

4.3.2019

P.br. 503/2018

U IME CRNE GORE

OSNOVNI SUD U PODGORICI, sudija Radovan Vlaović, postupajući u pravnoj stvari tužioca Gorana Đurovića iz Podgorice, ulica Cetinjski put, H-5, 46 A, City kvart, koga zastupa punomoćnik Dalibor Tomović, advokat iz Podgorice, protiv tužene Crne Gore - Skupština Crne Gore, koju zastupa zakonski zastupnik - Zaštitnik imovinsko pravnih interesa, radi poništaja odluke, nakon održane glavne i javne rasprave, održane dana 29.01.2019.godine u prisustvu punomoćnika tužioca i zakonskog zastupnika tužene, dana 28.02.2019.godine donio je

PRESUDU

USVAJA SE tužbeni zahtjev, pa se poništava kao nezakonita odluka tužene broj 00-74/17-44/1 EPA 338 XXVI od 29.12.2017.godine.

OBAVEZUJE SE tužena da tužiocu na ime troškova postupka isplati iznos od 453,75 eura, sve prednje u roku od 8 dana po pravosnažnosti presude, pod prijetnjom prinudnog izvršenja.

Obrazloženje

Tužilac je u tužbi i riječi na raspravi, preko punomoćnika, naveo da je kao kandidat nevladinih organizacija iz oblasti ljudskih prava odlukom tužene imenovan za člana Savjeta Radija i Televizije Crne Gore u nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore. Tužena je dana 29.12.2017.godine odlukom broj 00-74/17-44-1 EPA 338 XXVI razriješila tužioca funkcije člana Savjeta RTCG i tu odluku objavila u Službenom listu Crne Gore, broj 92/17 od 30.12.2017.godine. Dalje je naveo da je pobijana odluka nezakonita, da se ne može utvrditi na osnovu čega je donijeta, jer ista nije utemeljena na odredbama Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore, koji propisuju razloge za razrješenje članova Savjeta RTCG. Takođe, odluka je nezakonita jer nema obrazloženje i upustvo o pravnom lijeku kao ustavnom pravu svakog lica o čijim pravima se odlučuje, a opštepoznato je da svaka odluka mora imati uvod, izreku, obrazloženje i upustvo o pravnom lijeku. U konkretnom slučaju tužena je primijenila opšti zakon (Zakon o sprječavanju korupcije) umjesto posebnog zakona (Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore) koji jedini propisuje razloge za razrješenje članova Savjeta, a u tim članovima ne postoji niti jedan od razloga koji bi se mogao primijeniti na tužioca, pogotovo ne razlog koji je očigledno Skupština primijenila na tužioca tj. "nesavjesno vršenje funkcije". Tačno je da je Agencija za sprječavanje korupcije u svojoj odluci od 28.09.2017.godine utvrdila da je tužilac kao javni funkcioner prekršio član 11 i 13 Zakona o sprječavanju korupcije na način što je nakon isteka zakonom propisanog roka, istovremeno sa javnom funkcijom, obavljao i dužnost izvršnog direktora u privrednom društvu "Nature" DOO Podgorica, ali se i u ovoj odluci konstatuje da tužilac nije lice za koga je propisana zabrana iz člana 26 st. 1 tačka 5 Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore, jer on nije vlasnik privrednog društva čije obavljanje nije nespojivo sa funkcijom koju vrši. Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore, kao lex specialis propis za

imenovanje i razrješenje članova Savjeta RTCG, takstivno, u vidu numerus clausus nabraja razloge koje predstavljaju osnov za razrješenje tužioca. Dakle, tuženi je postupak razrješenja morao pokrenuti samo na osnovu Zakona o nacionalnom javnom emiteru RTCG, koji nigdje ne predviđa da član Savjeta RTCG može biti razriješen samo zbog kršenja bilo kog člana Zakona o sprječavanju korupcije, pa tako ni člana 42 st. 1 u vezi člana 11 i 13 koji se odnose na ograničenje u vršenju javne funkcije. Član Savjeta RTCG bi mogao biti razriješen samo ako bi utvrđeno kršenje Zakona o sprječavanju korupcije istovremeno predstavljalo i neki od razloga za razrješenje člana Savjeta RTCG koji propisuje Zakon o nacionalnom javnom emiteru. Ovo i iz razloga što Zakon o sprječavanju korupcije ne sadrži normu kojom je postavljen iznad drugih propisa, uključujući Zakon o nacionalnom javnom emiteru RTCG ili kojom derogira bilo koji član ovog zakona. Poznata je činjenica da je u drugim slučajevima Agencija za sprječavanje korupcije utvrdila kršenje zakona od strane drugih članova Savjeta RTCG, ali tužena u toj situaciji nije preduzimala radnje kao u slučaju tužioca.

U završnom izlaganju punomoćnik tužioca je predložio da sud usvoji tužbeni zahtjev. Troškove postupka je tražio na ime takse na tužbu i odluku suda, sastav podnesaka, pristupa na ročištima, uz uvećanje na ime PDV-a.

Tužena je u odgovoru na tužbu u bitnom navela da osporava u cjelosti tužbeni zahtjev, navodeći da je osnovni sud nenadležan da postupa u konkretnom slučaju. Naime, odluka Skupštine Crne Gore koja se donosi u plenumu glasanjem, ne može biti predmet preispitivanja pred redeovnim sudom, budući da bi se na taj način mogle preispitivati i odluke o izboru članova Vlade, Premijera i drugih javnih funkcionera koje bira Skupština, čime bi se obesmisllila podjela vlasti na izvršnu, zakonodavnu i sudsku i redovni sud bi se postavio u funkciju kontrolora svih odluka organa vlasti koje oni donose u okviru svojih nadležnosti. Osporena odluka Skupštine, koja nema svojstvo pravnog lica, nije odluka o izboru ili razrješenju organa u preduzećima i drugim pravnim subjektima, već je ista donijeta u okviru Ustavom predviđene nadležnosti Skupštine Crne Gore većinom glasova poslanika, pa bi njeno preispitivanje pred redovnim sudom bilo miješanje jedne grane vlasti u autonomna ovlašćenja druge grane vlasti. Agencija za sprječavanje korupcije je u svojoj odluci od 28.09.2017.godine jasno navela da je tužilac kao javni funkcioner prekršio član 11 i 13 Zakona o sprječavanju korupcije, a što se shodno članu 42 st. 1 istog zakona smatra nesavjesnim vršenjem javne funkcije i predstavlja osnov za pokretanje postupka razrješenja od strane organa nadležnog za imenovanje - Administrativnog odbora Skupštine Crne Gore. Stoga je, nakon sprovedenog postupka, Administrativni odbor utvrdio predlog odluke o razrješenju tužioca dužnosti člana Savjeta RTCG, budući da je isti obavljanjem funkcije izvršnog direktora u privrednom društvu "Nature" DOO, povrijedio zakonske odredbe koje se odnose na ograničenja u vršenju javnih funkcija, što je utvrđeno odlukom Agencije za sprječavanje korupcije. Članom 42 Zakona o sprječavanju korupcije propisano je da povreda odredaba zakona koji se odnose na, između ostalog, ograničenja u vršenju javnih funkcija, smatraće se nesavjesnim vršenjem javne funkcije, o čemu Agencija obavještava organ vlasti u kojem javni funkcioner vrši javnu funkciju i organ nadležan za izbor, imenovanje odnosno postavljenje javnog funkcionera, radi pokretanja postupka razrješenja, suspenzije ili izicanja disciplinske mjere. Kako je nesporno da Skupština Crne Gore imenuje i razrješava Savjet RTCG, to je ista u okviru svojih nadležnosti, a na osnovu sprovedenog

postupka u kome je tužiocu data mogućnost da se izjasni o svim okolnostima, donijela odluku o njegovom razrješenju.

U završnom izlaganju zakonski zastupnik tuženog je predložio da sud odbije tužbeni zahtjev kao neosnovan. Troškove postupka je tražio na ime sastava odgovora na tužbu, pristupa ročištima, sastava podneska.

Sud je u dokaznom postupku na glavnoj raspravi pročitao odluku tužene broj 00-74/17-44-1 EPA 338 XXVI od 29.12.2017.godine, odluku Agencije za sprječavanje korupcije UPI 02-01-282/04 od 28.09.2017.godine, predlog odluke Administrativnog odbora Skupštine Crne Gore broj 00-63-14/17-183/1 od 28.12.2017.godine upućen plenumu Skupštine o razrješenju jednog člana Savjeta RTCG od 28.12.2017.godine.

Nakon ocjene svakog dokaza zasebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog postupka, shodno članu 9 Zakona o parničnom postupku, odlučeno je kao u izreci presude.

Prije odlučivanja o postavljenom tužbenom zahtjevu, u skladu sa članom 18 i 19 Zakona o parničnom postupku, sud je na osnovu navoda iz tužbe, odgovora na tužbu i činjenica koje su sudu poznate, cijenio pitanje nadležnosti suda za odlučivanje o postavljenom tužbenom zahtjevu kojim se traži poništaj odluke Skupštine Crne Gore o razrješenju člana Savjeta nacionalnog javnog emitera Radija i Televizije Crne Gore, pa je našao da je osnovni sud, kao redovan sud, nadležan za postupanje u konkretnom slučaju. Ovo zbog toga što je odredbom člana 14 st. 2 Zakona o sudovima ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15) propisano da je osnovni sud nadležan da odlučuje u prvom stepenu i u drugim predmetima, ako zakonom nije propisana nadležnost drugog suda, pa kako u konkretnom slučaju nije riječ o upravnom ili drugom aktu u smislu člana 1 Zakona o upravnom sporu i ne postoji mogućnost vođenja upravnog spora u smislu člana 13 istog zakona, niti je drugim zakonom izričito propisana nadležnost drugog suda za odlučivanje u sporovima o imenovanju i razrješenju o kojima odlučuje Skupština Crne Gore, to je u skladu sa članom 14 Zakona o sudovima osnovni sud nadležan za odlučivanje o postavljenom tužbenom zahtjevu, a o čemu se i izjasnio Vrhovni sud Crne Gore (Rev.br. 897/17 i R.br. 1688/16).

Predmet tužbenog zahtjeva jeste poništaj odluke Skupštine Crne Gore broj 00-74/17-44-1 EPA 338 XXVI kojom je tužilac razriješen sa funkcije člana Savjeta nacionalnog javnog emitera Radio i Televizije Crne Gore. Iz spisa predmeta proizilazi da je Administrativni odbor Skupštine Crne Gore na sjednici održanoj dana 27.12.2017.godine utvrdio predlog odluke o razrješenju Gorana Đurovića, kao člana Savjeta RTCG i da je taj predlog uputio Skupštini Crne Gore, koja je na sjednici održanoj 29.12.2017.godine donijela odluku o razrješenju tužioca sa dužnosti člana Savjeta i ovu odluku objavila u Službenom listu Crne Gore broj 92/2017 od 30.12.2017.godine. Donošenju odluke Skupštine Crne Gore prethodila je odluka Agencije za sprječavanje korupcije UPI 02-01-282/04 od 28.09.2017.godine kojom je utvrđeno da je tužilac, kao javni funkcioner, prekršio član 11 i 13 Zakona o sprječavanju korupcije, na način što je nakon isteka zakonom propisanog roka, istovremeno sa javnom funkcijom, obavljao i dužnost izvršnog direktora u privrednom društvu "Nature" DOO Podgorica. Članom 11 Zakona o

sprječavanju korupcije propisano da javni funkcioner ne može biti predsjednik, ovlašćeni zastupnik ili član organa upravljanja ili nadzornog organa, izvršni direktor ili član menadžmenta u privrednom društvu, a članom 13 istog zakona je propisano da javni funkcioner koji u toku vršenja javne funkcije prihvati da obavlja dužnost, odnosno funkciju iz člana 11 st. 1 ili člana 12 st. 1 i 3 ovog zakona, dužan je da, u roku od 30 dana od početka vršenja druge funkcije, odnosno dužnosti, podnese ostavku na javnu funkciju. Iz obrazloženja odluke Agencije za sprječavanje korupcije proizilazi da je tužilac kao javni funkcioner bio dužan da izvrši prenos dužnosti u privrednom društvu "Nature" DOO, odnosno da podnese ostavku na javnu funkciju u zakonskom roku, čime je povrijedio zakonske odredbe koje se odnose na ograničenje u vršenju javnih funkcija. Nesporno je da na ovu odluku tužilac nije ulagao pravni lijek podnošenjem tužbe Upravnom sudu.

Odredbom člana 27 Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore propisano je da Savjet RTCG imenuje i razrješava Skupština Crne Gore, a članom 43 istog zakona propisano je da postupak razrješenja člana Savjeta može pokrenuti Savjet ili radno tijelo, te da Skupština donosi odluku o razrješenju člana Savjeta nakon sprovedenog postupka, u kome su utvrđene sve relevantne okolnosti i u kome je članu Savjeta, protiv koga je pokrenut postupak, omogućeno da se izjasni o svim okolnostima. Nakon što je tužiocu data mogućnost da se na sjednici Administrativnog odbora izjasni o okolnostima koje su od značaja za donošenje odluke, Administrativni odbor je na sjednici održanoj dana 27.12.2017.godine utvrdio predlog odluke o razrješenju Gorana Đurovića sa mjesta člana Savjeta RTCG, a u kojem predlogu je, između ostalog, navedeno da je tužilac obavljanjem funkcije izvršnog direktora u privrednom društvu "Nature" DOO, istovremeno sa javnom funkcijom, u smislu člana 42 Zakona o sprječavanju korupcije, povrijedio odredbe zakona koje se odnose na ograničenje u vršenju javnih funkcija, a što se smatra nesavjesnim vršenjem javne funkcije, što je osnov za razrješenje od strane organa koji je nadležan za imenovanje javnog funkcionera.

Prema stanovištu ovog suda, odluka tužene od 29.12.2017.godine nije zakonita. Naime, čitanjem pobijane odluke objavljene u Službenom listu Crne Gore, broj 92/17 od 30.12.2017.godine proizilazi da ista ne sadrži obrazloženje, niti upustvo o pravnom lijeku, a tužena je bila dužna da u pobijanoj odluci navede jasne i valjane razloge koji su poslužili kao osnov za uskraćivanje dotadašnjeg prava tužioca, kako bi se ista mogla ispitati u sudskom postupku. Kako je nesumnjivo da u konkretnom slučaju postoji istinski i ozbiljan spor o "građanskim pravima i obavezama" tužioca, to isti u smislu člana 6 st. 1 Konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama ima pravo na detaljno obrazloženu odluku koja će sadržati valjane i iscrpne razloge, kako bi se istom omogućilo da osporava tu odluku ulaganjem pravnog lijeka, a jedno takva odluka, u širem smislu, omogućava i javnosti razmatranje djelovanja i odlučivanja javnih vlasti uopšte. Pritom, nepostojanje obrazloženja odluke koja je objavljena u Službenom listu ne može zamijeniti predlog odluke koji je Administrativni odbor uputio Skupštini na razmatranje, broj 00-63-14/17-183/1 od 28.12.2017.godine, obzirom da takav predlog odluke nikada nije dostavljen tužiocu, isti nije objavljen u Službenom listu, a za tužioca pravnu posljedicu u vidu razrješenja sa dužnosti ima isključivo odluka plenuma Skupštine Crne Gore.

Takođe, iz uvoda pobijane odluke, kao i iz predloga odluke Administrativnog odbora Skupštine Crne Gore o razrješenju tužioca proizilazi da je kao osnov za njegovo razrješenje naveden član 42 st. 1 Zakona o sprječavanju korupcije, odnosno nesavjestan rad tužioca kao člana Savjeta RTCG. Činjenica je da je odlukom Agencije za sprječavanje korupcije utvrđeno da je tužilac prekršio odredbe člana 11 i 13 tog zakona koji se odnose na ograničenje u vršenju javnih funkcija, ali je prema stanovištu ovog suda osnov za razrješenje tužioca mogao da bude isključivo neki od razloga propisanih članom 42 Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i televizija Crne Gore. Tim članom je predviđeno da će Skupština razriješiti člana Savjeta, između ostalog, ako je nastupila neka od okolnosti iz člana 26 tog zakona, koji govori o konfliktu interesa i predviđa da član Savjeta ne može biti lice koje, kao vlasnik udjela, akcionar, član organa upravljanja, član nadzornog organa, zaposleni i sl., ima interesa u pravnim licima koja se bave proizvodnjom radio i televizijskog programa, tako da bi članstvo takvog lica u Savjetu moglo da dovede do sukoba interesa. Dakle, bez obzira na činjenicu što Zakon o sprječavanju korupcije predviđa da će kršenje tog zakona u pogledu ograničenja u vršenju funkcija predstavljati razlog za pokretanje postupka razrješenja, suspenzije ili izricanja disciplinske mjere, na članove Savjeta RTCG, u pogledu postojanja konflikta interesa koji bi bio osnov za njihovo razrješenje, ima se primijetiti isključivo Zakon o nacionalnom javnom emiteru RTCG, kao poseban zakon o nacionalnom emiteru, koji na uži način određuje šta je to sukob interesa koji bi doveo do razrješenja člana Savjeta.

Imajući u vidu izloženi pravni pristup, izvodi se zaključak da se član Savjeta RTCG, zbog postojanja konflikta interesa, može razriješiti funkcije samo u slučaju da je isti lice za koje važi ograničenje iz člana 26 tačka 5 Zakona o nacionalnom javnom emiteru RTCG, odnosno da je isti vlasnik udjela, akcionar, član organa upravljanja u privrednom društvu koje se bavi proizvodnjom radio i televizijskog programa, a što u konkretnom nije slučaj, budući da je tužilac kao javni funkcioner istovremeno sa javnom funkcijom obavljao dužnosti izvršnog direktora u privrednom društvu čija je djelatnost mješovita poljoprivredna proizvodnja, pa ta djelatnost, u smislu ovog zakona, nije nespojiva sa funkcijom koju je vršio, što je i konstatovano na strani 3 odluke Agencije za sprječavanje korupcije UPI 02-01-282/04 od 28.09.2017.godine. Ovo i zbog toga što je u članu 41 Zakona o nacionalnom javnom emiteru RTCG izričito propisano da članu Savjeta mandat može prestati samo u postupku predviđenim tim zakonom i iz takstativno navedenih razloga, među kojima se kao osnov za razrješenje, u slučaju konflikta interesa, navodi samo članstvo u privrednom društvu koje se bavi proizvodnjom radio i televizijskog programa, što u konkretnom nije slučaj.

Zakon o nacionalnom javnom emiteru RTCG je donijet 2008.godine, isti je dva puta mijenjan nakon donošenja Zakona o sprječavanju korupcije (donijet 2014.godine), ali odredbe koje propisuju razloge i postupak razrješenja članova Savjeta nijesu mijenjane na bilo koji način, pa je očigledno da ovaj zakon, kao lex specialis propis za imenovanje i razrješenje članova Savjeta RTCG, taksativno u vidu numerus clausus nabroja razloge koji predstavljaju osnov za razrješenje. Dakle, Zakon o sprječavanju korupcije, kao opšti zakon kojim se propisuju mjere za sprječavanje sukoba javnog i privatnog interesa i uređuju ograničenja u vršenju javnih funkcija, na širi način određuje šta je to sukob

interesa, propisuje nesavjesan rad kao osnov za razrješenje, ali se u konkretnom slučaju, u pogledu razrješenja člana Savjeta RTCG, ima primjeniti poseban propis (Zakon o nacionalnom javnom emiteru RTCG) koji ima prvenstvo primjene u odnosu na opšti propis, jer je njegovo polje primjene uže postavljeno, tim prije što je članom 41 ovog zakona propisano da članu Savjeta mandat može prestati samo postupku predviđenim tim zakonom i iz taksativno navedenih razloga.

Sud je cijenio i navode punomoćnika tužioca o postojanju diskriminacije od strane tužene u odnosu na druge članove Savjeta RTCG za koje je takođe utvrđeno da su povrijedili odredbe Zakona o sprječavanju korupcije, ali je isto bez uticaja na odlučivanje, budući da predmet tužbenog zahtjeva nije utvrđivanje diskriminacije, već zakonitost odluke o razrješenju.

Odluku o troškovima postupka sud je donio na osnovu člana 152 i 161 ZPP-a, pa tužiocu pripadaju troškovi na ime sastava tužbe od strane kvalifikovanog punomoćnika u iznosu od 125,00 eura, te zastupanja na dva održana ročišta u iznosu od po 125,00 eura, shodno AT-u, tarifnom broju 5 i 8, što sa uvećanjem na ime PDV-a od 21%, čini iznos od 453,75 eura.

Sud tužiocu nije dosudio troškove postupka na ime takse na tužbu i odluku suda, jer u spisima predmeta nema dokaza da su iste plaćene, dok tužiocu ne pripadaju troškovi na ime sastava podneska, jer isti nije bio nužan za vođenje parnice.

OSNOVNI SUD U PODGORICI
Dana 28.02.2019.godine

SUDIJA
Radovan Vlaović s.r.

PRAVNA POUKA:

Protiv ove presude može se izjaviti žalba
u roku od 8 dana od dana prijema,
Višem sudu u Podgorici a preko ovog suda.

ZTO: Slađana Vlahović

