama iz člana 238 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl. list CG“, br. 64/17), odgovarajućim planskim dokumentom može se odrediti zabrana građenja, na način što odluka o izradi planskog dokumenta sadrži, po potrebi, i odluku o zabrani građenja na prostoru ili dijelu prostora za koji se taj plan izrađuje, s tim da je određeno da se zabrana građenja ne odnosi na objekte za koje je podnijeta, odnosno pribavljena dokumentacija i dokazi iz člana 93 stav 1 ovog zakona.

Iz citiranih zakonskih odredaba proizilazi pravilo da se zabrana građenja određena planskim dokumentom ne odnosi na objekte za koje je prije stupanja na snagu akta o zabrani građena pribavljena dokumentacija koja je zakonom propisana kao obavezna za izdavanje građevinske dozvole. Drugim riječima, ako se u konkretnoj upravnoj stvari kao sporno pitanje pojavi to da li nekom investitoru treba dozvoliti građenje na prostoru za koji je određena zabrana gradnje, neophodno je utvrditi da li je investitor, prije stupanja na snagu akta o zabrani, predao odnosno pribavio svu dokumentaciju koja je neophodna za izdavanje građevinske dozvole. Pored toga što ovaj zaključak proizilazi iz odredbe člana 34 stav 2 Zakona, koja izričito i jasno normira ovo pitanje, treba ukazati da je ovakvo zakonsko određenje u skladu sa načelom opravdanih očekivanja u upravnom postupku, jer omogućava strankama koje su pribavile dokumentaciju potrebnu za izdavanje građevinske dozvole da ostvare pravo na građenje bez obzira na to što je na datom prostoru određena zabrana gradnje.

Sa druge strane, po ocjeni ovog suda, činjenica koja se odnosi na datum podnošenja zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole je bez značaja za primjenu pravila iz citirane zakonske norme. Naime, Zakonom je određeno da se zabrana građenja ne odnosi na stranke koje su blagovremeno predale odnosno pribavile potrebnu dokumentaciju, pri čemu se ne pominje samo podnošenje zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole, zbog čega se pitanje vremena predaje zahtjeva, ne može posmatrati izdvojeno od pitanja da li je stranka pribavila svu potrebnu dokumentaciju prije stupanja na snagu zabrane građenja.

U predmetnoj upravnoj stvari, nesporno je da je tužilac podnio zahtjev za izdavanje građevinske dozvole za građenje objekta na prostoru koje je obuhvaćeno zabranom građenja u smislu odredbe člana 1 Odluke o dopuni Odluke o izradi Prostornog plana posebne namjene za obalno područje Crne Gore („Sl. list CG“, br. 23/17), kao i da je ovaj zahtjev podnesen dana 13.04.2017. godine, odnosno dva dana prije stupanja na snagu navedene odluke. Međutim, po nalaženju ovog suda, činjenica da je zahtjev podnijen u vrijeme dok nije bila na snazi zabrana građenja je bez uticaja na pravilnost primjene zakonskih pravila o izuzecima od zabrane građenja, jer je relevantno da li je u to vrijeme investitor pribavio potrebnu dokumentaciju iz člana 93 stav 1 Zakona.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 1617/19)

Inspekcijski nadzor u oblasti planiranja prostora i uređenja objekata

Kada u postupku inspekcijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis urbanističko – građevinski inspektor dužan je da naredi investitoru, vlasniku objekta, odnosno vlasniku parcele na kojoj je objekat izgrađen, rušenje objekta izgrađenog suprotno važećem planskom, kao i da naredi rušenje odnosno uklanjanje privremenog objekta i/ili vraćanje prostora u prvobitno stanje, koji je postavljen odnosno izgrađen suprotno tehničkoj dokumentaciji i/ili urbanističko - tehničkim uslovima.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 7307/18 od 08.06.2020. godine

Predmet ove upravne stvari je izrečena upravna mjera u postupku inspekcijskog nadzora, koji saglasno odredbi člana 2 stav 1 Zakona o inspekcijском nadzoru („Sl. list RCG“, br. 39/03“ i „Sl. list CG“, br. 76/09...52/16), vrši organ uprave nadležan za poslove inspekcijskog nadzora preko inspektora kao službenika sa posebnim ovlaštenjima i odgovornostima (član 4 stav 1 Zakona). Inspekcijski nadzor u oblasti planiranja i izgradnje prema članu 197 stav 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnje objekata („Sl. list CG“ br. 64/17), vrši se preko urbanističko građevinskog inspektora koji je u konkretnom slučaju, kao nadležni organ, naredio tužilji da poruši – ukloni privremeni objekat gabarita cca 50m2 označen brojem 17 na kat. parceli broj 413 i 414 KO Kumbor zbog toga što nije predviđen Izmjenama i dopunama plana privremenih objekata u zoni morskog dobra u Opštini Herceg Novi za period od 2016.-2018. godine niti Državnom studijom lokacije, Kumbor Sektor „5“.

Tuženi organ je ovakvo postupanje inspeksijskog organa ocijenio zakoni-
tim, dajući pritom potpune i jasne pravne razloge, koji dovedeni u vezu sa
činjeničnim utvrđenjem, upućuju na pravilnost, u prvostepenom postup-
ku, izrečene mjere. Prema stanju u spisima predmeta, nakon izvršenog
inspeksijskog nadzora, obavljenog dana 18.07.2018. godine, utvrđeno
je da je kamp kućica, označena brojem 17, vlasništvo tužilje, postavljena
bez odobrenja nadležnog organa za postavljanje privremenih objekata
na kat. parcelama 413 i 414 KO Kumbor i da nije predviđena Planom pri-
vremenih objekata za period 2016. - 2018. godina. Imajući u vidu da je
odredbom člana 116 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji obje-
kata propisano da se privremeni objekti postavljaju, odnosno grade u
skladu sa Programom, kao i da je odredbom člana 222 stav 2 istog Zakona
određeno da će se do donošenja programa iz stava 1 tog člana, primjenji-
vati propisi jedinice lokalne samouprave o privremenim objektima doni-
jeti do dana stupanja na snagu Zakona, odnosno propisi jedinica lokalne
samouprave o privremenim objektima, koji se donesu do 31.12.2017. go-
dine, kao i odredbe čl. 115 i 116 Zakona o uređenju prostora i izgradnji
objekata ("Službeni list CG", br. 51/08, 34/11, 35/13 i 33/14), pravilna je
ocjena postupajućih organa da je za privremeni objekat neophodno da
bude postavljen u skladu sa navedenim odredbama. Kako je nesporno da
u Planu privremenih objekata, za period 2016. – 2018. godine, nije predvi-
đen montažni objekat na kat. parcelama 413 i 414 KO Kumbor, kao i da je
za njegovo postavljanje, u skladu sa odredbom člana 117 u vezi člana 115
i 116 istog Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata („Sl. list CG“,
br. 51/08... 33/14), bilo potrebno da bude prijavljeno uz dokumentaciju
propisanu zakonom, koju tužilja nema, kao i da objekat nije predviđen ni
Državnom studijom lokacije, Kumbor Sektor „5“, to je, u skladu sa članom
201 stav 1 tačka 12 i 40 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata
u postupku inspeksijske kontrole urbanističko građevinski inspektor bio
ovlašćen da donese prvostepeni akt.

Navedenim odredbama člana 201 Zakona, propisano je da kada u postup-
ku inspeksijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis ur-
banističko – građevinski inspektor dužan je da naredi investitoru, vlasniku
objekta, odnosno vlasniku parcele na kojoj je objekat izgrađen, rušenje
objekta izgrađenog suprotno važećem planskom dokumentu (stav 1 tačka
12), kao i da naredi rušenje odnosno uklanjanje privremenog objekta i/ili
vraćanje prostora u prvobitno stanje, koji je postavljen odnosno izgrađen
suprotno tehničkoj dokumentaciji i/ili urbanističko - tehničkim uslovima iz
člana 116 i 117 ovog zakona (stav 1 tačka 40).

IX. OBLAST SPORTA

Usklađivanje doživotne mjesečne naknada vrhunskom sportisti

Usklađivanje doživotne mjesečne naknada vrhunskom sportisti, u skladu sa naknadno donesenim materijalnim propisom koji uređuje ovo pitanje, ne predstavlja kršenje zabrane povratnog dejstva zakona, pa se zakonitost odluka o usklađivanju iznosa naknade ne može osporavati po tom osnovu.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 8264/18 od 05.06.2020. godine

Ispitujući zakonitost osporenog rješenja u odnosu na pomenuti propis, kod nesporne činjenice da je tužilac kao član fudbalske ekipe ostvario prvo mjesto na Evropskom prvenstvu u fudbalu za amatere 1978. godine u Grčkoj, a imajući u vidu da ta sportska disciplina nije na programu Olimpijskih igara, odnosno Paraolimpijskih igara, u trenutku ostvarivanja rezultata, odnosno utvrđivanja statusa vrhunskih sportista, po nalaženju ovog suda, odlukom tuženog organa kojom je tužiocu usklađena visina doživotne mjesečne naknade nije povrijeđen zakon na njegovu štetu. Normativno određenje člana 139 stav 5 Zakona o sportu svojom jasnom i preciznom formulacijom ne ostavlja nedoumice u pogledu namjere zakonodavca o načinu na koji je želio da uredi doživotnu mjesečnu naknadu vrhunskom sportisti. Pri činjenici da princip pravne sigurnosti obavezuje na primjenu važećih zakona, bez uticaja su navodi tužbe o zabrani povratnog dejstva zakona, povredi pravne sigurnosti, te načela zakonitosti i opravdanih očekivanja stranaka. Naime, članom 147 Ustava Crne Gore je propisano da izuzetno, pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo. Kako je navedeni propis koji je bio osnov za donošenje rješenja tuženog organa kao takav usvojen i stupio na snagu, to se zakonitost osporenog rješenja ne može dovesti u pitanje.

Navodi istaknuti u tužbi da je tužilac bio član amaterske (Olimpijske fudbalske reprezentacije Jugoslavije) koja je u Grčkoj na prvenstvu Evrope za amatere osvojila prvo mjesto, nijesu od uticaja na drugačije odlučivanje u predmetnoj upravnoj stvari, a imajući u vidu citiranu odredbu člana 139 stav 5 Zakona o sportu, te činjenicu da tužilac rezultat nije ostvario na jedinom zvaničnom svjetskom ili evropskom seniorskom prvenstvu u disciplini koja je na programu Olimpijskih odnosno Paraolimpijskih igara, te da se radilo o amaterskom sportu.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 466/20)

X. RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI

i. Prava kod Fonda rada

Pravo na isplatu neisplaćenih potraživanja kod poslodavca nad kojim je pokrenut stečajni postupak

Pravo na isplatu neisplaćenih potraživanja kod poslodavca nad kojim je pokrenut stečajni postupak ima zaposleni koji je bio u radnom odnosu na dan pokretanja stečajnog postupka u periodu za koji se ostvaruju prava utvrđena ovim zakonom, ako nijesu isplaćena u skladu sa posebnim zakonom.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1349/16 od 12.01.2017. godine

Odredbom člana 97 stav 1 Zakona o radu propisano je da pravo na isplatu neisplaćenih potraživanja kod poslodavca nad kojim je pokrenut stečajni postupak ima zaposleni koji je bio u radnom odnosu na dan pokretanja stečajnog postupka u periodu za koji se ostvaruju prava utvrđena ovim zakonom, ako nijesu isplaćena u skladu sa posebnim zakonom, dok je odredbom člana 98 Zakona o radu propisano na koja potraživanja zaposleni ima pravo na isplatu kod Fonda rada ako ispunjava zakonom propisane uslove.

U postupku pred prvostepenim organom tužilac je tražio isplatu neisplaćenih zarada, naknada zarada i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, po osnovu prestanka radnog odnosa sporazumnim raskidom ugovora o radu kod poslodavca D.O.O. "N." iz Herceg Novog, a koji se nalaze na konačnoj listi priznatih i osporenih potraživanja ovog pravnog lica u stečaju.

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je tužiocu prestao radni odnos kod poslodavca D.O.O. "N." Herceg Novi, dana 11.02.2013. godine na osnovu Ugovora o sporazumnom raskidu radnog odnosa br. 06-23 od 11.02.2013. godine, te da je dana 13.03.2013. godine zasnovao radni odnos kod novog poslodavca. Rješenjem Privrednog suda u Podgorici St. br. 370/12 dana 22.04.2013. godine, otvoren je stečajni postupak, a rješenjem istog suda od 14.05.2015. godine zaključen stečajni postupak nad stečajnim dužnikom D.O.O. „N.“ Herceg Novi. Tužilac je prijavio svoja potraživanja koja su mu priznata u iznosu od 1.629,35€, kako to proizilazi iz priložene liste priznatih i osporenih potraživanja D.O.O. "N." u stečaju ali mu nijesu isplaćena.

Imajući u vidu utvrđeno činjenično stanje i citirane zakonske odredbe, po

nalaženju ovog suda, pravilno su upravni organi odbili zahtjev tužioca, navodeći da tužilac ne ispunjava sve uslove propisane članom 97 stav 1. Zakona o radu. Naime, tužiocu je radni odnos kod poslodavca D.O.O. „N.“ Herceg Novi prestao dana 11.02.2013. godine na osnovu Ugovora o sporazumnom raskidu radnog odnosa br. 06-3090 od 26.12.2012. godine, a stečajni postupak nad D.O.O. „N.“ Herceg Novi je otvoren Rješenjem Privrednog suda u Podgorici St. br. 370/12 dana 22.04.2013. godine. Dakle, tužiocu nije prestao radni odnos usljed pokretanja stečaja, već na osnovu ugovora o sporazumnom raskidu zaključenim prije pokretanja stečajnog postupka.

Ostvarivanje prava kod Fonda rada u slučaju dokupljenog staža

Radnik kojem je prestao radni odnos u slučaju stečaja, može ostvariti jedno od propisanih prava (pravo na prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju, pravo na isplatu novčane naknade i pravo na dokup staža) i ista se međusobno ne mogu sticati, već je intencija zakonodavca da se ostvari, pod navedenim uslovima, jedno od predviđenih prava.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1389/16 od 24.01.2017. godine

Odredbom člana 23. Zakona o Fondu rada, propisano je da zaposleni kojim je do dana stupanja na snagu Zakona o radu ("Sl. list CG", broj 49/0826/10), prestao radni odnos kod poslodavca usljed stečaja i zaposleni za čijim radom je prestala potreba zbog tehnoloških, ekonomskih i restrukturalnih promjena, mogu pokrenuti postupak za ostvarivanje svih neisplaćenih potraživanja kod Fonda u roku od godine dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. Odlukom o kriterijumima i načinu isplate potraživanja kod Fonda rada ("Sl. list CG", broj 28/10), propisani su kriterijumi i način isplate svih neisplaćenih potraživanja po osnovu rada zaposlenih kojima je, do stupanja na snagu Zakona o radu, prestao radni odnos kod poslodavca, usljed stečaja i zaposlenih za čijim je radom prestala potreba zbog tehnoloških, ekonomskih i restrukturalnih promjena.

Članom 39 Zakona o radnim odnosima ("Sl. list SRCG", broj 29/90, 28/91 i "Sl. list RCG", broj 16/95), koji je važio u vrijeme prestanka radnog odnosa tužilje, propisano da sredstvima koja su namijenjena za ostvarivanje prava radnika koji su tehnološki višak i radnika kojima je prestao radni odnos zbog stečaja ili likvidacije organizacije, obezbjeđuje se ostvarivanje prava tih radnika za prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju, kao i za isplatu novčane naknade i dokup staža radnika kojima je prestao radni odnos zbog stečaja ili likvidacije organizacije.

Iz spisa predmeta proizilazi da je tužilja zasnovala radni odnos kod TI T. dana 01.08.1968. godine, da joj je radni odnos prestao po rješenju stečajnog upravnika br. 8329 od 10.09.1990. godine, zbog otvaranja stečajnog postupka a što se potvrđuje priloženom kopijom radne knjižice i kopijom rješenja o prestanku radnog odnosa, a da je dana 26.12.1995. godine, ostvarila pravo na starosnu penziju po rješenju R Fonda PIO Podgorica br. 01-02-32367 od 17.11.1996. godine, uz dokup radnog staža u trajanju do četiri godine i jedanaest mjeseci.

Pravilno upravni organi, po ocjeni suda, nalaze da je zahtjev tužilje u potpunosti neosnovan iz razloga što je u ranijem periodu, putem instituta dokupa staža, ostvarila pravo na starosnu penziju, rješenjem Fonda PIO, br. 01-02-32367 od 17.11.1996. godine. Shodno članu 39. Zakona o radnim odnosima, koji je bio u primjeni, pravo na isplatu novčane naknade – otpremnine za radnike kojima je radni odnos prestao usljed otvaranja stečajnog postupka i pravo na dokup staža za sticanje uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, se međusobno isključuju, jer bi tužilja u isto vrijeme ostvarila i jedno i drugo pravo, po osnovu prestanka radnog odnosa usljed otvaranja stečajnog postupka, kod poslodavca kod koga je bila zaposlena. Iz citiranog člana, kako to ovaj Sud nalazi, proizilazi da radnik kojem je prestao radni odnos u slučaju stečaja, može ostvariti jedno od propisanih prava (pravo na prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju, pravo na isplatu novčane naknade i pravo na dokup staža) i ista se međusobno ne mogu sticati, već je intencija zakonodavca da se ostvari, pod navedenim uslovima, jedno od predviđenih prava. Budući da je nesporno da je tužilja ostvarila pravo na dokup staža radi sticanja prava na starosnu penziju, to imenovanj ne pripada pravo na traženu isplatu u vidu otpremnine.

Činjenica nastavka radnog angažmana nakon otvaranja stečajnog postupka kod bivšeg poslodavca

Zaposleni kojima je, do dana stupanja na snagu Zakona o radu, prestao radni odnos kod poslodavca usljed stečaja, mogu pokrenuti postupak za ostvarivanje svih neisplaćenih potraživanja kod Fonda, u roku od godine dana od dana stupanja na snagu Zakona o Fondu rada.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1583/16 od 01.02.2017. godine

Iz spisa predmeta i to kopije radne knjižice izdate 22.02.1975. godine na ime tužioca, utvrđuje se da je tužiocu, usljed otvaranja stečajnog postupka nad stečajnim dužnikom KID „V. J.“ DOO Pljevlja, radni odnos koji je zasnovao 01.10.1983. godine, prestao dana 01.10.1990. godine. Nakon toga tu-

žilac je, dana 02.10.1990. godine, nastavio sa radom kod istog poslodavca PDS KID „V. J.“, u kojem je bio zaposlen do 14.04.1998. godine, a zatim je od 15.04.1998. godine zasnovao radni odnos kod novog poslodavca MUP RCG, što je u postupku utvrđeno, a među strankama nesporno.

Odredbom člana 23 stav 1 Zakona o Fondu rada ("Sl. list CG", broj 88/09), propisano je da zaposleni kojima je, do dana stupanja na snagu Zakona o radu ("Sl. list CG", broj 49/08), prestao radni odnos kod poslodavca usljed stečaja, mogu pokrenuti postupak za ostvarivanje svih neisplaćenih potraživanja kod Fonda, u roku od godine dana od dana stupanja na snagu Zakona o Fondu rada, dok je u stavu 2 istog člana propisano da se ova prava ostvaruju u skladu sa Odlukom o kriterijumima i načinu isplate potraživanja kod Fonda rada ("Sl. listu CG", br. 28/10).

Iz utvrđenih okolnosti o radno - pravnom statusu tužioca povodom stečajnog postupka, činjenično je osnovan i pravilan zaključak tuženog, kao i prvostepenog organa, da tužilac nije trpio posljedice prestanka radnog odnosa zbog stečaja, čime nije dovedena u sumnju pravilna primjena materijalnog prava.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 105/17)

Uslovi za ostvarivanje prava na uplatu doprinosa

Da bi zaposleni ostvario pravo na uplatu doprinosa, neophodno je da zarade za šest mjeseci prije otvaranja stečajnog postupka, nijesu isplaćene ili da su djelimično isplaćene u stečajnom postupku.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 6822/18 od 18.12.2019. godine

U ovoj stvari je nesporno da tužilja kao stečajni povjerilac u stečajnom postupku nije podnijela prijavu potraživanja na ime neisplaćenih zarada, a da je Poreska uprava podnijela prijavu potraživanja na ime dospjelih i neplaćenih poreza i doprinosa, koji nijesu namireni iz razloga što nije bilo sredstava koja bi činila stečajnu masu. Sporno je da li kod takvog stanja stvari i citiranih zakonskih odredaba tužilji pripada traženo pravo.

Iz navedenog proizilazi da su Zakonom o radu, utvrđena prava zaposlenih na isplatu neisplaćenih potraživanja, ako nijesu isplaćena u skladu sa Zakonom o stečaju a to su između ostalih pravo na isplatu zarada za period od šest mjeseci

ci prije otvaranja stečaja i pravo na uplatu doprinosa za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje, za taj period. Po nalaženju suda, neosnovano se navodima tužbe osporava zakonitost pobijanog akta, jer da bi tužilja u skladu sa članom 98 stav 2 Zakona o radu, imala pravo na uplatu doprinosa za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje, koji nijesu uplaćeni u stečajnom postupku, neophodno je da je u tom postupku utvrđeno i potraživanje na ime neisplaćenih zarada za period od šest mjeseci prije otvaranja stečaja. Ovo iz razloga što se pravo na uplatu doprinosa za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje, ne može odvojeno tretirati od prava na zaradu iz člana 98 stav 1 Zakona o radu, jer na to upućuje stav 2 navedenog člana. U skladu sa odredbom člana 98 stav 1 tačka 1 u vezi stava 2 istog člana, obezbijeđeno je pravo zaposlenog na isplatu zarade za šest mjeseci prije otvaranja stečaja i pravo na uplatu doprinosa za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje na te zarade, koja potraživanja nijesu isplaćena ili su djelimično isplaćena u stečajnom postupku u skladu sa Zakonom o stečaju. Dakle, da bi zaposleni ostvario pravo na uplatu doprinosa, neophodno je da zarade za šest mjeseci prije otvaranja stečajnog postupka, nijesu isplaćene ili da su djelimično isplaćene u stečajnom postupku.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 2337/18)

ii. Državni službenici i namještenici

Ukidanje radnog mjesta uslijed izmjene akta o sistematizaciji radnih mjesta

U slučaju da nema radnog mjesta na koje se državni službenik, odnosno namještenik može rasporediti, isti će se staviti na raspolaganje organu za upravljanje kadrovima za potrebe internog tržišta rada i utvrđivanja mogućnosti njegovog odgovarajućeg raspoređivanja.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1813/16 od 26.01.2017. godine

Članom 129 stav 1 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, propisano je da, kada se zbog izmjene unutrašnje organizacije državnog organa donosi novi ili vrši izmjena postojećeg akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji raspoređivanje državnih službenika, odnosno namještenika vrši se na radna mjesta koja odgovaraju njihovom nivou kvalifikacije obrazovanja i za koja ispunjavaju druge propisane uslove. Stavom 3 navedenog člana, propisano je da će se, u slučaju da nema radnog mjesta na koje

se državni službenik, odnosno namještenik može rasporediti, isti staviti na raspolaganje organu za upravljanje kadrovima za potrebe internog tržišta rada i utvrđivanja mogućnosti njegovog odgovarajućeg raspoređivanja, a stavom 4 da se prava i obaveze državnog službenika, odnosno namještenika na raspolaganju utvrđuju rješenjem organa za upravljanje kadrovima, na osnovu odluke starješine državnog organa u kome su izvršene izmjene akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Članom 130 navedenog Zakona, propisano je da državni službenik, odnosno namještenik, za vrijeme trajanja raspolaganja u organu za upravljanje kadrovima, ostvaruje pravo na naknadu zarade u visini zarade isplaćene u mjesecu koji je prethodio stavljanju na raspolaganje, do obezbjeđivanja odgovarajućeg raspoređivanja, a najduže šest mjeseci od dana stavljanja na raspolaganje.

Tužilac je rješenjem Sekretarijata za finansije i opštu upravu Opštine Kolašin br: 04-1339 od 26.04.2016. godine, stavljen na raspolaganje Sekretarijatu za finansije i opštu upravu, za potrebe internog tržišta rada i utvrđivanja mogućnosti odgovarajućeg raspoređivanja, jer u Sekretarijatu za finansije i opštu upravu, prema novom Pravilniku o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta br. 04-1096 od 05.04.2016. godine, nije bilo radnog mjesta koje odgovara njegovom nivou kvalifikacije obrazovanja. Tuženom je za vrijeme raspolaganja utvrđeno pravo na naknadu zarade u visini zarade ostvarene u mjesecu martu 2016. godine, kao mjesecu koji je prethodio stavljanju na raspolaganje, do odgovarajućeg raspoređivanja, a najduže šest mjeseci od dana stavljanja na raspolaganje.

Faktički rad državnog službenika odnosno namještenika

Državni službenik, odnosno namještenik, koji je stupio na rad na osnovu rješenja starješine organa bez prethodno raspisanog oglasa, odnosno konkursa nalazi se na faktičkom radu i taj rad može prestati u svakom trenutku saopštenjem od strane starješine organa.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 9022/17 od 06.11.2018. godine

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je tužilac primljen u radni odnos na neodređeno vrijeme u svojstvu namještenika u Komunalnoj policiji, pozivom na odredbu člana 26 Zakona o radu („Sl. list CG“, broj 49/08) i odredbu člana 37 Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list RCG“, broj 27/04). U toku inspekcijskog nadzora zapisnikom broj 05/2-069/15-6298/1 od 10.02.2015.godine, konstatovano je da je tužilac zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme bez prethodno sprovedenog postupka javnog oglašavanja.

vanja. Aktom br. 08-3066/2 od 23.11.2015 godine, tužilac je obaviješten da je inspekcijskom kontrolom utvrđeno da je u Službi komunalne policije primljen na neodređeno vrijeme, po osnovu transformacije radnog odnosa iz određeno na neodređeno vrijeme, bez prethodno sprovedenog postupka zasnivanja radnog odnosa na neodređeno vrijeme po osnovu javnog oglasa, što je suprotno odredbama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, koji je bio na snazi u vrijeme kada je stupio na rad. U istom obavještenju konstatovano je da nije uspostavio radni odnos, već se nalazi u faktičkom radu i da mu radno angažovanje prestaje zaključno sa danom 30.11.2015. godine. Iz zapisnika od 18.08.2017. godine, vidi se da je tužiocu omogućeno da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima bitnim za donošenje rješenja.

Odredbom člana 8 stav 2 Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list CG“, broj 50/08), koji je bio u primjeni u vrijeme donošenja rješenja na osnovu kojeg je tužilac primljen u radni odnos na neodređeno vrijeme, bilo je propisno da državni službenik, odnosno namještenik zasniva radni odnos na osnovu javnog oglašavanja.

Kod ovakvog činjeničnog stanja i citirane zakonske odredbe kojom je izričito propisano da državni službenik, odnosno namještenik radni odnos zasniva na osnovu javnog oglašavanja, po nalaženju suda pravilno je osporenim rješenjem primijenjeno materijalno pravo, jer državni službenik, odnosno namještenik, koji je stupio na rad na osnovu rješenja starješine organa bez prethodno raspisanog oglasa, odnosno konkursa nalazi se na faktičkom radu i taj rad može prestati u svakom trenutku saopštenjem od strane starješine organa. To iz razloga što državni službenik, odnosno namještenik koji stupi na rad mimo zakonom propisanog načina zasnivanja radnog odnosa ne uspostavlja radni odnos već se nalazi na faktičkom radu. Kako kod takvog rada ne postoji osnov za zasnivanje radnog odnosa takav rad može prestati u svako doba prostim saopštenjem starješine da više ne dolazi na posao. S obzirom da se ovdje i ne radi o radnom odnosu to nema mjesta primjeni odredaba Zakona o državnim službenicima i namještenicima kojima su propisani osnovi prestanka radnog odnosa, tako da ne postoji obaveza starješine državnog organa za donošenje rješenja o prestanku radnog odnosa iz člana 122 navedenog zakona.

Polazeći od navedenog, prigovori tužbe kojima se tvrdi suprotno, nijesu mogli biti od uticaja za drukčije opredjeljenje suda, zbog čega je tužbu trebalo odbiti kao neosnovanu, pri čemu je sud imao u vidu Načelni pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore Su I br. 205/18-1 od 21.09.2018. godine.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 212/19)

Pravo na otpremninu državnog službenika

Nema mjesta primjeni odredbe člana 22 Granskog kolektivnog ugovora za oblast pravosuđa i uprave, kojom je normirano da starješina isplaćuje zaposlenom otpremninu prilikom odlaska u penziju u visini od najmanje devet obračunskih vrijednosti koeficijent, u slučaju ako je osnov prestanka radnog odnosa stranke sporazum, a ne odlazak u penziju.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 3713/17 od 15.11.2017. godine

Prema stanju u spisima predmeta, tužilja je izrazila svoju volju za prestanak radnog odnosa kod prvostepenog organa, time što je podnijela zahtjev za sporazumni prestanak radnog odnosa broj 01-5880 od 01.08.2016. godine. Dakle, tužilja je svojom voljom inicirala sporazumni prestanak radnog odnosa, a njen zahtjev u tom pravcu, sa dejstvom inicijalnog akta, prvostepeni organ je usvojio i zaključio sa tužiljom sporazum o prestanku radnog odnosa broj 02-6124 od 16.08.2016. godine, kojim je tužilji konstatovan prestanak radnog odnosa dana 31.08.2016. godine. Tim sporazumom ugovorne strane, prvostepeni organ i tužilja nijesu ugovorile isplatu otpremnine tužilji.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima, kojim su uređena prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u državnim organima, pravi jasnu razliku između sporazumnog prestanka radnog odnosa i prestanka radnog odnosa po sili zakona, kojim je kao jedan od uslova propisan odlazak u penziju, ovo saglasno članu 123 i 124 tog zakona. Imajući u vidu izložena činjenična utvrđenja, a posebno odlučnu činjenicu o načinu na koji je prestao radni odnos tužilji, na njen zahtjev sporazumom, to je pravilno prvostepeni organ odlučio kada joj je odbio zahtjev za isplatu otpremnine zbog odlaska u penziju. Osnov prestanka radnog odnosa tužilje je sporazum, a ne odlazak u penziju, pa u konkretnom nema mjesta primjeni odredbe člana 22 Granskog kolektivnog ugovora za oblast pravosuđa i uprave, kojom je normirano da starješina isplaćuje zaposlenom otpremninu prilikom odlaska u penziju u visini od najmanje devet obračunskih vrijednosti koeficijenta.

Kod ovakvog stanja stvari, bez uticaja su na drugačiju odluku Suda i navodi tužbe kojima se tužilja poziva na Zakon o radu, iz razloga što se opšti propisi o radu shodno odredbi člana 17 Zakon o državnim službenicima i namještenicima primjenjuju samo u pogledu prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u državnim organima, koja tim zakonom nijesu regulisana, a predmetna upravna stvar je, kako je to već izloženo, u cjelosti regulisana Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

iii. Disciplinski postupak

Teža povreda službene dužnosti državnog službenika

Povredom službene dužnosti smatra se neprimjereno i nedolično ponašanje državnog službenika van radnog mjesta, ukoliko se državni službenik poziva na službeni položaj i djelokrug poslova koje obavlja u organu u kojem je zaposlen.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1025/19 od 16.04.2019. godine

Član 83 stav 1 tačka 9 Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list CG", br. 39/11), nameće zabranu državnom službeniku da se nasilnički, nedolično ili uvredljivo ponaša prema starješini državnog organa, državnim službenicima, namještenicima i strankama ili iskazuje bilo kakav oblik netrpeljivosti. Dejstvo ove zabrane odnosi se na ponašanje službenika u svim državnim organima, a ne samo na matični organ.

Iz dokaza u spisima predmeta nesumnjivo proizilazi da je tužilac odgovoran za težu povredu službene dužnosti, jer se njegovo ponašanje u prostorijama Poreske uprave, prema službenicima tog državnog organa, ne može drukčije kvalifikovati.

U odnosu na navode tužbe, valja ukazati, da je zaključkom Ministra zdravlja, broj 404-212/2016-7 od 19.05.2016. godine, pokrenut disciplinski postupak, a u pogledu prigovora tužioca, na sastav disciplinske komisije u postupku nije bilo primjedbi. Zbog neodazivanja predstavnika sindikata, koji je uredno pozivan na rasprave pred komisijom, tužilac je mogao tražiti odlaganje. Tvrdnja tužioca, da je imao odobrenje za izlazak sa posla i da se nastup u drugom državnom organu eventualno može smatrati kao prekršaj građanina, a ne težom povredom službene dužnosti, ne mijenja stvar, jer se tom prilikom, prema saglasnim izjavama svjedoka događaja, koje nijesu ni jednom riječju opovrgnute u postupku, tužilac pozvao na službeni položaj, a upravo djelokrug poslova koje isti obavlja u Ministarstvu zdravlja, i razlozi njegovog boravka u Poreskoj upravi, potvrđuju da se ponašanje tužioca ne može pripisati građaninu, već državnom službeniku.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 1081/19)

Dolazak na posao u alkoholisanom stanju

Za sam disciplinski postupak i utvrđivanje odgovornosti u istom jedina bitna činjenica je to da je lice došlo na posao u alkoholisanom stanju.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 4385/18 od 05.12.2019. godine

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je odlukom disciplinskog tužioca Ministarstva odbrane Dis. T. br. 2/18-3 od 17.01.2018. godine, pokrenut disciplinski postupak protiv tužioca, zbog disciplinskog prestupa iz člana 157 stav 1 tačka 7 Zakona o vojsci Crne Gore, kojim je propisano da je disciplinski prestup, između ostalog i dolazak na posao u alkoholisanom stanju ili konzumiranje alkohola u toku službe u Vojsci ili tokom obavljanja dužnosti ili korišćenje opojnih droga u toku službe u Vojsci. Disciplinska odgovornost tužioca za disciplinski prestup utvrđena pomenutom zakonskom odredbom, dokazana je nakon provedenog postupka, na osnovu izjave svjedoka i ocjene izvedenih dokaza, ocjenom kojih je Vojno-disciplinska komisija utvrdila disciplinski prestup, a to je da je tužilac dana 21.08.2017. godine došao na posao u alkoholisanom stanju, u koncentraciji od 0,28g/kg alkohola u organizmu, a nakon toga upravljao vojnim motornim vozilom marke "Toyota" reg. oznaka VCG-109 na relaciji kasarna "V. K. Volođa" u Pljevljima - Poligon za obuku zvani "Nova lokacija" kojom prilikom je u mjestu Dajevića Han, oko 11:45 sati zaustavljen i kontrolisan od strane pripadnika saobraćajne policije OB Pljevlja, čime je počinio disciplinski prestup iz člana 157 stav 1 tačka 7 Zakona o vojsci Crne Gore (dolazak na posao u alkoholisanom stanju ili konzumiranje alkohola u toku službe u Vojsci ili tokom obavljanja dužnosti ili korišćenje opojnih droga u toku službe u Vojsci). Prvostepenim rješenjem tužiocu je, zbog opisanog disciplinskog prestupa izrečena disciplinska kazna - smanjenje zarade 30% u trajanju od četiri mjeseca.

Vojno-disciplinska komisija je, kako proizilazi iz spisa predmeta, svoju odluku zasnovala na iskazu samog tužioca, svjedoka - K. S., potporučnika u službi u Pješadijskom bataljonu i Zapisniku o izvršenoj kontroli CB Pljevlja od 21.08.2017. godine. Naime, iz sprovedenih dokaza u disciplinskom postupku proizilazi da je tužilac kritičnog dana došao na posao u alkoholisanom stanju, u koncentraciji od 0,28g/kg alkohola u organizmu, a nakon toga upravljao vojnim motornim vozilom na relaciji kasarna "V. K. Volođa" u Pljevljima - Poligon za obuku zvani "Nova lokacija" kojom prilikom je u mjestu Dajevića Han, zaustavljen i kontrolisan od strane pripadnika saobraćajne policije OB Pljevlja. Dakle, nije sporna činjenica da je tužilac kritične prilike bio u alkoholisanom stanju, već količina alkohola u organizmu tužioca koja se smatra alkoholisanim stanjem u smislu navedenog disciplinskog prestupa. Međutim za sam

disciplinski postupak i utvrđivanje odgovornosti tužioca u istom jedina bitna činjenica je to da je tužilac predmetnog dana došao na posao u alkoholisanom stanju i da je u organizmu imao 0,28g/kg alkohola.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 37/20)

Prestanak radnog odnosa uslijed izostanka sa posla

Neopravdani izostanak sa posla pet radnih dana uzastopno nije predviđen kao disciplinski prekršaj, već kao razlog za prestanak radnog odnosa.

Iz obrazloženja presude Vrhovnog suda, Uvp. broj 225/20 od 23.04.2020. godine

Iz spisa predmeta proizilazi da je tužilac privremeno udaljen sa posla zbog osnovane sumnje da je počinio krivično djelo iz čl. 24 KZ SRJ u vezi krivičnog djela iz čl. 207 Krivičnog zakonika RCG, rješenjem Ministarstva unutrašnjih poslova od 13.12.2002. godine, i tim rješenjem određeno je da udaljenje traje do pravosnažnog okončanja krivičnog postupka. Tužilac nakon izdržane kazne zatvora se nije javio na posao, niti je izostanak opravdao za dane 06., 07., 08., 11. i 12.08.2008. godine, kao ni prije, a i dalje u kontinuitetu, nakon utvrđenih izostanaka.

Članom 111 st. 1 tač. 1 Zakona o radu ("Sl. list RCG" br. 43/03...16/07), koji je važio u spornom periodu je bilo propisano da poslodavac može otkazati ugovor o radu zaposlenom ako je neopravdano izostao sa posla pet radnih dana uzastopno, odnosno sedam radnih dana sa prekidima u toku tri mjeseca.

U postupku koji je prethodio donošenju pobijane presude na nesumnjiv način je utvrđeno da tužilac nije dolazio na posao, a svoj izostanak nije opravdao.

Dovodeći u vezu navedenu zakonsku odredbu sa utvrđenim činjeničnim stanjem osnovano Upravni sud pobijanom presudom zaključuje da su se u konkretnom slučaju stekli razlozi iz člana 111 st. 1 tač. 1 Zakona o radu, jer je nesumnjivo da je tužilac neopravdano izostao sa posla pet radnih dana i to 6, 7, 8, 11. i 12.08.2008. godine, kao ni prije, a i dalje u kontinuitetu, nakon utvrđenih izostanaka.

Kod prednjih utvrđenja, a kako to osnovano zaključuje Upravni sud pobija-

nom presudom, bez značaja za donošenje drugačije odluke su navodi tužioca kojima se tvrdi da je konkretnom slučaju trebalo sprovesti disciplinski postupak. Naime, odredbom člana 81 st. 1 tač. 9 Zakona o policiji, je propisano da pored prekršaja utvrđenih zakonom teži disciplinski prekršaj je neopravdano izostajanje sa posla od dva do pet radnih dana u toku kalendarske godine, dok je članom 56 st. 2 tač. 3 Zakona o državnim službenicima i namještenicima propisano da je lakši disciplinski prekršaj neopravdano izostajanje sa posla do dva radna dana u toku jedne kalendarske godine. Dakle, neopravdani izostanak sa posla pet radnih dana uzastopno nije citiranim odredbama predviđen kao disciplinski prekršaj, već se zaposlenom može otkazati ugovor o radu ako je neopravdano izostao sa posla pet radnih dana uzastopno.

Kod svega naprijed navedenog, pravilni su razlozi iznijeti u pobijanoj presudi Upravnog suda da je neopravdani izostanak sa posla pet radnih dana uzastopno način prestanka radnog odnosa saglasno članu 111 st. 1 tač. 1 Zakona o radu, pa se neosnovano podnijetim zahtjevom tvrdi suprotno.

Zastarjelost vođenja disciplinskog postupka

Rok zastarjelosti vođenja disciplinskog postupka teče kontinuirano i ne prekida se uslijed vođenja upravnog spora.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 4829/18 od 18.05.2020. godine

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list CG“, br. 39/2011, 50/2011, 66/2012, 34/2014 i 16/16), propisano je da pokretanje disciplinskog postupka za težu povredu službene dužnosti zastarijeva u roku od šest mjeseci od dana saznanja za povredu službene dužnosti, odnosno u roku od jedne godine od dana kada je učinjena teža povreda službene dužnosti (član 91 stav 2). Vođenje disciplinskog postupka zastarijeva kad protekne tri puta onoliko vremena koliko je zakonom utvrđena zastarjelost pokretanja, a u svakom slučaju zastarjelost nastupa u roku od četiri godine od dana saznanja za povredu službene dužnosti (stav 4).

Iz spisa predmeta proizilazi da je zaključkom prvostepenog organa 02/2 br. 151/15-876 od 29.12.2015. godine, pokrenut disciplinski postupak protiv tužioca, zbog teže povrede službene dužnosti, i da isti još uvijek nije pravosnažan.

Primjenom citiranih zakonskih odredaba na utvrđeno činjenično stanje, proizilazi da je zastarjelost vođenja predmetnog disciplinskog postupka svakako nastupila dana 29.12.2019. godine, i to protekom roka od četiri godine od dana pokretanja disciplinskog postupka. Međutim, vođenje disciplinskog postupka, polazeći od člana 91 stav 2 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, zastarijeva kad protekne tri puta onoliko vremena koliko je zakonom utvrđena zastarjelost pokretanja, a kako pokretanje disciplinskog postupka za težu povredu službene dužnosti zastarijeva u roku od šest mjeseci od dana saznanja, proizilazi da je u ovoj upravnoj stvari, zastarjelost vođenja disciplinskog postupka nastupila protekom roka od 18 mjeseci, i to računajući od 29.12.2015. godine, kao dana pokretanja postupka. Pritom, treba ukazati da rok zastarjelosti vođenja disciplinskog postupka teče kontinuirano i ne prekida se uslijed vođenja upravnog spora. Kako je prethodnom presudom ovog suda, U. br. 2482/16 od 01.06.2017. godine, poništeno rješenje tuženog organa, predmetni disciplinski postupak je, u smislu člana 56 ZUS-a, vraćen u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništen akt donesen, odnosno u fazu drugostepenog upravnog postupka. Stoga, i nakon presude Upravnog suda kojom se poništava drugostepeni upravni akt i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje, važi pravilo da je vođenje disciplinskog postupka zastarjelo kad protekne rok od 18 mjeseci od njegovog pokretanja, što se odnosi i na drugostepeni upravni postupak.

Obzirom na naprijed navedeno, imajući u vidu da je protekom roka od 18 mjeseci od pokretanja, nastupila zastarjelost vođenja disciplinskog postupka i to prije donošenja osporenog rješenja, kao i prvostepenog rješenja, to je tuženi, a nakon donošenja presude ovog Suda U. br. 2482/16 od 01.06.2017. godine, bio dužan donijeti odluku o obustavi, jer uslijed navedene okolnosti nije bilo moguće dalje voditi disciplinski postupak. U tom smislu, po ocjeni suda, cjelishodno je bilo donijeti odluku o obustavi odmah nakon što je nastupila zastarjelost protekom roka od 18 mjeseci od dana donošenja zaključka o pokretanju disciplinskog postupka. Jer, poništavanje rješenja i vraćanje na ponovni postupak, u slučaju kad je drugostepeni organ imao ovlaštenje da donese meritornu odluku, je suprotno načelu efikasnosti iz člana 6 Zakona o opštem upravnom postupku („Sl. list RCG“ broj 60/03 i „Sl. list CG“, br. 73/10, 32/11), jer se na taj način doprinosi nepotrebnom odugovlačenju postupka, što predstavlja kršenje zakona na štetu tužioca.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 490/20)

XI. SVOJINSKO-PRAVNI ODNOSI

i. Transformacija stvarnih prava

Dokazna snaga mišljenja Savjeta za privatizaciju u postupku transformacije prava svojine

Izdavanjem mišljenja, koje predstavlja javnu ispravu u smislu člana 157 stav 1 ZUP-a, ustanovljava se pravna pretpostavka da je plaćena tržišna naknada za zemljište koje je označeno u mišljenju, jer se, prema imperativnoj zakonskoj normi, činjenica plaćanja tržišne naknade utvrđuje upravo na osnovu tog dokaza.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 11440/17 od 26.06.2018. godine

Zakonom o svojinsko-pravnim odnosima („Sl. list CG“ br. 19/2009), odredbama člana 419, propisano je da pravo upravljanja, korišćenja, odnosno trajnog korišćenja i raspolaganja na zemljištu u društvenoj, sada državnoj svojini postaje, stupanjem na snagu ovog zakona, pravo svojine dotadašnjeg imaoca prava upravljanja, korišćenja, odnosno trajnog korišćenja, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno ili zainteresovano lice dokaže da je prije stupanja na snagu ovog zakona steklo pravo svojine na određenom zemljištu. Izuzetno, zemljište za koje u postupku privatizacije ili stečaja nije plaćena tržišna naknada ostaje u svojini države na kome vlasnici objekta imaju pravo preče kupovine ili pravo prečeg zakupa. Mišljenje da je plaćena tržišna naknada u postupku privatizacije daje organ nadležan za poslove privatizacije, a u postupku stečaja nadležni Privredni sud (stav 4). Odredbama člana 420 Zakona, propisano je da će organ uprave nadležan za vođenje katastra nepokretnosti, na zahtjev lica čija su prava iz člana 419 stav 1 ovog zakona upisana u katastar nepokretnosti, dozvoliti brisanje društvene, sada državne svojine i prava upravljanja, korišćenja, odnosno trajnog korišćenja i raspolaganja zemljištem u smislu člana 419 ovog zakona i upisati pravo svojine u korist imaoca tih prava. Vlasnik koji je pravo svojine na objektu stekao u postupku privatizacije ili stečaja dužan je, uz zahtjev za upis prava svojine u katastar nepokretnosti, da priloži mišljenje iz člana 419 stav 4 ovog zakona.

Prema citiranim zakonskim odredbama, pravni subjekti koji su imali pravo upravljanja, korišćenja, odnosno trajnog korišćenja i raspolaganja na zemljištu u društvenoj, sada državnoj svojini, stiču pravo svojine na tom zemljištu,

pod uslovom da je u postupku privatizacije plaćena tržišna naknada za to zemljište, o čemu mišljenje daje organ nadležan za poslove privatizacije. Izdavanjem navedenog mišljenja, koje predstavlja javnu ispravu u smislu člana 157 stav 1 ZUP-a, ustanovljava se pravna pretpostavka da je plaćena tržišna naknada za zemljište koje je označeno u mišljenju, jer se, prema imperativnoj zakonskoj normi, činjenica plaćanja tržišne naknade utvrđuje upravo na osnovu tog dokaza (član 419 stav 4). U konkretnom slučaju, Savjet za privatizaciju je dao mišljenje da je u postupku privatizacije pravnog prethodnika društva „Građevinar“ plaćena tržišna naknada za zemljište površine 4.413 m² iz lista nepokretnosti broj 6703. Imajući u vidu da je nadležnost Savjeta za privatizaciju po odredbi člana 2a stav 2 Zakona o privatizaciji privrede, da zastupa interese Crne Gore u postupku privatizacije, a u toku postupka nije dokazano da su činjenice sadržane u navedenom mišljenju neistinite odnosno netačno iskazane, Sud nije mogao prihvatiti navode tužioca - Zaštitnika imovinsko pravnih interesa Crne Gore, kojima se to osporava.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 1850/18)

Načelo pouzdanosti upisa u katastar nepokretnosti u postupku transformacije prava svojine

Odredbom člana 419 stav 1 Zakona o svojinsko-pravnim odnosima, propisano je da pravo upravljanja, korišćenja, odnosno trajnog korišćenja i raspolaganja na zemljištu u društvenoj, sada državnoj svojini postaje, stupanjem na snagu tog zakona pravo svojine dotadašnjeg imaoca prava upravljanja, korišćenja, odnosno trajnog korišćenja, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno ili zainteresovano lice dokaže da je prije stupanja na snagu Zakona steklo pravo svojine na određenom zemljištu.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1744/16 od 17.01.2017. godine

Odredbom člana 419 stav 1 Zakona o svojinsko-pravnim odnosima ("Sl. list CG", broj 19/2009), propisano je da pravo upravljanja, korišćenja, odnosno trajnog korišćenja i raspolaganja na zemljištu u društvenoj, sada državnoj svojini postaje, stupanjem na snagu tog zakona pravo svojine dotadašnjeg imaoca prava upravljanja, korišćenja, odnosno trajnog korišćenja, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno ili zainteresovano lice dokaže da je prije stupanja na snagu Zakona steklo pravo svojine na određenom zemljištu. Odredbom člana 420 stav 1 navedenog zakona, propisano, da će organ uprave nadležan za vođenje katastra nepokretnosti na zahtjev lica

čija su prava iz člana 419 stav 1 Zakona, upisana u katastar nepokretnosti, dozvoliti brisanje društvene, sada državne svojine i upravljanja, korišćenja, odnosno trajnog korišćenja i raspolaganja zemljištem, u smislu člana 419 tog zakona i upisati pravo svojine u korist imaoca tih prava.

Iz spisa predmeta proizilazi da je R. D. korisnik spornih nepokretnosti od 1988. godine, što se utvrđuje iz rješenja Komisije za izlaganje podataka i upis stvarnih prava na nepokretnostima iz 1999. godine, da je upisan u l. n. br. 6096 na kat. parceli 3622/2, u "B" listu, zemljište ukupne površine 396m², sa pravom korišćenja bez tereta.

Cijeneći načelo pouzdanosti upisa iz člana 10 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, i pomenute odredbe čl. 419 st. 1 i 420 st. 2 Zakona o svojinsko-pravnim odnosima, zakonske odredbe, pravilno su upravni organi zaključili da su ispunjeni uslovi da se pravo korišćenja R. D. transformiše u pravo svojine. Navodi tužbe kojima se osporava pravni osnov upisa pravnog prethodnika zainteresovanog lica R. D., su bez značaja za ovaj postupak. Taj osnov tužilac može osporavati u postupku kod drugog nadležnog suda.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 61/17)

ii. Katastar nepokretnosti

Upis zabilježbe obavještenja o početku namirenja

Upisana predbilježba nije smetnja za upis zabilježbe o početku namirenja, jer se saglasnošću banke za otuđenje objekta oznake nijesu promijenile obaveze u pogledu iznosa ili dinamike dospijuća obezbijeđenog kreditnog potraživanja banke.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1833/16 od 03.02.2017. godine

Iz spisa predmeta utvrđuje se da je dana 10.01.2013. godine, E. B. AD Podgorica podnijela zahtjev Upravi za nekretnine – Područna jedinica Budva za upis Obavještenja o početku namirenja potraživanja vansudskom prodajom hipotekovanih nepokretnosti i to objekata u katastarskoj opštini Budva, list nepokretnosti broj 294, katastarska parcela broj 2003/2, broj zgrade I, poslovni prostor površine 81 m², PD10 i poslovni prostor površine 62m² PD11,

kao i objekta iz lista nepokretnosti broj 2769 KO Budva, katastarska parcela broj 2496/2, broj zgrade 1, stambeni prostor površine 47m² PD 4, kao i da je uz zahtjev dostavio potrebnu dokumentaciju. Utvrđuje se da je prvostepeni organ rješenjem broj 954-104-U-25/13-2 od 06.02.2014. godine, u „G“ listu lista nepokretnosti broj 294 KO Budva, upisao predmetnu zabilježbu. Rješenjem Ministarstva finansija broj 07-2-440/1-2014 od 08.05.2014. godine, poništeno je prvostepeno rješenje jer prvostepeni organ nije proveo ispitni postupak i stranci nije data mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su značajne za donošenje rješenja, nakon čega je, u ponovnom postupku, prvostepeni organ otklonio nepravilnosti i sproveo usmenu raspravu, što je utvrđeno iz zapisnika od 17.12.2014. godine. Po provedenom ispitnom postupku prvostepeni organ je rješenjem broj 954-104-U-25/13-3 od 01.03.2016. godine uvažio zahtjev i odlučio da se upiše Obavještenje o početku namirenja duga nastalog po predmetnom ugovoru o hipoteci i njegovom Aneksu u „G“ listu lista nepokretnosti 294 KO Budva na poslovnim prostorima i to: PD 10 površine 81 m² i PD11 površine 62m², kao i na stambenom prostoru PD4 površine 47 m², u „G“ listu lista nepokretnosti broj 2796 KO Budva, što je predmet zahtjeva kojim je postupak pokrenut.

Tuženi organ je osporenim rješenjem broj 07-2-440/2014 od 11.05.2016. godine, odbio žalbu kao neosnovanu i o svim razlozima žalbe dao valjane razloge koji se zasnivaju na činjeničnom stanju utvrđenom provedenim dokazima, odnosno ispravama koji se nalaze u spisima predmeta, što predstavlja činjenični osnov za primjenu člana 333 Zakona o svojinsko-pravnim odnosima („Sl. list CG“ broj 19/09) i obavezu postupanja prvostepenog organa po članu 98 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti („Sl. list RCG“, br.29/07 i „Sl. list CG“, br. 32/11 i 40/11).

Bez osnova su navodi tužbe o tome da je upisana predbilježba smetnja za upis sporne zabilježbe, jer se saglasnošću E. B. AD Podgorica za otuđenje objekta oznake PD10 nijesu promijenile obaveze u pogledu iznosa ili dinamike dospijeća obezbijedenog kreditnog potraživanja banke. Da je pravilna odluka prvostepenog i tuženog organa upućuje i Potvrda o brisanju hipoteke, Potvrda o brisanju zabilježbe Obavještenja o početku namirenja potraživanja i zabilježbe obavještenja o prodaji nepokretnosti putem van-sudske prodaje nepokretnosti koja je opterećena hipotekom, usljed namirenja potraživanja, potpisana od strane hipotekarnog povjerioca, zainteresovanog lica, E. B. AD Podgorica i hipotekarnog dužnika, tužioca, B. M., koju je na raspravi dostavio punomoćnik tužioca. S obzirom da se zakonitost akta cijeni u momentu njegovog donošenja, Sud je, kod utvrđenog činjeničnog stanja, odlučio kao u izreci.

Pravo upisa u katastar kod višestruke prodaje nepokretnosti

Kod višestruke prodaje nepokretnosti, pravo svojine pripada kupcu koji ima jači pravni osnov koji se utvrđuje u sudskom postupku, a parnica se pokreće odgovarajućom (publicijanskom) tužbom.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 2423/16 od 05.04.2017. godine

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je prvostepeni organ rješenjem broj 954-101-UP-2552/2016 od 21.03.2016. godine, na osnovu pravosnažne i izvršne presude Osnovnog suda u Podgorici P. br. 4720/13 od 09.04.2014. godine, dozvolio promjenu upisa prava svojine na predmetnom stambenom prostoru, sa ranije upisanog N. M. M., na M. Ž.. Utvrđuje se da je predmetnom presudom pravosnažno okončana parnica po tužbi M. Ž. protiv tuženih R. M. i N. M. radi utvrđivanja prava svojine zbog višestruke prodaje predmetnog stambenog prostora. Sporno pravo svojine, u takvim slučajevima, pripada kupcu koji ima jači pravni osnov koji se utvrđuje u sudskom postupku, a parnica se pokreće odgovarajućom (publicijanskom) tužbom. U slučaju da se postupak pravosnažno okonča u korist tužioca, pravne posljedice presude su u tome da se u katastar nepokretnosti tužilac upisuje kao vlasnik, a drugi kupac, koji je to pravo upisao ranije, trpi brisanje prava svojine koje je prethodno u katastru upisano na njega.

Presudom P. br. 4720/13 od 09.04.2014. godine utvrđeno je da tužilac ima jači pravni osnov za sticanje prava svojine u odnosu na drugotuženog, pa su bez osnova navodi tužbe o nedostacima predmetne presude za uknjižbu utvrđenog prava. Naime, presude kojima se utvrđuje neko pravo na nepokretnostima izvršavaju se upisom u katastar nepokretnosti, a označena pravosnažna i izvršna presuda Osnovnog suda u Podgorici je podoban izvršni naslov jer nema nedostataka iz člana 18 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju („Sl. list CG“, br. 36/11....22/17).

Takođe, bez osnova su svi navodi tužbe o tome da je izvršenom promjenom upisa povrijeđena odredba iz člana 106 Zakona o svojinsko – pravnim odnosima („Sl. list CG“, br. 19/09), jer izreka presude ne sadrži odluku o prestanku prava svojine N. M., zato što je tim članom propisano da pravo svojine koje određeno lice ima na stvari, prestaje kad drugo lice stekne pravo svojine na toj stvari, pa je utvrđivanjem svojine na predmetnom stanu, po jačem pravnom osnovu, u korist M. Ž., prestalo pravo svojine u korist N. M..

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 224/17)

Redoslijed upisa u katastar nepokretnosti

Okolnost redoslijeda podnošenja zahtjeva za upis je od značaja za ocjenu zakonitosti postupanje upravnih organa, imajući u vidu značaj zabilježbe rješenja o izvršenju, odnosno njenog pravnog dejstva, a u skladu sa odredbama člana 83 stav 4 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1515/16 od 03.02.2017. godine

Prema stanju u spisima predmeta, prvostepenom organu je dana 01.08.2014. godine, dostavljen zahtjev za zabilježbu rješenje o izvršenju I br. 1544/14 od 21.07.2014. godine, i dopunskog rješenja I br. 1544/14 od 30.07.2014. godine izvršnog dužnika „K.“ u odnosu na nepokretnosti evidentirane u LN br. 7745 KO Podgorica III. U postupku koji je prethodio donošenju prvostepenog akta nesporno je utvrđeno da u vrijeme podnošenja tog zahtjev, nepokretnosti upisane kao posebni djelovi objekta oznake: PD5, PD7, PD15, PD38, PD39, PD40, PD41, PD44, PD54, PD55, PD88 i PD89, nijesu bili u vlasništvu izvršnog dužnika „K.“, koji je označen u navedenom rješenju o izvršenju i dopunskom rješenju. Promjena upisa i brisanje „K.“ izvršena je po zahtjevu za uknjižbu podnijetom 24.07.2014. godine.

Sporno u ovoj upravnoj stvari je da li su upravni organi postupili suprotno odredbi člana 12 stav 1 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti prema kojoj se upis prava u katastar nepokretnosti vrši prema vremenskom redoslijedu podnošenja zahtjeva za upis, odnosno da li je zahtjev za zabilježbu rješenja o izvršenju podnijet prije zahtjeva za promjenu upisa i brisanje „K.“. Ova okolnost je i po nalaženju ovog suda od značaja za ocjenu zakonitosti postupanje upravnih organa, imajući u vidu značaj zabilježbe rješenja o izvršenju, odnosno njenog pravnog dejstva, a u skladu sa odredbama člana 83 stav 4 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti i člana 154 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju da se izvršenje na nepokretnosti sprovodi upisom rješenja o izvršenju u katastar nepokretnosti, utvrđivanjem vrijednosti nepokretnosti, prodajom nepokretnosti i namirenjem izvršnih povjerilaca iz iznosa dobijenog prodajom.

U spisima predmeta nalazi se podnesak od 01.08.2014. godine, koji je istog

dana dostavljen prvostepenom organu sa zahtjevom za zabilježbu rješenja o izvršenju. Drugi zahtjev na koji se tužilac poziva nije sastavni dio spisa predmeta, a po navodima tužbe, preporučenom pošiljkom je poslat prvostepenom organu. Akti koji su priloženi uz tužbu iz prijemne knjige Pošte Podgorica, po ocjeni suda, ne mogu predstavljati relevantne dokaze na osnovu kojih bi se moglo utvrditi drugačije činjenično stanje i potvrditi navodi tužilaca da je Javni izvršitelj A. B. dana 22.07.2014. godine, preporučenom pošiljkom poslao rješenje o izvršenju prvostepenom organu, odnosno prije predaje zahtjeva za promjenu upisa prava sa „K.“ DOO Podgorica na fizička lica. Kako je na pravilno utvrđeno činjenično stanje pravilno primijenjeno materijalno pravo o čemu su u obrazloženju prvostepenog i osporenog rješenja dati potpuni i jasni razlozi koji upućuju na odluku u dispozitivu, tužbu je trebalo odbiti.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 128/17)

Ispravka pogrešnog upisa u katastar nepokretnosti

Ako su podaci iz rješenja o upisu netačno unijeti u katastar nepokretnosti, ispravka greške može se izvršiti po službenoj dužnosti ili po zahtjevu zainteresovanog lica.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1482/16 od 01.03.2017. godine

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je prvostepeni organ, u ponovnom postupku, rješenjem broj 954-101-UP-8792/12 23.10.2015. godine obio zahtjev tužioca za promjenu podataka ispravkom greške u kat. operatu KO Podgorica I, u l. n. br. 88 na način da se kat. parcela br. 1589 po kulturi livada 2 klase pov. 819m² iz l. n. br. 974 upisanu u svojinu Crna Gora, subjekt raspolaganja JU Univerzitet Crne Gore, upiše na ime B. Z. i B. Đ. u obimu po ½, kao i za ispravku greške kod upisa kat. parcele br. 1566/22 KO Kokoti. Iz izvještaja službenog lica br. 954-101-UP-8792/12 od 27.11.2012. godine i dopune istog od 17.10.2013. godine utvrđuje se da kat. parcela 1589, upisana u l. n. 374 KO P. I, odgovara staroj kat. parceli 2889, koja je bila upisana u pos. list br. 1138 KO Titograd na B. R. 1/5 i dr, bez promjene do stupanja na snagu prethodne katastarske evidencije tj. do 01.01.1979. godine, te da nije pronađen akt o podržavljenju navedene kat. parcele, a Zaključkom Opštine Titograd br. 01-10454 od 10.12.1974. godine isto zemljište nije obuhvaćeno. Takođe se utvrđuje da za kat. parcelu 1566/22 KO Donji Kokoti, službeno lice nije moglo dati izvještaj, jer je ista upisana u List nepokretnosti 504 KO Donji Kokoti na B. P. Z. i

B. P. Đ. u obimu od po ½ na osnovnu spiska promjena 9/2004 KO Donji Kokoti, po rješenju 1048/03 od 25.12.2003. godine, a provjerom u fascikli arhiviranih rješenja je utvrđeno da se rješenje br. 1048/03 odnosi na treće lice – P. K. i to u KO Donja Gorica i da ne postoji spis za spisak promjena 9/2004.

Imajući u vidu ovako utvrđeno činjenično stanje, prvostepeni organ je zahtjev tužioca odbio kao neosnovan. Takav zaključak prihvata i tuženi, navodeći da je „sporna parcela prilikom donošenja rješenja br. 954-101-UP-605/03 od 04.02.2003. godine upisana na Crna Gora – svojina, Univerzitet Crne Gore kao subjekta raspolaganja, pa se u odnosu na isto rješenje ne može vršiti ispravka greške, na način kako je to ranije činio prvostepeni organ, odnosno kako to zahtijeva žalitelj, jer nije došlo do pogrešnog unosa podataka u odnosu na navedeno rješenje“.

Članom 124 stav 1 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, propisano je da „ako su podaci iz rješenja o upisu netačno unijeti u katastar nepokretnosti, ispravka greške može se izvršiti po službenoj dužnosti ili po zahtjevu zainteresovanog lica“.

Po nalaženju ovog suda, nesporno je utvrđeno da nije došlo do pogrešnog upisa podataka u odnosu na rješenje br. 954-101-UP-605/03 od 04.02.2003. godine, pa se u odnosu na isto ne može vršiti ispravka greške. Takođe, nesporno je utvrđeno da je u dispozitivu rješenja br. 954-101-UP-605/03 od 04.02.2003. godine greškom navedena kat.parcela 1589 KO Podgorica I, iako ista nije bila predmet Zaključka Opštine Titograd br. 01-10454 od 10.12.1974. godine, kojim je preneseno pravo korišćenja na zemljištu na Univerzitet Crne Gore, ali se ispravka navedene greške ne može izvršiti, jer bi se time vršila promjena nosioca stvarnih prava na nepokretnostima, što navedenim odredbama nije dopušteno.

Ispravka pogrešnog upisa u katastar nepokretnosti

U slučaju kada su podaci iz rješenja o upisu tačno upisani u katastar nepokretnosti, nema mjesta primjeni instituta ispravke greške.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 4143/18 od 06.04.2020. godine

Odredbom člana 124 stav 1 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, propisano je da ako su podaci iz rješenja o upisu netačno unijeti u katastar nepokretnosti, ispravka greške može se izvršiti po službenoj dužnosti ili po zahtjevu zainteresovanog lica.

Kod citirane zakonske odredbe i navedenog stanja stvari, neosnovano se navodima tužbe prigovara da su ispunjene zakonske pretpostavke za primjenu instituta ispravke greške i da je iz tog razloga osporeno rješenje donijeto uz pogrešnu primjenu materijalnog prava. U konkretnom slučaju nije riječ o ispravci greške, jer ne postoji činjenica da su podaci iz rješenja o upisu (kao osnova za upis) netačno upisani u katastar nepokretnosti. Ovo iz razloga što se prema sadržini spisa predmeta, može izvesti zaključak da je po osnovu rješenja SO Titograd-Sekretarijata za finansije i katastar broj 05-10113 od 06.06.1978. godine i rješenja Republičkog zavoda za geodetske i imovinsko pravne poslove, odjeljenje za katastar i imovinsko pravne poslove Podgorica broj 03-162 od 02.04.1993. godine, na kojima se zasniva zahtjev tužilje, katastarska parcela broj 116/2 površine 76.286 m², od čega kao pašnjak 53.400 m² i kao neplodno površine 22.886 m², bila upisana kao društvena svojina SRJ-Savezno ministarstvo odbrane Vojna pošta 8314 Zemun. Prema tome nema pogrešnog upisa u smislu nesaglasnosti podataka iz rješenja o upisu i samog upisa, već su u odnosu na katastarsku parcelu broj 116/2 nakon izvršenog upisa po citiranim rješenjima, vršene promjene u površinama sa formiranjem novih katastarskih parcela i upisom njihovih nosioca prava. Kod takvog činjeničnog i pravnog stanja, tužilji je za eventualnu promjenu u katastarskoj evidenciji, potreban pravni osnov.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 308/20)

Postupak izlaganja na javni uvid

Ako nije postojala saglasnost suvlasnika za diobu imovine, nije moglo doći do razvrgnuća imovinske zajednice.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1391/18 od 24.01.2020. godine

Sporno u ovoj upravnoj stvari je da li su u prvostepenom postupku izlaganja na javni uvid podataka pravilno utvrđene evidentirane nepokretnosti upisane u privremenom listu 105 KO Njegovuđe, a sporno je i da li je prvostepeni organ trebao izvršiti razvrgnuće suvlasničke zajednice. Tuženi organ je u osporenom rješenju ocijenio da je Komisija za izlaganje na javni uvid podataka o nepokretnostima za KO Njegovuđe u skladu sa odredbom člana 63 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti („Sl. list RCG“, broj 29/07 i „Sl. list CG“, broj 32/11, 40/11 i 43/15), izvršila upoređivanje podataka prethodne evidencije sa podacima upisanim u privremenom listu i utvrdila da se radi o istim nepokretnostima. Takođe je ocije-

nio da je prvostepeni organ predmetnu imovinu u privremenom listu 105 KO Njegovuđe, upisao saglasno onome što je obilježeno u datim granicama na terenu, a u površini od 160744 m². Razliku u podacima iz posjedovne evidencije sa podacima upisanim u privremenom listu, upravni organi su obrazložili, činjenicom, da je jedan dio nepokretnosti prodat I. R., i da prije izlaganja nije provedena promjena za taj dio imovine u kat. operat, i da su to stranke potvrdile na Zapisniku br. 105/12 od 09.06.2012. godine. Kroz postupak aerofotogrametrijskog snimanja, nasljednici I. R., su kupljenju imovinu obilježili kao njihovu, a tokom izlaganja niko od suvlasnika nije imao prigovor na takvo obilježavanje, iz kojih razloga je Komisija za izlaganje u privremenom listu upisala imovinu na suvlasnike u površini od 160744 m², koliko je i utvrđeno na osnovu aerofotogrametrijskog snimanja. U pogledu razvrgnuća imovinske zajednice i primjene odredbe člana 67 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, tuženi organ je prihvatio razloge prvostepenog organa, da do toga, nije moglo doći iz razloga što nije postojala saglasnost svih suvlasnika da se izvrši fizička dioba nepokretnosti, niti su stranke u postupku dostavile ispravu u smislu odredbe člana 143 Zakona o svojinsko pravnim odnosima, o eventualnoj ugovorenoj diobi.

Imajući u vidu stanje u spisima predmeta i citirane zakonske odredbe, ovaj sud nalazi da u postupku koji je prethodio donošenju osporenog rješenja nijesu povrijeđena upravna pravila, a na potpuno utvrđeno činjenično stanje pravilno je primijenjeno materijalno pravo.

Neosnovano tužilac smatra da u postupku izlaganja na javni uvid, Komisija za izlaganje nije imala ovlašćenje da mimo podataka iz posjedovnog lista, umanjí površinu nepokretnosti od kojih je određen njegov suvlasnički dio i dio ostalih suvlasnika. Ovo iz razloga što je u postupku izlaganja Komisija izvršila upis u skladu sa onim što je obilježeno u datim granicama na terenu, a razlog za umanjíenje površine iz posjedovne evidencije sa 230000 m², na površinu od 160744 m², je bila prodaja dijela imovine I. R., i obilježavanje te imovine na terenu od strane nasljednika I. R., na koji dio, stranke prilikom izlaganja nijesu prigovorile, već su i zapisnički potvrdile da se radi o prodatom dijelu. Zbog navedenog, ne mogu se prihvatiti ni navodi tužbe da je u konkretnom moglo doći do razvrgnuća suvlasničke zajednice, kod činjenice, da je predmetna imovina upisana u privremenom listu 105 KO Njegovuđe, u površini od 160744 m², na suvlasnike sa udjelima određenim njegovim dispozitivom, a da su suvlasnici saglasni da se izvrši dioba imovine samo za površinu nepokretnosti od 230000 m², a ne i za površinu od 160744 m², koja je upisana u privremenom listu 105 KO Njegovuđe. Kako nije postojala saglasnost suvlasnika za diobu imovine u površini od 160744

m2, to su po ocjeni Suda, pravilno upravni organi ocijenili da u konkretnom nije moglo doći do razvrnuća imovinske zajednice.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 171/20)

Upis prava svojine nakon prodaje nepokretnosti u postupku pred javnim izvršiteljem

Nakon polaganja cijene u slučaju prodaje nepokretnosti javnim nadmetanjem, odnosno nakon polaganja cijene u slučaju prodaje neposrednom pogodbom, javni izvršitelj donijeti zaključak da se nepokretnost preda kupcu i da se u katastar nepokretnosti upiše pravo svojine u njegovu korist.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 4151/18 od 26.05.2020. godine

Po ocjeni suda, pravilno je pozvanje postupajućih organa na odredbu člana 84 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti ("Sl. list RCG", br. 29/07 i "Sl. list CG", br. 32/11, 40/11, 43/15 i 37/17), kojom je propisano da se upis prava vrši na osnovu zakona, izvršne odluke nadležnog organa, pravosnažne odluke suda i isprave o pravnom poslu sačinjene u skladu sa zakonom. Zaključak o predaji nepokretnosti I broj 1502/17 od 20.10.2017. godine, donijet od strane javnog izvršitelja D. K., po mišljenju ovog suda, predstavlja konačnu odluku nadležnog organa iz citirane zakonske odredbe. Ovo iz razloga što je odredbom člana 181 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju ("Sl. list CG", br. 36/11, 28/15 i 20/15), propisano da će nakon polaganja cijene u slučaju prodaje nepokretnosti javnim nadmetanjem, odnosno nakon polaganja cijene u slučaju prodaje neposrednom pogodbom, javni izvršitelj donijeti zaključak da se nepokretnost preda kupcu i da se u katastar nepokretnosti upiše pravo svojine u njegovu korist.

Imajući u vidu činjenicu da se saglasno odredbi člana 85 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti upisi u katastar nepokretnosti mogu dozvoliti samo u odnosu na lice koje je u momentu podnošenja zahtjeva za upis upisano kao imalac prava koje se upisom zahtijeva ili koje istovremeno bude uknjiženo kao imalac prava, a budući da je na predmetnom stanu prije izvršene promjene bila upisana J. P., neosnovano je pozivanje tužioca na presudu Osnovnog suda u Podgorici P. br. 2471/14 od 02.07.2015. godine, kojom je utvrđeno da je on suvlasnik 1/2 stana po osnovu sticanja u braku sa J. P.. Ovo kod činjenice što tužilac svoje pravo po osnovu navedene presude

nije uknjižio u katastru, a budući da je J. P. upisana kao isključivi vlasnik, koji podaci se saglasno odredbi člana 10 tog zakona smatraju tačnim, to su bez uticaja prigovori iznijeti u tužbi da se upis na zainteresovano lice mogao izvršiti samo na ½ stana koji pripada J. P. Kako osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužioca, sud je tužbu odbio.

iii. Povraćaj oduzetih imovinskih prava i obeštećenje

Pravo na povraćaj i obeštećenje po osnovu eksproprijacije zemljišta

Bivši vlasnici kojima je za oduzeta imovinska prava određena naknada u novcu ili drugim stvarima ili pravima nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji ("Sl. list SFRJ" broj 5/68) nemaju pravo na povraćaj ili obeštećenje.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1434/16 od 27.01.2017. godine

Nasuprot navodima tužbe, razlozi o odlučnim činjenicama su jasni i zasnovani su na potpuno i pravilno utvrđenim činjenicama do kojih su upravni organi došli nakon savjesne ocjene svih dokaza provedenih u postupku. Stoga su bez uticaja na zakonitost osporenog rješenja navodi tužbe o nepravilnoj primjedbi člana 7 stav 1 Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju ("Sl. list RCG", br. 21/04.... "Sl. list "CG", br. 73/10) jer je u upravnom postupku utvrđeno da su predmetne nekretnine i to dio kat. parc. br. 292 pov. 5676 m² i kat. parc. br. 293 povr. 3137 m², tada vlasništvo Ž. P. M., ekspropisane 1974. godine u korist "G." iz Titovog Velenja, na osnovu konačnog i pravosnažnog rješenja Skupština Opštine Danilovgrad, Odjeljenje za finansije broj 04-857/1-74 od 06.03.1974. godine i da je za iste određena ova naknada. Ove činjenice su relevantne za primjenu odredbe iz člana 7 stav 1 ovog zakona kojom je propisano da: "Bivši vlasnici kojima je za oduzeta imovinska prava određena naknada u novcu ili drugim stvarima ili pravima nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji ("Sl. list SFRJ" broj 5/68) nemaju pravo na povraćaj ili obeštećenje u skladu sa ovim zakonom". Bez osnova su tužiočevi navodi da bivšem vlasniku nije izvršena isplata - naknada po osnovu predmetne eksproprijacije, odnosno određena takva naknada, jer je podnosilac zahtjeva, P. Ž., na usmenoj raspravi održanoj 13.03.2014. godine eksplicitno izjavio

da je za predmetno zemljište isplaćeno oko 12.000 dinara. U spisima predmeta nalazi se i potvrda šefa Službe društvenih prihoda SO Danilovgrad od 25.10.1974. godine, iz koje se utvrđuje da je suvlasnicima i vlasnicima eksproprisanih nekretnina iz Spuža, u korist "G." iz Velenja, isplaćena naknada za eksproprisano poljoprivredno zemljište, zbog čega je činjenično i pravno osnovan zaključak tuženog i prvostepenog organa za odbijanje predmetnog zahtjeva kao neosnovanog. Osim toga, Zakonom o eksproprijaciji bivši vlasnik imao je na raspolaganju pravna sredstva u upravnom, ili sudskom, vanparničnom postupku da štiti svoje pravne interese po tom pitanju, u slučaju da su mu prava bila povrijeđena, o čemu tužilac nije priložio dokaze.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 119/17)

Značaj utvrđenja naknade za oduzeto zemljište u postupku povraćaja imovinskih prava

Određenje „bez pravične ili tržišne naknade“ podrazumijeva situacije kada naknada uopšte nije određena, kao i kada je ona određena, ali nije bila pravična, odnosno adekvatna vrijednosti oduzete imovine.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 905/18 od 15.05.2019. godine

Nejasni su i nerazumljivi razlozi tuženog organa da u ovoj stvari nije bitna činjenica da li je naknada utvrđena ili ne. Po nalaženju suda, za pravilnu primjenu odredbe člana 7 Zakona, odlučna je činjenica da li je bivšem vlasniku za oduzete nepokretnosti određena naknada u novcu, ili drugim stvarima ili pravima. Ovo iz razloga što oduzeta imovinska prava u smislu člana 2 alineja 4 Zakona, označavaju stvari ili prava koja su od bivših vlasnika prešla u opštenarodnu, državnu, društvenu ili zadružnu imovinu, bez pravične ili tržišne naknade. Određenje „bez pravične ili tržišne naknade“ podrazumijeva situacije kada naknada uopšte nije određena, kao i kada je ona određena, ali nije bila pravična, odnosno adekvatna vrijednosti oduzete imovine. Pored toga, nakon stupanja na snagu Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, prava ranijih vlasnika na povraćaj, odnosno obeštećenje za oduzeta imovinska prava bez pravične ili tržišne naknade mogla su se ostvarivati jedino u upravnom postupku pred Komisijom za povraćaj i obeštećenje u rokovima propisanim zakonom, tako da su protivrječni razlozi tuženog kada se prvo pozvao na odredbu člana 7 stav 1 Zakona a potom na pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore, koji se odnosi na postupak

određivanja naknade za eksproprisane nepokretnosti od 1968. godine i rok zastarjelosti potraživanja naknade za eksproprisane nepokretnosti, jer je u ovoj stvari predmet zahtjeva povraćaj/obeštećenje, a ne postupak određivanja naknade za eksproprisane nepokretnosti koji je tretiran navedenim pravnim stavom.

Kako iz spisa predmeta proizilazi da je prvostepenim rješenjem odlučeno samo o zahtjevu C. Lj., a ne i o zahtjevima ostalih lica koja su tretirana kao stranke u prvostepenom postupku, propustio je tuženi da saglasno zakonskom ovlaštenju u postupku po žalbi sankcioniše tu povredu pravila postupka. Osim toga po stanovištu suda u ponovnom postupku je neophodno pribaviti nalaz vještaka geometra radi pravilne identifikacije nepokretnosti koje su predmet povraćaja/obeštećenja i hronologije upisa, odnosno utvrđivanja činjenice jesu li iste bile predmet nacionalizacije po rješenju Narodnog odbora Opštine Kotor - Odjeljenja za finansije, broj 04-8082/1 od 23.05.1960. godine.

Pravo na povraćaj i obeštećenje za imovinu koja je otuđena pravnim poslom

Bivši vlasnik koji je imovinska prava prenio u opštenarodnu, državnu, društvenu ili zadružnu svojinu, pravnim poslom ili jednostranim aktom, nema pravo na povraćaj i obeštećenje.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 7639/18 od 03.06.2019. godine

Prema odredbi člana 3 Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju ("Sl. list RCG" br. 21/04 i 49/07), bivši vlasnici imaju pravo da zahtijevaju povraćaj ili obeštećenje u skladu sa ovim zakonom, ako su njihova imovinska prava oduzeta u korist opštenarodne, državne, društvene ili zadružne imovine, osim u slučajevima iz člana 7 istog zakona, dok prema članu 7 stav 4 istog zakona bivši vlasnik, koji je imovinska prava prenio u opštenarodnu, državnu, društvenu ili zadružnu svojinu, pravnim poslom ili jednostranim aktom, nema pravo na povraćaj i obeštećenje.

Iz spisa predmeta se utvrđuje da su tužioci, zahtjevom od 11.04.2005. godine, tražili povraćaj - obeštećenje nepokretnosti, označenih kat. parcelama 4/54, 4/31 i 2/38, ukupne površine 89 ari, koje su bile vlasništvo njihovog pravnog prethodnika R. Đ.. U spisima predmeta postoje ugovori o kupoprodaji predmetnog zemljišta, zaključeni između bivšeg vlasnika R. Đ.,

kao prodavca i opštine Bijelo Polje, kao kupca i to: ugovor zaključen dana 14.03.1961. godine, o kupoprodaji predmetnog zemljišta, označenog kat. parcelom 4/54, u mjestu zvanom „Gusinjača“, za iznos od 300.000 dinara i ugovor zaključen dana 10.12.1962. godine, o kupoprodaji predmetnog zemljišta, označenog kat. parcelama 4/31, u mjestu zvanom „Saračuša“ i 2/38, zvanu „Potkrš“, za iznos od 92.400 dinara.

Po ocjeni suda, navedeni ugovori predstavljaju dovoljan dokaz o načinu prelaska zemljišta iz privatne u društvenu svojinu, obzirom da se iz istih jasno utvrđuje da je bivši vlasnik R. Đ. imovinu otuđio pravnim poslom, na osnovu saglasnosti volja stranaka, a i potvrdu stava upravnih organa da se njegovim pravnim sledbenicima, obzirom na odredbu člana 7 stav 4 pomenutog zakona, ne može izvršiti povraćaj – obeštećenje zemljišta.

Navodi punomoćnika tužilaca da prvostepeni organ podnosiocima zahtjeva nije omogućio da se izjasne o okolnostima i činjenicama koje su od značaja za zakonito odlučivanje u ovoj pravnoj stvari, čime je počinio bitnu povredu pravila postupka iz člana 226 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku, a koju povredu drugostepeni organ nije sankcionisao, su neosnovani, obzirom da se u spisima predmeta nalazi zapisnik o usmenoj raspravi, koja je održana dana 28.02.2018. godine, na kojoj je prisustvovao punomoćnik tužilaca. Dakle, strankama je omogućeno učešće i raspravljanje u predmetnom postupku obzirom da ih je u postupku zastupao kvalifikovani punomoćnik odnosno advokat.

Pravo na povraćaj i obeštećenje lica osuđenog za krivična djela ratnog zločina

Pravo na povraćaj ili obeštećenje nema lice kome je stvar ili pravo oduzeto na osnovu pravosnažne krivične presude za krivična djela koja po međunarodnim konvencijama predstavljaju ratni zločin, ako je stvar ili pravo stečeno izvršenjem takvog krivičnog djela.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 8861/18 od 23.06.2020. godine

Odredbom člana 3 stav 1 Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju ("Sl. list RCG", broj 21/04, 49/07, 60/07 i "Sl. list CG", broj 12/07...70/17) propisano je da bivši vlasnici imaju pravo da zahtijevaju povraćaj ili obeštećenje u skladu sa tim zakonom, ako su njihova imovinska prava oduzeta u korist opštenarodne, državne, društvene ili zadružne imo-

vine, osim u slučajevima iz člana 7 tog zakona, dok je odredbom člana 7 stav 2 istog zakona propisano da pravo na povraćaj ili obeštećenje nema lice kome je stvar ili pravo oduzeto na osnovu pravosnažne krivične presude za krivična djela koja po međunarodnim konvencijama predstavljaju ratni zločin, ako je stvar ili pravo stečeno izvršenjem takvog krivičnog djela. Odredbom člana 8b istog zakona propisano je da pravo na povraćaj i obeštećenje imaju i lica, odnosno njihovi zakonski nasljednici, kojima je imovina oduzeta na osnovu Zakona o krivičnim djelima protiv naroda i države ("Sl. list FNRJ", broj 59/46), Zakona o konfiskaciji i izvršenju konfiskacije ("Sl. list DFJ", broj 40/45 i 70/45) i Zakona o potvrdi i izmjenama i dopunama Zakona o konfiskaciji i izvršenju konfiskacije ("Sl. list FNRJ", broj 61/46), čije oduzimanje je bilo posljedica političkih i ideoloških razloga.

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je prvostepeni organ svojim rješenjem broj 03-ul-4-161/06 od 06.09.2018. godine usvojio zahtjev B. T. i R. K. za povraćaj nepokretnosti konfiskovane zaključkom Narodnog Sreskog Suda u Kotoru broj IV R. 337/45 od 06.04.1946. godine, bivšem vlasniku P. don Đ. i odobrio neimenovanim nasljednicima bivšeg vlasnika, povraćaj predmetne nepokretnosti, bliže označene u dispozitivu prvostepenog rješenja, jer je tokom postupka utvrđeno da su ispunjeni uslovi iz člana 3 i 8b Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju. Tužena je, imajući u vidu utvrđeno činjenično stanje i odredbe navedenog zakona, prihvatila razloge prvostepenog organa da ne postoje smetnje da se za konfiskovane nepokretnosti usvoji zahtjev za povraćaj oduzetih imovinskih prava bivšeg vlasnika P. don Đ..

Ispitujući zakonitost osporenog rješenja, ovaj sud je našao da su upravni organi na pravilno utvrđeno činjenično stanje pravilno primijenili materijalno pravo, zbog čega ocjenjuje da osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužioca. Naime, uvidom u zaključak Narodnog Sreskog Suda u Kotoru broj IV R.337/45 od 06.04.1946. godine utvrđuje se da je nepokretnost koja je predmet povraćaja u prvostepenom rješenju, oglašena za konfiskovanu, te da je nalazom i mišljenjem vještaka geodetske struke izvršena njena identifikacija. Pored činjenice da ne postoji pravosnažna krivična presuda kojom je P. don Đ. osuđen za ratnog zločinca, kao ni bilo koji podaci koji bi potvrdili da je isti proglašen za ratnog zločinca, kao ni za narodnog neprijatelja, iz spisa predmeta nesporno proizilazi da imovina P. don Đ. koja je bila predmet konfiskacije nije stečena izvršenjem takvog krivičnog djela, iz čega se zaključuje da je oduzimanje sporne imovine bila posljedica političkih i ideoloških razloga. Imajući u vidu navedeno i citirane zakonske odredbe, pravilan je zaključak upravnih organa da zakonski nasljednici bivšeg vlasnika imaju pravo na povraćaj konfiskovane predmetne imovine, pa je tužba odbijena kao neosnovana.

Rok zastare utvrđivanja rušljivosti ugovora o prelasku zemljišta u društvenu svojinu

Kako Zakon o vraćanju ranijim vlasnicima poljoprivrednog zemljišta iz društvene svojine u svojim odredbama ne propisuje rok u kojem se mora utvrditi pitanje rušljivosti ugovora, niti upućuje na shodnu primjenu odredaba o zastari iz Zakona o obligacionim odnosima, sud ne može na štetu pravnih interesa zakonskih nasljednika bivšeg vlasnika cijeniti osnovanim prigovore o zastari.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 9036/18 od 13.04.2020. godine

U predmetnom upravnom postupku se odlučivalo o vraćanju poljoprivrednog zemljišta ukupne površine 3406m², u mjestu zvano "K.", za koje zemljište je na jasan način utvrđeno, a nije ni sporno, da je bilo vlasništvo počiv. P. B., kao i da je postalo društvena svojina po osnovu Ugovora o kupoprodaji Ov. br. 4784/61 od 31.06.1961. godine, zaključenog između B. P., s jedne strane kao prodavca i predstavnika Narodnog odbora opštine Titograd, kao kupca s druge strane, shodno rješenju NOO Titograd br. 79 od 23.12.1959 godine.

Saglasno odredbi člana 1 stav 2 Zakona o vraćanju ranijim vlasnicima poljoprivrednog zemljišta iz društvene svojine ranijem vlasniku vratiće se i poljoprivredno zemljište koje je postalo društvena svojina oduzimanjem bez pravnog osnova, kao i na osnovu ugovora zaključenih primjenom prijetnje, prevare i zabluda (rušljivi ugovori).

Za osnovanost podnijetog zahtjeva za povraćaj poljoprivrednog zemljišta, polazeći od uslova definisanih citiranom odredbom člana 1 stav 2 Zakona o vraćanju ranijim vlasnicima poljoprivrednog zemljišta iz društvene svojine, od značaja je da li je zemljište čiji se povraćaj traži bilo u privatnoj svojini bivšeg vlasnika, koja činjenica je u konkretnom nesporna, te da li je ono postalo društvena svojina na osnovu ugovora zaključenog primjenom prijetnje, prevare i zablude (rušljivi ugovori).

Činjenicu da je posredstvom prijetnje i prinude bivši vlasnik zaključio Ugovor o kupoprodaji Ov. br. 4784/61 od 31.06.1961. godine, što mu daje svojstvo rušljivog ugovora, prvostepeni organ je utvrdio cijeneći činjenično stanje koje je dokazivao na osnovu iskaza svjedoka B. B., D. V. i V. B., a u smislu člana 152 stav 2 ZUP-a, kojim je propisano da se kao dokaz mogu upotrijebiti sva sredstva podesna za utvrđivanje stanja stvari i koja odgovaraju pojedinom slučaju, kao što su: isprave, iskazi svjedoka, izjave stranaka, nalazi i mišljenja vještaka, uviđaj, pa su bez uticaja navodi tužbe kojima se tvrdi

drugačije. Pravilno je prvostepeni organ pitanje rušljivosti Ugovora o kupoprodaji utvrdio na osnovu iskaza navedenih svjedoka koji su jasni i saglasni u pogledu okolnosti pod kojima je zaključen predmetni ugovor, jer iz njihovih iskaza proizilazi da je predmetno zemljište bilo izvor egzistencije koje je služilo za ispašu stoke i u druge svrhe od kojih je izdržavana porodica, zato što je osnovna egzistencija stanovništva tog predjela bila poljoprivreda i stočarstvo, da se bivši vlasnik P. B. protivio oduzimanju zemljišta, da je bio privođen od Narodne milicije kao i ostali mještani, od kojih je mještаниn G. V. bio zatvoren 3 mjeseca, zbog čega su svi bili prepadnuti, te da su pod prinudom, prijetnjom i strahom predali predmetno zemljište.

U opisanim radnjama, koje su naveli saslušani svjedoci, a čije iskaze su upravni organi pravilno ocijenili, zaključuje se o postojanju prinude kao uzroka zaključenja Ugovora o kupoprodaji Ov. br. 4784/61 od 31.06.1961. godine. Budući da se prinuda, kao i prijetnja, manifestuju kao akti - radnje kojima se drugom licu stavlja u izgled neko zlo koje je podobno da utiče na odlučivanje u određenom pravcu ili se to zlo primjenjuje, (privođenje bivšeg vlasnika i uticaj zatvaranja u trajanju od 3 mjeseca mještаниna V. G. na stanje straha kod mještana), za posljedicu su nesumnjivo imali zaključenje kupoprodajnog ugovora kojim je P. B. lišen prava svojine. Imajući u vidu navedeno, osnovano su upravni organi cijenili da su ispunjeni uslovi za povraćaj poljoprivrednog zemljišta u mjestu zvano "K.", umjesto kojeg je, budući da je u postupku utvrđeno da je isto degradirano, prvostepeni organ odredio da se vrati kao zamjena zemljište u KO D. K. iz l. n. 59, kat. parcela br. 32873, po kulturi njiva 5. klase pov. 3406m², kod činjenice da je Odlukom Vlade Crne Gore br. 02-2511 od 30.07.1999. godine određeno da se ranijim vlasnicima za degradirano zemljište "Krešte" daje zemljište u mjestu zvanom Kokotski ovčar.

Sud nije mogao prihvatiti prigovor tužioca koji se tiče zastare utvrđivanja rušljivih ugovora. Zakon o vraćanju ranijim vlasnicima poljoprivrednog zemljišta iz društvene svojine svojom svrhom i značenjem predstavlja poseban zakon (lex specialis) čiji je cilj donošenja bio ostvarivanje prava bivših vlasnika čija imovina je oduzeta, odnosno priznavanje prava na toj imovini koje je imao njen pređašnji vlasnik, osim u slučajevima iz člana 4 kojim je normirano da prava po ovom zakonu ne pripadaju ranijem vlasniku ako mu je na ime naknade za zemljište koje je prešlo u društvenu svojinu dodijeljeno drugo zemljište, uz poštovanje uslova da je zahtjev podniet u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovog zakona (član 8 stav 2). Kako Zakon u svojim odredbama ne propisuje rok u kojem se mora utvrditi pitanje rušljivosti ugovora, niti upućuje na shodnu primjenu odredaba o zastari iz Zakona o obligacionim odnosima, sud nije mogao na štetu pravnih interesa zakonskih nasljednika bivšeg vlasnika cijeniti osnovanim prigovore o zastari.

Bez uticaja su prigovori da prvostepeni organ nije nadležan za utvrđivanje rušljivosti ugovora kod činjenice da je odredbom člana 8 stav 1 Zakona određeno da se zahtjev za vraćanje poljoprivrednog zemljišta raniji vlasnik podnosi organu uprave nadležnom za imovinsko-pravne poslove, a članom 28 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave da uprava za nekretnine vrši poslove koji se odnose na vođenje upravnog postupka u oblasti svojinsko-pravnih odnosa i katastra nepokretnosti i obezbjeđenje primjene i izvršavanja stvarno-pravnih i imovinskih propisa u Crnoj Gori, istovremeno uzevši u obzir stanovište Vrhovnog suda Crne Gore, iskazano u presudi Uvp. br. 1518/19, donijetoj povodom istovrsne upravne stvari.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 371/20)

iv. Legalizacija građevinskih objekata

Legalizacija privremenog objekta

Privremeni objekat ne može biti legalizovan.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 4959/18 od 29.11.2019. godine:

Iz stanja u spisima predmeta proizilazi da je tužilac podnio zahtjev za legalizaciju bespravnog objekta na katastarskoj parceli broj 551/2 KO T., u zahvatu DSL-a "A.". Dalje je utvrđeno, da je nosilac prava svojine na kat. parceli 551/2, KO Tivat, Crna Gora u obimu prava 1/1, a da je subjekt raspolaganja Vlada Crne Gore, što proizilazi iz lista nepokretnosti broj 2065 KO Tivat. Da je u "G" listu nepokretnosti - podaci o teretima i ograničenjima, evidentirana zabilježba postojanja privremenog objekta površine 176m², sa posebnim dijelovima PD1 - 167m², PD2 - 31m², PD4 - 75m², PD5 - 20m² i PD6 - 35m², privremenog karaktera za koji je izdata privremena dozvola. Predmetni objekat se nalazi u opsegu morskog dobra. Iz Planskog dokumenta DSL "A." Tivat, proizilazi da sporni objekat na predmetnoj katastarskoj parceli dijelom zahvata UP 2-23, a dijelom u skladu sa listom Plana saobraćaja, zahvata prostor predviđen za kolsko pješačke saobraćajnice sa parking mjestima. Preklapom postojećeg objekata na katastarskoj podlozi sa Planom saobraćaja DSL-a "A.", utvrđeno je da postojeći objekat zahvata prostor planom predviđen za izgradnju infrastrukture.

Dakle, u ovoj pravnoj stvari je nesporno da je predmeti objekat privremenog karaktera, kao i da je zemljište na kojem je objekat postavljen državna svojina, sa pravom raspolaganja Vlada Crne Gore, te da se nalazi u opsegu morskog dobra. Takođe je nesporno da je tužiocu Ugovorom sa Javnim preduzećem za upravljanjem morskim dobrom, ustupljeno na korišćenje neuređeno morsko dobro, te da mu je odobreno postavljanje privremenog objekta sa terasom - za obavljanje turističkih usluga, auto servisa i prodavnice auto dijelova u zoni morskog dobra u Tivtu, i da ispunjava urbanističko tehničke uslove odobrene za postavljanje privremenog objekta u zoni morskog dobra.

Pri nespornoj činjenici da se bespravnim objektom smatra zgrada (zgrada je stalni objekat koji ima krov i spoljne zidove, izgrađena kao samostalna upotrebna cjelina koja pruža zaštitu od vremenskih i drugih spoljnih uticaja, a namijenjena je za stanovanje, obavljanje djelatnosti ili za smještaj i čuvanje životinja, robe i opreme za proizvodne i uslužne aktivnosti itd.), koja je izgrađena suprotno propisima kojima je u vrijeme izgradnje bila utvrđena obaveza pribavljanja građevinske dozvole, a da je u konkretnom podnijet zahtjev za legalizaciju privremenog objekta, prvostepeni organ je pravilno činjenično stanje doveo u vezu sa materijalnim propisom i odbio predmetni zahtjev tužioca za legalizaciju, ovo imajući u vidu da privremeni objekat, kod citirani zakonskih propisa ne može biti legalizovan. Kod ovako utvrđenog činjeničnog stanja, ovaj sud nalazi da je pravilno postupio i tuženi organ, kada je svojim rješenjem odbio žalbu tužioca izjavljenu na prvostepeno rješenje i za takvu svoju odluku dao jasne i valjane razloge, koje ovaj sud u potpunosti prihvata.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 225/20)

Legalizacija građevinskog objekata nakon stupanja na snagu važećeg zakona

Može se legalizovati samo objekat koji je izgrađen prije stupanja na snagu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1472/19 od 23.04.2019. godine:

Činjenica da je tužilja pokrenula postupak legalizacije predmetnog objekta nije mogla biti od uticaja na odlučivanje postupajućeg inspeksijskog organa, uzevši u obzir konkretne okolnosti predmetne upravne stva-

ri. Iako je nesporno da Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata predviđa mogućnost legalizacije objekata koji su izgrađeni suprotno propisima čime je uspostavljen svojevrsan vid amnestije od zakonom utvrđenih mjera za objekte koji ispunjavaju propisane uslove za legalizaciju, na predmetni objekat se ne mogu primijeniti odredbe o legalizaciji, što znači da isti podliježe svim zakonom propisanim mjerama i radnjama koje su predviđene za slučaj bespravne gradnje. Naime, očigledno je da je tužilja sprovodila izgradnju objekta u vrijeme važenja Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, što znači da se na predmetni objekat ne odnose zakonske odredbe o legalizaciji. Ovo pitanje je neposredno uređeno odredbom člana 152 stav 1 Zakona, kojim je propisano da se bespravnim objektom smatra zgrada koja je izgrađena suprotno propisima kojima je u vrijeme izgradnje bila utvrđena obaveza pribavljanja građevinske dozvole. Kako je obaveza pribavljanja građevinske dozvole postojala sve do stupanja na snagu važećeg zakona, kojim je ovaj pojam zamijenjen institutom prijave građenja, jasno je da se legalizacija odnosi samo na objekte koji su izgrađeni prije stupanja na snagu aktuelnog zakonskog propisa. U prilog navedenom, treba naglasiti da je tužilja podnijela zahtjev za legalizaciju tek dana 11.07.2018. godine, a da je nesporno gradila predmetni objekat nakon sprovođenja mjera inspekcijskog nadzora, pri čemu stanje u spisima predmeta ukazuje da je od prve inspekcijske kontrole sprovedene 14.03.2018. godine, pa do pečačenja objekta dana 02.04.2018. godine, izbetonirala ploče nad prvom i drugom etažom, i stubove druge etaže, kao i da je na prvoj etaži postavila bravariju. Štaviše, tužilji je izrečena mjera zabrane gradnje objekta mjesecima prije nego što je podnesen zahtjev za legalizaciju, zbog čega su neosnovani navodi tužilje da se moglo nastaviti sa gradnjom objekta uslijed neodlučivanja nadležnog organa po tom zahtjevu. Po takvom stanovištu, zahtjev za legalizaciju bi faktički stavio van snage mjeru zabrane građenja koja je prethodno izrečena, za što nema zakonskog utemeljenja.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 1803/19)

XII. SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Vremensko važenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama

Princip pravne sigurnosti obavezuje na primjenu zakona koji su važeći u trenutku rješavanja, iz čega slijedi da kada su u pitanju propisi koji uređuju pravila postupanja upravnog organa, taj organ će postupiti na osnovu i u skladu sa pozitivno-pravnim propisima koji uređuju njegovo postupanje.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 8622/17 od 06.11.2018. godine:

Članom 18 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl. list CG", br. 30/17 od 09.05.2017), brisan je stav 3 člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl. list CG", br. 44/12 od 09.08.2012), kojim je bilo propisano da je Savjet Agencije dužan da meritorno odluči po žalbi. Kako novi zakon ne sadrži prelazne odredbe o okončanju započetih postupaka, nasuprot navodima tužbe, a imajući u vidu formalno pravni aspekt načela zakonitosti, po stanovištu suda javnopravni organ, mora postupiti i primijeniti propis koji mu nalaže važeći zakon. Princip pravne sigurnosti obavezuje na primjenu zakona koji su važeći u trenutku rješavanja, iz čega slijedi da kada su u pitanju propisi koji uređuju pravila postupanja upravnog organa, taj organ će postupiti na osnovu i u skladu sa pozitivno-pravnim propisima koji uređuju njegovo postupanje. Citirano normativno određenje člana 18 je procesne prirode i svojom jasnom i preciznom formulacijom ne ostavlja nedoumice u pogledu intencije zakonodavca na koji način želi da uredi postupanje drugostepenog organa u postupku po žalbi.

Polazeći od navedenog, po nalaženju suda neosnovano se navodima podnijete tužbe tvrdi suprotno, jer osporenim rješenjem kojim je određeno da se predmet vraća prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje, nije povrijeđen zakon na štetu tužioca. Ovo iz razloga što tuženi u postupku odlučivanja po žalbi nije bio ovlašćen da primijeni zakonsku odredbu koja je prestala da važi, u skladu sa kojom je bio obavezan na donese meritornu odluku.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 2337/18)

Pristup informacijama označenim stepenom tajnosti

Prilikom donošenja rješenja o tajnosti podataka se cijene štetne posljedice koje bi mogle nastati kada bi određeni podatak bio dostupan javnosti, zbog čega po ocjeni suda, prilikom odlučivanja o pristupu ovakvim informacijama nije potrebno sprovoditi poseban test štetnosti.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 2917/16 od 21.06.2017. godine:

Prema stanju u spisima predmeta i obrazloženju osporenog rješenja, tužilac je tražio pristup informaciji „svim izdatim putnim nalogima za upravljanje službenim vozilima za period od 18.07.2016. godine do 24.07.2016. godine, koje su svi državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javna preduzeća, javne ustanove, državni fondovi i privredna društva čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica dužni da objavljuju sedmodnevno u skladu sa članom 32 stav 3 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, koji sadrže sve informacije u skladu sa Pravilnikom o obrascu putnog naloga, načinu njenog izdavanja i vođenja evidencije izdatih putnih naloga“.

Takav zahtjev tuženi organ je odbio cijeneći da se radi o podacima koji podliježu ograničenjima iz člana 14 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu: bezbjednosti, odbrane, spoljnje, monetarne i ekonomske politike Crne Gore, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka, označeni stepenom tajnosti.

Saglasno odredbi člana 44 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Upravni sud je ocjenjujući zakonitost osporenog akta za koji je tuženi dao činjenične i pravne razloge koji ukazuju na pravilnost rješavanja ove upravne stvari, ispitivao i da li je tuženi organ podatke sadržane u informaciji čiji pristup se traži, pravilno označio stepenom tajnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka. Direktor Agencije je, po nalaženju suda, kao ovlašćeno lice donio rješenje br. 250/16-10-4510 od 02.06.2016. godine, kojim se putni nalozi za službena putovanja službenika i putni nalozi za upravljanje službenim vozilima određuju tajnim, odnosno stepenom tajnosti „INTERNO“, u skladu sa propisima kojima se određuje tajnost podataka.

Prema odredbi člana 3 Zakona o tajnosti podataka („Sl. list CG“, br. 14/08, 76/09, 41/10, 40/11, 38/12, 44/12, 14/13, 18/14 i 48/15), tajni podaci su podaci čijim bi otkrivanjem nepozvanom licu nastupile ili mogle nastupiti štetne po-

sljedice za bezbjednost i odbranu, vanjsku, monetarnu i ekonomsku politiku Crne Gore. Tajni podaci, kao i njihov stepen, se određuju pod uslovima i na način propisan tim zakonom. Najniži stepen tajnosti je "INTERNO" i određuje se u skladu sa članom 17 Zakona, za podatke čijim bi otkrivanjem nastupile štetne posljedice za ostvarivanje funkcije organa. Pomenutom odredbom člana 17 Zakona propisano je da je ovlašćeno lice za određivanje stepena tajnosti podatka, prilikom određivanja stepena tajnosti, obavezno da cijeni moguće štetne posljedice za bezbjednost države ili druge njene interese, a prilikom određivanja stepena tajnosti podataka, ovlašćeno lice za određivanje stepena tajnosti podataka dužno je da odredi najniži stepen tajnosti koji će obezbijediti zaštitu interesa i bezbjednosti države, koji bi neovlašćenim otkrivanjem tog podatka mogli biti ugroženi. Iz navedenih odredaba proizilazi da se već prilikom donošenja rješenja o tajnosti podataka cijene štetne posljedice koje bi mogle nastati kada bi određeni podatak bio dostupan javnosti, zbog čega po ocjeni suda, prilikom odlučivanja o pristupu ovakvim informacijama nije potrebno sprovesti poseban test štetnosti. Ovakav zaključak proizilazi i iz nadležnosti i funkcije tuženog organa koja je određena odredbom člana 1 Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost ("Sl. list RCG", br. 28/05 i „Sl. list CG”, br. 86/09, 73/10, 20/11 i 8/15), na način da taj organ vrši poslove nacionalne bezbjednosti koji se odnose na zaštitu Ustavom utvrđenog pravnog poretka, nezavisnosti, suvereniteta, teritorijalnog integriteta i bezbjednosti Crne Gore, Ustavom utvrđena ljudska prava i slobode, kao i druge poslove od interesa za nacionalnu bezbjednost. Njena obaveza je (član 7a Zakona) da štiti tajnost podataka koji se odnose na ostvarivanje nadležnosti u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 308/17)

Pristup informacijama označenim stepenom tajnosti

Broj prisluškivanih i praćenih lica, predstavlja tajni podatak, kada taj podatak proizilazi iz registra i zbirki ličnih i drugih podataka koji su označeni tajnim podatkom.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 7850/18 od 01.06.2019. godine:

Osporenim rješenjem, tuženi organ je odbio zahtjev za slobodan pristup informacijama, navodeći da je utvrdio da je u posjedu traženih informacija, da je podacima koji se odnose na primjenu sredstava i metoda tajnog prikupljanja podataka, u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka rješenjem

direktora Agencije broj 250/15-01-9012/1 od 27.08.2015 godine, određen stepen tajnosti "TAJNO", te da je članom 1 stav 2 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano da se odredbe navedenog zakona, između ostalog, ne primjenjuju na informacije za koje postoji obaveza čuvanja tajne u skladu sa zakonom koji uređuje oblast tajnih podataka.

Nasuprot navodima tužbe po ocjeni suda u konkretnom predmetu bez povreda pravila upravnog postupka, na pravilno utvrđeno činjenično stanje, pravilno je primijenjeno materijalno pravo, tako da na štetu tužioca nije povrijeđen zakon.

Ovo iz razloga što je odredbom člana 16 stav 1 Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost („Sl. list RCG“, br. 28/05 - „Sl. list CG“, br. 08/15), propisano da Agencija uspostavlja i vodi registre i zbirke ličnih i drugih podataka koje prikupi u vršenju poslova iz svoje nadležnosti, kao i dokumenata o tim podacima i organizuje njihovo korišćenje i čuvanje, dok je stavom 2 istog člana propisano da registri i zbirke podataka iz stav 1 ovog člana predstavljaju tajne podatke, čiji se stepen tajnosti određuje u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.

Iz prednjeg proizilazi da je citiranim zakonom propisano da tražene informacije predstavljaju tajne podatke, a uz to rješenjem direktora Agencije broj 250/15-01-9012/1 od 27.08.2015 godine, koje je po ocjeni ovog suda donijeto u skladu sa odredbama Zakona o tajnosti podataka, određen im je stepen tajnosti "TAJNO".

Neosnovano se ističe da je tuženi pogrešno utvrdio činjenično stanje i da su predmet zahtjeva statistički podaci, jer su podaci koji se odnose na broj lica prema kojima je ANB, shodno Zakonu, u obavljanju poslova nacionalne bezbjednosti primjenjivala sredstva i metode tajnog prikupljanja podataka sastavni dio predmetnih evidencija - registara i kao takvi su zaštićeni stepenom tajnosti u skladu sa Zakonom o ANB i Zakonom o tajnosti podataka, te se isti ne mogu izdvojiti iz registra, već su u cjelini zaštićeni.

Sud je cijenio kao neosnovane i navode koji se odnose na to da tuženi organ nije dostavio rješenje kojim se podaci označavaju tajnim i time počinio bitnu povredu pravila postupka. Ovo iz razloga što tuženi organ nema obavezu dostavljanja o označavanju stepena tajnosti podnosiocu zahtjeva, a u obrazloženju osporenog rješenja je naveden broj i datum donošenja rješenja kojim se traženi podaci označavaju tajnim.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 440/19)

Način pristupa informaciji

Kada je u pitanju institut pristupa informaciji koji se nalazi u posjedu državnih organa, isti je potrebno razumjeti u smislu materijalnog prava - Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao mogućnost stranke da se upozna sa sadržinom tražene informacije u skladu sa okolnošću u kom obliku je sadržana tražena informacija

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 1452/17 od 12.12.2017. godine:

Prema stanju u spisima predmeta osporeno rješenje tuženi organ je donio u izvršenju presude Suda U. br. 2129/16 od 13.01.2017. godine, kojim je usvojena tužba tužioca zbog „ćutanja uprave“. Razlozi na kojima je tuženi organ zasnovao svoju odluku u bitnom se temelje na činjenici da je Osnovni sud u Podgorici rješenjem Su. V br. 5/16-3 od 01.02.2016. godine, usvojio zahtjev tužioca za slobodan pristup informacijama od 17.02.2012. godine.

Sud se saglašava sa razlozima osporenog rješenja jer su rezultat nesporno utvrđenog činjeničnog stanja i pravilne primjene materijalnog prava. Naime, odlučujući razlozi iz osporenog rješenja su u cjelosti saglasni sa rješenjem prvostepenog organa kojim je dozvoljen pristup traženoj informaciji. Zakonitost tog rješenja, odnosno stanovište koje je zauzeo prvostepeni organ, je potvrđeno presudom Suda U. br. 1076/16 od 08.12.2016. godine kojom je odbijena tužba tužioca kojom je osporavao zakonitost rješenja tuženog organa, kojim je odbijena žalba na to rješenje. Sud je u toj presudi, jasno činjenično i pravno izložio razloge zbog kojih smatra da je zakonito rješenje kojim se dozvoljava pristup traženoj informaciji.

Pravno relevantna činjenica je informacija kada je vještak finansijske struke O. M. primio spise predmeta P. br. 1976/12, kako je to tužilac opredijelio svojim zahtjevom za pristup informacijama i samim tim manifestovao svoju volju za pristup istoj.

Kada je u pitanju institut pristupa informaciji koji se nalazi u posjedu državnih organa, isti je potrebno razumjeti u smislu materijalnog prava - Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao mogućnost stranke da se upozna sa sadržinom tražene informacije, što je od odlučnog značaja za ostvarivanje predmetnog prava. Primjenjivo na konkretnu pravnu situaciju, prvostepeni organ je utvrdio da je u posjedu tražene informacije, potom ocijenio da je pristup istoj dozvoljen. Pristup traženoj informaciji je omogućio u skladu sa okolnošću u kom obliku je sadržana tražena informacija. Prema tome, pravo na pristup informaciji tužilac je ostvario na način i u jedi-

no mogućem obliku, uvidom u svesku postupajućeg sudije o dostavi predmeta P. br. 1976/12, dana 22.03.2016. godine. U kojoj formi posjeduje prvostepeni organ traženu informaciju, da li je to "interna sveska" ili "dostavna knjiga" nije od značaja za ostvarivanje pristupa informaciji, već ta okolnost može biti razlog za postupak za koji su nadležni drugi organi, kako je to Sud izložio u presudi U. br. 1076/16 od 08.12.2016. godine. Stoga su neosnovani navodi tužbe, kojim se osporavaju činjenični i pravni zaključci upravnih organa, na osnovu kojih su riješili predmetnu upravnu stvar.

Administrativno izvršenje u postupku slobodnog pristupa informacijama

Ako se predlog za sprovođenje administrativnog izvršenja podnese drugostepenom organu, pravilno je njegovo postupanje da spise predmeta dostavi prvostepenom organu i da o tome obavijesti stranku, jer je za sprovođenje administrativnog rješenja nadležan prvostepeni organ.

Iz obrazloženja presude Vrhovnog suda, Uvp. broj 310/18 od 03.04.2020. godine:

Naime, iz spisa predmeta je utvrđeno da je rješenjem tužene Upll 07-30-3474-2/17 od 11.10.2017. godine na osnovu čl. 129 st. 2 Zakona o upravnom postupku usvojena žalba tužilje i naloženo Mi. e. da donese rješenje po zahtjevu tužilje za slobodan pristup informacijama broj 17/111965 od 18.05.2017. godine u roku od 15 dana od dana prijema rješenja. Dalje se utvrđuje da je tužilja podnijela prijedlog za administrativno izvršenje rješenja tužene 11.10.2017. godine, nakon čega je tužena u skladu sa čl. 62 Zakona o upravnom postupku prosljedila spise predmeta i prijedlog na dalji postupak M. e.

Članom 62 st. 1 Zakona o upravnom postupku je propisano da kad javno pravni organ primi podnesak za koji nije nadležan, dostaviće taj podnesak bez odlaganja, nadležnom javno pravnom organu, odnosno sudu i o tome obavijestiti stranku, što je u konkretnom slučaju i urađeno.

Po ocjeni ovoga suda pravilno je Upravni sud našao da je za sprovođenje administrativnog izvršenja nadležan prvostepeni organ, te će i o predlogu za administrativno izvršenje odlučiti taj organ. Stoga je pravilno tuženi postupajući saglasno odredbama čl. 62 st. 1 Zakona o upravnom postupku obavijestio tužilju da su prvostepenom organu prosljeđeni spisi predmeta, te su neosnovani i neprihvatljivi navodi zahtjeva kojim se ukazuje na odredbe čl. 149 i 152 Zakona o upravnom postupku i obavezi tužene da donese rješenje o izvršenju svog rješenja.

XIII. OBLAST SPREČAVANJA KORUPCIJE

Vremensko važenje Zakona o sprečavanju korupcije

Zaštitu zviždača i pravo na nagradu, mogu steći lica koja su podnijela prijavu u skladu sa zakonom kojim je uređen institut zviždača i pravo na nagradu, nakon njegovog stupanja na snagu

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 2869/18 od 05.12.2019. godine:

Nesporno je da je Zakon o sprečavanju korupcije, objavljen u "Sl. listu CG", br. 53/14 od 19.12.2014. godine, sa početkom primjene od 01.01.2016. godine i da je na osnovu tog zakona osnovana Agencija za sprečavanje korupcije, kao nezavisna državna institucija, koja je preuzela nadležnosti Komisije za sprečavanje sukoba interesa i Uprave za antikorupcijsku inicijativu. Zviždačem, u skladu sa navedenim zakonom, smatra se lice koje je podnijelo prijavu o ugrožavanju javnog interesa koje upućuju na korupciju, a prijavu može podnijeti u skladu sa ovim zakonom, kojim je određeno da zviždač prijavu može podnijeti organu vlasti, privrednom društvu, drugom pravnom licu ili preduzetniku kod kojih, po njegovom saznanju postoje opravdani razlozi za sumnju da je došlo do ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije. Postupanje organa vlasti, privrednog društva, drugog pravnog lica ili preduzetnika, po podnijetoj prijavi, normirano je čl. 48 - 51 Zakona, tako da su između ostalog isti dužni da obavijeste zviždača o mjerama koje su preduzete po njegovoj prijavi, odnosno o ishodu preduzetih mjera u roku od 45 dana od dana podnošenja prijave. Ukoliko zviždač nije obaviješten, odnosno nije zadovoljan obavještenjem odnosno mjerama, prijavu o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije može podnijeti Agenciji.

Pored toga, navedenim zakonom je propisano da prijavu o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, zviždač može podnijeti Agenciji i bez prethodnog podnošenja prijave organu vlasti, privrednom društvu, drugom pravnom licu ili preduzetniku, a postupanje Agencije po prijavi propisano je čl. 52 - 56 Zakona. Na kraju, u skladu sa članom 57 Zakona, bez obzira o kojem se od dva navedena postupka radi, ako se posumnja da je ugrožavanjem javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije učinjeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, nadležni organ je dužan da prijavu sa prikupljenim dokazima, bez odlaganja dostavi nadležnom državnom tužilaštvu.

Prema članu 69 stav 1 Zakona o sprečavanju korupcije, organ vlasti, privredno društvo, drugo pravno lice, odnosno preduzetnik može nagraditi zviždača koji je podnošenjem prijave doprinio sprečavanju ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na korupciju.

Prema odredbi člana 146 Ustava Crne Gore, zakon i drugi propis objavljuje se prije stupanja na snagu, a stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja, a izuzetno kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja, dok je članom 147 Ustava Crne Gore, normirano da zakon i drugi propis ne može imati povratno dejstvo. Izuzetno pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo. Polazeći od ovih odredaba i činjenice da je Zakon o sprečavanju korupcije, stupio na snagu osmog dana od dana objavljivanja sa početkom primjene od 01.01.2016. godine, po stanovištu suda nema mjesta njegovoj retroaktivnoj primjeni. Kako tužioci prijavu nijesu podnijeli u skladu sa odnosnim zakonom, kojim je uređen institut zviždača, odnosno postupak po prijavi zviždača, zaštita zviždača i pravo na nagradu, već prije njegovog stupanja na snagu, nijesu ni mogli steći status zviždača a samim tim ni pravo da mogu biti nagrađeni.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 30/20)

Utvrđivanje postojanja sukoba interesa javnog funkcionera

Javni funkcioner ne može biti predsjednik, ovlašćeni zastupnik ili član organa upravljanja ili nadzornog organa, niti izvršni direktor ili član menadžmenta u privrednom društvu.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda, U. broj 4596/18 od 17.02.2020. godine:

Iz spisa predmeta proizilazi da je tužena, u postupku po službenoj dužnosti protiv tužioca, poslanika u Skupštini Crne Gore - javnog funkcionera, nakon što iz izvoda iz CRPS Poreske uprave od 04.06.2018. godine, utvrdila da je on, istovremeno, u Centralnom registru privrednih subjekata Poreske uprave, registrovan kao ovlašćeni zastupnik i to: u Društvu sa ograničenom odgovornošću za proizvodnju, promet i usluge export - import "N." Budva, i ovlašćeni zastupnik u Društvu sa ograničenom odgovornošću za proizvodnju, promet i usluge export - import "M. T." Budva, kako je konstatovano i u

izvodu CRPS od 04.06.2018. godine, prekršio odredbu člana 11 i člana 13 Zakona o sprečavanju korupcije jer je, nakon isteka zakonom propisanog roka, istovremeno sa javnom funkcijom, obavljao i dužnost ovlaštenog zastupnika u ovim privrednim društvima.

Članom 11 Zakona o sprečavanju korupcije ("Sl. list CG", broj 53/14), propisano je da javni funkcioner ne može biti predsjednik, ovlašćeni zastupnik ili član organa upravljanja ili nadzornog organa, niti izvršni direktor ili član menadžmenta u privrednom društvu, a članom 13 istog zakona, propisano je da javni funkcioner koji u toku vršenja javne funkcije prihvati da obavlja drugu dužnost, odnosno funkciju iz člana 11 stav 1 ili člana 13 stav 1 i 3 Zakona, dužan je da u roku od 30 dana od početka vršenja druge funkcije, odnosno dužnosti, podnese ostavku na javnu funkciju. Dakle, tužilac kao javni funkcioner, prema tim zakonskim odredbama, nije mogao biti ovlašćeni zastupnik u privrednom društvu, a u slučaju da obavlja i javnu funkciju, tužilac je bio dužan da u roku od 30 dana od početka vršenja druge funkcije, podnese ostavku na javnu funkciju, saglasno članu 13 navedenog zakona.

Sud nije prihvatio kao osnovan prigovor tužioca o tome da su netačni podaci navedeni u predmetnim izvodima Centralnog registra privrednih subjekata u kojima je on označen kao ovlašćeni zastupnik, budući da je odlukama direktora DOO "N." Budva broj 02/04 od 03.02.2004. godine i direktora DOO "M. T." broj 03/04 od 03.02.2004. godine, stavljeno van snage njegovo ovlašćenje za zastupanje, jer u spisima nema dokaza da su ove odluke dostavljene Centralnom registru privrednih subjekata radi vršenja promjena.

Za ocjenu zakonitosti osporene odluke neprihvatljivo je i rješenje Suda za prekršaje u Budvi PP. br. 2018/18 od 19.03.2019. godine kojim je protiv tužioca, zbog istog činjeničnog i pravnog osnova, obustavljen prekršajni postupak zbog toga što je do obustave došlo usljed nastupanja zastare vođenja prekršajnog postupka, čime je nastupila apsolutna nemogućnost njegovog daljeg toka. Zbog toga se u ovom postupku nije utvrđivalo da li su u predmetnoj pravnoj stvari počinjene radnje koje su elementi prekršaja iz člana 103 stav 1 tačka 7 u vezi sa članom 11 Zakona o sprečavanju korupcije. Takođe, dostavljena odluka Komisije za utvrđivanje konflikta interesa broj 1382/8 od 24. jula 2006. godine, zbog izmjena propisa koji se odnose na predmet postupka, ne može biti podoban primjer za praksu u ovom i ostalim činjenično i pravno sličnim postupcima.

(odluka Vrhovnog suda u ovoj upravnoj stvari donesena je u predmetu oznake Uvp. broj 272/20)

Izdavanje licence inženjeru osuđenom za krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti

Pravilna primjena odredbe člana 4 Pravilnika o načinu i postupku izdavanja, mirovanja licenci i načinu vođenja registara licenci („Sl. list CG“, br. 79/17), ne podrazumijeva zabranu izdavanja licence ovlašćenog inženjera za obavljanje djelatnosti izrade tehničke dokumentacije, odnosno građenja objekta, ako je podnosilac zahtjeva osuđen za krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti.

Iz obrazloženja pravnog stava Upravnog suda, Su. I broj 6-5/19 od 25.06.2019. godine:

Pravne posljedice osude mogu se predvidjeti samo zakonom i nastupaju po sili zakona. Zakonom o planiranju i izgradnji objekata, koji se primjenjuje kao *lex specialis* u postupku izdavanja, mirovanja i oduzimanja licenci, propisano je koje lice i pod kojim uslovima može biti ovlašćeni inženjer. Ovim zakonom nije propisana zabrana izdavanja licence licu koje je osuđivano za krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti. Takođe, ovakva zabrana nije propisana ni Pravilnikom o načinu i postupku izdavanja, mirovanja licenci i načinu vođenja registara licenci, već je regulisan bliži način i postupak izdavanja, mirovanja i oduzimanja licenci i način vođenja registara licenci, pa, shodno tome, nadležni organ provjerava one uslove koji su već propisani Zakonom o planiranju i izgradnji objekata. To što je Pravilnikom predviđeno da se u postupku izdavanja, mirovanja i oduzimanja licenci, provjerava i da li je podnosilac zahtjeva osuđivan za krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti, ne podrazumijeva da je Pravilnikom propisana zabrana izdavanja licence, ukoliko se, provjerom, utvrdi postojanje osuđujuće krivične presude. Podzakonskim aktima se mogu propisivati bliži uslovi koji se tiču prestanka ili gubitka, odnosno zabrane sticanja određenih prava, ali samo ukoliko je zakonom predviđena takva mogućnost. Zakonom o planiranju i izgradnji objekata, u članu 141, nije propisana takva mogućnost, već samo da bliži način i postupak izdavanja, mirovanja i oduzimanja licenci i način vođenja registara licenci, propisuje ministarstvo. Stoga, pravilna primjena člana 4 tačka 4 Pravilnika o načinu i postupku izdavanja, mirovanja licenci i načinu vođenja registara licenci, ne daje mogućnost nadležnom organu da uskrati pravo na izdavanje licence ako je podnosilac zahtjeva osuđivan za krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti.

Ovlašćenje upravnog inspektora u vršenju nadzora

Odredba člana 6 stav 1 tačka 2 Zakona o upravnoj inspekciji ("Sl. list CG" br. 042/16) ne daje ovlašćenja upravnoj inspekciji da cijeni usaglašenost Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa zakonom.

Iz obrazloženja pravnog stava Upravnog suda, Su. I broj 6-2/19 od 14.01.2019. godine:

Članom 6 stav 1 tačka 2 Zakona o upravnoj inspekciji propisano je da upravna inspekcija vrši inspekcijski nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa kojima se uređuje državna uprava, koji se odnose na unutrašnju organizaciju ministarstava i drugih organa uprave.

Po stanovištu ovog suda nadzor nad primjenom Zakona i drugih propisa, određen citiranom odredbom Zakona, ne odnosi se na ovlašćenje inspektora da cijeni usaglašenost opštih akata upravnih organa sa zakonom, imajući u vidu da je to isključiva nadležnost Ustavnog suda. Upravni inspektor ne može postavljati nalog za otklanjanje nepravilnosti koje se odnose na ocjenu da Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji nije usaglašen sa Zakonom, jer je to isključivo ovlašćenje Ustavnog suda propisanog članom 149 Ustava Crne Gore, a inspektor može samo inicirati taj postupak pred Ustavnim sudom.

Vremensko važenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama

Kada Savjet Agencije za zaštitu tajnih podataka i slobodan pristup informacijama odlučuje po žalbi, postupa po procesnim pravilima Zakona o slobodnom pristupu informacijama, važećim u vrijeme odlučivanja.

Iz obrazloženja pravnog stava Upravnog suda, Su. I broj 18-2/18 od 15.03.2018. godine:

Načelo zakonitosti utvrđeno u članu 5 Zakona o upravnom postupku, propisuje da javnopravni organ odlučuje i postupa u upravnoj stvari na osnovu zakona, drugih propisa i opštih akata. To načelo podrazumijeva kako osiguranje formalno-pravne zakonitosti (poštovanje pravila upravnog postupanja o načinu vođenja postupka u svim fazama, utvrđivanja pravog stanja stvari, poštovanje odredaba o djelovima i obliku upravnog akta), tako i osiguranje materijalno pravne zakonitosti (pravilnu primjenu materijalnih propisa na osnovu kojih se odlučuje u konkretnoj stvari).

Odredbom člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl. list CG", br. 44/12 od 09.08.2012. godine) propisano je postupanje Agencije po žalbi, a stavom 3 tog člana je propisano da je Savjet Agencije dužan da meritorno odlučiti po žalbi. Članom 18 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl. list CG", br. 30/17 od 09.05.2017. godine) izmijenjena je navedena odredba, na način što je brisan stav 3 člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl. list CG", br. 44/12 od 09.08.2012. godine).

Relevantno pitanje koje se može javiti u postupku rješavanja po žalbi, u upravnoj materiji – pristupa informaciji, je to da li se izmijenjena odredba člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl. list CG", br. 44/12 i 30/17) ima primijeniti u postupku po žalbi, kada je postupak započet prije stupanja na snagu te odredbe. Ukoliko novi zakon sadrži prelazne odredbe o okončanju započetih postupaka, situacija je jasna, odnosno upravni organ će postupiti kako mu te odredbe nalažu. Okolnost kada novi zakon ne sadrži prelazne odredbe o okončanju započetih postupaka, kao što je slučaj sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, po stanovištu Suda, imajući u vidu formalno pravni aspekt načela zakonitosti javnopravni organ, u konkretnom Savjet Agencije, mora postupiti i primijeniti propis koji mu nalaže važeći zakon. Naime, ulaganje žalbe kao sredstva kontrole zakonitosti prvostepenog akta, samim tim podrazumijeva postojanje pravne situacije koja je u toku, odnosno pravnih odnosa koji nijesu okončani i koji će tek nastati. Princip pravne sigurnosti obavezuje na primjenu zakona koji su važeći u trenutku rješavanja, iz čega slijedi da kada su u pitanju propisi koji uređuju pravila postupanja upravnog organa, taj organ će postupiti na osnovu i u skladu sa pozitivno-pravnim propisima koji uređuju njegovo postupanje. Citirano normativno određenje člana 18, procesne prirode, svojom jasnom i preciznom formulacijom ne ostavlja nedoumice u pogledu intencije zakonodavca na koji način želi da uredi postupanje drugostepenog organa u postupku po žalbi. Da je, naprotiv, namjera bila da se započeti postupci okončaju prema odredbama zakona koji je bio na snazi u trenutku pokretanja postupka, ta namjera zakonodavca bi bila, izuzetno, sadržana u odredbama novog zakona kao što je to bio slučaj sa Zakonom o upravnom postupku ("Sl. list CG", br. 56/14 ...i 37/17), član 161. Stojeći na izloženom pravnom stanovištu, Sud cijeni da se odredba člana 18 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl. list CG", br. 30/17 od 09.05.2017. godine), odnosno izmijenjena odredba člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl. list CG", br. 44/12 i 30/17) primjenjuje u postupku odlučivanja po žalbi na prvostepeno rješenje, bez obzira na činjenicu kada je to rješenje donijeto, odnosno kada je postupak započet, ako se po žalbi odlučuje nakon stupanja na snagu izmijenjene odredbe člana 38.

Pristup informacija označenim stepenom tajnosti

Kada je odluka o pristupu informaciji zasnovana na aktu o određivanju stepena tajnosti, kojim je prema članu 12 Zakona o tajnosti podataka, određen stepen tajnosti podataka, čijim bi neovlašćenim otkrivanjem mogli biti ugroženi interesi i bezbjednost države, nije potrebno provoditi test štetnosti, a u sudskom postupku može se cijeniti da li je pravilno određen stepen tajnosti. Isključivanje obaveze provođenja testa štetnosti ne predstavlja ograničenje pristupa informaciji kada je preovlađujući javni interes za objelodanjivanje informacije ili njenog dijela.

Iz obrazloženja pravnog stava Upravnog suda, Su. I broj 23-5/17 od 05.04.2017. godine:

Intencija vršenja testa štetnosti je da se procijeni da li bi objelodanjivanje informacije značajno ugrozilo interes iz člana 14 ovog zakona, odnosno ukoliko postoji mogućnost da bi objelodanjivanje informacije izazvalo štetne posljedice po interes koji je od većeg značaja od interesa javnosti da zna tu informaciju, osim ako postoji preovlađujući javni interes propisan članom 17 ovog zakona (član 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama). Prema članu 12 stav 1 Zakona o tajnosti podataka, osnov za određivanje stepena tajnosti podataka predstavlja sadržaj tajnog podatka i njegov značaj za bezbjednost i odbranu, vanjsku, monetarnu i ekonomsku politiku Crne Gore.

Stepen „STROGO TAJNO“ se određuje za podatke čije otkrivanje bi ugrozilo ili nanijelo neotklonjive štetne posljedice za bezbjednost i interese Crne Gore (stav 2 člana 12 Zakona). Stepen „TAJNO“ se određuje za podatke čijim bi otkrivanjem mogle nastupiti teže štetne posljedice za bezbjednost i interese Crne Gore (stav 3 člana 12 Zakona). Stepen „POVJERLJIVO“ se određuje za podatke čijim bi otkrivanjem mogle nastupiti štetne posljedice za bezbjednost i interese Crne Gore (stav 4 člana 12 Zakona). Stepen „INTERNO“ se određuje za podatke čijim bi otkrivanjem nastupile štetne posljedice za ostvarivanje funkcije organa (stav 5 člana 12 Zakona).

Kako se za informacije kojima se stavlja oznaka tajnosti, po Zakonu o tajnosti podataka, prilikom donošenja rješenja o tajnosti podataka procjenjuje da li bi otkrivanje podataka ugrozilo ili nanijelo neotklonjive štetne posljedice, teže štetne posljedice za bezbjednost i interese Crne Gore ili bi mogle nastupiti štetne posljedice za ostvarivanje funkcije organa, na taj način je i proveden test štetnosti, o čemu rješenje o određivanju stepena tajnosti treba da sadrži razloge, a zbog čega poseban test nije potrebno vršiti prilikom odlučivanja o zahtjevu za pristup informaciji.

U postupku sudske zaštite podnosioca zahtjeva Sud (čl. 44 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama), može da cijeni da li je organ vlasti podatke sadržane u informaciji kojoj se traži pristup pravilno označio stepenom tajnosti u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnosti podataka, na koji način daje ocjenu o eventualnim štetnim posljedicama u predmetnim upravnim stvarima.

Ostvarenje prava na penziju nakon ponavljanja postupka

Novi iznos penzije utvrđen u ponovljenom postupku ima se priznati od dana priznavanja prava na penziju.

Iz obrazloženja pravnog stava Upravnog suda, Su. I broj 23-5/17 od 05.04.2017. godine:

Ponavljanje postupka kao vanredno pravno sredstvo je pravni put kojim se zbog određenih činjeničnih i procesnih pitanja ponovo preispituje rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba. Osnov za ponavljanje iz člana 244 stav 1 tačka 1 ZUP-a, sastoji se u upotrebi novih dokaza koji bi sami za sebe ili sa već ranije izvedenim dokazima, mogli dovesti do povoljnijeg rješenja za stranku, da su ti dokazi ili činjenice bili izneseni ili upotrijebljeni u ranijem postupku. Dakle, riječ je o starim dokazima, ali u smislu instituta ponavljanja postupka, riječ je o novim dokazima jer se prvi put pojavljuju i nude, i na drugi način utiču na prava stranke u odnosu na prava utvrđena rješenjem čiji postupak donošenja se ponavlja.

Ukazati je, da je u sudskoj praksi Vrhovnih sudova bivšeg zajedničkog jugoslovenskog upravnog prostora bilo utvrđeno stanovište sudske prakse koje glasi: "da se pod novim dokazima u smislu instituta ponavljanja postupka ima smatrati i onaj dokaz koji potiče iz perioda nakon donošenja rješenja, ali je u vezi sa činjenicama koje su bile utvrđene u postupku čije se ponavljanje zahtjeva".

Na osnovu člana 253 ZUP-a, kada stoji osnov za ponavljanje, prvobitno rješenje se stavlja van snage i zamjenjuje novim, u kom slučaju organ može poništiti rješenje ili ga ukinuti. S obzirom na različite posljedice poništavanja i ukidanja rješenja, koje su različite u jednostranačkoj upravnoj stvari, prema stanovištu sudske prakse rješenje se poništava, a ne ukida. Do ukidanja rješenja dolazi u onim stvarima kada bi poništavanje proizvelo teške lančane posljedice i pogodile prava trećih lica ili kada su donijete odluke koje se naslanjaju na rješenje koje je u ponovljenom postupku stavljeno

van snage. Ovaj Sud ukazuje da je ranije u nekoliko predmeta zauzimao stanovište kako je to u ovom slučaju zauzeo tuženi organ. Međutim, sagledavajući na drugi način sporno pitanje, kroz produbljivanje pravnog pojma "instituta ponavljanja postupka", našao je da se sa sadašnjim novim redefinisanim pravnim stavom, u cjelosti ostvaruje načelo zakonitosti, kao osnovno načelo upravno-sudskog postupka. Uz to, ovo stanovište je zauzeto na institucionalno predviđen način, na sjednici svih sudija Upravnog suda Crne Gore, a u smislu ovlašćenja iz Zakona o sudovima.

Pravo policijskog službenika na naknadu za odvojeni život od porodice

Pravni stav Upravnog suda, Su. I broj 23-5/17 od 05.04.2017. godine:

Pravo na naknadu za odvojeni život od porodice, u smislu člana 103 stav 1 Zakona o unutrašnjim poslovima ("Sl. list CG" br. 044/12, 036/13 i 001/15) ne pripada policijskom službeniku, koji je zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme, u mjestu koje nije njegovo prebivalište, a nakon toga nije bio raspoređen u drugo mjesto rada, udaljeno više od 50 km od mjesta njegovog prebivališta.

Rješavanje prethodnog pitanja u žalbenom postupku

Pravni stav Upravnog suda, Su. I broj 98-2/15 od 29.12.2015. godine:

Pitanje od čijeg rješenja zavisi odluka u upravnoj stvari, „prethodno pitanje“, se po pravilu pojavljuje u prvostepenom postupku. Odlučujući po žalbi, drugostepeni organ je ovlašćen da prekine postupak radi rješavanja prethodnog pitanja, u slučajevima kada po žalbi upotpunjava prvostepeni postupak (član 237 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku), ili pak rješava po žalbi kada prvostepeno rješenje nije donijeto (član 241 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku).

Promjena pravnog stava u pogledu ovlašćenja Komisije za hartije od vrijednosti

Komisija za hartije od vrijednosti, ukoliko u postupku nadzora utvrdi određene nezakonitosti i nepravilnosti u poslovanju društva za upravljanje investicionim fondovima i investicionih fondova, može izreći mjeru zabrane da se na dnevni red skupštine akcionara stave odluke za koje Komisija ocijeni

da su nezakonite, a protiv kojih Komisija ne može podnijeti tužbu Privrednom sudu za njihovo poništavanje.

Iz obrazloženja pravnog stava Upravnog suda, Su. I broj 17/12 od 09.04.2012. godine:

Zaključkom Su. I. br. 16/11 od 08.06.2011. godine, Sjednica sudija Upravnog suda CG, utvrdila je pravni stav po kome, Komisija za hartije od vrijednosti, ukoliko u postupku nadzora utvrdi određene nezakonitosti i nepravilnosti u poslovanju društva za upravljanje investicionim fondovima i investicionih fondova („Sl. list CG, br. 49/04), nije mogla da naloži mjere koje se odnose na: zabranu zakazivanja skupštine akcionara sa određenim dnevnim redom, zabranu predlaganja odluka na skupštini i da ukloni s dnevnog reda skupštine, predložene odluke. Ovo iz razloga što, po stavu Sjednice sudija, ove zabrane nijesu bile utvrđene Zakonom o investicionim fondovima, niti drugim propisom.

Presudom Vrhovnog suda Crne Gore, Uvp. br. 261/11 od 23.12.2011. godine, odbijen je zahtjev za vanredno preispitivanje odluke Upravnog suda Crne Gore (U. br. 2035/10), kojim je odbijena tužba protiv Komisije za hartije od vrijednosti, kada je u postupku nadzora, između ostalog, zabranila Odboru direktora Društva da predloži na razmatranje i usvajanje Skupštini akcionara određenih odluka organa Fonda.

Kako je Vrhovni sud CG navedenom presudom, u konkretnoj stvari, iznio drugačije pravno mišljenje u odnosu na stav Upravnog suda, to je izmijenjen pravni stav ovog suda Su. I. br. 16/11 od 08.06.2011. godine, u smislu da Komisija za hartije od vrijednosti, ukoliko u postupku nadzora utvrdi određene nezakonitosti i nepravilnosti u poslovanju društva za upravljanje investicionim fondovima i investicionih fondova, može, saglasno čl. 77 Zakona o investicionim fondovima („Sl. list CG, br. 49/04) i čl. 78 Zakona o investicionim fondovima („Sl. list CG, br. 49/04), izreći mjeru zabrane da se na dnevni red skupštine akcionara stave odluke, za koje Komisija ocijeni da su nezakonite, a protiv kojih Komisija ne može podnijeti tužbu Privrednom sudu za njihovo poništavanje (čl. 41 Zakona o privrednim društvima).

Zabrana objavljivanja izvještaja Agencije za nacionalnu bezbjednost

Zapisnici o sjednicama radnog tijela Skupštine, na kojima su razmatrana pitanja vezana za izvještaje Agencije za nacionalnu bezbjednost, ne mogu biti dostupni javnosti.

Iz obrazloženja pravnog stava Upravnog suda, Su. I broj 14/10 od 13.03.2010. godine:

Zapisnici o sjednicama radnog tijela Skupštine, na kojima su razmatrana pitanja vezana za izvještaje Agencije za nacionalnu bezbjednost, ne mogu biti dostupni javnosti, odnosno na te zapisnike se ne primjenjuju određenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, članom 45 stav 1., propisano je da su sjednice nadležnog radnog tijela Skupštine CG zatvorene za javnost. Budući da je u pitanju Lex specialis zakon, ne može se sprovoditi test štetnosti (član 13 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama) i nakon toga tu informaciju učiniti javnom. Dakle, zakonom je utvrđen javni interes da ovaj zapisnik, odnosno da ova informacija ostane zaštićena.

Rješavanje prethodnog pitanja u žalbenom postupku

Pravni stav Upravnog suda, Su. I broj 17-1/10 od 20.03.2010. godine:

Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, ne isključuje da predmet spora, pod uslovim propisanim ovim zakonom, može biti povraćaj ili obeštećenje poljoprivrednog zemljišta. Zakonom o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, članom 47, propisano je da je podnošenje zahtjeva i odlučivanje, o pitanjima iz ovog zakona, dopušteno bez obzira na to da li je do stupanja na snagu ovog zakona sud ili drugi državni organ pravnosnažno već odlučivao o zahtjevu za povraćaj ili obeštećenje, a zahtjevu bivšeg vlasnika nije bilo udovoljeno.

Izrada ove publikacije finansirana je iz sredstava zajedničkog programa Evropske unije i Savjeta Evrope. Mišljenja i stavovi izraženi u publikaciji su mišljenja autora i ni u kom slučaju ne predstavljaju zvanični stav Evropske unije i Savjeta Evrope.

Savjet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 47 država, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Savjeta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primjenu Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Zemlje članice Evropske unije odlučile su da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno su izgradile zonu stabilnosti, demokratije i održivog razvoja, zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Evropska unija poklanja posebnu pažnju razmjeni postignuća i vrijednosti sa zemljama i narodima izvan svojih granica.

www.europa.eu

Finansirano
od strane Evropske unije i
Savjeta Evrope



Implementirano
od strane Savjeta Evrope



UPRAVNI SUD CRNE GORE