

U IME CRNE GORE

VIŠI SUD U PODGORICI, kao drugostepeni u vijeću sastavljenom od sudija Nenada Otaševića kao predsjednika vijeća, Dragiše Baletića i Mirjane Vlahović kao članova vijeća, u pravnoj stvari tužioca Gorana Đurovića iz Podgorice, Ulica Cetinjski put, H-5, 46 A, City kvart, kojeg zastupa punomoćnik Dalibor Tomović, advokat iz Podgorice, protiv tužene Države Crne Gore - Skupština Crne Gore, koju zastupa Zaštitnik imovinsko pravnih interesa Crne Gore, radi poništaja odluke, odlučujući o žalbi tužene podnijetoj protiv presude Osnovnog suda u Podgorici P.br.4798/20 od 05.02.2021. godine, u sjednici vijeća održanoj dana 30.03.2021. godine, donio je

P R E S U D U

ODBIJA SE žalba tužene i POTVRĐUJE presuda Osnovnog suda u Podgorici P.br.4798/20 od 05.02.2021. godine.

Svaka stranka snosi svoje troškove drugostepenog postupka.

O b r a z l o ž e n j e

Presudom Osnovnog suda u Podgorici P.br.4798/20 od 05.02.2021. godine, odlučeno je:

USVAJAJE 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 1.058,75 eura, sve prednje u roku od 8 dana po pravosnažnosti presude, pod prijetnjom prinudnog izvršenja.

Protiv prvostepene presude tužena je blagovremeno podnijela žalbu zbog bitne povrede odredaba parničnog postupka iz člana 367 stav 2 tačka 3 i 15 ZPP-a, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primijene materijalnog prava. U žalbi je navedeno da je sud dužan da u toku cijelog postupka, po službenoj dužnosti, pazi da li rješavanje spora spada u sudsку nadležnost, te da nije pravilna ocjena suda o nadležnosti redovnog suda za odlučivanje u predmetnoj pravnoj stvari, jer je odluka Skupštine Crne Gore, čiji se poništaj traži donijeta u okviru ustavne nadležnosti Skupštine Crne Gore (odredba člana 82 stav 1 tačka 14 Ustava Crne Gore), pa bi njeno preispitivanje pred redovnim sudovima bilo miješanje jedne grane vlasti u autonomno ovlašćenje druge grane vlasti, odnosno da se zaštita spornog prava ne može štititi u postupku pred sudom redovne nadležnosti, već bi moguće, eventualno, sredstvo zaštite bila ustavna žalba iz člana 149 Ustava o kojoj odlučuje Ustavni sud. Navedeno je da je tužilac kao javni funkcioner prekršio odredbu člana 11 i 13 Zakona o sprečavanju korupcije, što je utvrđeno pravosnažnom odlukom Agencije za sprečavanje korupcije, sa kojeg razloga je Skupština Crne Gore u skladu sa odredbom člana 27 Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore, a prema ustavnom ovlašćenju razriješila tužioca člana Savjeta Radio i Televizije Crne Gore, koja odluka se donosi na sjednicama glasanjem poslanika u skladu sa Ustavom, zakonom i Poslovnikom Skupštine, te je lišen pravnog osnova zaključak suda o nedostacima u pogledu oblika u kojem je pobijana odluka donijeta i njene sadržine, jer ne treba da sadrži ni obrazloženje ni pouku o pravnom lijeku. Predloženo je da se usvoji žalba, preinači presuda i odbije tužbeni zahtjev kao neosnovan.

U odgovoru na žalbu osporeni su navodi iste i predloženo da se odbije kao neosnovana.

Ispitujući pravilnost i zakonitost pobijane presude povodom podnijete žalbe, pazeći pri tom po službenoj dužnosti na pravilnu primjenu materijalnog prava i povrede odredaba parničnog postupka u smislu odredbe člana 379 stav 1 ZPP-a, ovaj sud nalazi da je žalba tužene neosnovana.

Prvostepena presuda je donijeta bez počinjenih bitnih povreda odredaba parničnog postupka na koje ovaj sud pazi po službenoj dužnosti iz člana 367 stav 2 tačka 3, 7 i 12 ZPP-a, na osnovu potpuno i tačno utvrđenog činjeničnog stanja, uz pravilnu primjenu materijalnog prava, a nije zahvaćena ni bitnom povredom iz člana 367 stav 2 tačka 15 ZPP-a, na koju se ukazuje žalbom, jer presuda sadrži dovoljne i valjane razloge o odlučnim činjenicama, koji proizilaze iz izvedenih dokaza.

Predmet spora je zahtjev da se poništi kao nezakonita odluka tužene, broj 00-74/17-44/1 EPA 338 XXVI od 29.12.2017. godine, kojom je tužilac razriješen članstva u Savjetu Radio i Televizija Crne Gore.

Iz stanja u spisima predmeta proizilazi proizilazi da je Administrativni odbor Skupštine Crne Gore, na sjednici održanoj dana 27.12.2017. godine, utvrdio predlog odluke o razriješenju Gorana Đurovića, kao člana Savjeta Radio i Televizija Crne Gore i da je taj predlog uputio Skupštini Crne Gore, koja je na sjednici održanoj 29.12.2017. godine donijela odluku o razriješenju tužioca sa dužnosti člana Savjeta Radio i Televizija Crne Gore i ovu odluku objavila u Službenom listu Crne Gore broj 92/2017 od 30.12.2017. godine, kojoj odluci je prethodilo donošenje odluke Agencije za sprječavanje korupcije, UPI 02-01-282/04 od 28.09.2017. godine, kojom je utvrđeno da je tužilac, kao javni funkcioner, prekršio odredbu 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, a kao javni funkcioner je bio dužan da izvrši prenos dužnosti u privrednom društvu "Nature" DOO, odnosno da podnese ostavku na javnu funkciju u zakonskom roku, čime je, kako je u odluci navedeno, povrijedio zakonske odredbe koje se odnose na ograničenje u vršenju javnih funkcija. Protiv odluke Agencije za sprječavanje korupcije, UPI 02-01-282/04 od 28.09.2017. godine, tužilac nije podnosio pravni lijek, odnosno nije podnosio tužbu Upravnom судu.

Odlučujući o postavljenom tužbenom zahtjevu, prvostepeni sud je poništio kao nezakonitu Odluku tužene, broj 00-74/17-44/1 EPA 338 XXVI od 29.12.2017. godine, nalazeći, predhodno, da je osnovni sud, kao redovan sud, nadležan za postupanje u ovoj pravnoj stvari, uz poziv na odredbu člana 14 Zakona o sudovima, što ovaj sud smatra ispravnim.

Odredbom člana 379 stav 1 Zakona o parničnom postupku (Službeni list RCG, broj 22/04, 28/05 i 76/06 i Službeni list CG, broj 47/15, 48/15, 51/17, 75/17, 62/18 i 19/19) propisano je da drugostepeni sud ispituje prvostepenu presudu u onom dijelu u kome se pobija žalbom, u granicama razloga navedenih u žalbi, pazeći po službenoj dužnosti na primjenu materijalnog prava i povrede odredaba parničnog postupka iz člana 367 stav 2 tačka 3, 7 i 12 ovog zakona. Na sadržinu navedene odredbe, odnosno bitnu povredu parničnog postupka s pozivom da je odlučeno o zahtjevu o sporu koji ne spada u sudsku nadležnost upućuje i tužena u žalbi. Po nalaženju ovoga suda žalbeni navodi tužene u odnosu na ovu bitnu povredu parničnog postupka su bez osnova.

Naime, kako to pravilno nalazi prvostepeni sud nadležnost osnovnog suda u ovoj pravnoj stvari propisana je odredbom člana 14 stav 2 Zakona o sudovima (Službeni list Crne Gore, broj 11/15), u kojoj je navedeno da je osnovni sud nadležan da odlučuje u prvom stepenu i u drugim predmetima, ako zakonom nije propisana nadležnost drugog suda, te da u smislu odredbe člana 1 Zakona o upravnom sporu (Službeni list CG, broj 54/16), u vezi odredbe člana 13 istog zakona ne postoji mogućnost vođenja upravnog spora, kako to proizilazi i iz rješenja Upravnog suda Crne Gore U.br.331/18 od 19.01.2018. godine kojim je tužba Gorana Đurovića, ovdje tužioca, koja je podnijeta protiv Odluke Skupštine Crne Gore, broj 00-74/17-44/1 EPA 338 XXVI od 29.12.2017. godine, odbijena kao nedozvoljena. Protiv navedenog rješenja tužilac je podnio zahtjev za ispitivanje sudske odluke, koji je Vrhovni sud Crne Gore presudom Uvp.br.45/18 od 21.03.2019. godine odbio kao neosnovan, uz poziv na predhodno navedenu odredbu člana 13 stav 1 tačka 2 Zakona o upravnom sporu, kojom je propisano da se upravni spor ne može voditi protiv akta donijetog u stvari u kojoj neposredno, na osnovu ustavnih ovlašćenja, odlučuje Skupština Crne Gore i Predsjednik Crne Gore. Konačno, Ustavni sud Crne Gore rješenjem U-III br.225/18 od 27.03.2018. godine odbacio je ustavnu žalbu Gorana Đurovića, koja je podnijeta protiv odluke Skupštine Crne Gore od 29. decembra 2017. godine, uz poziv na odredbu člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore i člana 37 stav 1 tačka 6 Zakona o Ustavnom суду Crne Gore, našavši da je u toku postupak pred redovnim sudovima i da je ista preuranjena.

Na osnovu iznijetog ovaj sud nalazi da je tužilac odlukama Upravnog, Vrhovnog i Ustavnog suda upućen na pravnu zaštitu pred redovnim sudovima i da je, nasuprot žalbenim navodima, prvostepeni sud pravilno odlučio kad je prihvatio svoju nadležnost u ovoj pravnoj stvari. U vezi sa tim, ovaj sud ukazuje na odredbu iz člana 148 Ustava Crne Gore, kojom je propisano da pojedinačni pravni akt mora biti saglasan sa zakonom, a da konačni pojedinačni pravni akti uživaju sudsку zaštitu. Kako je predmetna odluka o razrješenju nesumnjivo pojedinačni pravni akt, kao i kako je nesumnjivo u pitanju konačni akt, ovaj sud smatra da tužilac ima pravo na sudsку zaštitu i to pred redovnim sudom, na osnovu odredbe člana 14 stav 2 Zakona o sudovima, kojim je propisano da je osnovni sud nadležan da odlučuje u prvom stepenu i u drugim predmetima, ako zakonom nije propisana nadležnost drugog suda.

Ustavom Crne Gore u članu 82 tačka 12, 13 i 14 propisano je da Skupština Crne Gore bira i razrješava predsjednika i članove Vlade (tačka 12), bira i razrješava sudije Ustavnog suda, Vrhovnog državnog tužioca i četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika (tačka 13), imenuje i razrješava: zaštitnika ljudskih prava i sloboda, guvernera Centralne banke i članove Savjeta Centralne banke Crne Gore, predsjednika i članove Senata državne revizorske institucije i druge nosioca funkcija odredjene zakonom (tačka 14), a odredbom člana 27 Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore propisano je da Savjet RTCG imenuje i razrješava Skupština Crne Gore, te članom 43 istog zakona da postupak razrješenja člana Savjeta može pokrenuti Savjet ili radno tijelo, te da Skupština donosi odluku o razrješenju člana Savjeta nakon sprovedenog postupka.

Dakle, izbor članova Savjeta RTCG, kao ovlašćenje Skupštine, nije propisano neposredno Ustavom, već Zakonom o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore. Za razliku od izbora nosilaca funkcija izričito određenih citiranom odredbom člana 82 tačka 12, 13 i 14 Ustava Crne Gore, koje Skupština bira neposredno na osnovu svog ustavnog ovlašćenja, izbor drugih nosilaca funkcija,

određenih zakonom, ne može se smatrati neposredno ustavnim ovlašćenjem, jer to ovlašćenje Skupština stiče tek na osnovu zakonske norme.

Zbog toga ovaj sud smatra da je ispravan stav prvostepenog suda da se na predmetni akt o razrješenju tužioca članstva u Savjetu Radio i Televizija Crne Gore ne odnose član 13 stav 1 tačka 2 Zakona o upravnom sporu, pa time ni Načelni stav Vrhovnog suda Crne Gore od 27.06.2019. godine. U obrazloženju načelnog stava Vrhovnog suda je rečeno da je Zakonom o upravnom sporu isključeno vođenje upravnog spora protiv odluka Skupštine Crne Gore donijetih neposredno na osnovu ustavnih ovlašćenja (član 13 stav 1 tačka 2 Zakona o upravnom sporu), pa se protiv istih ne može voditi upravni spor, te kako je zakonom izričito isključeno vođenje upravnog spora, to se protiv navedenih odluka ne može voditi ni parnični postupak. Jasno je da se ovaj načelni stav odnosi samo na akte donijete neposredno na osnovu ustavnih ovlašćenja Skupštine, a ne i na one donijete na osnovu njenih zakonskih ovlašćenja.

Ovaj sud smatra da je neophodno ukazati i da je odredbom člana 1 Zakona o upravnom sporu propisano da se tim zakonom uređuje nadležnost, sastav suda i pravila postupka na osnovu kojih sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta i drugih upravnih aktivnosti, a izostalo je "i drugog pojedinačnog akta" kada je to određeno ranijim zakonom. To ne znači da drugim zakonom nije moguće predvidjeti rješavanje u upravnom sporu i o zakonitosti drugih pojedinačnih pravnih akata a ne samo upravnih. U tom smislu, ovaj sud je prethodno cijenio pravnu prirodu predmetne odluke i našao, kao što je već rečeno, da je u pitanju pojedinačni pravni, ali da nije istovremeno i upravni akt. Pojedinačni pravni akt, kao mnogo širi pojam od upravnog, uživa sudsку zaštitu neposredno na osnovu norme iz člana 148 Ustava pa je jedino zbog nadležnosti suda bitno utvrditi da li se radi o pravnom aktu za koji je nadležan Upravni sud ili je rješavanje u nadležnosti osnovnog suda. U tom smislu, cijeneći formalno (prema organu koji je donio) i sadržinski (materijalno) predmetnu odluku, ovaj sud nalazi da ona nije upravni akt, u smislu člana 1 i 2 Zakona o upravnom postupku, zbog čega odlučivanje o njegovoj zakonitosti nije u nadležnosti Upravnog suda, shodno članu 1 Zakona o upravnom sporu, a imajući u vidu da ta nadležnost nije određena ni nekim drugim zakonom. Skupština, shodno Ustavu, donosi razne vrste pojedinačnih pravnih akata, ali Skupština nije javnopravni organ u smislu člana 1 Zakona o upravnom postupku niti se njeni pojedinalni akti mogu smatrati upravnim. Dakle, ovaj sud nalazi da rješavanje u ovoj pravnoj stvari nije u nadležnosti drugog suda, zbog čega je prvostepeni sud pravilno postupio kada je prihvatio da meritorno odlučuje po tužbi.

Ovaj sud je cijenio navode žalbe da bi preispitivanje odluke Skupštine Crne Gore od strane redovnih sudova bilo miješanje jedne grane vlasti u autonomno ovlašćenje druge grane. Ovaj sud navode žalbe u tom dijelu smatra neosnovanim, naprotiv, svaka grana vlasti, odnosno svaki organ, ostaje autonoman u okviru svojih ovlašćenja, propisanih Ustavom i zakonom, odnosno, u konkretnom slučaju, Skupština da odlučuje o izboru ili razrješenju, a sud da ocjenjuje zakonitost tih pojedinačnih akata, odnosno da pruža sudsку zaštitu, što je u skladu sa principom podjele vlasti i njihovog odnosa zasnovanog na međusobnoj ravnoteži i kontroli, kako je to propisano članom 11 Ustava Crne Gore.

Nadalje, tužena je u žalbi navela da je tužilac kao javni funkcijer prekršio odredbu člana 11 i 13 Zakona o sprečavanju korupcije, što je utvrđeno pravosnažnom odlukom Agencije za sprečavanje korupcije, sa kojeg razloga je Skupština Crne Gore u skladu sa odredbom člana 27 Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne

Gore, a prema ustavnom, ovlašćenju razriješila tužioca člana Savjeta Radio i Televizije Crne Gore.

Ovaj sud i ove žalbene navode cijeni neosnovanim.

Naime, u prvostepenom postupku je utvrđeno da nije postojao ni jedan od razloga za razrješenje tužioca članstva Savjeta Radio i Televizija Crne Gore propisanih odredbom člana 42 Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizije Crne Gore (Službeni list Crne Gore, broj 79/08, 45/12, 43/16 i 54/16), te da ne postoji smetnja da tužilac može biti član savjeta, u skladu sa odredbom člana 26 istog zakona.

Stoji činjenica da je Odlukom Agencije za sprječavanje korupcije, broj UPI 02-01-282/4 od 28. septembar 2017. godine, utvrđeno da je Goran Đurović člana Savjeta Radio i televizije Crne Gore, kao javni funkcioner, prekršio odredbe člana 11 i 13 Zakona o sprječavanju korupcije i da je ta odluka pravosnažna, jer imenovani nije tražio njeno poništenje, odnosno, nije pokrenuo upravni spor. Iz sadržine te odluke proizilazi da je tužilac Đurović Goran, istovremeno sa javnom funkcijom obavljao i dužnost izvršnog direktora u privrednom društvu „Nature“ DOO Podgorica, čija je djelatnost mješovita poljoprivredna proizvodnja.

Međutim, kako to pravilno cijeni prvostepeni sud, bez obzira na činjenicu što Zakon o sprječavanju korupcije u odredbi člana 42 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 Radio i Televizija Crne Gore, u pogledu postojanja konflikta interesa, koji bi bio osnov za razrješenje članstva, primjenjuju se odredbe Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore, koji kao poseban zakon (*lex specialis*) razloge za razrješenje člana Savjeta propisuje uže u odnosu na Zakon o sprječavanju korupcije. Ovo shodno odredbi člana 42 u vezi odredbe člana 26 stav 1 tačka 5 Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore, a na ovakav zaključak upućuje i sadržina odredbe člana 41 istog zakona, kojom je propisano da članu Savjeta mandat može prestati samo u postupku predviđenom ovim zakonom iz sljedećih razloga: 1) istekom vremena na koje je imenovan; 2) razrješenjem iz razloga predviđenih ovim zakonom; 3) podnošenjem pisane ostavke Skupštini, o čemu obavezno obavještava Savjet i ovlašćenog predлагаča u roku od osam dana; 4) smrću.

Kako je već navedeno, u konkretnom slučaju, osnov za razrješenje člana Savjeta Radio i Televizija Crne Gore propisan odredbom člana 26 stav 1 tačka 5, postojao bi ukoliko bi se pravno lice, u kome je on vlasnik udjela, akcionar, član organa upravljanja, nadzornih organa, zaposleni i slično, bavilo proizvodnjom radio i televizijskog programa, tako da bi članstvo takvog lica u Savjetu moglo da dovede do sukoba interesa. Tužena nije dokazala da je tužilac član organa upravljanja takvog pravnog lica, naprotiv, nesporno je utvrđeno da djelatnost „Nature“ DOO Podgorica - mješovita poljoprivredna proizvodnja ne može dovesti do sukoba interesa, pa činjenica da je tužilac istovremeno sa javnom funkcijom obavljao i dužnost izvršnog direktora u privrednom društvu „Nature“ DOO Podgorica nije osnov za razrješenje, odnosno ne predstavlja konflikt interesa u skladu sa odredbom člana 26 Zakona o nacionalnom javnom servisu.

Pozivanje tuženog u žalbi na odredbu člana 27 Zakona o nacionalnom javnom servisu nema značaj, koji se želi prikazati. Naime, ta odredba ovlašćuje Skupštinu Crne Gore da imenuje i razrješava Savjet, ali to ne isključuje primjenu ostalih normi tog i drugih zakona, posebno ne u pogledu sudske zaštite.

Konačno, ovaj sud je posebno cijenio navode žalbe u dijelu kojim se osporava stav prvostepenog suda o nedostacima u pogledu oblika, odnosno zaključak da je odluka morala da ima obrazloženje.

U tom smislu ovaj sud je prethodno cijenio pravnu prirodu predmetne odluke i našao, kao što je već rečeno, da je u pitanju pojedinačni pravni akt, odnosno da se ne radi o upravnoj stvari i upravnom aktu već o drugoj vrsti pojedinačnog akta, za čiju punovažnost nije propisana posebna forma. Naime, odredba člana 43 Zakona o nacionalnom javnom emiteru (Postupak razrješenja člana Savjeta) je jedina koja propisuje sam postupak razrješenja, na način 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 kojeg je pokrenut postupak, omogućeno da se izjasni o svim okolnostima. Ovaj sud smatra da konkretni akt Skupštine Crne Gore, kao i druge njene odluke o izborima, imenovanjima, razrješenjima jesu pojedinačni pravni akti, ali ne i upravni, pa Skupština nije dužna da u tim slučajevima primjenjuje upravni postupak. Kao što je već rečeno, Ustav je propisao da konačni pojedinačni pravni akti uživaju sudsку zaštitu, tako da činjenica da, po ocjeni ovog suda, u konkretnom slučaju predmet spora nije upravni akt, ne utiče na pravo na zaštitu ali, po ocjeni ovog suda, ne zahtijeva od donosioca neku posebnu formu, posebno ne stvara obavezu da odluku obrazlaže.

Zato ovaj sud navode žalbe u tom dijelu smatra osnovanim, ali nalazi da pogrešan stav prvostepenog suda u pogledu obaveznosti obrazloženja ne utiče bitno na zakonitost prvostepene presude, sobzirom na sve ranije iznjeto u ovoj odluci.

Kako ovakvim navodima žalbe tužene razlozi prvostepene presude nijesu dovedeni u sumnju, to je žalbu valjalo odbiti kao neosnovanu i prvostepenu presudu potvrditi.

Odgovor na žalbu nije nužna parnična radnja pa je ovaj sud odlučio da svaka stranka snosi svoje troškove drugostepenog postupka.

Sa izloženog, primjenom odredbe člana 382 ZPP-a, odlučeno je kao u izreci.

VIŠI SUD U PODGORICI  
dana, 30.03.2021. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA - SUDIJA  
Nenad Otašević s.r.

