

U IME CRNE GORE

- Upravni sud Crne Gore, u vijeću sastavljenom od sudija Dragana Đuretića, predsjednika vijeća, Ane Perović-Vojinović i Davora Stojkovića, članova vijeća, uz učešće službenice Suda Marine Nedović, zapisničarke, rješavajući upravni spor po tužbi dr V. V. iz K., protiv Vrhovnog suda Crne Gore, radi poništaja akta I Su broj 3/23-I od 19.01.2023. godine, nakon nejavne sjednice održane dana 08.05.2023. godine, donio je

• P R E S U D U

- Tužba se usvaja.
- Poništava se akt Vrhovnog suda Crne Gore, I Su broj 3/23-I od 19.01.2023. godine.
- Predlog za izbor predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore je kandidatkinja dr V. V., sudija Vrhovnog suda Crne Gore.

• O b r a z l o ž e n j e

Osporenim aktom, koji je upućen Sudskom savjetu povodom javnog oglasa za izbor predsjednika/ce Vrhovnog suda Crne Gore, konstatovano je da predlog kandidata dr V. V. za izbor predsjednika Vrhovnog suda nije utvrđen.

Tužilja osporava zakonitost pobijanog akta zbog povrede pravila postupka i pogrešne primjene materijalnog prava. Prigovara da je donosilac akta učinio povredu pravila procedure, kojom su joj povrijeđena prava, zbog čega pobijani akt mora uživati pravnu zaštitu, i u suprotnom kršile bi se važnije i više imperativne norme o dostupnosti sudske zaštite bez izuzetka protiv rješavajućih pojedinačnih pravnih akata član 6 Evropske Konvencije. Smatra da svaki akt kojim se povređuju prava mora imati sudsku zaštitu, a akt Vrhovnog suda, zbog povrede postupka procedure i materijalnih propisa izazvao je određene posljedice, odnosno lančani problem, jer procedura izbora predsjednika Vrhovnog suda nije doživjela svoju konačnicu pred Sudskim savjetom. Ukazuje da je kao prethodno pitanje Opšta sjednica Vrhovnog suda Crne Gore razmatrala kako se utvrđuje ukupan broj sudija Vrhovnog suda u odnosu na koji se primjenjuje pravilo o kvalifikovanoj, odnosno dvotrećinskoj većini, koja je neophodna za utvrđivanje predloga kandidata za izbor predsjednika Vrhovnog suda, te da su većinom glasova (8:7), usvojili mišljenje da je ukupan broj sudija Vrhovnog suda 18 sudija i predsjednik suda (19) saglasno Odluci o broju sudija u sudovima, pa da dvotrećinsku većinu čini 13 sudija Vrhovnog suda, te da je ona kao kandidatkinja dobila 12 glasova. **Smatra da je takav stav Opšte sjednice pogrešan i neprihvatljiv, a povrijeđena je i procedura u broju utvrđenih glasova, jer na dan dan glasanja na sjednici nije izabran ukupan broj sudija, već njih 17, od kojih je 15 glasalo.** Takođe potencira da joj nije omogućeno da glasa, niti je pozvana od strane Opšte sjednice da pristupi glasanju koje je bilo tajno, jer svako ima pravo da bira i da bude biran, čime su joj povrijeđena osnovna prava propisana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i Ustavom. Kandidat koji je sudija Vrhovnog suda koji čini Opštu sjednicu tog suda mora da glasa, pripada mu to pravo, osim ako sam to on ne želi i ne pristupi glasanju, ali se to mora konstatovati. Ovakav način glasanja je i prilikom izbora predsjednika Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, i on kao sudija tog suda i kandidat za predsjednika suda glasa, kao i sudija Ustavnog suda Crne Gore kao kadidat za predsjednika suda, a takođe sudije koji su na listi za članove Sudskog savjeta iz reda sudija na konferenciji sudija glasaju. U vezi sa tim, smatra da ako je Opšta sjednica kao prethodno pitanje raspravljala i zaključila glasovima 8:7 da je dvotrećinska većina 13, morala je da glas kandidatkinje za predsjednika suda, sada tužilje, izuzme iz kvote od 19 kada je već nijesu pozvali da glasa. Navodi da je Opšta sjednica trebala da ima jedan od sljedećih pristupa i odnosu na to dostavi predlog Sudskom savjetu, a to je: - ukupan broj sudija Vrhovnog suda je 17 - **računati od sudija koji su izabrani, neizabrane sudije nijesu ni mogle da glasaju;** - ukupan broj sudija od kojeg se utvrđuje dvotrećinska većina je 17; - sudiji kandidatkinji za predsjednika suda, tužilji, moralo je biti obezbijedeno pravo da glasa; ukoliko sudija kao kandidatkinja nije glasala, taj glas se ne može računati u kvotu od 19, jer bi se u suprotnom računao negativnim, a što je apsurdno da neko sebi da negativan glas. Ističe da nije sporno da Sudski savjet nema zakonsku mogućnost, da utvrđuje predlog Vrhovnog suda umjesto Opšte sjednice Vrhovnog suda, zbog čega se jedino mogu isticati nepravilnosti u radu Opšte sjednice koja je provela proceduru na osnovu Pravilnika o radu Opšte sjednice Vrhovnog suda kojom prilikom su joj povrijeđena prava koja su za posledicu imala dostavljanje akta Sudskom savjetu, da nema predloga Opšte sjednice o kandidatu za predsjednika. Predlaže da Sud donese meritornu odluku da je Vrhovni sud, dvotrećinskom većinom ukupnog broja sudija, tajnim glasanjem utvrdio predlog kandidata dr V. V. i isti dostavio Sudskom savjetu na dalji postupak.

U odgovoru na tužbu, tuženi organ je istakao da je dana 17.01.2023. godine održana Opšta sjednica Vrhovnog suda na kojoj je utvrđen dnevni red: 1. Obavljanje razgovora sa prijavljenim kandidatkinjom za izbor predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore; 2. Izbor komisije za glasanje; 3. Utvrđivanje rezultata glasanja i 4. Utvrđivanje predloga za izbor predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore. Na sjednici je obavljen razgovor sa kandidatkinjom

nakon čega se pristupilo glasanju. Prije utvrđivanja rezultata glasanja, pojavilo se kao sporno pitanje utvrđivanja 2/3 većine i to da li od 19 sudija prema Odluci o broju sudija u crnogorskom sudstvu ili u odnosu na broj sudija koje su izabrane na dan glasanja 17 sudija. Većinom glasova prisutnih sudija zauzet je stav da se 2/3 većina ukupnog broja sudija računa od 19 sudija. Za ovakav stav bilo je 8 sudija, dok je 7 sudija smatralo da se 2/3 većina utvrđuje u odnosu na broj izabranih sudija na dan glasanja. Na sjednici nije bila, niti je glasala sudija S. V., dok je sudija dr V. V., nakon izlaganja programa rada kao kandidatkinje za izbor predsjednika suda, napustila sjednicu i nije pozvana da glasa. Nakon glasanja utvrđeno je da je kandidatkinja dr V. V. dobila 12 glasova, a glasalo je ukupno 15 sudija, te je dostavljeno obavještenje Sudskom savjetu da predlog kandidata za predsjednika Vrhovnog suda nije utvrđen.

Cijeneći prirodu upravne stvari, navode tužbe, odgovora na tužbu, kao i spise predmeta, te kako Sud ispituje zakonitost predmete upravne stvari u granicama tužbenog zahtjeva, Sud je odlučio u sporu pune jurisdikcije, ovo iz razloga kako slijedi:

Polazeći od navoda tužbe, Sud je najprije razmatrao prirodu akta koji je predmet osporavanja, da li se radi o upravnom aktu. Da bi određeni akt uživao pravnu zaštitu, koja je obezbijedena ispitavanjem njegove zakonitosti pred sudom, od presudnog uticaja nije njegov formalni naziv i struktura, već sadržina, kojom se mora odlučivati o pravu i pravnom interesu. Neophodno je da ima rješavajući karakter, kojim se konkretna pravna situacija u odnosu na određenog subjekta mijenja, utvrđuje, rješava. Po ocjeni Suda, sadržinom pobijanog akta riješeno je o pravu i pravnom interesu tužilje, jer je njime odlučeno – utvrđeno da tužilja nema 2/3 (dvo-trećinsku) većinu za predlaganje Sudskom savjetu za izbor na funkciju predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore. Predmetni akt je rezultat procedure provedene na Opštoj sjednici Vrhovnog suda Crne Gore u smislu člana 38 stav 4 Zakona o sudovima, po javnom oglasu za izbor predsjednika Vrhovnog suda. Cijeneći normativno uređenje postupka izbora predsjednika, neophodan uslov (*conditio sine qua non*) da bi se pristupilo glasanju i izboru određenog kandidata pred Sudskim savjetom, jeste da kandidat koji je podnio prijavu prethodno dobije podršku 2/3 sudija Vrhovnog suda Crne Gore. Značaj te podrške ogleda se u činjenici da u slučaju da kandidat ne dobije podršku, odnosno ne utvrdi se predlog od strane 2/3 sudija, nema druge faze postupka koji se odvija pred Sudskim savjetom. Dakle, radi se o proceduri koja je sastavni dio postupka oglašavanja, ali je značenjem koje joj daje zakon sadržinski i suštinski odvojena (*sui generis*), jer se odvija, osim prema opštim pravilima Zakona o upravnom postupku, detaljnije prema pravilima propisanim Zakonom o sudovima i Poslovníkom o radu Opšte sjednice Vrhovnog suda Crne Gore, i to sa svim svojstvima prethodnog pravnog pitanja, uobličeno u odgovoru da li prijavljeni kandidat ima potrebnu podršku sudija Vrhovnog suda Crne Gore. Sudski savjet nema ovlašćenje, zakonom i Ustavom propisano (član 27 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i član 128 Ustava Crne Gore), da u slučaju nedostavljanja podrške preuzme bilo kakvu aktivnost, odnosno vrši nadzor nad procedurom izbora predsjednika, primjera radi da i pored nedobijanja akta od Vrhovnog suda, obavi intervju i izvrši izbor između prijavljenih kandidata, ili pak da utvrdi predlog kandidata umjesto Opšte sjednice. Takođe, nema pravo i mogućnost intervencije da u slučaju da nađe da nijesu poštovana pravila procedure naloži Opštoj sjednici otklanjanje utvrđenih nedostataka. Prema Evropskoj povelji o statutu za sudije koja je usvojena u Strazburu jula 1998. godine u pogledu svake odluke koja utiče na izbor, zapošljavanje, imenovanje, napredovanje u karijeri ili prestanak funkcije sudije, statut previđa postojanje mogućnosti da interveniše organ koji je nezavisan od izvršne i zakonodavne vlasti u okviru kojeg (organa) najmanje polovina članova jesu sudije koje biraju njihove kolege na osnovu metoda kojim će se garantovati najšira predstavljenost sudstva. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u članu 6 jamči pravo na pravično suđenje, koje pravo u pogledu obuhvata i sadržine je razrađeno kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava. Taj sud je u presudi *Golder i Osman protiv Ujedinjenog Kraljevstva stav 147* naveo da pomenuti član osigurava svakom licu pravo da se povodom bilo kojeg njegovog zahtjeva, koji je povezan sa građanskim pravima i obavezama obrati sudu ili tribunalu, te da bi teško bilo zamisliti vladavinu prava, kao osnovni princip prava na pravično suđenje, bez mogućnosti pokretanja postupka pred sudom ili tribunalom, pa se neće smatrati da je pravo na pristup sudu djelotvorno ako u nacionalnom pravu postoje procesne smetnje kojima se de facto lice onemogućava da podnese tužbu sudu (*Kreuz protiv Poljske stav 26, od 19. juna 2001. godine*), koje pravo svojim obuhvatom pruža zaštitu i u odnosu na postupke koji za predmet imaju akta proistekla iz upravnog prava (presuda *De Geouffre de la Pradelle v. France predstavka br. 12964/87, 16. decembra 1992. godine*)

Stoga, cijeneći sve navedeno, pobijani akt kao rezultat upravne aktivnosti Opšte sjednice Vrhovnog suda, iz člana 3 Zakona o upravnom postupku, predstavlja upravni akt, protiv kojeg nije obezbijedena pravna zaštita pred drugostepenim javnopravnim organom, zbog čega mora biti omogućeno tužilji pravo na pristup sudu podnošenjem tužbe Sudu i ispitivanjem njegove zakonitosti.

Dana 29. juna 2020. godine donijela je Opšta sjednica Vrhovnog suda Crne Gore, na osnovu čl. 25 tač. 3 Zakona o sudovima ("Sl.list CG", br.11/2015) i čl. 2 st. 3 Poslovníka o radu Opšte sjednice Vrhovnog suda Crne Gore (Su.I br. 224/19-VIII od 12.11.2019.), dana 29. juna 2020. godine, Poslovník o radu Opšte sjednice Vrhovnog suda Crne Gore I Su br. 200/20-III Podgorica. **Članom 6 Poslovníka propisano je pitanje kvoruma na način da je za rad sjednice potrebno da istoj prisustvuje više od polovine sudija. Odredbom člana 9 propisano je da se Odluke donose glasanjem.** Pravo glasa imaju sudije i predsjednik suda. **Odluka se smatra donesenom ako je za nju glasalo više od polovine ukupnog broja sudija.**

Glavom IV Poslovníka bliže je propisana procedura odlučivanje u postupku izbora, podnošenju predloga za prestanak funkcije, predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i razrješenja predsjednika Vrhovnog suda. Tako je članom 23 normirano da se u ovim postupcima primjenjuju opšte odredbe Poslovníka ukoliko u narednim odredbama nije što drugo propisano. Članom 34 određeno je da je za izbor predsjednika Vrhovnog suda predložen kandidat koji je dobio dvotrećinsku većinu glasova ukupnog broja sudija Vrhovnog suda.

Navedeni podzakonski akt u saglasnosti sa članom 38 Zakona o sudovima kojima je regulisan rad Opšte sjednice Vrhovnog suda, u kojem je sadržano identično zakonsko rješenje na način da Opštu sjednicu Vrhovnog suda saziva i njome rukovodi predsjednik Vrhovnog suda, po sopstvenoj inicijativi, na predlog predsjednika odjeljenja ili na predlog suda koji traži zauzimanje ili izmjenu načelnog pravnog stava. Opštu sjednicu Vrhovnog suda na kojoj se utvrđuje predlog kandidata za izbor predsjednika Vrhovnog suda, odnosno na kojoj se odlučuje o podnošenju predloga za prestanak funkcije, utvrđivanje disciplinske odgovornosti i razrješenje predsjednika Vrhovnog suda, saziva i njome rukovodi sudija Vrhovnog suda koji zamjenjuje predsjednika Vrhovnog suda. Opšta sjednica Vrhovnog suda odlučuje ako je prisutno više od polovine sudija Vrhovnog suda, a odluke donosi većinom glasova ukupnog broja sudija Vrhovnog suda. Izuzetno od stava 3 ovog člana, predlog kandidata za izbor predsjednika Vrhovnog suda utvrđuje se dvotrećinskom većinom ukupnog broja sudija Vrhovnog suda, tajnim glasanjem. Ako niko od prijavljenih kandidata iz stava 4 ovog člana ne dobije potrebnu većinu u prvom glasanju, glasanje će se ponoviti između dva kandidata koji imaju najveći broj glasova. Ako u ponovljenom glasanju niko od kandidata ne dobije dvotrećinsku većinu, Opšta sjednica Vrhovnog suda će konstatovati da predlog kandidata za predsjednika Vrhovnog suda nije utvrđen i o tome će obavijestiti Sudski savjet. Način rada Opšte sjednice Vrhovnog suda određuje se Poslovníkom o radu.

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je na dan održavanja Opšte sjednice Vrhovni sud imao 17 (sedamnaest) sudija. Među strankama nije sporno da se nakon obavljenog intervjua sa tužiljom u kojem je izložila program rada, pristupilo glasanju. Prije utvrđivanja rezultata glasanja, pojavilo se kao sporno pitanje utvrđivanja 2/3 većine i to da li od 19 sudija prema Odluci o broju sudija u crnogorskom sudstvu ili u odnosu na broj sudija koje su izabrane na dan glasanja - 17 sudija. Takođe nije sporno da je većinom glasova prisutnih sudija zauzet stav da se 2/3 većina ukupnog broja sudija računa od 19 sudija. Za ovakav stav bilo je 8 sudija, dok je 7 sudija smatralo da se 2/3 većina utvrđuje u odnosu na broj izabranih sudija na dan

glasanja. Prema odgovoru na tužbu nije sporno ni to da na sjednici nije bila, niti je glasala sudija S. V., dok je sudija dr V. V., nakon izlaganja programa rada kao kandidatkinje za izbor predsjednika suda, napustila sjednicu i nije pozvana da glasa. Nakon glasanja utvrđeno je da je kandidatkinja dr V. V. dobila 12 glasova. Dakle, glasalo je ukupno 15 sudija, sudija S. V. nije glasala, a kandidatkinja sudija dr V. V. je izuzeta i takođe nije glasala.

Nije sporno da Zakon i podzakonski akt kao neophodnu granicu za utvrđivanje predloga determinišu glasove od strane 2/3 ukupnog broja sudija Vrhovnog suda. Sa druge strane, ti propisi ne definišu bliže da li se potrebna većina ima računati u odnosu na ukupan broj sudija Vrhovnog suda koji je sistematizovan ili u odnosu na postojeći broj sudija u trenutku glasanja.

U nedostatku tih odredaba, Sud je ocijenio da je glasovima od strane 12 (dvanaest) sudija, tužilja ostvarila neophodnu podršku bez obzira koji pravni pristup bio primijenjen. Naime, ako se računa 2/3 većina u odnosu na postojeći broj sudija, koji je na dan glasanja iznosio 17, glasovi od strane 12 sudija su dovoljni jer predstavljaju dvotrećinsku većinu. Kriterijum postojećeg broja sudija već je bio primijenjen prilikom glasanja za izbor predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore, kada je utvrđen predlog sudije M. R., u kom trenutku je Vrhovni sud imao 14 (četnaest) sudija, što se utvrđuje iz Zapisnika sa Opšte sjednice Vrhovnog suda Crne Gore I Su br.81/21-I od dana 31.03.2021. godine.

Takođe, Sud je prilikom donošenja odluke cijenio i kriterijum ukupnog broja sudija sistematizovanih Odlukom o broju sudija u sudovima („Sl.list CG", br.25/15...i br.54/19), koji je određen u broju 19 (devetnaest). Kod okolnosti da tužilji nije omogućeno glasanje, iako zato nije postojao zakonski razlog, imajući u vidu određenje iz člana 9 Poslovnika da pravo glasa imaju sudije i predsjednik suda, iz čega proizilazi da je i tužilja kao sudija tog suda imala pravo glasa, morao se proporcionalno umanjiti broj sudija u odnosu na koji se vršilo računanje dvotrećinske većine, za jedno mjesto, odnosno jedan glas i to tužilje. Suprotnim tumačenjem i računanjem, glas tužilje je računat samim tim kao negativan, čime je dovedena već na početku glasanja u neravnopravan položaj. Dakle, pravilan pristup kod računanja dvotrećinske podrške u odnosu na ukupan broj sudija je nametao računanje u odnosu na 18 sudija, zbog čega računskom metodom glasovi od strane 12 sudija koji je tužilja ostvarila, predstavljaju takođe neophodni broj za kvalifikovanu većinu od 2/3 sudija Vrhovnog suda.

Imajući u vidu navedeno, te polazeći od sadržine tužbenog zahtjeva, prirode upravne stvari – računanja broja glasova u odnosu na utvrđenu kvotu broja sudija, kao i standarde Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Florea Pop protiv Rumunije* predstavka br.63101/00 od 6. aprila 2010. godine, u kojoj je utvrđeno da povredu prava na suđenje u razumnom roku u predmetima upravne materije predstavlja više uzastopnih vraćanja predmeta na ponovni postupak pred upravnim organima, bez konačnog rezultata oličnog u konačnom rješenju zahtjeva, Sud je odlučio u sporu pune jurisdikcije primjenom člana 36 Zakona o upravnom sporu, kao u izreci presude.

UPRAVNI SUD CRNE GORE,

Podgorica, 08.05.2023.godine

Zapisničarka,PREDSJEDNIK VIJEĆA,

Marina Nedović,s.r. Dragan Đuretić,s.r.