



USTAVNI SUD CRNE GORE

DIO ŠESTI

USTAVNI SUD CRNE GORE

Nadležnost

Član 149

Ustavni sud odlučuje:

- 1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima;
- 2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom;
- 3) o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava;

BILTEN

USTAVNOG SUDA CRNE GORE

za period od 2018. do 2020. godine



USTAVNI SUD CRNE GORE

BILTEN USTAVNOG SUDA CRNE GORE

za period od 2018. do 2020. godine

Podgorica, 2022. godine

BILTEN USTAVNOG SUDA CRNE GORE
Za period od 2018. do 2020. godine

Izdavač

Ustavni sud Crne Gore

Uređivački odbor

Glavni i odgovorni urednik

Budimir Šćepanović, predsjednik Ustavnog suda

Članovi uređivačkog odbora

Dr Biljana Damjanović,

generalna sekretarka Ustavnog suda Crne Gore

Sandra Mikulić,

ustavnosudska savjetnica za sudske praksu i dokumentaciju

Ivan Radojičić,

ustavnosudski savjetnik

Administrativno-tehnički poslovi za uređivački odbor

Vera Živković,

samostalna referentkinja

Mihailo Čizmović,

samostalni savjetnik III – informatičar

Priredio

Ivan Radojičić,

ustavnosudski savjetnik

Dizajn:

Jovica Tadić

Štampa:

Štamparija „3M Makarije“

Tiraž

100 primjeraka

Finansirano
od strane Evropske unije i
Savjeta Evrope



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implementirano
od strane Savjeta Evrope

Ovaj Bilten pripremljen je uz finansijsku podršku Evropske unije i Savjeta Evrope. Stavovi izraženi u njemu ne predstavljaju nužno zvanične stavove Evropske unije ili Savjeta Evrope.

SADRŽAJ

Uvodna riječ predsjednika Ustavnog suda Crne Gore	13

PRVI DIO

NORMATIVNA KONTROLA ZAKONA I DRUGIH PROPISA I OPŠTIH AKATA

IZABRANE ODLUKE I RJEŠENJA USTAVNOG SUDA DONIJETA U PERIODU OD 2018. DO 2020. GODINE

ZAKONI

Odluke

Zakonik o krivičnom postupku, <i>Odluka U-I br. 5/13 od 26. februara 2018. godine</i>	<i>19</i>
Zakon o izmirenju obaveza prema radnicima Kombinata aluminijuma koji su, usled stečaja preduzeća, ostvarili pravo na penziju, <i>Odluka U-I br. 11/16, 12/17 i 13/17 od 27. marta 2018. godine</i>	<i>26</i>
Zakon o lokalnim komunalnim taksama, <i>Odluka U-II br. 64/12 od 27. marta 2018. godine</i>	<i>33</i>
Zakon o parničnom postupku, <i>Odluka U-I br. 1/16 od 26. juna 2018. godine</i>	<i>39</i>
Zakon o stečaju, <i>Odluka U-I br. 29/17 od 26. juna 2018. godine</i>	<i>43</i>
Zakon o dopunama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, <i>Odluka U-I br. 10/14 od 30. oktobra 2018. godine</i>	<i>51</i>
Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, <i>Odluka U-I br. 13/16 od 29. januara 2019. godine</i>	<i>57</i>
Zakon o porezu na nepokretnosti, <i>Odluka U-I br. 12/15 od 28. februara 2019. godine</i>	<i>61</i>
Zakon o elektronskim komunikacijama, <i>Odluka U-I br. 37/16 od 25. juna 2019. godine</i>	<i>73</i>
Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, <i>Odluka U-I br. 2/19 od 18. jula 2019. godine</i>	<i>79</i>

Zakon o finansijskom lizingu, faktoringu, otkupu potraživanja, mikrokreditiranju i kreditno-garantnim poslovima,	
<i>Odluka U-I br. 28/18 od 27. februara 2020. godine</i>	88
Zakon o izboru odbornika i poslanika,	
<i>Odluka U-I br. 23 /17 od 6. novembra 2020. godine</i>	92
Rješenja	
Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju,	
<i>Rješenje U-I br. 14/16 od 24. jula 2018. godine</i>	102
Zakon o tumačima,	
<i>Rješenje U-I br. 31/16 i 9/17 od 30. oktobra 2018. godine</i>	111
Zakon o advokaturi,	
<i>Rješenje U-I br. 19/15 od 26. decembra 2018. godine</i>	119
Zakon o izvršenju i obezbjeđenju,	
<i>Rješenje U-I br. 5/18 od 26. decembra 2018. godine</i>	130
Zakon o privrednoj komori,	
<i>Rješenje U-I br. 10/18 od 29. januara 2019. godine</i>	134
Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru,	
<i>Rješenje U-I br. 8/16 i 25/16 od 28. marta 2019. godine</i>	140
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Glavnom gradu,	
<i>Rješenje U-I br. 28/16 od 25. aprila 2019. godine</i>	148
Zakon o bezbjednosti hrane,	
<i>Rješenje U-I br. 32/17 od 30. maja 2019. godine</i>	154
Zakon o upravnom sporu,	
<i>Rješenje U-I br. 31/18 od 30. maja 2019. godine</i>	160
Zakon o štrajku,	
<i>Rješenje U-I br. 21/16 od 26. decembra 2019. godine</i>	165
Zakon o investicionim fondovima,	
<i>Rješenje U-I br. 15/16 od 26. decembra 2019. godine</i>	177
Zakon o finansiranju lokalne samouprave,	
<i>Rješenje U-I br. 14/19 od 27. februara 2020. godine</i>	184
Zakon o sportu,	
<i>Rješenje U-I br. 26/19 od 29. maja 2020. godine</i>	193
Zakon o prekršajima,	
<i>Rješenje U-I br. 7/18 od 7. oktobra 2020. godine</i>	199
Zakon o sudskom savjetu i sudijama,	
<i>Rješenje U-I br. 12/19 od 6. novembra 2020. godine</i>	209
Zakon o radu,	
<i>Rješenje U-I br. 3/20 od 6. novembra 2020. godine</i>	219

OPŠTI AKTI VLADE I ORGANA DRŽAVNE UPRAVE

Odluke

Pravilnik o tehničkim zahtjevima vozila koja se uvoze ili prvi put stavljaju na tržište u Crnoj Gori,

Odluka U-II br. 65/18 od 30. novembra 2018. godine 223

Uputstvo o načinu korišćenja elektronskih uređaja za identifikaciju birača,

Odluka U-II br. 22/16 od 29. januara 2019. godine 227

Pravilnik o bližem načinu i postupku priznavanja inostranog sertifikata o stečenoj stručnoj kvalifikaciji,

Odluka U-II br. 53/18 od 30. oktobra 2019. godine 231

Sudski poslovnik,

Odluka U-II br. 47/16 od 28. novembra 2019. godine 235

Odluka o visini mjesečne naknade za korišćenje pružnog pojasa i zemljišta koje pripada infrastrukturi i poslovnog prostora,

Odluka U-II br. 52/18 od 27. februara 2020. godine 243

Uredba o zvanjima, uslovima za sticanje zvanja i oznakama zvanja službenika obezbjeđenja u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija,

Odluka U-II br. 59/18 od 30. juna 2020. godine 247

Pravilnik o korišćenju i naknadama za korišćenje putnog pojasa i drugog zemljišta koje pripada državnom putu,

Odluka U-II br. 20/20 od 7. oktobra 2020. godine 252

Rješenja

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija,

Rješenje U-II br. 49/17 od 26. februara 2018. godine 256

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja,

Rješenje U-II br. 27/17 od 29. maja 2018. godine 259

OPŠTI AKTI DRŽAVNIH ORGANA, KOMISIJA I TIJELA

Odluke

Pravila o radu Agencije za sprječavanje korupcije u dijelu sprječavanja sukoba interesa javnih funkcionera,

Odluka U-II br. 4/16 i 19/16 od 30. januara 2018. godine 266

Pravilnik o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba sudija,

Odluka U-II br. 73/18 od 27. septembra 2019. godine 275

Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji,

Odluka U-II br. 9/19 od 29. maja 2020. godine 279

Tehničke preporuke za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača, <i>Odluka U-II br. 45/20 od 20. avgusta 2020. godine</i>	282
Pravila o glasanju putem pisma, <i>Odluka U-II br. 46/20 od 24. avgusta 2020. godine</i>	290

OPŠTI AKTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Odluke

Odluka o elementima za formiranje i načinu naplate cijena komunalnih usluga: snabdijevanja vodom i prečišćavanja i odvođenja otpadnih voda, <i>Odluka U-II br. 47/15 od 26. februara 2018. godine</i>	296
Odluka o lokalnim komunalnim taksama, <i>Odluka U-II br. 35/17 od 29. maja 2018. godine</i>	302
Odluka o zaradama zaposlenih u javnom sektoru opštine Kolašin, <i>Odluka U-II br. 28/17 od 29. maja 2018. godine</i>	307
Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o produženju primjene planske dokumentacije, <i>Odluka U-II br. 50/17 od 29. maja 2018. godine</i>	310
Odluka o porezu na nepokretnosti, <i>Odluka U-II br. 54/16 od 26. juna 2018. godine</i>	315
Pravilnik o načinu evidentiranja prisustva na radu službenika i namještenika i pravila o kućnom redu u Opštini Ulcinj, <i>Odluka U-II br. 47/17 od 24. jula 2018. godine</i>	319
Odluka o skraćanju mandata starješinama organa lokalne uprave, <i>Odluka U-II br. 6/15 od 30. oktobra 2018. godine</i>	325
Odluka o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Komarsko-Pošćenski Kraj, Odluka o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Motički Gaj, Odluka o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Njegovuđa, Odluka o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Žabljak i Odluka o mjesnim zajednicama, <i>Odluka U-II br. 25/16 od 30. novembra 2018. godine</i>	329
Odluka o rješavanju stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika Glavnog grada, <i>Odluka U-II br. 1/18 od 28. marta 2019. godine</i>	335
Odluka o utvrđivanju da Sporazum o pridruživanju Opštine Plav Regionalnoj turističkoj organizaciji regiona Bjelasica i Komovi nije stupio na pravnu snagu, <i>Odluka U-II br. 37/18 od 30. maja 2019. godine</i>	338
Odluka o održavanju čistoće, <i>Odluka U-II br. 15/17 od 27. septembra 2019. godine</i>	341
Odluka o naknadi za ekonomsko iskorišćavanje kulturnih dobara, <i>Odluka U-II br. 35/16 od 27. septembra 2019. godine</i>	345
Odluka o javnim parkiralištima na teritoriji Glavnog grada Podgorice, <i>Odluka U-II br. 31/15 od 26. decembra 2019. godine</i>	348

Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje, <i>Odluka U-II br. 11/18 i 15/19 od 30. oktobra 2019. godine</i>	352
Odluka o auto-taksi prevozu na teritoriji opštine Bijelo Polje, <i>Odluka U-II br. 50/18 od 28. novembra 2019. godine</i>	357
Odluka o lokalnim komunalnim taksama, <i>Odluka U-II br. 9/18 od 27. februara 2020. godine</i>	362
Odluka o korišćenju i naknadi za korišćenje puta i putnog zemljišta pored opštinskih i nekategorisanih puteva, <i>Odluka U-II br. 12/18 i 42/18 od 30. juna 2020. godine</i>	365

Rješenja

Odluka o utvrđivanju akustičnih zona na teritoriji Opštine Budva, <i>Rješenje U-II br. 32/16 od 23. aprila 2018. godine</i>	374
Odluka o porezu na nepokretnosti, <i>Rješenje U-II br. 55/18 od 28. februara 2019. godine</i>	378

OSTALI OPŠTI AKTI

Odluke

Granski kolektivni ugovor za pomorski saobraćaj i lučko-pretovarne usluge, <i>Odluka U-II br. 23/17 od 26. februara 2018. godine</i>	383
Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih, <i>Odluka U-II br. 20/17 od 24. jula 2018. godine</i>	386
Pravilnik o rješavanju stambenih pitanja penzionera Glavnog grada Podgorica, <i>Odluka U-II br. 17/17 od 24. jula 2018. godine</i>	391
Odluka o posebnim ovlašćenjima zaposlenih Erste Bank AD Podgorica i Odluka o izmjenama Kataloga poslova Sektora informacione tehnologije i organizacije, <i>Odluka U-II br. 8/17 od 24. jula 2018. godine</i>	395
Statut Privredne komore Crne Gore, <i>Odluka U-II br. 9/17 i 25/17 od 28. septembra 2018. godine</i>	400
Pravilnik o anonimizaciji podataka u sudskim odlukama, <i>Odluka U-II br. 67/18 od 27. septembra 2019. godine</i>	404
Odluka broj 03-3057, koju je donio Senat Univerziteta Crne Gore <i>Odluka U-II br. 69/18 od 28. novembra 2019. godine</i>	407
Pravilnik o regrutaciji i selekciji kandidata za više stručno obrazovanje sa kriterijumima za ocjenjivanje testova, <i>Odluka U-II br. 21/20 od 30. juna 2020. godine</i>	413

Odluka Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti o objavljivanju imena lica u samoizolaciji,

Odluka U-II br. 22/20 od 23. jula 2020. godine 417

Rješenja

Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u JP Radio i Televizija Crne Gore,

Rješenje U-II br. 46/16 od 23. aprila 2018. godine 436

Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih Akcionarskog društva

„MONTECARGO” Podgorica,

Rješenje U-II br. 58/18 od 27. septembra 2019. godine 439

PROCESNE PRETPOSTAVKE I VOĐENJE POSTUPKA OCJENE USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI

POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI

Rješenja

Odluka o cijenama usluga deponovanja komunalnog otpada na deponiji „Livade” u Podgorici,

Rješenje U-II br. 39/19 od 30. juna 2020 godine 445

Odluka o cijenama usluga odvoza komunalnog otpada na teritoriji Opštine Ulcinj,

Rješenje U-II br. 26/19 od 7. oktobra 2020. godine 452

Odluka o vodosnabdijevanju seoskih i drugih naselja na teritoriji Opštine Ulcinj,

Rješenje U-II br. 8/19 od 7. oktobra 2020. godine 460

Odluka o usvajanju cjenovnika komunalnih usluga,

Rješenje U-II br. 22/19 i 11/20 od 6. novembra 2020. godine 467

NEPOSTOJANJE PROCESNIH PRETPOSTAVKI

Zakoni

Zakon o boračkoj i invalidskoj zaštiti,

Rješenje U-I br. 35/17 od 26. februara 2018. godine 477

Zakon o osiguranju,

Rješenje U-I br. 36/16 od 27. marta 2018. godine 479

**Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju I
i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju II,**

Rješenje U-I br. 17/15 od 30. novembra 2018. godine 481

Zakon o pripravniciima u sudovima i državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu,

Rješenje U-I br. 30/16 od 30. novembra 2018. godine 484

Zakon o nevladinim organizacijama,

Rješenje U-I br. 5/16 od 28. marta 2019. godine 487

Zakon o Vojsci Crne Gore, <i>Rješenje U-I br. 8/18 od 28. marta 2019. godine</i>	489
Zakon o sprječavanju nelegalnog poslovanja, <i>Rješenje U-I br. 25/19 od 28. novembra 2019. godine</i>	490
 Drugi propisi i opšti akti	
Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o učešću Opštine Herceg Novi u rješavanju stambenih pitanja državnih službenika i namještenika, <i>Rješenje U-II br. 40/17 od 27. marta 2018. godine</i>	492
Odluka o budžetu opštine Berane za 2016. godinu i Odluka o budžetu opštine Berane za 2017. godinu, <i>Rješenje U-II br. 10/17 od 23. aprila 2018. godine</i>	494
Odluka o produženju primjene planske dokumentacije, <i>Rješenje U-II br. 38/16 od 24. jula 2018. godine</i>	497
Odluka o donošenju Lokalne studije lokacije „Šćepan Polje“ Plužine I faza, <i>Rješenje U-II br. 48/17 od 30. novembra 2018. godine</i>	500
Odluka o utvrđivanju lokacije za rekonstrukciju lokalnog objekta od opšteg interesa - mjesne kapele u Đenovićima, <i>Rješenje U-II br. 48/16 od 28. marta 2019. godine</i>	503
Odluka o usvajanju DUP-a bloka „Maljevik“, Odluka o donošenju izmjena i dopuna DUP- a „Maljevik“ i Zaključak Skupštine opštine Bar, <i>Rješenje U-II br. 1/17 od 18. jula 2019. godine</i>	505
Pravilnik za sprovođenje postupka ustupanja/davanja na korišćenje djelova morskog dobra, <i>Rješenje U-II br. 14/19 od 18. jula 2019. godine</i>	506
Odluka o obustavi naknade Odboru direktora JZU Dom zdravlja Mojkovac, <i>Rješenje U-II br. 66/18 od 27. septembra 2019. godine</i>	508
Državna studija lokacije „Čanj“, koja je sastavni dio Odluke o donošenju Državne studije lokacije „Čanj“, <i>Rješenje U-II br. 21/19 od 27. septembra 2019. godine</i>	510
Odluka o davanju u zakup/na korišćenje djelova morskog dobra prema Programu privremenih objekata u zoni morskog dobra i Atlasu crnogorskih plaža i kupališta, <i>Rješenje U-II br. 13/19 od 29. maja 2020. godine</i>	512
Odluka o visini, načinu obračunavanja i plaćanja članskog doprinosa Turističkoj organizaciji Opštine Bar, <i>Rješenje U-II br. 8/20 od 29. maja 2020. godine</i>	515
Odluka o obračunskoj vrijednosti koeficijenta za zaposlene u javnom sektoru za fiskalnu 2020. godinu, <i>Rješenje U-II br. 26/20 od 23. jula 2020. godine</i>	517

ZASTAJANJE SA POSTUPKOM

Zakon o porezu na nepokretnosti, <i>Rješenje U-I br. 12/15 od 23. aprila 2018. godine</i>	519
Odluka o uslovima i načinu sahranjivanja umrlih i uređivanju i održavanju groblja, <i>Rješenje U-II br. 8/15 od 26. juna 2018. godine</i>	521
Odluka o održavanju čistoće, <i>Rješenje U-II br. 15/17 od 30. novembra 2018. godine</i>	523
Odluka o javnim parkiralištima na teritoriji Glavnog grada Podgorice, <i>Rješenje U-II br. 31/15 od 28. marta 2019. godine</i>	525
Odluka o utvrđivanju cijene isporučene vode i usluga odvođenja i prečišćavanja fekalnih voda, <i>Rješenje U-II br. 61/18 od 26. decembra 2019. godine</i>	527

OBUSTAVA POSTUPKA

Odluka o visini i načinu plaćanja naknada za korišćenje dobara Regionalnog parka „Piva“, <i>Rješenje U-II br. 36/16 od 26. juna 2018. godine</i>	529
Odluka o porezu na nepokretnosti, <i>Odluka U-II br. 54/17 od 25. juna 2019. godine</i>	531

IZVRŠENJE ODLUKA USTAVNOG SUDA DONIJETIH U POSTUPCIMA NORMATIVNE KONTROLE USTAVNOSTI

<i>Izvršenje Odluke Ustavnog suda U-I br. 6/16 od 19. aprila 2017. godine</i>	536

DRUGI DIO POSTUPAK RJEŠAVANJA SPOROVA O SUKOBU NADLEŽNOSTI

Predlog za rješavanje sukoba nadležnosti između Komunalne policije Opštine Budva i Uprave za inspekcijske poslove Crne Gore, <i>Rješenje U-V br. 1/17 od 26. februara 2018. godine</i>	549
Predlog za rješavanje sukoba nadležnosti između Osnovnog suda u Plavu i Javnog izvršitelja, <i>Rješenje U-V br. 3/16 od 28. marta 2019. godine</i>	551
Predlog za rješavanje sukoba nadležnosti između Upravnog suda Crne Gore i Ministarstva ekonomije, <i>Rješenje U-V br. 1/20 od 29. maja 2020. godine</i>	553

TREĆI DIO IZBORNI SPOROVI

Odluke

Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 206/2 od 15. marta 2018. godine, <i>Odluka U-VII br. 12/18 od 22. marta 2018. godine</i>	557
Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 563/2 od 19. aprila 2018. godine, <i>Odluka U-VII br. 14/18 od 25. aprila 2018. godine, sa izdvojenim mišljenjem dvoje sudija</i> <i>Ustavnog suda od 1. juna 2018. godine</i>	564
Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 561/2 od 19. aprila 2018. godine, <i>Odluka U-VII br. 15/18 od 26. aprila 2018. godine, sa izdvojenim mišljenjem dvoje sudija</i> <i>Ustavnog suda od 1. juna 2018. godine</i>	574
Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 575/2 od 24. aprila 2018. godine, <i>Odluka U-VII br. 16/18 od 28. aprila 2018. godine, sa izdvojenim mišljenjem dvoje sudija</i> <i>Ustavnog suda od 1. juna 2018. godine</i>	583
Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 746/3 od 3. juna 2018. godine, <i>Odluka U-VII br. 20/18 od 8. juna 2018. godine, sa izdvojenim mišljenjem dvoje sudija</i> <i>Ustavnog suda od 12. jula 2018. godine</i>	592
Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 747/3 od 3. juna 2018. godine, <i>Odluka U-VII br. 21/18 od 8. juna 2018. godine, sa izdvojenim mišljenjem dvoje sudija</i> <i>Ustavnog suda od 12. jula 2018. godine</i>	605
Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 762/2 od 14. juna 2018. godine, <i>Odluka U-VII br. 22/18 od 19. juna 2018. godine</i>	617
Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 379/8 od 8. avgusta 2020. godine, <i>Odluka U-VII br. 1/20 od 14. avgusta 2020. godine, sa izdvojenim mišljenjem dvoje sudija</i> <i>Ustavnog suda od 14. avgusta 2020. godine</i>	621
Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 438/4 od 12. avgusta 2020. godine, <i>Odluka U-VII br. 2/20 od 20. avgusta 2020. godine</i>	639

Rješenja

Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 94/2 od 9. februara 2018. godine, <i>Rješenje U-VII br. 1/18 od 15. februara 2018. godine</i>	646
Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 591 od 28. aprila 2018. godine, <i>Rješenje U-VII br. 17/18 od 3. maja 2018. godine</i>	649
Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 752/2 od 12. septembra 2020. godine, <i>Rješenje U-VII br. 4/20 od 6. novembra 2020. godine</i>	653

UVODNA RIJEČ PREDSJEDNIKA USTAVNOG SUDA CRNE GORE

Poštovani čitaoci,

Izuzetno mi je zadovoljstvo da vas pozdravim, uz uvjerenje da će vam praktična upotreba ove publikacije i bliže upoznavanje sa praksom Ustavnog suda Crne Gore, odnosno brojnim stavovima o određenim pitanjima koje je naš Sud izrazio u svojim odlukama, koristiti u ostvarivanju Ustavom zajemčenih prava i sloboda.

Podrška izdavanju Biltena Ustavnog suda Crne Gore obezbijeđena je u okviru projekta „Unaprjeđenje procesnih prava u pravosudnom sistemu Crne Gore“ (*Improving procedural safeguards in judicial proceedings*)¹, koji finansiraju Evropska unija i Savjet Evrope u cilju jačanja institucionalnog kapaciteta nacionalnih pravosudnih sistema u implementaciji Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Podržavajući unaprjeđenje stanja u oblasti zaštite ljudskih prava u Crnoj Gori nizom mjera i aktivnosti², ocijenjeno je da bi tom cilju doprinijelo i objavljivanje posebne, štampane publikacije – biltena, sačinjene od odluka Ustavnog suda koje su, prema vrsti i prirodi ustavnosudskog spora, bile od posebnog značaja za naše građane, sudove, državne organe, privredna društva i druga pravna lica.

Ustavni sud je ustanovljen kao poseban (*sui generis*) organ, čija je nadležnost u cjelosti ustavna materija (*materia constitutionis*). Ustavotvorac je našem „čuvaru Ustava“ utvrdio ovlašćenja izvan „trougla vlasti“, tj. zakonodavne, izvrše i sudske, odnosno ovlašćenja supsidijarne vlasti koja navedene tri grane vlasti kontroliše u pogledu ocjene ustavnosti. Ustavni sud, kao takav, vrhovni je jemac zaštite ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori i u tom pogledu odlučuje kao poslednja instanca u domaćem pravnom poretku. Uz to, značaj odluka Ustavnog suda, koje imaju ukidajuće (kasatorno) dejstvo i kojima se okončava ustavnopravni spor (iz pravnog sistema uklanjanja neustavni propis itd.), ogleda se i u činjenici da su te odluke, po sili Ustava, obavezne i izvršne. Zakonom propisana dužnost svih je „da poštuju odluke Ustavnog suda“ i izričito određeno da su „stavovi o određenim pitanjima izraženi u odlukama Ustavnog suda obavezujući za sve državne organe, organe državne uprave, organe lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravna lica i druge subjekte koji vrše javna ovlašćenja“.³

Ustavni sud je iskazivao potrebu za objavljivanjem sopstvenih odluka, smatrajući „zbirke odluka“ važnim dodatnim alatom za obezbjeđivanje javnosti njegovog rada i instrumentom promovisanja ustavnosudske prakse izgrađene u primjeni Ustava Crne Gore i Evropske konvencije za ljudska prava⁴, pa je u tom smislu sve do 2012. godine izdavao svoj štampani bilten. U međuvremenu, uz podršku Savjeta Evrope i Evropske komisije, Ustavni sud je digitalizovao svoju ustavnosudsku praksu nastalu od njegovog osnivanja, kontinuirano objavljujući sopstvene odluke na internet stranici⁵, čineći ih na taj način dostupnim i najširoj javnosti. Međutim, bez obzira na prednosti koje nam pruža elektronska komunikacija i takav način informisanja javnosti, klasična forma štampanih publikacija sudskih biltena i dalje je tražena (pogotovo od određenih kategorija korisnika), iz više razloga, a prije svega zbog njihovog praktičnog značaja.

U ovoj fazi Projekta, odabrane su odluke i rješenja Ustavnog suda donijeta u periodu od 2018. do 2020. godine. U tom periodu, Ustavni sud je bio u prilici da odlučuje o brojnim spornim ustavnopravnim pitanjima, u sljedećem sastavu sudija: dr Dragoljub Drašković, Milorad Gogić, Desanka Lopičić, Miodrag Iličković, Mevlida Muratović, mr Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović. Pri tome, neophodno je naglasiti da je u pitanju period sa najvećim brojem prispjelih podnesaka. Ustavni sud je u tom periodu primio

¹ Dio šireg projekta: *Under the joint European Union and Council of Europe Horizontal Facility II for Western Balkans and Turkey*.

² Pružajući podršku Ustavnom sudu Crne Gore u primjeni standarda izgrađenih u praksi Evropskog suda za ljudska prava, u okviru navedenog projekta, do sada su sačinjene tri analize: prva, pod nazivom „Procjena odluka Ustavnog suda Crne Gore-ustavne žalbe“ (2017), druga, pod nazivom „Analiza uticaja odluka Ustavnog suda Crne Gore na sistem redovnih sudova sa posebnim osvrtom na odnos Ustavnog i Vrhovnog suda Crne Gore“ (2018), treća, pod nazivom „Analiza rada Ustavnog suda Crne Gore usmjerena na pravnu sigurnost i pravo na konačnu odluku“ (2019).

³ Vidjeti član 5 Zakona o Ustavnom sudu (2015).

⁴ Vidjeti član 7 stav 2 alineja 2 i 3 Poslovnika Ustavnog suda (2015), u kome stoji da se javnost rada Suda obezbjeđuje i: „objavljivanjem ustavnosudske prakse i važnijih podataka na internet stranici Ustavnog suda“ i „izdavanjem zbirke značajnijih odluka i rješenja Ustavnog suda“.

⁵ <https://www.ustavnisud.me/>

ukupno 5.978 predmeta, od kojih u 2018. godini 2.291 predmet, u 2019. godini 2.231 predmet, a u 2020. godini 1.456 predmeta. Tokom navedene tri godine Ustavni sud je riješio ukupno 3.829 predmeta, statistički gledano prema njegovim nadležnostima: 222 predmeta je riješio u postupcima normativne kontrole, 3.572 predmeta po ustavnim žalbama, 26 predmeta po izbornim žalbama i 8 predmeta koji su se odnosili na sporove o sukobu nadležnosti. Navedeni statistički podaci nesumnjivo ukazuju na izraženu tendenciju povećanja broja predmeta u postupcima pred Ustavnim sudom posljednjih godina, a broj i vrsta meritornih odluka donijetih u tim postupcima na realnu potrebu građana da se obraćaju Ustavnom sudu kao jemcu ostvarivanja i zaštite njihovih ljudskih prava i sloboda.

U Biltenu nijesu objavljene sve odluke i rješenja Ustavnog suda koja je donio u periodu od 2018. do 2020 godine, jer njihov ukupan broj to ne dopušta, ali ni karakter sudskih biltena kao svojevrsnih zbirki važnijih sudskih odluka. Otuda i ovaj bilten predstavlja samo jedan dio jurisprudencije Suda nastale u navedenom periodu. U Biltenu su prezentovane, prije svega, meritorne odluke koje se tiču pitanja od opšteg interesa, koje pokreću neka od važnijih pitanja zaštite ustavnosti i zakonitosti i zaštite ljudskih prava u Crnoj Gori, te odluke o ustavnosudskim sporovima koji su izazvali posebno interesovanje javnosti. Sačinjen je od odluka i rješenja Suda, koja uglavnom predstavljaju njegovu novu praksu ili se bave nekim od ključnih pitanja obezbjeđivanja zaštite ljudskih prava, ili su, pak, korisne za odlučivanje redovnih sudova ili državne administracije.

Bilten Ustavnog suda čine četiri knjige, sa različitim cjelinama – djelovima. Odluke i rješenja, sistematizovana su prema ustavnosudskim nadležnostima, uz oznake ustavnosudskih predmeta. Dalje razvrstavanje ustavnosudskih akata izvršeno je prema njihovoj vrsti: ona koja su donijeta u meritumu ili koja se odnose na procesna pitanja. Uz to, ovi akti poređani su hronološki, prema datumu njihovog donošenja, što na određen način pruža mogućnost praćenja razvoja prakse Ustavnog suda u vršenju njegovih ustavnih nadležnosti, tj. evoluciju i razvoj stavova i shvatanja Suda o pojedinim ustavnopravnim pitanjima.

Prvu knjigu Biltena, čini više posebnih djelova. U njenom *Prvom dijelu* sadržane su ključne odluke i rješenja Ustavnog suda donijeta u okviru njegove osnovne ustavnosudske nadležnosti – normativne (apstraktne) kontrole ustavnosti zakona i drugih propisa i opštih akata. U tim aktima Ustavnog suda iskazani su njegovi najvažniji stavovi u odnosnom periodu o različitim ustavnopravnim pitanjima, koji su zasnovani na tumačenju i bližoj interpretaciji pojedinih ustavnih odredaba, tj. njegovom „čitanju Ustava“ prilikom ocjene ustavnosti odredaba zakona, odnosno ocjene ustavnosti i zakonitosti odredaba drugih opštih akata, o čijem „pravom“ značenju su postojala sporenja, ne samo teorijske prirode. O tome koliko su značajne ovakve odluke Ustavnog suda u pravnom poretku svake države govori davno izgovoreno, opšteprihvaćeno mišljenje da je „ustav ono što kaže ustavni sud“, koji je nadležan da, tumačeći odredbe Ustava u odnosu na koje se vrši ocjena ustavnosti, neposredno utiče na promociju i ostvarivanje osnovnih ustavnih vrijednosti na kojima se temelji savremeno ustavno ustrojstvo Crne Gore (princip ustavnosti i zakonitosti, princip o podjeli vlasti i dr.). *Drugi dio* čine akti Ustavnog suda koje je donio u postupcima u kojima je odlučivao o predlozima za rješavanje sukoba nadležnosti. U tim postupcima, Ustavni sud je odbacio podneske, iz razloga nenadležnosti za odlučivanje. U *Trećem dijelu* ove knjige prezentovane su odluke i rješenja koja je Ustavni sud donio u izbornim sporovima. Sud je u ovim odlukama razmatrao ostvarivanje i zaštitu osnovnog političkog prava – biračkog prava, za čiju zaštitu je ustavotvorac, zbog njegove važnosti u demokratskom društvu, predvidio posebno pravno sredstvo – žalbu, u praksi poznatu kao „izborna žalba“. Ustavnom sudu je u odnosnom periodu podnijeto 26 žalbi⁶, od kojih je odbio 10 žalbi, a zbog procesnih nedostataka odbacio 11 žalbi. U određenom broju predmeta (njih 6), pojedine sudije su, saglasno odredbama člana 40 st. 3, 4 i 5 Zakona o Ustavnom sudu, izdvojile mišljenje, iz razloga propisanim tim odredbama Zakona.

Druga, Treća i Četvrta knjiga Biltena, prevashodno su posvećene izabranim odlukama Ustavnog suda donijetim u rješavanju sporova po ustavnim žalbama, podnijetim zbog povrede ljudskih prava ili sloboda zajemčenih Ustavom, pojedinačnim aktom, radnjom ili nepostupanjem državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja. S obzirom na to da je Ustavni sud u postupcima po ovoj ustavnoj nadležnosti primio najveći broj predmeta uopšte, te imajući u vidu prirodu tih predmeta i raznolikost stavova koje je zauzeo Sud, u cilju iznošenja statističkih i drugih podataka u tom smislu, posvetili smo posebnu pažnju u predgovorima navedene tri knjige *Biltena*.

Nesporno je da ustavnosudski bilten, kao publikacija, svim zainteresovanim licima, pravnoj i laičkoj javnosti pruža mogućnost neposrednog uvida u rad i relevantnu praksu Ustavnog suda, načine na koje se ustavna i konvencijska prava pojavljuju u praksi, povrede tih prava i njihovu pravnu zaštitu. U tom

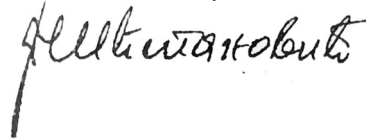
⁶ U određenom broju predmeta u izbornim sporovima Ustavni sud je, saglasno odredbama člana 50 Poslovnika o Ustavnom sudu, spojio žalbe.

smislu, uvjerenja smo da će ovaj bilten, poput ranijih ustavnosudskih biltena, olakšati pristup odlukama Ustavnog suda onim korisnicima koji se u svom profesionalnom, naučno-teorijskom i istraživačkom radu bave ustavnim pravom, kao i svim njegovim korisnicima. Zbog svega navedenog, želja nam je da se i praksa Ustavnog suda koja nije obuhvaćena ovim biltenom, a dostupna je na njegovoj internet stranici, takođe publikuje, odnosno da Sud nastavi sa redovnim objavljivanjem svoje relevantne prakse putem publikacija i štampanih izdanja.

Na samom kraju, zahvaljujem se Evropskoj uniji i Savjetu Evrope, za dosadašnju saradnju na realizaciji više značajnih projekata i pruženu podršku koja je bila neophodna za realizaciju ovog projekta, kao i gđi Bosi Nenadić, ranijoj predsjednici Ustavnog suda Republike Srbije, koja je prilikom izrade Biltena pružila stručnu podršku i pomoć. Takođe, izražavam zahvalnost i svim članovima uređivačkog odbora i zaposlenima u Ustavnom sudu, koji su učestvovali u ovom projektu.

S poštovanjem,

*Predsjednik Ustavnog suda Crne Gore
Budimir Šćepanović*



PRVI DIO

NORMATIVNA KONTROLA ZAKONA I DRUGIH PROPISA I OPŠTIH AKATA

***IZABRANE ODLUKE I RJEŠENJA USTAVNOG SUDA
DONIJETA U PERIODU OD 2018. DO 2020. GODINE***

ZAKONI

Odluke

Zakonik o krivičnom postupku

Od načela nepovredivosti tajnosti pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava opštenja može se odstupiti samo na osnovu odluke suda, ako je to neophodno za vođenje krivičnog postupka ili iz razloga bezbjednosti Crne Gore (član 42 stav 2 Ustava). Kako je sud ex constitutionem izričito određen kao jedini organ koji može svojom odlukom dozvoliti preduzimanje navedenih mjera, ovo pitanje ne može biti predmet zakonskog uređivanja.

Zakonodavac je postupio suprotno Ustavu, kada je osporenom odredbom člana 159 stav 1 Zakonika ovlastio državnog tužioca da na predlog ovlašćenog policijskog službenika ili po službenoj dužnosti pisanom naredbom može odobriti preduzimanje pojedinih mjera kojima se odstupa od ustavnog načela iz odredbe člana 42 stav 2 Ustava i time povrijedio ustavne principe o vladavini prava, o podjeli vlasti i o saglasnosti pravnih propisa (član 1 stav 2 i čl. 11 i 145 Ustava).

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba člana 159. stav 1. Zakonika o krivičnom postupku („Službeni list Crne Gore”, br. 57/09., 49/10. i 35/15.), u dijelu koji glasi: *“mjere iz člana 157. stav 2. ovog Zakonika, na obrazloženi predlog ovlašćenog policijskog službenika ili po službenoj dužnosti, pisanom naredbom određuje državni tužilac”,* i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore”.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-I br. 5/13., od 31. oktobra 2017. godine, po inicijativi Nikole Martinovića i Slobodana Smolovića, advokata, iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredbe člana 159. stav 1. Zakonika, označenog u izreci, u dijelu koji glasi: *“mjere iz člana 157. stav 2. ovog Zakonika na obrazloženi predlog ovlašćenog policijskog službenika ili po službenoj dužnosti, pisanom naredbom određuje državni tužilac”.*

2. Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore nijesu dostavile odgovor, odnosno mišljenje na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenom odredbom Zakonika propisano je:

“Član 159. stav 1.

(1) Mjere iz člana 157. stav 1. ovog zakonika, na obrazloženi predlog državnog tužioca, pisanom naredbom određuje sudija za istragu. Mjere iz člana 157. stav 2. ovog zakonika, na obrazloženi predlog ovlašćenog policijskog službenika ili po službenoj dužnosti, pisanom naredbom određuje državni tužilac. Obrazloženi predlog se predaje u zatvorenoj koverti sa naznakom MTN - mjere tajnog nadzora.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 159. stav 1. Zakonika, utvrdio da, u dijelu koji glasi: *“mjere iz člana 157. stav 2. ovog Zakonika, na obrazloženi predlog ovlašćenog policijskog službenika ili po službenoj dužnosti, pisanom naredbom određuje državni tužilac”,* nije u saglasnosti s Ustavom Crne Gore i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. st. 3. i 6.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud.

Član 16. tač. 1. i 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.

Član 40.

Svako ima pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života.

Član 42.

Nepovrediva je tajnost pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava opštenja.

Od načela nepovredivosti tajnosti pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava opštenja može se odstupiti samo na osnovu odluke suda, ako je to neophodno za vođenje krivičnog postupka ili iz razloga bezbjednosti Crne Gore.

Član 118. st.1. i 2.

Sud je samostalan i nezavisan.

Sud sudi na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora.

Član 134.

Državno tužilaštvo je jedinstven i samostalan državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.”

Amandmana I do XVI na Ustav Crne Gore („Službeni list Crne Gore”, broj 38/13.):

“Amandman X stav 1.

Poslove Državnog tužilaštva vrše rukovodioci državnih tužilaštava i državni tužioci.”

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (»Službeni list SCG -Međunarodni ugovori«, br. 9/03. i 5/05.):

“Član 8.

1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.

2. Javne vlasti neće se miješati u vršenje ovog prava sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 11/15.):

“Član 37. tačka 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

6) nepostoje druge pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje.

Član 49. tač. 1. i 3.

Ustavni sud rješenjem:

1) pokreće postupak;

3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.”

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava koji, se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2. i član 145. Ustava) i podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. U pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Ustavni sud smatra nespornim da adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti, kao ni predvidjeti posljedice svojeg ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjev za određenošću i preciznošću

pravne norme predstavlja *"jedan od temeljnih elemenata načela vladavine prava"*, na području svih oblasti prava, pa i u oblasti nepovredivosti tajnosti pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava opštenja.

6.1. Zakonikom o krivičnom postupku, kao jednim od najvažnijih pravnih akata u demokratskom društvu zasnovanom na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava, određuju se pravila krivičnog postupka, kojima se osigurava odgovarajući pravni okvir za gonjenje i kažnjavanje učinilaca krivičnih djela. Zakonodavac je, u okvirima Ustava, ovlašten da samostalno i slobodno odabere i uredi normativni okvir ili zakonodavni model krivično procesnog i materijalnog prava radi zaštite individualnih, društvenih i državnih dobara od krivičnih djela, zavisno od cilja koje kaznenom politikom želi postići. S ustavnopravnog aspekta zakonodavac je obavezan da pri uređivanju krivičnoprocesnih instituta uvažava zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. Drugim riječima, njihovo uređenje uvijek mora biti takvo da osigurava ostvarenje legitimnih ciljeva krivičnog procesa, pravnu sigurnost objektivnog pravnog poretka, određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravnu izvjesnost krivičnoprocesnih normi, poštovanje prava koja građanima jamči Ustav, u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava, kao najviše vrijednosti ustavnog poretka, koja je osnov za tumačenje Ustava (član 1. stav 2. Ustava). U konkretnom slučaju to je pravo na nepovredivost tajnosti pisma, telefonskog razgovora i drugih sredstava opštenja, iz odredaba člana 42. Ustava, od kojeg se može odstupiti samo na osnovu odluke suda, ako je to neophodno za vođenje krivičnog postupka ili iz razloga bezbjednosti Crne Gore. Prema Ustavu, funkcija suđenja u isključivoj je nadležnosti sudova, koji "sude na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora" (član 118. stav 2. Ustava).

6.1.1. Zaštita pojedinca od nedopuštenog miješanja u njegovu privatnost proklamovana je u međunarodnom pravu kao fundamentalno ljudsko pravo koje uživa pravnu zaštitu. Osnovna ideja zaštite prava na koja se primjenjuje član 8. Konvencije jeste da postoje sfere života svakog pojedinca u koje se država ne smije miješati, osim u onim situacijama kada su kumulativno ispunjeni uslovi iz stava 2. ovog člana. Odredbom člana 8. Evropske konvencije, svima se jemči pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske (stav 1.), a javne vlasti se neće miješati u vršenje (uživanje) prava na privatnost *"osim ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih"* (stav 2). Pravo na privatnost, zagarantovano odredbama člana 8. Evropske konvencije, omogućava jednom licu, ne samo da bude zaštićeno od ometanja od strane vlasti, već i od ometanja od strane drugih lica i institucija, uključujući i sredstva masovnih komunikacija. Izraz „poštovanje“ pokriva zaštitu lica od samovoljnog miješanja javnih vlasti u njegovu privatnost, ali i obavezuje državu da aktivno učestvuje u obezbjeđivanju ovog prava. Pravo na poštovanje privatnog života ograničava se u mjeri u kojoj pojedinac svoj privatni život sam dovede u dodir sa javnim životom ili u tijesnu vezu sa drugim zaštićenim interesima. Time je određen i obim privatnog života, koji uživa zaštitu po Evropskoj konvenciji.

6.2. Evropski sud je u svojoj praksi izrazio stav da prisluškivanje i druge forme praćenja telefonskih razgovora predstavljaju ozbiljno miješanje u privatni život i korespondenciju i da moraju biti zasnovane na „zakonu“ koji je posebno precizani da miješanje vlasti u prava pojedinca treba da bude podvrgnuto djelotvornoj kontroli⁸, posebno kad zakon izvršnoj vlasti daje široka diskreciona ovlaštenja.

6.2.1. U predmetu *Rotaru protiv Rumunije*⁹ Evropski sud je izrazio stav da kontrola tajnih mjera nadzora mora slijediti vrijednosti demokratskog društva što je moguće vjernije, posebno vladavinu prava:

“47. Iako Sud priznaje da obavještajne službe (*intelligence services*) mogu legitimno postojati u demokratskom društvu, on ponavlja da se ovlaštenja tajnog nadzora (*secret surveillance*) građana mogu tolerisati na osnovu Konvencije samo u mjeri koja je strogo nužna (*strictly necessary*) za zaštitu demokratskih institucija (...). (...)

59. (...) Da bi tajni nadzori (*systems of secret surveillance*) bili saglasni s članom 8. Konvencije moraju sadržavati zaštitna sredstva osnovana zakonom koja se primjenjuju za nadzor relevantnih obavještajnih aktivnosti (*safeguards established by law which apply to the supervision of the relevant services' activities*). Postupci nadzora moraju slijediti vrijednosti demokratskog društva što je moguće vjernije, posebno vladavinu prava na koju se poziva preambula Konvencije. Vladavina prava implicira, *inter alia*, da miješanje izvršnih vlasti (*interference by the executive authorities*) u prava pojedinca mora biti podvrgnuto efikasnoj kontroli koju bi normalno trebalo sprovoditi sudstvo, u najmanju ruku u posljednjem stepenu, budući da sudska kontrola daje najbolja jamstva nezavisnosti, nepristrasnosti i pravilne procedure (...).”

7 Presuda Evropskog suda u predmetu *Beian protiv Rumunije*, od 6. decembra 2007. godine, zahtjev broj 30658/05., stav 39.

8 Presuda u predmetima: *Silver protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, od 25. marta 1983. i *Lukass and others*, od 6. septembra 1978. godine.

9 Presuda Velikog vijeća, od 4. maja 2000. godine, zahtjev broj 28341/95.

6.2.1.1. U predmetu *Klass i drugi protiv Savezne Republike Njemačke*¹⁰ Evropski sud je stao na stanovište da sama činjenica postojanja zakona u kojem je sadržana prijetnja nadzorom i praćenjem nužno "udara" na slobodu komunikacija među korisnicima poštanskih i telefonskih usluga i, samim tim, predstavlja "miješanje javne vlasti" u ostvarivanje prava podnositelca predstavke na poštovanje privatnog i porodičnog života i prepiske:

"41. (...) "

Iako telefonski razgovori nijesu izričito pomenuti u stavu 1. člana 8. Sud smatra, onako kao što je smatrala i Komisija, da su takvi razgovori obuhvaćeni izrazima "privatni život" i "prepiska" na koje se navedena odredba odnosi.

U svom izveštaju Komisija je izrazila mišljenje da tajni nadzor koji je dopušten njemačkim zakonima predstavlja miješanje u ostvarivanje prava propisanog članom 8. stav 1. Država ovo mišljenje nije osporila ni pred Komisijom, ni pred Sudom. Jasno je da bilo koja od dopuštenih mjera praćenja i nadzora, onog trenutka kada je primijenjena prema datom pojedincu, dovodi do miješanja javne vlasti u ostvarivanje prava tog pojedinca na poštovanje njegovog privatnog i porodičnog života i prepiske. Sem toga, u samoj činjenici da taj zakon postoji, sadržana je prijetnja nadzorom i praćenjem koje se odnosi na sve one prema kojima bi zakon mogao biti primijenjen; ta prijetnja nužno "udara" na slobodu komunikacije među korisnicima poštanskih i telefonskih usluga i samim tim predstavlja "miješanje javne vlasti" u ostvarivanje prava podnositelca predstavke na poštovanje privatnog i porodičnog života i prepiske. (...)."

6.2.1.2. U predmetu *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹¹ Evropski sud je zauzeo stav da su telefonski razgovori obuhvaćeni pojmovima "privatnog života" i "zvaničnih poruka" u okviru značenja člana 8. Evropske konvencije i da zakon kojim se određuju mjere tajnog presretanja komunikacija radi policijske istrage mora biti u dovoljnoj mjeri jasno formulisan, odnosno da građanima pruži odgovarajuću indiciju o tome u kakvim okolnostima i pod kojim uslovima javne vlasti imaju pravo da pribjegnu tom tajnom i potencijalno opasnom miješanju u pravo na poštovanje privatnog života i prepiske:

„64. (...). Pošto su telefonski razgovori obuhvaćeni pojmovima "privatnog života" i "zvaničnih poruka" u okviru značenja člana 8. (član 8.) (vidjeti presudu *Klass i drugi* od 6. septembra 1978. godine, Serija A br. 28., str. 21., stav 41.), priznata mjera presretanja je uključila neko "miješanje od strane nekog javnog organa" uz korišćenje nekog prava garantovanog tužiocu prema stavu 1. člana 8. (član 8.-1.). (...).

67. (...). Sud ponovo naglašava svoje mišljenje da se izraz "u skladu sa zakonom" ne odnosi samo na domaće zakone, već i na kvalitet propisa, i nalaže da oni budu u skladu sa vladavinom prava, koja je izričito pomenuta u preambuli Konvencije (vidjeti, *mutatis mutandis*, gore navedenu presudu *Silver i drugi*, str. 34., stav 90., i presuda *Golder-u*, od 21. februara 1975. godine, Serija A br. 18., str. 17., stav 34.). Prema tome, taj izraz podrazumijeva, a to slijedi iz cilja i svrhe člana 8. (član 8.) - da u unutrašnjem pravu mora postojati mjera pravne zaštite od proizvoljnog miješanja javnih vlasti u prava zaštićena stavom 1. (član 8.-1.) (vidjeti Izveštaj Komisije, stav 121.). Opasnost od proizvoljnosti je očigledna posebno tamo gdje se ovlašćenja izvršne vlasti ostvaruju u tajnosti. Država je opravdano primijetila da zahtjevi Konvencije posebno u pogledu predvidljivosti, ne mogu biti potpuno isti u posebnom kontekstu presretanja komunikacija radi policijske istrage, i tamo gdje je cilj relevantnog zakona uvođenje ograničenja za ponašanje pojedinaca. Konkretno, zahtjev u pogledu predvidljivosti ne može značiti da pojedincu treba da bude omogućeno da predvidi kada će vlasti presretati njegove komunikacije ne bi li tome prilagodio svoje ponašanje. Ipak, zakon mora biti u dovoljnoj mjeri jasno formulisan da građanima pruži odgovarajuću indiciju o tome u kakvim okolnostima i pod kojim uslovima javne vlasti imaju pravo da pribjegnu tom tajnom i potencijalno opasnom miješanju u pravo na poštovanje privatnog života i prepiske.

81. Bez sumnje, postojanje nekog zakona koji dodjeljuje prava za presretanje zvaničnih poruka da bi se pomoglo policiji u njihovoj funkciji istrage i otkrivanja zločina može biti "neophodno u nekom demokratskom društvu" (...) radi sprečavanja nereda ili zločina", u okviru značenja stava 2. člana 8. (član 8.-2.) (vidjeti, *mutatis mutandis*, gore navedenu presudu *Klass i drugi*, Serija A br. 28., str. 23., stav 48.). Sud prihvata, na primjer, tvrdnju u Zvaničnom vladinom izvještaju (u stavu 21.) da u Velikoj Britaniji "povećanje zločina i naročito rast organizovanog zločina, povećana rafiniranost kriminalaca i lakoća i brzina kojom se oni mogu kretati oko su načini telefonsko presretanje prijeko potrebnim alatom u istrazi i sprečavanju ozbiljnog zločina". Međutim, izvršavanje takvih ovlašćenja, zbog njegove svojstvene tajnosti, nosi sa sobom opasnost zloupotrebe neke vrste, to jest potencijalno lake u pojedinačnim slučajevima i može imati štetne posljedice za neko demokratsko društvo u cjelini (*ibid.*, str. 26., stav 56.). Pošto je to tako, rezultirajuće miješanje se može smatrati kao "neophodno u nekom demokratskom društvu" ako poseban, usvojeni sistem tajne prismotre sadrži odgovarajuće garancije protiv zloupotrebe (*ibid.*, str. 23, stavovi 49.-50.)."

6.2.1.3. U predmetu *Kenedi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹² Evropski sud je izrazio stav da pojedinac može tvrditi da je došlo do miješanja kao rezultat pukog postojanja zakona koji u izuzetnim okolnostima dozvoljava mjere tajnog nadzora, s obzirom na dostupnost pravnih lijekova na nacionalnom nivou i rizik od primjene mjera tajnog nadzora nad njim:

"124. Ne treba gubiti iz vida posebne razloge koji opravdavaju udaljavanje Suda, od opšteg pristupa koji negira pojedincima pravo da zakon ospore *in abstracto*, u predmetima koji se odnose na mjere tajnog nadzora. Glavni

10 Presuda od 6. septembra 1978. godine, predstavka broj 5029/71.

11 Presuda od 2. avgusta 1984. godine, predstavka broj 8691/79.

12 Presuda, od 18. maja 2010. godine, predstavka broj 26839/05.

razlog je bio taj da se osigura da tajnost takvih mjera ne dovede do toga da se te mjere u praksi ne mogu preispitati i da budu van nadzora nacionalnih pravosudnih organa i suda (vidi *Klass i drugi*, st. 34. i 36.). Kako bi se procjenilo, u konkretnom slučaju, da li pojedinac ima pravo da tvrdi da je žrtva povrede izazvane samim postojanjem tajnih mjera ili propisa koji dozvoljava mjere tajnog nadzora, Sud mora imati u vidu dostupnost pravnih lijekova na domaćem nivou i rizik da su mjere tajnog nadzora bile na njemu primijenjene. Ako ne postoji mogućnost osporavanja navodne primjene mjera tajnog nadzora na nacionalnom nivou, ne može se reći da je neopravdana široko rasprostranjena sumnja i zabrinutost javnosti da postoji zloupotreba ovlaštenja tajnog nadzora. U takvim slučajevima, čak i onda gdje je stvarni rizik nadzora mali, postoji veća potreba za pažljivom ocjenom od strane ovog Suda.”

6.2.1.4. U novijem predmetu *Dragojević protiv Hrvatske*¹³ Evropski sud je ponovio stav da domaći zakon mora biti dovoljno jasan kako bi se pojedincu jasno ukazalo na to u kojim okolnostima i pod kojim uslovima tijela javne vlasti imaju ovlaštenje za preduzimanje mjere presretanja telefonske komunikacije:

78. Sud ponavlja da su telefonski razgovori obuhvaćeni pojmovima „privatni život“ i „dopisivanje“ u smislu člana 8. Nadzor nad njima predstavlja miješanje u ostvarivanje prava pojedinca iz člana 8. (vidi *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, od 2. avgusta 1984. godine, stav 64., Serija A br. 82).

79. Takvo je miješanje opravdano u smislu stava 2. člana 8. samo ako je „u skladu sa zakonom“, teži jednom ili više legitimnih ciljeva navedenih u stavu 2. i ako je „nužno u demokratskom društvu“ kako bi se postigao taj cilj ili ciljevi (vidi, među nizom predmeta, *Kvasnica protiv Slovačke*, broj 72094/01., stav 77., od 9. juna 2009. godine).

80. Izraz „u skladu sa zakonom“ na osnovu člana 8. stava 2. u načelu zahtijeva, prvo, da sporna mjera imao određeni osnov u domaćem propisu; takođe se odnosi i na kvalitet predmetnog propisa koji treba biti u skladu s vladavinom prava i dostupan licu na koje se odnosi koje mora, štaviše, moći predvidjeti posljedice za sebe, kao da mjera mora biti u skladu s vladavinom prava (vidi, npr. *Kruslin protiv Francuske*, od 24. aprila 1990. godine, stav 27., Serija A br. 176-A). 81. Posebno u kontekstu tajnih mjera nadzora poput presretanja komunikacije, uslov pravne „predvidivosti“ ne može značiti da bi pojedinac trebao biti u stanju predvidjeti kad će vlasti vjerovatno presresti njegovu komunikaciju kako bi u skladu s tim mogao prilagoditi svoje ponašanje. Međutim, kad se ova ovlaštenja izvršavaju u tajnosti, opasnost od proizvoljnosti je očigledna. Prema tome, domaći zakon mora biti dovoljno jasan u svom izrazu kako bi se pojedincu jasno ukazalo na to u kojim okolnostima i pod kojim uslovima tijela javne vlasti imaju ovlaštenje posegnuti za takvim mjerama (vidi, npr. *Malone*, citirano gore, stav 67.; *Huvig protiv Francuske*, od 24. aprila 1990. godine, stav 29., Serija A br. 176-B; *Valenzuela Contreras protiv Španije*, od 30. jula 1998. godine, stav 46., *Izveštaj o presudama i odlukama* 1998-V; *Weberi Saravia protiv Njemačke* (odluka), broj 54934/00., stav 93., ECHR2006 XI; i *Bykov protiv Rusije* [VV], broj 4378/02., stav 76., od 10. marta 2009. godine).

6.3. Evropski sud je u svojoj praksi primjene člana 8. Evropske konvencije, u materijalnopravnom smislu, utvrdio principe prema kojima miješanje u pravo na privatnost, primjenom mjera tajnog nadzora zahtijeva:

- a) zakonom definisane kategorije lica nad kojima se ta mjera, na osnovu odluke suda, može primijeniti i proceduru za primjenu mjere;
- b) preciziranje krivičnih djela za koja se može primijeniti mjera tajnog nadzora;
- c) trajanje mjere, sankcija za prekoračenje i zloupotrebu u primjeni mjere i postupak za sudsku zaštitu lica na koja se mjera primjenjuje i
- d) poštovanje načela srazmjernosti–između povrede (intenziteta zadiranja) prava i sloboda lica pri primjeni ovih mjera i težine krivičnog djela u čijem otkrivanju i dokazivanju se one primjenjuju.

6.3.1. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi da, iako se u članu 8. Evropske konvencije ne pominje riječ telefon, telefonska komunikacija predstavlja aspekt “privatnog života” i “prepiske”¹⁴, odnosno da presretanje telefonskih komunikacija koje preduzme neki organ javne vlasti država članica predstavlja oblik miješanja u pravo na poštovanje nečije prepiske. Zakoni koji dopuštaju javnim vlastima da tajno presrijeću telefonske komunikacije, po shvatanju Evropskog suda, samom činjenicom svog postojanja, mogu biti tretirani kao “prijetnja” i smatrati se miješanjem u pravo na poštovanje prepiske i privatnosti¹⁵. Evropski sud ne pravi razliku oko toga čiji se telefon koristi za snimanje, ili praćenje telefonskih razgovora, ili za čiji telefon je vezan prislušni uređaj. Pitanje je samo da li lice može legitimno tvrditi da je žrtva prisluškivanog, ili na drugi način praćenog telefonskog razgovora. Takvo miješanje, u smislu člana 8. stav 2. Evropske konvencije opravdano je samo ako je „u skladu sa zakonom“, teži jednom ili više legitimnih ciljeva navedenih u stavu 2. i „nužno je u demokratskom društvu“. Određenje „u skladu sa zakonom“ na osnovu odredbe člana 8. stav 2. Evropske konvencije, u načelu, po ocjeni Evropskog suda, zahtijeva, prvo, da sporna mjera ima određeni osnov u domaćem propisu; da se odnosi na kvalitet predmetnog propisa koji treba biti

13 Presuda, od 15. januara 2015. godine, zahtjev broj 68955/11.

14 *Klas protiv Njemačke*, op. cit.

15 *Klas protiv Njemačke*, op. cit.; *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1984); i *Tejlor-Sabori protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (2002).

u skladu s vladavinom prava, da je dostupan licu na koje se odnosi koje može predvidjeti posljedice za sebe i da mjera mora biti u skladu s vladavinom prava¹⁶. Miješanje će se smatrati *“neophodnim u demokratskom društvu”* ako je legitiman cilj koji odgovara hitnoj društvenoj potrebi i ako je proporcionalno legitimnom cilju koji se želi postići.

6.4. Osporena odredba člana 159. stav 1. Zakonika nalazi se u dijelu 9. Zakonika, pod nazivom *“Mjere tajnog nadzora - Vrste mjera tajnog nadzora i uslovi za njihovu primjenu”*. Odredbom člana 157. stav 1. tačka 1. Zakonika propisano je da ako postoje osnovi sumnje da je neko lice samo ili u saučesništvu sa drugim izvršilo, vrši ili se priprema za vršenje krivičnih djela iz člana 158. ovog zakonika, a na drugi način se ne mogu prikupiti dokazi ili bi njihovo prikupljanje zahtijevalo nesrazmjerni rizik ili ugrožavanje života ljudi, prema tim licima može se odrediti: *“tajni nadzor i snimanje telefonskih razgovora i drugih komunikacija na daljinu”*.

6.4.1. Osporenim dijelom odredbe člana 159. stav 1. Zakonika, u suštini, propisano je: da se, ako postoje osnovi sumnje da je neko lice samo ili u saučesništvu sa drugim izvršilo, vrši ili se priprema za vršenje krivičnih djela, a okolnosti slučaja ukazuju da će se sa najmanje povreda prava na privatnost prikupiti dokazi, prema tim licima mogu odrediti mjere tajnog nadzora, iz člana 157. stav 2. ovog zakonika (1. *simulirana kupovina predmeta ili lica i simulirano davanje i primanje mita*; 2. *pružanje simuliranih poslovnih usluga ili sklapanje simuliranih pravnih poslova*; 3. *osnivanje fiktivnog privrednog društva*; 4. *praćenje prevoza i isporuke predmeta krivičnog djela*; 5. *snimanje razgovora uz prethodno informisanje i saglasnost jednog od učesnika razgovora*; 6. *angažovanje prikrivenog isljednika i saradnika*) za vršenje krivičnih djela iz člana 158. ovog zakonika (1. *za koja se može izreći kazna zatvora u trajanju od deset godina ili teža kazna*; 2. *sa elementima organizovanog kriminala*; 3. *prouzrokovanje lažnog stečaja, zloupotreba procjene, primanje mita, davanje mita, protivzakoniti uticaj, zloupotreba službenog položaja, kao i zloupotreba ovlašćenja u privredi i prevara u službi za koja je propisana kazna zatvora od osam godina ili teža kazna*; 4. *otmica, iznuda, ucjena, posredovanje u vršenju prostitucije, prikazivanje pornografskog materijala, zelenaštvo, utaja poreza i doprinosa, krijumčarenje, nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija, napad na službeno lice u vršenju službene dužnosti, sprječavanje dokazivanja, kriminalno udruživanje, odavanje tajnih podataka, povreda tajnosti postupka, pranje novca, falsifikovanje novca, falsifikovanje isprave, falsifikovanje službene isprave, pravljenje, nabavljanje i davanje drugom sredstava i materijala za falsifikovanje, učestvovanje u stranim oružanim formacijama, dogovaranje ishoda takmičenja, nedozvoljeno držanje oružja i eksplozivnih materija, nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi i 5. protiv bezbjednosti računarskih podataka), na obrazloženi predlog ovlašćenog policijskog službenika ili po službenoj dužnosti, pisanom naredbom koju određuje državni tužilac.*

6.4.2. Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 159. stav 1. Zakonika, u dijelu koji glasi: *“mjere iz člana 157. stav 2. ovog Zakonika, na obrazloženi predlog ovlašćenog policijskog službenika ili po službenoj dužnosti, pisanom naredbom određuje državni tužilac”*, nije u saglasnosti s odredbama člana 42. stav 2. Ustava i člana 8. stav 2. Evropske konvencije.

6.4.2.1. Naime, propisivanje osporenim dijelom odredbe člana 159. stav 1. Zakonika da mjeru iz odredbe člana 157. stav 2. ovog zakonika, koja se odnosi na *„snimanje razgovora uz prethodno informisanje i saglasnost jednog od učesnika razgovora”* pisanom naredbom određuje državni tužilac, na obrazloženi predlog ovlašćenog policijskog službenika, ili po službenoj dužnosti, po ocjeni Ustavnog suda, iako ima legitiman cilj (*sprječavanje nereda ili kriminala*), nije u saglasnosti sa načelom sudskog nadzora, iz odredbe 42. stav 2. Ustava. Odredbama člana 42. Ustava garantovana je nepovredivost tajnosti pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava opštenja (stav 1.), od koje se može odstupiti samo na osnovu odluke suda, radi vođenja krivičnog postupka ili iz razloga bezbjednosti Crne Gore (stav 2.), odnosno da garantovanje prava na tajnost (...) nije usmjereno ka potpunoj zabrani mogućnosti tajnog prikupljanja podataka, već uspostavljanju balansa između interesa bezbjednosti i potrebe zaštite pojedinca od nedopuštenog miješanja u njegovu privatnost. Prema Ustavu sudovi su samostalni i nezavisni u svom radu i sude na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora (član 118. st 1. i 2.). Odredbom člana 134. Ustava ustanovljen je položaj i nadležnost Državnog tužilaštva, kao samostalnog državnog organa koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih dela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti. Saglasno odredbi Amandmana X stav 1. na Ustav poslove Državnog tužilaštva vrše rukovodioci državnih

¹⁶ Presuda *Kruslin protiv Francuske*, od 24. aprila 1990. godine, stav 27., Serija A, broj 176-A.

tužilaštava i državni tužioci. Iz navedenog, po ocjeni Ustavnog suda, dalje proizilazi da je funkcija sudova isključivo suđenje, da je sadržina te funkcije donošenje sudskih odluka, odnosno da sud rešava sudske sporove onako kako je izričito ili prećutno propisano pravnim normama zakona, a da je Državno tužilaštvo u organizacionom smislu poseban samostalni državni organ, dok je u funkcionalnom smislu ono nosilac posebnih ovlašćenja, koja su, saglasno zakonu, u neposrednoj vezi sa suđenjem.

6.4.2.2. Međutim, osporenim odredbom člana 159. stav 1. Zakonika, u dijelu koji glasi: *“mjere iz člana 157. stav 2. ovog Zakonika na obrazloženi predlog ovlašćenog policijskog službenika ili po službenoj dužnosti, pisanom naredbom određuje državni tužilac”*, zakonodavac je, po nalaženju Ustavnog suda, pitanje organa koji je ovlašćen za odobravanje odstupanja od tajnosti nepovredivosti telefonskog razgovora uredio na način koji nije u saglasnosti s odredbom člana 42. stav 2. Ustava. Naime, iz navedene odredbe člana 42. stav 2. Ustava proizilazi da je sud jedini organ koji može dozvoliti odstupanja od nepovredivosti tajnosti pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava opštenja, a ne Državno tužilaštvo, niti bilo koji drugi državni organ, odnosno da je pitanje organa koji je ovlašćen za odobravanje primjene ove mjere *materia constitutionis* i da ne može biti predmet zakonskog uređivanja (*materia legis*). Nasuprot tome, zakonodavac je ovlašćenje organa (suda) za odobravanje primjene ove mjere, koje je *expressis verbis* utvrđeno odredbom člana 42. stav 2. Ustava prenio na državnog tužioca, odnosno uredio na način koji nije u saglasnosti s Ustavom.

6.4.2.3. Propisujući osporenim odredbom člana 50. stav 6. Zakona da *“mjere iz člana 157. stav 2. ovog Zakonika, na obrazloženi predlog ovlašćenog policijskog službenika ili po službenoj dužnosti, pisanom naredbom određuje državni tužilac”*, zakonodavac je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio načelo nepovredivosti tajnosti pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava opštenja, iz odredaba člana 42. Ustava i člana 8. stav 1. Evropske konvencije, kojom je svakom zajemčeno pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. Ustavni sud je, takođe, ocijenio da je osporenim odredbom člana 159. stav 1. Zakonika, u dijelu koji glasi: *“mjere iz člana 157. stav 2. ovog Zakonika, na obrazloženi predlog ovlašćenog policijskog službenika ili po službenoj dužnosti, pisanom naredbom određuje državni tužilac”*, povrijeđeno i načelo jedinstva pravnog poretka, iz odredbe člana 145. Ustava, koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, a time i načelo vladavine prava, kao najviše vrijednosti ustavnog poretka (član 1. stav 2.). Ustavni sud je, stoga, utvrdio da odredba člana 159. stav 1. Zakonika, u dijelu koji glasi: *“mjere iz člana 157. stav 2. ovog Zakonika, na obrazloženi predlog ovlašćenog policijskog službenika ili po službenoj dužnosti, pisanom naredbom određuje državni tužilac”*, nije u saglasnosti s odredbama člana 42. stav 2. Ustava i člana 8. stav 2. Evropske konvencije i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredbe člana 159. stav 1. Zakonika o krivičnom postupku (*“Službeni list Crne Gore”*, br. 57/09., 49/10. i 35/15.), u dijelu koji glasi: *“mjere iz člana 157. stav 2. ovog Zakonika, na obrazloženi predlog ovlašćenog policijskog službenika ili po službenoj dužnosti, pisanom naredbom određuje državni tužilac”*, i o objavljivanju ove Odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-I br. 5/13 od 26. februara 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 28/18.

Zakon o izmirenju obaveza prema radnicima Kombinata aluminijuma koji su, usled stečaja preduzeća, ostvarili pravo na penziju

Zakonodavac je predmetnim zakonom, bez ustavnopravno prihvatljivih razloga, propisao razlike u ostvarivanju prava unutar iste grupe lica – radnika Kombinata aluminijuma Podgorica kojima je prestao radni odnos usljed stečaja, a koji saglasno odredbama čl. 97 i 98 Zakona o radu imaju jednako pravo na otpremninu u slučaju stečaja poslodavca.

Riječju, takvo zakonsko propisivanje Ustavni sud je ocijenio diskriminatorским, jer je zaposlene kojima prije ostvarivanja prava na penziju nijesu isplaćene odgovarajuće otpremnine doveo u privilegovan položaj u odnosu na sve ostale zaposlene koji su, u skladu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, po drugim osnovima ili pod drugim uslovima ostvarili pravo na penziju i otpremninu.

Istovremeno, ovim zakonskim rješenjem je narušen i ustavni princip o jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz odredbe člana 17 stav 2 Ustava, s aspekta posebnosti (položaja) adresata Zakona, koje podrazumijeva jednakost prava i obaveza u istovjetnom ili bitno sličnom pravnom položaju i sličnim činjeničnim okolnostima.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

ODLUKU

I UKIDA SE Zakon o izmirenju obaveza prema radnicima Kombinata aluminijuma koji su, usled stečaja preduzeća, ostvarili pravo na penziju („Službeni list Crne Gore”, broj 42/15.) i prestaje da važi danom objavljivanja ove Odluke.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore”.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda, U-I br.11/16, 12/17 i 13/17., od 29. novembra 2017. godine, po inicijativama koje su podnijeli: Radovan Jelušić, Rajko Šaranović, Milan Jelušić, iz Podgorice, Sindikat DOO »Prerada Aluminijuma« i Sindikat DOO »Kovačnica«, Kombinata aluminijuma Podgorica, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti Zakona, označenog u izreci.

2. Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore nijesu dostavile odgovor, odnosno mišljenje na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Odredbama osporenog Zakona propisano je:

“Član 1.

Ovim zakonom uređuje se isplata otpremnina radnicima Kombinata aluminijuma AD Podgorica (u daljem tekstu: KAP) koji je uveden u postupak prodaje kroz stečaj, a kojima prije ostvarivanja prava na penziju nijesu isplaćene odgovarajuće otpremnine.

Član 2.

Pravo na otpremnine iz člana 1. ovog zakona imaju radnici KAP-a kojima nije isplaćena otpremnina u skladu sa socijalnim programom Vlade Crne Gore.

Član 3.

Visina pripadajuće otpremnine definiše se shodno važećem socijalnom programu koji je sačinjen za radnike KAP-a.

Član 4.

Sredstva u iznosu od 5.450.000,00 eura (pet miliona četristo pedeset hiljada eura) za realizaciju ovog zakona obezbijediće se u budžetu Crne Gore.

Član 5.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u “Službenom listu Crne Gore”.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenog Zakona, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 16. tačka 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 67.

Socijalno osiguranje zaposlenih je obavezno.

Država obezbjeđuje materijalnu sigurnost licu koje je nesposobno za rad i nema sredstva za život.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.”

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG - Međunarodni ugovori”, br. 9/03. i 5/05.):

“Član 14.

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.”

Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju:

“Član 1.

Opšta zabrana diskriminacije

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.”

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2. i član 145. Ustava) i podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. U pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. U području apstraktne kontrole ustavnosti, Ustavni sud je ovlašten da ocjenjuje saglasnost zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i to predstavlja okvir njegovog djelovanja, u smislu odredbe člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava. Iz citiranih odredaba Ustava, takođe, proizilazi ovlaštenje zakonodavca da uredi i druga pitanja od interesa za Crnu Goru, pa i pitanje ostvarivanja prava na isplatu neisplaćenih potraživanja zaposlenih, kojima je radni odnos prestao usljed pokretanja stečaja kod poslodavca i zaposlenih za čijim je radom prestala potreba zbog tehnoloških, ekonomskih i restrukturalnih promjena i da odredi krug lica na koje se zakon odnosi. Pri uređivanju tih odnosa zakonodavac je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju, to su opšta zabrana diskriminacije neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu i načelo jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz odredaba člana 8. stav 1. i člana 17. stav 2. Ustava, člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

6.1. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka (član 145. Ustava), koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, s obzirom na to da su prava po osnovu rada i pitanja njihovih ostvarivanja propisana sa više zakona.

6.1.1. Zakonom o radu¹⁷, koji je *sistemski* u oblasti radnih odnosa, uređen je opšti režim radnih odnosa, koji se u cjelosti ili djelimično odnosi na sve poslodavce i prava i obaveze zaposlenih, uređio prava i obaveze zaposlenih po osnovu rada, pa i uslove i način prestanka radnog odnosa zaposlenog. Zakonom je propisano da se prava i obaveze zaposlenih po osnovu rada, način i postupak njihovog ostvarivanja, podsticanje zapošljavanja i olakšavanje fleksibilnosti na tržištu rada uređuju ovim zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu (član 1. Zakona). Odredbom člana 97. stav 1. Zakona (Poglavlje V - Zaštita zaposlenih u slučaju stečajnog postupka) propisano je da pravo na neisplaćena potraživanja kod poslodavca nad kojim je pokrenut stečajni postupak, u skladu sa ovim zakonom ima zaposleni koji je bio u radnom odnosu na dan pokretanja stečajnog postupka u periodu za koji se ostvaruju prava utvrđena ovim zakonom. Saglasno odredbama člana 98. Zakona, zaposleni ima pravo na isplatu: zarade i naknade zarade za vrijeme odsustvovanja sa rada zbog privremene spriječenosti za rad po propisima o zdravstvenom osiguranju, koju je bio dužan da isplati poslodavac, u skladu s ovim zakonom, za svaki mjesec za koji nije isplaćena za period od šest mjeseci prije otvaranja stečaja; naknadu štete za neiskorišćeni godišnji odmor usljed krivice poslodavca, za kalendarsku godinu u kojoj je pokrenut stečajni postupak, ako je to pravo imao prije pokretanja stečajnog postupka; otpremninu zbog odlaska u penziju u kalendarskoj godini u kojoj je pokrenut stečajni postupak, ako je pravo na penziju ostvario prije pokretanja stečajnog postupka; naknadu štete na osnovu odluke suda donijete u kalendarskoj godini u kojoj je pokrenut stečajni postupak, zbog povrede na radu ili profesionalnog oboljenja, ako je ta odluka postala pravosnažna prije pokretanja stečajnog postupka i pravo na uplatu doprinosa za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje, iz stava 1. tačka 1. ovog člana, u skladu sa propisima o obaveznom penzijskom i invalidskom osiguranju. Odredbom člana 123. Zakona propisano je da novčana potraživanja iz rada i po osnovu rada ne zastarijevaju.

6.1.2. Zakonom o stečaju¹⁸ uređeni su uslovi, način pokretanja i sprovođenja stečaja. Stečaj se, u smislu ovog zakona, sprovodi bankrotstvom i reorganizacijom, s tim što bankrotstvo podrazumijeva namirenje povjerilaca prodajom imovine stečajnog dužnika i prodajom stečajnog dužnika kao pravnog lica, a reorganizacija namirenje povjerilaca prema usvojenom planu reorganizacije redefinisanjem dužničko-povjerilačkih odnosa, promjenom pravnog položaja dužnika ili na drugi način predviđen planom reorganizacije (član 1.). Odredbom člana 75. Zakona propisano je da pravne posljedice otvaranja stečajnog postupka nastupaju danom objavljivanja oglasa o otvaranju postupka na oglasnoj tabli suda, ako ovim zakonom nije drukčije određeno. Otvaranjem stečajnog postupka otkazuju se ugovori o radu koje je stečajni dužnik zaključio sa zaposlenima, a odluku o otkazu ugovora o radu donosi stečajni upravnik (član 79. tač. 1. i 2. Zakona).

6.1.3. Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju¹⁹, koji je *sistemski* u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, zakonodavac je uređio sistem penzijskog i invalidskog osiguranja, prava i obaveze po tom osnovu, uslove i način za njihovo ostvarivanje, sistem finansiranja i druga pitanja od značaja za uređivanje ove oblasti. Odredbom člana 197. stav 1. Zakona o dopuni Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju²⁰ propisano je da, izuzetno od člana 17. ovog zakona, osiguranik kome je u aluminijumskoj industriji prestao radni odnos zbog uvođenja stečaja stiče pravo na starosnu penziju ako ima navršenih 30 godina staža osiguranja.

6.1.4. Iz odredbe člana 16. tačka 5. Ustava, kojom je propisano da se zakonom u skladu sa Ustavom uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru, proizilazi pravo zakonodavca da pojedina specifična pitanja iz nekog pravnog područja posebnim (specijalnim) zakonom uredi na poseban način, drugačije od pravnog uređenja koje u istom pravnom području postoji u opštem zakonu - ako time želi ostvariti određeni legitimni cilj odnosno ako za takvo zakonsko rješenje ima objektivno i razumno opravdanje. U tom smislu i pod tim pretpostavkama utvrđivanje prava ili ograničavanje pojedinih prava posebnim zakonom, koja

17 „Službeni list Crne Gore”, br. 49/08., 26/09., 59/11., 66/12. i 31/14.

18 „Službeni list Crne Gore”, br. 1/11 i 53/16.

19 „Službeni list Republike Crne Gore”, br. 54/03., 39/04., 79/04. i 47/07. i »Službeni list Crne Gore«, br. 79/08., 14/10., 78/10., 34/11., 66/12., 38/13., 61/13., 60/14., 10/15, 42/16 i 55/16.

20 „Službeni list Crne Gore”, broj 38/13.

u opštem zakonu nijesu (ili nijesu na jednak način) data, može biti ustavnopravno prihvatljivo ako je propisano pravo ili ograničavajuća mjera srazmjerna potrebi za ostvarivanje cilja, uvažavajući granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. Saglasno tome zakonodavac je donio Zakon o izmirenju obaveza prema radnicima Kombinata aluminijuma koji su, usled stečaja preduzeća, ostvarili pravo na penziju²¹ (kao *lex specialis*), radi ostvarivanja posebnih prava koja pripadaju adresatima tog Zakona.

7. Osporenim Zakonom zakonodavac je uredio isplatu otpremnina radnicima Kombinata aluminijuma AD Podgorica koji je uveden u postupak prodaje kroz stečaj, a kojima prije ostvarivanja prava na penziju nijesu isplaćene odgovarajuće otpremnine (član 1.). Pravo na otpremnine, prema tom zakonu, imaju radnici KAP-a kojima nije isplaćena otpremnina u skladu sa socijalnim programom Vlade Crne Gore (član 2. Zakona). Visina pripadajuće otpremnine definiše se shodno važećem socijalnom programu koji je sačinjen za radnike KAP-a (član 3.), a sredstva za realizaciju ovog zakona u iznosu od 5.450.000,00 € obezbijediće se u budžetu Crne Gore (član 4).

7.1. Odredbama osporenog Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, narušeni su ustavni principi o opštoj zabrani diskriminacije, po bilo kom osnovu i jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz odredaba člana 8. stav 1. i člana 17. stav 2. Ustava, člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

7.1.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda, iako diskriminatorne osnove nijesu *expressis verbis* navedene u Ustavu. Određenje diskriminacije, kao i diskriminatorne osnove u crnogorskom pravu sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije («Službeni list Crne Gore», br. 46/10., 18/14 i 42/17.) i obuhvataju sve diskriminatorne osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije. U tom smislu, odredbama člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije propisano je da je diskriminacija svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, (...), kao i drugim ličnim svojstvima i da neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od osnova iz stava 2 ovog člana. Odredbom člana 2.a stav 1. tačka 1. tog zakona propisano je da se neće smatrati diskriminacijom stavljanje u nepovoljniji položaj lica odnosno grupe lica u odnosu na druga lica: kad je takvo postupanje propisano zakonom radi (...) zaštite prava i sloboda drugih, ako su upotrijebljena sredstva primjerena i nužna za postizanje nekog od tih ciljeva u demokratskom društvu i srazmjerna cilju koji takvim mjerama treba postići. Iz načela jednakosti, garantovanog odredbom člana 17. stav 2. Ustava, za donosioca propisa, takođe, proizlazi obaveza zabrane proizvoljnog postupanja, odnosno obaveza strogog vezanja načelom srazmjernosti u slučaju različitog tretiranja lica ili grupe lica, po ličnim svojstvima, koja se nalaze u istoj ili sličnoj pravnoj ili činjeničnoj situaciji.

7.1.2. Ustavni sud je u ovom predmetu imao u vidu i relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava, koji je u brojnim slučajevima izrazio stav o značenju načela zabrane diskriminacije, iz člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

7.1.3. U predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*²² Evropski sud je, u vezi određenja pojma "diskriminacija", istakao da ona ima ekstenzivnije polje primjene u odnosu na bilo koje pravo koje je garantovano unutrašnjim pravnim normama:

»42. Sud ponavlja da diskriminacija znači različito tretiranje lica koja se nalaze u sličnoj situaciji bez objektivnog i razumnog opravdanja. »Nepostojanje objektivnog i razumnog opravdanja «znači da sporna razlika ne slijedi» legitiman cilj «ili da nema »razumnog odnosa proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se želi postići« (vidjeti, među ostalim izvorima, *Andrejeva protiv Letonije* [GC], broj 55707/00., stav 81., od 18. februara 2009. godine). Polje slobodne procjene neke države ugovornice u ovoj oblasti će varirati u zavisnosti od okolnosti,

21 Zakon je donijela Skupština Crne Gore 25. saziva, na petoj sjednici prvog redovnog (proljećnog) zasjedanja u 2015. godini, 16. jula 2015. godine, na osnovu člana 82. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore i Amandmana IV stav 1. na Ustav Crne Gore. Zakon je objavljen u «Službenom listu Crne Gore», broj 42/15., a stupio je na snagu 6. avgusta 2015. godine.

22 Presuda, od 22. decembra 2009. godine, aplikacije br. 27996/06. i 34836/06.

predmeta i pozadine slučaja (*ibid.*, tačka 82.).

53. Sud napominje da, dok član 14. Konvencije zabranjuje diskriminaciju u pogledu uživanja »prava i sloboda priznatih Konvencijom«, član 1. Protokola broj 12. proširuje opseg zaštite na »sva prava predviđena zakonom«. On na taj način uvodi generalnu zabranu diskriminacije.

55. Pojam diskriminacije je dosljedno tumačen u jurisprudenciji Suda u odnosu na član 14. Konvencije. Jurisprudencija osobito jasno precizira da »diskriminacija« označava različito postupanje bez objektivnog i razumnog opravdanja prema licima koja su se našla u sličnom položaju (vidjeti tačke 42.-44. gore i navedene izvore). Autori su koristili isti termin, diskriminacija, u članu 1. Protokola broj 12. bez obzira na razlike u širini opsega između ovih odredaba, značenje ovog pojma u članu 1. Protokola broj 12. trebalo je biti identično tumačenju iz člana 14. (vidjeti Obrazloženje (*Explanatory Report*) uz Protokol broj 12., tačka 18.). Sud, prema tome, ne vidi razlog da odstupa od utvrđenog tumačenja »diskriminacije«, navedenog gore u tekstu, u primjeni istog pojma prema članu 1. Protokola broj 12. (u vezi sa sudskom praksom UN Komiteta za ljudska prava u pogledu člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, odredbe koja je slična, ali ne i identična – članu 1. Protokola broj 12. uz Konvenciju, vidjeti Nowak, *Komentari CCPR*, Izdavači N.P. Engel, 2005., strana 597.-634.).»

7.1.4. U predmetu *Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*²³ (1985.) Evropski sud je ponovio mjerila koja se primjenjuju za ocjenu o tome je li »razlika u postupanju« opravdana ili ne u smislu člana 14. Konvencije:

»72. U smislu člana 14. razlika u postupanju (*difference of treatment*) bit će diskriminatorska ako »nema nikakvo objektivno i razumno opravdanje«, što znači ako ne postoji »legitiman cilj «ili ako ne postoji »razuman odnos srazmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se nastoji postići«(…).«

7.1.5. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi da Evropski sud za ljudska prava diskriminaciju označava kao različit tretman istih ili sličnih slučajeva, kada za to nema razumnog i objektivnog opravdanja, odnosno ako ne postoji legitiman cilj kome se teži, ili ne postoji srazmjera (proporcionalnost) između cilja i načina na koji se ovaj legitimni cilj želi postići. Prema praksi Evropskog suda, analiza načela (ne) diskriminacije upućuje na potrebu istraživanja tri uslova da bi se utvrdilo da li je ovo načelo povrijeđeno. Prvi uslov za postojanje diskriminacije jeste postojanje sličnih, odnosno uporedivih činjeničnih situacija i jednakog ili različitog postupanja. Drugi uslov jeste da se razlika u pravnom postupanju vrši na osnovu određene statusne pripadnosti pojedinca, odnosno da pojedinac treba da bude žrtva manje povoljnog tretmana zbog svoje statusne pripadnosti. Treći uslov je ispitivanje da li je različito pravno postupanje u sličnim činjeničnim okolnostima, odnosno jednako postupanje u značajno različitim okolnostima, razumno i opravdano. Različito pravno postupanje, prema shvatanju Evropskog suda, može se objektivno i razumno opravdati kad ima legitimni cilj i kad su sredstva koja se pri tom primjenjuju razumno srazmjerna legitimnom cilju koji se želi postići.

7.1.6. Iz Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju proizilazi da se osiguranicima po osnovu rada, zavisno od dužine ulaganja i visine osnovice na koju je plaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje obezbjeđuju prava za slučaj starosti, invalidnosti i tjelesnog oštećenja i da osiguranik stiče pravo na starosnu penziju kad navrši 67 godina života i najmanje 15 godina penzijskog staža, odnosno kad navrši 40 godina staža osiguranja. Odredbom člana 197.j stav 1. Zakona o dopuni tog zakona propisano je da, izuzetno od člana 17. ovog zakona, osiguranik kome je u aluminijumskoj industriji prestao radni odnos zbog uvođenja stečaja stiče pravo na starosnu penziju ako ima navršenih 30 godina staža osiguranja. Zakonom o radu uređen je opšti režim radnih odnosa, koji se u cjelosti ili djelimično odnosi na sve poslodavce i zaposlene, prava i obaveze zaposlenih po osnovu rada, pa i uslovi i način prestanka radnog odnosa zaposlenog. Odredbama člana 97. do 101. Zakona o radu (Poglavlje V) uređena je zaštita zaposlenih u slučaju stečajnog postupka. Odredbom člana 97. stav 1. Zakona propisano je da pravo na neisplaćena 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. Zaposleni, saglasno odredbama člana 98. Zakona o radu, ima pravo na isplatu: (...); otpremnine zbog odlaska u penziju u kalendarskoj godini u kojoj je pokrenut stečajni postupak.

7.1.7. Nasuprot opštim principima propisanim Zakonom o radu, o zaštiti zaposlenih u slučaju stečajnog postupka, zakonodavac je osporenim odredbom člana 1. Zakona radnicima Kombinata aluminijuma AD Podgorica, koji je uveden u postupak prodaje kroz stečaj, a kojima prije ostvarivanja prava na penziju nijesu isplaćene odgovarajuće otpremnine utvrdio pravo na isplatu otpremnine. Naime, po nalaženju Ustavnog

23 Presuda od 28. maja 1985., zahtjevi br. 9214/80., 9473/81. i 9474/81.

suda, ovlašćenje zakonodavca da zakonom propiše pravo na otpremninu radnicima koji su zbog stečaja otišli u penziju, kao vid zaštite u slučaju prestanka radnog odnosa, ne podrazumjeva da se to pravo odnosi samo na jednu kategoriju radnika, odnosno na radnike kojima prije ostvarivanja prava na penziju nijesu isplaćene otpremnine, odnosno otpremnina u skladu sa socijalnim programom Vlade Crne. Nesporno je, po ocjeni Ustavnog suda, da pravni položaj radnika kojima je prestao radni odnos otvaranjem stečajnog postupka nad poslodavcem, u konkretnom slučaju Kombinatorum aluminijuma, koji su pod posebnim uslovima, shodno odredbi člana 197.j stav 1. Zakona o dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, sa 30 godina staža osiguranja ostvarili pravo na penziju, ima svoje posebnosti. Međutim, utvrđivanje prava na isplatu otpremnine radnicima Kombinata aluminijuma Podgorica, van radnopravne regulative, koje je zasnovano na njihovom posebnom pravnom položaju (prodaja Kombinata kroz stečaj), po ocjeni Ustavnog suda, mora biti prihvatljivo sa stanovišta ustavnog i konvencijskog principa nediskriminacije, iz odredaba člana 8. Ustava i člana 14. Evropske Konvencije i srazmjerno opštim socijalnim i ekonomskim prilikama države, saglasno principima države socijalne pravde zasnovane na vladavini prava iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava.

7.1.8. Pri tome, osporena razlika u povoljnijem položaju radnika Kombinata aluminijuma AD Podgorica, u postupku ostvarivanja prava na otpremninu, po ocjeni Ustavnog suda je diskriminatorna, nije zasnovana na objektivnom i razumnom opravdanju (*justification test*), jer zakonom nije utvrđen legitimni cilj i razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići. Utvrđivanjem, osporenim odredbom člana 1. Zakona, prava na isplatu otpremnine radnicima Kombinata aluminijuma AD Podgorica kojima prije ostvarivanja prava na penziju nijesu isplaćene odgovarajuće otpremnine, i ostalih radnika koji su eventualno dobili otpremninu po drugim osnovima, po ocjeni Ustavnog suda, uspostavljena je razlika između radnika Kombinata, koja nema objektivno i razumno opravdanje, jer radnici KAP-a na koje se odnose odredbe osporenog Zakona, kao i svi ostali zaposleni, saglasno odredbama člana 97. i 98. Zakonu o radu, imaju jednako pravo na otpremninu u slučaju stečaja poslodavca.

7.1.9. Polazeći od ustavnih i konvencijskih okvira i navedene prakse Evropskog suda, Ustavni sud je ocijenio da osporena odredba člana 1. Zakona sadrži diskriminatorna ograničenja u odnosu na Ustav Crne Gore, i u smislu u kojem Evropski sud za ljudska prava tumači diskriminaciju, jer je radnike Kombinata aluminijuma AD Podgorica, kojima prije ostvarivanja prava na penziju nijesu isplaćene odgovarajuće otpremnine, doveo u privilegovan položaj u odnosu na sve ostale radnike koji su ispunili uslove za starosnu penziju prema propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju. Različito propisivanje u sličnim činjeničnim okolnostima, utvrđeno osporenim odredbama Zakona, Ustavni sud je ocijenio diskriminatornim sa stanovišta navedenog ustavnog i konvencijskog principa, iz odredaba člana 8. stav 1. Ustava i člana 14. Evropske konvencije. Osporene odredbe Zakona, po nalaženju Ustavnog suda, mogu se dovesti u pitanje i u odnosu na ustavno načelo jednakosti pred zakonom, iz odredbe člana 17. stav 2. Ustava, s aspekta posebnosti (položaja) adresata Zakona. Ustavom zajamčena jednakost svih pred zakonom podrazumijeva jednakost prava i obaveza u istovjetnom pravnom položaju. Po ocjeni Ustavnog suda, u konkretnom slučaju, zakonodavac je predmetnim Zakonom, bez ustavnopravno prihvatljivih razloga, propisao razlike u ostvarivanju prava unutar iste grupe lica-radnika Kombinata aluminijuma Podgorica kojima je prestao radni odnos uslijed stečaja, a kojima prije ostvarivanja prava na penziju nijesu isplaćene odgovarajuće otpremnine i radnika koji su, u skladu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju pod drugim osnovima ili uslovima ostvarili pravo na penziju i otpremninu i te subjekte doveo u međusobno nejednak položaj.

8. Osporenim odredbom člana 1. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, narušen je ustavni princip vladavine prava iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava.

8.1. Princip vladavine prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka Crne Gore, ostvaruje se primjenom i zaštitom načela saglasnosti pravnih propisa. Ono podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. Pri tom se regularnost ne zahtijeva samo u formalno-pravnom, već i u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu. Propis mora biti jasan i precizan, u skladu sa posebnošću materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni propisa, odnosno uklanjanju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju.

8.1.1. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz člana 1. stav 2. Ustava, traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze, kako bi se prema njima mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti, te predvidjeti posljedice svog ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme moraju se smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, pa i prava na isplatu otpremnine zbog odlaska u penziju, kao jednog od prava iz radnog odnosa, jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo načelo pravne sigurnosti kao dio načela vladavine prava.

8.1.2. Ustavni sud je utvrdio da je osporena odredba člana 1. Zakona, kojom je propisano: „uređuje se isplata otpremnina radnicima Kombinata aluminijuma AD Podgorica koji je uveden u postupak prodaje kroz stečaj, a kojima prije ostvarivanja prava na penziju nijesu isplaćene odgovarajuće otpremnine“, u nomotehničkom i sadržinskom smislu neprecizna, jer sadrži niz nejasnoća, posebno kad je riječ o datumu utvrđivanja, odnosno ostvarivanja prava na otpremninu (datum i osnov prestanka radnog odnosa (...), kao i na koje radnike Kombinata aluminijuma se odnosi pravo na isplatu otpremnine (radnike KAP-a i/ili radnike zavisnih društva Kombinata aluminijuma, DOO “Prerada” i DOO “Kovačnica”), što je, po nalaženju Ustavnog suda, osnovni preduslov za utvrđivanje ovog prava, čime se omogućava neprihvatljivo područje arbitrarnosti organa koji učestvuju u postupku sprovođenja Zakona. Takođe, iz sadržine osporene odredbe člana 3. Zakona, kojom je propisano da će se visina pripadajuće otpremnine definisati shodno važećem socijalnom programu koji je sačinjen za radnike KAP-a, proizilazi da iznos otpremnine može biti utvrđen u različitoj (povoljnijoj ili nepovoljnijoj) visini za radnika. S obzirom na to da je navedeno pravo utvrđeno Zakonom, Ustavni sud je ocijenio da je zakonodavac bio obavezan da u potpunosti uredi, odnosno konkretizuje, uslove, način i postupak izvršenja i organe koji će da obezbijede jednaku primjenu prava na otpremninu za sve bivše radnike Kombinata aluminijuma Podgorica, na koje se odnosi Zakon. Odredbe koje dopuštaju neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta, po ocjeni Ustavnog suda, ne mogu se smatrati odredbama koje su zasnovane na načelu vladavine prava. Iz navedenih razloga, Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe čl. 1. i 3. Zakona nijesu u saglasnosti s odredbama člana 8. stav 1., člana 17. stav 2. Ustava, člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

8.1.3. Imajući u vidu da su odredbe čl. 2., 4. i 5. Zakona, kojima je propisano, da pravo na otpremnine imaju radnici KAP-a kojima nije isplaćena otpremnina u skladu sa socijalnim programom Vlade Crne Gore; da će se sredstava za realizaciju ovog zakona u iznosu od 5.450.000,00 € obezbijediti u budžetu Crne Gore i da Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u »Službenom listu Crne Gore“ u neposrednoj korelaciji s osporenim odredbama čl. 1. i 3. Zakona, da predstavljaju njihovu dalju normativnu razradu, u smislu realizacije, i da te odredbe ne mogu samostalno pravno egzistirati, Ustavni sud je ukinuo i te odredbe Zakona, odnosno Zakon u cjelini.

9. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja Zakona o izmirenju obaveza prema radnicima Kombinata aluminijuma koji su, usled stečaja preduzeća, ostvarili pravo na penziju i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-I br. 11/16, 12/17 i 13/17 od 27. marta 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 32/18.

Zakon o lokalnim komunalnim taksama

Uvođenjem takse samo za držanje predmeta (brenti, gatera i cirkulara za rezanje građe) od strane njihovih vlasnika, zakonodavac je prekoračio svoje ovlaštenje iz odredbe člana 142 stav 3 Ustava i povrijedio ustavna načela vladavine prava i saglasnosti pravnih propisa (član 1 stav 2 i član 145 Ustava).

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE:

I1. odredba člana 3. tačka 7. Odluke o lokalnim komunalnim taksama („Službeni list Republike Crne Gore - Opštinski propisi“, broj 13/07. i „Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi“, broj 2/07.)²⁴, koju je donijela Skupština opštine Berane i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke i

I2. odredba člana 3. tačka 8. Zakona o lokalnim komunalnim taksama („Službeni list Republike Crne Gore“, broj 27/06.) i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“.

Obrazloženje

I1. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 64/12, od 4. oktobra i 29. novembra 2017. godine, po inicijativi Mikosava Boškovića, advokata, iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 3. tačka 7. Odluke, označene u izreci.

1.1. Navedenim rješenjem Ustavni sud je, saglasno odredbama člana 150. stav 3. Ustava, člana 55. alineja 2., člana 59. i člana 61. Zakona o Ustavnom sudu, bez sprovođenja prethodnog postupka, sâm pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti odredbe člana člana 3. tačka 8. Zakona, označenog u izreci, s obzirom na to da je ta odredba u vezi s osporenim odredbom člana 3. tačka 7. Odluke, za koju je Ustavni sud, u ovom predmetu, pokrenuo postupak za ocjenu njene ustavnosti i zakonitosti.

2. Skupština Crne Gore i Skupština opštine Berane nijesu dostavile odgovor, na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka

3. Osporenim odredbom Odluke propisano je:

„Član 3. tačka 7.

Lokalne komunalne takse u Opštini Berane uvode se za:
Držanje brenti, gatera i cirkulara za rezanje građe.”

3.1. Odredbom Zakona, za koje je Ustavni sud sam pokrenuo postupak propisano je:

„Član 3. tačka 8.

Lokalne komunalne takse mogu se uvesti za:
8) držanje brenti, gatera i cirkulara za rezanje građe.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 3. tačka 7. Odluke, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da odredba člana 3. tačka 8. Zakona nije u saglasnosti s Ustavom Crne Gore i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

”Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 16. tač. 1. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

- 1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 17. stav 1.

Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.

Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.

Član 58. st. 1. i 2.

Jemči se pravo svojine.

Niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu.

Član 142.

Država se finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda.

Svako je dužan da plaća poreze i druge dažbine.

Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tač. 1. i 2.

Ustavni sud odlučuje:

- 1) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.
- 2) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Član 150. stav 3.

Ustavni sud može i sâm pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore”, broj 11/15.):

”Član 30. stav 2. tačka 1.

Podnesci kojima se pokreće postupak pred Ustavnim sudom su:

1) inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

Član 33.

Ustavni sud dostavlja primjerak predloga, inicijative, ustavne žalbe i žalbe učesnicima u postupku i određuje im rok za dostavljanje potrebne dokumentacije, podataka i obaveštenja, kao i odgovora, odnosno mišljenja na navode i dokaze koji su sadržani u tim podnescima.

Izuzetno, podneske iz stava 1. ovog člana Ustavni sud neće dostavljati na odgovor, odnosno mišljenje ako utvrdi da ne postoje procesne pretpostavke za pokretanje, odnosno vođenje postupka.

Član 36. tač. 1. i 2.

Postupak se smatra pokrenutim danom:

- 1) podnošenja predloga, ustavne žalbe, odnosno žalbe Ustavnom sudu,
- 2) donošenja rješenja Ustavnog suda o pokretanju postupka po inicijativi za ocjenu saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno po inicijativi za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom.

Član 55. alineja 2.

Ustavni sud može sam pokrenuti postupak za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, naročito kad se:

- u toku postupka za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom postavi pitanje ustavnosti, odnosno zakonitosti drugih odredaba ili drugih propisa koje su u vezi sa odredbama koje su predmet ocjene.

Član 59.

U postupku za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, Ustavni sud nije ograničen predlogom, odnosno inicijativom.

Član 61.

Ako se radi o inicijativi iz člana 30. stav 2. tačka 1. ovog zakona, Ustavni sud može odmah donijeti rješenje o pokretanju postupka bez sprovođenja postupka iz člana 33. ovog zakona.”

Zakona o finansiranju lokalne samouprave („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 42/03. i 44/03. i „Službeni list Crne Gore“, 5/08., 74/10., 1/15., 78/15., 3/16. 30/17. i 92/17.):

“Član 5. stav 1. tačka 4.

Sopstveni prihodi opštine su:

4) lokalne komunalne takse, u skladu sa posebnim zakonom.”

Zakona o lokalnim komunalnim taksama (“Službeni list Republike Crne Gore“, broj 27/06.):

“Član 2.

Lokalne komunalne takse uvodi lokalna samouprava svojim propisom.

Prihodi od lokalnih komunalnih taksa pripadaju budžetu opštine.

Član 3. tačka 8.

Lokalne komunalne takse mogu se uvesti za:

8) držanje brenti, gatera i cirkulara za rezanje građe;

Član 5.

Obveznik lokalne komunalne takse je korisnik prava, predmeta i usluga za čije je korišćenje propisano plaćanje takse.

Taksena obaveza nastaje danom početka korišćenja prava, predmeta ili usluge za čije je korišćenje propisano plaćanje lokalne komunalne takse.

Član 6.

Lokalna komunalna taksa za osnove iz člana 3. ovog zakona može se utvrđivati prema korisnoj površini, vremenu korišćenja ili određivati u fiksnom iznosu.

Lokalne komunalne takse iz stava 1. ovog člana mogu se utvrđivati u različitoj visini zavisno od vrste djelatnosti, površine, lokacije, odnosno zona u kojima se nalaze objekti, predmeti, odnosno vrše usluge za koje je propisano plaćanje takse.

Član 7.

Propisom opštine kojim se uvode lokalne komunalne takse, utvrđuju se taksene olakšice i način plaćanja taksenih obaveza, ako ovim zakonom nije drukčije propisano.”

Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (»Službeni list SCG-Međunarodni ugovori«, br. 9/03. i 5/05.):

“Član 1.

Zaštita imovine

Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.”

11. (...).

12. U postupku ocjene ustavnosti odredbe člana 3. tačka 8. Zakona Ustavni sud je odredbe Ustava o ličnim pravima i slobodama i odredbe o principima ekonomskog uređenja države sagledao kao jedinstvenu cjelinu, odnosno kao jednako vrijedna Ustavom zaštićena dobra. Poreska vlast države (član 142. Ustava) pretpostavlja njeno pravo da uvodi, utvrđuje i naplaćuje poreze i druge javne dažbine od fizičkih i pravnih lica koja se nalaze pod njenim fiskalnim suverenitetom. Načelo opštosti iz odredbe člana 142. stav 1. Ustava, prema nalaženju Ustavnog suda, zahtijeva da se porezi, kao i druge dažbine, određuju generalno za sva lica unaprijed, a ne od slučaja do slučaja, odnosno selektivno prema pojedinim licima. Kao antipod poreskoj vlasti stoji poreska dužnost građana i pravnih lica, koja omogućava da se državi obezbijede poreski (fiskalni) prihodi, radi funkcionisanja države i obezbeđivanja javnih dobara. Građanima zakon pruža mogućnost da uživaju opštu korist od javnih dobara, obezbjeđuje njihova prava, garantuje slobode, ali ih, isto tako, sankcioniše za povrede zakona i drugih prinudnih propisa, pa tako i u slučajevima neispunjavanja obaveza. S obzirom na to da sva lica u državi imaju pravo da koriste javna dobra, oni imaju i dužnost da, kroz plaćanje poreza i drugih dažbina, u koje spadaju i takse, obezbijede državi finansijska sredstva, kako bi “ponuda” tih javnih dobara od strane države mogla da bude efikasnija i što kvalitetnija, a sve u interesu tih lica – korisnika javnih dobara.

2.1. Polazeći od navedenih ustavnih principa Ustavni sud je utvrdio da je zakonodavac osporenim odredbom člana 3. tačka 8. Zakona kojom je uvedena taksa za držanje predmeta (*brenti, gatera i cirkulara za rezanje građe*) prekoračio svoja ovlašćenja iz odredbe člana 142. stav 3. Ustava i povrijedio načela vladavine prava i saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

2.2. Naime, iz navedene odredbe člana 142. stav 3. Ustava proizilazi da je zakonodavac ovlašćen da zakonom, kojim uređuje sistem lokalnih komunalnih taksa, propiše predmete ili usluge za čije je

korišćenje propisano plaćanje lokalne komunalne takse, kao i da odredi obveznike lokalnih komunalnih taksa. Takse, kao i porezi spadaju u fiskalne javne prihode, koji se obezbjeđuju neposrednim nametanjem obaveze plaćanja određene javne dažbine fizičkim i pravnim licima koja se nađu u zakonom predviđenoj situaciji, podvrgnutoj poreskoj jurisdikciji države. Dok kod poreza ne postoji bilo kakva specijalna usluga koju država zauzvrat daje obvezniku, taksa se plaća kao nadoknada za određenu uslugu koju neki državni organ (lokalna samouprava ili drugo pravno lice) pruža obvezniku. Ova činjenica predstavlja elementarnu karakteristiku takse, kao oblika javnih prihoda i omogućava da se precizno odredi razlika između taksa i drugih kategorija javnih prihoda, poreza i doprinosa. Sistem taksi, kao i sistem poreza, saglasno odredbama člana 142. Ustava, mora da počiva na poštovanju ustavnih načela (načelo *legaliteta* koje zahtijeva da se takse mogu uvoditi samo zakonom i načelo *opštosti* koje zahtijeva da se, kao porezi i ostali fiksni i javni prihodi, kao i taksene obaveze generalno, određuju za sve obveznike unaprijed, a ne od slučaja do slučaja, odnosno različito prema pojedinim obveznicima). Međutim, za razliku od poreza, koji predstavlja obavezno davanje "koje država ubira silom svog fiskalnog suvereniteta", takse karakteriše dobrovoljnost odnosno pravo lica (fizičkog i pravnog) da slobodno odlučuje koju će uslugu opterećenu taksenom obavezom koristiti. U tom smislu, Zakonom je propisano da je obveznik lokalne komunalne takse korisnik prava, predmeta i usluga za čije je korišćenje propisano plaćanje takse i da taksena obaveza nastaje danom početka korišćenja prava, predmeta ili usluge za čije je korišćenje propisano plaćanje lokalne komunalne takse (čl. 5. i 6.). Iako iz navedenih odredaba Zakona proizilazi da se taksa može propisati samo za korišćenje prava, predmeta ili usluga, ali ne i za pretpostavljeno korišćenje predmeta taksene obaveze, zakonodavac je odredbom člana 3. tačka 8. Zakona propisao da se taksa plaća za držanje „*brenti, gatera i cirkulara za rezanje građe*“. Uvodeći odredbom člana 3. tačka 8. Zakona taksu za pretpostavljenu uslugu, odnosno samo za „*držanje brenti, gatera i cirkulara za rezanje građe*“, a ne za stvarno korišćenje tih predmeta, zakonodavac je, po nalaženju Ustavnog suda, prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio načela vladavine prava i saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

2.3. Ustavni sud je utvrdio da je odredbom člana 3. tačka 8. Zakona povrijeđen i ustavni i konvencijski princip o zaštiti prava svojine (imovine), iz odredaba člana 58. st. 1. i 2. Ustava i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

2.3.1. Ustavom se jemči pravo svojine (član 58. stav 1.), a to pravo (imovina) uživa i zaštitu člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju. Suštinu prava svojine predstavlja mogućnost vlasnika (pravna i faktička) da vrši ovlašćenja koja čine sadržinu ovog prava (pravo držanja, pravo korišćenja i pravo raspolaganja). Svojina je tipično apsolutno pravo, jer djeluje prema svima ("erga omnes"), a to znači da niko ne može da uznemirava vlasnika u vršenju njegovog prava. Imovina (član 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju) je komplementaran i korelativan pojam sa svojinom i predstavlja skup svih prava i obaveza (stvarnih i obligacionih) koja pripadaju jednom licu (tj. vlasniku). Ustavno jemstvo prava svojine podrazumijeva obavezu države da pravo svojine štiti, odnosno da ga ne povrjeđuje u vršenju zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti, kao i da mu obezbijedi pravnu zaštitu za slučaj povrede. Sljedstveno tome, zakonodavac ne može da ukine pravo svojine, kao takvo, ali se zakonom ovo pravo može ograničiti, s obzirom na to da su ograničenja tog prava, saglasno odredbama člana 24. i člana 58. stav 2. Ustava, dopuštena, ukoliko to zahtijeva javni interes i ako su propisana zakonom.

2.3.2. Član 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju garantuje pravo na imovinu (*possessions*), na način da svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine i da niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava (stav 1.). Imovina, u smislu člana 1. Protokola broj 1, ima autonomno značenje koje nije ograničeno na vlasništvo materijalnih dobara (*ownership of physical goods*): određena druga prava i interesi koji konstituišu aktivu (*assets*) takođe se mogu smatrati »vlasničkim pravima« (*property rights*), a time i imovinom (*possessions*), u smislu te odredbe Evropske konvencije. Kada je riječ o imovinskom pravu, od značaja je da ono ima novčanu vrijednost, iako se u koncipiranju pojma vlasništva Evropski sud veoma često poziva na okolnosti konkretnog slučaja. Državi je ovim odredbama Evropske konvencije ostavljeno široko polje slobodne procjene, na način da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu različitih kazni, poreza i sl.

2.3.2.1. U predmetu *Iatridis protiv Grčke*²⁵ Evropski sud je izrazio stav da Evropska konvencija, kao cjelina, zahtijeva uspostavljanje ravnoteže između interesa zajednice i osnovnih svojinskih prava prilikom raspolaganja imovinom:

“55. Prema sudskoj praksi Suda, član 1. Protokola broj 1., koji u suštini jemči pravo na imovinu, sadrži tri različita pravila (vidi presudu u predmetu *James and Others v. the United Kingdom*, od 21. februara 1986. godine, Serija A br. 98-B, str. 29.-30., stav 37.); prvo pravilo, utvrđeno u prvoj rečenici prvog stava, opšte je prirode i znači načelo mirnog uživanja imovine. Drugo pravilo, sadržano u drugoj rečenici prvog stava odnosi se na oduzimanje imovine i podvrgava ga određenim uslovima. Treće pravilo, navedeno u drugom stavu priznaje da, između ostalog, države ugovornice imaju pravo nadzirati upotrebu imovine u skladu s opštim interesom. Drugo i treće pravilo tiču se posebnih slučajeva miješanja u pravo na mirno uživanje imovine i stoga ih treba tumačiti u svjetlu opšteg načela proglašenog u prvom pravilu.

58. Sud ponavlja kako je prvi i najvažniji zahtjev u članu 1. Protokola broj 1. taj da svako miješanje javne vlasti u mirno uživanje imovine treba biti zakonito.”

2.3.2.2. U predmetu *Jokela protiv Finske*²⁶ Evropski sud je ukazao na diskreciona ovlašćenja države u slobodnoj procjeni javnog interesa prilikom oduzimanja imovinskih prava:

“52. Sud ponavlja da se nacionalne vlasti, koje imaju neposredna saznanja o svom društvu i njegovim potrebama, u načelu nalaze u boljem položaju nego neki međunarodni sudija u pogledu ocjenjivanja šta je «u javnom interesu». U vršenju svoje ocjene u pitanjima koja proizlaze iz člana 1. Protokola broj 1., nacionalne vlasti, stoga, uživaju široku slobodu procjene (vidi, na primjer, naprijed navedenu presudu u predmetu *Fredin*, str. 17., stav 51.). Sud prihvata da se oduzimanje dijela imovine g. Jokele u svrhu sprovođenja cestovnog plana dogodilo u javnom interesu.”

2.3.2.3. U predmetu *Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva*²⁷ Evropski sud je istakao da taj sud zadržava pravo sudske kontrole miješanja države putem poreskih mjera u privatnu imovinsku sferu pojedinaca u konkretnim slučajevima, budući da je pravilna primjena člana 1. Protokola broj 1. predmet njegovog nadzora:

“59. Oporezivanje je u načelu miješanje u pravo garantovano prvim stavom člana 1. Protokola broj 1., jer konkretno lice lišava imovine, odnosno iznosa novca koji mora biti plaćen. Iako je to miješanje u principu opravdano, prema drugom stavu ovog člana, kojim je izričito uređen izuzetak u pogledu plaćanja poreza ili drugih doprinosa, pitanje je ipak sudske kontrole, jer pravilna primjena člana 1. Protokola broj 1. podliježe sudskom nadzoru (vidi, na primjer *Orion-Breclav S.R.O. protiv Češke Republike* (odluka), broj 43783/98., od 13. januara 2004. godine). (...)”

2.4. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi da član 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju državama priznaje pravo na preduzimanje neophodnih mjera da bi se obezbijedilo plaćanje poreza ili drugih dažbina ili kazni (kao dozvoljen vid kontrole korišćenja imovine). U ovoj oblasti, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, država uživa tzv. široko polje slobodne procjene, što joj daje dovoljno mogućnosti za uređivanje odnosa u poreskoj sferi, jer ostavlja određeno diskreciono pravo za ocjenu postojanja potrebe i neophodnosti ograničenja prava na imovinu. Miješanje države u pravo na mirno uživanje imovine, prema praksi Evropskog suda, dozvoljeno je samo ako su ispunjena kumulativno tri uslova: 1) mora biti propisano zakonom (tj. legalno); 2), mora biti u javnom ili opštem interesu (tj. legitimno) i 3) da je neophodno u demokratskom društvu, odnosno da je »razumno« i »srazmjerno« cilju koji se njime želi postići. Drugim riječima, miješanje države u pravo na mirno uživanje imovine smatraće se suprotnim načelima Konvencije ako nema objektivnog i razumnog opravdanja, ako ne teži legitimnom cilju ili ne postoji razumna srazmjernost između primijenjene mjere i cilja koji se njome nastoji postići. Ovo konkretno znači da se mora voditi računa o tome da li zakonska mjera kojom se ograničava imovinsko pravo predstavlja »poseban i pretjeran teret«, odnosno da li pravedna ravnoteža između zahtjeva opšteg interesa i prava pojedinca može biti postignuta »manje restriktivnim mjerama« kojima se ograničava imovinsko pravo.

2.4.1. Osnovne slobode i prava čovjeka i građanina, prema odredbama Ustava i Evropske konvencije, načelno su neograničene: puni obim njihovog ostvarivanja je pravilo, a ograničenje koje je određeno zakonom može biti samo izuzetak, koji se zasniva i na izričitom ustavnom ovlašćenju i na legitimnom cilju ograničavanja koji je određen Ustavom. Iz toga slijedi da ograničenja - osim što se moraju zasnivati na ustavnom ovlašćenju i slijediti Ustavom određene ciljeve - treba da su srazmjerna potrebama za ostvarenje tih ciljeva. To znači da ograničavajuća pravna pravila moraju biti prikladna za ostvarenje postavljenog legitimnog cilja, da ona ne smiju biti oštija (strožija) nego što je neophodno i da mora biti uspostavljena

25 Presuda od 25. marta 1999. godine, zahtjev broj 31107/96.

26 Presuda od 21. maja 2002. godine, zahtjev broj 28856/95.

27 Presuda Velikog vijeća Evropskog suda, od 20. aprila 2008. godine, zahtjev broj 13378/05.

ravnoteža između Ustavom zajamčenog subjektivnog prava pojedinca i interesa društvene zajednice (pravnog poretka). Svi državni organi, prema odredbama člana 24. Ustava, pa i zakonodavac, prilikom ograničavanja ljudskih prava i sloboda moraju da vode računa o: 1) suštini prava koje se ograničava, 2) važnosti svrhe ograničenja, 3) prirodi i obimu ograničenja, 4) o odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i 5) da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava. Ustavotvorac ovlašćuje zakonodavca da detaljnije reguliše ograničenja, ali ne i da sam propiše osnov za ograničenje, već je takvo ograničenje moguće samo ako to Ustav dopušta i u svrhe koje Ustav dopušta. Time je Ustavom jasno definisan princip proporcionalnosti (srazmjernosti), kao i mjerila kojima se, prije svega, Ustavni sud mora rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih prava u konkretnom predmetu.

2.4.2. Ocjenjujući odredbu člana 3. tačka 8. Zakona u kontekstu navedenih ustavnih i konvencijskih principa, Ustavni sud je ocijenio da je zakonodavac propisivanjem da se taksa plaća za držanje „*brenti, gatera i cirkulara za rezanje građe*“ ograničio pravo svojine-obveznika te komunalne takse na način koji nije u saglasnosti s odredbama člana 24. i člana 58. st. 1. i 2. Ustava.

2.4.3. Nesporno je, po ocjeni Ustavnog suda, da propisana taksa predstavlja miješanje države u pravo na imovinu obveznika, da je to miješanje propisano *ex lege* i da, saglasno odredbama 142. st. 1. i 2. Ustava i člana 18. Evropske konvencije²⁸, ima pretpostavljeni legitiman »javni interes«, koji podrazumijeva pravo države da nadzire korišćenje imovine, u skladu s opštim (javnim) interesom ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni, odnosno da uvede taksu kao javni prihod. Međutim, miješanje u pravo na imovinu, prema ocjeni Ustavnog suda, ne može se nametnuti zakonskom odredbom koja samo služi legitimnom cilju u javnom interesu, nego, takođe, mora imati razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti.

2.4.3.1. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je propisivanjem, odredbom člana 3. tačka 8. Zakona, obaveze vlasnicima *brenti, gatera i cirkulara za rezanje građe* da plate taksu samo za držanje tih predmeta, nezavisno od toga da li te predmete koriste ili ne, došlo do neproporcionalnog miješanja države u pravo na imovinu, odnosno da je tim adresatima Zakona nametnut pretjeran teret. Osporenim odredbom člana 3. tačka 8. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, nesrazmjerno je ograničeno pravo svojine vlasnika *brenti, gatera i cirkulara za rezanje građe*, zajemčeno odredbama člana 58. st. 1. i 2. Ustava, da bi se doprinijelo ostvarivanju prihoda jedinice lokalne samouprave, čime je zanemaren princip saglasnosti zakona s Ustavom, koji obavezuje zakonodavca da vodi računa o vrijednostima zajemčenim Ustavom. Ovlašćenje za uređivanje sistema lokalnih komunalnih taksa, po ocjeni Ustavnog suda, ne daje ovlaštenje zakonodavcu da derogira ustavno i konvencijsko pravo svojine (imovine), odnosno da uvede takva ograničenja tog prava (plaćanje takse samo za držanje predmeta) kojima ukida njegovu suštinu ili da ga pretvori u svoju suprotnost. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da osporeno ograničenje nije neophodno u demokratskom društvu i da se osporenim propisivanjem ne postiže pravična ravnoteža (balans) između cilja (*naplata takse, kao jedne od pretpostavki ostvarivanja uspješnog funkcionisanja jedinice lokalne samouprave*) i ograničenja prava na svojinu vlasnika *brenti, gatera i cirkulara za rezanje*. Polazeći od navedenih razloga, Ustavni sud je utvrdio da odredba člana 3. tačka 8. Zakona nije u saglasnosti s odredbama člana 24., člana 58. st. 1. i 2. Ustava i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju, koje se odnose na ograničenje ljudskih prava i sloboda i pravo svojine i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredaba člana 3. tačka 7. Odluke o lokalnim komunalnim taksama i člana 3. tačka 8. Zakona o lokalnim komunalnim taksama i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 64/12 od 27. marta 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 33/18.

28

“Ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena ovom Konvencijom neće se primjenjivati ni u koje druge svrhe sem onih zbog kojih su propisana.”

Zakon o parničnom postupku

Suprotno je ustavnom principu o jedinstvu pravnog poretka (član 145 Ustava) da se zakonom kojim se uređuje parnični postupak derogiraju pojedina zakonska rješenja (zastupnička prava punomoćnika) sadržana u sistemskom zakonu kojim se uređuje oblast stečajnog postupka.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba člana 98.a stav 2., u dijelu koji glasi: „u postupcima koji nastaju povodom stečajnog postupka kao i u postupcima koji su tekli prije otvaranja stečajnog postupka, a nastavljeni nakon otvaranja tih postupaka“, Zakona o parničnom postupku („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 22/04. i 76/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 48/15. i 51/17.) i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-I br. 1/16, od 26. februara 2018. godine, po inicijativi Senje Radović, iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredaba člana 98.a Zakona, označenog u izreci.

2. Skupština Crne Gore nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim odredbom Zakona propisano je:

„Član 98.a stav 2.

Po otvaranju postupka stečaja ili likvidacije u postupcima koji nastaju povodom stečajnog postupka, kao i u postupcima koji su tekli prije otvaranja stečajnog postupka, a nastavljeni nakon otvaranja tih postupaka, punomoćnici moraju da imaju punomoćje koje je izdao stečajni upravnik, odnosno likvidator.“

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 98.a stav 2. Zakona, u dijelu koji glasi: „u postupcima koji nastaju povodom stečajnog postupka, kao i u postupcima koji su tekli prije otvaranja stečajnog postupka, a nastavljeni nakon otvaranja tih postupaka“ utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

»Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 16. tač. 3. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje;

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 20.

Svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu.

Član 118. stav 2.

Sud sudi na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.«

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG -Međunarodni ugovori“, br. 9/03. i 5/05.):

»Član 13.

Pravo na djelotvorni pravni lijek

Svako kome su povrijeđena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.«

6. Iz citirane odredbe člana 145. Ustava proizilazi da se pravni poredak države temelji na hijerarhiji pravnih akata, čiju osnovu čini Ustav kao pravni akt najviše pravne snage. Načelom saglasnosti pravnih propisa utvrđena je suprematija Ustava i potvrđenih međunarodnih ugovora u odnosu na zakon i Ustava i zakona u odnosu na druge propise. Ovaj princip omogućava jedinstvenost i djelotvornost pravnog sistema i predstavlja jedan od bitnih elemenata ostvarivanja vladavine prava. Iz navedenih odredaba Ustava, takođe, proizilazi da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.), da Crna Gora jemči i štiti ljudska prava i slobode, da se zakonom, u skladu s Ustavom, uređuje nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje, pa i postupci pred sudovima, među kojima je i parnični postupak. To ovlašćenje daje mogućnost zakonodavcu da mijenja i dopunjava već postojeća zakonska rješenja, odnosno da ih, zavisno od različitih okolnosti, uredi na različite načine, pri tom ne zadirući u suštinu samog prava. Sloboda izbora normativnog okvira ili zakonodavnog modela parničnog postupka, po ocjeni Ustavnog suda, u isključivoj je nadležnosti zakonodavca. U tom smislu, isključivo je ovlašćenje zakonodavca da pojedine institute parničnog postupka propiše, zadrži ili promijeni. To ovlašćenje je usmjereno na donošenje objektivnih pravnih normi zakonske snage koje, po pravilu, pro futuro, od stupanja na snagu zakona, određuju sadržaj prava i njegove granice. Drugim riječima, uređenje tog postupka uvijek mora biti takvo da obezbjeđuje ostvarenje legitimnih ciljeva parničnog postupka, pravnu sigurnost objektivnog pravnog poretka, određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravnu izvjesnost normi. S ustavnopravnog aspekta obaveza je zakonodavca da pri uređivanju pojedinih instituta tog postupka uvaži zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti.

6.1. Saglasno ustavnim ovlašćenjima, zakonodavac je donio Zakon o parničnom postupku, kojim je uredio pravila postupka na osnovu kojih sud raspravlja i odlučuje u sporovima iz ličnih i porodičnih odnosa, iz radnih odnosa, kao i iz imovinskih i drugih građanskopravnih odnosa fizičkih i pravnih lica, osim ako su neki od navedenih sporova posebnim zakonom stavljeni u nadležnost drugog državnog organa (član 1.). Stranke mogu da preduzimaju radnje u postupku lično ili preko punomoćnika, ali sud može pozvati stranku koja ima punomoćnika da se pred sudom lično izjasni o činjenicama koje treba utvrditi u parnici (član 88. stav 1. Zakona). Punomoćnik može biti lice koje je potpuno poslovno sposobno, osim lica koja se bave nadripisarstvom (član 89. stav 1. Zakona). Radnje u postupku koje punomoćnik preduzima u granicama punomoćja imaju isto pravno dejstvo kao da ih je preduzela sama stranka (član 90. Zakona). Prema odredbama člana 92. Zakona, obim punomoćja određuje stranka, a stranka može ovlastiti punomoćnika da preduzima samo određene radnje ili da preduzima sve radnje u postupku. Odredbom člana 95. stav 1. Zakona propisano je da stranka izdaje punomoćje u pisanoj formi ili usmeno na zapisnik kod suda. Saglasno odredbama člana 97. st. 1. i 2. Zakona, stranka može u svako vrijeme da opozove punomoćje, a punomoćnik ga može u svako vrijeme otkazati, s tim što se opozivanje, odnosno otkaz punomoćja mora saopštiti sudu pred kojim se vodi postupak, pisano ili usmeno na zapisnik. Osporenim odredbama čl. 98. a Zakona propisano je da punomoćje koje je izdalo pravno lice prestaje prestankom tog pravnog lica ili nastupanjem pravnih posljedica otvaranja stečajnog postupka ili postupka likvidacije i da po otvaranju postupka stečaja ili likvidacije u postupcima koji nastaju povodom stečajnog postupka, kao i u postupcima koji su tekli prije otvaranja stečajnog postupka, a nastavljeni nakon otvaranja tih postupaka, punomoćnici moraju da imaju punomoćje koje je izdao stečajni upravnik, odnosno likvidator.

6.1.1. Iz navedenih odredaba Zakona o parničnom postupku proizilazi da je u dispoziciji stranke da, ukoliko sama ne preduzima radnje u postupku, može izabrati lice koje će je zastupati u postupku kao punomoćnik i da određuje obim punomoćja. Stranka može ovlastiti punomoćnika da preduzima samo određene radnje ili da preduzima sve radnje u postupku. Radnje u postupku koje punomoćnik preduzima

u granicama punomoćja imaju isto pravno dejstvo kao da ih je preduzela sama stranka. Stranke mogu da preduzimaju radnje u postupku lično ili preko punomoćnika koji mora biti lice koje je potpuno poslovno sposobno, osim lica koja se bave nadripisarstvom. Stranka u svako vrijeme može opozvati punomoćje, a punomoćnik ga može u svako vrijeme otkazati. Opozivanje, odnosno otkaz punomoćja mora se saopštiti sudu pred kojim se vodi postupak, pismeno ili usmeno na zapisnik. Punomoćje prestaje, između ostalog, ostvarenjem cilja za koji je izdato (parnično punomoćje prestaje okončanjem parnice), voljom stanke (opozivom) ili voljom punomoćika (otkazom), smrću fizičkog lica koje je izdalo punomoćje, proglašenjem tog lica za umrlo ili gubitkom poslovne sposobnosti, prestankom zastupane stranke koja je pravno lice, kao i otvaranjem stečaja ili likvidacije.

6.1.2. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca predloga u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka utvrđeno odredbom člana 145. Ustava, s obzirom na to da je pravni režim sprovođenja stečajnog postupka sistemski uređen Zakonom o stečaju²⁹.

6.1.2.1. U tom smislu, Zakonom o stečaju uređeni su: uslovi, način pokretanja i sprovođenja stečaja (član 1. stav 1.). Odredbom člana 2. stav 1. Zakona propisano je da se stečajni postupak sprovodi radi kolektivnog namirenja povjerilaca stečajnog dužnika, ako ima imovine stečajnog dužnika za njihovo namirenje, unovčenjem te imovine i podjelom prikupljenih sredstava povjeriocima. Odredbom člana 9. Zakona propisano da je stečajni postupak dvostepen, osim ako je ovim zakonom isključen pravni lijek. Odredbom člana 19. tačka 1. Zakona propisano je da se protiv rješenja u stečajnom postupku može izjaviti žalba nadležnom sudu, u roku od osam dana. Prema odredbama člana 20. st. 1. i 2. Zakona, stečajni dužnik, povjerilac ili lice koje ima pravni interes može, u roku od osam dana od dana saznanja za radnju stečajnog upravnika, ako ovim zakonom nije drukčije određeno, da podnese sudu prigovor na svaku radnju koju izvrši stečajni upravnik ili da podnese zahtjev za prinudno izvršenje radnje koju je na osnovu ovog zakona trebao da preduzme, a nije je preduzeo. Odredbom člana 76. stav 1. Zakona propisano je da danom otvaranja stečajnog postupka prestaju zastupnička i upravljačka prava izvršnog direktora, zastupnika i punomoćnika, kao i organa upravljanja stečajnog dužnika i da ta prava prelaze na stečajnog upravnika, osim prava na podnošenje žalbe na rješenje o otvaranju stečajnog postupka kao i pravo na podnošenje izjave o reorganizaciji. Saglasno odredbi člana 90. Zakona, u trenutku nastupanja pravnih posljedica otvaranja stečajnog postupka prekidaju se svi sudski i upravni postupci u odnosu na stečajnog dužnika i njegovu imovinu.

6.2. Ustavni sud je utvrdio da je zakonodavac osporenim odredbom člana 98.a stav 2., Zakona u dijelu koji glasi: *“u postupcima koji nastaju povodom stečajnog postupka, kao i u postupcima koji su tekli prije otvaranja stečajnog postupka, a nastavljeni nakon otvaranja tih postupaka, “prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio ustavni princip o jedinstvu pravnog poretka, iz odredbe člana 145. Ustava.*

6.2.1. Naime, iz odredbe člana 76. stav 1. Zakona o stečaju, koji je sistemski u oblasti stečajnog postupka, pored ostalog, *expressis verbis* proizilazi da zastupnička prava (...) prestaju, odnosno prelaze na stečajnog upravnika danom otvaranja stečajnog postupka. Međutim, osporenim odredbom člana 98.a stav 2. Zakona o parničnom postupku zakonodavac je propisao da punomoćnici moraju da imaju punomoćje koje je izdao stečajni upravnik, odnosno likvidator *“i u postupcima koji nastaju povodom stečajnog postupka, kao i u postupcima koji su tekli prije otvaranja stečajnog postupka, a nastavljeni nakon otvaranja tih postupaka”*, čime je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio svoja ovlašćenja, odnosno drugačije uredio pitanje zastupničkih prava u toku stečajnog postupka od načina utvrđenog odredbom člana 76. stav 1. Zakona o stečaju, iz koje proizilazi da danom otvaranja stečajnog postupka prestaju zastupnička prava punomoćnika. Kako je, nasuprot toj odredbi Zakona o stečaju, osporenim odredbom člana 98.a stav 2. Zakona o parničnom postupku izdavanje punomoćja u stečajnom postupku *“vezano”* za postupke koji nastaju: *povodom stečajnog postupka, kao i za postupke koji su tekli prije otvaranja stečajnog postupka, a nastavljeni nakon otvaranja tih postupaka*, zakonodavac je, po nalaženju Ustavnog suda, povrijedio i ustavni princip iz odredbe člana 145. Ustava, o jedinstvu pravnog poretka.

6.2.1.1. Ovlašćenje zakonodavca da, saglasno odredbi člana 16. tačka 3. Ustava, zakonom uredi način osnivanja, organizaciju i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje, pa i parnični postupak, po ocjeni Ustavnog suda, podrazumijeva donošenje zakona

kojim se na generalan i apstraktan način određuju prava i obaveze subjekata na koje se zakon primjenjuje. Međutim, to ne znači da zakonodavac može na osnovu slobodne procjene donositi zakone po sopstvenom nahođenju, koji podrazumijevaju derogaciju načela i principa utvrđenih Ustavom i sistemskim zakonima za određenu oblast. Po nalaženju Ustavnog suda, jedinstvo pravnog poretka podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, što načelno isključuje mogućnost da se zakonom kojim se uređuje jedna oblast derogiraju (ili dopunjavaju) pojedina zakonska rješenja sadržana u sistemskom zakonu koji uređuje tu oblast. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporena odredba člana 98. a stav 2., u dijelu koji glasi: *“u postupcima koji nastaju povodom stečajnog postupka, kao i u postupcima koji su tekli prije otvaranja stečajnog postupka, a nastavljani nakon otvaranja tih postupaka”*, Zakona nije u saglasnosti s odredbom člana 145. Ustava i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredbe člana 98.a stav 2. Zakona o parničnom postupku, u dijelu koji glasi: *„u postupcima koji nastaju povodom stečajnog postupka kao i u postupcima koji su tekli prije otvaranja stečajnog postupka, a nastavljani nakon otvaranja tih postupaka”*, i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-I br. 1/16 od 26. juna 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 62/18.

Zakon o stečaju

Zarade zaposlenih ostvarene prije pokretanja stečajnog postupka predstavljaju privilegovani, prioritetni dug koji se, u slučaju stečaja poslodavca, mora isplatiti u cjelini prije ostalih potraživanja redovnih povjerilaca (član 11 Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 95 o zaštiti zarada), te zakonodavac ne može, suprotno pravnom principu „prior tempore potior iure” (raniji u vremenu, „jači” u pravu), bez ustavnopravno prihvatljivih razloga, uspostaviti povoljniji položaj za potraživanja države po osnovu svih javnih prihoda prije otvaranja stečajnog postupka.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE odredbe člana 55. stav 1. tačka 1. alineja 1., u dijelu koji glasi: „i to najviše do visine 24 prosječne bruto zarade u Crnoj Gori na dan otvaranja stečajnog postupka”, tačka 2., u dijelu koji glasi: „kao i potraživanja po osnovu svih javnih prihoda prije otvaranja stečajnog postupka” i tačka 3., u dijelu koji glasi: „uključujući i potraživanja povjerilaca preko iznosa iz stava 1. tač. 1. i 2. ovog člana”, Zakona o stečaju („Službeni list Crne Gore”, br. 1/11. i 53/16.) i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore”.

Obrazloženje

I1. Rješenjem Ustavnog suda U-I broj 29/17, od 30. januara 2018. godine, po inicijativi NVO Udruženja manjinskih akcionara AD „Radoje Dakić”, u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredaba člana 55. stav 1. tačka 1. alineja 1., u dijelu koji glasi: „i to najviše do visine 24 prosječne bruto zarade u Crnoj Gori na dan otvaranja stečajnog postupka”, tačka 2., u dijelu koji glasi: „kao i potraživanja po osnovu svih javnih prihoda prije otvaranja stečajnog postupka” i tačka 3., u dijelu koji glasi: „uključujući i potraživanja povjerilaca preko iznosa iz stava 1. tač. 1. i 2. ovog člana” Zakona, označenog u izreci.

2. Skupština Crne Gore nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

„Član 55.

(1) Isplatni redovi se razvrstavaju u tri isplatna reda:

1) u prvi isplatni red spadaju:

- neisplaćene bruto zarade zaposlenih i bivših zaposlenih, u iznosu osnovnih zarada, koje su ostvarili kod poslodavca i to najviše do visine 24 prosječne bruto zarade u Crnoj Gori na dan otvaranja stečajnog postupka, sa kamatom od dana dospijeca do dana otvaranja stečajnog postupka;

- potraživanja zaposlenih, prije i poslije podnošenja predloga za pokretanje stečajnog postupka na ime povreda na radu kod stečajnog dužnika;

2) u drugi isplatni red spadaju potraživanja, po osnovu doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih i bivših zaposlenih, koja nijesu svrstana u prvi isplatni red, kao i potraživanja po osnovu svih javnih prihoda prije otvaranja stečajnog postupka;

3) u treći isplatni red spadaju potraživanja ostalih stečajnih povjerilaca, uključujući i potraživanja povjerilaca preko iznosa iz stava 1. tač. 1. i 2. ovog člana.

(2) Potraživanja stečajnih povjerilaca koji su se prije pokretanja stečajnog postupka saglasili da budu namireni tek nakon punog namirenja potraživanja jednog ili više stečajnih povjerilaca namiruju se nakon punog namirenja trećeg isplatnog reda sa pripadajućim kamatama.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 55. stav 1. tačka 1. alineja 1., u dijelu koji glasi: „i to najviše do visine 24 prosječne bruto zarade u Crnoj Gori na dan otvaranja stečajnog

postupka", tačka 2., u dijelu koji glasi: "kao i potraživanja po osnovu svih javnih prihoda prije otvaranja stečajnog postupka" i tačka 3., u dijelu koji glasi: "uključujući i potraživanja povjerilaca preko iznosa iz stava 1. tač. 1. i 2. ovog člana" Zakona, utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

"Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 16. tač. 3. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 24

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.

Član 58. st. 1. i 2.

Jemči se pravo svojine.

Niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu.

Član 64. stav 1.

Zaposleni imaju pravo na odgovarajuću zaradu.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima."

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", br. 9/03 i 5/05.):

"Član 14.

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status".

Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju:

"Član 1.

Zaštita imovine

Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni"

Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju:

"Član 1.

Opšta zabrana diskriminacije

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1."

Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ("Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori", broj 7/71):

Član 6. stav 1.

1. Države članice ovog pakta priznaju pravo na rad, koje obuhvata pravo koje ima svaka osoba na mogućnost zarađivanja kroz slobodno izabran ili prihvaćen rad, i preduzimaju odgovarajuće mjere za očuvanje ovog prava.

Član 7. (a) (i) i (ii)

Države članice ovog pakta priznaju pravo koje ima svaka osoba da se koristi pravičnim i povoljnim uslovima za rad koji posebno osiguravaju:

a) nagradu koja minimalno osigurava svim radnicima:

i) pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad iste vrijednosti bez ikakve razlike; posebno, žene moraju imati garanciju da uslovi njihovog rada nijesu gori od uslova koje koriste muškarci i primaju istu nagradu kao oni za isti rad;

ii) pristojan život za njih i njihovu porodicu u skladu s odredbama ovog pakta³⁰.

Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 95 o zaštiti zarada³⁰:

“Član 11.

1. Radnicima u slučaju stečaja ili sudske likvidacije preduzeća garantovati položaj privilegovanih povjerilaca s obzirom na neisplaćene zarade za rad za period prije stečaja ili sudske likvidacije, kako je to propisano nacionalnim zakonodavstvom i drugim propisima.

2. Zarade radnika koje predstavljaju privilegovani dug moraju se isplatiti u cjelini prije ostalih potraživanja redovnih povjerilaca.

3. Prioritet takvih potraživanja određuje se nacionalnim zakonodavstvom.”

Izmijenjene Evropske socijalne povelje (“Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori”, broj 6/09.):

“Pravo radnika na zaštitu njihovih potraživanja u slučaju insolventnosti njihovog poslodavca

Član 25.

Da bi se obezbijedilo djelotvorno uživanje prava radnika na zaštitu njihovih potraživanja u slučaju insolventnosti njihovog poslodavca, Ugovorne strane preuzimaju obavezu da potraživanja radnika koja proizilaze iz ugovora o zaposlenju ili odnosa zaposlenja, budu garantovana od strane odgovarajuće ustanove ili nekim drugim efikasnim oblikom zaštite.”

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2. i član 145. Ustava) i podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. U pravnom poretку utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. Iz Ustava, takođe, proizilazi da je zakonodavac ovlašćen da uredi način osnivanja, organizaciju i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru, pa i pitanje stečaja, odnosno stečajnog postupka. Ovlašćenje za uređivanje stečajnog postupka, saglasno odredbi člana 16. tačka 5. Ustava, podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način određuju prava i obaveze u pogledu pravnih pitanja, koja se, u smislu Ustava, smatraju pitanjima od interesa za Crnu Goru. Ono je usmjereno na donošenje objektivnih pravnih normi zakonske snage koje, po pravilu, *pro futuro*, od stupanja na snagu zakona, određuju sadržaj prava i njegove granice. Pri uređivanju tih pitanja, zakonodavac je dužan uvažiti granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to su: načelo vladavine prava, zabrana diskriminacije, jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, pravo svojine i pravo zaposlenih na odgovarajuću zaradu, iz odredaba člana 1. stav 2., člana 8. stav 2., člana 17. stav 2., člana 58. st. 1. i 2. i člana 64. stav 1. Ustava, člana 14. Evropske konvencije, člana 1. Protokola broj 1. i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

6.1. Polazeći od navedenih ustavnih ovlašćenja Skupština Crne Gore je donijela Zakon o stečaju kojim su uređeni uslovi, način pokretanja i sprovođenja stečaja, a u okviru toga, i pitanje isplatnih redova. Zakonom je propisano: da se stečajni postupak sprovodi radi kolektivnog namirenja povjerilaca stečajnog dužnika, ako ima imovine stečajnog dužnika za njihovo namirenje, unovčenjem te imovine i podjelom prikupljenih sredstava povjeriocima (član 2. stav 1.). Prema odredbi člana 49. stav 1. Zakona, stranke u stečajnom postupku su stečajni dužnik i stečajni povjerioci. Stečajni povjerilac je lice koje na dan pokretanja stečajnog postupka ima neobezbijedeno potraživanje prema stečajnom dužniku (član 50. Zakona). Stečajni povjerioci stiču svojstvo stranke podnošenjem prijave potraživanja u skladu sa ovim zakonom a svojstvo stranke gube potpunim namirenjem svojih potraživanja. (član 51. st.1. i 3. Zakona). Odredbama člana 54. Zakona propisano je: da se iz stečajne mase prioriteto namiruju troškovi stečajnog postupka, a po njihovom punom namirenju

30

Usvojena 1949. godine, stupila na snagu 24. septembra 1952. godine, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312240, (pristupljeno 16. januara 2018. godine).

namiruju se obaveze stečajne mase; da se stečajni povjerioci, u zavisnosti od njihovih potraživanja, svrstavaju u isplatne redove; da se stečajni povjerioci istog isplatnog reda namiruju srazmjerno visini potraživanja i da se stečajni povjerioci nižeg isplatnog reda mogu namiriti tek pošto se namire stečajni povjerioci višeg isplatnog reda. Osporenim odredbama člana 55. Zakona je propisano: da se isplatni redovi razvrstavaju u tri isplatna reda; da u prvi isplatni red spadaju: neisplaćene bruto zarade zaposlenih i bivših zaposlenih, u iznosu osnovnih zarada, koje su ostvarili kod poslodavca i to najviše do visine 24 prosječne bruto zarade u Crnoj Gori na dan otvaranja stečajnog postupka, sa kamatom od dana dospijeca do dana otvaranja stečajnog postupka i potraživanja zaposlenih, prije i poslije podnošenja predloga za pokretanje stečajnog postupka na ime povreda na radu kod stečajnog dužnika; u drugi isplatni red spadaju potraživanja, po osnovu doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih i bivših zaposlenih, koja nijesu svrstana u prvi isplatni red, kao i potraživanja po osnovu svih javnih prihoda prije otvaranja stečajnog postupka i u treći isplatni red spadaju potraživanja ostalih stečajnih povjerilaca, uključujući i potraživanja povjerilaca preko iznosa iz stava 1. tač. 1. i 2. ovog člana (stav 1.) i da se potraživanja stečajnih povjerilaca koji su se prije pokretanja stečajnog postupka saglasili da budu namireni tek nakon punog namirenja potraživanja jednog ili više stečajnih povjerilaca namiruju nakon punog namirenja trećeg isplatnog reda sa pripadajućim kamatama (stav 2.).

7. Ustavni sud je utvrdio da je zakonodavac osporenim odredbom člana 55. stav 1. tačka 1. alineja 1. Zakona, u dijelu koji glasi: *“i to najviše do visine 24 prosječne bruto zarade u Crnoj Gori na dan otvaranja stečajnog postupka”*, povrijedio ustavne principe o ograničenju ljudskih prava i sloboda i zaštiti prava svojine, iz odredaba člana 24., člana 58. st. 1. i 2. Ustava i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju.

7.1. Ustavom se jemči pravo svojine (član 58. stav 1.), a to pravo (imovina) uživa i zaštitu člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju. Suštinu prava svojine predstavlja mogućnost vlasnika (pravna i faktička) da vrši ovlašćenja koja čine sadržinu ovog prava (pravo držanja, pravo korišćenja i pravo raspolaganja). Svojina je tipično apsolutno pravo, jer djeluje prema svima (*“erga omnes”*), a to znači da niko ne može da uznemirava vlasnika u vršenju njegovog prava. Imovina (član 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju) je komplementaran i korelativan pojam sa svojinom i predstavlja skup svih prava i obaveza (stvarnih i obligacionih) koja pripadaju jednom licu (tj. vlasniku). Ustavno jemstvo prava svojine podrazumijeva obavezu države da pravo svojine štiti, odnosno da ga ne povrjeđuje u vršenju zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti, kao i da mu obezbijedi pravnu zaštitu za slučaj povrede. Sljedstveno tome, zakonodavac ne može da ukine pravo svojine, kao takvo, ali se zakonom ovo pravo može ograničiti, s obzirom na to da su ograničenja tog prava, saglasno odredbama člana 24. i člana 58. stav 2. Ustava, dopuštena ukoliko to zahtijeva javni interes i ako su propisane zakonom.

7.1.1. Član 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju garantuje pravo na imovinu (*possessions*), na način da svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine i da niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava (stav 1). Imovina, u smislu člana 1. Protokola broj 1. ima autonomno značenje, koje nije ograničeno na vlasništvo materijalnih dobara (*ownership of physical goods*): određena druga prava i interesi koji konstituišu aktivu (*assets*) takođe se mogu smatrati »vlasničkim pravima« (*property rights*), a time i imovinom (*possessions*), u smislu te odredbe Evropske konvencije. Kada je riječ o imovinskom pravu, od značaja je da ono ima novčanu vrijednost, iako se u koncipiranju pojma vlasništva Evropski sud veoma često poziva na okolnosti konkretnog slučaja. Državi je ovim odredbama Evropske konvencije ostavljeno široko polje slobodne procjene, na način da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima.

7.1.1.1. U predmetu *Latridis protiv Grčke*³¹ Evropski sud je izrazio stav da Evropska konvencija, kao cjelina, zahtijeva uspostavljanje ravnoteže između interesa zajednice i osnovnih svojinskih prava prilikom raspolaganja imovinom:

“55. Prema sudskoj praksi Suda, član 1. Protokola broj 1., koji u suštini jemči pravo na imovinu, sadrži tri različita pravila (vidi presudu u predmetu *James and Others v. the United Kingdom*, od 21. februara 1986. godine, Serija A br. 98-B, str. 29.-30., stav 37.); prvo pravilo, utvrđeno u prvoj rečenici prvog stava, opšte je prirode i iznosi načelo mirnog uživanja imovine. Drugo pravilo, sadržano u drugoj rečenici prvog stava odnosi se na oduzimanje imovine i podvrgava ga određenim uslovima. Treće pravilo, navedeno u drugom stavu priznaje da, između ostalog, države ugovornice imaju pravo nadzirati upotrebu imovine u skladu s opštim interesom. Drugo i treće pravilo tiču se posebnih slučajeva miješanja u pravo na mirno uživanje imovine i stoga ih treba tumačiti u svijetlu opšteg načela proglašenog u prvom pravilu.

31 Presuda od 25. marta 1999. godine, zahtjev broj 31107/96.

58. Sud ponavlja kako je prvi i najvažniji zahtjev u članu 1. Protokola broj 1. taj da svako miješanje javne vlasti u mirno uživanje imovine treba biti zakonito.“

7.1.1.2. U predmetu *Marčić i šesnaest drugih podnosilaca predstavke protiv Srbije*³² Evropski sud za ljudska prava je ocijenio da podnositeljka ima „definitivan materijalni interes“ da nastavi postupak za isplatu neisplaćenih plata u stečajnom postupku, nakon smrti supruga, odnosno da njen zahtjev predstavlja „imovinu“ u smislu člana 1. Protokola broj 1.:

“39. S obzirom na relevantno domaće zakonodavstvo (vidjeti stav 29. u gornjem tekstu), kao i na činjenicu da ona ima „definitivan materijalni interes“ u stečajnom postupku u pitanju (vidjeti, mutatis mutandis, *Ahmet Sadik protiv Grčke*, presuda od 15. novembra 1996. godine, *Izveštaji o presudama i odlukama 1996-V, stav 26.*), Sud nalazi da, bez obzira na druge preliminarne primjedbe Vlade, gđa Marčić ima osnov da nastavi postupak umjesto njenog supruga. 56. Sud primećuje da „zahtjev“ može da predstavlja „imovinu“ u smislu člana 1. Protokola broj 1. ako je dovoljno utvrđeno da se može izvršiti (vidjeti *Burdov protiv Rusije*, broj 59498/00., stav 40., ECHR 2002-III). (...)”

7.1.1.3. U predmetu *Klauz protiv Hrvatske*³³ Evropski sud je izrazio stav da se potraživanje može smatrati imovinom samo kad je dovoljno utvrđeno da se može izvršiti:

“108. Sud ponavlja da podnosilac može tvrditi da je došlo do povrede člana 1. Protokola broj 1. samo ukoliko se pobijane odluke odnose na njegovo ili njezino „vlasništvo“ u smislu te odredbe. „Vlasništvo“ može biti „postojeće vlasništvo“ ili potraživanja koja su dovoljno utvrđena da se mogu smatrati „imovinom“. Potraživanje se može smatrati imovinom samo kad je dovoljno utvrđeno da se može izvršiti (vidi, napr. predmet *Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis protiv Grčke*, od 9. decembra 1994. godine, stav 59., serija A br. 301-B). Budući da je podnosiočevo potraživanje naknade štete u ovom slučaju priznato u iznosu koji mu je dodijeljen konačnom presudom Vrhovnog suda, od 24. aprila 2007. godine, Sud smatra da je to potraživanje dovoljno utvrđeno da se može kvalifikovati kao „imovina“ zaštićena članom 1. Protokola broj 1.”

7.2. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi da pored uobičajenog pojma vlasništva (imovine) Sud pod tim pojmom podrazumijeva i sva stečena prava nekog lica uključujući takva privatno pravna dobra kao što su stečena prava iz radnog odnosa. Miješanje države u pravo na mirno uživanje imovine, prema praksi Evropskog suda, dozvoljeno je samo ako su ispunjena kumulativno tri uslova: 1) mora biti propisano zakonom (tj. legalno); 2) mora biti u javnom ili opštem interesu (tj. legitimno) i 3) da je neophodno u demokratskom društvu, odnosno da je »razumno« i »srazmjerno« cilju koji se njime želi postići. Drugim riječima, miješanje države u pravo na mirno uživanje imovine smatraće se suprotnim načelima Konvencije ako nema objektivnog i razumnog opravdanja, ako ne teži legitimnom cilju ili ne postoji razumna srazmjernost između primijenjene mjere i cilja koji se njome nastoji postići. Ovo konkretno znači da se mora voditi računa o tome da li zakonska mjera kojom se ograničava imovinsko pravo predstavlja »poseban i pretjeran teret«, odnosno da li pravedna ravnoteža između zahtjeva opšteg interesa i prava pojedinca može biti postignuta »manje restriktivnim mjerama« kojima se ograničava imovinsko pravo.

7.2.1. Načelo ograničenja ljudskih prava i sloboda jedno je od osnovnih načela koje je utvrđeno odredbama člana 24. Ustava. Ljudska prava i slobode zajemčene Ustavom mogu se ograničiti samo zakonom u obimu koji dopušta Ustav i mjeri koja je neophodna da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu, bez zadiranja u suštinu zajemčenih prava. Ustav je na taj način ustanovio jasne „granice“ ograničenja ljudskih prava i sloboda u kojima se zakonodavac može kretati. Svi državni organi, prema odredbama člana 24. Ustava, pa i zakonodavac, prilikom ograničenja ljudskih prava i sloboda moraju da vode računa o: 1) suštini prava koje se ograničava, 2) važnosti svrhe ograničenja, 3) prirodi i obimu ograničenja, 4) o odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i 5) da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava. Ustavotvorac ovlašćuje zakonodavca da detaljnije reguliše ograničenja, ali ne i da sam propiše osnov za ograničenje, već je takvo ograničenje moguće samo ako to Ustav dopušta i u svrhe koje Ustav dopušta. Time je Ustavom jasno definisan princip proporcionalnosti (srazmjernosti), kao i mjerila kojima se, prije svega, Ustavni sud mora rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih prava, u konkretnom predmetu.

7.2.1.1. Po ocjeni Ustavnog suda, u konkretnom slučaju, nesporno je da su, saglasno osporenim odredbama člana 55. Zakona o radu, zaposlenima i bivšim zaposlenima, *ex lege* utvrđena prava na isplatu potraživanja kod poslodavca nad kojim je pokrenut stečajni postupak i da ta potraživanja predstavljaju

32 Presuda, od 9. oktobra 2007. godine, predstavka broj 17556/05.

33 Presuda, od 18. jula 2013. godine, zahtjev broj 28963/10.

imovinu koja uživa zaštitu člana 58. Ustava i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju. Ustavni sud je, takođe, ocijenio da miješanje u pravo na imovinu osporenim odredbom člana 55. stav 1. tačka 1. alineja 1. Zakona, u dijelu koji glasi: *“i to najviše do visine 24 prosječne bruto zarade u Crnoj Gori na dan otvaranja stečajnog postupka”*, s formalno-pravnog aspekta zadovoljava standard “zakonitosti” (preciznost zakona, dostupnost i izvjestnost zakonskog akta). Međutim, zakonodavac, po ocjeni Ustavnog suda, nije utvrdio javni interes zbog kojeg bi se ograničavanje prava na mirno uživanje imovine zaposlenih i bivših zaposlenih, kojima su utvrđena prava na isplatu potraživanja kod poslodavca nad kojim je pokrenut stečajni postupak, moglo smatrati razumnim, odnosno proporcionalnim legitimnom cilju koji se ograničavanjem želi postići.

7.2.1.2. S obzirom na to da osporene odredbe Zakona ne zadovoljavaju prvi od utvrđenih uslova (javni interes) za dozvoljeno miješanje države u pravo na mirno uživanje imovine, Ustavni sud se nije dalje upuštao u ocjenu osporenim odredbom Zakona propisanog ograničenja prava na imovinu zaposlenih i bivših zaposlenih kojima su utvrđena prava na isplatu potraživanja kod poslodavca nad kojim je pokrenut stečajni postupak, sa stanovišta njegove opravdanosti (legitimnosti) i proporcionalnosti, kao uslova koji, pored uslova legalnosti, moraju biti kumulativno ispunjeni da bi se „miješanje države u pravo na mirno uživanje imovine”, saglasno praksi Evropskog suda, smatralo dozvoljenim. Imajući u vidu da osporena odredba člana 55. stav 1. tačka 1. alineja 1. Zakona ima značenje očiglednog ograničenja Ustavom zajemčenog prava na imovinu, a polazeći od Ustavom i Evropskom konvencijom predviđene zaštite tog prava i stavova Evropskog suda u pogledu uslova pod kojima je „miješanje države” u pravo na mirno uživanje imovine dozvoljeno, Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 55. stav 1. tačka 1. alineja 1. Zakona, u dijelu koji glasi: *“i to najviše do visine 24 prosječne bruto zarade u Crnoj Gori na dan otvaranja stečajnog postupka”*, nije saglasna s odredbama člana 24., člana 58. stav 2. Ustava i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju.

7.3. Ustavni sud je utvrdio da su osporenim odredbom 55. stav 1. tačka 2., u dijelu koji glasi: *“kao i potraživanja po osnovu svih javnih prihoda prije otvaranja stečajnog postupka”*, narušeni ustavni principi o opštoj zabrani diskriminacije, po bilo kom osnovu i jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz odredaba člana 8. stav 1. i člana 17. stav 2. Ustava i odredbe člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola 12. uz Evropsku konvenciju.

7.3.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda. Određenje diskriminacije, kao i diskriminatorske osnove u crnogorskom pravu sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije³⁴ i obuhvataju sve diskriminatorske osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije.

7.3.1.1. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u odredbama člana 14., sadrži akcesornu zabranu diskriminacije (koja se odnosi samo na prava zaštićena Evropskom konvencijom), po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Za razliku od člana 14. Evropske konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj Konvenciji, član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju je »samostalna« odredba (*»free standing« provision*), koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga »u uživanju svih prava određenih zakonom« po bilo kojoj diskriminatorskoj osnovi. Evropski sud za ljudska prava je u svojim presudama, u skladu sa formulacijom »*drugi status*«, ustanovio i druge diskriminatorske osnove, koji nijesu konačni. U kategoriju »*drugi status*«, u suštini, spada sve ono drugo što nije već navedeno u članu 14. Konvencije. Član 14. Konvencije i član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju komplementarni su mehanizmi konvencijske zaštite u oblasti zabrane diskriminacije koji se međusobno upotpunjuju.

7.3.1.2. Princip zabrane diskriminacije (nediskriminacija) Ustavom je, takođe, uspostavljen tako da zabranjuje da se, bez razloga, ono što je isto ili slično nejednako pravno tretira, odnosno da se ono što je bitno različito, tretira pravno jednako. Drugim riječima, jednako treba tretirati građane koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji, a one koji se nalaze u različitoj pravnoj situaciji, u ime jednakosti, različito. Princip nediskriminacije (jednakost) ne odnosi se samo na jednaki tretman jednakih slučajeva nego i na supstantivnu jednakost-nejednak tretman nejednakih slučajeva u proporciji sa njihovom nejednakošću.

34 »Službeni list Crne Gore«, br. 46/10. i 18/14.

Postupati prema svima jednako znači jednako tretirati (i) nejednake, što je isto toliko štetno kao i nejednako tretirati jednake.

7.4. Ustavni sud je, prilikom rješavanja ovog ustavnog spora, imao u vidu i relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava, koji je u brojnim slučajevima izrazio stav o značenju načela zabrane diskriminacije iz člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

7.4.1. U predmetu *Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*³⁵ Evropski sud je ponovio mjerila koja se primjenjuju za ocjenu o tome je li »razlika u postupanju« opravdana ili ne u smislu člana 14. Konvencije:

»72. U smislu člana 14. razlika u postupanju (*difference of treatment*) bit će diskriminatorska ako »nema nikakvo objektivno i razumno opravdanje«, što znači ako ne postoji »legitiman cilj« ili ako ne postoji »razuman odnos srazmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se nastoji postići« (...).

(...) države ugovornice uživaju određeni stepen diskrecije u procjeni opravdavaju li i u kojoj mjeri razlike u inače sličnim situacijama različito postupanje u zakonu (...), ali je na Sudu da donese konačnu odluku u tom pogledu.«

7.4.2. U predmetu i *Hugh Jordan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*³⁶ Evropski sud je izrazio stav da je posredna diskriminacija obuhvaćena Konvencijom:

»Tamo gdje opšta politika ili neka mjera ima nesrazmerno štetan efekat na neku određenu grupu, nije isključeno da se to može smatrati diskriminatornim, uprkos tome što ta politika ili mjera nijesu konkretno usmjerene protiv date grupe.«

7.4.3. U predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*³⁷ Evropski sud je, u vezi odredbe o zabrani diskriminacije, istakao da ona ima ekstenzivnije polje primjene u odnosu na bilo koje pravo koje je garantovano unutrašnjim pravnim normama:

»42. Sud ponavlja da diskriminacija znači različito tretiranje lica koja se nalaze u sličnoj situaciji bez objektivnog i razumnog opravdanja. »Nepostojanje objektivnog i razumnog opravdanja« znači da sporna razlika ne slijedi »legitiman cilj« ili da nema »razumnog odnosa proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se želi postići« (vidjeti, među ostalim izvorima, *Andrejeva protiv Letonije* [GC], broj 55707/00., stav 81., od 18. februara 2009. godine). Polje slobodne procjene neke države ugovornice u ovoj oblasti će varirati u zavisnosti od okolnosti, predmeta i pozadine slučaja (*ibid.*, tačka 82.).

53. Sud napominje da, dok član 14. Konvencije zabranjuje diskriminaciju u pogledu uživanja »prava i sloboda priznatih Konvencijom«, član 1. Protokola broj 12. proširuje opseg zaštite na »sva prava predviđena zakonom«. On na taj način uvodi generalnu zabranu diskriminacije.

55. Pojam diskriminacije je dosljedno tumačen u jurisprudenciji Suda u odnosu na član 14. Konvencije. Jurisprudencija osobito jasno precizira da »diskriminacija« označava različito postupanje bez objektivnog i razumnog opravdanja prema licima koja su se našla u sličnom položaju (vidjeti tačke 42.-44. gore i navedene izvore). Autori su koristili isti termin, diskriminacija, u članu 1. Protokola broj 12. bez obzira na razlike u širini opsega između ovih odredbi, značenje ovog pojma u članu 1. Protokola broj 12. trebalo je biti identično tumačenju iz člana 14. (vidjeti *Obrazloženje (Explanatory Report)* uz Protokol broj 12., tačka 18). Sud, prema tome, ne vidi razlog da odstupa od utvrđenog tumačenja »diskriminacije«, navedenog gore u tekstu, u primjeni istog pojma prema članu 1. Protokola broj 12. (u vezi sa sudskom praksom UN Komiteta za ljudska prava u pogledu člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, odredbe koja je slična, ali ne i identična – članu 1. Protokola broj 12. uz Konvenciju, vidjeti Nowak, *Komentari CCPR*, Izdavači N.P. Engel, 2005., strana 597.-634.).«

7.5. Iz navedenih stavova Evropskog suda za ljudska prava proizilazi da Evropski sud diskriminaciju označava kao različit tretman istih ili sličnih slučajeva kada za to nema razumnog i objektivnog opravdanja, odnosno ako ne postoji legitiman cilj kome se teži, ili ne postoji srazmjera (proporcionalnost) između cilja i načina na koji se ovaj legitimni cilj želi postići. Analiza načela jednakosti i nediskriminacije, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, upućuje na potrebu istraživanja tri uslova da bi se utvrdilo da li je ovo načelo povrijeđeno. Prvi uslov za postojanje diskriminacije jeste postojanje sličnih, odnosno uporedivih činjeničnih situacija i jednakog ili različitog postupanja. Drugi uslov jeste da se razlika u pravnom postupanju vrši na osnovu određene statusne pripadnosti pojedinca. Pojedinaac treba da bude žrtva manje povoljnog tretmana zbog svoje statusne pripadnosti. Treći uslov čini ispitivanje da li je različito pravno postupanje u sličnim činjeničnim okolnostima, odnosno jednako postupanje u značajno različitim okolnostima, razumno i opravdano. Različito pravno postupanje, prema shvatanju Evropskog suda, može se objektivno i razumno opravdati kad ima legitimni cilj i kad su sredstva koja se pri tom primjenjuju srazmjerna legitimnom cilju koji se želi postići.

35 Plenarna sjednica, presuda od 28. maja 1985. godine, zahtjevi br. 9214/80., 9473/81. i 9474/81.

36 Presuda od 4. maja 2001. godine, zahtjev broj 24746/94., ESLJP 2001-III1.

37 Presuda od 22. decembra 2009. godine, aplikacije br. 27996/06. i 34836/06.

7.5.1. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je zakonodavac osporenim odredbom člana 55. tačka 2. Zakona, u dijelu koji glasi: *„kao i potraživanja po osnovu svih javnih prihoda prije otvaranja stečajnog postupka“*, u redosljedu namirenja potraživanja, utvrdio privilegovani položaj države u odnosu na preostala potraživanja zaposlenih i bivših zaposlenih koja su svrstana u prvi isplatni red, odnosno dao prednost namirenju tih potraživanja, prije namirenja potraživanja zaposlenih i bivših zaposlenih stečenih kod poslodavca nad kojim je otvorenim stečajni postupak. Naime, osporenim odredbom člana 55. tačka 2. Zakona, u navedenom dijelu, zakonodavac je, pored potraživanja po osnovu doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih i bivših zaposlenih, koja nijesu svrstana u prvi isplatni red, u drugi isplatni red svrstao i *„potraživanja po osnovu svih javnih prihoda prije otvaranja stečajnog postupka“*. Na taj način, u suštini, zakonodavac je, suprotno pravnom principu *prior tempore potior iure* (raniji u vremenu, „jači“ u pravu) odnosno redosljedu namirenja potraživanja u stečajnom postupku, prema vremenu njihovog nastanka, bez ustavnopravno prihvatljivih razloga uspostavio povoljniji položaj za potraživanja države po osnovu svih javnih prihoda prije otvaranja stečajnog postupka.

7.5.1.1. Osporena razlika u povoljnijem pravnom tretmanu države u odnosu na zaposlene i bivše zaposlene u postupku namirenja potraživanja od stečajnog dužnika, propisana osporenim odredbama člana 55. stav 1. tačka 2. Zakona, u dijelu koji glasi: *„kao i potraživanja po osnovu svih javnih prihoda prije otvaranja stečajnog postupka“*, po nalaženju Ustavnog suda, nije utemeljena na objektivnom i razumnom opravdanju (*justification test*), jer Zakonom nije utvrđen legitiman cilj i razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići, čime su narušeni ustavni i konvencijski principi o opštoj zabrani diskriminacije, po bilo kom osnovu i jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz odredaba člana 8. stav 1., člana 17. stav 2. Ustava, člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju. Stoga je, Ustavni sud utvrdio da odredbe člana 55. stav 1. tačka 2., u dijelu koji glasi: *„kao i potraživanja po osnovu svih javnih prihoda prije otvaranja stečajnog postupka“* i tačka 3., u dijelu koji glasi: *„uključujući i potraživanja povjerilaca preko iznosa iz stava 1. tač. 1. i 2. ovog člana“*, Zakona, nijesu u skladu s odredbama člana 8. stav 1., člana 17. stav 2. Ustava i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

7.5.1.2. S obzirom na to da je osporena odredba člana 55. stav 1. tačka 3. Zakona, u dijelu koji glasi: *„uključujući i potraživanja povjerilaca iz stava 1. tač. 1. i 2. ovog člana“*, u neposrednoj korelaciji s odredbama člana 55. stav 1. tačka 1. alineja 1., u dijelu koji glasi: *„i to najviše do visine 24 prosječne bruto zarade u Crnoj Gori na dan otvaranja stečajnog postupka“*, i tačka 2., u dijelu koji glasi: *„kao i potraživanja po osnovu svih javnih prihoda prije otvaranja stečajnog postupka“*, za koje je pokrenut postupak za ocjenu njihove ustavnosti, da predstavlja njihovu dalju normativnu razradu, u smislu njihove realizacije i da ne može samostalno pravno egzistirati u pravnom sistemu, Ustavni sud je ukinuo i tu odredbu Zakona, u označenom dijelu.

7.6. Osim toga, Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe člana 55. stav 1. tačka 1. alineja 1., u dijelu koji glasi: *„i to najviše do visine 24 prosječne bruto zarade u Crnoj Gori na dan otvaranja stečajnog postupka“*, tačka 2., u dijelu koji glasi: *„kao i potraživanja po osnovu svih javnih prihoda prije otvaranja stečajnog postupka“* i tačka 3., u dijelu koji glasi: *„uključujući i potraživanja povjerilaca preko iznosa iz stava 1. tač. 1. i 2. ovog člana“*, Zakona nijesu u saglasnosti ni sa citiranim odredbama člana 11. Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 95 o zaštiti zarada, iz kojih proizilazi da se nacionalnim zakonodavstvom i drugim propisima radnicima u slučaju stečaja ili sudske likvidacije preduzeća treba garantovati položaj privilegovanih povjerilaca s obzirom na neisplaćene zarade za rad za period prije stečaja ili sudske likvidacije i da zarade radnika predstavljaju privilegovani, prioritetni dug koji se mora isplatiti u cjelini prije ostalih potraživanja redovnih povjerilaca.

8. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II. Odluka o prestanku važenja osporenih odredaba člana 55. Zakona, u označenom dijelu, i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-I br. 29/17 od 26. juna 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 62/18.

Zakon o dopunama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore

Ograničavanjem prava građana da preko organa opštine samostalno odluče o vremenu održavanja konsultativnog referenduma, radi prethodnog izjašnjavanja građana o teritorijalnoj promjeni koji za jedinicu lokalne samouprave raspisuje skupština opštine, zakonodavac je povrijedio Ustavom zajemčeno pravo na lokalnu samoupravu (član 113 Ustava).

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba člana 1. Zakona o dopunama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, („Službeni list Crne Gore«, broj 62/13.) i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II ODBIJA SE predlog za ocjenu ustavnosti odredbe člana 2. istog Zakona.

III Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore”.

Obrazloženje

11. Predlogom Gradonačelnika Podgorice, dr Miomira Mugoše, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 1. i 2. Zakona, označenog u izreci.

1.1. U predlogu je navedeno da je osporena odredba Zakona nesaglasna s odredbama čl. 11., 24., 25., 95., 113. i 117. Ustava Crne Gore; da je referendum oblik neposredne demokratije, tj. oblik neposrednog učešća građana u vršenju državne vlasti i donošenju političkih odluka; da je pravo na izjašnjenje građana na referendumu u lokalnoj samoupravi temeljno ljudsko pravo, zajemčeno Ustavom Crne Gore i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koje se osporenim odredbom člana 1. Zakona zabranjuje, odnosno ograničava na određeni period; da se saglasno odredbama člana 3. st. 3. i 4. Zakona o referendumu opštinski referendum mora raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana o osnivanju novih opština, ukidanju ili spajanju postojećih opština i promjeni sjedišta (...) na način i po postupku utvrđenom Statutom opštine, u skladu sa zakonom, pa se postavlja pitanje da li se odredbama osporenog zakona, mimo Ustava, na neustavan način ograničavaju prava na izjašnjenje putem referenduma; da se, suprotno odredbi člana 84. st. 1. i 2. Ustava Crne Gore, osporenim odredbom člana 2. Zakona nalaže predsjedniku države da raspiše vanredne izbore (koje Ustav ne poznaje) u opštini u kojoj je došlo do teritorijalne promjene, istoga dana kada i izbore u novoformiranoj opštini, odnosno da skрати mandat Skupštini opštine, prije isteka mandata, iako je to ustavna a ne zakonska materija.

2. Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore nijesu dostavile odgovor, odnosno mišljenje na navode sadržane u predlogu.

3. Osporenim odredbom Zakona propisano je:

“Član 1.

U Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, br. 54/11., 26/12. i 27/13.) u članu 29. poslije stava 3. dodaje se novi stav koji glasi:

“Referendum ne može biti održan na dan održavanja lokalnih izbora, kao ni u periodu od sedam dana prije i sedam dana poslije održavanja lokalnih izbora u toj opštini”.

St. 4. i 5. postaju st. 5. i 6.

Član 2.

U članu 38. poslije stava 2. dodaje se novi stav koji glasi:

«Predsjednik Crne Gore raspisuje vanredne izbore i u opštini u kojoj je došlo do teritorijalne promjene istoga dana kada i izbore u novoformiranoj opštini.»

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 1. Zakona, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom Crne Gore i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje, a da osporena odredba člana 2. Zakona nije nesaglasna s Ustavom.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 16. tač. 1. i 4.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

4) sistem lokalne samouprave;

Član 22.

Jemči se pravo na lokalnu samoupravu.

Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode, mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu, zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe, osim onih radi kojih su propisana.

Član 95. tačka 10.

Predsjednik Crne Gore:

10) vrši i druge poslove utvrđene Ustavom ili zakonom.

Član 113.

U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Član 115. st. 2. i 3.

Opština donosi statut i opšte akte.

Organi opštine su skupština i predsjednik.

Član 117. stav 2.

Opština je samostalna u vršenju svojih nadležnosti.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Član 150. stav 2.

Postupak pred Ustavnim sudom za ocjenu ustavnosti i zakonitosti može da pokrene sud, drugi državni organ, organ lokalne samouprave i pet poslanika.

Evropske povelje o lokalnoj samoupravi („Službeni list Crne Gore-međunarodni ugovori“, broj 5/08.):

„Član 5.

1. Promjene granica teritorije koja je u nadležnosti lokalne vlasti, neće biti vršene bez prethodne konsultacije lokalnih zajednica o kojima je riječ, po mogućnosti putem referenduma, tamo gdje je to omogućeno zakonom.”

Evropske konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda:

„Član 18.

Granice korišćenja ograničenja prava

Ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena ovom Konvencijom neće se primjenjivati ni u koje druge svrhe sem onih zbog kojih su propisana.”

Kodeksa dobre prakse u oblasti referenduma, usvojenog na 19. sjednici Savjeta za demokratske izbore (Venecija, 16. decembar 2006. godine) i na 70. plenarnom zasijedanju Venecijanske komisije (Venecija, 16.-17. mart 2007. godine)³⁸:

II. Uslovi za primjenu navedenih principa

1. Poštovanje osnovnih prava

a.) Demokratski referendum nijesu mogući bez poštovanja ljudskih prava, naročito slobode izražavanja i slobode štampe, slobode kretanja u zemlji, slobode okupljanje i slobode udruživanja u političke svrhe, uključujući slobodu osnivanja političkih partija.

³⁸ CDL-AD(2007)008.

b.) Ograničenja ovih sloboda moraju imati svoj osnov u Zakonu, biti u interesu javnosti i poštovati princip proporcionalnosti.”

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava, koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2. i član 145. Ustava) i podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. U pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. U području apstraktne kontrole ustavnosti Ustavni sud je ovlašten da ocjenjuje saglasnost zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i to predstavlja okvir njegovog djelovanja, u smislu odredbe člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava. Iz Ustava, takođe, proizilazi da je zakonodavac ovlašten da uredi pitanja od interesa za Crnu Goru, pa i pitanje teritorijalne organizacije Crne Gore. Ovlašćenje za uređivanje tog pitanja, saglasno odredbi člana 16. tačka 5. Ustava, podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način uređuju pitanja koja se u smislu Ustava smatraju pitanjima od interesa za Crnu Goru. Međutim, to ne znači da zakonodavac može na osnovu slobodne procjene donositi zakone po sopstvenom nahođenju, koji podrazumijevaju derogaciju načela i principa utvrđenih Ustavom i sistemskim zakonima za određenu oblast. Ustavni sud, takođe, nalazi da jedinstvo pravnog poretka podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, što načelno isključuje mogućnost da se zakonom kojim se uređuje jedna oblast, mijenjaju pojedina zakonska rješenja sadržana u sistemskom zakonu koji uređuje tu oblast.

7. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka (član 145. Ustava), koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, s obzirom na to da su pitanja u vezi sa promjenom teritorijalne organizacije Crne Gore uređena sa više zakona.

7.1. Zakonom o lokalnoj samoupravi³⁹, koji je sistemski u oblasti lokalne samouprave, propisano je da građani i organi lokalne samouprave uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, u skladu sa ovim zakonom (član 1.). Lokalna samouprava se ostvaruje na načelima demokratije, jednakosti, decentralizacije, depolitizacije, autonomnosti, zakonitosti, profesionalnosti, efikasnosti rada organa lokalne samouprave i međusobne saradnje države i opštine (član 3. Zakona). U opštini se vrše poslovi od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo (član 4. Zakona). Skupština raspisuje referendum za teritoriju opštine ili za dio teritorije (član 38. tačka 11.)

7.1.1. Zakonom o referendumu⁴⁰, koji je sistemski u toj oblasti, uređeno je raspisivanje i sprovođenje referenduma, kao oblika prethodnog izjašnjavanja građana, organi za sprovođenje referenduma, način neposrednog izjašnjavanja građana na referendumu i zaštita prava građana u sprovođenju referenduma (član 1.). Odredbom člana 3. stav 3. Zakona propisano je da se opštinski referendum mora raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana o osnivanju novih opština, o ukidanju i spajanju postojećih opština i promjeni sjedišta opština. Odluku o raspisivanju opštinskog referenduma donosi skupština opštine, u skladu sa statutom opštine (član 5. stav 2.). Odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika koje se odnose na: biračka mjesta i glasanje na biračkim mjestima i glasanje putem pisma; izborni materijal; glasanje; utvrđivanje rezultata, ponavljanje izbora; posmatračke izbora, troškove sprovođenja izbora i druga pitanja, shodno se primjenjuju u postupku sprovođenja referenduma, ako ovim zakonom nije drukčije određeno (član 29). Referendum se sprovodi po biračkom spisku koji služi za izbore, a u postupku sprovođenja referenduma primjenjuju se odredbe Zakona o biračkom spisku (član 30.).

7.1.2. Zakonom o biračkom spisku⁴¹ uređeno je vođenje biračkog spiska, postupak provjere upisa u birački spisak, zaključivanje biračkog spiska, izrada izvoda iz biračkog spiska i vođenje biračkih mjesta (član 1.). Odredbe ovog zakona, shodno se primjenjuju na izbor predsjednika Crne Gore i na izjašnjavanje glasača na referendumu (član 33.).

7.1.3. Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore⁴², koji je sistemski u toj oblasti, uređena je teritorijalna organizacija Crne Gore, uslovi, način i postupak teritorijalnog organizovanja i druga pitanja od

39 „Službeni list Republike Crne Gore” broj 2/18.

40 „Službeni list Republike Crne Gore”, broj 9/01.

41 „Službeni list Crne Gore” br. 10/14. i 20/15.

42 „Službeni list Crne Gore”, br. 54/11., 26/12., 27/13., 62/13., 12/14., 3/16. i 31/17.

značaja za teritorijalnu organizaciju (član 1.). Prema odredbama član 3. i člana 29. st. 1. 2. i 3. tog zakona: teritorija jedinice lokalne samouprave i naziv opštine mogu se mijenjati u skladu sa ovim zakonom; skupština opštine radi prethodnog izjašnjavanja građana o teritorijalnoj promjeni raspisuje za jedinicu lokalne samouprave opštinski referendum (konsultativni referendum); odluka o raspisivanju referenduma donosi se u roku od 90 dana od dana podnošenja Inicijative i od dana raspisivanja do dana održavanja referenduma ne može proteći manje od 45 ni više od 90 dana. Osporenim odredbom člana 1. Zakona o dopunama Zakona o teritorijalnoj organizaciji propisano je da referendum ne može biti održan na dan održavanja lokalnih izbora, kao ni u periodu od sedam dana prije i sedam dana poslije održavanja lokalnih izbora u toj opštini.

8. Ustavni sud je u ovom predmetu imao u vidu i relevantne odredbe potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora, koji su, saglasno odredbi člana 9. Ustava, sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

8.1. Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi je propisano je da promjene granica teritorije, koja je u nadležnosti lokalne vlasti, neće biti vršene bez prethodne konsultacije lokalnih zajednica o kojima je riječ, po mogućnosti putem referenduma, tamo gdje je to omogućeno zakonom (član 5.).

8.1.1. Odredbom člana 18. Evropske konvencije, kojom su propisane granice ograničenja, utvrđeno je da se ograničenja ljudskih prava i sloboda koja su dozvoljena Konvencijom ne mogu primjenjivati ni u koje druge svrhe sem onih zbog kojih su propisana.

8.1.2. Odredbama Kodeksa dobre prakse u oblasti referenduma utvrđeno je da demokratski referendumi nijesu mogući bez poštovanja ljudskih prava, naročito slobode izražavanja i slobode štampe, slobode kretanja u zemlji, slobode okupljanje i slobode udruživanja u političke svrhe, uključujući slobodu osnivanja političkih partija i da ograničenja ovih sloboda moraju imati svoj osnov u Zakonu, biti u interesu javnosti i poštovati princip proporcionalnosti.

8.2. Iz odredaba Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Evropske konvencije, i Kodeksa dobre prakse u oblasti referenduma proizilazi da svaka država ugovornica svojim unutrašnjim propisima može da ograniči prava sadržana u Evropskoj konvenciji, pod uslovima utvrđenim Konvencijom. Dozvoljena ograničenja prava uslovljena su *zakonitošću*, *legitimnošću* i *opravdanošću*. Ograničenje bilo kog prava je dopušteno samo ako kompetitivni princip u odnosu na princip u kojem je sadržano pravo ima veći značaj u okolnostima konkretnog slučaja. To podrazumijeva pronalaženje odgovarajućeg balansa između različitih suprotstavljenih interesa. Ograničenja se moraju sprovoditi na konzistentan način, tako da ne bude ugrožena suština prava koje je u pitanju i osnovni principi na kojima počiva jedna država, koja pretenduje da bude obilježena kao pravna država. Kako osnovna prava imaju ustavni status, ona, prema shvatanju Evropskog suda, mogu biti ograničena samo ustavnim ili odredbama donijetim na osnovu ustava. Ustavna ograničenja mogu biti direktna (*constitutionally immediate*) i posredna (*constitutionally mediate*), propisana zakonom, na osnovu izričite ustavne odredbe pod striktno propisanim pretpostavkama i samo za određene ciljeve, zbog kojih je zakonodavac posebno ovlašten da ograniči osnovna ljudska prava i slobode. Ovaj princip dozvoljava da slobode i prava budu ograničene samo u skladu sa zakonom i postavlja granice ograničenja prava. Odredbom člana 18. Evropske konvencije, koja propisuje granice ograničenja, utvrđeno je da se ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena Konvencijom ne mogu primjenjivati ni u koje druge svrhe sem onih zbog kojih su propisana. Ograničenje prava i sloboda, prema shvatanju Evropskog suda, nije neophodno ako postoje i blaže, ali pogodne mjere koje mogu poslužiti istoj svrsi. Ograničavanje osnovnih prava i sloboda u tom procesu, međutim, mora biti u skladu s Ustavom i Evropskom konvencijom i, generalno, mora biti u opštem interesu i uz poštovanje načela proporcionalnosti.

8.2.1. Načelo ograničenja ljudskih prava i sloboda jedno je od osnovnih načela koje je utvrđeno odredbama člana 24. Ustava. Prema tom načelu, ljudska prava i slobode zajemčene Ustavom mogu se ograničiti samo zakonom u obimu koji dopušta Ustav i mjeri koja je neophodna da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu, bez zadiranja u suštinu zajemčenih prava. Ustav je na taj način ustanovio jasne "granice" ograničenja ljudskih prava i sloboda u kojima se zakonodavac može kretati. Svi državni organi, shodno odredbama člana 24. Ustava, prilikom ograničavanja ljudskih i manjinskih prava moraju da vode računa o: 1) suštini prava koje se ograničava, 2) važnosti svrhe ograničenja, 3) prirodi i obimu ograničenja, 4) o odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i 5) da li postoji način da se svrha

ograničenja postigne manjim ograničenjem prava. Ustavotvorac ovlašćuje zakonodavca da detaljnije reguliše ograničenja, ali ne i da sam propiše osnov za ograničenje, već je takvo ograničenje moguće samo ako to Ustav dopušta i u svrhe koje Ustav dopušta. Time je Ustavom jasno definisan princip proporcionalnosti (srazmjernosti), kao i mjerila kojima se, prije svega, Ustavni sud mora rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih prava, u svakom konkretnom predmetu.

8.2.2. Osnovne ustavne slobode i prava čovjeka i građanina, prema odredbama Ustava i Evropske konvencije načelno su neograničene: puni obim njihovog ostvarivanja je pravilo, a ograničenje koje je određeno zakonom može biti samo izuzetak koji se zasniva i na izričitom ustavnom ovlaštenju i na legitimnom cilju ograničavanja koji je određen Ustavom. Iz toga slijedi da ograničenja - osim što se moraju zasnivati na ustavnom ovlaštenju i slijediti Ustavom određene ciljeve - treba da su srazmjerna potrebama za ostvarenje tih ciljeva. To znači da ograničavajuća pravna pravila moraju biti prikladna za ostvarenje postavljenog legitimnog cilja, da ona ne smiju biti oštrija (strožija) nego što je neophodno i da mora biti uspostavljena ravnoteža između Ustavom zajamčenog subjektivnog prava pojedinca i interesa društvene zajednice (pravnog poretka).

8.3. Osporena odredba člana 1. Zakona, po nalaženju Ustavnog suda, nije u saglasnosti s odredbama čl. 24. i 113. Ustava Crne Gore i člana 5. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Nesporno je, po ocjeni Ustavnog suda, da je zakonodavac Ustavom ovlašćen da uredi teritorijalnu organizaciju Crne Gore, uslove, način i postupak teritorijalnog organizovanja i druga pitanja od značaja za teritorijalnu organizaciju. Međutim, ocjenjujući osporenu odredbu člana 1. Zakona u kontekstu navedenih ustavnih i konvencijskih principa, kao i Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Ustavni sud je utvrdio, da se osporeni način eventualnog organizovanja referenduma, ne može smatrati pitanjem političke cjelishodnosti zakonodavca. Svoje pravo na organizovanje referenduma na dan održavanja lokalnih izbora, prema tim principima, po ocjeni Ustavnog suda, građani treba da realizuju slobodno, neposredno i lično, zaokruživanjem referendumskog pitanja, i u vrijeme koje, saglasno odredbi člana 5. stav 2. Zakona o referendumu, odredi nadležni organ jedinice lokalne samouprave. Nasuprot tome, osporenim odredbom člana 1. Zakona je utvrđeno da referendum ne može biti održan na dan održavanja lokalnih izbora, kao ni u periodu od sedam dana prije i sedam dana poslije održavanja lokalnih izbora u toj opštini.

8.3.1. Propisivanje osporenim odredbom člana 1. Zakona da *referendum ne može biti održan na dan održavanja lokalnih izbora, kao ni u periodu od sedam dana prije i sedam dana poslije održavanja lokalnih izbora u toj opštini*, po ocjeni Ustavnog suda, nije zasnovano na objektivnom i razumnom opravdanju (*justification test*), jer zakonom nije utvrđen legitimni cilj i razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići. Ograničavanjem prava građana da preko organa opštine samostalno odluče o vremenu održavanja konsultativnog referenduma, radi prethodnog izjašnjavanja građana o teritorijalnoj promjeni koji za jedinicu lokalne samouprave raspisuje skupština opštine, odnosno zabranom njegovog održavanja na dan održavanja lokalnih izbora, kao ni u periodu od sedam dana prije i sedam dana poslije održavanja lokalnih izbora u toj opštini, zakonodavac je, po ocjeni Ustavnog suda, povrijedio pravo na lokalnu samoupravu, iz odredbe člana 113. Ustava, koje obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Na taj način zakonodavac je, po ocjeni Ustavnog suda, doveo u pitanje suštinu ostvarivanja prava na lokalnu samoupravu u postupku organizovanja referenduma u jedinici lokalne samouprave, odnosno njeno pravo da odredi vrijeme (dan) održavanja referenduma radi prethodnog izjašnjavanja građana o teritorijalnoj promjeni opštine. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da ne postoji ni jedan dopušteni ustavnopravni ili zakonski - legitimni cilj, koji bi opravdao osporeno ograničavanje prava građana da, saglasno zakonu, preko organa jedinice lokalne samouprave odrede vrijeme održavanja referenduma u svojoj opštini. Polazeći od toga, Ustavni sud je utvrdio da su osporenim odredbom člana 1. Zakona povrijeđene odredbe čl. 24. i 113. Ustava, člana 5. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i člana 18. Evropske konvencije.

8.3.2. Ustavni sud je utvrdio da je osporenim odredbom člana 1. Zakona narušeno i načelo jedinstva pravnog poretka, garantovano odredbom člana 145. Ustava, koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori i da ono načelno isključuje mogućnost da se zakonom kojim je uređena jedna oblast, ta oblast uređuje i mijenja drugim zakonom. U konkretnom slučaju, osporenim odredbom člana 1. Zakona drugačije je uređeno pitanje organizovanja opštinskog referenduma, od načina uređenog odredbama člana 3. stav 3. Zakona o referendum i člana 3. Zakona o lokalnoj samoupravi, kao sistemskim

zakonima u oblasti organizovanja i sprovođenja referenduma u lokalnoj samoupravi, iz kojih proizilazi da odluku o raspisivanju opštinskog referenduma za teritoriju opštine ili za dio teritorije donosi skupština opštine, u skladu sa statutom opštine. Naime, osporenim odredbom člana 1. Zakona propisano je da referendum ne može biti održan na dan održavanja lokalnih izbora, kao ni u periodu od sedam dana prije i sedam dana poslije održavanja lokalnih izbora u toj opštini, za razliku od odredaba Zakona o referendumu i Zakona o lokalnoj samoupravi, koji ni jednom svojom odredbom ne propisuju takvu zabranu.

II1. Osporenim odredbom člana 2. Zakona kojom je propisano da *“predsjednik Crne Gore raspisuje vanredne izbore i u opštini u kojoj je došlo do teritorijalne promjene istoga dana kada i izbore u novoformiranoj opštini”*, zakonodavac, po nalaženju Ustavnog suda, nije prekoračio svoja ovlašćenja. Naime, odredbama člana 95. tač. 1. do 10. Ustava i Amandmana V na Ustav *expressis verbis*, su utvrđene ustavne nadležnosti koje obavlja predsjednik Crne Gore. Pored devet taksativno određenih nadležnosti koje su *materia constitutionis*, odredbom člana 95. tačka 10. Ustava propisano je da predsjednik Crne Gore, pored ostalih, vrši i druge poslove utvrđene Ustavom ili zakonom. Iz navedenog ustavnog određenja, po nalaženju Ustavnog suda, proizilazi da je zakonodavac ovlašćen da zakonom propiše i druge poslove koje je predsjednik Crne Gore dužan da obavlja kada je na to ovlašćen zakonom, odnosno da je pitanje raspisivanja vanrednih izbora u opštini u kojoj je došlo do teritorijalne promjene *materia legis*. Propisujući osporenim odredbom člana 2. Zakona da predsjednik Crne Gore raspisuje vanredne izbore i u opštini, u kojoj je došlo do teritorijalne promjene istoga dana kada i izbore u novoformiranoj opštini zakonodavac, po nalaženju Ustavnog suda, nije povrijedio ni jedan ustavni ni konvencijski princip.

1.1. Navod podnosioca predloga kojim se ukazuje da se na osnovu osporene odredbe člana 2. Zakona neustavno nalaže predsjedniku Crne Gore *“da raspiše vanredne izbore i skрати mandat skupštine”*, Ustavni sud je ocijenio neosnovanim. Iz odredaba člana 37. stav 2. i člana 38. tačka 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, naime, proizilazi da skupštini može prestati mandat prije isteka vremena na koje je izabrana, raspuštanjem ili skraćanjem mandata skupštine i da odluku o skraćanju mandata skupštine donosi skupština, odnosno da predsjednik Crne Gore ne skraćuje mandat skupštine, već skupština jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom. Predsjednik Crne Gore, tek nakon donošenja odluke skupštine jedinice lokalne samouprave o skraćanju mandata skupštine, u skladu s osporenim odredbom člana 2. Zakona može raspisati vanredne izbore u opštini u kojoj je došlo do teritorijalne promjene, kao i izbore u novoformiranoj opštini.

9. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredbe člana 1. Zakona o dopunama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-I br. 10/14 od 30. oktobra 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 86/18.

Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata

Odredbe Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata kojima nijesu propisani kriterijumi, na osnovu kojih će nadležni organ jedinice lokalne samouprave urediti pitanje oslobađanja od plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, su u sadržinskom i nomotehničkom smislu neprecizne i dopuštaju neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta, pa se ne mogu smatrati odredbama koje su zasnovane na načelu vladavine prava, niti odredbama kojima je ustanovljeno načelo pravne izvjesnosti i predvidljivosti.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba člana 66. stav 3. Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata („Službeni list Crne Gore”, br. 51/08., 34/11., 47/11., 35/13., 39/13. i 33/14.) i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore”.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-I br. 13/16., od 30. oktobra 2018. godine, po inicijativi NVO „MANS”, u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredbe člana 66. stav 3. Zakona, označenog u izreci.

2. Skupština Crne Gore nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim odredbom Zakona propisano je:

“Član 66. stav 3.

Lokalna samouprava može, pored slučajeva iz stava 2. ovog člana, propisati i druge slučajeve u kojima investitor ne plaća naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 66. stav 3. Zakona, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 16. tač. 1. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 114. stav 1.

Osnovni oblik lokalne samouprave je opština.

Član 115. stav 3.

Organi opštine su skupština i predsjednik.

Član 142.

Država se finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda.

Svako je dužan da plaća poreze i druge dažbine.

Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.“

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi: da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava; da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru. Iz citiranih odredaba Ustava, takođe, proizilazi da se država finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda, da je obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina konstituisana kao ustavna obaveza i da je opšteg karaktera, što znači da je svako dužan da plaća poreze i druge dažbine. Ustavom je utvrđen princip da se porezi i dažbine mogu uvoditi samo zakonom (*nullum tributum sine lege*). Osim osnovnih načela Ustav ne definiše predmet, postupak i način oporezivanja i uvođenja drugih dažbina, niti sadrži ograničenja u pogledu njihovog uređivanja, već uređivanje tih pitanja u cjelini prepušta zakonodavcu. Ovlašćenje za uređivanje tih pitanja usmjereno je na donošenje objektivnih pravnih normi zakonske snage koje, po pravilu, *pro futuro*, od stupanja na snagu zakona, određuju sadržaj prava i njegove granice. Pojam “javnog-opšteg interesa” kao izraz određene ekonomske politike koju vodi država, pa i poreske i dažbinske politike, po ocjeni Ustavnog suda, mora se tumačiti ekstenzivno u smislu da nacionalni zakonodavac, u tom pogledu, ima na raspolaganju širok stepen slobodne procjene. Međutim, to ne znači da zakonodavac, na osnovu slobodne procjene može donositi zakone po sopstvenom nahođenju, koji podrazumijevaju derogaciju načela i principa utvrđenih Ustavom. Pri uređivanju tih odnosa zakonodavac je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju, to je princip o vladavini prava, iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava.

6.1. Fiskalna vlast države, u skladu s odredbama člana 1. stav 2. i člana 142. Ustava, po ocjeni Ustavnog suda, pretpostavlja njeno pravo da uvodi, utvrđuje i naplaćuje poreze i druge javne dažbine od fizičkih i pravnih lica koja se nalaze pod njenim fiskalnim suverenitetom, ali i da u vršenju te svoje vlasti obezbijedi pravnu sigurnost i socijalnu pravdu. Kao antipod fiskalnoj vlasti stoji poreska i dažbinska dužnost građana i pravnih lica, koja omogućava da se državi obezbijede fiskalni prihodi, radi funkcionisanja države i obezbjeđivanja javnih dobara. Obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina konstituisana je kao ustavna obaveza opšteg karaktera, prema kojoj je svako dužan da plaća poreze i druge dažbine i da učestvuje u podmirivanju javnih troškova, jer korišćenje dobara, usluga i prava koji se finansiraju iz javnih prihoda, podrazumijeva participaciju svih (član 142. stav 1. Ustava). S obzirom na to da Ustav Crne Gore neposredno ne određuje ekonomsku snagu obveznika poreza, dažbina i drugih naknada, kao kriterijum za utvrđivanje srazmjernosti fiskalnih obaveza, to, prema nalaženju Ustavnog suda, proizilazi da je rješavanje tog pitanja u isključivoj nadležnosti zakonodavca, odnosno da je zakonodavac ovlašćen da u okviru odgovarajuće vrste poreza, odnosno dažbine propiše taj standard ili da od njega odstupi, kada za to postoji opravdan razlog.

6.1.1. Iz navedenih odredaba Ustava, takođe, proizilazi da je uređivanje dažbinskog sistema, izbora oblika i načina naplate dažbina, saglasno odredbama člana 142. stav 3. Ustava, dio ustavne samostalnosti zakonodavca, koji je ovlašćen da uvodi dažbine, određuje vrste dažbine i bitne elemente dažbinske obaveze (predmet dažbine, obveznika, osnovicu, stopu, način utvrđivanja i plaćanja, dažbinska oslobođenja i druga pitanja važna za ostvarivanje dažbinskog sistema u cjelini). Osim principa da se dažbine mogu uvoditi samo zakonom, Ustav ne definiše predmet, postupak i način naplate dažbina, niti sadrži ograničenja u pogledu njihovog uređivanja, već uređivanje tih pitanja u cjelini prepušta zakonodavcu. Ustavno ovlašćenje za zakonsko uređivanje dažbina, po ocjeni Ustavnog suda, podrazumijeva uređivanje svih materijalno pravnih pitanja određene dažbine, odnosno ovlašćenje zakonodavca da zakonom u toj oblasti propiše određene svrsishodne i proporcionalne mjere radi ostvarivanja ciljeva dažbinske politike.

6.1.2. Saglasno navedenim ustavnim ovlašćenjima Skupština Crne Gore je donijela Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata (“Službeni list Crne Gore, br. 64/17., 44/18. i 63/18.), kojim su, pored ostalog, uređena i pitanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Odredbom člana 239. stav 1.

Zakona⁴³ propisano je da za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore, investitor plaća naknadu odnosno oslobađa se plaćanja naknade u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata. Odredbom člana 244. Zakona propisano je da danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o regularizaciji neformalnih objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 56/16., 13/17. i 47/17.) i Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 51/08., 34/11., 35/13. i 33/14.), osim odredaba čl. 7., 16., 63., 64., 65., 67., 67.a i 162.c koje će se primjenjivati do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore.

6.1.3. Ustavni sud je utvrdio da je, saglasno odredbi člana 244. Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, danom stupanja na snagu tog zakona, tj. 14. oktobra 2017. godine, prestao da važi Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, čije se odredbe osporavaju. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da se osporena odredba člana 66. stav 3. Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, saglasno odredbi člana 239. stav 1. Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, primjenjuje do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore, tj. da je podložna ustavnosudskoj ocjeni u ovom predmetu.

6.1.4. Osporenim odredbom člana 66. stav 3. Zakona propisano je da lokalna samouprava može propisati i druge slučajeve u kojima investitor ne plaća naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta.

7. Ustavni sud je utvrdio da je zakonodavac osporenim odredbom člana 66. stav 3. Zakona prekoračio svoja ovlašćenja i da je povrijedio ustavni princip o vladavini prava, iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava.

7.1. Naime, princip vladavine prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka Crne Gore, ostvaruje se primjenom i zaštitom načela saglasnosti pravnih propisa. Ono podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. Pri tom se regularnost ne zahtijeva samo u formalno-pravnom, već i u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu. Zakon mora biti jasan i precizan, u skladu sa posebnosti materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni zakona, odnosno uklanjanju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta zakonskih odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz člana 1. stav 2. Ustava, zahtijevaju da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, odnosno, takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti i predvidjeti posljedice svog ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme moraju se smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, pa i u oblastima poreza. Vladavina prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka, sadrži i opšta obilježja koje zakoni moraju imati da bi bili saglasni sa načelom vladavine prava (član 1. stav 2. i član 145. Ustava).

7.1.1. Evropski sud za ljudska prava je u predmetu *Sunday Times (No.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁴⁴ prvi put ustanovio standard zakonitosti, koji mora biti ispunjen da bi se riječ "zakon" u sintagmi "propisan zakonom" (engl. "prescribed by law") smatrao zakonom:

"49. Po mišljenju suda, dva zahtjeva koja proizlaze iz izraza "propisano zakonom" su sljedeća. Prvo, zakon mora biti primjereno dostupan: građanin mora biti u stanju dobiti upozorenje primjereno u okolnostima pravnih pravila primjenjivih na taj slučaj. Drugo, norma se ne može smatrati "zakonom" osim ako nije formulisana sa dovoljnom preciznošću koja omogućava građaninu da upravlja svojim ponašanjem: on mora biti u stanju – ako treba i uz odgovarajući savjet – predvidjeti, do razumnog stepena u datim okolnostima, posljedice koje neka radnja može izazvati. (...)"

7.1.2. U predmetu *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁴⁵ Evropski sud je dalje razvio pojam "zakonitosti", vezujući ga za zabranu zloupotrebe ovlašćenja:

„68. (...). Bilo bi protivno vladavini prava kada bi se diskreciona ovlašćenja dodijeljena nekom izvršiocu izražavala u obliku neobuzdane moći. Prema tome, zakon mora ukazati na djelokrug bilo kojeg takvog diskrecionog ovlašćenja

43 "Za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore, investitor plaća naknadu odnosno oslobađa se plaćanja naknade u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 51/08., 34/11., 35/13. i 33/14.)."

44 Presuda, od 26. aprila 1979. godine, zahtjev broj 6538/74.

45 Presuda, od 2. avgusta 1984. godine, predstava broj 8691/79.

prenijetog na nadležne organe i na način njegovog vršenja sa dovoljnom jasnoćom, uzimajući u obzir zakoniti cilj mjere u pitanju, kako bi se adresatu zakona pružila odgovarajuća zaštita od samovoljnog miješanja državnih organa.”

7.1.3. U predmetu *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano protiv Italije*⁴⁶ Evropski sud je izrazio stav o zahtjevu za predvidljivošću zakona.

“141. Jedan od zahtjeva koji proističe iz izraza “propisano zakonom” je predvidljivost. Norma se ne može smatrati “zakonom, ukoliko nije formulisana dovoljno precizno da građanima omogući da regulišu svoje ponašanje; moraju biti u mogućnosti, ukoliko je potrebno uz adekvatan savjet, da predvide, do mjere koja je razumna u okolnostima, posljedice koje data radnja može za sobom povući. Takve posljedice ne moraju biti predvidljive sa apsolutnom sigurnošću: iskustvo je pokazalo da je to nedostižno. Ipak, iako se sigurnost uveliko preporučuje, može dovesti do pretjerane rigidnosti, a zakon mora držati korak sa promjenjivim okolnostima. U skladu s tim, mnogi zakoni neminovno sadrže termine koji su, u većoj ili manjoj mjeri, nejasni i čije tumačenje i primjena predstavljaju stvar prakse (vidi *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 1), od 26. aprila 1979. godine, stav 49., serija A br. 30; *Kokkinakis protiv Grčke*, od 25. maja 1993. godine, stav 40., serija A br. 260-A; i *Rekvényi protiv Mađarske* [GC], broj 25390/94., stav 34., ECHR 1999-III).

142. Nivo preciznosti koji se zahtijeva od domaćeg zakonodavstva, koji u svakom slučaju ne može pokriti sve mogućnosti, zavisi u značajnoj mjeri od sadržaja datog zakona, oblasti koju će pokrivati i broja i statusa onih kojima je namijenjen (vidi *RTBF protiv Belgije*, citiran iznad, stav 104.; *Rekvényi*, citiran iznad, stav 34.; i *Vogt protiv Njemačke*, od 26. septembra 1995. godine, stav 48., serija A br. 323).

143. Naročito, pravilo je “predvidljivo” kada pruža mjeru zaštite protiv proizvoljnog miješanja javnih vlasti (vidi *Tourancheau i July protiv Francuske*, broj 53886/00., stav 54., od 24. novembra 2005. godine) i protiv široke primjene ograničenja po štetu bilo koje strane (vidi, *mutatis mutandis*, *Başkaya i Okçuoğlu protiv Turske* [GC], br. 23536/94. i 24408/94., stav 36., ECHR 1999-IV).”

7.2. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi da zakon mora dovoljno jasno da ukaže na obim diskrecionih ovlašćenja nadležnih organa vlasti i na način na koji se ta prava ostvaruju. Po shvatanju Evropskog suda, zakon mora ukazati na obim diskrecionog prava povjerenog ovlašćenim organima i na dovoljno precizno formulisani način urediti korišćenje tog diskrecionog prava, radi pružanja odgovarajuće zaštite od arbitrarnog odlučivanja. Adresat zakona mora biti u stanju da predvidi, u stepenu koji je u datim okolnostima razuman, posljedice koje bi njegove radnje ili ponašanje mogle prouzrokovati. Svrha svakog zakona kojim se uređuje nadležnost i rad bilo kog državnog organa, u tom smislu, po shvatanju Evropskog suda, je određivanje njegovog djelokruga rada i granice njegovih ovlašćenja, postupak po kojem vrši poslove, kao i nadzor nad njegovim radom.

7.2.1. Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 66. stav 3. Zakona, kojom je propisano “*da lokalna samouprava može, pored slučajeva iz stava 2. ovog člana zakona, propisati i druge slučajeve u kojima investitor ne plaća naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta*”, ne zadovoljava zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava iz Ustava, kao ni standard zakonitosti, u smislu navedenih stavova Evropskog suda. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je osporena odredba člana 66. stav 3. Zakona u nomotehničkom i sadržinskom smislu neprecizna, jer sadrži niz nejasnoća. Naime, iz sadržine osporene odredbe člana 66. stav 3. Zakona, po nalaženju Ustavnog suda, proizilazi da zakonodavac nije propisao kriterijume na osnovu kojih će se izvršiti oslobođanje od plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, čime se omogućava neprihvatljivo područje arbitrarnosti u postupanju nadležnog organa jedinice lokalne samouprave prilikom uređivanja tog pitanja. Odredbe zakona koje dopuštaju neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta, po nalaženju Ustavnog suda, ne mogu se smatrati odredbama koje su zasnovane na načelu vladavine prava, niti odredbama kojima je ustanovljeno načelo pravne izvjesnosti i predvidljivosti. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporena odredba člana 66. stav 3. Zakona nije u saglasnosti s Ustavom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

8. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredbe člana 66. stav 3. Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-I br. 13/16 od 29. januara 2019. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 11/19.

⁴⁶ Presuda, od 7. juna 2012. godine, predstavka broj 38433/09.

Zakon o porezu na nepokretnosti

Svoje ustavno ovlaštenje da zakonom uredi sva materijalno pravna pitanja određenog poreza (član 142 stav 3 Ustava), pa i poreza na nepokretnosti, zakonodavac ne može prenijeti na izvršnu vlast, organ državne uprave i organ lokalne samouprave. Stoga je propisivanjem mogućnosti uvećanog oporezivanja pojedine (vrste) nepokretnosti, na način što se predmet oporezivanja utvrđuje posredno i primjenom podzakonskih akata koje donosi Vlada, nadležno ministarstvo ili jedinica lokalne samouprave, zavisno od toga kakav je status nepokretnosti u pogledu lokacije na kojoj se nalazi, načina korišćenja i namjena prostora, zakonodavac prekoračio svoje ovlaštenje iz odredbe člana 142 stav 3 Ustava.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE odredbe čl. 9.a i 9.b, člana 9.d stav 2. alineja 3., čl. 9.e i 9.f i člana 10. st. 4. i 5. Zakona o porezu na nepokretnosti („Službeni list Republike Crne Gore”, broj 65/01. i „Službeni list Crne Gore”, br. 75/10., 9/15. i 44/17.) i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore”.

Obrazloženje

I1. Rješenjem Ustavnog suda U-I br. 12/15, od 25. decembra 2017. godine, po inicijativi NVO "MANS", sa sjedištem u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba čl. 9.a i 9.b, člana 9.d stav 2. alineja 3., čl. 9.e i 9.f i člana 10. st. 4. i 5. Zakona, označenog u izreci.

2. Skupština Crne Gore je, aktom broj 00-14/18-13/3, EPA 399 XXVI, od 20. marta 2018. godine, saglasno odredbama člana 62. Zakona o Ustavnom sudu, predložila zastoju u ovom postupku u trajanju od 6 mjeseci, radi otklanjanja uočenih neustavnosti.

2.1. Ustavni sud je, na zahtjev Skupštine Crne Gore, na sjednici od 23. aprila 2018. godine, donio Rješenje o zastoju u postupku odlučivanja o ustavnosti odredaba čl. 9.a i 9.b, člana 9.d stav 2. alineja 3., čl. 9.e i 9.f i člana 10. st. 4. i 5. Zakona o porezu na nepokretnosti, u trajanju od 180 dana.

2.1.1. Aktom broj 00-32-2/19-7, od 17. januara 2019. godine, Predsjednik Skupštine Crne Gore obavijestio je Ustavni sud da je Rješenjem, broj 00-32-5/18-42, od 27. septembra 2018. godine, formirana radna grupa, sastavljena od predstavnika Skupštine Crne Gore, Vlade Crne Gore i Zajednice opština, sa zadatkom da izrade predlog zakona u skladu sa Rješenjem Ustavnog suda. Konačna verzija Predloga zakona o porezu na nepokretnosti je utvrđena i Predlog je uvršten u skupštinsku proceduru 25. decembra 2018. godine i njegovo usvajanje se očekuje na prvoj redovnoj sjednici Skupštine Crne Gore u martu 2019. godine.

2.1.1.1. S obzirom na to da Skupština Crne Gore, u ostavljenom roku, nije otklonila posljedice uočenih neustavnosti (usvajanjem novog zakona ili izmjene Zakona čije su odredbe osporene) Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 62. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, nastavio postupak u ovom predmetu.

3. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

“Član 9.a

Jedinica lokalne samouprave može utvrditi višu, odnosno nižu poresku stopu od stope utvrđene u skladu sa članom 9. ovog zakona, i to za:

- 1) poljoprivredno zemljište koje se ne obrađuje;
- 2) sekundarni stambeni objekat, odnosno stan;

- 3) objekat koji je izgrađen suprotno zakonu;
- 4) ugostiteljski objekat koji se nalazi u zoni prioritnog turističkog lokaliteta na osnovu akta Vlade o utvrđivanju prioritnog turističkog lokaliteta;
- 5) ugostiteljski objekat koji se koristi suprotno namjeni utvrđenoj planskim dokumentom;
- 6) građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, jedinica lokalne samouprave može, lice upisano u registar poljoprivrednih proizvođača kod nadležnog organa, pravno lice i preduzetnika, koji se bavi proizvodnjom, doradom, pakovanjem ili preradom poljoprivrednih proizvoda proizvedenih u Crnoj Gori osloboditi plaćanja poreza na nepokretnosti, koje se koriste za obavljanje ove djelatnosti.

Član 9.b

(1) Za poljoprivredno zemljište koje se ne obrađuje, a čija površina prelazi 150.000 m², utvrđuje se poreska stopa u visini od 3% do 5% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

(2) Poljoprivredno zemljište koje se obrađuje, utvrđuje se propisom organa državne uprave nadležnog za poslove poljoprivrede.

Član 9.d stav 2. alineja 3.

(2) Objektom koji je izgrađen suprotno zakonu, u smislu ovog zakona, smatra se objekat:

- koji se ne koristi u skladu sa namjenom predviđenom planskim dokumentom.

Član 9.e

(1) Za ugostiteljski objekat koji se nalazi u zoni prioritnog turističkog lokaliteta, u skladu sa propisom Vlade, može se utvrditi uvećana poreska stopa u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9. ovog zakona, za ugostiteljski objekat:

- kategorije 3*** od 2 do 2,5% tržišne vrijednosti nepokretnosti;
- kategorije 2** od 3 do 3,5% tržišne vrijednosti nepokretnosti;
- kategorije 1* od 4 do 4,5% tržišne vrijednosti nepokretnosti;
- koji se ne kategorišu, od 5 do 5,5% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

(2) Za ugostiteljski objekat iz stava 1. ovog člana koji je u funkciji 12 mjeseci u godini, poreska stopa može se umanjiti u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9. ovog zakona, za ugostiteljski objekat:

- kategorije 4**** do 30 %;
- kategorije preko 4**** do 70 %.

(3) Ugostiteljskim objektom iz stava 1. ovog člana smatra se objekat u kome se obavlja ugostiteljska djelatnost (hotel&resort; wild beauty resort, hotel, mali hotel, boutique hotel, hotel garni, aparthotel, condohotel, hostel, pansion, motel, turističko naselje, etno selo, eko lodge, vila, gostionica, planinarski dom, odmaralište, kamp i sl.), a koji se nalazi u zoni prioritnog turističkog lokaliteta.

(4) Za ugostiteljski objekat koji se koristi suprotno turističkoj namjeni definisanoj planskim dokumentom, može se propisati poreska stopa od 5% do 5,5% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

(5) Ugostiteljskim objektom iz stava 4. ovog člana, smatra se objekat iz grupe primarnih i komplementarnih ugostiteljskih objekata, u skladu sa zakonom kojim se uređuje turizam.

Član 9.f

(1) Za građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom, poreska stopa može se uvećati do 150% u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9. ovog zakona, osim za građevinsko zemljište namijenjeno za izgradnju privrednih objekata i objekata namijenjenih za dalju prodaju, za koje se, nakon isteka roka od pet godina od dana usvajanja planskog dokumenta, utvrđuje poreska stopa u visini od 3% do 5% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

(2) Građevinskim zemljištem iz stava 1. ovog člana smatra se zemljište koje se nalazi unutar granica građevinskog područja naselja koje je određeno planskim dokumentom za građenje objekata, osim objekata komunalne infrastrukture i drugih objekata od javnog interesa, na kojem nije izgrađen građevinski objekat predviđen planskim dokumentom ili nije pokrenut postupak za dobijanje građevinske dozvole.

Član 10. st. 4. i 5.

(4) Porez na nepokretnosti ne plaća se na građevinske objekte i posebne djelove stambene zgrade u svojini investitora koji se u poslovnim knjigama iskazuju kao „investicije u toku“ ili „zalihe gotovih proizvoda“ i koji su namijenjeni za dalju prodaju, u periodu od tri godine od godine u kojoj je izdata građevinska dozvola.

(5) Pravo na poresko oslobođenje iz stava 4. ovog člana može ostvariti pravno ili fizičko lice za koje je kao djelatnost u Centralnom registru privrednih subjekata upisana izgradnja stambenih i nestambenih zgrada i koje je upisano u katastru nepokretnosti kao vlasnik nepokretnosti, sa osnovom sticanja „građenje“.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba čl. 9.a i 9.b, člana 9.d stav 2. alineja 3., čl. 9.e i 9.f i člana 10. st. 4. i 5. Zakona, utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sledećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 10. stav 2.

U Crnoj Gori slobodno je sve što Ustavom i zakonom nije zabranjeno.

Svako je obavezan da se pridržava Ustava i zakona.

Član 11. st. 1., 2., 3. i 4.

Vlast je uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Odnos vlasti počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli.

Član 16. tač. 1. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

- 1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustavu mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.

Član 58. st. 1. i 2.

Jemči se pravo svojine.

Niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu.

Član 111.

Poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave.

Član 114. stav 1.

Osnovni oblik lokalne samouprave je opština.

Član 115. stav 3.

Organi opštine su skupština i predsjednik.

Član 140. stav 3.

Zabranjeno je narušavanje i ograničavanje slobodne konkurencije i podsticanje neravnopravnog, monopolskog ili dominantnog položaja na tržištu.

Član 142.

Država se finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda.

Svako je dužan da plaća poreze i druge dažbine.

Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

- 2) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima."

Evropske" konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Službeni list SCG-Međunarodni ugovori", br. 9/03. i 5/05.):

"Član 17.

Zabrana zloupotrebe prava

Ništa u ovoj Konvenciji ne može se tumačiti tako da podrazumijeva pravo bilo koje države, grupe ili lica da se upuste u neku djelatnost ili izvrše neki čin koji je usmjeren na poništavanje bilo kog od navedenih prava i sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj mjeri od one koja je predviđena Konvencijom.

Član 18.

Granice korišćenja ograničenja prava

Ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena ovom Konvencijom neće se primjenjivati ni u koje druge svrhe sem onih zbog kojih su propisana."

Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju:

"Član 1.

Zaštita imovine

Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni."

6. Iz Ustava proizilazi da se država finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda, da je obaveza plaćanja poreza konstituisana kao ustavna obaveza i da je opšteg karaktera, što znači da je svako dužan da plaća poreze i druge dažbine. Osim osnovnih načela Ustav ne definiše predmet, postupak i način oporezivanja i uvođenja drugih dažbina, niti sadrži ograničenja u pogledu njihovog uređivanja, već uređivanje tih pitanja

u cjelini prepušta zakonodavcu. Međutim, to ne znači da zakonodavac, na osnovu slobodne procjene može donositi zakone po sopstvenom nahođenju, koji derogiraju načela i principe utvrđene Ustavom. Pri uređivanju tih odnosa zakonodavac je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to je jednakost pred zakonom, iz člana 17. stav 2. Ustava i prava svojine, iz odredaba člana 58. st. 1. i 2. Ustava i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju.

6.1. Poreska vlast države, u skladu s odredbama člana 1. stav 2. i člana 142. Ustava, po ocjeni Ustavnog suda, pretpostavlja njeno pravo da uvodi, utvrđuje i naplaćuje poreze i druge javne dažbine od fizičkih i pravnih lica koja se nalaze pod njenim fiskalnim suverenitetom ali i da u vršenju te svoje vlasti obezbijedi pravnu sigurnost i socijalnu pravdu. Kao antipod poreskoj vlasti, stoji poreska dužnost građana i pravnih lica, koja omogućava da se državi obezbijede poreski (fiskalni) prihodi, radi funkcionisanja države i obezbjeđivanja javnih dobara. Obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina konstituisana je kao ustavna obaveza opšteg karaktera, prema kojoj je svako dužan da plaća poreze i da učestvuje u podmirivanju javnih troškova, jer korišćenje dobara, usluga i prava koji se finansiraju iz javnih prihoda, podrazumijeva participaciju svih (član 142. stav 1. Ustava). S obzirom na to da Ustav Crne Gore neposredno ne određuje ekonomsku snagu obveznika poreza, dažbina i drugih naknada, kao kriterijum za utvrđivanje srazmjernosti fiskalnih obaveza, to, prema nalaženju Ustavnog suda, proizilazi da je rješavanje tog pitanja u isključivoj nadležnosti zakonodavca, odnosno da je zakonodavac ovlašćen da u okviru odgovarajuće vrste poreza, odnosno dažbine propiše taj standard ili da od njega odstupi, kada za to postoji opravdan razlog.

6.1.1. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da je uređivanje poreskog sistema, izbora oblika i načina oporezivanja, saglasno odredbama člana 142. stav 3. Ustava, dio ustavne samostalnosti zakonodavca, koji je ovlašćen da uvodi poreze, određuje vrste poreza i bitne elemente poreske obaveze (predmet oporezivanja, obveznika, osnovicu, stopu, način utvrđivanja i plaćanja, poreska oslobođenja i druga pitanja važna za ostvarivanje poreskog sistema u cjelini.). Osim principa da se porezi i dažbine mogu uvoditi samo zakonom, Ustav ne definiše predmet, postupak i način oporezivanja i uvođenja drugih dažbina, niti sadrži ograničenja u pogledu njihovog uređivanja, već uređivanje tih pitanja u cjelini prepušta zakonodavcu. Ustavno ovlašćenje za zakonsko uređivanje poreza i drugih dažbina, po ocjeni Ustavnog suda, podrazumijeva uređivanje svih materijalno pravnih pitanja određenog poreza ili druge dažbine, odnosno ovlašćenje zakonodavca da zakonom u poreskoj oblasti propiše određene svrsishodne i proporcionalne mjere radi ostvarivanja ciljeva poreske politike.

6.1.1.1. Saglasno navedenim ustavnim ovlašćenjima Skupština Crne Gore je donijela Zakon o porezu na nepokretnosti kojim su uređeni osnovni elementi poreza na nepokretnosti, koji uvodi jedinica lokalne samouprave svojim propisom (član 1. st. 1. i 2.). Zakonom je, pored utvrđivanja poreskih obveznika, poreske osnovice, kriterijuma za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti i momenta nastanka poreske obaveze (član 9.), utvrđena opšta poreska stopa od 0,25 do 1% tržišne vrijednosti nepokretnosti, kao i pravo da jedinica lokalne samouprave, saglasno odredbama člana 9.a stav 1., može utvrditi višu, odnosno nižu poresku stopu od opšte poreske stope za: poljoprivredno zemljište koje se ne obrađuje, sekundarni stambeni objekat (stan), objekat koji je izgrađen suprotno zakonu, ugostiteljski objekat koji se nalazi u zoni prioritetnog turističkog lokaliteta na osnovu akta Vlade o utvrđivanju prioritetnog turističkog lokaliteta, ugostiteljski objekat koji se koristi suprotno namjeni utvrđenoj planskim dokumentom i za građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom.

6.1.1.1.1. Određivanje više poreske stope, osporenim odredbama člana 9.a Zakona, uređeno je na sljedeći način: za poljoprivredno zemljište koje se ne obrađuje (površine preko 150.000 m²) utvrđena je stopa u visini od 3% do 5% tržišne vrijednosti nepokretnosti (član 9.b stav 1.); za sekundarni stambeni objekat propisana je mogućnost uvećanja do 150% u odnosu na opštu poresku stopu (član 9.c stav 1.); za objekat koji je izgrađen suprotno zakonu, kojim se rješava stambeno pitanje propisana je mogućnost uvećanja u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9. ovog zakona do 50%, a za objekat kojim se ne rješava stambeno pitanje propisana mogućnost uvećanja do 100% u odnosu na opštu poresku stopu (član 9.d stav 1.); za ugostiteljske objekte koji se nalaze u zoni prioritetnog turističkog lokaliteta propisana je mogućnost uvećanja poreske stopa u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9. ovog zakona, i to: za ugostiteljski objekat kategorije - sa tri zvjezdice od 2 do 2,5%, sa dvije zvjezdice od 3 do 3,5%, sa jednom zvjezdicom od 4 do 4,5%, koji se ne kategorišu od 5 do 5,5% i za objekat koji se koristi

suprotno namjeni utvrđenoj planskim dokumentom od 5% do 5,5% tržišne vrijednosti nepokretnosti (član 9.e st. 1. i 4.) i za građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom do 150%, stopa u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9. ovog zakona, osim za građevinsko zemljište namijenjeno za izgradnju privrednih objekata i objekata namijenjenih za dalju prodaju, za koje se, nakon isteka roka od pet godina od dana usvajanja planskog dokumenta, utvrđuje poreska stopa u visini od 3% do 5% tržišne vrijednosti nepokretnosti (član 9.f stav 1.). Odredbom člana 9.d stav 2. Zakona utvrđeno je koji se objekti, u smislu tog zakona, smatraju objektima izgrađenim suprotno zakonu: objekat koji je izgrađen bez građevinske dozvole na području za koje postoji planski dokument, posebni dio objekta koji nije izgrađen u skladu sa građevinskom dozvolom, objekat koji se ne koristi u skladu sa namjenom predviđenom planskim dokumentom i objekat koji je izgrađen na uzurpiranom zemljištu. Porez na nepokretnosti, prema osporenim odredbama člana 10. st. 4. i 5. Zakona ne plaća se na: na građevinske objekte i posebne djelove stambene zgrade u svojini investitora koji se u poslovnim knjigama iskazuju kao »investicije u toku« ili »zalihe gotovih proizvoda« i koji su namijenjeni za dalju prodaju, u periodu od tri godine od godine u kojoj je izdata građevinska dozvola, a to pravo može ostvariti pravno ili fizičko lice za koje je kao djelatnost u Centralnom registru privrednih subjekata upisana izgradnja stambenih i nestambenih zgrada i koje je upisano u katastru nepokretnosti kao vlasnik nepokretnosti, sa osnovom sticanja »građenje«.

7. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka (člana 145. Ustava), koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, s obzirom na to da je pravni režim svojine, kao i prava i obaveza vlasnika, i u okviru toga korišćenje nepokretnosti i građenje objekata, uređeno sa više zakona.

7.1. Zakonom o svojinsko-pravnim odnosima⁴⁷ uređeno je pravo svojine i druga stvarna prava, državina na pokretnim i nepokretnim stvarima, kao i način sticanja, prenosa, zaštite i prestanka ovih prava (član 1.). Pravo svojine i druga stvarna prava, saglasno odredbama člana 4. i člana 6. st. 1. i 2. Zakona, vrše se u skladu sa prirodom i namjenom stvari, na način i pod uslovima propisanim zakonom a svojina je najpotpunija vlast na stvari, u okviru koje vlasnik ima pravo da svoju stvar drži, da je koristi i da njome raspolaže u granicama određenim zakonom.

7.1.1. Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata⁴⁸ utvrđeno je da je namjena površina svrha za koju se prostor može (a ne mora) urediti, izgraditi ili koristiti na način određen planskim dokumentom (član 5. alineja 12.) i da je planiranje prostora praćenje stanja u prostoru, izrada, donošenje i sprovođenje planskih dokumenata (član 7.). Planskim dokumentom definiše se organizacija, korišćenje i namjena prostora, kao i način i uslovi realizacije planskih rješenja (član 8. stav 1. Zakona). Zakonom je utvrđeno da su planski dokumenti prostorni plan Crne Gore i plan generalne regulacije Crne Gore (član 15. stav 1.) i da skupština jedinice lokalne samouprave, radi sprovođenja plana generalne regulacije Crne Gore donosi urbanistički projekat, na predlog izvršnog organa jedinice lokalne samouprave (član 45. stav 1.). Građenje objekta se vrši na osnovu prijave građenja i dokumentacije koju investitor podnosi nadležnom inspekcijskom organu 15 dana prije početka građenja (član 91. stav 1. i član 92. stav 1. Zakona). Plan generalne regulacije Crne Gore, prema odredbama člana 216. st. 1. i 2. Zakona, donijeće se u roku od 36 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, a njegovim donošenjem prestaju da važe svi državni i lokalni planski dokumenti, osim Prostornog plana Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 24/08., 44/12. i 8/16.). Do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore primjenjivaće se važeći planski dokumenti, donijeti do stupanja na snagu ovog zakona, odnosno do roka iz člana 217. tog zakona (član 218. stav 1. Zakona). Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 56/16., 13/17. i 47/17.), osim odredaba čl. 7., 16., 63., 64., 65., 67., 67.a, i 162.c koje će primjenjivati do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore (član 244. Zakona).

7.1.2. Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata⁴⁹ koji je (osim odredaba čl. 7., 16., 63., 64., 65., 67., 67.a i 162.c koje će se primjenjivati do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore) prestao da važi bio je uređen sistem uređenja prostora Crne Gore, način i uslovi izgradnje objekata, kao i druga pitanja od značaja za uređenje prostora i izgradnju objekata (član 1.). Odredbama člana 47. Zakona bilo je propisano da Prostorni plan Crne Gore i prostorni plan posebne namjene donosi Skupština Crne Gore, detaljni

⁴⁷ „Službeni list Crne Gore”, broj 19/09.

⁴⁸ „Službeni list Crne Gore”, broj 64/17.

⁴⁹ „Službeni list Crne Gore”, br. 51/08., 34/11., 35/13. i 33/14.

prostorni plan i državnu studiju lokacije Vlada, a lokalni planski dokument skupština lokalne samouprave. Građenje objekta, prema odredbama član 91. Zakona, vršilo se na osnovu građevinske dozvole, koju je izdavao organ lokalne samouprave a izuzetno organ uprave (...). Zahtjev za izdavanje građevinske dozvole, sa potrebnom dokumentacijom, podnosio je investitor a dozvola je izdavana rješenjem, na osnovu neophodne dokumentacije (član 92. stav 1. i član 93. stav 1. Zakona).

7.1.3. Zakonom o poljoprivrednom zemljištu⁵⁰ utvrđeno je da je poljoprivredno zemljište dobro od opšteg interesa, koje uživa posebnu zaštitu i koristi se pod uslovima i na način propisan ovim zakonom (član 1.). Obradivim poljoprivrednim zemljištem, u smislu ovog zakona, smatraju se: oranice, bašte, voćnjaci, vinogradi i livade a pod iskorišćavanjem poljoprivrednog zemljišta, u smislu ovog zakona, podrazumijeva se: osnovna i dopunska obrada zemljišta, ratarska proizvodnja, gajenje i unapređivanje voćnjaka, vinograda, livada i pašnjaka, kao i drugi radovi za racionalno iskorišćavanje poljoprivrednog zemljišta u cilju povećanja poljoprivredne proizvodnje (član 2. stav 2. i član 3. stav 1. Zakona).

7.1.4. Zakonom o turizmu⁵¹ uređeni su uslovi i način obavljanja turističke djelatnosti (član 1.). Prema odredbama člana 97. st. 1., 2., 3. i 4. Zakona ugostiteljski objekti kategorišu se u zavisnosti od uređenja, opreme i održavanja objekta, vrste i kvaliteta usluga i drugih kriterijuma za kategorizaciju, dodjeljivanjem oznaka u vidu zvjezdica, s tim što se ugostiteljskom objektu može dodijeliti najviše pet zvjezdica. Privredna društva, pravna lica, preduzetnici ili fizička lica ugostiteljsku djelatnost mogu da obavljaju tokom cijele godine ili sezonski, uz obavezu da utvrde period poslovanja za svaki ugostiteljski objekat, o čemu su dužni da obavijeste nadležni organ lokalne uprave (član 102. st. 1. i 3. Zakona). Status prioritetnog turističkog lokaliteta, na predlog nadležnog ministarstva, utvrđuje Vlada za turistički lokalitet koji zbog svojih izuzetnih prirodnih, kulturnih, istorijskih, ambijentalnih, prostornih, geografskih i dr. vrijednosti ima strateški značaj za razvoj turizma određenog područja a oporezivanje nepokretnosti u kojoj se obavlja ugostiteljska djelatnost, iz člana 90. stav 1. tač. 1. i 2. al. 2., 3., 4. i 5. Zakona, a koja se nalazi u zoni prioritetnog turističkog lokaliteta, vrši se u skladu sa zakonom kojim se uređuje oporezivanje nepokretnosti, shodno vrsti, odnosno kategoriji utvrđenoj rješenjem nadležnog organa (član 130.).

7.2. Ustavni sud je utvrdio da su osporenim odredbama čl. 9.a i 9.b, član 9.d stav 2. alineja 3., čl. 9.e i 9.f i člana 10. st. 4. i 5. Zakona povrijeđeni ustavni principi o vladavini prava i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

7.2.1. Princip vladavine prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka Crne Gore, ostvaruje se primjenom i zaštitom načela saglasnosti pravnih propisa. Ono podrazumijeva da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis sa Ustavom i zakonom. Pri tom se regularnost ne zahtijeva samo u formalno-pravnom, već i u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu. Zakon mora biti jasan i precizan u skladu sa posebnosću materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni zakona, odnosno uklanjanju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta zakonskih odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz člana 1. stav 2. Ustava, zahtijevaju da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, odnosno, takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti i predvidjeti posljedice svog ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjevi za određenosću i preciznošću pravne norme moraju se smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, pa i u oblastima poreza. Vladavina prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka, sadrži i opšta obilježja koje zakoni moraju imati da bi bili saglasni sa načelom vladavine prava (član 1. stav 2. i član 145. Ustava).

7.2.1.1. Evropski sud za ljudska prava je, u predmetu *Sunday Times (No.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (presuda od 26. aprila 1979., zahtjev broj 6538/74., § 49.) prvi put ustanovio standard zakonitosti, koji mora biti ispunjen da bi se riječ "zakon" u sintagmi "propisan zakonom" (engl. "*prescribed by law*"), smatrao zakonom:

"49. Po mišljenju suda, dva zahtjeva koja proizlaze iz izraza "propisano zakonom" su sljedeća. Prvo, zakon mora biti primjereno dostupan: građanin mora biti u stanju dobiti upozorenje primjereno u okolnostima pravnih pravila primjenjivih na taj slučaj. Drugo, norma se ne može smatrati "zakonom" osim ako nije formulisana sa dovoljnom

50 „Službeni list Crne Gore”, br. 15/92. i 59/92. i „Službeni list Crne Gore”, broj 32/11.

51 „Službeni list Crne Gore”, br. 61/10. i 31/14.

preciznošću koja omogućava građaninu da upravlja svojim ponašanjem: on mora biti u stanju – ako treba i uz odgovarajući savjet – predvidjeti, do razumnog stepena u datim okolnostima, posljedice koje neka radnja može izazvati. (...)”

7.2.1.2. U predmetu *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (presuda od 2. avgusta 1984. godine, predstavka broj 8691/79.) Evropski sud je dalje razvio pojam “zakonitosti” vezujući ga za zabranu zloupotrebe ovlašćenja:

„68. (...). Bilo bi protivno vladavini prava kada bi se diskreciona ovlašćenja dodijeljena nekom izvršiocu izražavala u obliku neobuzdane moći. Prema tome, zakon mora ukazati na djelokrug bilo kojeg takvog diskrecionog ovlašćenja prenijetog na nadležne organe i na način njegovog vršenja sa dovoljnom jasnoćom, uzimajući u obzir zakoniti cilj mjere u pitanju, kako bi se adresatu zakona pružila odgovarajuća zaštita od samovoljnog miješanja državnih organa.”

7.2.1.3. U predmetu *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano protiv Italije* (presuda od 7. juna 2012. godine, predstavka broj 38433/09.) Evropski sud je izrazio stav o zahtjevu za predvidljivost zakona.

“141. Jedan od zahtjeva koji proističe iz izraza “propisano zakonom” je predvidljivost. Norma se ne može smatrati “zakonom, ukoliko nije formulisana dovoljno precizno da građanima omogući da regulišu svoje ponašanje; moraju biti u mogućnosti, ukoliko je potrebno uz adekvatan savjet, da predvide, do mjere koja je razumna u okolnostima, posljedice koje data radnja može za sobom povući. Takve posljedice ne moraju biti predvidljive sa apsolutnom sigurnošću: iskustvo je pokazalo da je to nedostižno. Ipak, iako se sigurnost uveliko preporučuje, može dovesti do pretjerane rigidnosti, a zakon mora držati korak sa promjenjivim okolnostima. U skladu s tim, mnogi zakoni neminovno sadrže termine koji su, u većoj ili manjoj mjeri, nejasni i čije tumačenje i primjena predstavljaju stvar prakse (vidi *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 1.), od 26. aprila 1979. godine, stav 49., serija A br. 30; *Kokkinakis protiv Grčke*, od 25. maja 1993. godine, stav 40., serija A br. 260-A; i *Rekvényi protiv Mađarske* [GC], broj 25390/94., stav 34., ECHR 1999-III).

142. Nivo preciznosti koji se zahtijeva od domaćeg zakonodavstva, koji u svakom slučaju ne može pokriti sve mogućnosti, zavisi u značajnoj mjeri od sadržaja datog zakona, oblasti koju će pokrivati i broja i statusa onih kojima je namijenjen (vidi *RTBF protiv Belgije*, citiran iznad, stav 104.; *Rekvényi*, citiran iznad, stav 34.; i *Vogt protiv Njemačke*, od 26. septembra 1995. godine, stav 48., serija A br. 323).

143. Naročito, pravilo je “predvidljivo” kada pruža mjeru zaštite protiv proizvoljnog miješanja javnih vlasti (vidi *Tourancheau i July protiv Francuske*, broj 53886/00., stav 54., od 24. novembra 2005. godine) i protiv široke primjene ograničenja po štetu bilo koje strane (vidi, *mutatis mutandis*, *Başkaya i Okçuoğlu protiv Turske* [GC], br. 23536/94. i 24408/94., stav 36., ECHR 1999-IV).”

7.3. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi da zakon mora dovoljno jasno da ukaže na obim diskrecionih ovlašćenja nadležnih organa vlasti i na način na koji se ta prava ostvaruju. Po shvatanju Evropskog suda, zakon mora ukazati na obim diskrecionog prava povjerenog ovlašćenim organima i da na dovoljno precizno formulisani način uredi korišćenje tog diskrecionog prava, radi pružanja odgovarajuće zaštite od arbitrarnog odlučivanja. Adresat zakona mora biti u stanju da predvidi, u stepenu koji je u datim okolnostima razuman, posljedice koje bi njegove radnje ili ponašanje mogle prouzrokovati. Svrha svakog zakona kojim se uređuje nadležnost i rad bilo kog državnog organa u tom smislu, po shvatanju Evropskog suda, je određivanje njegovog djelokruga rada i granice njegovih ovlašćenja, postupak po kojem vrši poslove, kao i nadzor nad njegovim radom.

7.3.1. Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe člana 9.a Zakona, kojima je propisano da: “*jedinica lokalne samouprave može utvrditi višu, odnosno nižu poresku stopu od stope utvrđene u skladu sa članom 9. ovog zakona i to za: (...)*”, ne zadovoljavaju zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava iz Ustava, kao ni standard zakonitosti, u smislu navedenih stavova Evropskog suda. Prilikom tumačenja osporenih odredaba člana 9.a Zakona u smislu “*standarda zakonitosti*” Ustavni sud je pošao od toga da jasnoći i preciznosti u pravnom izražavanju služe pravila o upotrebi jezika, koja su ujedno i pravila o tumačenju prava. U konkretnom slučaju iz upotrebe priloga “*odnosno*”, poslije zareza, nakon priloga “*više*” i dodavanjem priloga “*niže*”, proizilazi da se radi o istim pojmovima i da su pojmovi “*viša poreska stopa*” i “*niža poreska stopa*” izjednačeni, iako ti pojmovi primjenom jezičkog, sistematskog, ciljnog ili teleološkog tumačenja imaju suprotno značenje. Ustavni sud je utvrdio da je izjednačavanje pojmova, koji imaju suprotno značenje, ustavnopravno neprihvatljivo, što osporene odredbe člana 9.a Zakona u nomotehničkom i u sadržinskom smislu čini nepreciznim, posebno što iz njihove sadržine proizilazi niz nejasnoća koje nijesu otklonjene ni daljom razradom (osporenim odredbama čl. 9.b, člana 9.d stav 2. alineja 3., čl. 9.e i 9.f Zakona), čime se omogućava neprihvatljivo područje arbitrarnosti organa jedinice lokalne samouprave u postupku utvrđivanja predmeta oporezivanja. Polazeći od toga da su odredbe člana 9.b, člana 9.d stav 2. alineja 3., čl. 9.e i 9.f Zakona u neposrednoj korelaciji sa osporenim

odredbom 9.a Zakona, Ustavni sud je utvrdio da poreski obveznik iz njihove sadržine, takođe ne može nedvosmisleno zaključiti da li njegova nepokretnost podliježe obavezi plaćanja uvećane poreske stope, jer je takva procjena u nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave koji je ovlašten da, zavisno od toga kako se nepokretnost koristi (član 9.b i 9.d stav 2. alineja 3. Zakona), gdje se nepokretnost nalazi i namjene koja je utvrđena konkretnim planskim dokumentom (čl. 9.e i 9.f Zakona), u svakom konkretnom slučaju utvrđuje procenat uvećanja poreske stope u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9. ovog zakona. Odredbe zakona koji dopuštaju neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta, po ocjeni Ustavnog suda, ne mogu se smatrati odredbama koje su zasnovane na načelu vladavine prava, niti odredbama kojima je ustanovljeno načelo pravne izvjesnosti i predvidljivosti.

7.3.2. Osporena odredba člana 10. stav 4. Zakona, kojom je propisano da se porez na nepokretnosti ne plaća *“na građevinske objekte i posebne djelove stambene zgrade u svojini investitora koji se u poslovnim knjigama iskazuju kao „investicije u toku“ ili „zalihe gotovih proizvoda“ i koji su namijenjeni za dalju prodaju, u periodu od tri godine od godine u kojoj je izdata građevinska dozvola”*, po ocjeni Ustavnog suda, takođe, ne zadovoljava standard zakonitosti, jer sadrži niz nejasnoća. Naime, određivanje trajanja poreskog oslobođenja (*„tri godine od godine u kojoj je izdata građevinska dozvola“*) ostavlja mogućnost proizvoljnog tumačenja u odnosu na početak računanja roka za poresko oslobođenje, npr. nije jasno da li rok počinje teći od 1. januara, od nekog drugog datuma ili od 31. decembra tekuće godine u kojoj je izdata građevinska dozvola i da li se dan pravosnažnosti rješenja o izdavanju građevinske dozvole računa kao dan izdavanja građevinske dozvole ili je to dan uručenja rješenja i dr. Osim toga, osnovna pretpostavka za ostvarivanje prava na ovo poresko oslobođenje je posjedovanje građevinske dozvole, koja kao pravni institut više ne postoji u pravnom sistemu Crne Gore. Naime, stupanjem na snagu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, tj. od 14. oktobra 2017. godine, građevinska dozvola kao akt neophodan za početak građenja objekta više ne postoji, već se građenje objekta vrši na osnovu prijave građenja i neophodne dokumentacije, koju investitor podnosi nadležnom inspekcijском organu 15 dana prije početka građenja (član 91. stav 1. i član 92. stav 1.). Kako je odredba člana 10. stav 5. Zakona kojom su utvrđeni uslovi za ostvarivanje prava na poresko oslobođenje u neposrednoj korelaciji sa osporenim odredbom stava 4. istog člana Zakona i kako ne može samostalno da egzistira, Ustavni sud je utvrdio da nije saglasna sa odredbama člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

7.4. Ustavni sud je utvrdio da je zakonodavac osporenim odredbama člana 9.b, člana 9.d stav 2. alineja 3., čl. 9.e i 9.f Zakona prekoračio svoja ovlaštenja iz odredbe člana 142. stav 3. i time povrijedio načelo o podjeli vlasti iz odredaba člana 11. Ustava.

7.4.1. Opšti princip podjele vlasti, iz odredaba člana 11. Ustava ostvaruje se, pored ostalog, kroz funkcionalnu nepromjenljivost, odnosno postojanost Ustavom izvršene podjele funkcija između pojedinih grana vlasti - zakonodavne, izvršne i sudske. Svaka grana vlasti, ponaosob, može se kretati samo u granicama pravnih funkcija i ovlaštenja koja su joj Ustavom povjerena. Ustavom propisana podjela nadležnosti između državnih vlasti, pored ostalog, podrazumijeva da zakonodavcu nije dopušteno da zadire u Ustavom utvrđene principe, koji ne mogu biti ni proširivani ni ograničavani, odnosno, da Skupština donoseći zakone, druge propise ili opšte akte ne smije narušiti načelo funkcionalne nepromjenljivosti. To, po ocjeni Ustavnog suda, znači da zakonodavac načinom i rezultatom svoje interpretacije bilo vlastitih funkcionalnih ovlaštenja, bilo funkcionalnih ovlaštenja drugih državnih organa, ne može da narušava Ustavom utvrđenu funkcionalnu podjelu ili Ustavom uspostavljene domene vlasti, tako što će bilo sebi, bilo drugom državnom organu ili organima lokalne samouprave propisivati ona funkcionalna ovlaštenja koja po Ustavu nemaju. Stoga se princip funkcionalne nepromjenljivosti ne smije narušavati odlukama zakonodavca, odnosno zakonima koje donosi Skupština Crne Gore.

7.4.1.1. U konkretnom slučaju, propisivanjem osporenim odredbama člana 9.b, člana 9.d stav 2. alineja 3., čl. 9.e i 9.f Zakona mogućnosti uvećanog oporezivanja pojedine (vrste) nepokretnosti, na način što se predmet oporezivanja utvrđuje posredno i primjenom podzakonskih akata koje donosi Vlada, nadležno ministarstvo ili jedinica lokalne samouprave, zavisno od toga kakav je status nepokretnosti u pogledu lokacije na kojoj se nalazi, načina korišćenja i namjene prostora, po ocjeni Ustavnog suda, zakonodavac je prekoračio svoja ovlaštenja iz odredbe člana 142. stav 3. Ustava. Naime, iz osporenih odredaba člana 9.b, člana 9.d stav 2. alineja 3., čl. 9.e i 9.f Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da je zakonodavac svoje ovlaštenje iz odredbe člana 142. stav 3. Ustava, da zakonom uredi sva materijalno pravna pitanja određenog poreza, pa i poreza na nepokretnosti, prenio na izvršnu vlast (Vladu), organ državne uprave

(ministarstvo) i organ lokalne samouprave (skupština opštine), čime je povrijedio načelo podjele vlasti iz odredaba člana 11. Ustava.

8. Osim toga, davanjem diskrecionih ovlaštenja jedinici lokalne samouprave osporenim odredbama člana 9.b, člana 9.d stav 2. alineja 3., člana 9.e st. 4. i 5. i člana 9.f Zakona da, zavisno od načina korišćenja nepokretnosti ili namjene predviđene planskim dokumentom, propiše obavezu plaćanja uvećane poreske stope ili posebno određene stope (veće od opšte), koja se utvrđuje na osnovu tržišne vrijednosti nepokretnosti zakonodavac je, po ocjeni Ustavnog suda, povrijedio i odredbe čl. 24. i 58. Ustava i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, o zabrani ograničavanja i zaštiti prava svojine poreskog obveznika.

8.1. Ustavom se jemči pravo svojine (član 58. stav 1.), a to pravo (imovina) uživa i zaštitu člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju. Suštinu prava svojine predstavlja mogućnost vlasnika (pravna i faktička) da vrši ovlaštenja koja čine sadržinu ovog prava (pravo držanja, korišćenja i raspolaganja). Ustavno jemstvo prava svojine podrazumijeva obavezu države da pravo svojine štiti, odnosno da ga ne povrjeđuje u vršenju zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti, kao i da mu obezbijedi pravnu zaštitu za slučaj povrede. Sljedstveno tome, zakonodavac ne može da ukine pravo svojine kao takvo, ali se zakonom ovo pravo može ograničiti, s obzirom na to da su ograničenja tog prava, saglasno odredbi člana 58. stav 2. Ustava, dopuštena ukoliko to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu i ako su propisana zakonom. Ustavni sud ukazuje da granica do koje zakonodavac može ograničiti Ustavom zajemčeno pravo proističe iz tzv. ustavne institucionalne garancije, jer jemstvo nekog prava potiče od Ustava, a ne od zakona, pa zakon ne smije da uvede ograničenje zajemčenog prava. Jednu ustavnu vrijednost zakonodavac može bilo neposredno, bilo posredno, ograničiti samo radi neke druge Ustavom priznate vrijednosti, uz poštovanje principa jedinstva (cjeline) Ustava, sa jedne strane i principa proporcionalnosti, sa druge strane.

8.1.1. Član 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju garantuje pravo na imovinu (*possessions*), na način da svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine i da niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava (stav 1). Imovina, u smislu člana 1. Protokola broj 1., ima autonomno značenje koje nije ograničeno na vlasništvo materijalnih dobara (*ownership of physical goods*): određena druga prava i interesi koji konstituišu aktivu (*assets*), takođe, se mogu smatrati „vlasničkim pravima“ (*property rights*), a time i imovinom (*possessions*) u smislu te odredbe Konvencije. Prema stavu Evropskog suda za ljudska prava, prvi put izraženom u predmetu *Sporrong i Lönnrot protiv Švedske*⁵², miješanje države u pravo na mirno uživanje imovine dozvoljeno je samo ako su kumulativno ispunjena tri uslova: 1) mora biti propisano zakonom (tj. legalno); 2), mora biti u javnom ili opštem interesu (tj. legitimno) i 3) da je neophodno u demokratskom društvu, odnosno da je „razumno“ i „srazmjerno“ cilju koji se njime želi postići. Drugim riječima, miješanje države u pravo na mirno uživanje imovine smatraće se suprotnim načelima Konvencije ako nema objektivnog i razumnog opravdanja, ako ne teži legitimnom cilju ili ne postoji razumna srazmjernost između primijenjene mjere i cilja koji se njome nastoji postići, pri čemu država uživa širi stepen slobodne procjene. Miješanje u pravo na imovinu ne smije ići dalje od potrebnog da bi se postigao legitiman cilj, a lice, na koje se primjenjuje ograničenje, ne smije biti podvrgnuto proizvoljnom tretmanu i da se od njega zahtijeva da snosi prevelik teret u ostvarivanju legitimnog cilja.

8.1.1.1. Evropski sud je, u tom smislu, u predmetu *Marija Božić protiv Hrvatske*⁵³ ponovio stav da miješanje u svojinska prava lica mora biti zakonito, opravdano javnim interesom i srazmjerno cilju koji se namjerava postići:

„47. Sud, nadalje, ponavlja da je nužan uslov kako bi se miješanje smatralo u skladu sa članom 1. Protokola broj 1. to da ono bude zakonito. Vladavina prava, jedno od temeljnih načela demokratskog društva, nerazdvojno je svojstveno svim odredbama Konvencije (vidi predmet *Iatridis protiv Grčke* [VV], broj 31107/96., stav 58., ESLJP 1999-II).

48. Svako miješanje u mirno uživanje vlasništva od strane javnih tijela može se opravdati samo ako služi legitimnom javnom interesu. Zbog njihovog neposrednog poznavanja svog društva i njegovih potreba, nacionalna tijela su načelno u boljem položaju od međunarodnih sudija da odluče što je „u javnom interesu“. U okviru sistema zaštite uspostavljenom Konvencijom, na nacionalnim tijelima je da izvrše početnu procjenu postojanja problema od javnog interesa koji opravdava mjere kojima se upliće u mirno uživanje vlasništva (vidi predmete *Terazzi S.r.l. protiv Italije*, broj 27265/95., stav 85., od 17. oktobra 2002. godine, i *Elia S.r.l. protiv Italije*, broj 37710/97., stav 77., ESLJP 2001-

52 Presuda, od 23. septembra 1982. godine, zahtjevi br. 7151/75. i 7152/75.

53 Presuda, od 24. aprila 2014. godine, zahtjev broj 50636/09.

IX). Sud smatra prirodnim da granice uvažavanja koje su na raspolaganju zakonodavstvu prilikom sprovođenja društvenih i ekonomskih politika trebaju biti široke, te da će poštovati procjenu zakonodavca o tome što je „u javnom interesu“, osim ako je ta procjena očigledno bez razumne osnove (vidi, *mutatis mutandis*, predmet *Bivši kralj Grčke i drugi protiv Grčke* [VV], broj 25701/94., stav 87., ESLJP 2000-XII).

49. Član 1. Protokola broj 1. takođe zahtijeva da svako miješanje bude razumno i srazmjerno cilju koji se namjerava postići (vidi predmet *Jahni drugi protiv Njemačke* [VV], br. 46720/99., 72203/01. i 72552/01., st. 81.-94., ESLJP 2005-VI). Potrebna pravedna ravnoteža neće biti postignuta kada dotično lice trpi prekomjeran individualan teret (vidi predmet *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske*, od 23. septembra 1982. godine, st. 69.-74., Serija A br. 52).“

8.2. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi da član 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju priznaje državama pravo na preduzimanje neophodnih mjera da bi se obezbijedilo plaćanje poreza ili drugih dažbina ili kazni (kao dozvoljen vid kontrole korišćenja imovine). U ovoj oblasti, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, država uživa tzv. široko polje slobodne procjene, što joj daje dovoljno mogućnosti za uređivanje odnosa u poreskoj sferi, jer ostavlja određeno diskreciono pravo za ocjenu postojanja potrebe i neophodnosti ograničenja prava na imovinu. Drugim riječima, miješanje države u pravo na mirno uživanje imovine smatraće se suprotnim načelima Konvencije ako nema objektivnog i razumnog opravdanja, ako ne teži legitimnom cilju ili ne postoji razumna srazmjernost između primijenjene mjere i cilja koji se njome nastoji postići. To konkretno znači da se mora voditi računa o tome da li zakonska mjera kojom se ograničava imovinsko pravo predstavlja „poseban i pretjeran teret“, odnosno da li pravedna ravnoteža između zahtjeva opšteg interesa i prava pojedinca može biti postignuta „manje restriktivnim mjerama“ kojima se ograničava imovinsko pravo.

8.2.1. Polje slobodne procjene države u obezbeđivanju ostvarivanja prava iz Konvencije, prema shvatanju Evropskog suda zavisi od okolnosti svakog konkretnog slučaja, prirode prava garantovanog Konvencijom, prirode cilja koji se želi postići zadiranjem u pravo, kao i intenziteta tog zadiranja. Princip proporcionalnosti, u užem smislu (*princip balansiranja*), znači da odgovarajuće i neophodne mjere ne smiju poremetiti pravičnu ravnotežu i/ili uništiti suštinu prava. Evropski sud, u tom smislu, kontroliše da li postoji proporcionalnost između mjere koju država preduzima i legitimnog cilja koji se time želi ostvariti. Proporcionalnost mjere podrazumijeva da je mjera podobna da ostvari željeni cilj, ali i da država pronađe pravičnu srazmjeru između preduzete mjere i postavljenog opšteg cilja. Proporcionalnost neće postojati kada vaganje privatnog i javnog interesa nije sprovedeno na razuman način ili kada je na pojedinca pao isuviše veliki teret u odnosu na javni cilj koji treba postići.

8.2.2. Evropska konvencija, osim opštih pravila „korišćenja“ prava i sloboda sadržanih u njoj, sadrži i pravila o njihovom ograničenju. Naime, iz odredbe člana 17. Evropske konvencije (zabrana zloupotrebe prava), kojom je utvrđeno da se ništa u ovoj Konvenciji ne može tumačiti tako da podrazumijeva da pravo bilo koje države, grupe ili lica da se upuste u neku djelatnost ili izvrše neki čin koji je usmjeren na poništavanje bilo kojeg od navedenih prava i sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj mjeri od one koja je predviđena Konvencijom, proizilazi da u slučaju ograničenja prava, izvan onih koje predviđa sama odredba koja sadrži pravo, postoji povreda člana 17. Evropske konvencije. Odredbom člana 18. Evropske konvencije, koja propisuje granice ograničenja, utvrđeno je da se ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena Konvencijom ne mogu primjenjivati ni u koje druge svrhe sem onih zbog kojih su propisana.

8.2.3. Osnovne slobode i prava čovjeka i građanina, prema odredbama Ustava i Evropske konvencije, načelno su neograničene: puni obim njihovog ostvarivanja je pravilo, a ograničenje koje je određeno zakonom može biti samo izuzetak, koji se zasniva i na izričitom ustavnom ovlašćenju i na legitimnom cilju ograničavanja koji je određen Ustavom. Iz toga slijedi da ograničenja - osim što se moraju zasnivati na ustavnom ovlašćenju i slijediti Ustavom određene ciljeve - treba da su srazmjerna potrebama za ostvarenje tih ciljeva. To znači da ograničavajuća pravna pravila moraju biti prikladna za ostvarenje postavljenog legitimnog cilja, da ona ne smiju biti oštija (strožija) nego što je neophodno i da mora biti uspostavljena ravnoteža između Ustavom zajamčenog subjektivnog prava pojedinca i interesa društvene zajednice (pravnog poretka). Svi državni organi, prema odredbama člana 24. Ustava, pa i zakonodavac, prilikom ograničavanja ljudskih prava i sloboda moraju da vode računa o: 1) suštini prava koje se ograničava, 2) važnosti svrhe ograničenja, 3) prirodi i obimu ograničenja, 4) o odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i 5) da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava. Ustavotvorac ovlašćuje zakonodavca da detaljnije reguliše ograničenja, ali ne i da sam propiše osnov za ograničenje,

već je takvo ograničenje moguće samo ako to Ustav dopušta i u svrhe koje Ustav dopušta. Međutim, da se ustavna ograničenja ne bi transformisala u zakonska, granica ovlašćenja zakonodavca u utvrđivanju ograničenja mora biti restriktivno postavljena, tako da se zakonsko ograničenje preduzima na osnovu izričite ustavne odredbe i pod striktno propisanim pretpostavkama. Time je Ustavom jasno definisan princip proporcionalnosti (srazmjernosti), kao i mjerila kojima se, prije svega, Ustavni sud mora rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih prava u konkretnom predmetu.

8.3. Ocjenjujući osporene odredbe člana 9.b, člana 9.d stav 2. alineja 3., člana 9.e st. 4. i 5. i člana 9.f stav 1. Zakona, u kontekstu navedenih ustavnih i konvencijskih principa, Ustavni sud je utvrdio da je zakonodavac, propisujući poresku stopu: *u visini od 3% do 5% tržišne vrijednosti nepokretnosti poljoprivrednog zemljišta koje se ne obrađuje; u visini od 5% do 5,5% tržišne vrijednosti nepokretnosti za ugostiteljski objekat koji se koristi suprotno turističkoj namjeni definisanoj planskim dokumentom; u visini do 150%, u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9. Zakona, za građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom, osim za građevinsko zemljište namijenjeno za izgradnju privrednih objekata i objekata namijenjenih za dalju prodaju, za koje se, nakon isteka roka od pet godina od dana usvajanja planskog dokumenta, utvrđuje poreska stopa u visini od 3% do 5% tržišne vrijednosti nepokretnosti, kao i uvećanu poresku stopu za objekat koji je izgrađen suprotno zakonu a koji se ne koristi u skladu sa namjenom predviđenom planskim dokumentom*, vlasnicima, u suštini, nametnuo način korišćenja njihove nepokretnosti i obavezu plaćanja uvećanog poreza, odnosno ograničio pravo svojine na način koji nije u saglasnosti s odredbama člana 24. i člana 58. st. 1. i 2. Ustava.

8.3.1. Nesporno je, po ocjeni Ustavnog suda, da je navedeno miješanje države u pravo na imovinu propisano *ex lege* i da, saglasno odredbama člana 142. st. 1. i 2. Ustava i člana 18. Evropske konvencije, ima pretpostavljeni legitiman "javni interes", koji podrazumijeva pravo države da nadzire korišćenje imovine, u skladu sa opštim (javnim) interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni. Međutim, miješanje u pravo na imovinu, prema ocjeni Ustavnog suda, ne može se nametnuti samo zakonskom odredbom koja služi legitimnom cilju u javnom interesu, nego, takođe, mora imati razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti.

8.3.1.1. Načelo opštosti iz odredbe člana 142. stav 1. Ustava, prema nalaženju Ustavnog suda, zahtijeva da se porezi, kao i druge dažbine, određuju generalno za sva lica unaprijed, a ne od slučaja do slučaja, odnosno selektivno prema pojedinim licima. Postojanje nekretnine u svojini poreskog obveznika, saglasno Ustavu i zakonu, je odlučujuća činjenica za plaćanje poreza na nepokretnosti, a ne činjenica na koji je način vlasnik koristi, niti kako je podzakonskim aktom definisana namjena nepokretnosti, zbog čega obaveza plaćanja uvećanog poreza po tim osnovima, propisana osporenim odredbama člana 9.b, člana 9.d stav 2. alineja 3., člana 9.e st. 4. i 5. i člana 9.f stav 1. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, ima oblik kaznene mjere sa ciljem da vlasnika, protivno njegovim interesima ili mogućnostima, prisili na koji način će da koristi svoju nekretninu.

8.3.1.2. Oblik kaznene mjere, po ocjeni Ustavnog suda, ima i mogućnost uvećanja poreza, propisana odredbama člana 9.e stav 1. Zakona, za objekte kategorisane sa jednom do tri zvjezdice, koji se nalaze u zoni prioritarnog turističkog lokaliteta (jer su kategorije niže od četiri zvjezdice) i člana 9.f stav 1. Zakona, u dijelu koji glasi: *„za građevinsko zemljište namijenjeno za izgradnju privrednih objekata i objekata namijenjenih za dalju prodaju, za koje se, nakon isteka roka od pet godina od dana usvajanja planskog dokumenta, utvrđuje poreska stopa u visini od 3% do 5% tržišne vrijednosti nepokretnosti“* (jer nije izgrađeno, odnosno, privedeno namjeni utvrđenoj planskim dokumentom). Propisivanjem mogućnosti naplate uvećane stope poreza zbog (ne) korišćenja nepokretnosti prema namjeni koja je predviđena planskim aktom, po nalaženju Ustavnog suda, ograničava se pravo vlasništva na nepokretnostima, na način koji prelazi okvire Ustavom i Evropskom konvencijom dopuštenih ograničenja prava vlasništva, posebno što to ograničenje nije utvrđeno zakonom, saglasno odredbi člana 142. stav 3. Ustava, već je ovlašćenje za uređivanje tog pitanja, u skladu sa propisom Vlade, dato nadležnom organu lokalne samouprave.

8.3.1.3. Osporenim odredbama člana 9.b, člana 9.d stav 2. alineja 3., člana 9.e st. 4. i 5. i člana 9.f stav 1. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, omogućeno je neproporcionalno miješanje države u pravo na imovinu vlasnika nepokretnosti na teritoriji jedinice lokalne samouprave, odnosno adresatima Zakona je nametnut pretjeran teret da bi se osigurao prihod od poreza na nepokretnosti, bez razumnog i objektivnog opravdanja, čime je zanemaren princip saglasnosti zakona sa Ustavom, koji obavezuje zakonodavca da

vodi računa o vrijednostima zajemčenim Ustavom. Ovlašćenje za uređivanje načina ostvarivanja Ustavom zajemčenih prava, pa i prava na mirno uživanje imovine (korišćenje nepokretnosti), po ocjeni Ustavnog suda, ne daje ovlašćenje zakonodavcu da to pravo derogira, odnosno da uvede takva ograničenja (za neodređeni vremenski period) kojima ukida suštinu zajemčenog prava ili da ga pretvori u svoju suprotnost. Polazeći od navedenih razloga, Ustavni sud je utvrdio da su osporenim odredbama člana 9.b, člana 9.d stav 2. alineja 3., člana 9.e st. 4. i 5. i člana 9.f stav 1. Zakona povrijeđene odredbe člana 24., člana 58. st. 1. i 2. Ustava i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju, koje se odnose na ograničenje ljudskih prava i sloboda i pravo svojine i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

9. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredaba čl. 9.a i 9.b, člana 9.d stav 2. alineja 3., čl. 9.e i 9.f i člana 10. st. 4. i 5. Zakona o porezu na nepokretnosti i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-I br. 12/15 od 28. februara 2019. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 31/19.

Zakon o elektronskim komunikacijama

Ovlašćenje nadležnog suda za sprečavanje širenja informacija i ideja putem sredstava javnog informisanja (elektronskih komunikacija) je „expressis verbis“ utvrđeno Ustavom (član 50 stav 2) i ne može se prenositi na druge organe i pravna lica (nezavisni regulatorni organ ili pružaoce usluga). Ograničenje prava korisnika usluga elektronskih komunikacija na pristup određenim brojevima i uslugama (putem blokade interneta i sl.), može se vršiti samo iz osnova propisanih Ustavom.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba člana 145. stav 4. Zakona o elektronskim komunikacijama (»Službeni list Crne Gore«, br. 40/13. i 2/17.) i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u »Službenom listu Crne Gore«.

Obrazloženje

I1. Rješenjem Ustavnog suda U-I br. 37/16, od 28. februara 2019. godine, po inicijativi NVO »Akcija za ljudska prava«, u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredbe člana 145. stav 4. Zakona, označenog u izreci.

2. Skupština Crne Gore nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenou odredbom člana 145. stav 4. Zakona propisano je:

»Član 145. stav 4.

Operator je dužan da, na zahtjev Agencije ili samoinicijativno, uz prethodno pribavljenu saglasnost Agencije, blokira pristup određenim brojevima i uslugama kada je to opravdano u slučajevima prevare ili zloupotrebe.»

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 145. stav 4. Zakona, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

»Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 9.

Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Član 10. stav 2.

Svako je obavezan da se pridržava Ustava i zakona.

Član 16. tač. 1. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 17. stav 1.

Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.

Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe, osim onih radi kojih su propisana.

Član 47.

Svako ima pravo na slobodu izražavanja govorom, pisanom riječju, slikom ili na drugi način.

Pravo na slobodu izražavanja može se ograničiti samo pravom drugoga na dostojanstvo, ugled i čast i ako se ugrožava javni moral ili bezbjednost Crne Gore.

Član 49. stav 1.

Jemči se sloboda štampe i drugih vidova javnog obavještanja.

Član 50.

U Crnoj Gori nema cenzure.

Nadležni sud može spriječiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obavještanja samo ako je to neophodno radi: sprječavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka; očuvanje teritorijalnog integriteta Crne Gore; sprječavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na nasilje ili vršenje krivičnog djela; sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.”

Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (“Službeni list SFRJ”, broj 7/71.)⁵⁴:

“Član 19.

Niko ne može biti uznemiravan zbog svoga mišljenja.

Svako ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo podrazumijeva slobodu traženja, primanja i širenja obavještenja i ideja svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umjetničkom obliku, ili ma kojim drugim sredstvom po svom izboru.

Korišćenje sloboda predviđenih u stavu 2. ovog člana povlači posebne dužnosti i odgovornosti. Ono se, prema tome, može podvrgnuti izvjesnim ograničenjima koja ipak moraju biti izričito utvrđena zakonom i koja su neophodna:

a) za poštovanje prava ili ugleda drugih lica;

b) za zaštitu nacionalne bezbjednosti ili javnog poretka, ili javnog zdravlja ili morala.”

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (“Službeni list SCG-Međunarodni ugovori”, br. 9/03. i 5/05.):

“Član 10.

Sloboda izražavanja

Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprječava države da zahtijevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.

Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprječavanja otkrivanja obavještenja dobijenih u povjerenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

Član 18.

Granice korišćenja ograničenja prava

Ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena ovom Konvencijom neće se primjenjivati ni u koje druge svrhe sem onih zbog kojih su propisana.

Član 46. stav 1.

Obaveznost i izvršenje presuda

1. Visoke strane ugovornice preuzimaju obavezu da se povinuju pravosnažnoj presudi Suda u svakom predmetu u kome su stranke.”

6. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi: da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava; da se zakonom, pored ostalog, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru; da ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud i da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan s Ustavom i zakonom. Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, a prava i slobode se ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma (član 9. i člana 17. stav 1. Ustava). Prava i slobode koje su predmet ustavnog jemstva, po pravilu, nijesu apsolutne, već su podložne opštim ograničenjima predviđenim odredbama člana 24. Ustava, ali i posebnim

ograničenjima koja su imanentna samo pojedinim Ustavom zaštićenim dobrima, sadržanim u ustavnim odredbama kojima se ta dobra uređuju. U konkretnom slučaju, to su ustavni principi o vladavini prava, o slobodi izražavanja, oslobodi štampe i drugih vidova javnog obavještanja i o jedinstvu prvog poretka, iz odredaba člana 1. stav 2., člana 47. stav 1., člana 49. stav 1. i člana 145. Ustava.

6.1. Načelo ograničenja ljudskih prava i sloboda je jedno od osnovnih načela koje je utvrđeno odredbama člana 24. Ustava. Prema tom načelu, ljudska prava i slobode zajemčene Ustavom mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav i mjeri koja je neophodna da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu, bez zadiranja u suštinu zajemčenih prava. Ustav je na taj način ustanovio jasne "granice" ograničenja ljudskih prava i sloboda u kojima se zakonodavac može kretati. Svi državni organi, prema odredbama člana 24. Ustava, prilikom ograničenja ljudskih i manjinskih prava moraju da vode računa o: 1) suštini prava koje se ograničava, 2) važnosti svrhe ograničenja, 3) prirodi i obimu ograničenja, 4) o odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i 5) da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava. Ustavotvorac ovlašćuje zakonodavca da detaljnije reguliše ograničenja, ali ne i da sam propiše osnov za ograničenje, već je takvo ograničenje moguće samo ako to Ustav dopušta i u svrhe koje Ustav dopušta. Time je Ustavom jasno definisan princip proporcionalnosti (srazmjernosti), kao i mjerila kojima se, prije svega, Ustavni sud mora rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih prava u konkretnom predmetu. Ustavno jemstvo prava na slobodu izražavanja, odnosno štampe i drugih vidova javnog obavještanja, prema odredbama člana 50. stav 2. Ustava, može se privremeno ograničiti odlukom nadležnog suda, ako je to neophodno radi: sprječavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka; očuvanje teritorijalnog integriteta Crne Gore; sprječavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na nasilje ili vršenje krivičnog djela; sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije.

6.2. Saglasno navedenim ustavnim ovlašćenjima Skupština Crne Gore donijela je Zakon o elektronskim komunikacijama, kojim je uredila pitanja načina upravljanja i korišćenja elektronskih komunikacionih mreža, uslove i način obavljanja djelatnosti u oblasti elektronskih komunikacija, kao i druga pitanja od značaja za elektronske komunikacije (član 1.). Izraz "*broj*", u smislu Zakona, ima značenje niza decimalnih brojeva koji se upotrebljava za određivanje odredišta veze u elektronskim komunikacionim mrežama (član 4. tačka 3.). Prema Zakonu, Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost je nezavisni regulatorni organ koji, u vršenju javnih ovlašćenja u oblasti elektronskih komunikacija, obavlja regulatorne i druge poslove utvrđene zakonom (član 5. tačka 3. i član 8.). "*Operator*", u smislu ovog zakona, je fizičko ili pravno lice, odnosno preduzetnik koji pruža ili ima pravo da pruža javnu elektronsku komunikacionu uslugu ili da daje na korišćenje javnu elektronsku komunikacionu mrežu ili javnu elektronsku komunikacionu infrastrukturu i povezanu opremu (član 46. stav 2.). Odredbama člana 37. Zakona propisano je da: *elektronska komunikaciona mreža* obuhvata sistem prenosa i, u skladu sa kapacitetima, uređaje za komutaciju ili usmjeravanje i druga sredstva, uključujući pasivne mrežne elemente, koji omogućavaju prenos signala pomoću žičanih, radio, optičkih ili drugih elektromagnetnih sistema, uključujući satelitske mreže, fiksne i mobilne zemaljske mreže (sa komutacijom kola i paketa, uključujući Internet), elektroenergetske kablovske sisteme, u dijelu koji se koristi za prenos signala, mreže koje se koriste za prenos i distribuciju medijskih sadržaja do krajnjih korisnika, bez obzira na vrstu informacija koje se prenose (stav 1.); da elektronska komunikaciona mreža koja se koristi u cjelini ili pretežno za pružanje javnih elektronskih komunikacionih usluga i omogućava prenos informacija između terminalnih tačaka mreže, u smislu ovog zakona, smatra se *javnom elektronskom komunikacionom mrežom* (stav 2.); da *elektronska komunikaciona usluga* je usluga koja se, po pravilu, pruža uz naknadu, a sastoji se u cjelini ili pretežno od prenosa signala elektronskim komunikacionim mrežama, uključujući telekomunikacione usluge i usluge prenosa medijskih sadržaja, koja ne obuhvata usluge pružanja medijskih sadržaja ili obavljanja uređivačke kontrole nad medijskim sadržajima koji se prenose putem elektronskih komunikacionih mreža i usluga, kao ni usluge informacionog društva koje se, u cjelini ili pretežno, ne sastoje od prenosa signala elektronskim komunikacionim mrežama (stav 3.) i da se elektronska komunikaciona usluga koja se pruža pod tržišnim uslovima, u smislu ovog zakona, smatra *javnom elektronskom komunikacionom uslugom* (stav 4.). *Korisnik* javnih elektronskih komunikacionih usluga je fizičko ili pravno lice koje koristi ili zahtijeva javnu elektronsku komunikacionu uslugu (član 147. st. 1. i 2.). Osporenim odredbom člana 145. stav 4. Zakona propisano da je operator dužan da, na zahtjev Agencije za elektronske komunikacije ili samoinicijativno, uz prethodno pribavljenu saglasnost Agencije, blokira pristup određenim brojevima i uslugama kada je to opravdano u slučajevima prevare ili zloupotrebe.

7. U kontekstu rješavanja spornog pravnog pitanja u ovom predmetu Ustavni sud je imao u vidu i relevantne odredbe potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora, kojima se uređuje pitanje prava na slobodu izražavanja, odnosno primanja i širenja obavještenja i ideja svake vrste, kao i granice njegovog ograničenja.

7.1. Odredbama člana 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima propisano je da niko ne može biti uznemiravan zbog svoga mišljenja i da svako ima pravo na slobodu izražavanja, koja podrazumijeva slobodu traženja, primanja i širenja obavještenja i ideja svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umjetničkom obliku, ili ma kojim drugim sredstvom po svom izboru (st. 1. i 2.). Korišćenje slobode izražavanja, saglasno odredbi člana 19. stav 3. Međunarodnog pakta, povlači posebne dužnosti i odgovornosti i može se podvrgnuti izvjesnim ograničenjima koja moraju biti izričito utvrđena zakonom i koja su neophodna: a) za poštovanje prava ili ugleda drugih lica i b) za zaštitu nacionalne bezbjednosti ili javnog poretka, ili javnog zdravlja ili morala.

7.1.1. Evropska konvencija odredbom člana 10. stav 1. jemči pravo na slobodu izražavanja koja uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mješanja javne vlasti i bez obzira na granice (...). Prema odredbi člana 10. stav 2. Konvencije, navedeno pravo se, takođe, može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprječavanja otkrivanja obavještenja dobijenih u povjerenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

7.1.2. Prema Evropskoj konvenciji svaka država ugovornica svojim unutrašnjim propisima može da ograniči prava sadržana u Evropskoj konvenciji, pod uslovima utvrđenim Konvencijom. Dozvoljena ograničenja prava uslovljena su *zakonitošću, legitimnošću i opravdanošću*. Ograničenje bilo kog prava je dopušteno samo ako kompetitivni princip u odnosu na princip u kojem je sadržano pravo ima veći značaj u okolnostima datog-konkretnog slučaja. To podrazumijeva pronalaženje odgovarajućeg balansa između različitih suprotstavljenih interesa. Ograničenja se moraju sprovoditi na konzistentan način, tako da ne bude ugrožena suština prava koje je u pitanju i osnovni principi na kojima počiva država, koja pretenduje da bude obilježena kao pravna država. Kako osnovna prava imaju ustavni status, ona, mogu biti ograničena samo ustavnim ili odredbama donijetim na osnovu ustava. Ustavna ograničenja mogu biti direktna (*constitutionally immediate*) i posredna (*constitutionally mediate*), propisana zakonom, na osnovu izričite ustavne odredbe, pod striktno propisanim pretpostavkama i samo za određene ciljeve, zbog kojih je zakonodavac posebno ovlašten da ograniči osnovna ljudska prava i slobode. Ovaj princip dozvoljava da slobode i prava budu ograničene samo u skladu sa zakonom i postavlja granice ograničenja prava. Odredbom člana 18. Evropske konvencije, koja propisuje granice ograničenja, utvrđeno je da se ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena Konvencijom ne mogu primjenjivati ni u koje druge svrhe osim onih zbog kojih su propisana. Ova odredba se odnosi i na ograničenja propisana odredbom člana 10. stav 2. Evropske konvencije.

8. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i relevantnu praksu Evropskog suda, koji je u više slučajeva izrazio stav o ograničenju prava na slobodu izražavanja, odnosno prava na primanje i saopštavanje informacija i ideja bez mješanja javne vlasti i bez obzira na granice objavljivanja, i obavezama država ugovornica prilikom ostvarivanja ili ograničavanja tog prava:

8.1. U predmetu *Ahmet Yildirim protiv Turske*⁵⁵ Evropski sud je izrazio stav o ograničenju prava na slobodu izražavanja podnosioca predstavke Ahmeta Jildrima, turskog državljanina, kome je bilo onemogućeno da objavljuje svoje akademske radove i stavove na svom "veb sajtu", otvorenom uz pomoć servisa "Google sites", jer je prvostepeni krivični sud u Denizliju donio presudu kojom se naređuje blokiranje pristupa drugom veb sajtu:

"53. Sud smatra da je bez obzira na zakonski osnov, cilj ove mjere bio da se utiče na dostupnost interneta te stoga povlači odgovornost tužene države po osnovu člana 10. (vidjeti, *mutatis mutandis*, *Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs i Gubi protiv Austrije*, od 19. decembra 1994. godine, § 27., serija A broj 302.).

54. On, takođe, primjećuje da je sporno blokiranje proisteklo iz jedne zabrane koja je prvenstveno trebalo da se odnosi na drugi internet sajt. Zbog totalnog blokiranja *Gugl sajtsa*, ona, *de facto*, pogađa i podnosioca predstavke, vlasnika drugog veb sajta koji je, takođe, smješten na tom domenu. Svakako, na radi se o, konkretno govoreći, totalnoj zabrani, već o restrikciji pristupa internetu, čija posljedica je bila i blokiranje pristupa veb sajtu podnosioca predstavke. Međutim, ograničeno dejstvo sporne restrikcije ne umanjuje njen značaj, tim prije što je internet danas postao za ljude jedno od glavnih sredstava vršenja njihovog prava na slobodu izražavanja i informisanja: na njemu se nalaze suštinski instrumenti za učestvovanje u aktivnostima i debatama o političkim pitanjima i pitanjima od javnog značaja.

55. Ukratko, Sud smatra da se sporna mjera može analizirati kao restrikcija proistekla iz jedne preventivne mjere blokiranja jednog internet sajta: u cilju izvršenja pomenute mjere, sud je, takođe, naložio, na zahtjev PTI, blokiranje

55 Presuda, od 18. decembra 2012. godine, zahtjev broj 3111/10.

pristupa *Gugl sajtsu*, na kojem je bio i veb sajt podnosioca predstavke. Tako se podnosilac predstavke našao u situaciji da nije mogao da pristupi svom veb sajtu. Ovaj element je dovoljan Sudu da može da zaključi da je pomenutom mjerom počinjeno „mešanje javnih vlasti“ u pravo zainteresovanog na slobodno izražavanje, čiji sastavni dio je i sloboda primanja i saopštavanja informacija i ideja (vidjeti, *mutatis mutandis*, *Ayşe Öztürk protiv Turske*, broj 24914/94., § 42., od 15. oktobra 2002. godine).

59. U skladu sa utvrđenom sudskom praksom Suda, da bi se ispunili pomenuti kriterijumi, domaće pravo mora sadržavati određenu zaštitu od samovoljnih kršenja prava garantovanih Konvencijom od strane javne vlasti. Kada se radi o pitanjima koja se odnose na suštinska prava, zakon bi se kosio sa vladavinom prava, koja predstavlja jedno od suštinskih načela demokratskog društva posvećenih Konvencijom, kada ovlašćenje za procjenu dato izvršnoj vlasti ne bi bilo ograničeno. Stoga, zakon mora definisati domet i modalitete vršenja jedne takve vlasti sa dovoljnom jasnoćom (vidjeti, među mnogim drugima, već navedenu presudu *Sunday Times*, § 49., i *Maestri protiv Italije* [GC], broj 39748/98., § 30., CEDH 2004-I).“

8.2. U predmetu *Cengiz i drugi protiv Turske*⁵⁶ Evropski sud je utvrdio povredu prava na slobodu izražavanja podnosioca predstavki: Serkana Cengiza, Jamana Akdeniza i Kerema Altiparmaka, profesora prava, turskih državljana, kojima je bilo onemogućeno da pristupe, preuzmu i razmjenjuju video materijal u profesionalne svrhe na kanalu „YouTube“, jer je prvostepeni krivični sud u Ankari donio presudu kojom se naređuje blokiranje pristupa ovom kanalu zbog drugih uvredljivih sadržaja objavljenih na njemu, suprotno domaćem zakonu:

“50. U ovom predmetu, Sud primjećuje da su podnosioci predstavke podnijeli svoje prijave kao aktivni korisnici *YouTube-a*; između ostalog, oni su skrenuli pažnju na reperkusije koje je nalog za blokiranje, imao na njihov akademski rad i na značajne karakteristike veb sajta koji je u pitanju. Posebno su naveli da su preko svojih *YouTube* naloga koristili platformu ne samo za pristup video zapisima koji se odnose na njihovu profesionalnu sferu, već i na aktivan način, u svrhu postavljanja i razmjene datoteka te vrste. Drugi i treći aplikant su, takođe, istakli da su objavili video snimke o svojim akademskim aktivnostima. S tim u vezi, predmet je sličniji onome g. Jildirim-a, koji je izjavio da je objavio svoj akademski rad i svoje poglede na različite teme na svojoj internet stranici (ibid, § 51.), nego predmetu g. Akdeniz (vidi gore navedenu odluku), koji je samo bio u svojstvu korisnika veb sajta.

52. Štaviše, što se tiče važnosti internet stranica u ostvarivanju slobode izražavanja, Sud ponavlja da „u svetlu njegove pristupačnosti i sposobnosti da snabdijeva i širi ogromne količine informacija, internet igra važnu ulogu u poboljšanju javnog pristupa vijestima i olakšava širenje informacija uopšte“ (vidi: *Times Newspapers Ltd protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 1. i 2.), br. 3002/03. i 23676/03., § 27., ECHR 2009.). Aktivnost izražavanja korisnika na internetu pruža platform, bez presedana, za ostvarivanje slobode izražavanja (vidi: *Delfi AS protiv Estonije* [GC], broj 64569/09., § 110., ECHR 2015.). S tim u vezi, Sud primjećuje da je *YouTube* veb-lokacija za video-hosting na kojoj korisnici mogu postavljati, gledati i dijeliti video zapise i nesumnjivo je važno sredstvo za ostvarivanje slobode primanja i prenošenja informacija i ideja. Konkretno, kao što su podnosioci predstavke s pravom primijetili, politički sadržaj koji tradicionalni mediji ignorišu često se dijeli putem *YouTube-a*, čime se podstiče pojava građanskog novinarstva. Iz te perspektive, Sud prihvata da je *YouTube* jedinstvena platforma zbog svojih karakteristika, pristupačnosti i, prije svega, njenog potencijalnog uticaja, te da nijedna alternativa nije bila dostupna podnosiocima prijava.

57. U ovom predmetu, dokazi pred Sudom ukazuju da zbog mjere koju je prvostepeni sud odredio 5. maja 2008. godine, podnosioci prijava nisu imali pristup *YouTube-u* duži period. Kao aktivni korisnici *YouTube-a*, oni stoga mogu legitimno tvrditi da je predmetna mjera uticala na njihovo pravo da primaju i šalju informacije i ideje. Sud smatra da je, bez obzira na pravni osnov, takva mjera imala uticaj na dostupnost interneta i, shodno tome, da povlači odgovornost tužene države prema članu 10. (ibid, § 53.). Prema tome, predmetna mjera je predstavljala „uplitanje javnih vlasti“ u ostvarivanje prava zajamčenih članom 10.

60. U ovom predmetu, Sud primjećuje da je blokiranje pristupa veb stranici koja je predmet sudskog postupka imala osnov u zakonu, odnosno u članu 8. (1.) Zakona broj 5651. U pogledu toga da li član 8. (1.) ispunjava i uslove pristupačnosti i predvidljivosti, podnosioci predstavke su tvrdili da bi na ovo pitanje trebalo odgovoriti negativno, budući da je ta odredba bila previše neizvjesna.

63. Međutim, u ovom predmetu treba napomenuti da, kada je Prvostepeni sud u Ankari odlučio da blokira svaki pristup *YouTube-u*, nije bilo zakonske odredbe koja bi ga ovlastila da to učini.

65. U svijetlu ovih razmatranja i razmatranja predmetnog zakonodavstva koje je primijenjeno u ovom predmetu, Sud zaključuje da miješanje koje je proisteklo iz primjene člana 8. Zakona broj 5651. nije zadovoljio uslov zakonitosti prema Konvenciji i podnosiocima predstavke nije pružen stepen zaštite na koji su imali pravo po vladavini prava u demokratskom društvu. Štaviše, čini se da je dotična odredba u sukobu sa stvarnim tekstom člana 10. stav 1. Konvencije, prema kojem su prava navedena u tom članu garantovana „bez obzira na granice“ (ibid, § 67.).

66. Stoga, došlo je do kršenja člana 10. Konvencije.“

8.3. Iz navedenih stavova Evropskog suda, proizilazi da Evropska konvencija garantuje „svima“ slobodu da primaju i saopštavaju informacije i ideje i da se ta sloboda ne odnosi samo na sadržaj informacija, već i na sredstva njihovog širenja putem interneta, koji igra važnu ulogu u jačanju omogućavanja javnog pristupa vijestima i olakšavanje širenja informacija uopšte. Prema shvatanju Evropskog suda, svako ograničenje koje se nameće tim sredstvima (restrikcija pristupa internetu) nužno ometa pravo na

⁵⁶ Presuda, od 10. maja 2011. godine, zahtjevi br. 48226/10. i 14027/11.

primanje i prenošenje informacija. U skladu s odredbom člana 10. stav 2. Evropske konvencije, vlast se može miješati u ostvarivanje slobode izražavanja samo ako se ispune tri kumulativna uslova: a) *miješanje je propisano zakonom*; b) *miješanje ima cilj da zaštiti jedan ili više predviđenih interesa ili vrijednosti* i c) *miješanje je neophodno u demokratskom društvu*. Prema stanovištu Evropskog suda, sudovi moraju slijediti ova tri uslova kad razmatraju i odlučuju o predmetima koji se tiču slobode izražavanja.

9. Iz navedenih ustavnih i konvencijskih određenja i prakse Evropskog suda, proizilazi da se svako ograničenje ustavnih prava, pa i ograničenje slobode izražavanja, može propisati samo zakonom koji ispunjava uslove vladavine prava i služi legitimnom cilju u javnom interesu i mora imati razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti. To znači da ograničavajuća pravna pravila moraju biti prikladna za ostvarenje postavljenog legitimnog cilja, da ona ne smiju biti oštrija (strožija) nego što je neophodno i da mora biti uspostavljena ravnoteža između Ustavom zajamčenog subjektivnog prava pojedinca i interesa društvene zajednice (pravnog poretka).

10. Ustavni sud je utvrdio da je osporenim odredbom člana 145. stav 4. Zakona zakonodavac prekoračio svoja ovlaštenja i povrijedio ustavne principe o vladavini prava, o slobodi izražavanja, odnosno o slobodi štampe i drugih vidova javnog obavještanja i o jedinstvu pravnog poretka, iz odredaba člana 1. stav 2., člana 47. stav 1., člana 49. stav 1., člana 145. Ustava, člana 10. stav 2. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 19. stav 3. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

10.1. Naime, iz odredbe člana 50. stav 2. Ustava proizilazi da jedino nadležni sud može spriječiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog informisanja, odnosno da zakonodavac nije ovlašten da pitanje koje je već uređeno Ustavom (*materia constitutionis*) uređuje na drugačiji način i da to pitanje ne može biti predmet zakonskog uređivanja (*materia legis*). Nasuprot tome, zakonodavac je osporenim odredbom člana 145. stav 4. Zakona ovlaštenje Ustavom utvrđenog organa (suda) za sprječavanje širenja informacija i ideja putem sredstava javnog informisanja, koje je *expressis verbis* utvrđeno odredbom člana 50. stav 2. Ustava, prenio na Agenciju za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, odnosno operatora koji pruža ili ima pravo da pruža javnu elektronsku komunikacionu uslugu (...), na način koji nije u saglasnosti s Ustavom. Pored toga, zakonodavac je propisujući osporenim odredbom člana 145. stav 4. Zakona da se pravo korisnika usluga elektronskih komunikacija na pristup određenim brojevima i uslugama može onemogućiti (putem blokade interneta, prenosa signala medijskih sadržaja i drugi način propisan Zakonom⁵⁷), na način suprotan odredbi člana 50. stav 2. Ustava, iz koje proizilazi da se: „*sprječavanje širenja informacija i ideja putem sredstava javnog obavještanja može vršiti samo radi: sprječavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka; očuvanje teritorijalnog integriteta Crne Gore; sprječavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na nasilje ili vršenje krivičnog djela; sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije*“, propisao novi osnov za ograničenje prava na slobodu izražavanja korisnika usluga elektronskih komunikacija (*sprječavanje prevare ili zloupotrebe*). Iako je osporena mjera propisana Zakonom, ta mjera, po nalaženju Ustavnog suda, predstavlja miješanje zakonodavca u navedeno ustavno, konvencijsko i međunarodnim paktom priznato pravo korisnika usluga javnih elektronskih komunikacija, koje nema legitiman cilj i objektivno i razumno opravdanje, čime je dovedena u pitanje suština ostvarivanja prava na slobodu izražavanja korisnika tih usluga. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da je osporena odredba člana 145. stav 4. Zakona nesaglasna s odredbama člana 1. stav 2., člana 47. stav 1. i člana 49. stav 1., člana 50. stav 2. i člana 145. Ustava, člana 10. stav 2. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda i člana 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

11. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja osporene odredbe člana 145. stav 4. Zakona o elektronskim komunikacijama (»Službeni list Crne Gore«, br. 40/13. i 2/17.), i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-I br. 37/16 od 25. juna 2019. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 49/19.

57

Prema odredbi člana 37. stav 3. Zakona o elektronskim komunikacijama, javne elektronske komunikacione usluge koje operatori pružaju korisnicima, uključuju i telekomunikacione usluge, kao i usluge prenosa medijskih sadržaja bez njihovog direktnog pružanja i obavljanja uređivačke politike.

Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore

Složenost ustavnih sporova, a posebno značaj i dejstvo ustavnosudskih odluka takve su prirode da se svi ustavnosudski postupci (osim onih čija priroda zahtijeva hitno postupanje u tačno određenim vremenskim intervalima), ne mogu "uklopiti" u unaprijed, apstraktno utvrđene rokove od strane zakonodavca, zbog čega određivanje takvog roka odredbom člana 39 stav 2 Zakona nije u saglasnosti s odredbama člana 32 Ustava, člana 6 stav 1 i člana 13 Evropske konvencije, odnosno suštinom i svrhom prava na suđenje u razumnom roku.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba člana 39. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 11/15.) i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u »Službenom listu Crne Gore«.

Obrazloženje

11. Rješenjem U-I br. 2/19, od 28. februara 2019. godine, Ustavni sud je, saglasno odredbama člana 150. stav 3. Ustava, sâm pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti odredbe člana 39. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

2. Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore nijesu dostavile odgovor, na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Odredbom člana 39. stav 2. Zakona propisano je:

»Ustavni sud u svakom predmetu mora odlučiti najkasnije u roku od 18 mjeseci od dana pokretanja postupka pred tim sudom, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.»

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine odredbe člana 39. stav 2. Zakona, utvrdio da nije u saglasnosti s odredbama člana 32. Ustava, člana 6. stav 1. i člana 13. Evropske konvencije i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

»Član 6. stav 1.

Crna Gora jemči i štiti prava i slobode.

Član 9.

Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Član 11.

Vlast je uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud.

Ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud.

Član 16. tačka 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Član 17. stav 1.

Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.

Član 20.

Svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu.

Član 32.

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

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima."

Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (»Službeni list SCG-Međunarodni ugovori«, br. 9/03. i 5/05.):

„Član 1.

Obaveza poštovanja ljudskih prava

Visoke strane ugovornice jemče svakome u svojoj nadležnosti prava i slobode određene u Dijelu I ove Konvencije.

Član 6. stav 1.

Pravo na pravično suđenje

1. Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s cijelog ili s dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbjednosti u demokratskom društvu, kada to zahtijevaju interesi maloljetnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u mjeri koja je, po mišljenju suda, nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.

Član 13.

Pravo na djelotvorni pravni lijek

Svako kome su povrijeđena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.

Član 35. stav 1.

Uslovi prihvatljivosti

1. Sud može uzeti predmet u postupak tek kada se iscrpe svi unutrašnji pravni lijekovi, u skladu sa opštepriznatim načelima međunarodnog prava, i u roku od šest meseci od dana kada je povodom njega doneta pravosnažna odluka."

6. Odredbom člana 9. Ustava propisano je da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva i da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma (član 17. stav 1.). Saglasno odredbama člana 6. stav 1. i člana 16. tačka 3. Ustava, Crna Gora jemči i štiti prava i slobode, a zakonom se, pored ostalog, uređuje nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje, pa i ustavnosudski postupak. Saglasno odredbi člana 11. stav 6. Ustava, Ustavni sud je ustanovljen kao poseban organ (tijelo), izdvojen od ostalih vlasti (izvan je strukture vlasti utemeljene na „trodiobi vlasti“ (zakonodavne, izvršne i sudske), koji štiti ustavnost i zakonitost, odnosno ustavnopravni poredak i ljudska prava i slobode zajemčene Ustavom.

6.1. Iz navedenih odredaba člana 9. i člana 17. stav 1. Ustava proizilazi da su da je tim odredbama određen odnos potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava sa domaćim zakonodavstvom, na način da su prava i slobode utvrđene tim aktima sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, da imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i da se neposredno primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva. Takvim određenjem, po ocjeni Ustavnog suda, ne samo da se verifikuje pravno dejstvo međunarodnih ugovora time što se oni smatraju dijelom unutrašnjeg pravnog poretka uz suprematiju u odnosu na nacionalno zakonodavstvo, već se državni organi i druge institucije obavezuju na harmonizaciju domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim pravom. Saglasno tome, usaglašavanje se vrši u postupku donošenja propisa, inkorporiranjem standarda iz odgovarajućih međunarodnih propisa. Harmonizacija sa međunarodnim aktima podrazumijeva i standarde zaštite ljudskih prava i sloboda ustanovljene u praksi Evropskog suda unutar država Savjeta Evrope u njihovim nacionalnim pravnim porecima, kako bi Evropska konvencija, kao najznačajniji međunarodni akt u oblasti zaštite ljudskih prava i osnovnih

sloboda, bila tumačena i primjenjivana na način koji zajamčena prava čini praktičnim i efikasnim, a ne teoretskim i iluzornim.

6.1.1. Saglasno navedenim ustavnim principima Skupština Crne Gore je donijela Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, kojim je uređen postupak utvrđivanja predloga za izbor sudija Ustavnog suda Crne Gore, razrješenje i prestanak njihove funkcije, organizacija Ustavnog suda, postupak pred Ustavnim sudom, pravno dejstvo njegovih odluka i druga pitanja od značaja za rad Ustavnog suda (član 1.). Odredbom člana 39. stav 2. Zakona propisano je da Ustavni sud u svakom predmetu mora odlučiti najkasnije u roku od 18 mjeseci od dana pokretanja postupka pred tim sudom, ako ovim zakonom nije drukčije određeno⁵⁸.

7. Ustavni sud je utvrdio da odredba o ograničenju roka odlučivanja Ustavnog suda u svakom predmetu na vremenski period od 18 mjeseci nije kompatibilna sa stavovima Evropskog suda i ne može se smatrati adekvatnim nadležnostima Ustavnog suda.

7.1. U predmetu *Sussmann protiv Njemačke*⁵⁹ Evropski sud je istakao da je u potpunosti svjestan posebne uloge i statusa Ustavnog suda, čiji je zadatak da osigura da je zakonodavna, izvršna i sudska vlast u saglasnosti s Ustavom i, u onim državama koje su predvidjele pravo na individualnu zaštitu, pruža dodatnu pravnu zaštitu građanima na nacionalnom nivou u pogledu njihovih osnovnih prava zajamčenih Ustavom. Evropski sud je u vezi smanjenja dodatnih penzija državnih službenika zaključio da zbog dužine postupka pred Saveznim ustavnim sudom Njemačke nema povrede člana 6. stav 1. Evropske konvencije:

“37. Sud je u potpunosti svjestan posebne uloge i statusa Ustavnog suda, čiji je zadatak da osigura da je zakonodavna, izvršna i sudska vlast u saglasnosti s Ustavom i, u onim državama koje su predvidjele pravo na individualnu zaštitu, pruža dodatnu pravnu zaštitu građanima na nacionalnom nivou u pogledu njihovih osnovnih prava zajamčenih Ustavom. (...)

1. Period koji treba uzeti u obzir:

47. Sud se bavi samo dužinom postupka pred Saveznim ustavnim sudom. Prema tome, relevantni period počeo je 11. jula 1988. godine, od datuma kada se podnosilac predstavke žalio Saveznom ustavnom sudu, a završio se 5. decembra 1991. godine, dana kada mu je odluka dostavljena. Trajao je, stoga, tri godine, četiri mjeseca i tri sedmice.

48. Razumnost dužine postupka mora se cijeliti u svijetlu posebnih okolnosti slučaja i uzimajući u obzir složenost predmeta, ponašanje stranaka i organa vlasti i važnost onoga što je u pitanju za podnosioca predstavke u parnici (vidi, kao najnoviji autoritet, presudu *Phocas protiv Francuske*, od 23. aprila 1996. godine, Izvještaji 1996-II, str. 546., stav 71.).

55. Sud podsjeća da, kao što je u više navrata utvrdio, član 6. stav 1. (čl. 6.-1.) nameće državama ugovornicama dužnost da organizuju svoje pravosudne sisteme na takav način da njihovi sudovi mogu da ispune sve što je potrebno, uključujući i obavezu da razmotre predmete u razumnom roku (vidi, na primjer, presuda u predmetu *Muti protiv Italije*, od 23. marta 1994. godine, Serija A br. 281-C, str. 37., stav 15.).

56. Iako se ova obaveza odnosi i na Ustavni sud, kada se ona primijeni, ne može se tumačiti na isti način kao za redovni sud. Njegova uloga čuvara Ustava, čini da je neophodno da Ustavni sud ponekad uzme u obzir i druge okolnosti osim pukog hronološkog redoslijeda unosa predmeta na listu, kao što je priroda predmeta i njegov značaj u političkom i socijalnom smislu.

57. Nadalje, dok član 6. zahtijeva da sudski postupak bude ekspeditivan, on takođe naglašava opšti princip ispravnog sprovođenja pravde (vidi u vezi sa tim, mutatis mutandis, presudu u predmetu *Boddaert protiv Belgije*, od 12 oktobra 1992. godine, Serija A br. 235-D, str. 82., stav 39.).

58. S obzirom na važnost odluke koju je donio Savezni ustavni sud Njemačke u ovom predmetu, čiji je učinak daleko nadilazio pojedinačnu predstavku pred njim, ovaj princip je ovdje od posebne važnosti.”

7.1.1. U predmetu *Von Maltzan i drugi protiv Njemačke*⁶⁰ Evropski sud je zaključio da nema povrede člana 6.1 – pravo na suđenje u razumnom roku – zbog dužine postupka pred Saveznim ustavnim sudom Njemačke u vezi s ocjenom Zakona o obeštećenju i kompenzaciji i da je predstavka očigledno neosnovana:

“129. Vlada je tvrdila da je predmet bio veoma složen, pogotovo zato što se u predmetu neposredno osporava zakon. Savezni ustavni sud je stoga bio prvi i jedini sudski organ koji je razmatrao predmet i morao je detaljno analizirati sve različite vrste situacija koje bi se mogle pojaviti u skladu sa Zakonom o obeštećenju i kompenzaciji u svijetlu Temelnog zakona. Ne može se kritikovati grupisanje zahtjeva koji su u radu od 1995. godine. Na kraju, Vlada je

58 Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore (Službeni list Crne Gore, broj 64/08.), nije bio propisan rok za odlučivanje Ustavnog suda. Odredbom člana 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona tog zakona („Službeni list Crne Gore”, broj 46/13.), koji je stupio na snagu 10. oktobra 2013. godine, prvi put je propisan rok za odlučivanje Ustavnog suda. (Nacrt važećeg Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore iz 2015. godine, koji je utvrdila Vlada Crne Gore, nije sadržao osporenu odredbu člana 39. stav 2., već je u obrazloženju Nacrta konstatovano: „Izostala je odredba iz prethodnog zakona koja je obavezivala Ustavni sud da u svakom predmetu donese odluku u roku od 18 mjeseci budući da se često dešava da postupak iz objektivnih razloga mora trajati duže).

59 Presuda (*Süßmann protiv Njemačke*), od 16. septembra 1996. godine, predstavka broj 20024/92.

60 Odluka, od 2. marta 2005. godine, predstavke br. 10260/02, 71916/01., 71917/01.

navela da, s obzirom da navedena plaćanja prema Zakonu o obeštećenju nijesu bila dospelja prije 2004. godine, nije bilo potrebe davati im prioritet.

130. Podnosioci predstavke su odgovorili da je, imajući u vidu značaj pitanja o kojima je riječ, Savezni Ustavni sud trebao brzo odlučiti, kao što je to učinio u svojoj prvoj presudi, od 23. aprila 1991. godine, o zemljišnoj reformi. Kako su ova pitanja uticala na stotine hiljada oštećenih, od kojih su mnogi bili veoma stare osobe, Ustavni sud bi čak trebao dati prioritet predstavkama.

131. Sud konstatuje, prvo, da je predmet bio jedan od četrdeset i dvije predstavke podnijete Saveznom ustavnim sudu u vezi sa Zakonom o obeštećenju i kompenzaciji i da je pokrenuo osnovna pitanja o kriterijumima koje je zakonodavac usvojio nakon ujedinjenja radi kompenzacije nasljednika lica čija je imovina eksproprisana tokom sovjetske okupacije ili u DDR-u. Velika složenost predmeta je takođe očigledna imajući u vidu činjenice da je Savezni ustavni sud donio četiri vodeće presude o zemljišnoj reformi u periodu od deset godina. Prije donošenja predmetne presude, koja je bila treća vodeća presuda po tom pitanju, održano je ročište na kojem su saslušani navodi Vlade Federalne republike Njemačke i svih Lander vlada u bivšoj DDR.

132. Sud podsjeća da, kao što je u više navrata utvrdio, član 6. stav. 1. (čl. 6.-1.) nameće državama ugovornicama dužnost da organizuju svoje pravosudne sisteme na takav način da njihovi sudovi mogu da ispune sve potrebne zahtjeve, uključujući i obavezu da razmotre predmete u razumnom roku. Iako se ova obaveza odnosi i na Ustavni sud, ne može se tumačiti na isti način kao za redovni sud. Njegova uloga čuvara Ustava, čini da je neophodno da Ustavni sud ponekad uzme u obzir i druge okolnosti osim pukog hronološkog redoslijeda unosa predmeta na listu, kao što je priroda predmeta i njegov značaj u političkom i socijalnom smislu. Nadalje, dok član 6. zahtijeva da sudski postupak bude ekspeditivan, on takođe naglašava opšti princip ispravnog sprovođenja pravde. (vidi *Sussmann*, citirano gore, str. 1174., st. 55.-56.; *Gast i Popp*, citirano gore, § 75; i *Goretzki protiv Nemačke*, (odl.), broj 52447/02., od 24. januara 2002. godine).

133. S obzirom na značaj koji je u ovom predmetu imala presuda Saveznog ustavnog suda, čiji je uticaj znatno nadilazio pojedinačne predstavke, ovaj princip je ovdje posebno važan. Sud smatra da je bilo razumno što je Savezni ustavni sud grupisao sve slične predmete kako bi dobio sveobuhvatan pregled tog pitanja, posebno zato što je to bio jedini sudski organ koji se bavio predmetima.

134. Štaviše, ovo je jedan od mnogih predmeta pred Saveznim ustavnim sudom nakon ujedinjenja Njemačke (vidi *Sussmann*, citirano gore, str. 1174., stav 60.).

135. Konačno, činilac koji se mora uzeti u obzir u ovom predmetu je nesporna važnost predmeta spora za podnosiocima predstavke, od kojih su mnogi veoma stari. Međutim, pošto isplata obeštećenja i kompenzacije nije bila ni u kom slučaju planirana prije 2004. godine, nijesu postojali posebno važni razlozi koji bi tom sudu nametnuli dužnost da se ovaj slučaj riješi kao hitna stvar, kao što je to slučaj sa određenim vrstama sudskih postupaka (vidi *Sussmann*, citirano gore, str. 1175., § 61. in fine; *Gast i Popp*, citirano gore, § 80.; i *Goretzki*, citirano gore).

136. U svjetlu svih okolnosti predmeta, a posebno izuzetnog konteksta ponovnog ujedinjenja Njemačke, Sud nalazi da "razumni rok" propisan članom 6. stav 1. nije prekoračen i da stoga nije bilo kršenja te odredbe o ovom pitanju."

7.1.2. U predmetu *Peter protiv Njemačke*⁶¹ Evropski sud je ponovio stav da uloga Ustavnog suda kao zaštitnika Ustava čini da taj sud posebno nužno uzme u obzir i druge okolnosti, osim hronološkog redosleda kojim predmeti dospjevaju na listu za rad, kao što su priroda predmeta, njegov značaj u političkom i društvenom smislu:

"40. Sud ponavlja da uloga Ustavnog suda kao zaštitnika Ustava čini da taj sud posebno nužno uzme u obzir i druge okolnosti, osim hronološkog redoslijeda kojim predmeti dospjevaju na listu za rad, kao što su priroda predmeta, njegov značaj u političkom i društvenom smislu.

41. Sud dalje primjećuje da Savezni ustavni sud donosi obavezujuća tumačenja Osnovnog zakona. Obzirom na to da njegove odluke imaju dejstvo i izvan pojedinačnog slučaja i ponekad se tretiraju kao zakonski propisi, svakom predmetu koji nije jasno nedopušten, treba u izradi posvetiti najveću pažnju. Sud se slaže da prioritet treba da se dodijeli predmetima od visokog značaja za javni interes (vidi: *Leela Förderkreis e.V. i drugi protiv Njemačke*, broj 58911/00., stav 63., od 6. novembra 2008. godine)."

7.1.3. U predmetu *Sürmeli protiv Njemačke*⁶² Evropski sud je izrazio stav da je u svakom predmetu potrebno odrediti da li je pravno sredstvo, dostupno stranci u domaćem pravu, bilo „djelotvorno“ u smislu sprječavanja navodne povrede ili njenog trajanja:

"98. Član 13. Konvencije jemči dostupnost na nacionalnom nivou pravnog sredstva za izvršenje suštine (*substance*) konvencijskih prava i sloboda u bilo kojem obliku u kojem se dogodi da on bude osiguran u domaćem pravnom poretku. Dakle, učinak je člana 13. da zahtijeva odredbu o pravnom sredstvu koje se bavi suštinom 'prigovora o kojem se može raspravljati' (*arguable complaint*) na osnovu Konvencije i da se odobri odgovarajuća pomoć. Djelotvornost pravnog sredstva u smislu člana 13. ne zavisi od izvjesnosti povoljnog ishoda za podnosioca zahtjeva. Isto tako, čak i ako jedno pravno sredstvo samo po sebi ne zadovoljava u cjelini zahtjeve iz čl. 13., skup za to propisanih pravnih sredstava (*aggregate of remedies*) to bi mogao činiti. Stoga je potrebno odrediti u svakom predmetu je li pravno sredstvo, dostupno stranci u domaćem pravu, 'djelotvorno' bilo u smislu sprječavanja navodne povrede ili njezinog trajanja, bilo (u smislu) propisivanja primjerene odštete za bilo koju povredu koja je već nastala."

61 Presuda, od 4. septembra 2014. godine, predstavka broj 68919/10.
62 Presuda velikog vijeća, od 8. juna 2006. godine, predstavka broj 75529/01.

7.1.4. U predmetu *Tešić protiv Srbije*⁶³ Evropski sud je istakao da se podrazumijeva da je zbog uloge zaštitnika Ustava, za Ustavni sud posebno neophodno da ponekad uzme u obzir i druge stvari, a ne samo puki hronološki redosljed prema kome se predmeti unose na spisak, kao što je priroda predmeta i njegov značaj u političkom i društvenom smislu:

“B. Ocjena Suda u vezi sa parničnim i ustavnim postupkom (tj. pritužbe iz predstavke broj 50591/12. podnijete 28. maja 2012. godine)

75. Sud primjećuje da se podnositeljka predstavke nije nikada konkretno prituživala pred Ustavnim sudom zbog dužine parničnog postupka zbog klevete (vidjeti stav 19. u gornjem tekstu). Ova pritužba se, prema tome, posebno imajući u vidu datum njenog podnošenja, mora odbaciti na osnovu člana 35. st. 1. i 4. Konvencije zbog neiscrpljenosti domaćih pravnih lijekova (vidjeti *Vinčić*, citiran u gornjem tekstu, stav 51; vidjeti takođe stav 56. u gornjem tekstu).

76. U vezi sa dužinom postupka pred Ustavnim sudom, podsjeća se da se opravdanost ovog postupka mora cijeniti u svijetlu posebnih okolnosti predmeta, posebno imajući u vidu njegovu složenost, ponašanje stranaka, i važnost predmetnih pitanja za podnositeljku predstavke (vidjeti, na primjer, *Šikić protiv Hrvatske*, broj 9143/08., stav 35., od 15. jula 2010. godine). Dalje se podrazumijeva da je zbog uloge zaštitnika Ustava, za Ustavni sud posebno neophodno da ponekad uzme u obzir i druge stvari, a ne samo puki hronološki redosljed prema kome se predmeti unose na spisak, kao što je priroda predmeta i njegov značaj u političkom i društvenom smislu (vidjeti *Šikić protiv Hrvatske*, broj 9143/08., stav 37., od 15. jula 2010. godine). Ako se vratimo na predmetno pitanje, Sud primjećuje da je sporni postupak pokrenut 29. maja 2009. godine (vidjeti stav 19. u gornjem tekstu). Nešto poslije dvije i po godine, 21. decembra 2011. godine, podnositeljka predstavke je obaviještena o usvajanju odluke u njenom predmetu, iako izgleda da joj je sama odluka dostavljena do 23. aprila 2012. godine (vidjeti stav 24. u gornjem tekstu). Najzad, ustavna žalba podnositeljke predstavke imala je određenu složenost, a sama podnositeljka predstavke je više puta dopunila prvobitnu ustavnu žalbu dodatnim podnescima (vidjeti stavove 19., 20. i 22. u gornjem tekstu). U takvim okolnostima, s obzirom da je odnosni parnični postupak zbog klevete trajao približno dvije godine i četiri mjeseca (vidjeti stavove 14.-17. u gornjem tekstu) i uprkos godinama podnositeljke predstavke i ozbiljnosti predmetnog pitanja za nju, Sud može samo da odbaci ovu pritužbu kao očigledno neosnovanu u skladu sa članom 35. stavovi 3 (a) i 4. Konvencije (uporediti po sličnosti i razlici sa, na primer, *Nikolac protiv Hrvatske*, broj 17117/06., stav 17., od 10. jula 2008. godine, *Butković protiv Hrvatske*, broj 32264/03., stav 27., od 24. maja 2007. godine, i *Šikić*, citiran u gornjem tekstu, stav 37., gdje je Sud našao povrede zahtjeva razumnog roka sadržanog u članu 6. stav 1. Konvencije u hitnim slučajevima u vezi sa radnim i stambenim sporovima; ustavni postupci u njima su trajali otprilike tri godine i četiri mjeseca, tri godine i šest mjeseci, odnosno tri godine i devet mjeseci, i s obzirom na prethodni parnični postupak trajali su u globalu otprilike sedam godina, šest i po godina, odnosno pet godina u okviru nadležnosti Suda *ratione temporis*).“

7.1.5. U predmetu *Vlatka Miković protiv Hrvatske*⁶⁴ u kojem je podnositeljka Ustavnom sudu podnijela zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i zatražila da taj sud nastavi s postupkom, iako je rješenje Vrhovnog suda dostavljeno njenoj punomoćnici gotovo šest godina ranije, Evropski sud je ocijenio da se period koji je trajao oko pet mjeseci pred Ustavnim sudom ne može smatrati prekomjernim i da se dužina postupka pred tim sudom može gotovo u cijelini pripisati podnositeljki zahtjeva:

“(a) U odnosu na dužinu postupka pred nižim sudovima

25. Sud primjećuje da u odnosu na ovaj dio zahtjeva, podnositeljka nije u potpunosti iskoristila dostupna domaća pravna sredstva. Istina je da je ona podnijela zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku na osnovu člana 27. Zakona o sudovima i da je Vrhovni sud utvrdio povredu tog prava te joj dosudio naknadu (vidi prethodne par.13.-15.). Ukoliko podnositeljka zahtjeva nije bila zadovoljna s iznosom te naknade, ona je mogla podnijeti ustavnu tužbu na osnovu člana 28. stavka 3. istog zakona (vidi prethodni par. 15.). Međutim, ona to nije učinila.

26. Slijedi da je ovaj dio podnositeljkinog zahtjeva nedopušten na osnovu člana 35. stav 1. Konvencije zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava i da ga treba odbaciti na osnovu člana 35. stav 4.

(a) U odnosu na dužinu postupka pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske

27. Napominje se da je podnositeljka tek 8. jula 2014. godine obavijestila Ustavni sud o rješenju Vrhovnog suda od 18. decembra 2008. godine i zatražila da Ustavni sud nastavi s postupkom, iako je to rješenje dostavljeno njenoj punomoćnici još 14. januara 2009. godine, odnosno gotovo šest godina ranije (vidi prethodne par. 9.-11.). U mjeri u kojoj je to kašnjenje rezultat određenih propusta u zastupanju podnositeljke zahtjeva (kao što je nedostatak komunikacije između nje i njene advokatice), Sud, uzimajući u obzir svoju sudsku praksu (vidi, *mutatis mutandis*, predmet *Muscat protiv Malte*, br. 24197/10., par. 56., od 17. jula 2012.), ponavlja da se država po pravilu ne može smatrati odgovornom za takve propuste. Bila je dužnost podnositeljke zahtjeva da održava redovne kontakte sa svojom punomoćnicom (vidi, *a fortiori*, naprijed citirani predmet *Muscat*, par. 59.).

28. Sud takođe primjećuje da je, nakon što je podnositeljka zahtjeva zatražila od Ustavnog suda da nastavi s postupkom, isti trajao oko pet mjeseci (vidi prethodni par. 12.), a koji period se ne može smatrati prekomjernim. Sud stoga smatra, u svijetlu kriterijuma uspostavljenih njegovom sudskom praksom (vidi prethodni par. 24.), da se dužina postupka pred Ustavnim sudom može gotovo u cijelini pripisati podnositeljki zahtjeva.

29. Slijedi da je ovaj dio podnositeljkinog zahtjeva nedopušten na osnovu člana 35. stava 3. a) Konvencije kao očigledno neosnovan i da ga treba odbaciti na osnovu člana 35. stav 4.”

63 Presuda, od 11. februara 2014. godine, predstavke br. 4678/07. i 50591/12.

64 Presuda, od 26. aprila 2016. godine, zahtjev broj 18329/14.

7.1.6. U predmetu *Mihaela Novak protiv Hrvatske*⁶⁵ Evropski sud je istakao da je pravno sredstvo djelotvorno ako se može iskoristiti bilo da ubrza odluku sudova koji postupaju u predmetu, ili da parničnoj stranci pruži primjerenu naknadu za odugovlačenja do kojih je već došlo:

“46. Pravna sredstva, koja su dostupna parničnim strankama na domaćem nivou radi podnošenja prigovora na trajanje postupka, „djelotvorna“ su u smislu člana 13. Konvencije ako sprječavaju navodnu povredu ili njen nastavak, ili ako pružaju primjerenu naknadu za bilo koju povredu koja se već dogodila (vidi prethodno citirane predmete *Sürmeli*, stav 99., *Mifsud*, stav 17. i *Kudla*, stav 158.). Pravno je sredstvo stoga djelotvorno ako se može iskoristiti bilo da ubrza odluku sudova koji postupaju u predmetu, ili da pruži parničnoj stranci primjerenu naknadu za odugovlačenja do kojih je već došlo (vidi predmete *Sürmeli*, *loc. cit.*, stav 99., ECHR 2006-VII i *Mifsud*, *loc. cit.*).

48. Sažeto, pravno sredstvo za podnošenje prigovora zbog povrede zahtjeva „razumnog roka“ iz člana 6. stava 1. Konvencije ne može se smatrati djelotvornim ako nema ni preventivan, ni odštetni učinak u odnosu na dužinu trajanja postupka kojem se prigovara (vidi predmet *Puchstein protiv Austrije*, broj 20089/06., stav 31., od 28. januara 2010. godine).“

7.2. Iz navedene prakse Evropskog suda proizilazi da razumnost dužine postupka pred Ustavnim sudom treba ocjenjivati u svjetlu posebnih okolnosti svakog predmeta, kao i uzeti u obzir sve kriterijume tog suda, posebno složenost predmeta, ponašanje podnosioca žalbe, ponašanja nadležnih organa, kao i važnost predmeta spora u parnici za podnosioca žalbe (presuda *Sußmann*, naprijed citirana, stav 48.). Prema shvatanju tog suda pri ocjenjivanju da li se radi o kršenju prava na suđenje u razumnom roku ili ne, Sud se neće rukovoditi istim kriterijumima kada je u pitanju Ustavni sud i redovni sudovi. S obzirom na ulogu Ustavnog suda kao zaštitnika ustava, kriterijum kojim će se ova institucija voditi prilikom utvrđivanja redoslijeda postupanja po primljenim predmetima neće biti samo hronološki, što je uobičajeno za redovne sudove, već su tu i priroda predmeta i politički i društveni značaj (javni interes), kojima se mora dati prioritet. Takođe, odluke Ustavnog suda, prema shvatanju Evropskog suda, nadilaze pojedinačni slučaj, pa je potrebno više vremena posvetiti njihovoj izradi, sa najvećom pažnjom (*Peter v. Germany*, presuda naprijed citirana, st. 40-41.). Procjena razumnog roka u postupku pred Ustavnim sudom je veoma relativna i specifična za svaki konkretan slučaj, sa izuzetkom kada se slučaj dogodi u kontekstu ponovljenih kršenja zahtjeva razumnog roka od strane države ugovornice, što, prema shvatanju Evropskog suda, odražava sistemski propust njenog pravosudnog sistema. Evropski sud, međutim, državama ne predlaže neka posebna sredstva za postizanje razumnosti dužine postupka, već države imaju slobodu organizovanja svojih pravnih sistema i izbora mjera koje će koristiti u cilju poštovanja garancija iz Evropske konvencije.

7.2.1. Procjenu razumnog roka i stanje predmeta, Evropski sud uzima u obzir nakon što je u određenoj državi Evropska konvencija stupila na snagu. Kada je riječ o Crnoj Gori, Evropski sud je, u predmetu *Bijelić protiv Crne Gore i Srbije*⁶⁶ utvrdio da se vremensko važenje Konvencije u odnosu na Crnu Goru *ratione temporis* i *ratione personae*, računa od 3. marta. 2004 godine, to jest od dana ratifikacije Konvencije od strane bivše Državne zajednice Srbija i Crna Gora, u decembru 2003. godine⁶⁷. Time je Crna Gora, kao članica Savjeta Evrope istovremeno prihvatila supsidijarnu nadležnost Evropskog suda u sudskoj zaštiti ljudskih prava i sloboda. Uz tu nadležnost Crna Gora se, saglasno odredbi člana 46. stav 1. Evropske konvencije obavezala na poštovanje i sprovođenje odluka koje se odnose na Crnu Goru, ali je prihvatila i “interpretativni autoritet” presuda Evropskog suda, nezavisno od države protiv koje je donesena. Shodno tome, stavovi Evropskog suda postali su izvor ustavnopravnog okvira regulisanja i zaštite ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori. Status države ugovornice obavezao je Crnu Goru da svoj pravosudni sistem organizuje tako da njeni sudovi mogu da ispune svaki zahtjev predviđen odredbama Konvencije. Jedna od tih obaveza je i obaveza na osnovu člana 6. stav 1. Konvencije, iz koje proizilazi da se predmeti pred sudovima i drugim državnim organima, koji se vode o građanskim pravima i obavezama i krivičnim optužbama, razmotre bez odugovlačenja, u razumnom roku. Ustavom Crne Gore iz 2007. godine pravo na suđenje u razumnom roku neposredno je uvedeno u ustavni system Crne Gore. Time je prvi put u Crnoj Gori obezbijedena neposredna ustavno sudska zaštita prava na suđenje u razumnom roku. Odredbom člana 32. Ustava propisano je da svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

7.2.1.1. Pravo na pravično suđenje garantovano odredbom člana 32. Ustava predstavlja kompleksno ustavno pravo, kojim se, osim suđenja u razumnom roku, građanima garantuje niz drugih prava prije

⁶⁵ Presuda, od 14. juna 2016. godine, zahtjev broj 7877/14.

⁶⁶ Presuda, od 28. aprila 2009., zahtjev broj 11890/05., stav 69.

⁶⁷ Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmijenjene u skladu s pratećim protokolima („Službeni list SCG – Međunarodni ugovori”, broj 9/2003.).

svega, procesnih prava (pravo na pristup sudu, pravo na nezavisan, nepristrasan i zakonom ustanovljen sud, pravo na pravičnu i javnu raspravu, pravo na jednakost procesnih sredstava, pravo na obrazloženu sudsku odluku i dr.), koja obezbjeđuju da postupak od strane sudske vlasti, odnosno drugog nadležnog organa bude pravično sproveden. Ustavom Crne Gore iz 2007. godine je predviđen i mehanizam zaštite tog prava, posredstvom posebnog pravnog sredstva, ustavne žalbe, dok je nadležnost za postupak po ustavnim žalbama zbog povrede svih ljudskih sloboda i prava, pa i prava na suđenje u razumnom roku, povjerena Ustavnom sudu. Time je prvi put u Crnoj Gori obezbijeđena neposredna ustavno sudska zaštita prava na suđenje u razumnom roku. Zakonom o ustavnom sudu Crne Gore iz 2015. godine zaštita tog prava je znatno unaprijeđena. Naime, odredbama člana 69. st. 1. alineja 2., st. 3. i 4. Zakona je omogućeno podnošenje ustavne žalbe i *protiv radnje kojom je povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom, ako protiv te radnje nema djelotvornog pravnog sredstva, a ako se radi o radnji ili nepostupanju koje neprekidno traje duže vrijeme, ustavna žalba može se podnijeti i dok ta radnja odnosno nepostupanje traje, ako podnosilac u ustavnoj žalbi obrazloži zbog čega ta radnja odnosno nepostupanje dovodi do trajne povrede nekog njegovog ljudskog prava ili slobode zajemčenih Ustavom, u čemu se trajna povreda tog prava ili slobode sastoji i dokaže da protiv te radnje ili nepostupanja ne postoji djelotvorno pravno sredstvo, a ako se radi o nepostupanju suda u razumnom roku, ustavna žalba se može podnijeti samo ako su prethodno iscrpljena pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita prava na suđenje u razumnom roku, odnosno ako podnosilac ustavne žalbe dokaže da ta sredstva nijesu ili ne bi bila djelotvorna.* Takođe, saglasno odredbi član 76. stav 2. Zakona, Ustavni sud će: *donijeti odluku kojom se usvaja ustavna žalba i odrediti način pravičnog zadovoljenja podnosioca ustavne žalbe zbog pretrpljene povrede ljudskog prava ili slobode zajemčenih Ustavom, ako je u toku postupka odlučivanja po ustavnoj žalbi prestalo pravno dejstvo pojedinačnog akta koji je predmet ustavne žalbe, a Ustavni sud utvrdi da je tim aktom povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom.* Osim toga, odredbom člana 77. Zakona je propisano da je nadležni organ dužan: *da odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema odluke Ustavnog suda o ukidanju pojedinačnog akta, uzme predmet u rad; da u ponovljenom postupku poštuje pravne razloge Ustavnog suda izražene u odluci i da odluči u razumnom roku.* Navedenim zakonskim rješenjima stvorene su procesnopravne pretpostavke za efikasnu i djelotvornu zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i način pravičnog zadovoljenja podnosioca žalbe, koje podrazumijeva i kompenzacionu komponentu, odnosno naknadu zbog kršenje ovog prava, saglasno stavovima Evropskog suda.

7.2.1.2. U cilju obezbjeđenja pravnih lijekova kojima bi se ubrzali postupci i omogućilo obeštećenje zbog predugog trajanja postupka pred redovnim sudovima u Crnoj Gori, donijet je Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku⁶⁸, koji se primjenjuje od 21. decembra 2007. godine. Zakonom su uvedena dva nova pravna lijeka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku: zahtjev za ubrzanje postupka (kontrolni zahtjev) i tužba za pravično zadovoljenje u postupku pred redovnim sudovima. Između sistema zaštite od povrede prava na suđenje u razumnom roku uređenog Ustavom i Zakonom o Ustavnom sudu, postupak predviđen Zakonom o zaštiti na suđenje u razumnom roku, po ocjeni Ustavnog suda, ima značenje postupka koji mora biti sproveden da bi se stranka, nezadovoljna trajanjem sudskog postupka pred redovnim sudovima, mogla obratiti Ustavnom sudu, kao zadnjoj nacionalnoj instanci, koja djelotvorno treba da štiti prava stranaka protiv takvih povreda.

7.2.1.3. Nesporno je iz navedenih ustavnih i konvencijskih određenja da se sve navedene obaveze u pogledu zaštite prava na suđenje u razumnom roku primjenjuju i na Ustavni sud, ali se one, po nalaženju Ustavnog suda, ne mogu tumačiti na isti način kao u odnosu na redovni sud. Standard razumnog roka, naime, nije jednak kad su u pitanju redovni sudovi i kad je u pitanju Ustavni sud. Uz potrebu i obavezu da se ustavnosudski predmeti okončaju ažurno i blagovremeno, u okviru svih devet nadležnosti⁶⁹, treba imati u vidu da Ustavni sud nije redovni sud, već prije svega sistemski sud za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, i očuvanja legalnosti funkcionisanja pravnog poretka u Crnoj Gori. To zahtijeva analitičnost, pouzdanost i

⁶⁸ „Službeni list Crne Gore“, broj 11/07.

⁶⁹ Ustavni sud odlučuje:

- 1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima;
- 2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom;
- 3) o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava;
- 4) da li je predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav;
- 5) o sukobu nadležnosti između sudova i drugih državnih organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave;
- 6) o zabrani rada političke partije ili nevladine organizacije;
- 7) o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova;
- 8) o saglasnosti sa Ustavom mjera i radnji državnih organa preduzetih za vrijeme ratnog i vanrednog stanja;
- 9) vrši i druge poslove utvrđene Ustavom.

utemeljenost odluka na Ustavu i međunarodnim aktima, zbog čega se njegove odluke značajno razlikuju od odluka redovnih sudova, i to ne samo u materijalno-sadržinskom smislu, već i po njihovom pravnom dejstvu (*erga omnes ili inter partes*). Uloga čuvara ustava, Ustavni sud čini posebno važnim, jer odlučuje o složenim pravnim pitanjima, zbog čega u obzir mora uzeti sveobuhvatan pregled pravnih pitanja, sudsku praksu Evropskog suda, kao i prirodu predmeta i njegovu važnost u političkom, ekonomskom i socijalnom smislu i dr. Od Ustavnog suda se očekuje ustavno, zakonito i efikasno postupanje. "Ustavno i zakonito postupanje" podrazumijeva pravilno utvrđenje relevantnih činjenica, pravilnu primjenu materijalnog i procesnog prava. "Efikasno postupanje" znači da ciljevi ustavnosti i zakonitosti treba da budu ostvareni u što kraćem vremenskom roku, odnosno da subjekti koji traže pravo to pravo (pravnu zaštitu) dobiju što prije. Prema praksi Evropskog suda mora se voditi računa o cjelokupnom postupku koji je vođen u skladu s domaćim pravnim sistemom, funkcionisanju zakona i praksi žalbenih organa, kao i ovlašćenjima i načinu na koji su interesi stranaka predstavljeni i zaštićeni⁷⁰, tim prije, što kada je u pitanju žalbeni postupak, ne postoji određeno postupanje po članu 6. stav 1. Evropske konvencije. Osim toga kriterijumi i standardi utvrđeni u praksi Evropskog suda, koji su prihvaćeni i u odlukama Ustavnog suda donijetim po ustavnim žalbama, treba da budu osnov interpretativne argumentacije kakva se danas zahtijeva u sudskim odlukama, na kojoj će redovni sudovi graditi svoju praksu, ujednačavajući postupanje po pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, kako u pogledu mjera za ubrzanje postupka, tako i u pogledu načina pravičnog zadovoljenja zbog utvrđene povrede prava na suđenje u razumnom roku.

7.2.1.4. Sporno je, međutim, po ocjeni Ustavnog suda, može li se vrijeme trajanja ustavnosudskog postupka vremenski ograničiti, ili je za to dovoljan samo određen pravni standard ("razumni rok", "pravično suđenje", "fair postupak" i sl.). Efikasna (brza) odluka, bez potrebnog kvaliteta, Ustavnom sudu ne može biti cilj kojem treba da teži, posebno što prava, pa i pravo na suđenje u razumnom roku, saglasno odredbama člana 20. Ustava i člana 13. Evropske konvencije (kojima je zajemčeno pravo na pravni lijek, odnosno pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima) moraju biti ne samo teoretska, već i djelotvorna. Član 13. Evropske konvencije, u tom smislu, od države ugovornice zahtijeva da pojedincu, koji osnovano tvrdi da je neko od njegovih prava po Konvenciji prekršeno, obezbijedi pravni lijek ili lijekove u domaćem pravu, koji pružaju djelotvornu zaštitu tih prava. Stoga, država ne može da izbjegne svoje obaveze tako što će zaštititi pravo na površan ili nedjelotvoran način. Zahtjev za suđenje u razumnom roku, pri tome, podrazumijeva da to vrijeme ne smije biti nerazumno kratko i u smislu onemogućavanja strankama u postupku da na pravi način pripreme predmet, odnosno da sudski postupak treba da bude ekspeditivan, ali i da ispuni ispravno sprovođenja pravde, što i Evropski sud u svojim odlukama često naglašava (presuda *Suðmann*, naprijed citirana, stav 57.).

7.2.1.4.1. Nasuprot tome, dužinu postupka pred Ustavnim sudom zakonodavac, za razliku od ustavotvorca nije opredijelio pravnim standardom „razumni rok“, već je odredbom člana 39. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, propisao da Ustavni sud „u svakom predmetu mora odlučiti najkasnije u roku od osamnaest mjeseci“ od dana pokretanja postupka. Ovako formulisana zakonska odredba, po nalaženju Ustavnog suda, u smislu njenog jezičkog, sistematskog, ciljnog ili teleološkog tumačenja normativnog određenja ima značenje naredbe Ustavnom sudu da u svim predmetima iz njegove nadležnosti, bez obzira na razlike u pojedinim postupcima koji se vode u ostvarivanju devet različitih Ustavom utvrđenih nadležnosti (član 149.), mora donijeti odluku u okviru tog roka, a to znači i u postupku po ustavnim žalbama. Na taj način Zakonom se, po ocjeni Ustavnog suda dovodi u pitanje opredjeljenje ustavotvorca, iz odredbe člana 32. Ustava, koje pod razumnim rokom podrazumijeva pravni standard čija se sadržina utvrđuje pomoću uobičajenih kriterijuma, primjenom na svaki konkretan slučaj, zavisno od njegove složenosti. Složenost ustavnih sporova, a posebno značaj i dejstvo ustavnosudskih odluka, po shvatanju Ustavnog suda, takve su prirode da se svi ustavnosudski postupci (osim onih čija priroda zahtijeva hitno postupanje u tačno određenim vremenskim intervalima), ne mogu "uklopiti" u unaprijed, apstraktno utvrđene rokove od strane zakonodavca. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da odredba člana 39. stav 2. Zakona kojom je propisano da "Ustavni sud u svakom predmetu mora odlučiti najkasnije od 18 mjeseci od dana pokretanja postupka pred tim sudom, ako ovim zakonom nije drukčije određeno, nije u saglasnosti s odredbama člana 32. Ustava, člana 6. stav 1. i člana 13. Evropske konvencije, u dijelu koji se odnosi na pravično suđenje u razumnom roku, odnosno suštinom, značenjem i djelotvornošću tog prava, izraženom u stavovima Evropskog suda, koji imaju karakter precendentnog prava. Naime, rok od 18 mjeseci, propisan odredbom član 39. stav 2. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, ne može se

⁷⁰ Presuda Evropskog suda u predmetu *Delcourt protiv Belgije*, od 17. januara 1970. godine, Serija A, br. 11.

smatrati razumnim rokom u ustavnosudskom postupku, odnosno da se radi o roku koji se, imajući u vidu ulogu, ustavni položaj i nadležnosti Ustavnog suda, objektivno ne može ispunjavati. Pri tome ne treba zanemariti činjenicu da se, zbog objektivne nemogućnosti odlučivanja Ustavnog suda u svakom predmetu u roku od 18 mjeseci, država Crna Gora dovodi u situaciju da snosi materijalne posljedice, na osnovu presuda Evropskog suda u kojima se utvrdi prekoračenje tog roka.

7.2.1.4.2. Zakonska rješenja u uporednim zakonodavstvima zemalja u regionu (Republika Slovenija, Republika Srbija, Bosna i Hercegovina i Makedonija) ne sadrže odredbe o razumnom roku u postupku pred Ustavnim sudom. Jedino Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske⁷¹ sadrži instrukcioni rok, prema kojem će *“Ustavni sud donijet odluku o zahtjevu, prihvaćenom prijedlogu i ustavnoj tužbi u pravilu u roku od najviše godinu dana”* (član 33.).

7.3. Polazeći od navedenih razloga i činjenice da Ustavom i Evropskom konvencijom, nijesu definisana precizna pravila u pogledu razumnih rokova pred ustavnim sudom, Ustavni sud je utvrdio da odredba 39. stav 2. Zakona nije u saglasnosti s odredbama člana 32. Ustava, člana 6. stav 1. i člana 13. Evropske konvencije i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

8. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredbe člana 39. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-I br. 2/19 od 18. jula 2019. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 55/19.

71 „Narodne novine”, br. 99/99. i 29/02.

Zakon o finansijskom lizingu, faktoringu, otkupu potraživanja, mikrokreditiranju i kreditno-garantnim poslovima

Svoje Ustavom utvrđeno ovlaštenje da zakonom uredi pitanja od interesa za Crnu Goru (član 16 tačka 5 Ustava), koja su po svojoj prirodi zakonska materija (materia legis), zakonodavac ne može prenositi na drugi državni organ i na taj način zakonom "otvarati" pravnu mogućnost arbitrarnog postupanja tog organa prilikom odlučivanja.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba člana 48. stav 2. Zakona o finansijskom lizingu, faktoringu, otkupu potraživanja, mikrokreditiranju i kreditno-garantnim poslovima („Službeni list Crne Gore«, broj 73/17.) i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-I br. 28/18, od 30. oktobra 2019. godine, po inicijativi Emira Delijića, iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredbe člana 48. stav 2. Zakona, označenog u izreci.

2. Skupština Crne Gore nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenou odredbom Zakona propisano je:

„Član 48. stav 2.

Pored dokumentacije iz stava 1. ovog člana podnosilac zahtjeva je dužan da na zahtjev Centralne banke dostavi i drugu dokumentaciju i informacije.“

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 48. stav 2. Zakona, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 16. tačka 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima“.

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2. i član 145. Ustava) i podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. U pravnom poretку utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi ovlašćenje zakonodavca da uredi druga pitanja od interesa za Crnu Goru, pa i pitanja finansijskih usluga (poslove finansijskog lizinga). Ovlašćenje za uređivanje tog pitanja, saglasno odredbama člana 16. tačka 5. Ustava, podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način uređuju pitanja od značaja za ostvarivanje prava iz oblasti pružanja finansijskih usluga. Pri uređivanju tih odnosa zakonodavac je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a to uređenje uvijek mora biti takvo da osigurava ostvarenje legitimnih ciljeva, pravnu sigurnost, određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravnu izvjesnost normi kojima se uređuju pitanja pružanja usluga finansijskog lizinga, u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava, kao najviše vrijednosti ustavnog poretka, koja je osnov za tumačenje Ustava (član 1. stav 2. Ustava). To dalje znači da zakonodavac ne može na osnovu slobodne procjene donositi zakone po sopstvenom nahođenju, koji podrazumijevaju derogaciju načela i principa utvrđenih Ustavom. U konkretnom slučaju to su ustavni principi o vladavini prava i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

6.1. Saglasno navedenim ustavnim ovlašćenjima Skupština Crne Gore je donijela Zakon o finansijskom lizingu, faktoringu, otkupu potraživanja, mikrokreditiranju i kreditno-garantnim poslovima, kojim su uređeni poslovi finansijskog lizinga, faktoringa, otkupa potraživanja, mikrokreditiranja i kreditno-garantni poslovi, kao i pitanja osnivanja, poslovanja i kontrole poslovanja pružalaca tih finansijskih usluga (član 1.). Prema Zakonu, lizing društvo je privredno društvo sa sjedištem u Crnoj Gori, koje, kao jedinu djelatnost, obavlja poslove finansijskog lizinga, na osnovu dozvole za rad izdate od Centralne banke (član 44. stav 1.). Odredbama člana 48. stav 1. Zakona propisano je da osnivači lizing društva podnose Centralnoj banci zahtjev za izdavanje dozvole za rad, uz koji prilažu: odluku ili ugovor o osnivanju lizing društva; predlog statuta lizing društva; izjavu osnivača o uplati novčanog iznosa osnivačkog kapitala i dokaze o izvorima tih sredstava; za svako pravno i fizičko lice koje stiče kvalifikovano učešće u lizing društvu, dokumentaciju i podatke koji se prilažu uz zahtjev za izdavanje odobrenja za sticanje kvalifikovanog učešća iz člana 52. stav 2. ovog zakona; poslovni plan za period od tri godine, sa projekcijom bilansa stanja i bilansa uspjeha za prve tri godine poslovanja; opis predviđene upravljačke strukture lizing društva, uključujući administrativne, računovodstvene i procedure upravljanja rizicima; opis planiranih mehanizama interne kontrole u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma; podatke o članovima odbora direktora i izvršnom direktoru, sa dokumentacijom i informacijama koji se prilažu uz zahtjev za izdavanje odobrenja iz člana 109. ovog zakona. Osporenim odredbom člana 48. stav 2. Zakona propisano je da je, pored dokumentacije iz stava 1. ovog člana, podnosilac zahtjeva dužan da, na zahtjev Centralne banke, dostavi i drugu dokumentaciju i informacije (stav 2.). Prema odredbi člana 50. tačka 1. Zakona Centralna banka će odbiti zahtjev za izdavanje dozvole za rad lizing društva, ako uz zahtjev za izdavanje dozvole za rad nije dostavljena propisana dokumentacija i podaci.

7. Osporenim odredbom člana 48. stav 2. Zakona zakonodavac je, po nalaženju Ustavnog suda, prekoračio svoja ovlašćenja iz odredbe člana 16. tačka 5. Ustava.

7.1. Naime, odredba člana 16. tačka 5. Ustava, po shvatanju Ustavnog suda, daje ovlašćenje zakonodavcu da poslove finansijskog lizinga (...), odnosno poslovanje i kontrolu poslovanja privrednih društava koja se bave tim poslovima, zakonom uredi kao pitanje od interesa za Crnu Goru. Međutim, zakonodavac je svoje ovlašćenje, iz odredbe člana 16. tačka 5. Ustava, da zakonom uredi način i uslove obavljanja poslova finansijskog lizinga, pa i pitanje potrebne dokumentacije u postupku izdavanja dozvole za rad lizing društvu, koje je po svojoj prirodi *materia legis*, odnosno svoje ovlašćenje da propiše i "drugu dokumentaciju i informacije" koje su, pored dokumentacije iz odredbe člana 48. stav 1. Zakona, potrebne za dobijanje dozvole za rad lizing društava, prenio na Centralnu banku Crne Gore, na osnovu koje njen organ upravljanja (Savjet centralne banke Crne Gore), saglasno odredbi člana 44. tačka 8.a Zakona o Centralnoj banci Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 40/10. i 70/17.)⁷², odlučuje o izdavanju dozvole za rad i odobrenja za obavljanje poslova finansijskog lizinga. Na taj način, po ocjeni Ustavnog suda, "otvorena"

je pravna mogućnost arbitrarnog postupanja Centralne banke, na način da od osnivača lizing društava, odnosno od slučaja do slučaja i prema svom nahođenju, zahtijeva dokumentaciju koja je potrebna za dobijanje dozvole za rad. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da je zakonodavac osporenim odredbom člana 48. stav 2. Zakona prekoračio svoja ovlaštenja.

8. Osporenim odredbom člana 48. stav 2. Zakona, po nalaženju Ustavnog suda, povrijeđeni su i ustavni principi o vladavini prava i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. ustava.

8.1. Naime, princip vladavine prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka Crne Gore, ostvaruje se primjenom i zaštitom načela saglasnosti pravnih propisa. Ono podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. Pri tom se regularnost ne zahtijeva samo u formalno - pravnom, već i u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu. Zakon mora biti jasan i precizan u skladu sa posebnosti materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni zakona, odnosno uklanjaju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta zakonskih odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz člana 1. stav 2. Ustava, zahtijevaju da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, odnosno takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti i predvidjeti posljedice svog ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme moraju se smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, pa i u oblastima poreza. Vladavina prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka, sadrži i opšta obilježja koje zakoni moraju imati da bi bili saglasni sa načelom vladavine prava (član 1. stav 2. i član 145. Ustava).

8.1.1. Evropski sud za ljudska prava je u predmetu *Sunday Times (No.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁷³ prvi put ustanovio standard zakonitosti, koji mora biti ispunjen da bi se riječ "zakon" u sintagmi "propisan zakonom" (engl. "prescribed by law") smatrao zakonom:

"49. Po mišljenju suda, dva zahtjeva koja proizlaze iz izraza "propisano zakonom" su sljedeća. Prvo, zakon mora biti primjereno dostupan: građanin mora biti u stanju dobiti upozorenje primjereno u okolnostima pravnih pravila primjenjivih na taj slučaj. Drugo, norma se ne može smatrati "zakonom" osim ako nije formulisana sa dovoljnom preciznošću koja omogućava građaninu da upravlja svojim ponašanjem: on mora biti u stanju – ako treba i uz odgovarajući savjet – predvidjeti, do razumnog stepena u datim okolnostima, posljedice koje neka radnja može izazvati. (...)"

8.1.2. U predmetu *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁷⁴ Evropski sud je dalje razvio pojam "zakonitosti", vezujući ga za zabranu zloupotrebe ovlaštenja:

„68. (...). Bilo bi protivno vladavini prava kada bi se diskreciona ovlaštenja dodijeljena nekom izvršiocu izražavala u obliku neobuzdane moći. Prema tome, zakon mora ukazati na djelokrug bilo kojeg takvog diskrecionog ovlaštenja prenijetog na nadležne organe i na način njegovog vršenja sa dovoljnom jasnoćom, uzimajući u obzir zakoniti cilj mjere u pitanju, kako bi se adresatu zakona pružila odgovarajuća zaštita od samovoljnog miješanja državnih organa."

8.1.3. U predmetu *Huvig protiv Francuske*⁷⁵ Evropski sud je zauzeo stav da bi termin „zakon“ trebalo tumačiti u suštinskom, a ne u formalnom smislu:

"26. Izraz u skladu sa zakonom, u smislu člana 8. stav 2., zahtijeva prvo da osporena mjera treba imati neku osnovu u domaćem pravu, takođe i upućuje i na kvalitet zakona o kojem je riječ, zahtijevajući da mora biti dostupan osobi kojoj, štaviše, mora biti omogućeno da predvidi njegove posledice za nju i biti saglasan sa vladavinom prava."

8.1.4. U predmetu *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano protiv Italije*⁷⁶ Evropski sud je ponovio stav o zahtjevu za predvidljivošću zakona:

"141. Jedan od zahtjeva koji proističe iz izraza "propisano zakonom" je predvidljivost. Norma se ne može smatrati "zakonom, ukoliko nije formulisana dovoljno precizno da građanima omoguću da regulišu svoje ponašanje; moraju biti u mogućnosti, ukoliko je potrebno uz adekvatan savjet, da predvide, do mjere koja je razumna u okolnostima,

⁷³ Presuda od 26. aprila 1979. godine, zahtjev broj 6538/74.

⁷⁴ Presuda od 2. avgusta 1984. godine, zahtjev broj 8691/79.

⁷⁵ Presuda, od 24. aprila 1990. godine, zahtjev broj 1110/84.

⁷⁶ Presuda, od 7. juna 2012. godine, zahtjev broj 38433/09.

posljedice koje data radnja može za sobom povući. Takve posljedice ne moraju biti predvidljive sa apsolutnom sigurnošću: iskustvo je pokazalo da je to nedostižno. Ipak, iako se sigurnost uveliko preporučuje, može dovesti do pretjerane rigidnosti, a zakon mora držati korak sa promjenjivim okolnostima. U skladu s tim, mnogi zakoni neminovno sadrže termine koji su, u većoj ili manjoj mjeri, nejasni i čije tumačenje i primjena predstavljaju stvar prakse (vidi *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 1), od 26. aprila 1979. godine, stav 49., serija A broj 30.; *Kokkinakis protiv Grčke*, od 25. maja 1993. godine, stav 40., serija A br. 260-A; i *Rekvényi protiv Mađarske* [GC], broj 25390/94., stav 34., ECHR 1999-III).

142. Nivo preciznosti koji se zahtijeva od domaćeg zakonodavstva, koji u svakom slučaju ne može pokriti sve mogućnosti, zavisi u značajnoj mjeri od sadržaja datog zakona, oblasti koju će pokrivati i broja i statusa onih kojima je namijenjen (vidi *RTBF protiv Belgije*, citiran iznad, stav 104.; *Rekvényi*, citiran iznad, stav 34.; i *Vogt protiv Njemačke*, od 26. septembra 1995. godine, stav 48., serija A broj 323.).

143. Naročito, pravilo je "predvidljivo" kada pruža mjeru zaštite protiv proizvoljnog miješanja javnih vlasti (vidi *Tourancheau i July protiv Francuske*, broj 53886/00., stav 54., od 24. novembra 2005. godine) i protiv široke primjene ograničenja po štetu bilo koje strane (vidi, *mutatis mutandis*, *Başkaya i Okçuoğlu protiv Turske* [GC], br. 23536/94. i 24408/94., stav 36., ECHR 1999-IV)."

8.2. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi da zakon mora dovoljno jasno da ukaže na obim diskrecionih ovlašćenja nadležnih organa vlasti i na način na koji se ta prava ostvaruju. Po shvatanju Evropskog suda, zakon mora ukazati na obim diskrecionog prava povjerenog ovlašćenim organima i na dovoljno precizno formulisan način urediti korišćenje tog diskrecionog prava, radi pružanja odgovarajuće zaštite od arbitrarnog odlučivanja. Adresat zakona mora biti u stanju da predvidi, u stepenu koji je u datim okolnostima razuman, posljedice koje bi njegove radnje ili ponašanje mogle prouzrokovati. Svrha svakog zakona kojim se uređuje nadležnost i rad bilo kog državnog organa, u tom smislu, po shvatanju Evropskog suda, je određivanje njegovog djelokruga rada i granice njegovih ovlašćenja, postupak po kojem vrši poslove, kao i nadzor nad njegovim radom.

8.2.1. Ustavni sud je ocijenio da osporena odredba člana 48. stav 2. Zakona, kojom je propisano da je: "*pored dokumentacije iz stava 1. ovog člana podnosilac zahtjeva dužan da na zahtjev Centralne banke dostavi i drugu dokumentaciju i informacije*, ne zadovoljava ni zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava iz Ustava, kao ni standard zakonitosti, u smislu navedenih stavova Evropskog suda. Naime, Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, ocijenio da je osporena odredba člana 48. stav 2. Zakona u nomotehničkom i sadržinskom smislu neprecizna, jer nije jasno koju „drugu dokumentaciju i informacije“ Centralna banka, prilikom podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole za rad, može zahtijevati od osnivača lizing društava, čime se omogućava neprihvatljivo područje arbitrarnosti u postupanju tog organa. Ovo tim prije, što iz odredbe člana 50. tačka 1. Zakona *expressis verbis* proizilazi da će Centralna banka odbiti zahtjev za izdavanje dozvole za rad lizing društvu, ako uz taj zahtjev nije, pored ostalog, dostavljena i "*druga dokumentacija i informacije*", propisana osporenom odredbom 48. stav 2. Zakona. Odredbe zakona koje dopuštaju neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta, po ocjeni Ustavnog suda, ne mogu se smatrati odredbama koje su zasnovane na načelu vladavine prava, niti odredbama kojima je ustanovljeno načelo pravne izvjesnosti i predvidljivosti. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporena odredba 48. stav 2. Zakona nije u saglasnosti s Ustavom i da se su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

9. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja osporene odredbe člana 48. stav 2. Zakona o finansijskom lizingu, faktoringu, otkupu potraživanja, mikrokreditiranju i kreditno-garantnim poslovima i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-I br. 28/18 od 27. februara 2020. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 44/20.

Zakon o izboru odbornika i poslanika

Svrha ograničenja biračkog prava propisivanjem da je birač poslovno sposoban, jeste legitimna, ali nije srazmjerna cilju koji se želio postići, kada iz nje proizilazi apsolutna zabrana glasanja svakom licu kojem je oduzeta poslovna sposobnost i koje je stavljeno pod starateljstvo, bez obzira na njegove stvarne sposobnosti, što je u suprotnosti s odredbama člana 17 stav 2 Ustava i člana 12 stav 2 Evropske konvencije.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE odredbe člana 11. stav 1. u dijelu koji glasi: "koji je poslovno sposoban" i stav 2. u dijelu koji glasi: "koji je poslovno sposoban," i u dijelu koji glasi: "najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora" Zakona o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02. i 48/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 46/11. i 14/14.) i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore".

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-I br. 23/17, od 29. maja 2020. godine, po inicijativi Demira Hodžića, iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredaba člana 11. stava 1. u dijelu koji glasi: "koji je poslovno sposoban" i stav 2. u dijelu koji glasi: "koji je poslovno sposoban," i u dijelu koji glasi: "najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora" Zakona, označenog u izreci.

1.1. Navedenim Rješenjem nije prihvaćena inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 10., 18., 20., 24., 26., 26.a, 30., 31., 35., 35.a, 68.a, 80., člana 82. st. 3. i 4., člana 93., člana 94. stav 1., stav 2. tač. 1. i 3. i st. 3. i 5., čl. 95., 97., 99., 104., 108. i 110. i odbačena inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 82. st. 1. i 2., člana 94. stav 2. tačka 2. i stav 4. i člana 96. istog Zakona.

2. Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore nijesu dostavile odgovor, odnosno mišljenje na navode sadržane u rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim odredbama člana 11. Zakona⁷⁷ propisano je:

"Član 11.

Pravo da bira i da bude biran za poslanika ima birač koji je navršio 18 godina života, **koji je poslovno sposoban** i koji ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje dvije godine prije dana održavanja izbora.

Pravo da bira i da bude biran za odbornika ima birač koji je navršio 18 godina života, **koji je poslovno sposoban**, koji ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje dvije godine i koji ima prebivalište u opštini, odnosno gradskoj opštini, kao izbornoj jedinici, **najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora.**"

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba Zakona utvrdio da su se stekli uslovi: da se ukinu odredbe člana 11. stav 1. u dijelu koji glasi: "koji je poslovno sposoban" i stav 2. u dijelu koji glasi: "koji je poslovno sposoban," i u dijelu koji glasi: "najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora".

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe:

Ustava Crne Gore:

⁷⁷ Radi bolje preglednosti odredbe člana 11. Zakona su citirane u cjelini, a djelovikoj su neustavni označeni su (bold) crnom bojom.

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 2. st. 1. i 2.

Nosilac suverenosti je građanin koji ima crnogorsko državljanstvo.

Građanin vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Član 9.

Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Član 16. tač. 1. i 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno. Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.

Član 45. st. 1., 2. i 3.

Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

Biračko pravo se ostvaruje na izborima.

Biračko pravo je opšte i jednako.

Član 113. stav 1.

U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.”

Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (“Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori”, broj 7/71.):

“Član 25. stav 1. tač. a) i b)

Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije pomenute u članu 2. i bez neosnovanih ograničenja:

a) da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabranih predstavnika;

b) da bira i da bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbjeđuju slobodno izražavanje volje birača.”

Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (»Službeni list SCG -Međunarodni ugovori«, br. 9/03. i 5/05.):

„Član 3.

Pravo na slobodne izbore

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.”

Zakona o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima lica sa invaliditetom sa Opcionim protokolom (»Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori«, broj 2/09.):

“Član 2. alineja 3.

Definicije

Za potrebe ove Konvencije:

Diskriminacija po osnovu invalidnosti» znači svako pravljenje razlike, isključivanje ili ograničavanje po osnovu invalidnosti čiji cilj ili posljedica jeste ograničavanje ili poništavanje priznanja, uživanja ili sprovođenja svih ljudskih prava i osnovnih sloboda u oblastima politike, ekonomije, socijalnih, kulturnih, građanskih prava i bilo kojoj drugoj oblasti. Diskriminacija uključuje sve oblike diskriminacije, uključujući uskraćivanje razumnih adaptacija.

Član 12. st. 1., 2. i 3.

Jednako priznanje lica pred zakonom

1. Države potpisnice potvrđuju ponovo da lica sa invaliditetom svuda imaju pravo na priznanje pravne sposobnosti.

2. Države potpisnice priznaju da lica sa invaliditetom uživaju poslovnu sposobnost na jednakim osnovama sa drugim licima u svim oblastima.

3. Države potpisnice preduzeće odgovarajuće mjere da licima sa invaliditetom omoguće pristup podršci koja im može biti potrebna za ostvarivanje njihove poslovne sposobnosti.

Član 29. alineja (a)

Učešće u političkom i javnom životu

Države potpisnice će licima sa invaliditetom garantovati njihova politička prava i mogućnost da ta prava uživaju na osnovu jednakosti sa drugima i obavezuju se da:

(a) Osiguraju da lica sa invaliditetom mogu da ostvare efektivno i puno učešće u političkom i javnom životu na osnovama jednakosti sa drugima, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika, uključujući pravo i mogućnost građana sa invaliditetom da biraju, budu birani, između ostalog kroz:

(i) Osiguravanje da izborni postupak, izborna mjesta i materijali budu odgovarajući, pristupačni i lako razumljivi;

(ii) Zaštitu prava građana sa invaliditetom na tajno glasanje na izborima i referendumima bez zastrašivanja, na mogućnost kandidovanja, efektivnog ostvarivanja mandata i vršenja svih javnih funkcija na svim nivoima vlasti, olakšavajući upotrebu asistivnih i novih tehnologija kada je to primjereno;

(iii) Garantovanje izražavanja slobodne volje lica sa invaliditetom kao glasača i radi toga, kada je to potrebno, dopuštanje pružanja asistencije prilikom glasanja građanima sa invaliditetom na njihov zahtjev i od strane lica koje one odaberu."

6. Princip vladavine prava, koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2. i član 145. Ustava) je jedna od najviših ustavnih vrijednosti i podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. U pravnom poretku zasnovanom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice treba da budu izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. Ustavom je građanin, koji ima crnogorsko državljanstvo, određen kao nosilac suverenosti i koji vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih poslanika (član 2. st. 1. i 2.) a zakonodavac je ovlašćen da uređinačin ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, način ostvarivanja posebnih manjinskih prava i način osnivanja, organizaciju i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima (član 16. tač. 1., 2. i, 3.).

6.1. Pravo da bira i da bude biran (biračko pravo) jedno je od osnovnih ljudskih prava koje Ustav konstituiše kao pravo državljanina Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori. Ustavom su utvrđeni principi biračkog prava koji državljanima Crne Gore obezbjeđuju jednakost, opštost, tajnost i neposrednost glasanja pri izboru organa vlasti. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da je biračko pravo konstituisano kao subjektivno i demokratsko pravo građanina koji ima crnogorsko državljanstvo da bira (aktivno biračko pravo) i da bude biran (pasivno biračko pravo), koje se ostvaruje na izborima, kao opšte i jednako biračko pravo, kada ispune predviđene uslove. Osim osnovnih načela opštosti i jednakosti biračkog prava, odnosno tajnosti i neposrednosti glasanja, Ustav ne utvrđuje model izbornog sistema, već daje ovlašćenje zakonodavcu da, uz poštovanje ustavnih principa, uredi način ostvarivanja biračkog prava. Izbor zakonodavnog modela za uređenje pojedinih odnosa u društvu, sam po sebi, ne podliježe ustavnoj kontroli, osim ako ovlašćenja zakonodavca za sobom povlače posljedice koje se ne slažu sa osnovnim ustavnim vrijednostima na kojima se gradi ustavni poredak. Ustavno ovlašćenje za zakonsko uređivanje ostvarivanja biračkog prava, po ocjeni Ustavnog suda, podrazumijeva uređivanje svih materijalno – pravnih pitanja za ostvarivanje tog prava, uz poštovanje ustavnih principa.

7. Strukturu izbornog sistema u Crnoj Gori čine potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori, zakoni, podzakonski akti i drugi opšti akti kojima su uređene izborne aktivnosti, prava i obaveze u procesu izbora, izborne jedinice, način glasanja, utvrđivanje rezultata izbora, postupak raspodjele mandata, pravila ponašanja subjekata u izbornim procesima i dr. Ustavni sud je, iz tih razloga, u ovom predmetu imao u vidu i relevantne odredbe potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora koji su, saglasno odredbi člana 9. Ustava, sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, koji imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

7.1. Odredbama člana 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, pored ostalog, utvrđeno je da svaki građanin ima pravo i mogućnost (...), bez neosnovanih ograničenja: a) da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabranih predstavnika; b) da bira i da bude biran na povremenim, istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbjeđuju slobodno izražavanje volje birača.

7.1.1. Protokol broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, odredbom člana 3., obavezuje visoke strane ugovornice da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne

izbore sa tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela. To podrazumijeva obavezu država ugovornica da sprovedu regularne i periodične izbore na kojima će građani slobodno izraziti političku volju. Primjenu člana 3. Protokola broj 1. Evropske konvencije Evropski sud je ograničio na legislativne organe, ali taj pojam tumači u duhu ustavne strukture konkretne države.

7.1.2. Države potpisnice Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima lica sa invaliditetom sa Opcionim protokolom, u cilju njihovog jednakog priznavanja pred zakonom i sprječavanja diskriminacije, utvrdile su da lica sa invaliditetom imaju pravo na priznanje pravne sposobnosti i da uživaju poslovnu sposobnost na jednakim osnovama sa drugim licima u svim oblastima (član 12. st. 1. i 2.). Osim garancije licima sa invaliditetom političkih prava i mogućnosti da ih uživaju na jednakim osnovama sa drugima, odredbe člana 29. alineja (a) Konvencije, sadrže obaveze država potpisnica da osiguraju njihovo efektivno i puno učešće u političkom i javnom životu, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika, uključujući pravo i mogućnost građana sa invaliditetom da biraju i da budu birani.

7.2. Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je sistemski u oblasti izbornog prava, utvrđen je model izbornog sistema i u okviru njega uslovi i postupak za izbor odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore; uređena je organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; način utvrđivanja rezultata glasanja i raspodjele mandata; način ostvarivanja i zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora. Pravo da biraju odbornike i poslanike i pravo da budu birani za odbornika i poslanika imaju građani koji imaju crnogorsko državljanstvo i koji su upisani u birački spisak u skladu sa zakonom kojim se uređuje birački spisak, na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava, na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem (član 2. Zakona).

8. S obzirom na to da je pravni režim ostvarivanja biračkog prava a, s tim u vezi, i pitanje poslovne sposobnosti i prebivališta uređeno sa više zakona koji su međusobno pravno i sistemski povezani, Ustavni sud je, prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka (član 145. Ustava), koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori.

8.1. Porodičnim zakonom⁷⁸ propisano je da država starateljstvom pruža zaštitu djeci koja nijesu pod roditeljskim staranjem i punoljetnim licima koja nijesu sposobna ili koja nijesu u mogućnosti da se sama staraju o svojoj ličnosti, pravima i interesima i da poslove starateljstva vrši centar za socijalni rad (član 9.). Potpuna poslovna sposobnost stiče se punoljetstvom, sa navršenom 18. godinom života (član 13. stav 1. Zakona), s tim da se roditeljsko pravo može produžiti i poslije punoljetstva djeteta, ako ono zbog duševne bolesti, zaostalog duševnog razvoja ili tjelesnih mana, ili iz drugih razloga nije sposobno da se samo stara o svojoj ličnosti, pravima i interesima (član 92. Zakona). Odluku o produženju roditeljskog prava donosi sud u vanparničnom postupku, na predlog roditelja ili organa starateljstva i u odluci utvrđuje da li je lice nad kojim je produženo roditeljsko pravo izjednačeno sa djetetom (član 93. st. 1. i 2. Zakona). Pravosnažna sudska odluka o ograničenju, lišenju, vraćanju, produženju i prestanku produženog roditeljskog prava unosi se u matičnu knjigu rođenih (član 96. Zakona). Pod starateljstvo se stavlja dijete bez roditeljskog staranja ili punoljetno lice koje nije u mogućnosti da se stara o sebi, svojim pravima, interesima i obavezama i, u smislu ovog zakona, smatra se šticenikom (član 178. Zakona). Svrha starateljstva nad drugim licem, koje nije u stanju ili nije u mogućnosti da se stara o svojim pravima i interesima, je zaštita njegovih prava i interesa, a ogleda se u obezbjeđivanju imovinskih i ostalih prava i interesa šticenika i drugih lica kojima se pruža zaštita po odredbama ovog zakona (član 179. st. 2. i 3. Zakona). Nadležni sud, odlukom u vanparničnom postupku, može potpuno lišiti poslovne sposobnosti punoljetno lice zbog duševne bolesti, duševne zaostalosti ili ako zbog kojeg drugog uzroka nije sposobno da se samo brine o svojim pravima i interesima ili djelimično lišiti poslovne sposobnosti punoljetno lice koje svojim postupcima ugrožava svoja prava i interese ili prava i interese drugih lica zbog duševne bolesti, duševne zaostalosti, prekomjernog uživanja alkohola ili opojnih sredstava, senilnosti ili drugih sličnih razloga (član 235. Zakona). Organ starateljstva lica, koja su odlukom suda djelimično ili potpuno lišena poslovne sposobnosti, stavlja pod starateljstvo a staralac lica koje je potpuno lišeno poslovne sposobnosti ili mu je poslovna sposobnost ograničena, dužan je da se stara naročito o njegovoj ličnosti,

78 „Službeni list Crne Gore“, br. 1/07., 53/16. i 76/20.

smještaju, zdravlju i o uzrocima zbog kojih je lišeno poslovne sposobnosti i da nastoji da se ti uzroci otklone (član 236. stav 1. i 237. Zakona). Staralac lica koje je potpuno lišeno poslovne sposobnosti ima dužnosti i prava staraoca šticećenika koji nije navršio 14 godina života a staralac lica koje je potpuno lišeno poslovne sposobnosti ima dužnosti i prava staraoca šticećenika koji je navršio 14 godina života i organ starateljstva može da odredi poslove koje lice djelimično lišeno poslovne sposobnosti može da preduzme samostalno i bez odobrenja staraoca (član 239. Zakona).

8.1.1. Zakonom o vanparničnom postupku⁷⁹ određena su pravila vanparničnog postupka po kojima sudovi postupaju i odlučuju o ličnim, porodičnim, imovinskim i drugim pravnim stvarima, koja se po zakonu rješavaju u vanparničnom postupku (član 1. stav 1.). U postupku oduzimanja i vraćanja poslovne sposobnosti sud ispituje da li je punoljetno lice, prema stepenu sposobnosti za normalno rasuđivanje, u stanju da se samo brine o svojim pravima i interesima i odlučuje o potpunom ili djelimičnom oduzimanju poslovne sposobnosti ili potpunom ili djelimičnom vraćanju poslovne sposobnosti kad prestanu razlozi za potpuno, odnosno djelimično oduzimanje poslovne sposobnosti (član 29. stav 1. Zakona). Za vođenje postupka nadležan je sud na čijem području lice kome se oduzima ili vraća poslovna sposobnost ima prebivalište, odnosno boravište (član 31. Zakona) i o pokretanju postupka obavještava organ nadležan za vođenje matičnih registara u kojima je upisano lice kojem se oduzima, odnosno vraća poslovna sposobnost, radi evidencije vođenja postupka (član 33. stav 2. Zakona). Lice prema kome se postupak za oduzimanje poslovne sposobnosti vodi mora biti pregledano od vještaka medicinske struke odgovarajuće specijalnosti, koji će dati nalaz i mišljenje o njegovom duševnom stanju i sposobnostima za rasuđivanje a vještačenje se vrši u prisustvu sudije, sem kada se obavlja u zdravstvenoj ustanovi (član 37. Zakona). Kad utvrdi da postoje uslovi za oduzimanje poslovne sposobnosti, sud će tom licu rješenjem oduzeti potpuno ili djelimično poslovnu sposobnost, odrediti rok (ne duži od tri godine u slučaju djelimičnog i pet godina u slučaju potpunog oduzimanja poslovne sposobnosti) nakon koga će (u novom postupku) utvrditi da li i dalje postoje razlozi za oduzimanje poslovne sposobnosti, licu kome je djelimično oduzeta poslovna sposobnost odrediće vrstu poslova koje može samostalno da preduzima a protiv tog rješenja lice kome je oduzeta poslovna sposobnost, bez obzira na svoje duševno stanje, može izjaviti žalbu (član 40. Zakona). Po isteku roka određenog rješenjem iz člana 40. stav 2. Zakona, sud će po službenoj dužnosti, a najkasnije u roku od 30 dana, utvrditi da li i dalje postoje razlozi za oduzimanje poslovne sposobnosti i, ako postoje, rješenjem će utvrditi da ne postoje uslovi za vraćanje poslovne sposobnosti i odrediti rok, koji ne može biti duži od pet godina, nakon čijeg isteka će ponovo utvrđivati da li i dalje postoje razlozi za oduzimanje poslovne sposobnosti, a ako utvrdi da su prestali razlozi zbog kojih je licu oduzeta poslovna sposobnost sud će donijeti rješenje o vraćanju poslovne sposobnosti (član 42.). Pravosnažno rješenje o oduzimanju, odnosno o vraćanju poslovne sposobnosti, sud će dostaviti organu nadležnom za vođenje matičnih registara radi upisa u matični registar rođenih (član 43. Zakona).

8.1.2. Zakonom o matičnim registrima⁸⁰ utvrđeno je da se u matičnim registrima vrši evidentiranje rođenja, zaključenja braka, smrti i drugih zakonom utvrđenih podataka koji se odnose ili su u vezi sa ličnim ili porodičnim statusom (član 1.). Pored osnovnog upisa podataka o rođenju vrše se i dopune, izmjene ili brisanje osnovnog upisa i upisuju činjenice o potpunom ili djelimičnom lišenju poslovne sposobnosti, vraćanju poslovne sposobnosti, stavljanju pod starateljstvo i prestanak starateljstva, produženju i oduzimanju ili lišenju i ograničenju i vraćanju roditeljskog prava (član 6. stav 1. Zakona). Prema odredbama člana 10. stav 1, člana 12. stav 3. i člana 14. stav 1. Zakona, matični registri rođenih i umrlih vode se u elektronskoj formi; u matične registre upisuju se samo podaci koji su prijavljeni ili koje sadrži akt organa nadležnog za odlučivanje o promjeni ličnog stanja, a podatak upisan u matični registar mijenja se, dopunjava ili briše na osnovu izvršne, odnosno pravosnažne odluke organa nadležnog za odlučivanje o promjeni ličnog stanja.

8.1.3. Zakonom o biračkom spisku⁸¹ uređeno je vođenje biračkog spiska, postupak provjere upisa u birački spisak, zaključivanje biračkog spiska, izrada izvoda iz biračkog spiska i vođenje biračkih mjesta (član 1.). Prema odredbama čl. 2. i 3. Zakona, birački spisak je javna isprava koja služi samo za izbore, vodi ga ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove, kao stalnu izvedenu elektronsku zbirku ličnih podataka crnogorskih državljana koji imaju biračko pravo, redovno se ažurira i u njega se upisuju lica koja su stekla uslove za ostvarivanje biračkog prava. Birački spisak se formira na osnovu podataka iz registra prebivališta, registra crnogorskih državljana i matičnih registara rođenih i umrlih za raspisane izbore, odnosno glasanje (član 6. stav 1. Zakona.).

79 „Službeni list Republike Crne Gore“, broj 27/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 20/15. i 67/19.

80 „Službeni list Crne Gore“, br. 47/08., 41/10. i 55/16.

81 „Službeni list Crne Gore“, br. 10/14., 20/15., 92/17. i 3/20.

9. Iz navedenih odredaba Ustava, Evropske konvencije i Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima lica sa invaliditetom proizilazi da su osnovne ustavne slobode i prava čovjeka i građanina načelno neograničene: puni obim njihovog ostvarivanja je pravilo, a ograničenje koje je određeno zakonom može biti samo izuzetak koji se zasniva i na izričitom ustavnom ovlaštenju i na legitimnom cilju ograničavanja koji je određen Ustavom. Iz toga slijedi da ograničenja Ustavom garantovanih prava, osim što se moraju zasnivati na ustavnom ovlaštenju i slijediti Ustavom određene ciljeve, treba da budu srazmjerna potrebama za ostvarivanje tih ciljeva. To znači da ograničavajuća pravna pravila moraju biti prikladna za ostvarivanje postavljenog legitimnog cilja, da ona ne smiju biti oštrija (strožija) nego što je neophodno i da mora biti uspostavljena ravnoteža između Ustavom zajamčenog subjektivnog prava pojedinca i interesa društvene zajednice (pravnog poretka).

9.1. Načelo ograničenja ljudskih prava i sloboda jedno je od osnovnih načela koje je utvrđeno odredbama člana 24. Ustava. Ljudska prava i slobode zajemčene Ustavom mogu se ograničiti samo zakonom u obimu koji dopušta Ustav i u mjeri koja je neophodna da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu, bez zadiranja u suštinu zajemčenih prava. Ustav je na taj način ustanovio jasne "granice" ograničenja ljudskih prava i sloboda u kojima se zakonodavac može kretati. Svi državni organi, prema odredbama člana 24. Ustava, prilikom ograničenja ljudskih i manjinskih prava moraju da vode računa o: 1) suštini prava koje se ograničava, 2) važnosti svrhe ograničenja, 3) prirodi i obimu ograničenja, 4) o odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i 5) da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava. Ustavotvorac ovlašćuje zakonodavca da detaljnije reguliše ograničenja, ali ne i da sam propiše osnov za ograničenje, već je takvo ograničenje moguće samo ako to Ustav dopušta i u svrhe koje Ustav dopušta. Time je Ustavom jasno definisan princip proporcionalnosti (srazmjernosti), kao i mjerila kojima se, prije svega, Ustavni sud mora rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih prava u konkretnom predmetu.

9.1.1. Opšte i jednako biračko pravo, iz člana 45. stav 3. Ustava, podrazumijeva da svi crnogorski državljani, bez obzira na pol, rasu, obrazovanje ili bilo koje drugo lično svojstvo imaju pravo da pod jednakim uslovima učestvuju u izbornom procesu. Biračka sposobnost građana temelji se na standardu jednake dostupnosti i načelu pravne jednakosti: standard jednake dostupnosti podrazumijeva da je biračko pravo jednako dostupno svim građanima, ali ne automatski, već samo kada ispune predviđene uslove a načelo jednakosti nalaže da svi glasovi birača imaju jednaku brojčanu vrijednost, na osnovu pravila da na jednim izborima jedan birač ima samo jedan glas. Međutim, odredbama člana 11. Zakona izboru odbornika i poslanika, pored uslova koji su već utvrđeni članom 45. stav 1. Ustava – da birač mora da ima državljanstvo Crne Gore, starost od 18 godina i prebivalište u Crnoj Gori od najmanje dvije godine, kao dodatni uslov za izbor odbornika i poslanika utvrđena je poslovna sposobnost a za izbor odbornika, osim toga, i prebivalište u opštini, odnosno gradskoj opštini, od najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora.

9.2. Ustavni sud je u ovom predmetu imao u vidu pravne stavove i standarde Evropskog suda za ljudska prava, izražene u predmetu *Alajos Kiss v. Hungary*⁸², čiji je predmet bilo oduzimanje prava glasa podnosiocu predstavke, kao automatska posljedica mjere stavljanja pod starateljstvo. U toj presudi Evropski sud je ponovio svoje stavove u pogledu pravnih standarda – zahtjeva, iz člana 3. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju i postavio nove u pogledu apsolutne zabrane glasanja svakoj osobi pod djelimičnim starateljstvom, bez uzimanja u obzir njene stvarne sposobnosti:

"37. Sud se poziva na svoju sudsku praksu u ovom pitanju, kako je i navedeno u presudi *Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 2.) [GC], (op. cit.):

62. (...) na Sudu je da u krajnjem slučaju utvrdi da li su poštovani zahtjevi iz člana 3. Protokola broj 1.: on mora da bude uvjeren da uslovi ne ograničavaju prava o kojima je riječ u mjeri u kojoj zadiru u njihovu samu suštinu i lišavaju ih djelotvornosti; da su oni uvedeni radi postizanja legitimnog cilja; i da sredstva koja su iskorišćena nijesu nesrazmjerna (vidi *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* str. 23, stav 52.). Naročito, nijedan od uvedenih uslova ne smije da ometa slobodno izražavanje naroda pri izboru zakonodavnih tijela – drugim riječima, oni moraju da odražavaju ili da ne budu suprotni brizi za očuvanje integriteta i djelotvornosti izbornog postupka koji ima za cilj da utvrdi volju ljudi putem opšteg prava glasa. Na primjer, može se predvidjeti uvođenje minimalne starosne granice kako bi se obezbijedila zrelost onih koji učestvuju u izbornom procesu, ili, u nekim okolnostima, pravo glasa može biti uslovljeno određenim kriterijumima, kao što je mjesto stanovanja, kako bi se identifikovali oni koji imaju dovoljno postojane ili bliske veze sa dotičnom zemljom ili neke interese u njoj (vidi predmet *Hilbe v. Lichtenstein*, odluka broj 31981/96., ECHR 1999-VI, i predmet *Melnichenko v. Ukraine*, broj 17707/02., stav 56., ECHR 2004-X). Svako odstupanje

od načela opšteg prava glasa nosi sa sobom opasnost podrivanja demokratskog legitimiteta zakonodavnog tijela koje je na taj način izabrano kao i zakona koje donosi. Isključivanje bilo koje grupe ili kategorije opšteg stanovništva shodno tome mora biti usklađeno sa osnovnim ciljevima člana 3. Protokola broj 1. (vidi, *mutatis mutandis*, *Aziz v. Cyprus*, broj 69949/01., stav 28., ECHR 2004-V).“

b. Primjena tih načela na ovaj slučaj

37. Sud će stoga utvrditi da li mjera u pitanju teži ka postizanju legitimnog cilja na srazmjeran način kojim se uzimaju u obzir gore navedena načela.

(i) *Legitimni cilj*

38. Sud ističe da, za razliku od ostalih odredbi Konvencije, član 3. Protokola broj 1. ne navodi i ne ograničava ciljeve čijem ostvarenju ograničenje mora da teži i da stoga širok dijapazon ciljeva može biti u skladu sa članom 3. Vlada je tvrdila da mjera na koju se podnosilac predstavke žali teži *postizanju legitimnog cilja da obezbijedi da samo državljani koji su sposobni da procijene posljedice svojih odluka i donose svjesne i razumne odluke učestvuju u javnim poslovima* (vidi stavove 25. i 26. gore). Podnosilac predstavke je prihvatio ovaj stav (vidi stav 28.) i Sud ne vidi nijedan razlog zbog kojeg bi zauzeo drugačije stanovište. Stoga smatra da mjera teži postizanju legitimnog cilja.

(ii) *Srazmjernost*

39. Sud primjećuje da ograničenje u pitanju ne pravi razliku između lica pod potpunim i lica pod djelimičnim starateljstvom (vidi stav 11. gore) i da se to ograničenje ukida nakon prestanka starateljstva (vidi tvrdnju Vlade u stavu 27. gore, koju podnosilac predstavke nije osporio). Sud, međutim, prima k znanju tvrdnju podnosioca predstavke pomenutu u stavu 29. gore, koju Vlada nije osporila, a prema kojoj je *na nediskriminatoran način oduzeto pravo glasa 0,75% mađarskog stanovništva dovoljno starog da glasa, zato što se nalazi pod starateljstvom*. Sud smatra da ovo predstavlja značajan dio stanovništva i da se ne može tvrditi da su posljedice zabrane zanemarljive.

40. Vlada se pozvala na polje slobodne procjene i tvrdi da se zakonodavnom tijelu mora dozvoliti da uspostavlja pravila koja obezbjeđuju da samo oni koji su sposobni da procjenjuju posljedice svojih odluka i donose svjesne i razumne odluke mogu da učestvuju u javnim poslovima.

41. Sud prihvata da je ovo oblast u kojoj, opšte uzev, nacionalnom zakonodavnom tijelu treba odobriti široko polje slobodne procjene prilikom utvrđivanja da li ograničenja prava glasa mogu biti opravdana u savremenom dobu, i, ako je to slučaj, kako postići pravednu ravnotežu prilikom odlučivanja. Naročito je na zakonodavnom tijelu da odluči o tome kakav je postupak pogodan za procjenjivanje sposobnosti osoba sa psihičkim invaliditetom da glasaju. Sud primjećuje da nema dokaza da je mađarsko zakonodavno tijelo ikada pokušalo da odmjeri suprotstavljene interese ili da procijeni srazmjernost postojećeg ograničenja.

42. Sud, međutim, ne može da prihvati da apsolutna zabrana glasanja svakoj osobi pod djelimičnim starateljstvom, ne uzimajući u obzir njene stvarne sposobnosti, potpada pod prihvatljivo polje slobodne procjene. Zaista, premda Sud ponavlja da je ovo polje slobodne procjene široko, ono nije neograničeno (v. *Hirst v. the United Kingdom (br. 2) [GC]*, *op. cit.*, stav 82.). Pored toga, ako se neko ograničenje temeljnih prava odnosi na neku posebno ugroženu grupu u društvu, koja je bila izložena značajnoj diskriminaciji u prošlosti, kao što su osobe sa psihičkim invaliditetom, onda je polje slobodne procjene za Vladu u značajnoj mjeri uže i ona mora imati jake razloge za takva ograničenja (uporedi sa primjerima onih prema kojima se postupa na drugačiji način zbog njihovog pola - *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*, od 28. maja 1985. godine, stav 78., Serija A broj 94., rase - *D.H. and Others v. the Czech Republic [GC]*, broj 57325/00., stav 182., ECHR 2007-..., ili seksualne orijentacije - *E.B. v. France [GC]*, broj 43546/02., stav 94., ECHR 2008-...). Razlog za ovakav pristup, koji dovodi u pitanje određene klasifikacije same po sebi, leži u tome što su takve grupe tokom istorije bile izložene predrasudama, što je uzrokovalo trajne posljedice koje su dovele do njihove izopštenosti iz društva. Takve predrasude mogu podrazumijevati stereotipe u obliku zakona koji zabranjuju pojedinačnu ocjenu njihovih sposobnosti i potreba (uporedi sa predmetom *Shtukatur v. Russia*, broj 44009/05., stav 95., od 27. marta 2008. godine).

43. Podnosilac predstavke je u ovom slučaju izgubio pravo glasa zbog uvođenja automatskog, opšteg ograničenja prava glasa osobama pod djelimičnim starateljstvom. On stoga može da tvrdi da je bio žrtva te mjere. Sud ne može da nagađa da li bi podnosilac predstavke bio lišen prava glasa čak i da je uvedeno manje restriktivno ograničenje prava osoba sa psihičkim smetnjama u skladu sa zahtjevima člana 3. Protokola broj 1. (vidi *mutatis mutandis* predmet *Hirst v. the United Kingdom (no. 2)*, *op. cit.*, st. 48.-52.).

44. Sud dalje smatra da postupanje prema osobama sa intelektualnim ili psihičkim invaliditetom, kao prema jedinstvenoj kategoriji predstavlja nepouzdanu klasifikaciju i da ograničavanje njihovih prava mora biti predmet strogog i detaljnog ispitivanja. Ovaj pristup postoji i u drugim pomenutim instrumentima međunarodnog prava (vidi stavove 14.-17.). Sud stoga zaključuje da se nediskriminatorno oduzimanje prava glasa bez pojedinačne sudske ocjene, zasnovano isključivo na nekom psihičkom invaliditetu koji iziskuje delimično starateljstvo ne može smatrati kompatibilnim sa legitimnim osnovama za ograničavanje prava glasa.

Shodno tome je došlo do povrede člana 3. Protokola broj 1. uz Konvenciju.“

9.2.1. Iz navedene presude Evropskog suda za ljudska prava u kojoj se taj sud prvi put bavio ograničenjem prava glasa osoba koje se nalaze pod djelimičnim starateljstvom, proizilazi da nacionalnom zakonodavnom tijelu treba odobriti široko polje slobodne procjene prilikom utvrđivanja da li ograničenja prava glasa mogu biti opravdana u savremenom dobu, ali i da je obaveza zakonodavca da uspostavi pravednu ravnotežu prilikom odlučivanja o tome kakav je postupak pogodan za procjenjivanje sposobnosti osoba sa psihičkim invaliditetom da glasaju. Evropski sud je, u konkretnom slučaju, prihvatio da je ovo oblast u kojoj, opšte uzev, nacionalnom zakonodavnom tijelu treba odobriti široko polje slobodne

procjene prilikom utvrđivanja da li ograničenja prava glasa mogu biti opravdana u savremenom dobu, ali, da ograničenjem, propisanim odredbom člana 70. stav 5. tada važećeg Ustava Mađarske, prema kome lica koja su stavljena pod delimično starateljstvo *nemaju pravo glasa*, nije napravljena razlika između lica *pod potpunim starateljstvom* i *lica pod djelimičnim starateljstvom*. Evropski sud, u tom smislu, ne prihvata da apsolutna zabrana glasanja svakom licu pod djelimičnim starateljstvom, bez uzimanja u obzir njegovih stvarnih sposobnosti, potpada pod prihvatljivo polje slobodne procjene i zaključuje da se nediskriminatorno oduzimanje prava glasa bez pojedinačne sudske ocjene, zasnovano isključivo na psihičkom invaliditetu koji iziskuje delimično starateljstvo, ne može smatrati kompatibilnim sa legitimnim osnovima za ograničavanje prava glasa. Postupanje prema osobama sa intelektualnim ili psihičkim invaliditetom, kao jedinstvenoj kategoriji, prema shvatanju Evropskog suda predstavlja nepouzdanu klasifikaciju, jer ograničavanje njihovih prava mora biti predmet strogog i detaljnog ispitivanja.

10. Ustavni sud ukazuje da ovaj pristup postoji i u drugim instrumentima međunarodnog prava: Konvenciji Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom čl. 12. i 29., Preporuci Komiteta Ministara Savjeta Evrope br. R (99)4 načelo broj 3. tačka 2. i Mišljenju br. 190/2002. Evropske komisije za demokratiju putem zakona (Venecijanska komisija) o Kodeksu dobre prakse u pitanjima izbora, kao i da je Crna Gora 2009. godine, potvrdila Konvenciju Ujedinjenih nacija o pravima lica sa invaliditetom. Odredbama člana 12. st. 1., 2. i 3. te konvencije Crna Gora se kao i druge države potpisnice obavezala da: *“... lica sa invaliditetom svuda imaju pravo na priznanje pravne sposobnosti”, “da uživaju poslovnu sposobnost na jednakim osnovima sa drugim licima u svim oblastima” i da će preduzeti “odgovarajuće mjere da licima sa invaliditetom omogući pristup podršci koja im može biti potrebna za ostvarivanje njihove poslovne sposobnosti”*. Iz navedenih odredaba Konvencije i člana 9. Ustava, kojom je propisano da su *“Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva”*, slijedi da je Crna Gora u obavezi da licima sa invaliditetom omogući uživanje poslovne sposobnosti pod jednakim uslovima sa drugim licima u svim oblastima, pa i u oblasti biračkog prava i da će preduzeti odgovarajuće mjere za ostvarivanje njihove poslovne sposobnosti. Takvim određenjem, po ocjeni Ustavnog suda, ne samo da se verifikuje pravno dejstvo međunarodnih ugovora time što se oni smatraju dijelom unutrašnjeg pravnog poretka, uz supremaciju u odnosu na nacionalno zakonodavstvo, već se državni organi i druge institucije obavezuju na harmonizaciju domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim pravom.

10.1. Kako osporene odredbe člana 11. Zakona o izboru odbornika i poslanika ne sadrže bliža određenja o uslovima i načinu na koji se utvrđuje koji birač ispunjava uslov u pogledu poslovne sposobnosti za ostvarivanje biračkog prava Ustavni sud je, polazeći od jedinstva pravnog poretka, cijenio domašaj (refleksiju) odredaba Porodičnog zakona i Zakona o vanparničnom postupku na ostvarivanje biračkog prava. Generalno, poslovna sposobnost je sposobnost nekog lica da samostalno odlučuje o svojim pravima i obavezama i preduslov je za ostvarivanje ličnih prava i sloboda, pa i biračkog prava, koje je jedno od osnovnih političkih prava. Biračko pravo je individualno i ne može se prenositi na druga lica, mogu ga ostvariti samo lica koja ispunjavaju uslove za ostvarivanje biračkog prava i ta lica sva zajedno čine biračko tijelo.

10.1.1. Potpuna poslovna sposobnost se, saglasno odredbama Porodičnog zakona stiče punoljetstvom (član 13.) i nije predmet upisa u Matični registar rođenih, za razliku od stavljanja pod starateljstvo (član 178.) i potpunog ili djelimičnog gubitka – lišenja poslovne sposobnosti (član 235.), na osnovu odredbe člana 43. Zakona o vanparničnom postupku. Naime, punoljetno lice, iz odredbe člana 235. stav 1. Porodičnog zakona u vanparničnom postupku može biti lišeno poslovne sposobnosti i to *potpuno*: zbog duševne bolesti, duševne zaostalosti ili ako zbog drugog uzroka nije sposobno da se samo brine o svojim pravima i interesima ili *djelimično*: ako svojim postupcima ugrožava svoja prava i interese ili prava i interese drugih lica zbog duševne bolesti, duševne zaostalosti, prekomjernog uživanja alkohola ili opojnih sredstava, senilnosti ili drugih sličnih razloga.

10.1.2. Pravila postupka o oduzimanju i vraćanju poslovne sposobnosti utvrđena su Zakonom o vanparničnom postupku na način: da postupak vodi nadležan sud, koji ispituje stepen sposobnosti punoljetnog lica da normalno rasuđuje i da se samo brine o svojim pravima i interesima i da odlučuje o potpunom ili djelimičnom oduzimanju poslovne sposobnosti ili potpunom ili djelimičnom vraćanju poslovne sposobnosti kad za to prestanu razlozi (član 29. stav 1. i član 31.). U postupku o oduzimanju i vraćanju poslovne sposobnosti pred sudom lica, prema kome se postupak za oduzimanje poslovne

sposobnosti vodi, mora biti pregledano od vještaka medicinske struke odgovarajuće specijalnosti, koji će dati nalaz i mišljenje o njegovom duševnom stanju i sposobnostima za rasuđivanje (član 37. stav 1. Zakona). O pokretanju postupka sud obavještava organ nadležan za vođenje matičnog registra rođenih u kojije upisano lice kojem se oduzima, odnosno vraća poslovna sposobnost, radi evidencije vođenja postupka, a pravosnažno rješenje o oduzimanju, odnosno o vraćanju poslovne sposobnosti sud će dostaviti organu nadležnom za vođenje matičnih registara, radi upisa u matični registar rođenih (član 33. stav 2. i član 43. Zakona). Rješenje kojim se nekom licu oduzima poslovna sposobnost, po ocjeni Ustavnog suda, ima dalekosežne praktične, pravne, društvene i psihičke posledice, jer punoljetno lice kome je oduzeta poslovna sposobnost više ne može da donosi odluke u svoje ime, već neko drugi odlučuje umjesto njega, na bazi pretpostavke da staratelj zna šta je u najboljem interesu tog lica. Ustavni sud ukazuje da isti učinak, kao i gubitak poslovne sposobnosti, ima i upis produženja roditeljskog prava, iz člana 96. Porodičnog zakona, koji se vrši nakon dostavljanja pravosnažne odluke nadležnog suda o produženju roditeljskog prava. Iako se u Matični registar rođenih upisuju samo činjenice o gubitku poslovne sposobnosti i produženja roditeljskog prava nad punoljetnim licem, posljedice tih upisa, po nalaženju Ustavnog suda, imaju eliminatorni učinak i ogledaju se u isključivanju tih lica sa biračkog spiska, jer iz odredbe člana 2. stav 3. Zakona o biračkom spisku proizilazi da se u birački spisak upisuju lica koja su stekla uslove za upis u birački spisak.

10.2. Po ocjeni Ustavnog suda, svrha ograničenja biračkog prava propisivanjem da je birač poslovno sposoban, utvrđena osporenim odredbama člana 11. Zakona, jeste legitimna, ali nije srazmjerna cilju koji se želio postići, jer iz njih proizilazi apsolutna zabrana glasanja svakom licu kojem je oduzeta poslovna sposobnost i koje je stavljeno pod starateljstvo, bez obzira na njegove stvarne sposobnosti. Naime, "širina" posljedica koje po punoljetno lice proizilaze iz odredaba člana 92. i člana 235. Porodičnog zakona, kojima je propisana mogućnost da nad punoljetnim licem bude produženo roditeljsko pravo i da punoljetno lice bude lišeno poslovne sposobnosti, ne obezbjeđuje ispunjavanje kriterijuma Evropskog suda o legitimitetu ograničenja Ustavom garantovanog biračkog prava, jer ne obavezuju sudove da kod djelimičnog oduzimanja poslovne sposobnosti vrše procjenu stvarnih mogućnosti lica stavljenog pod starateljstvo i njegove sposobnosti da razumije koncept izbora i da glasa. Osnovni cilj lišavanja (oduzimanja) poslovne sposobnosti punoljetnom licu, polazeći od načina kako je taj institut utvrđen Porodičnim zakonom (čl. 9. i 178.), je prvenstveno zaštitni, jer tom licu država starateljstvom obezbjeđuje odgovarajuću pomoć i zaštitu, preko organa starateljstva.

10.2.1. Polazeći od navedenog i odredaba člana 17. stav 2. Ustava Crne Gore o jednakosti svih pred zakonom, člana 12. stav 2. Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima lica sa invaliditetom, kojim je licima sa invaliditetom garantovano uživanje poslovne sposobnosti na jednakim osnovama sa drugim licima u svim oblastima, pa i u oblasti biračkog prava, od pravnih stavova Evropskog suda navedenih u presudi *Alajos Kiss v. Hungary* pravnog standarda Kodeksa dobre prakse Venecijanske komisije – 1. Opšte pravo glasa – 1.1. Pravilo i izuzeci - da se pojedinci mogu lišiti biračkog prava kumulativnim ispunjavanjem uslova: da je lišavanje propisano zakonom, da se poštuje načelo srazmjernosti, da lišenje mora biti zasnovano na psihičkoj ometenosti ili osudi za ozbiljno krivično djelo i da je zasnovano samo na osnovu izričite sudske odluke, Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe člana 11. stav 1. u dijelu koji glasi: "*koji je poslovno sposoban*" i stav 2. u dijelu koji glasi: "*koji je poslovno sposoban*" Zakona nijesu u saglasnosti s odredbama člana 17. stav 2. Ustava i člana 12. stav 2. Evropske konvencije i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

11. Osporenim odredbom člana 11. stav 2., u dijelu koji glasi: "*najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora*", Zakona biraču je kao uslov da bira i da bude biran za odbornika, pored prebivališta u Crnoj Gori od najmanje dvije godine, utvrđenim odredbom člana 45. stav 1. Ustava, utvrđeno da mora imati i prebivalište u lokalnoj jedinici u kojoj se održavaju izbori, od najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora. Propisivanjem dodatnog uslova (pored prebivališta od dvije godine u Crnoj Gori) od najmanje šest mjeseci prebivališta u lokalnoj jedinici prije dana održavanja izbora, da bi birač mogao da ostvari biračko pravo na izborima u lokalnoj jedinici, zakonodavac je osporenim odredbom člana 11. stav 2., u dijelu koji glasi: "*najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora*", Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, utvrdio dodatni uslov za ostvarivanje biračkog prava, koji nije u saglasnosti sa odredbom člana 45. stav 1. Ustava.

11.1. Ograničenje bilo kojeg Ustavom garantovanog prava, pa i biračkog prava, po ocjeni Ustavnog suda, ne može se nametnuti samom zakonskom odredbom, ako za to ograničenje ne postoji javni interes, odnosno legitiman cilj i ako ograničenje nije srazmjerno tom cilju. Osporenim odredbom člana 11. stav 2.,

u dijelu *“najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora”* Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, došlo je do neproporcionalnog miješanja u Ustavom garantovano biračko pravo biračima u jedinici lokalne samouprave koji ne ispunjavaju uslov u pogledu prebivališta (od *“najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora”*) za glasanje na lokalnim izborima, kojim su *de facti* lišeni biračkog prava. Naime, ovlašćenje za uređivanje uslova i načina ostvarivanja ustavom zajemčenih prava, pa i biračkog prava, ne daje ovlašćenje zakonodavcu da to pitanje uredi tako da uvede ograničenja kojima ukida suštinu zajemčenog prava ili da ga pretvori u svoju suprotnost. U konkretnom slučaju, osporenom odredbom člana 11. stav 2. u dijelu koji glasi: *“najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora”* Zakona biračima koji imaju prebivalište od najmanje dvije godine u Crnoj Gori, ali nemaju prebivalište od *“najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora”* u jedinici lokalne samouprave, ukinuto je Ustavom zajemčeno pravo da biraju i da budu birani za odbornike, čime je povrijeđen princip o saglasnosti zakona sa Ustavom, koji obavezuje zakonodavca da vodi računa o vrijednostima zajemčenim Ustavom, odnosno da se zakonom propisanim ograničenjima biračkog prava ne mogu derogirati Ustavom utvrđena i garantovana prava. Drugim riječima, regulisanje odnosa zakonom ne može biti postavljeno iznad ostvarivanja osnovnih ljudskih prava i sloboda garantovanih Ustavom. S obzirom na to da odredbama člana 45. Ustava nije predviđeno ograničenje biračkog prava u pogledu dužine prebivališta u jedinici lokalne samouprave, Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 11. stav 2. u dijelu koji glasi: *“najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora”* Zakona, nije u saglasnosti s odredbama čl. 24. i 45. Ustava, da zakonodavcu nije ostavljena mogućnost uređivanja tih odnosa i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

12. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja osporenih odredaba člana 11. stav 1. u dijelu koji glasi: *“koji je poslovno sposoban”* i stav 2. u dijelovima koji glase: *“koji je poslovno sposoban,”* i *“najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora”* Zakona o izboru odbornika i poslanika i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-I br. 23/17 od 6. novembra 2020. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 109/20.

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju

Propisujući uslove pod kojima će se izvršiti utvrđivanje staža osiguranja za osiguranike (lica koja obavljaju poslove po osnovu ugovora o djelu i dr.), koji za izvršen posao ostvaruju naknadu, a nijesu osigurani po drugom osnovu, zakonodavac se kretao u granicama svog ustavnog ovlašćenja iz odredaba člana 16 tačka 5 i člana 67 Ustava, da zakonom uredi pitanje ostvarivanja prava iz socijalnog osiguranja kao pitanje od interesa za Crnu Goru.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 65. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 54/03., 39/04., 79/04. i 47/07. i „Službeni list Crne Gore“, br. 79/08., 14/10., 78/10., 34/11., 66/12., 38/13., 61/13., 60/14., 10/15., 42/16. i 55/16.).

Obrazloženje

1. Luka Đukanović, iz Dajbaba - Podgorica, podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 65. Zakona, označenog u izreci, navodeći da su u suprotnosti s odredbama čl. 8. 17. Ustava, člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, člana 7. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i Paktom o građanskim i političkim pravima, kojima su utvrđeni principi o zabrani diskriminacije i jednakosti pred zakonom, jer na različit način propisuju utvrđivanje staža osiguranja za isti vremenski period i kao prilog svojoj tvrdnji navodi primjer iz obrasca koji se podnosi Poreskoj upravi za dva lica koja su radila po ugovoru o djelu (sa različitim iznosima mjesečnih bruto primanja) i za lice koje je radilo po rješenju o radu, jer su sva tri lica bila u radnom odnosu u istom periodu i smatra da bi zakonom trebala biti jednako tretirana.

2. U mišljenju Vlade Crne Gore navedeno je: da je zakonodavac, u okviru svojih ovlašćenja, osporenim odredbama člana 65. Zakona utvrdio uslove za utvrđivanje staža osiguranja koji se računa sa efektivnim trajanjem za lica kojima su, saglasno odredbama člana 9. stav 1. tačka 8. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, uplaćeni doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje na primanja ostvarena po osnovu obavljanja ugovora o djelu, autorskih i drugih ugovora; da se utvrđivanje efektivnog staža osiguranja primjenjuje jednako na sva lica koja su ostvarila prihod kao samostalni djelatnici i lica koja nijesu osigurana po drugom osnovu iz Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, na način što se iznos osnovice na koju je plaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje dijeli sa prosječnom zaradom u Crnoj Gori, ostvarenoj u prethodnoj kalendarskoj godini i da se ovakvim propisivanjem ne povrjeđuje načelo jednakosti pred zakonom, jer sva lica koja se nalaze u istoj pravnoj situaciji jednako ostvaruju svoja prava.

3. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

“Član 65.

U staž osiguranja računa se vrijeme za koje je osiguranik iz člana 11. tačka 2. ovog zakona ostvario ugovorenu naknadu na koju je plaćen doprinos.

Staž osiguranja iz stava 1. ovog člana srazmjerno se utvrđuje na taj način što se iznos osnovice na koju je plaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje dijeli sa prosječnom zaradom ostvarenom u Crnoj Gori u prethodnoj kalendarskoj godini.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 65. Zakona, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 16. tač. 1. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 67.

Socijalno osiguranje zaposlenih je obavezno.

Država obezbjeđuje materijalnu sigurnost licu koje je nesposobno za rad i nema sredstva za život.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.”

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG -Međunarodni ugovori“, broj 9/03.):

“Član 14.

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđena u ovoj Konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.”

Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju:

“Član 1.

Opšta zabrana diskriminacije

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti sa nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.”

Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima („Službeni list SFRJ“, broj 7/71.):

“Član 26.

Sva su lica jednaka pred zakonom i imaju pravo bez ikakve diskriminacije na podjednaku zaštitu zakona. U tom smislu, zakon mora da zabranjuje svaku diskriminaciju i da obezbijedi svim licima podjednaku i uspješnu zaštitu protiv svake diskriminacije, naročito u pogledu rase, boje, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog ubjeđenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovnog stanja, rođenja ili svakog drugog stanja.”

Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (Ujedinjene nacije, 10. decembar 1948. godine):

“Član 7.

Svi su pred zakonom jednaki i imaju pravo bez ikakve razlike na podjednaku zaštitu zakona. Svi imaju pravo na jednaku zaštitu protiv bilo kakve diskriminacije kojom se krši ova Deklaracija i protiv svakog podsticanja na ovakvu diskriminaciju.”

6. Princip vladavine prava, koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2. i član 145. Ustava), podrazumijeva da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis sa Ustavom i zakonom. U pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. U području apstraktne kontrole ustavnosti Ustavni sud je ovlašten da ocjenjuje saglasnost zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i to predstavlja okvir njegovog djelovanja, u smislu odredbe člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava. Iz Ustava, takođe, proizilazi da je zakonodavac ovlašten da uredi pitanja od interesa za Crnu Goru, pa i pitanja koja se tiču ostvarivanja prava iz socijalnog osiguranja, iz

odredaba člana 67. Ustava i u okviru njih, prava iz penzijskog osiguranja. Ovlaštenje za uređivanje tih pitanja, saglasno odredbi člana 16. tačka 5. Ustava, podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način uređuju pitanja neophodna za način ostvarivanja socijalnih prava i sloboda garantovanih Ustavom.

6.1. Ustavni karakter socijalnih prava, kao osnovnih prava zajemčenih Ustavom, podrazumijeva dva osnovna zahtjeva države socijalne pravde: državna, odnosno, javna vlast dužna je da sprovodi politiku pravedne i jednake redistribucije nacionalnih resursa radi izjednačavanja (ekstremnih) nejednakosti, s jedne strane, a zakonodavna i izvršna vlast da realizuju sklad između ograničenih sredstava državnog budžeta i socijalnih garancija utvrđenih Ustavom, s druge strane. Sadržaj koncepta države socijalne pravde, pa i Ustavom priznata socijalna prava apstraktne su prirode, iako različitih nivoa apstrakcije. To, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi iz činjenice da sva Ustavom predviđena socijalna prava ustavotvorac prepušta na uređenje i razradu zakonodavcu, pri čemu to ovlaštenje najčešće nije izričito. Cilj penzijskog osiguranja, kao jednog od osnovnih prava po osnovu obaveznog socijalnog osiguranja zaposlenih, u smislu odredaba člana 67. Ustava, je da obezbijedi raspodjelu potrošnje tokom čitavog životnog vijeka, posebno nakon perioda zaposlenosti kada zbog poodmaklog životnog doba ili invalidnosti nijesu u stanju da zarađuju, kao i da nakon njihove smrti obezbijedi sredstva za život članovima porodice ili licima koja su, za života, bili dužni da po zakonu izdržavaju, pod uslovima utvrđenim zakonom.

7. Saglasno navedenim ustavnim ovlaštenjima zakonodavac je, donio Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, kojim je uređen sistem penzijskog i invalidskog osiguranja, prava i obaveze po tom osnovu, uslovi i način njihovog ostvarivanja, sistem finansiranja i druga pitanja od značaja za uređivanje ove oblasti. Obaveznim penzijskim i invalidskim osiguranjem na osnovu tekućeg finansiranja osiguranicima se, po osnovu rada, zavisno od dužine ulaganja i visine osnovice na koju je plaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje, uz primjenu načela uzajamnosti i solidarnosti, obezbjeđuju prava za slučaj starosti, invalidnosti i tjelesnog oštećenja a članovima njihovih porodica pravo za slučaj smrti osiguranika, odnosno korisnika prava iz sredstava obezbijeđenih uplatom doprinosa koje plaćaju osiguranici i poslodavci (čl. 2. i 4. i član 6. stav 1. Zakona). Sredstva za penzijsko i invalidsko osiguranje obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore a prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja ostvaruju se u Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore (član 7. Zakona). Obaveze za plaćanje doprinosa po osnovu osiguranja utvrđene su za osiguranike: zaposlene (osiguranik zaposleni), lica koja obavljaju samostalnu djelatnost (osiguranik samostalnih djelatnosti) i poljoprivrednike (osiguranik-poljoprivrednik), s tim da se, ako lice istovremeno ispunjava uslove za osiguranje po pobrojanim osnovima, osnov osiguranja određuje na taj način što postojanje prethodno nabrojanog osnova osiguranja isključuje kasnije nabrojani osnov (član 9. Zakona). Odredbom člana 10. stav 1. Zakona utvrđeno je ko su osiguranici zaposleni: lica zaposlena u privrednom društvu, drugom pravnom licu, državnom organu, organu jedinice lokalne samouprave ili kod fizičkog lica (...) i lica za čijim je radom prestala potreba, odnosno koja su prestala da obavljaju preduzetničku djelatnost, dok ostvaruju novčanu naknadu prema propisima o radu i zapošljavanju. Osiguranici samostalnih djelatnosti, prema odredbi člana 11. Zakona su: lica koja, u skladu sa zakonom, samostalno obavljaju privrednu ili drugu djelatnost, ako nijesu obavezno osigurana po osnovu zaposlenja (tačka 1.); lica koja obavljaju poslove po osnovu ugovora o djelu, odnosno poslove po osnovu autorskog ugovora, kao i poslove po osnovu drugih ugovora, kod kojih za izvršen posao ostvaruju naknadu (ugovorenu naknadu), a nijesu osigurani po drugom osnovu (tačka 2.) i sveštenici, vjerski službenici, monasi i monahinje ako nijesu obavezno osigurani po drugom osnovu (tačka 3.). Starosna penzija utvrđuje se od prosjeka zarada, odnosno osnovica osiguranja ostvarenih u periodu od 1. januara 1970. godine do 31. decembra godine koja prethodi godini ostvarivanja prava a njena visina izračunava se množenjem ličnih bodova osiguranika sa vrijednošću penzije za jedan lični bod na dan ostvarivanja prava (čl. 19. i 20. Zakona). U penzijski staž, iz člana 60. Zakona, na osnovu koga se stiču i ostvaruju prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, računa se 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 (član 61. Zakona). Penzijski staž, zarade, naknade zarada, odnosno osnovice osiguranja, kao i druge činjenice od uticaja na sticanje i utvrđivanje prava uzimaju se u obzir pri ostvarivanju prava na penziju na osnovu podataka utvrđenih u matičnoj evidenciji (član 76. stav 1.). Penzijsko i invalidsko osiguranje finansira se iz doprinosa, državnog budžeta i drugih izvora (u skladu sa zakonom) a za obaveze Fonda, za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, garantuje Crna Gora (član 146.).

7.1. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka (član 145. Ustava), koje podrazumijeva

međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, s obzirom na to da je pravni režim socijalnih prava, u koje spada penzijsko i invalidsko osiguranje, kao i pitanje njihovih ostvarivanja uređeno sa više zakona.

7.1.1. Zakonom o radu⁸³, koji je sistemski u oblasti radnih odnosa, uređena su prava i obaveze zaposlenih po osnovu rada, način i postupak njihovog ostvarivanja, podsticanje zapošljavanja i olakšavanje fleksibilnosti na tržištu rada (član 1.). Odredbama člana 15. stav 1. tač. 1. i 2. Zakona propisano je da je poslodavac domaće ili strano, odnosno dio stranog pravnog lica ili fizičko lice, koje sa zaposlenim zaključuje ugovor o radu a zaposleni je fizičko lice koje radi kod poslodavca i ima prava i obaveze iz radnog odnosa na osnovu ugovora o radu. Poslodavac je dužan da prijavi zaposlenog na obavezno socijalno osiguranje (zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje i osiguranje od nezaposlenosti) u skladu sa zakonom, danom stupanja na rad (član 28. stav 1. Zakona). Radni odnos je utvrđen kao odnos po osnovu rada između zaposlenog i poslodavca koji se zasniva ugovorom o radu, u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom (član 3. Zakona) zaključivanjem ugovora o radu iz člana 21. stav 1. Zakona. Odredbama čl. 163. i 164. Zakona propisano je da poslodavac može za obavljanje određenih poslova koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost, a po svojoj prirodi su takvi da ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini (privremeni i povremeni poslovi) i radi izrade određenih predmeta i pružanja usluga iz svoje djelatnosti van prostorija poslodavca (izrada predmeta domaće radinosti, skupljanje sekundarnih sirovina, prodaja knjiga, brošura, novina, pružanja usluga na računaru i sl.), sa određenim licem koje se nalazi na evidenciji Zavoda za zapošljavanje, odnosno agencije za posredovanje, da zaključi poseban ugovor o radu. Odredbom člana 166. propisan je obavezan sadržaj ugovora iz čl. 163. i 164. Zakona i propisano da lice sa kojim je zaključen ugovor, u skladu sa čl. 163. i 164. Zakona, ima pravo na zdravstveno i penzijsko osiguranje, u skladu sa zakonom (član 167.).

7.1.2. Zakonom o obligacionim odnosima⁸⁴ utvrđeno je da se Ugovorom o djelu poslenik (preduzimač, izvođač radova) obavezuje da obavi određeni posao (izrada ili opravka neke stvari ili izvršenje nekog fizičkog ili intelektualnog rada i sl.) a naručilac se obavezuje da mu za to plati naknadu (član 669.). Odredbama čl. 670-698. Zakona, pored ostalog utvrđen je: pojam ugovora o djelu, pravo vršenja nadzora, zaključivanje ugovora nadmetanjem, obaveze poslenika, odgovornost za nedostatke, obaveze naručioca i prestanak ugovora.

7.1.3. Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje⁸⁵ utvrđeni su doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, obveznici, osnovice i stope doprinosa, obveznik obračunavanja i plaćanja, rokovi za uplatu i druga pitanja koja se odnose na plaćanje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje (član 1.). Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, u smislu ovog zakona su: doprinos za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje; doprinos za obavezno zdravstveno osiguranje i doprinos za osiguranje od nezaposlenosti (član 3.). Obveznici doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje su: lica zaposlena kod poslodavca; lica koja obavljaju privremene i povremene poslove i lica koja ostvaruju ugovorenu naknadu, ako nijesu obveznici doprinosa po drugom osnovu (član 5. stav 1. tač. 1., 2. i 13. Zakona). Obveznici doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje su: lica koja obavljaju privremene i povremene poslove, a obveznik doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje za lica iz stava 1. tač. 1. do 3. i tač. 5., 6., 8., 9. i 10. ovog člana je i poslodavac, odnosno drugi isplatilac prihoda (član 5. stav 1. tačka 2. i član 5. stav 2. tačka 1. Zakona). Osnovicu za obračunavanje i plaćanje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje: za obveznike iz člana 5. stav 1. tač. 1. do 3. i tač. 8. do 10. ovog zakona čini bruto zarada zaposlenog iz člana 3.a ovog zakona, pri čemu osnovica ne može biti niža od najniže mjesečne osnovice doprinosa i za obveznike iz člana 5. stav 1. tačka 13. ovoga zakona čini oporezivi dohodak od samostalne djelatnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje porez na dohodak fizičkih lica (član 9. tač. 1. i 8. Zakona). Stope doprinosa po kojima se plaća doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje na propisanu osnovicu iznose: 1) za obveznike iz člana 5. stav 1. tač. 1., 2., 3., 5., 6., 8., 9. i 10. i čl. 12. i 13. ovog zakona na teret poslodavca 5,5% i na teret osiguranika 15,0%; 2) za obveznike iz člana 5. stav 1. tač. 4., 7., 12., 13. i 15. ovog zakona na teret osiguranika 20,5%; 3) za obveznike iz člana 5. stav 1. tačka 11. ovog zakona na teret isplatioca naknade 20,5% i 4) za obveznike iz člana 5. stav 1. tačka 14. ovog zakona, na teret vjerske zajednice 20,5% (član 15.). Doprinosi se ne plaćaju na lična primanja fizičkih lica do iznosa određenog zakonom kojim se uređuje porez na dohodak fizičkih lica (član 18.a stav 1. Zakona).

83 „Službeni list Crne Gore”, br. 49/08., 59/11., 66/12. i 31/14.

84 „Službeni list Crne Gore”, br. 47/08. i 22/17.

85 „Službeni list Crne Gore”, br. 13/07., 79/08., 86/09., 78/10., 14/12., 62/13., 8/15. i 22/17.

7.1.4. Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica⁸⁶ utvrđena je obaveza poreza na dohodak fizičkih lica za rezidentna i nerizidentna fizička lica koja ostvare dohodak iz izvora utvrđenih tim zakonom (član 1. stav 1. i član 2.). Predmet oporezivanja rezidenta je dohodak koji ostvari u Crnoj Gori i izvan Crne Gore a osnovicu poreza na dohodak rezidenta predstavlja oporezivi dohodak poreskog obveznika ostvaren u poreskom periodu, umanjen za iznos prenesenog gubitka (član 4. stav 1. i član 8. stav 1. Zakona). Porez na dohodak plaća se na prihode iz svih izvora, osim onih koji su izuzeti ovim zakonom i čini ga zbir oporezivih prihoda ostvarenih po osnovu: ličnih primanja, samostalne djelatnosti, imovine i imovinskih prava, kapitala i kapitalnih dobitaka (član 12. Zakona). Prihodom od samostalne djelatnosti smatra se prihod ostvaren od privredne djelatnosti, slobodnih zanimanja, profesionalnih i intelektualnih usluga i prihod od drugih samostalnih djelatnosti koje nijesu osnovna djelatnost poreskog obveznika, a povremeno se obavljaju radi ostvarivanja prihoda, ukoliko se, u skladu sa ovim zakonom, ne oporezuje po drugom osnovu (član 16. stav 1. Zakona). Za utvrđivanje oporezive dobiti priznaju se rashodi u iznosima utvrđenim bilansom uspjeha, u skladu sa zakonom kojim se uređuje računovodstvo, izuzev rashoda za koje je ovim zakonom propisan drukčiji način utvrđivanja a izuzetno, poreskom obvezniku, koji ostvaruje prihod od drugih samostalnih djelatnosti koje nijesu njegova osnovna djelatnost i koji ne dokumentuje rashode, standardni rashodi se priznaju u visini 30% od ostvarenih prihoda (član 20. Zakona).

8. Osporenim odredbama člana 65. Zakona, kojima je propisano da se: „u staž osiguranja računa vrijeme za koje je osiguranik iz člana 11. tačka 2. ovog zakona⁸⁷ ostvario ugovorenu naknadu na koju je plaćen doprinos i da se taj staž utvrđuje srazmjerno na taj način što se iznos osnovice na koju je plaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje dijeli sa prosječnom zaradom ostvarenom u Crnoj Gori u prethodnoj kalendarskoj godini” zakonodavac, po ocjeni Ustavnog suda, nije prekoračio svoja ovlašćenja niti je povrijedio ustavni principi o opštoj zabrani diskriminacije, po bilo kom osnovu i jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz odredaba člana 8. stav 1. i člana 17. stav 2. Ustava i odredaba člana 14. Evropske konvencije, člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i člana 7. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

8.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda, iako diskriminatorne osnove nijesu expressis verbis navedene u Ustavu. Određenje diskriminacije, kao i diskriminatorne osnove u crnogorskom pravu sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije⁸⁸ i obuhvataju sve diskriminatorne osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju. U tom smislu, odredbama člana 2. st. 2. i 3. Zakona⁸⁹ propisano je da je diskriminacija svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se, pored ostalog, zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, (...) kao i drugim ličnim svojstvima i da neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lica ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od prethodno navedenih osnova. Iz načela jednakosti, garantovanog odredbom člana 17. stav 2. Ustava, za donosioca propisa, takođe, proizlazi obaveza zabrane proizvoljnog postupanja, odnosno obaveza strogog vezanja načelom srazmjernosti u slučaju različitog tretiranja lica ili grupe lica, po ličnim svojstvima, koja se nalaze u istoj ili sličnoj pravnoj ili činjeničnoj situaciji.

86 „Službeni list Republike Crne Gore”, br. 65/01., 87/04. i 78/06. i „Službeni list Crne Gore”, br. 86/09., 14/12., 6/13., 62/13., 60/14., 79/15. i 83/16.

87 2) lica koja obavljaju poslove po osnovu ugovora o djelu, odnosno poslove po osnovu autorskog ugovora, kao i poslove po osnovu drugih ugovora, kod kojih za izvršen posao ostvaruju naknadu (u daljem tekstu: ugovorena naknada), a nijesu osigurani po drugom osnovu.

88 »Službeni list Crne Gore«, br. 46/10., 18/14. i 42/17.

89 Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu.

Diskriminacija je svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima.

Neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lica ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od osnova iz stava 2 ovog člana.

Posredna diskriminacija postoji ako prividno neutralna odredba zakona, drugog propisa ili drugog akta, kriterijum ili praksa dovodi ili bi mogla dovesti lica ili grupu lica u nejednak položaj u odnosu na druga lica ili grupu lica, po nekom od osnova iz stava 2 ovog člana, osim ako je ta odredba, kriterijum ili praksa objektivno i razumno opravdana zakonitim ciljem, uz upotrebu sredstava koja su primjerena i neophodna za postizanje cilja, odnosno u prihvatljivo srazmjernom odnosu sa ciljem koji se želi postići.

Diskriminacijom se smatra i podsticanje, pomaganje, davanje instrukcija, kao i najavljena namjera da se određeno lice ili grupa lica diskriminišu po nekom od osnova iz stava 2. ovog člana (član 2.).

8.1.1. Načelo zabrane diskriminacije (*principle of non-discrimination*) i načelo jednakosti (*principle of equality*) sadržana su i u svim osnovnim međunarodnim i regionalnim instrumentima o ljudskim pravima (član 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i član 7. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima). Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u odredbama člana 14., sadrži akcesornu zabranu diskriminacije (koja se odnosi samo na prava zaštićena Evropskom konvencijom), po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Za razliku od člana 14. Evropske konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj Konvenciji, član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju je »samostalna« odredba (»free standing« provision), koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga »u uživanju svih prava određenih zakonom« po bilo kojoj diskriminatorskoj osnovi. Evropski sud za ljudska prava je u svojim presudama, u skladu sa formulacijom »drugi status«, ustanovio i druge diskriminatorске osnove, koje nijesu konačne. U kategoriju »drugi status«, u suštini, spada sve ono drugo što nije već navedeno u članu 14. Evropske konvencije. Član 14. Konvencije i član 1. Protokola broj 12. uz Konvenciju komplementarni su mehanizmi konvencijske zaštite u području zabrane diskriminacije, koji se međusobno upotpunjuju.

8.2. Ustavni sud je, prilikom rješavanja ovog ustavnog spora imao u vidu i relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava, koji je u brojnim slučajevima izrazio stav o značenju načela zabrane diskriminacije iz člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju:

8.2.1. U predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* (aplikacije br. 27996/06 i 34836/06, presuda od 22. decembra 2009. godine). Evropski sud je, u vezi određenja pojma "diskriminacija", istakao da ona ima ekstenzivnije polje primjene u odnosu na bilo koje pravo koje je garantovano unutrašnjim pravnim normama:

»42. Sud ponavlja da diskriminacija znači različito tretiranje lica koja se nalaze u sličnoj situaciji bez objektivnog i razumnog opravdanja. »Nepostojanje objektivnog i razumnog opravdanja "znači da sporna razlika ne slijedi »legitiman cilj" ili da nema »razumnog odnosa proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se želi postići" (vidjeti, među ostalim izvorima, *Andrejeva protiv Letonije* [GC], broj 55707/00., stav 81., od 18. februara 2009. godine). Polje slobodne procjene neke države ugovornice u ovoj oblasti će varirati u zavisnosti od okolnosti, predmeta i pozadine slučaja (*ibid.*, tačka 82.).

53. Sud napominje da, dok član 14. Konvencije zabranjuje diskriminaciju u pogledu uživanja »prava i sloboda priznatih Konvencijom«, član 1. Protokola broj 12. proširuje opseg zaštite na »sva prava predviđena zakonom«. On na taj način uvodi generalnu zabranu diskriminacije.

55. Pojam diskriminacije je dosljedno tumačen u jurisprudenciji Suda u odnosu na član 14. Konvencije. Jurisprudencija posebno jasno precizira da "diskriminacija" označava različito postupanje bez objektivnog i razumnog opravdanja prema licima koja su se našla u sličnom položaju (vidjeti tačke 42.-44. gore i navedene izvore). Autori su koristili isti termin, diskriminacija, u članu 1. Protokola broj 12. bez obzira na razlike u širini opsega između ovih odredbi, značenje ovog pojma u članu 1. Protokola broj 12. trebalo je biti identično tumačenju iz člana 14. (vidjeti *Obrazloženje (Explanatory Report)* uz Protokol broj 12., tačka 18.). Sud, prema tome, ne vidi razlog da odstupa od utvrđenog tumačenja »diskriminacije«, navedenog gore u tekstu, u primjeni istog pojma prema članu 1. Protokola broj 12. (u vezi sa sudskom praksom UN Komiteta za ljudska prava u pogledu člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, odredbe koja je slična, ali ne i identična – članu 1. Protokola broj 12. uz Konvenciju, vidjeti Nowak, *Komentari CCPR*, Izdavači N.P. Engel, 2005., strana 597.-634.)."

8.3. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi da Evropski sud diskriminaciju označava kao različit tretman istih ili sličnih slučajeva, kada za to nema razumnog i objektivnog opravdanja, odnosno ako ne postoji legitiman cilj kome se teži, ili ne postoji srazmjera (proporcionalnost) između cilja i načina na koji se ovaj legitimni cilj želi postići. Takođe, Evropski sud ukazuje da iz prakse Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija proizilazi da odredba člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima nije identična ali je slična odredbama člana 1. Protokola broj 12. uz Konvenciju, odnosno, da obuhvataju isti stepen zaštite. Analiza načela jednakosti i nediskriminacije prema praksi Evropskog suda za ljudska prava upućuje na potrebu istraživanja tri uslova da bi se utvrdilo da li je ovo načelo povrijeđeno. Prvi uslov za postojanje diskriminacije je postojanje sličnih, odnosno uporedivih činjeničnih situacija i jednakog ili različitog postupanja. Drugi uslov je da se razlika u pravnom postupanju vrši na osnovu određene statusne pripadnosti pojedinca. Pojedinaac treba da bude žrtva manje povoljnog tretmana zbog svoje statusne pripadnosti. Treći uslov čini ispitivanje da li je različito pravno postupanje u sličnim činjeničnim okolnostima, odnosno jednako postupanje u značajno različitim okolnostima, razumno i opravdano. Različito pravno postupanje, prema shvatanju Evropskog suda, može se objektivno i razumno opravdati kad ima legitimni cilj i kad su sredstva koja se pri tom primjenjuju razumno srazmjerna legitimnom cilju koji se želi postići.

8.4. Ustavni sud je iz navedenih odredaba Zakona o radu, Zakona o obligacionim odnosima, Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica i Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ocijenio da je pravni položaj (status) osiguranika koji uplaćaju doprinose na naknadu ostvarenu po ugovoru za obavljanje privremenih i povremenih poslova, iz odredbe člana 11. tačka 2. Zakona i zaposlenih osiguranika iz člana 10. stav 1. Zakona⁹⁰, različit.

8.4.1. Naime, saglasno odredbi člana 3. Zakona o radu, radni odnos je odnos po osnovu rada između zaposlenog i poslodavca koji se zasniva ugovorom o radu, u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom. Ugovor o radu zaključuje se po pravilu na neodređeno vrijeme, amže se zaključiti na određeno vrijeme, radi obavljanja poslova čije je trajanje iz objektivnih razloga unaprijed određeno ili je uslovljeno nastupanjem okolnosti ili događaja koji se nijesu mogli predvidjeti (član 24. stav 1. i član 25. stav 1. Zakona). Zakonom su, osim obaveza zaposlenih, utvrđene i obaveze poslodavaca da nakon zasnivanja radnog odnosa sklapanjem ugovora o radu zaposlenog prijavi na obavezno socijalno osiguranje (zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje i osiguranje od nezaposlenosti) u skladu sa zakonom, danom stupanja zaposlenog na rad (član 28. stav 1.) i da mu, pored obezbjeđivanja ostalih prava utvrđenih tim zakonom, isplati odgovarajuću zaradu, koja se utvrđuje u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu (član 77. stav 1.) i to za obavljani rad i vrijeme provedeno na radu a koja se sastoji od osnovne zarade, dijela zarade za radni učinak i uvećane zarade, u skladu sa kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu i koja ne može biti niža od minimalne zarade utvrđene članom 80. Zakona (član 79. st. 1. i 2. Zakona). Nasuprot tome, radi obavljanja privremenih i povremenih poslova, koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost, kao i radi izrade određenih predmeta i pružanja usluga iz svoje djelatnosti van prostorija poslodavca (izrada predmeta domaće radinosti, skupljanje sekundarnih sirovina, prodaja knjiga, brošura, novina, pružanja usluga na računaru i sl.) koji su po svojoj prirodi takvi da ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini, poslodavac može sa određenim licem koje se nalazi na evidenciji Zavoda za zapošljavanje, odnosno agencije za posredovanje, da zaključi poseban ugovor o radu (čl. 163. i 164.). Osim odredaba člana 166. Zakona, kojima je propisan obavezan sadržaj ugovora iz čl. 163. i 164. (utvrđeno je koje odredbe ugovor mora da sadrži) i odredbe člana 167. stav 1. Zakona da lice, sa kojim je zaključen ugovor u skladu sa čl. 163. i 164. tog zakona, ima pravo na zdravstveno i penzijsko osiguranje, u skladu sa zakonom, Zakon o radu se dalje ne bavi odnosom strana koje su zaključile navedene ugovore, ne utvrđuje bilo kakva ograničenja ili uslove, ne ustanovljava posebna prava za izvršioca i ne sadrži upućujuće odredbe iz kojih bi se mogao izvesti zaključak da ih izjednačava sa zaposlenima u radnom odnosu. Ustavni sud ukazuje da u Zakonu o radu ugovor o djelu, u smislu kako se tretira u inicijativi, ne egzistira u pravnom sistemu Crne Gore od dana stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu ("Službeni list Crne Gore", broj 59/11.), čijom su odredbom člana 59. Zakona, u Glavi XII "Posebne vrste ugovora o radu" izbrisane Tačka "3. Poseban ugovor" i član 165. Zakona, kojim je bio uređen ugovor o djelu.

8.4.1.1. Ugovor o djelu, kao poseban pravni institut predmet je uređenja i Zakona o obligacionim odnosima. Odredbom člana 669. Zakona propisano je da se ugovorom o djelu poslenik (preduzimač, izvođač radova) obavezuje da obavi određeni posao (izrada ili opravka neke stvari ili izvršenje nekog fizičkog ili intelektualnog rada i sl.), a naručilac se obavezuje da mu za to plati naknadu. Iz citirane zakonske odredbe jasno proizlazi da je uobičajeni način plaćanja za izvođenje radova novčana naknada, dok je slobodna volja ugovarača da predvide drugačiji način ispunjenja obaveze, ali obaveza ostaje novčana i izvođač ima osnov

90

Osiguranici zaposleni su:

- 1) lica zaposlena u privrednom društvu, drugom pravnom licu, državnom organu, organu jedinice lokalne samouprave ili kod fizičkog lica (u daljem tekstu: poslodavac);
 - 2) profesionalna vojna lica i civilna lica na službi u Vojsci Crne Gore;
 - 3) izabrana ili imenovana lica, ako za obavljanje funkcije ostvaruju zaradu;
 - 4) članovi odbora direktora u privrednom društvu i drugom pravnom licu i članovi upravnih odbora u javnim preduzećima i ustanovama koji za svoj rad primaju naknadu, ako nijesu osigurani po drugom osnovu;
 - 5) zaposlena lica upućena na rad u inostranstvu, odnosno zaposlena u privrednom društvu, odnosno drugom pravnom licu koje obavlja djelatnost ili usluge u inostranstvu, ako nijesu obavezno osigurana po propisima te zemlje ili ako međunarodnim ugovorom nije drukčije određeno;
 - 6) državljani Crne Gore koji su, na teritoriji Crne Gore, zaposleni kod stranih ili međunarodnih organizacija i ustanova, stranih diplomatskih i konzularnih predstavništava ili kod stranih pravnih ili fizičkih lica, ako međunarodnim ugovorom nije drukčije određeno;
 - 7) državljani Crne Gore zaposleni u inostranstvu, ako za to vrijeme nijesu obavezno osigurani kod stranog nosioca osiguranja ili ako prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, po propisima te države, ne mogu ostvariti ili koristiti van njene teritorije, a neposredno prije odlaska u inostranstvo bili su osigurani u Republici, odnosno ako su prije odlaska u inostranstvo imali stalno prebivalište u Crnoj Gori;
 - 8) strani državljani i lica bez državljanstva koja su na teritoriji Crne Gore zaposlena kod stranih pravnih i fizičkih lica, ako međunarodnim ugovorom nije drukčije određeno, odnosno ako nijesu osigurana po propisima druge države;
 - 9) strani državljani i lica bez državljanstva koja su na teritoriji Crne Gore zaposlena kod međunarodnih organizacija i ustanova i stranih diplomatskih i konzularnih predstavništava, ako je takvo osiguranje predviđeno međunarodnim ugovorom;
 - 10) lica za čijim je radom prestala potreba, odnosno koja su prestala da obavljaju preduzetničku djelatnost, dok ostvaruju novčanu naknadu prema propisima o radu i zapošljavanju.
- Lica iz stava 1 tačka 7 ovog člana osiguravaju se na lični zahtjev od dana zaposlenja, ali najranije od 1. januara godine u kojoj je podnesena prijava na osiguranje.

da traži isplatu ugovorene cijene za izvođenje radova, a ugovaranje drugog načina ispunjenja ugovorne obaveze predajom stana kao ekvivalent ugovorene obaveze, ne sprečava tužioca kao izvođača da traži isplatu dijela naknade, kao novčane obaveze. Dalje karakteristike ovog obligacionog odnosa razrađene su odredbama čl. 670. - 698. Zakona, kojima je pored ostalog, utvrđen: pojam ugovora o djelu, pravo vršenja nadzora, zaključivanje ugovora nadmetanjem, obaveze poslenika, odgovornost za nedostatke, obaveze naručioca i prestanak ugovora.

8.4.1.2. Odredbama člana 9. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje za različite kategorije osiguranika utvrđeni su različiti načini utvrđivanja osnovica za obračun i plaćanje doprinosa: za zaposlene - bruto zarada (i njoj upodobljena primanja po propisima o zapošljavanju i radu) pri čemu osnovica ne može biti niža od najniže mjesečne osnovice doprinosa, osim za članove odbora direktora koji za svoj rad primaju naknadu; za samostalne djelatnosti - poreska osnovica utvrđena na osnovu zakona i propisa kojima se utvrđuje porez na dohodak fizičkih lica; za sveštenike, vjerske službenike, monahe i monahinje osnovice koje utvrđuje ministarstvo nadležno za poslove penzijskog i invalidskog osiguranja pri čemu osnovica ne može biti niža od najniže mjesečne osnovice doprinosa i za poljoprivrednike u iznosu od najmanje 20% od prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori. Za osiguranike samostalnih djelatnosti iz osporenih odredaba člana 65. Zakona, tim zakonom nije utvrđena minimalna osnovica za uplatu doprinosa, za razliku od utvrđivanja najviše godišnje osnovice za plaćanja doprinosa i njenog usklađivanja, kao i uslova za obustavu plaćanja, odnosno povraćaja više plaćenih doprinosa, propisanog odredbom člana 14. Zakona za sve kategorije osiguranika.

8.4.1.3. Osim toga, iz odredbe člana 20. Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, proizilazi da se poreskom obvezniku, u ovom slučaju osiguraniku iz člana 5. stav 1. tačka 13. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, kao licu koje ostvaruje prihod od drugih samostalnih djelatnosti koje nijesu njegova osnovna djelatnost i koje ne dokumentuje rashode, standardni rashodi priznaju u visini 30% od ostvarenih prihoda, odnosno umanjuju za 30% i da se, tek nakon tog umanjenja vrši obračun za plaćanje obaveznog poreza za penzijsko i invalidsko osiguranje. Bruto (ranije neto) zarada iz odredaba člana 22. stav 2. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i člana 4. tačka 23. Zakona o doprinosima za obavezno penzijsko osiguranje nije uporediva s oporezivim prihodom utvrđenim na način propisan odredbama čl. 16. i 20. Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, niti sa osnovicama iz člana 9. tač. 9. i 10. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje koje za sveštenike, vjerske službenike, monahe i monahinje utvrđuje ministarstvo nadležno za poslove penzijskog i invalidskog osiguranja i sa osnovicom osiguranja za poljoprivrednike od najmanje 20% od prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori.

8.5. Iz odredaba navedenih Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da su za osiguranika (*lice koje obavlja poslove po osnovu ugovora o djelu, odnosno poslove po osnovu autorskog ugovora, kao i poslove po osnovu drugih ugovora*) iz osporenih odredaba člana 65. Zakona, kojem se u staž osiguranja računa vrijeme za koje je ostvario ugovorenu naknadu, na koju je plaćen doprinos i nije osiguran po drugom osnovu i za zaposlene osiguranike iz člana 10. stav 1. Zakona utvrđena različita prava i obaveze, ne samo u pogledu postupka utvrđivanja staža osiguranja, nego i u pogledu uslova za zasnivanje radnog odnosno ugovornog odnosa, zarade (naknade), vremena trajanja radnog odnosno ugovornog odnosa, visine iznosa doprinosa za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje, poreskih opterećenja i dr., odnosno da se ta lica ne nalaze u istoj, niti u uporedivoj pravnoj situaciji. Osiguranici iz osporenih odredaba člana 65. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, nijesu u radnom odnosu, kako to smatraju podnosioci inicijative, već u ugovornom odnosu, zbog čega prilikom utvrđivanja staža osiguranja ne mogu biti jednako pravno tretirani kao zaposleni osiguranici iz odredbe člana 10. stav 1. Zakona, koji su u radnom odnosu (na neodređeno ili određeno vrijeme).

8.5.1. Propisivanjem osporenih odredaba člana 65. Zakona da se u staž osiguranja računa vrijeme za koje je osiguranik iz odredbe člana 11. tačka 2. Zakona (*lice koje obavlja poslove po osnovu ugovora o djelu, odnosno poslove po osnovu autorskog ugovora, kao i poslove po osnovu drugih ugovora*), za koje je ostvario ugovorenu naknadu, na koju je plaćen doprinos, nije osiguran po drugom osnovu i da se taj staž utvrđuje stavljanjem u srazmjeru (dijeljenjem) iznosa osnovice na koju je plaćen doprinos sa prosječnom zaradom ostvarenom u Crnoj Gori u prethodnoj kalendarskoj godini, zakonodavac, po ocjeni Ustavnog suda, nije prekoračio svoja ovlašćenja. Naime, propisivanje drugačijih uslova pod kojima će se izvršiti utvrđivanje staža osiguranja za osiguranike – lica koja obavljaju poslove po osnovu ugovora o djelu, odnosno poslove po osnovu autorskog ugovora, kao i poslove po osnovu drugih ugovora, kod kojih za izvršen posao ostvaruju

naknadu, a nijesu osigurani po drugom osnovu, saglasno je ovlašćenju zakonodavca, iz odredaba člana 16. tačka 5. i člana 67. Ustava da zakonom uredi to pitanje, kao pitanje od interesa za Crnu Goru.

8.5.1.1. Osporene odredbe člana 65. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, ne sadrže diskriminatorska ograničenja po bilo kojem diskriminatorskom osnovu, u odnosu na Ustav Crne Gore, niti u smislu u kojem Evropski sud za ljudska prava tumači diskriminaciju, jer se njima ne pravi bilo kakvo razlikovanje lica koja ispunjavaju zakonske uslove za utvrđivanje staža osiguranja za vrijeme za koje su obavljali poslove po osnovu ugovora o djelu, odnosno poslove po osnovu autorskog ugovora, kao i poslove po osnovu drugih ugovora. Osporena razlika u računanju vremena staža osiguranja osiguranika iz odredbe člana 11. tačka 2. Zakona, u odnosu na osiguranike iz odredbe člana 10. stav 1. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, rezultat je njihovog različitog položaja pred zakonom, nije diskriminatorska i utemeljena je na objektivnom i razumnom opravdanju. Osporeno zakonsko rješenje odnosi se na sva lica iz odredbe člana 11. tačka 2. Zakona (*koja obavljaju poslove po osnovu ugovora o djelu, odnosno poslove po osnovu autorskog ugovora, kao i poslove po osnovu drugih ugovora, kod kojih za izvršen posao ostvaruju naknadu*) i u normativnom smislu među njima, po ocjeni Ustavnog suda, nema diskriminacije.

8.5.1.2. Po ocjeni Ustavnog suda, osporene odredbe člana 65. Zakona, ne mogu se dovesti u pitanje ni u odnosu na ustavno načelo jednakosti pred zakonom iz odredbe člana 17. stav 2. Ustava, s aspekta bilo kojeg ličnog svojstva adresata Zakona, jer se primjenjuju na svako lice koje dođe u pravnu situaciju da na njega budu primijenjene i za ta lica je predviđen jedinstven pravni režim. Iz načela jednakosti pred zakonom za zakonodavca, zavisno od predmeta uređenja, proizilaze različite obaveze koje idu od jednostavne zabrane proizvoljnog postupanja do strogog vezanja načelom srazmjernosti. Ustav ne sprječava zakonodavca da prava i obaveze pojedinih istovrsnih ili sličnih grupa uređuje različito, ako se time ispravljaju postojeće nejednakosti između tih grupa ili za to postoje drugi opravdani razlozi.

8.5.1.2.1. Ustavom zajamčena jednakost svih pred zakonom podrazumijeva jednakost prava i obaveza u istovjetnom pravnom položaju, pa se pitanje jednakosti osiguranika iz odredbe člana 11. tačka 2. Zakona, koji uplaćuju doprinose na naknadu ostvarenu po ugovoru za obavljanje privremenih i povremenih poslova, ne može dovesti u međusobni odnos sa zaposlenim osiguranicima, iz odredbe člana 10. stav 1. Zakona, jer se ta lica nalaze u različitom pravnom položaju pred zakonom i za njih je predviđen različit pravni režim. Pitanje jednakosti pred zakonom, s ustavnopravnog aspekta, po ocjeni Ustavnog suda, moglo bi biti relevantno samo u slučaju kada bi zakonodavac bez ustavnopravno prihvatljivih razloga propisao razlike u ostvarivanju prava na naknadu unutar jedne iste grupe lica, što u konkretnom predmetu nije slučaj. Ustavni sud je, stoga, ocijenio da osporenim odredbama člana 65. Zakona nijesu povrijeđeni ustavni principi o opštoj zabrani diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu i jednakosti pred zakonom bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz odredaba člana 8. stav 1., člana 17. stav 2. Ustava, člana 14. Evropske konvencije, člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i člana 7. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

8.6. Ustavni sud, saglasno odredbama člana 149. Ustava, nije nadležan da u ustavnosudskom postupku ocjenjuje da li je određeno zakonodavno rješenje najbolje za uređenje određenog pitanja, kao ni da daje tumačenje o načinu primjene osporenih odredaba člana 65. Zakona, što se inicijativom, u suštini, zahtijeva jer su pitanja cjelishodnosti i opravdanost normativnih rješenja u domenu zakonodavne politike i u nadležnosti zakonodavca.

9. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 14/16 od 24. jula 2018. godine.

Zakon o tumačima

Iz ustavnog ovlašćenja zakonodavca da uredi prava i obaveze u vezi sa polaganjem ispita za tumača i njihovo postavljanje i razrješenje, proizilazi i njegovo ovlašćenje da mijenja normativna rješenja, kako bi se doprinijelo efikasnijem radu stalnih sudskih tumača, kao i da pojedina pitanja uredi na način koji je u odnosu na prethodno uređenje stroži ili nepovoljniji za adresate zakona. Takvo uređivanje „a priori“ ne znači i miješanje u njihova „stečena prava“, sve dok je nastala promjena rezultat redefinisanja nekog normativnog rješenja kojim se ne dira u suštinu samog prava.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

I NE PRIHVATAJU SE inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 7., 8., 9., 10., 33. i 35. Zakona o tumačima („Službeni list Crne Gore“, broj 52/16.).

II ODBACUJE SE zahtjev za obustavu izvršenja pojedinačnih akata ili radnji koji su preduzeti na osnovu Zakona.

Obrazloženje

11. Tatjana Stijepović i drugi (119 potpisnika), koje zastupa Ana Stanković – Mugoša, advokatica, iz Podgorice, i Sabri Halili, iz Ulcinja, podnijeli su inicijative i dopunu inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 7., 8., 9., 10., 33. i 35. Zakona, označenog u izreci, navodeći: da su u suprotnosti s odredbom člana 17. stav 2. Ustava o jednakosti građana pred zakonom, jer stalni sudski tumači treba da polažu ispit za postavljenje, koji su već polagali i položili, čime su diskriminirani u odnosu na lica koja polažu ispit samo po odredbama ovog zakona; da se osporene odredbe Zakona primjenjuju i na lica koja su status stalnog sudskog tumača stekli prije njegovog stupanja na snagu, zbog čega su narušene garancije iz odredbe člana 147. Ustava, kojom je zabranjeno povratno dejstvo zakona, kao i načelo vladavine prava; da se stupanjem na snagu osporenog zakona ugrožava sigurnost pravnog poretka u pogledu stečenih prava stalnih sudskih tumača, jer se isti obavezuju da ponovo polažu ispit i ponovo stiču status tumača, koji su već stekli u skladu sa pomenutim propisima; da se osporenim odredbom člana 35. Zakona ograničavaju stečena prava stalnih sudskih tumača zagarantovana Ustavom i međunarodnom Konvencijom i da je njihovo rješavanje trebalo da bude u skladu s odredbama Pravilnika o stalnim sudskim tumačima, koji je bio na snazi do dana stupanja na snagu Zakona o tumačima. Predlažu da Ustavni sud obustavi izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje se preduzimaju na osnovu osporenog zakona.

2. Ustavni sud je, saglasno odredbama člana 50. Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore⁹¹, radi racionalnosti i vođenja jedinstvenog postupka i odlučivanja, spojio podneske, jer se inicijativama osporavaju odredbe istog zakona.

3. U mišljenju Vlade Crne Gore navedeno je: da je donošenje Zakona o tumačima imalo za cilj da se oblast koja je bila uređena podzakonskim aktom, cjelovito uredi zakonom i time u znatnoj mjeri doprinese unapređenju kvaliteta i efikasnosti rada tumača; da se uslovi za postavljanje tumača, propisani zakonom, u značajnoj mjeri razlikuju i prošireni su u odnosu na uslove koji su bili predviđeni ranije važećem Pravilnikom, pa je imajući u vidu ovaj normativni diskontinuitet, jedini mogući način bio da se pristupi postupku ponovnog postavljenja tumača u skladu sa uslovima ovog zakona; da je prelaznim odredbama zakona propisan i rok za prvo objavljivanje javnog poziva za postavljenje za tumača, kao i data mogućnost stalnim sudskim tumačima da se, ukoliko to žele, prijave na ovaj javni poziv; da se ovakvim propisivanjem ne dovode u pitanje stečena prava stalnih sudskih tumača, jer se u konkretnom ne radi o stečenim pravima; da pravo stalnih sudskih tumača,

⁹¹ "Službeni list Crne Gore", broj 7/16.

koji su postavljeni u skladu s Pravilnikom o stalnim sudskim tumačima, ne spada u kategoriju stečenih prava, kojim se smatraju subjektivna imovinska, lična i porodična prava zasnovana na ljudskim pravima, utvrđenim međunarodnim dokumentima, da se prava iz rada, po teoriji prava, ne smatraju stečenim pravima; da se zakon primjenjuje *pro futuro*, a ne da ima retroaktivno dejstvo, kako je istaknuto u inicijativi.

4. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

Član 7.

Potrebu za tumačima za određeni jezik, odnosno znakovni (gestovni) jezik predsjednici sudova, rukovodioci državnih tužilaštava i starješine organa koji vode postupak dostavljaju organu državne uprave nadležnom za poslove pravosuđa (u daljem tekstu: Ministarstvo).

Na osnovu utvrđene potrebe za tumačima, Ministarstvo objavljuje poziv za postavljenje tumača u jednom od štampanih medija u Crnoj Gori i na svojoj internet stranici.

Član 8.

Kandidat za tumača (u daljem tekstu: kandidat) zahtjev za postavljenje za tumača, podnosi Ministarstvu.

Uz zahtjev iz stava 1. ovog člana, kandidat dostavlja:

- kratku radnu biografiju;
- uvjerenje o crnogorskom državljanstvu, odnosno državljanstvu države članice Evropske unije;
- uvjerenje o zdravstvenoj i poslovnoj sposobnosti;
- uvjerenje nadležnog suda da se protiv njega ne vodi krivični postupak za krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti;
- diplomu filološkog fakulteta za određeni jezik za koji se traži postavljenje ili dokaz o visokom obrazovanju i međunarodno priznati dokaz o znanju jezika za koji se traži postavljenje (napredni nivo, npr. C2 prema Evropskom referentnom okviru), odnosno dokaz o poznavanju znakovnog (gestovnog) jezika;
- potvrdu o radnom iskustvu i preporuke o prevodilačkom iskustvu.

Izuzetno od stava 2. alineja 5. ovog člana, državljani Crne Gore kojima je jezik za koji se traži postavljenje maternji jezik, a koji je u službenoj upotrebi u Crnoj Gori, nijesu dužni podnositi međunarodno priznati dokaz o znanju maternjeg jezika kao jezika za koji zahtijevaju postavljenje za tumača.

Kandidat koji je državljanin države članice Evropske unije dostavlja i dokaz o poznavanju crnogorskog jezika, u skladu sa propisima kojima se uređuje crnogorsko državljanstvo.

Član 9.

Kandidat koji ispunjava uslove iz člana 6. stav 1. al. 1. do 6. ovog zakona polaže ispit za tumača na kojem se vrši provjera poznavanja jezika za koji se postavlja tumač, kao i organizacije javne vlasti, pravosuđa i državne uprave i procesne pravne terminologije.

Ispit za tumača polaže se pred komisijom koju, po potrebi, obrazuje ministar nadležan za poslove pravosuđa (u daljem tekstu: ministar) koju čine predsjednik i tri člana, koji imaju zamjenike.

Predsjednik i jedan član komisije iz stava 2. ovog člana mogu biti sudije i državni tužioci koji imaju najmanje deset godina radnog iskustva kao sudije, odnosno državni tužioci, kao i državni službenici koji imaju najmanje deset godina radnog iskustva na pravnim poslovima, a dva člana moraju biti tumači za jezik za koji se provjerava ispunjenost uslova za tumača koji imaju najmanje deset godina iskustva kao tumači, odnosno tumači za znakovni (gestovni) jezik.

Izuzetno, u komisiji iz stava 2. ovog člana može biti samo jedan član iz reda tumača ako nema više od pet postavljenih tumača za odgovarajući jezik ili ako postoje drugi opravdani razlozi zbog kojih tumač postavljen u skladu sa ovim zakonom ne može biti član komisije.

U slučaju iz stava 4. ovog člana, član komisije može biti i tumač iz druge države, koji u skladu sa zakonom te države vrši poslove tumača.

Administrativne poslove za potrebe komisije iz stava 2. ovog člana vrši sekretar komisije koji je zaposlen u Ministarstvu.

Predsjedniku, članovima, njihovim zamjenicima i sekretaru komisije iz stava 2. ovog člana pripada naknada za rad u komisiji, u visini koju odredi ministar.

Član 10.

Ispit za tumača sastoji se od pisanog i usmenog dijela.

Pisani dio sastoji se od pisanog zadatka, koji može biti prevod tužbe, optužnice, sudske odluke ili upravnog akta, ugovora, potvrde ili drugog dokumenta, sa crnogorskog jezika na jezik čije se znanje provjerava i sa tog jezika na crnogorski jezik.

Pisani dio ispita ocjenjuje član komisije iz člana 9. stav 2. ovog zakona, koji je iz reda tumača.

Kandidat koji je položio pisani dio pristupa usmenom dijelu ispita.

Na usmenom dijelu ispita provjerava se da li kandidat poznaje organizaciju javne vlasti, pravosuđa i državne uprave i procesnu pravnu terminologiju, kao i poznavanje jezika za koji se kandidat prijavio za postavljenje za tumača.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, na ispitu za tumača za znakovni (gestovni) jezik provjerava se da li kandidat poznaje organizaciju javne vlasti, pravosuđa i državne uprave i procesnu pravnu terminologiju, kao i poznavanje znakovnog (gestovnog) jezika.

Komisija iz člana 9. stav 2. ovog zakona ocjenjuje ispit za tumača sa «zadovoljno» ili «nije zadovoljno».

Troškove ispita za tumača snosi kandidat, osim kandidata sa invaliditetom i kandidata za tumača za znakovni (gestovni) jezik.

Visinu troškova iz stava 8. ovog člana, način i program polaganja ispita za tumače propisuje Ministarstvo.

Član 33.

Ministarstvo će objaviti prvi poziv za postavljenje tumača u skladu sa ovim zakonom u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Stalnom sudskom tumaču koji je postavljen do dana stupanja na snagu ovog zakona, a ne prijavi sa na poziv iz stava 1 ovog člana, odnosno koji se prijavi na poziv, a ne bude postavljen za tumača u skladu sa ovim zakonom, prestaje svojstvo stalnog sudskog tumača i briše se iz evidencije stalnih sudskih tumača.

Ministar pravde postavlja prva dva tumača za svaki jezik iz reda onih koji su postavljeni u skladu sa Pravilnikom o stalnim sudskim tumačima («Službeni list CG», broj 80/08) i koji ispunjavaju uslove iz člana 6 ovog zakona i imaju deset godina iskustva kao tumači.

Član 35.

Postupci postavljenja i razrješenja stalnih sudskih tumača koji su započeti prije stupanja na snagu ovog zakona obustaviće se.

5. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana čl. 7., 8., 9., 10., 33. i 35. Zakona, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti.

6. Za odlučivanje u konketnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 16. stav 1. tač. 1. i 3.

Zakonom se u skladu sa Ustavom, uređuju:

1. način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i

3. način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Član 147.

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.

Odredba krivičnog zakona može imati povratno dejstvo samo ako je blaža za učinioca krivičnog djela.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.”

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda («Službeni list Crne Gore-Međunarodni ugovori», br. 9/03. i 5/05.):

»Član 14.

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje rođenje, ili drugi status«.

Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda:

»Član 1.

Opšta zabrana diskriminacije

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.«

7. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom, pored ostalog, uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana ako je to neophodno za njihovo ostvarivanje, način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima i druga pitanja od interesa za Crnu Goru, pa i pitanja polaganja ispita za tumača i uslova za njihovo postavljanje i razrješenje. Sloboda izbora normativnog okvira ili zakonodavnog modela konkretnog pitanja, po ocjeni Ustavnog suda, u isključivoj je nadležnosti

zakonodavca. Ustavno ovlaštenje zakonodavnog organa da uređuje prava i obaveze, podrazumijeva i njegovo ovlaštenje da mijenja sadržinu prava i obaveza, pri čemu je dužan poštovati zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to su načelo opšte zabrane diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu, jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo i zabrana povratnog dejstva zakona i drugog propisa, iz odredaba člana 8. stav 1., člana 17. stav 2., člana 147. Ustava, člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

7.1. U skladu sa navedenim ustavnim ovlaštenjima Skupština je donijela Zakon o tumačima. Zakonom su uređeni uslovi i način postavljenja i razrješenja tumača, prava i obaveze tumača i druga pitanja od značaja za njihov rad (član 1). Odredbama člana 2. Zakona propisano je: da je tumač lice koje, postavljeno u skladu sa ovim zakonom, prevodi izgovorenu ili pisanu riječ sa crnogorskog jezika na strani jezik, sa stranog jezika na crnogorski jezik ili sa stranog jezika na drugi strani jezik; tumači su i lica koja prevode znakovni (gestovni) jezik i da izuzetno, ako nema postavljenih tumača za odgovarajući jezik ili postoje drugi opravdani razlozi zbog kojih tumač postavljen u skladu sa ovim zakonom ne može prevoditi u konkretnom predmetu, prevođenje može vršiti i tumač iz druge države, koji u skladu sa zakonom te države vrši poslove tumača. Poslove iz člana 2. ovog zakona tumač vrši na zahtjev suda, državnog tužilaštva, drugog organa koji vodi postupak, kao i fizičkog ili pravnog lica, u slučajevima u kojima je potreban prevod tumača (član 3. Zakona). Prema odredbama člana 4. Zakona tumač je dužan da se odazove pozivu suda, državnog tužilaštva ili drugog organa koji vodi postupak i da prevođenje vrši savjesno, nepristrasno i u skladu sa pravilima struke i nauke.

7.1.1. Ustavni sud je utvrdio da je Zakon o tumačima („Službeni list Crne Gore”, broj 52/16.), čije su odredbe osporene, donijela Skupština Crne Gore 25. saziva, na Šestoj sjednici prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2016. godini, 30 jula 2016. godine, na osnovu odredaba člana 82. stav 1. tačka 2. i člana 91. stav 1. Ustava Crne Gore. Zakon je objavljen u “Službenom listu Crne Gore”, broj 72/16., od 9. avgusta 2016. godine, a stupio je na snagu 17. avgusta 2016. godine.

8. Osporene odredbe čl. 7., 8., 9., 10., 33. i 35. Zakona, po nalaženju Ustavnog suda, ne mogu se dovesti u pitanje u odnosu na načelo opšte zabrane diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu, iz odredaba člana 8. stav 1. Ustava, člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

8.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda. Određenje diskriminacije, kao i diskriminatorske osnove u crnogorskom pravu sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije⁹² i obuhvataju sve diskriminatorske osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije. U tom smislu, odredbama člana 2. st. 2. i 3. Zakona⁹³ propisano je da je diskriminacija svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se, pored ostalog, zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, (...), kao i drugim ličnim svojstvima i da neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od prethodno navedenih osnova.

8.1.1. Načelo zabrane diskriminacije (*principle of non-discrimination*) i načelo jednakosti (*principle of equality*) sadržana su i u svim osnovnim međunarodnim i regionalnim instrumentima o ljudskim pravima⁹⁴.

⁹² »Službeni list Crne Gore«, br. 46/10., 18/14. i 42/17.

⁹³ Diskriminacija je svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima. Neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od osnova iz stava 2. ovog člana.

⁹⁴ Opšta deklaracija o ljudskim pravima UN-a (1948.), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima UN-a (1966.), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima UN-a (1966.), Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije UN-a (1966.), Evropska socijalna povelja (1961., izmijenjena 1996.) i dr.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u odredbama člana 14., sadrži akcesornu zabranu diskriminacije (koja se odnosi samo na prava zaštićena Evropskom konvencijom), po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Za razliku od člana 14. Evropske konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj Konvenciji, član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju je »samostalna« odredba (»free standing« provision), koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga »u uživanju svih prava određenih zakonom« po bilo kojoj diskriminatorskoj osnovi. Evropski sud za ljudska prava je u svojim presudama, u skladu sa formulacijom »drugi status«, ustanovio i druge diskriminatorske osnove, koje nijesu konačne. U kategoriju »drugi status«, u suštini, spada sve ono drugo što nije već navedeno u članu 14. Evropske konvencije. Član 14. Konvencije i član 1. Protokola broj 12. uz Konvenciju komplementarni su mehanizmi konvencijske zaštite u području zabrane diskriminacije, koji se međusobno upotpunjuju.

8.1.2. Princip zabrane diskriminacije (nediskriminacija) Ustavom je, takođe, uspostavljen tako da zabranjuje da se bez razloga ono što je isto ili slično nejednako pravno tretira, odnosno da se ono što je bitno različito tretira pravno jednako. Drugim riječima, jednako treba tretirati građane koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji, a one koji se nalaze u različitoj pravnoj situaciji, u ime jednakosti, različito. Princip nediskriminacije (jednakost) ne odnosi se samo na jednaki tretman jednakih slučajeva nego i na supstantivnu jednakost-nejednak tretman nejednakih slučajeva u proporciji sa njihovom nejednakošću. Postupati prema svima jednako znači jednako tretirati (i) nejednake, što je isto toliko štetno kao i nejednako tretirati jednake.

8.2. Prilikom rješavanja ovog ustavnog spora, Ustavni sud je imao u vidu i relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava, koji je u brojnim slučajevima izrazio stav o značenju načela zabrane diskriminacije, iz odredaba člana 14. Evropske konvencije:

8.2.1. U predmetu tzv. *Belgijski jezički slučaj*⁹⁵ Evropski sud je ustanovio test opravdanosti različitog postupanja u oblasti zaštite od diskriminacije, ističući značenje objektivnih legitimnih ciljeva koje država ugovornica nastoji time postići, ali i odnosa srazmjernosti između korišćenih sredstava i cilja kojem se teži:

”10. (...), Sud (...), smatra da je prekršeno načelo jednakosti postupanja ako razlika nema objektivno i razumno opravdanje. Postojanje takvog [objektivnog i razumnog] opravdanja mora biti procijenjeno u odnosu na cilj i efekte određene mjere uzimajući u obzir načela koja inače preovladavaju u demokratskim društvima. Razlike u postupanju u korišćenju nekog prava navedena u Konvenciji ne moraju samo težiti zakonitom cilju: član 14. (...) se jednako krši kada se jasno utvrdi da ne postoji opravdan odnos proporcionalnosti između korišćenih sredstava i cilja kojem se teži. (...)”

8.2.2. U predmetu *Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (presuda od 28. maja 1985. godine, zahtjevi br. 9214/80., 9473/81. i 9474/81.) Evropski sud je ukazao na mjerila koja se primjenjuju prilikom ocjene da li je ”razlika u postupanju” opravdana ili ne u smislu člana 14. Konvencije:

”72. U smislu člana 14. razlika u postupanju (*difference of treatment*) će biti diskriminatorska ako ”nema nikakvo objektivno i razumno opravdanje”, što znači ako ne postoji ”legitiman cilj” ili ako ne postoji ”razuman odnos srazmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se nastoji postići” (...). Države ugovornice uživaju određeni stepen diskrecije u procjeni opravdavaju li i u kojoj mjeri razlike u inače sličnim situacijama različito postupanje u zakonu (...), ali je na Sudu da donese konačnu odluku u tom pogledu.”

8.2.3. U predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*⁹⁶ Evropski sud je istakao da se diskriminacija u pogledu uživanja „prava i sloboda priznatih Konvencijom”, odredbom člana 1. Protokola broj 12. proširuje na „sva prava predviđena zakonom”:

”53. Sud napominje da, dok član 14. Konvencije zabranjuje diskriminaciju u pogledu uživanja „prava i sloboda priznatih Konvencijom”, član 1. Protokola broj 12. proširuje opseg zaštite na „sva prava predviđena zakonom”. On na taj način uvodi generalnu zabranu diskriminacije.

55. Pojam diskriminacije je dosljedno tumačen u jurisprudenciji Suda u odnosu na član 14. Konvencije. Jurisprudencija posebno jasno precizira da „diskriminacija” označava različito postupanje bez objektivnog i razumnog opravdanja prema licima koja su se našla u sličnom položaju (vidjeti tačke 42.-44. gore i navedene izvore). Autori su koristili isti termin, diskriminacija, u članu 1. Protokola broj 12. bez obzira na razlike u širini opsega između ovih odredaba,

95 Presuda, od 23. jula 1968. godine, serija A, broj 6.

96 Presuda, od 22. decembra 2009. godine, zahtjevi br. 27996/06. i 34836/06.

značenje ovog pojma u članu 1. Protokola broj 12. trebalo je biti identično tumačenju iz člana 14. (vidjeti Obrazloženje (*Explanatory Report*) uz Protokol broj 12., tačka 18). Sud, prema tome, ne vidi razlog da odstupa od utvrđenog tumačenja „diskriminacije“, navedenog gore u tekstu, u primjeni istog pojma prema članu 1. Protokola broj 12. (u vezi sa sudskom praksom UN Komiteta za ljudska prava u pogledu člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, odredbe koja je slična, ali ne i identična – članu 1. Protokola broj 12. uz Konvenciju, vidjeti Nowak, *Komentari CCPR*, Izdavači N.P. Engel, 2005., str. 597.-634.).“

8.3. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi da Evropski sud za ljudska prava diskriminaciju označava kao različit tretman istih ili sličnih slučajeva, kada za to nema razumnog i objektivnog opravdanja, odnosno ako ne postoji legitiman cilj kome se teži, ili ne postoji srazmjera (proporcionalnost) između cilja i načina na koji se ovaj legitimni cilj želi postići. Prema praksi Evropskog suda, analiza načela (ne) diskriminacije upućuje na potrebu istraživanja tri uslova da bi se utvrdilo da li je ovo načelo povrijeđeno. Prvi uslov za postojanje diskriminacije jeste postojanje sličnih, odnosno uporedivih činjeničnih situacija i jednakog ili različitog postupanja. Drugi uslov jeste da se razlika u pravnom postupanju vrši na osnovu određene statusne pripadnosti pojedinca, odnosno da pojedinac treba da bude žrtva manje povoljnog tretmana zbog svoje statusne pripadnosti. Treći uslov je ispitivanje da li je različito pravno postupanje u sličnim činjeničnim okolnostima, odnosno jednako postupanje u značajno različitim okolnostima, razumno i opravdano.

8.4. Polazeći od navedenih ustavnih i konvencijskih principa i navedene prakse Evropskog suda za ljudska prava, Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe čl. 7., 8., 9., 10., 33. i 35. Zakona ne sadrže diskriminatorska ograničenja, po bilo kojem diskriminatorskom osnovu, u odnosu na Ustav Crne Gore, niti u smislu u kojem Evropski sud za ljudska prava tumači diskriminaciju. Naime, po nalaženju Ustavnog suda, nema ustavno-pravnih smetnji da se, u cilju preovlađujućeg javnog interesa – “da se oblast tumačenja, koja je do sada bila uređena podzakonskim aktom (Pravilnikom o stalnim sudskim tumačima), cjelovito uredi Zakonom i time u znatnoj mjeri doprinese unaprjeđenju kvaliteta i efikasnosti rada tumača”, kao i da se prelaznim odredbama Zakona propiše rok u kojem će Ministarstvo objaviti prvi poziv za postavljenje tumača u skladu sa ovim zakonom. Pored toga, Ustavni sud je, imajući u vidu obrazloženje iz Predloga Zakona o tumačima, da je “dosadašnja primjena *Pravilnika o stalnim sudskim tumačima, koji je donijet u 2008. godini, ukazala na određene nedostatke i probleme vezane za rad sudskih tumača, koji se prije svega odnose na nedovoljno precizirane uslove za postavljanje tumača i nedostatak normi kojim se reguliše sistem odgovornosti i postupak razrješenja sudskih tumača*” (...) ocijenio da osporeno zakonsko rješenje, kojim je propisano da “*stalnom sudskom tumaču koji je postavljen do dana stupanja na snagu ovog Zakona, a ne prijavi se na poziv iz stava 1. ovog člana, odnosno koji se prijavi na poziv, a ne bude postavljen za tumača u skladu sa ovim zakonom, prestaje svojstvo stalnog sudskog tumača i briše se iz evidencije stalnih sudskih tumača*”, nije diskriminatorsko, utemeljeno je na objektivnom i razumnom opravdanju, (*justification test*), i ima legitiman cilj – “da se oblast tumačenja, koja je do sada bila uređena podzakonskim aktom (Pravilnikom o stalnim sudskim tumačima), cjelovito uredi Zakonom i time u znatnoj mjeri doprinese unaprjeđenju kvaliteta i efikasnosti rada tumača”. Takođe, zakonodavac je osporenim odredbama čl. 7., 8., 9., 10., 33. i 35. Zakona, po nalaženju Ustavnog suda, uspostavio razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići i ne predstavlja prekomjerni teret za stalne sudske tumače. Osporena zakonska rješenja odnose se na sva lica (stalne sudske tumače postavljene u skladu sa Pravilnikom o stalnim sudskim tumačima⁹⁷, koji na dan stupanja na snagu Zakona, tj. 17. avgusta 2016. godine, ne ispunjavaju uslove za postavljenje, iz člana 6. Zakona⁹⁸, i u normativnom smislu među njima, po ocjeni Ustavnog suda, nema diskriminacije.

9. Osporene odredbe čl. 7., 8., 9., 10., 33. i 35 Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, ne mogu se dovesti

97 “Službeni list Crne Gore”, broj 80/08.

98 “Za tumača se može postaviti lice:

- koje je crnogorski državljanin ili državljanin države članice Evropske unije;
- koje ima opštu zdravstvenu i poslovnu sposobnost;
- koje nije osuđivano za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje poslova tumača;
- protiv kojeg se ne vodi krivični postupak za krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti;
- koje ima visoko obrazovanje, VII 1 nivo kvalifikacije obrazovanja;
- koje ima najmanje pet godina radnog iskustva sa visokim obrazovanjem;
- koje uz znanje crnogorskog jezika potpuno vlada jezikom sa koga prevodi ili na koji prevodi govor ili pisani tekst;
- koje poznaje organizaciju javne vlasti, pravosuđa i državne uprave i procesnu pravnu terminologiju.

Tumač za znakovni (gestovni) jezik, pored uslova iz stava 1. al. 1. do 6. i alineja 8. ovog člana, mora uz znanje crnogorskog jezika potpuno vladati i znakovnim (gestovnim) jezikom.

Ispunjenost uslova iz stava 1. al. 7. i 8. ovog člana provjerava se na ispitu za tumača.

Izuzetno od stava 1 al. 5. i 6. ovog člana, za tumača se može postaviti i lice koje ima najmanje srednje obrazovanje, ako za određeni jezik nema više od pet postavljenih tumača.”

u pitanje ni u odnosu na ustavno načelo jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17. stav 2. Ustava).

9.1. Ustavom zajamčena jednakost svih pred zakonom podrazumijeva jednakost prava i obaveza u istovjetnom pravnom položaju. Princip jednakosti (nediskriminacija) ne odnosi se samo na jednak tretman jednakih slučajeva, nego i na supstantivnu jednakost-nejednak tretman nejednakih slučajeva u proporciji sa njihovom nejednakošću. Drugim riječima, jednako treba tretirati jednake građane, a različite, u ime jednakosti, različito. Iz načela jednakosti, garantovanog odredbom člana 17. stav 2. Ustava, za donosioca propisa, takođe, proizlazi obaveza zabrane proizvoljnog postupanja, odnosno obaveza strogog vezanja načelom srazmjernosti u slučaju različitog tretiranja lica ili grupe lica, po ličnim svojstvima, koja se nalaze u istoj ili sličnoj pravnoj ili činjeničnoj situaciji.

9.1.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je ocijenio da se osporene odredbe čl. 7., 8., 9., 10., 33. i 35. Zakona primjenjuju na svako lice – tumača postavljenog u skladu sa Pravilnikom o stalnim sudskim tumačima (»Službeni list Crne Gore«, broj 80/08.), koji na dan stupanja na snagu Zakona o tumačima (»Službeni list Crne Gore«, broj 52/16.), tj. 17. avgusta 2016. godine, ne ispunjavaju uslove za postavljenje iz člana 6. Zakona, i za ta lica je predviđen isti - jedinstven pravni režim. Pitanje jednakosti pred zakonom, s ustavnopravnog aspekta, po ocjeni Ustavnog suda, moglo bi biti relevantno samo u slučaju kada bi zakonodavac bez ustavnopravno prihvatljivih razloga propisao razlike unutar jedne iste grupe lica, što u konkretnom predmetu nije slučaj. U normativnom smislu među njima, po nalaženju Ustavnog suda, nema neravnopravnosti.

10. Po ocjeni Ustavnog suda, osporenim odredbama čl. 7., 8., 9., 10., 33. i 35. Zakona nije povrijeđen ni ustavni princip o zabrani povratnog dejstva zakona i drugog propisa iz člana 147. stav 1. Ustava.

10.1. Zakon, kao opšti pravni akt kojim se regulišu određeni društveni odnosi ograničen je prostorno i vremenski. Povratno dejstvo zakona, propisa i opšteg akta, po ocjeni Ustavnog suda, postoji u slučaju kada se zakon, drugi propis i opšti akt primjenjuje na odnose koji su već završeni prije nego što je propis stupio na pravnu snagu. U pravnom sistemu države postoji stalna potreba za izmjenama i dopunama postojećih zakona, kao i potreba za donošenjem novih zakona, koji na različit način definišu pravne situacije u odnosu na raniji zakon. Prema opštem pravilu, iz razloga pravne sigurnosti, novi zakon se primjenjuje za buduće vrijeme. Osnovni cilj ustavne zabrane povratnog dejstva zakona, iz odredbe člana 147. Ustava, po ocjeni Ustavnog suda, je zaštita načela pravne sigurnosti, kao i mogućnosti izuzetka od tog pravila, radi zaštite opravdanih društvenih interesa.

10.1.1. Ustavni sud je utvrdio da su predmet konkretnog ustavnosudskog postupka odredbe koja su sistematizovane u poglavlju V »Prelazne i završne odredbe«, i imaju karakter prelaznih odredaba, kojim se reguliše način prelaska sa postojećih pravnih normi na nove norme. Na taj način se reguliše zatečeno stanje, kao i ostvarivanje prava i obaveza koja su nastala u vrijeme važenja odredaba podzakonskog akta koji je prestao da važi. Osporenim odredbom člana 33., između ostalog, propisano je da će: *»Ministarstvo objaviti prvi poziv za postavljenje tumača u skladu sa ovim zakonom u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, a da će stalnom sudskom tumaču koji je postavljen do dana stupanja na snagu ovog zakona, a ne prijavi se na poziv iz stava 1. ovog člana, odnosno koji se prijavi na poziv, a ne bude postavljen za tumača u skladu sa ovim zakonom, prestati svojstvo stalnog sudskog tumača i biti brisan iz evidencije stalnih sudskih tumača«*, a odredbom člana 35. Zakona da će se: *»Postupci postavljenja i razrješenja stalnih sudskih tumača koji su započeti prije stupanja na snagu ovog zakona, obustaviti«*.

10.1. 2. Uređujući prelazni režim primjene Zakona, na način propisan osporenim odredbama čl. 33. i 35. Zakona, zakonodavac je, po ocjeni Ustavnog suda, omogućio da stalni sudski tumači postavljeni do dana stupanja na snagu ovog zakona nastave vršenje djelatnosti stalnih sudskih tumača, ukoliko u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona polože ispit za stalnog sudskog tumača. Eventualno redefinisane uslove za postavljenje stalnih sudskih tumača, po ocjeni Ustavnog suda, ne znači retroaktivno dejstvo Zakona, kad se takvo rješenje odnosi na vrijeme nakon njegovog stupanja na snagu. Naime, osporene odredbe Zakona ne dejstvuju neposredno, već su pravni osnov za pokretanje, vođenje postupaka i donošenje rješenja kojima se utvrđuje pravo, odnosno nastavljavanje obavljanja djelatnosti sudskog tumača pod uslovima propisanim ovim zakonom. Na taj način se već postavljenim tumačima ne ukidaju utvrđena

prava na vršenje poslova tumača, već se, pod zakonom utvrđenim uslovima osigurava kontinuitet vršenja te djelatnosti. Drugačije shvatanje, prema kojem se postojeći pravni odnosi ne bi mogli mijenjati, značilo bi, po ocjeni Ustavnog suda, da nijesu dopuštene ni one promjene koje su zbog određenih okolnosti potrebne da bi se ostvario cilj i svrha djelatnosti tumača, kao javne službe koja se vrši pod uslovima i na način propisan zakonom. Ustavni sud je, stoga, ocijenio da osporene odredbe Zakona nemaju retroaktivno dejstvo, odnosno da se osporenim odredbama čl. 33. i 35. Zakona ne narušava princip o zabrani povratnog dejstva zakona i drugog propisa.

11. U vezi navoda podnosioca inicijative da su osporenim odredbama čl. 33. i 35. Zakona koji su imenovani u skladu sa Pravilnikom o stalnim sudskim tumačima („Službeni list Crne Gore”, broj 80/08.) povrijeđena prava stečena na osnovu tog akta, Ustavni sud ukazuje da Ustav ne sadrži institut “stečeno pravo”, kao posebno ustavno pravo. Osim toga, bez osnova je pozivanje podnosilaca inicijative na postojanje kontinuiteta *obavljanja djelatnosti stalnih sudskih tumača* postavljenih na osnovu akta niže pravne snage (pravilnika) sa obavljanjem te djelatnosti na osnovu zakona, posebno ukoliko akt više pravne snage (zakon) propisuje neko drugačije rješenje, kao što je slučaj u konkretnom predmetu⁹⁹. Naime, iz ustavnog ovlašćenja zakonodavca da uredi prava i obaveze, istovremeno, po nalaženju Ustavnog suda, proizilazi i njegovo ovlašćenje da mijenja normativna rješenja, kako bi se doprinijelo efikasnijem radu stalnih sudskih tumača, a time i pravnoj sigurnosti, pa i da pojedina pitanja uredi na način koji je u odnosu na prethodno uređenje strožiji ili nepovoljniji za adresate zakona. To, međutim, *a priori* ne znači i miješanje u njihova “stečena prava”, ni po subjektivnoj ni po objektivnoj teoriji, kao ni po teoriji legitimnih očekivanja, sve dok je nastala promjena rezultat redefinisanja nekog normativnog rješenja kojim se ne dira u suštinu samog prava.

12. Polazeći od sadržine odredaba čl. 32. i 62. Ustava, odnosno odredaba člana 6. Evropske konvencije i čl. 6. i 7. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kojima je utvrđeno pravo na pravično i javno suđenje i pravo na rad, Ustavni sud je ocijenio da te odredbe nijesu relevantne za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba čl. 33. i 35. Zakona, jer se osporena zakonska rješenja, kojima je, u suštini, propisano da će “Ministarstvo objaviti prvi poziv za postavljenje tumača u skladu sa ovim zakonom u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, da će stalnom sudskom tumaču koji je postavljen do dana stupanja na snagu ovog zakona, a ne prijavi se na poziv iz stava 1. ovog člana, odnosno koji se prijavi na poziv a ne bude postavljen za tumača u skladu sa ovim zakonom, prestati svojstvo stalnog sudskog tumača i biti brisan iz evidencije stalnih sudskih tumača i da će se postupci postavljenja i razrješenja stalnih sudskih tumača koji su započeti prije stupanja na snagu ovog zakona obustaviti”, ne mogu dovesti u vezu sa navedenim ustavnim principima.

II1. S obzirom na to da Ustavni sud nije prihvatio inicijative, ne postoje procesne pretpostavke da, saglasno odredbi člana 150. stav 4. Ustava Crne Gore, odlučuje o zahtjevu podnosilaca inicijative za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji donijetih na osnovu osporenih odredaba Zakona.

12. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 31/16 i 9/17 od 30. oktobra 2018. godine.

⁹⁹ Ovakav stav Ustavni sud je zauzeo u predmetima: U-I br. 29/11. i 4/12., od 12. jula 2012. godine; U-I br. 6/11. i 9/11., od 28. maja 2013. godine; U-I br. 12/13., od 2. aprila 2015. godine; U-I br. 1/17., 2/17., 3/17. i 5/17., od 24. marta 2017. godine i dr.

Zakon o advokaturi

Advokatura je ustavna kategorija i, saglasno odredbi člana 21 Ustava, predstavlja nezavisnu i samostalnu službu koja osigurava pružanje pravne pomoći svim fizičkim i pravnim licima na teritoriji Crne Gore, dok Advokatska komora, kao organizacija advokata na teritoriji Crne Gore koja je osnovana zakonom i u koju se advokati obavezno učlanjuju, vršenjem poslova iz svoje nadležnosti ostvaruje cilj koji je u opštem, javnom interesu.

Uređujući zakonom uslove bavljenja advokaturom, način i oblike rada advokata, prava, obaveza i odgovornosti advokata i advokatskih pripravnika, nadležnosti Advokatske komore Crne Gore i druga pitanja od značaja za bavljenje advokaturom, zakonodavac nije prekoračio svoja ovlašćenja.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

I NE PRIHVATA SE inicijativa za ocjenu ustavnosti odredaba člana 1., u dijelu koji glasi: "nadležnosti Advokatske komore Crne Gore", člana 2. stav 2., u dijelu koji glasi: "upisani u imenik Advokatske komore", člana 6. stav 2., člana 8. stav 2., u dijelu koji glasi: "uz prethodno pribavljeno mišljenje Advokatske komore", člana 10. stav 3., u dijelu koji glasi: "Statutom Advokatske komore", člana 15. st. 2. i 3., člana 17. stav 3., člana 21., člana 22. st. 1. i 2., člana 23. st. 3. i 5., člana 24., člana 26. stav 1., člana 29. stav 4. tačka 2. i st. 5. i 6., člana 30. stav 1., člana 31. stav 3., člana 32. stav 1., člana 33. stav 2. tač. 3., 4. i 6. i stava 3., člana 34., člana 38. stav 1. i stav 2., u dijelu koji glasi: "iz stava 1. ovog člana", čl. 40. i 41., člana 42. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11. i 12., člana 43. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 7. i 8., člana 44., člana 45. stav 2., u dijelu koji glasi: "Advokatskoj komori na njen zahtjev", člana 46., člana 47. stav 1., čl. 48., 49., 50., 51., 52., 53., 54. i 57., člana 63. st. 2., 3., 4., 5. i 6., čl. 64. i 65., člana 66. stav 1. tačka 4., tačka 9., u dijelu koji glasi: "ukoliko u tom roku nijesu mogle da mu se izvrše dostave preko sjedišta advokatske kancelarije i ako u tom roku ne izvršava materijalne obaveze prema Advokatskoj komori" i tačka 11., u dijelu koji glasi: "Advokatskoj komori" i stav 2., člana 67. stav 2., u dijelu koji glasi: "Statuta" i čl. 68. i 69. Zakona o advokaturi ("Službeni list Crne Gore", br. 79/06. i 22/17.).

II ODBACUJE SE inicijativa za ocjenu ustavnosti odredaba 59. stav 1., u dijelu koji glasi: "jedne godine", stava 2., u dijelu koji glasi: "šest mjeseci" i stav 7. i člana 60. istog zakona.

Obrazloženje

1. Aleksandar Dedić, iz Podgorice, podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 1., u dijelu koji glasi: "nadležnosti Advokatske komore Crne Gore", člana 2. stav 2., u dijelu koji glasi: "upisani u imenik Advokatske komore", člana 6. stav 2., člana 8. stav 2., u dijelu koji glasi: "uz prethodno pribavljeno mišljenje Advokatske komore", člana 10. stav 3., u dijelu koji glasi: "Statutom Advokatske komore", člana 15. st. 2. i 3., člana 17. stav 3., člana 21., člana 22. st. 1. i 2., člana 23. st. 3. i 5., člana 24., člana 26. stav 1., člana 29. stav 4. tačka 2. i st. 5. i 6., člana 30. stav 1., člana 31. stav 3., člana 32. stav 1., člana 33. stav 2. tač. 3., 4. i 6. i stava 3., člana 34., člana 38. stav 1. i stav 2., u dijelu koji glasi: "iz stava 1. ovog člana", čl. 40. i 41., člana 42. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11. i 12., člana 43. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 7. i 8., člana 44., člana 45. stav 2., u dijelu koji glasi: "Advokatskoj komori na njen zahtjev", člana 46., člana 47. stav 1., čl. 48., 49., 50., 51., 52., 53., 54. i 57., člana 59. stav 1., u dijelu koji glasi: "jedne godine", stava 2., u dijelu koji glasi: "šest mjeseci" i stava 7., člana 60., člana 63. st. 2., 3., 4., 5. i 6., čl. 64. i 65., člana 66. stav 1. tačka 4., tačka 9., u dijelu koji glasi: "ukoliko u tom roku nijesu mogle da mu se izvrše dostave preko sjedišta advokatske kancelarije i ako u tom roku ne izvršava materijalne obaveze prema Advokatskoj komori" i tačka 11., u dijelu koji glasi: "Advokatskoj komori" i stava 2., člana 67. stav 2., u dijelu koji glasi: "Statuta" i čl. 68. i 69., Zakona o advokaturi ("Službeni list Crne Gore", broj 79/06.), navodeći da su u suprotnosti s odredbama čl. 6., 8., 20., 32., 53., 59., 62., 70. i 139., člana 140. stav 3., člana 145. i 148. Ustava; da se Zakonom o advokaturi ne može uređivati nadležnost Advokatske komore, odnosno

da Advokatska komora nije državna ustanova, pa samim tim, ne može imati ovlašćenja, prava i obaveze koje su utvrđene osporenim odredbama Zakona; da nosioci službe advokature moraju biti registrovani kod nadležnog ministarstva za poslove pravosuđa i da je propisivanjem tim odredbama nadležnosti Advokatske komore da svojim aktima uredi različita pitanja profesije advokature i ostvarivanja prava na pružanje pravne pomoći (upis advokata u imenik advokata, utvrđivanje visine troškova upisnine, način obavljanja advokatske profesije i dr.) zakonodavac prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio navedene ustavne principe.

2. Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore nijesu dostavili odgovor, odnosno mišljenje na navode sadržane u inicijativi.

3. Osporenim odredbama Zakona¹⁰⁰, propisano je:

“Član 1.

Ovim zakonom uređuju se uslovi bavljenja advokaturom, način i oblici rada advokata, prava, obaveze i odgovornosti advokata i advokatskih pripravnika, **nadležnosti Advokatske komore Crne Gore** i druga pitanja od značaja za bavljenje advokaturom.

Član 2. stav 2.

Advokaturom se mogu baviti advokati, samostalno, u zajedničkoj advokatskoj kancelariji ili advokatskom ortačkom društvu, **upisani u imenik Advokatske komore**, u skladu sa ovim zakonom.

Član 6. stav 2.

Visinu troškova upisa utvrđuje Advokatska komora, i to najviše do iznosa pet prosječnih zarada u Crnoj Gori ostvarenih u mjesecu koji prethodi podnošenju zahtjeva za upis, prema zvaničnim podacima republičkog organa nadležnog za poslove statistike.

Član 8. stav 2.

Advokat upisan u imenik advokata druge države ima pravo da postupa pred pravosudnim i drugim državnim organima u Crnoj Gori, pod uslovima reciprociteta.

Potvrdu o postojanju reciprociteta izdaje ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa, **uz prethodno pribavljeno mišljenje Advokatske komore**.

Član 10. stav 3.

Advokat je dužan da stranci savjesno pruža pravnu pomoć u skladu sa zakonom, **Statutom Advokatske komore** i Kodeksom.

Član 15. st. 2. i 3.

Advokatsku tarifu donosi Advokatska komora, uz prethodnu saglasnost Vlade Crne Gore.

Visinu naknade za rad advokata za odbrane po službenoj dužnosti utvrđuje Advokatska komora posebnim aktom, uz prethodnu saglasnost Vlade Crne Gore.

Član 17. stav 3.

Advokat mora promjenu sjedišta svoje advokatske kancelarije prijaviti Advokatskoj komori u roku od 15 dana od dana promjene sjedišta.

Član 21.

Advokat je dužan da plaća članarinu Advokatskoj komori.

Član 22. st. 1. i 2.

Advokat je obavezan da se osigura od profesionalne odgovornosti kod organizacije registrovane za ovu vrstu osiguranja. Advokatska komora može sa osiguravajućim društvom zaključiti ugovor o kolektivnom osiguranju, u kom slučaju su advokati dužni da plaćaju Advokatskoj komori naknadu za osiguranje od profesionalne odgovornosti.

Najniži iznos osiguranja se određuje u visini desetogodišnje prosječne zarade u Republici na osnovu podataka organa državne uprave nadležnog za poslove statistike.

Član 23. st. 3. i 5.

O zadržavanju i određivanju pritvora advokatu bez odlaganja se obavještava Advokatska komora.

Pretres se mora obaviti u prisustvu predstavnika Advokatske komore koga odredi njen predsjednik.

Član 24.

Advokat obavlja advokatsku djelatnost samostalno, u zajedničkoj advokatskoj kancelariji i u advokatskom ortačkom društvu.

Član 26. stav 1.

Advokati iz zajedničke advokatske kancelarije mogu imati samo jednu advokatsku kancelariju.

Član 29. stav 4. tačka 2. i st. 5. i 6.

Ugovor o osnivanju društva, osim uslova propisanih zakonom, mora da sadrži i slijedeće:

2) da su članovi društva advokati upisani u imenik Advokatske komore.

Na ugovor o osnivanju društva u odnosu na ispunjenje uslova propisanih stavom 4. ovog člana saglasnost daje nadležni organ Advokatske komore.

Društvo koje ispunjava uslove za osnivanje propisane zakonom i na osnovu date saglasnosti iz stava 5. ovog člana upisuje se u Centralni registar Privrednog suda.

Član 30. stav 1.

Član društva koji je ugovorom o osnivanju ovlašćen za zastupanje društva dužan je da, u roku od 15 dana od upisa društva u Centralni registar, podnese Advokatskoj komori zahtjev za upis društva u imenik advokatskih ortačkih društava.

¹⁰⁰ Iako iz sadržine inicijative proizilazi da njen podnosilac osporava samo pojedine djelove odredaba Zakona, Ustavni sud je u cilju bolje preglednosti tih odredaba, citirao te odredbe u cjelini, a osporene djelove naznačio (bold) crnom bojom.

Član 31. stav 3.

Promjene iz stava 1. ovog člana nadležni organ Advokatske komore, na zahtjev člana društva iz stava 2. ovog člana, upisaće u imenik advokatskih ortačkih društava na osnovu rješenja Centralnog registra o promjeni upisa i dokaza da su Advokatskoj komori uplaćeni troškovi za upis promjene u imenik advokatskih ortačkih društava.

Član 32. stav 1.

Društvo može imati samo jednu advokatsku kancelariju i ne može imati filijale. (...).

Član 33. stav 2. tač. 3., 4. i 6. i stav 3.

Društvo će biti brisano iz imenika advokatskih ortačkih društava, ako:

- 3) se ne bavi advokaturom neprekidno duže od šest mjeseci, danom konačnosti odluke Advokatske komore o brisanju;
- 4) društvo, pored advokature, počne da se bavi i drugom djelatnošću, danom konačnosti odluke Advokatske komore o brisanju;
- 6) ne ispunjava uslove propisane ovim zakonom za upis u imenik advokatskih ortačkih društava, danom konačnosti odluke Advokatske komore o brisanju.

Odluku iz stava 2 tač. 3. do 6. ovog člana nadležni organ Advokatske komore dostavlja Centralnom registru sa zahtjevom za brisanje društva iz registra.

Član 34.

Prava i dužnosti koja su ovim zakonom propisana za advokate odnose se i na advokatska ortačka društva.

Član 38. st. 1. i 2

Nadležni organ Advokatske komore donosi plan i program obuke advokatskih pripravnika.

Advokat je dužan da advokatskom pripravniku obezbijedi uslove za rad i obuku koja je u skladu sa planom i programom **iz stava 1. ovog člana**.

Član 40.

Advokatska komora je samostalna, nezavisna, profesionalna organizacija advokata koja obavlja poslove od opšteg interesa za advokate upisane u imenik advokata i vrši poslove koji su joj povjereni ovim zakonom.

Advokati se obavezno udružuju u Advokatsku komoru.

Član 41.

Advokatska komora ima svojstvo pravnog lica.

Sjedište Advokatske komore je u Podgorici.

Advokatska komora ima pečat, koji sadrži naziv "Advokatska komora Crne Gore" - Podgorica i logo koji predstavlja Boginju pravde - Iustitiju, ispred koje se nalazi štit sa lavom u prolazu (štit je preuzet sa državnog Grba RCG) i godinu 1909. (dan kada je donijet Zakon o pravozastupnicima Knjaževine Crne Gore).

Član 42. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9. 10., 11. i 12.

Advokatska komora:

- 1) donosi Statut, Kodeks i druge opšte akte;
- 2) donosi Advokatsku tarifu, uz prethodnu saglasnost Vlade Crne Gore;
- 3) organizuje polaganje advokatskog ispita;
- 4) uređuje sadržinu i način vođenja imenika advokata, imenika zajedničkih advokatskih kancelarija, imenika advokatskih ortačkih društava, imenika advokatskih pripravnika;
- 5) predstavlja advokaturu Crne Gore i ostvaruje međunarodnu saradnju u oblasti advokature;
- 6) zastupa interese advokata pred državnim organima i organizacijama;
- 7) predstavlja advokate pred domaćim i inostranim profesionalnim asocijacijama i organizacijama, pravnim i fizičkim licima;
- 8) organizuje edukaciju i stručno usavršavanje advokata i advokatskih pripravnika;
- 9) daje mišljenja, na zahtjev organa, na predloge zakona i drugih propisa;
- 10) izdaje stalne i povremene publikacije;
- 11) vodi imenik advokata, imenik zajedničkih advokatskih kancelarija, imenik advokatskih ortačkih društava i imenik advokatskih pripravnika, izdaje advokatske legitimacije na način propisan Statutom;
- 12) uređuje način ostvarivanja odnosa advokata sa javnošću.

Član 43. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 7. i 8.

Advokatska komora u obavljanju svojih poslova odlučuje o:

- 1) zahtjevima za upis, brisanje i poništaj upisa u imenik advokata, u imenik zajedničkih advokatskih kancelarija, u imenik advokatskih ortačkih društava i u imenik advokatskih pripravnika;
- 2) zahtjevima za privremeni prestanak bavljenja advokaturom;
- 3) zahtjevima za nastavak bavljenja advokaturom poslije privremenog prestanka;
- 4) zahtjevima za preseljenje advokatske kancelarije;
- 5) privremenoj zabrani bavljenja advokaturom;
- 7) pokretanju i vođenju disciplinskog postupka protiv advokata ili advokatskog pripravnika;
- 8) odgovornosti advokata u disciplinskom postupku i izricanju disciplinskih mjera.

Član 44.

Statutom se uređuje organizacija Advokatske komore, način izbora i ovlašćenja njenih organa, prava, dužnosti i disciplinska odgovornost advokata i advokatskih pripravnika i druga pitanja od značaja za advokaturu.

Statut i Kodeks se objavljuju u "Službenom listu Crne Gore".

Član 45. stav 2.

Pravna lica, organi i organizacije kod kojih je podnosilac zahtjeva radio i od kojih se traže određeni podaci dužni su da te podatke dostave **Advokatskoj komori na njen zahtjev** najkasnije u roku od 15 dana.

Član 46.

O podnijetim zahtjevima za upis u imenik advokata, imenik zajedničkih advokatskih kancelarija, imenik advokatskih ortačkih društava, imenik advokatskih pripravnika, zahtjevu za privremeni prestanak bavljenja advokaturom, zahtjevu za nastavak bavljenja advokaturom, zahtjevu za preseljenje advokatske kancelarije i drugim zahtjevima, nadležni organ Advokatske komore je dužan da donese odluku u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva.

Član 47. stav 1.

Ako se poslije upisa u imenik advokata, zajedničke advokatske kancelarije, advokatskog ortačkog društva ili advokatskog pripravnika utvrdi da nijesu postojali uslovi za upis propisani ovim zakonom, nadležni organ Advokatske komore će taj upis poništiti.

Član 48.

Protiv svih prvostepenih odluka nadležnih organa Advokatske komore dozvoljena je žalba u roku od osam dana od dana prijema odluke organu određenom Statutom.

Izjavljena žalba odlaže izvršenje prvostepene odluke, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

Podnosilac zahtjeva može izjaviti žalbu i u slučaju da o njegovom zahtjevu nije donijeta odluka u roku iz člana 46. ovog zakona.

Član 49.

Protiv svih konačnih odluka nadležnih organa Advokatske komore kojima se odlučuje o pravima, obavezama i odgovornosti advokata i advokatskih pripravnika može se pokrenuti upravni spor.

Član 50.

Advokatska komora se finansira iz članarina, upisnina, prihoda od novčanih kazni izrečenih u disciplinskom postupku i drugih izvora.

Visinu članarine i upisnine utvrđuje organ određen Statutom.

Član 51.

Advokatska komora može da organizuje pružanje besplatne pravne pomoći građanima na svom području ili dijelu tog područja, samostalno ili na osnovu ugovora koji zaključi sa državnim organom ili organom lokalne samouprave koji obezbjeđuje materijalne i druge uslove za pružanje pomoći.

Član 52.

Advokatska komora je obavezna da sudovima i drugim organima dostavi spisak advokata upisanih u imenik Advokatske komore, sa potrebnim podacima, u skladu sa pravilima Advokatske komore, radi određivanja branilaca po službenoj dužnosti u predkrivičnim i krivičnim postupcima.

Advokatska komora je obavezna da sudovima i drugim organima dostavi spisak advokata upisanih u imenik Advokatske komore, sa potrebnim podacima, u skladu sa pravilima Advokatske komore, da u parničnim, vanparničnim, izvršnim, upravnim i drugim postupcima kao postavljeni zastupnici, privremeni zastupnici, privremeni staraoci ili punomoćnici za prijem pismena pruže stručnu i efikasnu pravnu pomoć strankama.

Član 53.

Advokati disciplinski odgovaraju za povrede svoje dužnosti pred disciplinskim organima utvrđenim Statutom.

Način vođenja disciplinskog postupka uređuje se Statutom.

Član 54.

Lakše i teže povrede dužnosti advokata utvrđuju se Statutom.

Član 57.

Iznos novčane kazne za lakšu povredu dužnosti ne može biti veći od jednostrukog iznosa najviše naknade za rad propisane Advokatskom tarifom koja se primjenjuje na dan izricanja disciplinske mjere, a za težu povredu dužnosti ne može biti manji od petostrukog iznosa najniže naknade za rad, niti veći od petostrukog iznosa najviše naknade za rad.

Član 59. st. 1., 2. i 7.

Zastarjelost pokretanja disciplinskog postupka nastupa po proteku šest mjeseci od saznanja za učinjenu povredu, a u svakom slučaju po proteku **jedne godine** od učinjene povrede.

Zastarjelost vođenja disciplinskog postupka nastupa po proteku **šest mjeseci** od pokretanja postupka.

Zastarjelost nastupa u svakom slučaju kad protekne dvaput onoliko vremena koliko je ovim zakonom utvrđeno za zastarjelost vođenja disciplinskog postupka.

Član 60.

Zastarjelost izvršenja disciplinske mjere nastupa po proteku jedne godine od dana pravosnažnosti odluke kojom je mjera izrečena.

Zastarjelost se prekida svakom radnjom koja se preduzima radi izvršenja disciplinske mjere.

Poslije svakog prekida zastarjelosti rok počinje ponovo da teče, ali zastarjelost u svakom slučaju nastupa kad protekne dvaput onoliko vremena koliko je ovim zakonom utvrđeno za zastarjelost izvršenja izrečene disciplinske mjere.

Član 63. st. 2., 3., 4., 5. i 6.

Zahtjev za korišćenje prava iz stava 1. ovog člana, koji sadrži razloge i podatke o početku i trajanju privremenog prestanka rada, advokat dostavlja Advokatskoj komori 30 dana prije početka korišćenja prava iz stava 1. tač. 1. i 4. ovog člana, odnosno u roku od 30 dana od nastanka razloga iz stava 1. tač. 2. i 3. ovog člana.

Na zahtjev advokata iz stava 1. ovog člana nadležni organ Advokatske komore donosi rješenje o privremenom prestanku bavljenja advokaturom.

Ukoliko advokat ne podnese zahtjev iz stava 2. ovog člana u predviđenom roku, nadležni organ Advokatske komore će po službenoj dužnosti donijeti rješenje o njegovom brisanju iz imenika advokata.

U roku od 30 dana po prestanku nekog od razloga iz stava 1. ovog člana advokat može podnijeti zahtjev nadležnom organu Advokatske komore da nastavi sa bavljenjem advokaturom.

U slučaju da advokat ne podnese zahtjev iz stava 5. ovog člana, nadležni organ Advokatske komore će donijeti rješenje o njegovom brisanju iz imenika advokata.

Član 64.

Nadležni organ Advokatske komore privremeno će zabraniti bavljenje advokaturom advokatu:

1) kome je određen pritvor;
2) protiv koga je pokrenut disciplinski postupak zbog teže povrede dužnosti advokata koja ga čini nedostojnim za bavljenje advokaturom;

3) kada je pokrenut postupak za poništaj upisa u imenik advokata.

Rješenjem o privremenoj zabrani bavljenja advokaturom određuje se i trajanje privremene zabrane.

Žalba izjavljena na rješenje iz stava 2. ovog člana ne zadržava izvršenje rješenja.

Nadležni organ Advokatske komore donosi rješenje o prestanku privremene zabrane bavljenja advokaturom kada prestanu razlozi zbog kojih je zabrana određena.

Član 65.

O izrečenoj privremenoj zabrani bavljenja advokaturom Advokatska komora je dužna da obavijesti sve sudove na teritoriji Crne Gore, kao i druge državne organe, organe lokalne samouprave i lokalne uprave pred kojim postupaju advokati, koji su dužni da postupe u skladu sa odlukom.

Član 66. stav 1. tačka 4., tač. 9. i 11. i stav 2.

Advokatu prestaje pravo na bavljenje advokaturom:

4) u slučaju poništaja upisa iz razloga propisanih članom 47. ovog zakona;

9) ako se utvrdi da se ne bavi advokaturom duže od šest mjeseci - od dana donošenja konačne odluke o brisanju. Smatraće se da se advokat ne bavi advokaturom duže od šest mjeseci **ukoliko u tom roku nijesu mogle da mu se izvrše dostave preko sjedišta advokatske kancelarije i ako u tom roku ne izvršava materijalne obaveze prema Advokatskoj komori;**

11) ako je poslije sprovedenog i pravosnažno okončanog postupka stečaja ili likvidacije prestalo advokatsko orthačko društvo ili ako istupi iz advokatskog orthačkog društva, a u roku od 60 dana od pravosnažnosti odluke o stečaju ili likvidaciji ili od istupanja iz advokatskog orthačkog društva ne prijavi i ne priloži dokaz **Advokatskoj komori** da će nastaviti da se bavi advokaturom samostalno, u zajedničkoj advokatskoj kancelariji ili u drugom orthačkom društvu - od dana kada je to bio dužan da uradi.

U roku od 15 dana od dana nastupanja nekog od razloga za prestanak prava na bavljenje advokaturom iz stava 1. ovog člana, nadležni organ Advokatske komore će izvršiti brisanje advokata iz imenika.

Član 67. stav 2.

Na advokatskom ispitu provjerava se poznavanje zakonskih propisa koji uređuju advokatsku djelatnost, **Statuta** i Kodeksa.

Član 68.

Advokatski ispit polaže se pred Komisijom za polaganje advokatskog ispita koju obrazuje predsjednik Advokatske komore. Način rada i odlučivanja Komisije za polaganje advokatskog ispita propisuje se Statutom.

Član 69.

Program i način polaganja advokatskog ispita propisuje nadležni organ Advokatske komore."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba: člana 1., u dijelu koji glasi: "nadležnosti Advokatske komore Crne Gore", člana 2. stav 2., u dijelu koji glasi: "upisani u imenik Advokatske komore", člana 6. stav 2., člana 8. stav 2., u dijelu koji glasi: "uz prethodno pribavljeno mišljenje Advokatske komore", člana 10. stav 3., u dijelu koji glasi: "Statutom Advokatske komore", člana 15. st. 2. i 3., člana 17. stav 3., člana 21., člana 22. st. 1. i 2., člana 23. st. 3. i 5., člana 24., člana 26. stav 1., člana 29. stav 4. tačka 2. i st. 5. i 6., člana 30. stav 1., člana 31. stav 3., člana 32. stav 1., člana 33. stav 2. tač. 3., 4. i 6. i stava 3., člana 34., člana 38. stav 1. i stav 2., u dijelu koji glasi: "iz stava 1. ovog člana", čl. 40. i 41., člana 42. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11. i 12., člana 43. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 7. i 8., člana 44., člana 45. stav 2., u dijelu koji glasi: "Advokatskoj komori na njen zahtjev", člana 46., člana 47. stav 1., čl. 48., 49., 50., 51., 52., 53., 54. i 57., člana 63. st. 2., 3., 4., 5. i 6., čl. 64. i 65., člana 66. stav 1. tačka 4., tačka 9., u dijelu koji glasi: "ukoliko u tom roku nijesu mogle da mu se izvrše dostave preko sjedišta advokatske kancelarije i ako u tom roku ne izvršava materijalne obaveze prema Advokatskoj komori" i tačka 11., u dijelu koji glasi: "Advokatskoj komori" i stav 2., člana 67. stav 2., u dijelu koji glasi: "Statuta" i čl. 68. i 69. Zakona, utvrdio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

"Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 16. tač. 1. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 21. st. 1. i 2.

Svako ima pravo na pravnu pomoć.

Pravnu pomoć pruža advokatura, kao nezavisna i samostalna profesija, i druge službe.

Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.

Član 53.

Jemči se sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa.

Niko se ne može prisiliti da bude član nekog udruženja.

Država pomaže politička i druga udruženja, kada za to postoji javni interes.

Član 59.

Jemči se sloboda preduzetništva.

Sloboda preduzetništva može se ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine, prirodnih bogatstava, kulturne baštine ili bezbjednosti i odbrane Crne Gore.

Član 139.

Ekonomsko uređenje zasniva se na slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva i konkurencije, samostalnosti privrednih subjekata i njihovoj odgovornosti za preuzete obaveze u pravnom prometu, zaštiti i ravnopravnosti svih oblika svojine.

Član 140. stav 3.

Zabranjeno je narušavanje i ograničavanje slobodne konkurencije i podsticanje neravno-pravnog, monopolskog ili dominantnog položaja na tržištu.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.”

6. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom, u skladu s Ustavom, uređuju druga pitanja od interesa za Crnu Goru. Ovlašćenje za uređivanje tih pitanja, saglasno odredbi člana 16. tačka 5. Ustava, podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način određuju prava i obaveze u pogledu pravnih pitanja, koja se u smislu Ustava smatraju pitanjima od interesa za Crnu Goru. Ono je usmjereno na donošenje objektivnih pravnih normi zakonske snage koje, po pravilu, *pro futuro*, od stupanja na snagu zakona, određuju sadržaj prava i njegove granice. Ustav, takođe, utvrđuje princip da svako ima pravo na pravnu pomoć, da pravna pomoć, u skladu sa zakonom, može biti besplatna i da pravnu pomoć pruža advokatura, kao nezavisna i samostalna profesija (član 21.). Osim navedenih načela, Ustav ne sadrži ograničenja u pogledu uređivanja prava na pravnu pomoć i profesije advokature, odnosno prava na odbranu, već daje ovlašćenje zakonodavcu da u cjelini uredi ta pitanja.

6.1. Saglasno navedenim ustavnim ovlašćenjima Skupština Crne Gore je, na petoj sjednici drugog redovnog zasijedanja u 2006. godini, dana 19. decembra 2006. godine, donijela Zakon o advokaturi, koji je objavljen u „Službenom listu Republike Crne Gore”, broj 79/06. i stupio na snagu 3. januara 2007. godine. Zakonom su uređena pitanja uslova bavljenja advokaturom, načina i oblika rada advokata, prava, obaveza i odgovornosti advokata i advokatskih pripravnika, nadležnosti Advokatske komore Crne Gore i druga pitanja od značaja za bavljenje advokaturom (član 1.).

6.1.1. Ustavni sud je utvrdio da je Skupština Crne Gore, na trećoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2017. godini, dana 28. marta 2017. godine, donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o advokaturi, koji je objavljen u „Službenom listu Crne Gore, broj 22/17. i stupio na snagu 11. aprila 2017. godine. Zakonom su, pored ostalog, izmijenjene osporene odredbe člana 2. stav 2., člana 15. stav 2., člana 42. tačka 2. i člana 48. stav 1. Zakona o advokaturi („Službeni list Republike Crne Gore”, broj 79/06.)¹⁰¹. Ustavni sud je ocijenio da se navedenim izmjenama i dopunama Zakona o advokaturi, u suštini, nije promijenila sadržina osporenih odredaba člana 2. stav 2., člana 15. stav 2., člana 42. tačka 2. i člana 48. stav 1. Zakona o advokaturi, zbog čega je vršio ocjenu ustavnosti tih odredaba Zakona u odnosu na navode podnosioca inicijative.

6.1.2. Osporenim odredbama člana 1., u dijelu koji glasi: „nadležnosti Advokatske komore Crne Gore”, člana 2. stav 2., u dijelu koji glasi: „upisani u imenik Advokatske komore”, člana 6. stav 2., člana 8. stav 2., u dijelu koji glasi: „uz prethodno pribavljeno mišljenje Advokatske komore”, člana 10. stav 3., u dijelu koji glasi: „Statutom Advokatske komore”, člana 15. st. 2. i 3., člana 17. stav 3., člana 21., člana 22. st. 1. i 2., člana 23. st. 3. i 5., člana 24., člana 26.

¹⁰¹ Odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o advokaturi propisano je: „U Zakonu o advokaturi („Službeni list Crne Gore, broj 79/06.) u članu 2. stav 2. poslije riječi „komore” tačka se zamjenjuje zarezom i dodaju riječi: „u skladu sa ovim zakonom” (član 1.). U članu 15. stav 2. poslije riječi „komora” tačka se zamjenjuje zarezom i dodaju riječi: „uz prethodnu saglasnost Vlade Crne Gore” (član 6.). U članu 42. stav 1. tačka 2. poslije riječi „tarifu” tačka-zarez zamjenjuje se zarezom i dodaju riječi: uz prethodnu saglasnost Vlade Crne Gore” (član 9.). U članu 48. stav 1. riječi: „od 15 dana” zamjenjuju se riječima: od osam dana” (član 10.).

stav 1., člana 29. stav 4. tačka 2. i st. 5. i 6., člana 30. stav 1., člana 31. stav 3., člana 32. stav 1., člana 33. stav 2. tač. 3., 4. i 6. i stava 3., člana 34., člana 38. stav 1. i stav 2., u dijelu koji glasi: "iz stava 1. ovog člana", čl. 40. i 41., člana 42. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9. 10., 11. i 12., člana 43. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 7. i 8., člana 44., člana 45. stav 2., u dijelu koji glasi: "Advokatskoj komori na njen zahtjev", člana 46., člana 47. stav 1., čl. 48., 49., 50., 51., 52., 53., 54. i 57., člana 63. st. 2., 3., 4., 5. i 6., čl. 64. i 65., člana 66. stav 1. tačka 4., tačka 9., u dijelu koji glasi: "ukoliko u tom roku nijesu mogle da mu se izvrše dostave preko sjedišta advokatske kancelarije i ako u tom roku ne izvršava materijalne obaveze prema Advokatskoj komori" i tačka 11., u dijelu koji glasi: "Advokatskoj komori" i stava 2., člana 67. stav 2., u dijelu koji glasi: "Statuta" i čl. 68. i 69. Zakona, uređeni su: uslovi za bavljenje advokaturom, prava i dužnosti advokata, oblici bavljenja advokaturom, nadležnosti Advokatske komore, disciplinska odgovornost advokata, prestanak i zabrana bavljenja advokaturom i polaganje advokatskog ispita.

6.2. Prilikom ocjene navoda podnosioca inicijative u ovom predmetu Ustavni sud, prije svega, polazi od toga da je advokatura ustavna kategorija i da, saglasno odredbi člana 21. Ustava, predstavlja nezavisnu i samostalnu službu koja osigurava pružanje pravne pomoći svim fizičkim i pravnim licima na teritoriji Crne Gore. Samostalnost i nezavisnost advokature, naročito, ogleda se u samostalnom i nezavisnom obavljanju advokatske profesije kao slobodne djelatnosti, osnivanjem Advokatske komore, kao samostalne nezavisne i profesionalne organizacije advokata, koja obavlja poslove od opšteg interesa za advokate upisane u imenik advokata i vrši poslove koji su joj povjereni zakonom (član 40. Zakona o advokaturi). To, po ocjeni Ustavnog suda, znači da Advokatska komora, kao organizacija advokata na teritoriji Crne Gore koja je osnovana zakonom i u koju se advokati obavezno učlanjuju, vršenjem poslova iz svoje nadležnosti ostvaruje cilj koji je u opštem, javnom interesu. U tom smislu, propisujući osporenim odredbama Zakona: "predmet zakona (uslovi bavljenja advokaturom, način i oblici rada advokata i dr.) (član 1.); ko se može baviti advokaturom (član 2. stav 2.); način određivanja visine troškova upisa u imenik advokata (član 6. stav 2.); postupak za izdavanje potvrde stranim advokatima o postojanju reciprociteta za bavljenje advokaturom (član 8. stav 2.); način pružanja pravne pomoći (član 10. stav 3.); postupak donošenja advokatske tarife i visine naknade za rad advokata za odbrane po službenoj dužnosti (član 15. stav 2. i 3.); način i rok za promjenu sjedišta advokatske kancelarije (član 17. stav 3.); obavezu plaćanja članarine Advokatskoj komori (član 21.); obavezu advokata za plaćanje naknade Advokatskoj komori za osiguranje od profesionalne odgovornosti i visinu te naknade (član 22. st. 1. i 2.); obavezu obavještanja Advokatske komore o zadržavanju i određivanju pritvora advokatu bez odlaganja i obavljanja pretresa u prisustvu predstavnika Advokatske komore koga odredi njen predsjednik (član 23. st. 3. i 5.); oblike obavljanja advokatske djelatnosti (član 24.); broj advokatskih kancelarija za advokate iz zajedničke advokatske kancelarije (član 26. stav 1.); sadržinu ugovora o osnivanju advokatskog društva i nadležnost organa Advokatske komore da daje saglasnost na taj ugovor (član 29. stav 4. tačka 2. i st. 5. i 6.); obavezu člana advokatskog ortačkog društva, koji je ugovorom o osnivanju ovlašten za zastupanje društva, da podnese Advokatskoj komori zahtjev za upis društva u imenik advokatskih ortačkih društava (član 30. stav 1.); način i dokaze koji su neophodni za upis promjene poslovanja advokatskih ortačkih društava u imenik (član 31. stav 3.); broj advokatskih kancelarija i filijala za advokatsko ortačko društvo (član 32. stav 1.); uslove za brisanje advokatskog ortačkog društva iz imenika advokata i način dostavljanje odluke nadležnog organa Advokatske komore Centralnom registru (član 33. stav 2. tač. 3., 4. i 6. i stav 3.); ista prava i dužnosti koja su ovim zakonom propisana za advokate i za advokatska ortačka društva (član 34.); nadležnost za donošenje plana i programa obuke advokatskih pripravnika i način obezbjeđenja uslova za rad i obuku advokatskih pripravnika (član 38. st. 1. i 2.); pojam Advokatske komore u smislu tog zakona i obavezu advokata da se obavezno udružuju u Advokatsku komoru (član 40.); pravno svojstvo, sjedište, pečat i logo Advokatske komore (član 41.); nadležnosti Advokatske komore (član 42. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9. 10., 11. i 12.); akte o kojima Advokatska komora odlučuje u obavljanju svojih poslova: zahtjevima za upis, brisanje i poništaj upisa u imenik advokata i dr. (član 43. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 7. i 8.); sadržinu Statuta Advokatske komore i način objavljivanja Statuta i Kodeksa (član 44.); način, postupak i rokove za obezbjeđivanja podataka kojim se obezbjeđuju uslovi za upis advokata u imenik advokata (član 45. stav 2.); rok za donošenje odluke nadležnog organa Advokatske komore o podnijetim zahtjevima: za upis u imenik advokata; imenik zajedničkih advokatskih kancelarija, imenik advokatskih ortačkih društava i imenik advokatskih pripravnika, kao i o zahtjevu za privremeni prestanak bavljenja advokaturom, zahtjevu za nastavak bavljenja advokaturom i zahtjevu za preseljenje advokatske kancelarije, odnosno drugim zahtjevima (član 46.); uslove za poništaj upisa u imenik advokata (član 47. stav 1.); način, rok, postupak i dejstvo žalbe izjavljene protiv svih prvostepenih odluka nadležnih organa Advokatske (član 48.); način pokretanja upravnog spora protiv svih konačnih odluka nadležnih organa Advokatske komore (član 49.); način finasniranja Advokatske komore (član 50.); način organizovanja pružanja besplatne pravne pomoći Advokatske komore građanima (član 51.); obavezu Advokatske komore i način dostavljanja sudovima i drugim organima spiska advokata upisanih u imenik, sa potrebnim podacima, radi određivanja branilaca po službenoj dužnosti

u predkrivičnim i krivičnim postupcima i pružanja stručne i efikasne pravne pomoći strankama u parničnim, vanparničnim, izvršnim, upravnim i drugim postupcima od strane postavljenih zastupnika privremenih zastupnika, privremenih staraoca ili punomoćnika za prijem pismena (član 52.); disciplinsku odgovornost advokata za povrede svoje dužnosti pred disciplinskim organima i način vođenja disciplinskog postupka (član 53.); način utvrđivanja lakših i težih povreda dužnosti advokata (član 54.); iznos novčane kazne za lakšu i težu povredu dužnosti (član 57.); način i rokove za dostavljanje Advokatskoj komori zahtjeva za prestanak bavljenja advokaturom i odlučivanja o tim pitanjima, kao i način i uslove za podnošenje zahtjeva nadležnom organu Advokatske komore za nastavak bavljenjem advokaturom (član 63. st. 2., 3., 4., 5. i 6.); uslove način odlučivanja i trajanje privremene zabrane bavljenja advokaturom i način dejstva žalbe izjavljene na rješenje kojim se odlučuje u tom pogledu, kao i slučajeve donošenja rješenja o prestanku privremene zabrane bavljenja advokaturom (član 64.); organe kojima se dostavlja rješenje o zabrani bavljenja advokaturom i postupanje po tom rješenju (član 65.); slučajeve, odnosno razloge za prestanak prava advokata na bavljenje advokaturom, kao i način i rokove u kojima se vršiti brisanje advokata iz imenika (član 66. stav 1. tač. 4., 9., 11. i stav 2.); sadržinu advokatskog ispita (član 67. stav 2.); način polaganja advokatskog ispita, kao i nadležnost, način rada i odlučivanja organa koji sprovodi polaganje tog ispita (član 68.) i sadržinu programa advokatskog ispita (član 69.), zakonodavac nije prekoračio svoja ovlaštenja.

6.3. Ustavni sud je ocijenio da osporenim odredbama člana 2. stav 2., u dijelu koji glasi: "upisani u imenik Advokatske komore", člana 6. stav 2., člana 10. stav 3., u dijelu koji glasi: "Statutom Advokatske komore", člana 15. st. 2. i 3., člana 21., člana 29. stav 4. tačka 2. i st. 5. i 6., člana 30. stav 1., člana 31. stav 3., člana 33. stav 2. tač. 3., 4. i 6. i stava 3., člana 40., člana 42. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9. 10., 11. i 12., člana 45. stav 2., u dijelu koji glasi: "Advokatskoj komori na njen zahtjev" i člana 47. stav 1. Zakona, kojima je propisana: "obaveza upisa advokata u imenik Advokatske komore; visina troškova upisa u imenik advokata; akti u skladu sa kojima se uređuju pitanja pružanja pravne pomoći strankama; pitanje advokatske tarife i ovlašćenja za utvrđivanje njene visine; prihodi Advokatske komore; pitanja osnivanja advokatskog ortačkog društva, istupanja iz tog društva, brisanja iz imenika advokatskih ortačkih društava u skladu sa tim zakonom; način udruživanja u Advokatsku komoru i druge nadležnosti Advokatske komore u skladu sa tim zakonom; postupak upisa u imenik advokata, imenika advokatskih zajedničkih kancelarija, imenik advokatskih ortačkih društava i imenik advokatskih pripravnika, odnosno način i rokovi prikupljanja podataka neophodnih za upis, kao i poništaj upisa u skladu sa zakonom", zakonodavac nije povrijedio ustavni princip o slobodi političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa (član 53. stav 1. Ustava).

6.3.1. Naime, iz navedenih zakonskih određenja propisanih osporenim odredbama člana 2. stav 2., u dijelu koji glasi: "upisani u imenik Advokatske komore", člana 6. stav 2., člana 10. stav 3., u dijelu koji glasi: "Statutom Advokatske komore", člana 15. st. 2. i 3., člana 21., člana 23. st. 3. i 5., člana 29. stav 4. tačka 2. i st. 5. i 6., člana 30. stav 1., člana 31. stav 3., člana 33. stav 2. tač. 3., 4. i 6. i stava 3., člana 40., člana 42. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9. 10., 11. i 12., člana 45. stav 2., u dijelu koji glasi: "Advokatskoj komori na njen zahtjev" i člana 47. stav 1. Zakona, proizilazi da je Crna Gora, uređujući pravni režim obaveznog članstva, članskog doprinosa (...), radi obavljanja djelatnosti advokature i pružanja pravne pomoći građanima, kao djelatnosti od javnog interesa, istovremeno, nadležnost za obavljanje te djelatnosti delegirala na pravno lice koje se na osnovu toga Zakona organizuje. U tom smislu, udruživanje u Advokatsku komoru i obaveze koje proizilaze iz tog članstva, utvrđeni osporenim odredbama Zakona, nijesu od uticaja na slobodu udruživanja zajamčenu odredbom člana 53. stav 1. Ustava, jer svaki član Advokatske komore, kao građanin uživa punu slobodu udruživanja u udruženja i druge organizacije u okviru Ustava i zakona. S obzirom na to da se sloboda udruživanja jemči građanima, a ne pravnim i fizičkim licima koja stiču prihod obavljanjem djelatnosti od javnog interesa, Ustavni sud je ocijenio da propisivanjem osporenim odredbama Zakona obaveznog članstva i uvođenja članskog doprinosa, (...) ne ograničava, niti narušava ustavni princip iz odredbe člana 53. stav 1. Ustava, kojom je zajamčena sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa.

6.4. Ustavni sud je, takođe, ocijenio da se osporene odredbe člana 2. stav 2., u dijelu koji glasi: "upisani u imenik Advokatske komore", člana 6. stav 2., člana 10. stav 3., u dijelu koji glasi: "Statutom Advokatske komore", člana 15. st. 2. i 3., člana 17. stav 3., člana 21., člana 22. st. 1. i 2., člana 24., člana 29. stav 4. tačka 2. i st. 5. i 6., člana 30. stav 1., člana 31. stav 3., člana 32. stav 1., člana 33. stav 2. tač. 3., 4. i 6. i stava 3., čl. 34., 40. i 41., člana 42. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9. 10., 11. i 12., člana 43. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 7. i 8., člana 46., člana 47. stav 1., čl. 48., 49., 50., 52. i 53., člana 63. st. 2., 3., 4., 5. i 6., čl. 64. i 65., člana 66. stav 1. tačka 4., tačka 9., u dijelu koji glasi: "ukoliko u tom roku nijesu mogle da mu se izvrše dostave preko sjedišta advokatske kancelarije i ako u tom roku ne izvršava materijalne obaveze prema Advokatskoj komori" i tačka 11., u dijelu koji glasi: "Advokatskoj

komori" i stava 2., člana 67. stav 2., u dijelu koji glasi: "Statuta" i čl. 68. i 69. Zakona, ne mogu dovesti u pitanje u odnosu na ustavni princip o zabrani narušavanja i ograničavanja slobodne konkurencije i podsticanja neravnopravnog, monopolskog ili dominantnog položaja na tržištu, kao jednog od osnovnih načela ekonomskog uređenja u Crnoj Gori, garantovanog odredbom člana 140. stav 3. Ustava, pa i principe o slobodi preduzetništva i konkurencije (član 59. stav 1. i člana 139. Ustava).

6.4.1. Naime, iz odredaba čl. 4. i 9., člana 17. st. 1. i 2., čl. 24. i 25. i člana 26. stav 1. Zakona o advokaturi proizilazi: da advokat stiče pravo bavljenja advokaturom upisom u imenik advokata; da advokat ima pravo da se bavi advokaturom na teritoriji cijele Crne Gore; da advokat ima advokatsku kancelariju u kojoj, po pravilu, pruža pravnu pomoć, osim poslova zastupanja; da advokat obavlja advokatsku djelatnost samostalno, u zajedničkoj advokatskoj kancelariji i u advokatskom ortačkom društvu; da dva ili više advokata mogu imati zajedničku advokatsku kancelariju, koja se osniva ugovorom kojim se uređuju međusobni poslovni i imovinski odnosi advokata i koja se upisuje u imenik zajedničkih advokatskih kancelarija i da advokati iz zajedničke advokatske kancelarije mogu imati samo jednu advokatsku kancelariju. Advokatsko ortačko društvo mogu osnovati dva ili više advokata, zaključenjem ugovora na koji saglasnost daje nadležni organ Advokatske komore i koji, osim uslova propisanih zakonom, mora da sadrži i sljedeće elemente: *da je jedina djelatnost društva advokatura; da su članovi društva advokati upisani u imenik Advokatske komore; da pravnu pomoć u ime društva mogu pružati advokati, članovi tog društva i advokati koje društvo angažuje; advokati koji rade u advokatskom ortačkom društvu ne moraju biti članovi društva; da se advokati članovi društva ne mogu baviti advokaturom izvan društva* (član 29. Zakona). Upis advokatskih ortačkih društava u imenik advokata, saglasno odredbi člana 30. stav 2. tačka 1. Zakona, uslovljen je prethodnim upisom tih društava u Centralni registar Privrednog suda. Prava i dužnosti koja su tim zakonom propisana za advokate, odnose se i na advokatska ortačka društva (član 34. Zakona).

6.4.2. S obzirom na to da je zakonodavac obavezu upisa u Centralni registar Privrednog suda propisao za advokatska ortačka društva (član 30. stav 2. tačka 1. Zakona) Ustavni sud je ocjenu navoda podnosioca inicijative o nesaglasnosti osporenih odredaba s odredbama člana 59. stav 1., člana 139. i člana 140. stav 3. Ustava, vršio u odnosu na advokatska ortačka društva. Po ocjeni Ustavnog suda, osporenim odredbama člana 2. stav 2., u dijelu koji glasi: "upisani u imenik Advokatske komore", člana 6. stav 2., člana 10. stav 3., u dijelu koji glasi: "Statutom Advokatske komore", člana 15. st. 2. i 3., člana 17. stav 3., člana 21., člana 22. st. 1. i 2., člana 24., člana 29. stav 4. tačka 2. i st. 5. i 6., člana 30. stav 1., člana 31. stav 3., člana 32. stav 1., člana 33. stav 2. tač. 3., 4. i 6. i stava 3., čl. 34., 40. i 41., člana 42. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9. 10. 11. i 12., člana 43. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 7. i 8., člana 46., člana 47. stav 1., čl. 48., 49., 50., 52. i 53., člana 63. st. 2., 3., 4., 5. i 6., čl. 64. i 65., člana 66. stav 1. tačka 4., tačka 9., u dijelu koji glasi: "ukoliko u tom roku nijesu mogle da mu se izvrše dostave preko sjedišta advokatske kancelarije i ako u tom roku ne izvršava materijalne obaveze prema Advokatskoj komori" i tačka 11., u dijelu koji glasi: "Advokatskoj komori" i stava 2., člana 67. stav 2. u dijelu koji glasi: "Statuta" i čl. 68. i 69. Zakona, nije propisano bilo kakvo ograničenje prava slobodnog nastupanja na tržištu, garantovano odredbom člana 140. stav 3. Ustava, niti slobode preduzetništva i konkurencije, iz odredaba člana 59. stav 1. i člana 139. Ustava, jer te odredbe, po svom sadržaju i značenju, kao i posljedicama primjene, ne dovode u nejednak položaj lica (advokatska ortačka društva) prilikom obavljanja svoje djelatnosti. U tom smislu, osporenim odredbama Zakona se svim advokatskim ortačkim društvima omogućava: "upis u imenik advokata; plaćanje troškova upisa; bavljenje advokaturom; ostvarivanje naknade za rad; ostvarivanje prava na promjenu sjedišta advokatske kancelarije; plaćanje članarine Advokatskoj komori; plaćanje naknade Advokatskoj komori za osiguranje od profesionalne odgovornosti; obavljanje djelatnosti u advokatskoj kancelariji; osnivanje, način upisa, poslovanje, dostavljanje promjena i brisanje advokatskog ortačkog društva; ostvarivanje uslova za rad i obuku; udruživanje u Advokatsku komoru; način ostvarivanja prava na pravni lijek protiv odluka organa Advokatske komore u kojima se odlučuje o pravima, obavezama i odgovornosti advokata; ostvarivanje prava učestvovanja u pružanju odbrane po službenoj dužnosti u predkrivičnim i krivičnim postupcima; utvrđivanje disciplinske odgovornosti i način vođenja disciplinskog postupka za povrede dužnosti i disciplinske mjere; ostvarivanje prava na privremeni i trajni prestanak bavljenja advokaturom i polaganje advokatskog ispita", na jednak način i pod jednakim uslovima. Polazeći do toga, kao i od ustavnog ovlašćenja zakonodavca da uređuje pitanja ostvarivanja prava na pravnu pomoć i advokature, kao samostalne i nezavisne profesije, Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac osporenim odredbama člana 2. stav 2., u dijelu koji glasi: "upisani u imenik Advokatske komore", člana 6. stav 2., člana 10. stav 3., u dijelu koji glasi: "Statutom Advokatske komore", člana 15. st. 2. i 3., člana 17. stav 3., člana 21., člana 22. st. 1. i 3., člana 24., člana 29. stav 4. tačka 2. i st. 5. i 6., člana 30. stav 1., člana 31. stav 3., člana 32. stav 1., člana 33. stav 2. tač. 3., 4. i 6. i stava 3., čl. 34., 40. i 41., člana 42. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9. 10. 11. i 12., člana 43. tač.

1., 2., 3., 4., 5., 7. i 8., člana 46., člana 47. stav 1., čl. 48., 49., 50., 52. i 53., člana 63. st. 2., 3., 4., 5. i 6., čl. 64. i 65., člana 66. stav 1. tačka 4., tačka 9., u dijelu koji glasi: "ukoliko u tom roku nijesu mogle da mu se izvrše dostave preko sjedišta advokatske kancelarije i ako u tom roku ne izvršava materijalne obaveze prema Advokatskoj komori" i tačka 11. u dijelu koji glasi: "Advokatskoj komori" i stava 2., člana 67. stav 2., u dijelu koji glasi: "Statuta" i čl. 68. i 69. Zakona, nije prekoračio svoja ovlaštenja i povrijedio ustavne principe o slobodi preduzetništva i konkurencije i o zabrani narušavanja i ograničavanja slobodne konkurencije i podsticanja neravnopravnog, monopolskog ili dominantnog položaja na tržištu, iz odredaba člana 59. stav 1., člana 139. i člana 140. stav 3. Ustava.

6.4.3. Takođe, polazeći od toga da je zakonodavac odredbama člana 9. i 34. Zakona zajemčio pravo svim oblicima obavljanja advokature, pa i advokatskim ortačkim društvima, da se na način i pod uslovima propisanim tim zakonom mogu baviti isključivo advokaturom, na teritoriji cijele Crne Gore, Ustavni sud je ocijenio da ta društva nijesu u uporedivoj pravnoj situaciji sa privrednim subjektima koji obavljaju djelatnost u skladu sa Zakonom o privrednim društvima i ne mogu se baviti advokatskom djelatnošću. Ustavni sud je, stoga, navod podnosioca inicijative da iz osporene odredbe člana 32. stav 1. Zakona proizilazi: "da advokatska ortačka društva, za razliku od ostalih privrednih subjekata, mogu imati samo jednu kancelariju i ne mogu imati filijale, čime su onemogućena da obavljaju svoju djelatnost na teritoriji cijele Crne Gore" odnosno da je zakonodavac tom odredbom Zakona povrijedio ustavne principe o slobodi preduzetništva i konkurencije i o zabrani narušavanja i ograničavanja slobodne konkurencije i podsticanja neravnopravnog, monopolskog ili dominantnog položaja na tržištu, iz odredaba člana 59. stav 1., člana 139. i člana 140. stav 3. Ustava, ocijenio neosnovanim.

6.5. Navod podnosioca inicijative da je zakonodavac osporenim odredbom člana 8. stav 2. Zakona, u dijelu koji glasi: "uz prethodno pribavljeno mišljenje Advokatske komore" suprotno odredbi člana 145. Ustava "uredio pitanja postupanja advokata iz druge države pred pravosudnim organima Crne Gore, koja mogu biti samo predmet međudržavnih ugovora", Ustavni sud je ocijenio neosnovanim. Naime, iz sadržine odredaba člana 5.d i člana 42. tačka 11. Zakona proizilazi da je Advokatska komora ovlaštena da vodi imenik stranih advokata, uređuje sadržinu i način njegovog vođenja i da dostavlja spisak advokata upisanih u imenik stranih advokata sudovima i drugim organima. U tom smislu, odredbom člana 8. stav 2. Zakona, čiji je dio osporen, kojom je propisana obaveza ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa da prilikom izdavanja potvrde o postojanju reciprociteta o postupanju advokata upisanih u imenik druge države pred pravosudnim i drugim organima Crne Gore pribavi mišljenje Advokatske komore, po ocjeni Ustavnog suda, nije uređeno pitanje postupanja advokata druge države pred pravosudnim organima Crne Gore, već se tom odredbom nadležnom državnim organu (ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa) omogućava da, prije izdavanja potvrde o postojanju navedenog reciprociteta, od Advokatske komore pribavi podatke iz imenika stranih advokata. Ustavni sud je, stoga, ocijenio da zakonodavac osporenim odredbom člana 8. stav 2., u dijelu koji glasi: "uz prethodno pribavljeno mišljenje Advokatske komore", nije prekoračio svoja ustavna ovlaštenja, niti je povrijedio ustavni princip o saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava.

6.6. Polazeći od sadržine odredaba člana 53. st. 1. i 2. Ustava, kojima je utvrđen princip o slobodi političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, Ustavni sud je ocijenio da te odredbe Ustava nijesu relevantne za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba člana 17. stav 3., člana 23. st. 3. i 5., člana 46., člana 57., člana 63. st. 2., 3., 4., 5. i 6., čl. 64. i 65., člana 66. stav 1. tačka 4., tačka 9., u dijelu koji glasi: "ukoliko u tom roku nijesu mogle da mu se izvrše dostave preko sjedišta advokatske kancelarije i ako u tom roku ne izvršava materijalne obaveze prema advokatskoj komori" i tačka 11., u dijelu koji glasi: "Advokatskoj komori" i stava 2. Zakona, jer se osporena zakonska rješenja kojima se uređuju pitanja: "promjene sjedišta advokatske kancelarije; prava Advokatske komore prilikom zadržavanja i određivanja pritvora advokata i obavljanja pretresa pred sudom; načina obezbjeđivanja uslova za rad i obuku advokatskih pripravnika; iznosa novčane kazne za lakšu povredu disciplinske odgovornosti advokata i privremenog i trajnog prestanka bavljenja advokaturom", ne mogu dovesti u vezu sa navedenim ustavnim principom.

6.7. Takođe, odredbe čl. 8., 20., 32., 62., 70. i 148. stav 1. Ustava, kojima su utvrđeni principi: o zabrani diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu; o pravu svakoga na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu; o pravu svakoga na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom; o pravu svakoga na rad (...); o zaštiti potrošača i o saglasnosti pojedinačnih pravnih akata sa zakonom, po ocjeni Ustavnog suda, nijesu relevantne za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba člana 1., u dijelu koji glasi: "nadležnosti Advokatske

komore Crne Gore", člana 6. stav 2., člana 21., člana 22. st. 1. i 2., člana 23. st. 3. i 5., člana 26. stav 1., člana 29. stav 4. tačka 2. i st. 5. i 6., člana 38. stav 1. i stav 2., u dijelu koji glasi: "iz stava 1. ovog člana", člana 42. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9. 10., 11. i 12., člana 43. tač. 1., 2., 3., 4., 5., 7. i 8., člana 45. stav 2., u dijelu koji glasi: "Advokatskoj komori na njen zahtjev", čl. 49., 53., 54. i 57., člana 59. st. 1., 2. i 7., čl. 60., 65., 68. i 69. Zakona, jer se osporena zakonska rješenja kojima su uređena pitanja: "predmeta Zakona; načina utvrđivanja visine troškova upisa u imenik advokata; plaćanja članarine Advokatskoj komori; plaćanja naknade Advokatskoj komori naknadu za osiguranje od profesionalne odgovornosti i visinu te naknade; ovlašćenja predstavnika Advokatske komore po pitanju prisustva prilikom zadržavanja i određivanja pritvora advokatu i obavljanju pretresa; broja advokatskih kancelarija advokata iz zajedničke advokatske kancelarije; sadržina ugovora o osnivanju advokatskog ortačkog društva; nadležnosti za donošenje plana i programa obuke advokatskih pripravnika i način obezbjeđenja uslova za rad i obuku advokatskih pripravnika; akata o kojima Advokatska komora odlučuje u obavljanju svojih poslova; sadržine Statuta Advokatske komore i načina objavljivanja Statuta i Kodeksa; imenik zajedničkih advokatskih kancelarija, imenik advokatskih ortačkih društava i imenik advokatskih pripravnika, kao i zahtjeva za privremeni prestanak bavljenja advokaturom, zahtjeva za nastavak bavljenja advokaturom, zahtjeva za preseljenje advokatske kancelarije, odnosno drugih zahtjeva; uslova za poništaj upisa u imenik advokata; načina pokretanja upravnog spora protiv svih konačnih odluka nadležnih organa Advokatske komore; disciplinske odgovornosti advokata za povrede svoje dužnosti pred disciplinskim organima i načina vođenja disciplinskog postupka; načina utvrđivanja lakših i težih povreda dužnosti advokata i iznosa novčane kazne za lakšu i težu povredu dužnosti i organa kojim se dostavlja rješenje o zabrani bavljenja advokaturom i postupanje po tom rješenju; dužine trajanja rokova zastarjelosti za pokretanje disciplinskog postupka protiv advokata i izvršenja disciplinske mjere i polaganja advokatskog ispita, ne mogu dovesti u vezu sa navedenim ustavnim principima.

6.8. Osim toga, ni odredbe čl. 59. i 139. i člana 140. stav 3. Ustava kojima su utvrđeni principi ekonomskog uređenja, među kojima su (...), sloboda preduzetništva i konkurencije (...) i zabrana narušavanja i ograničavanja slobodne konkurencije i podsticanja neravnopravnog, monopolskog ili dominantnog položaja na tržištu, po ocjeni Ustavnog suda, nijesu relevantne za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba člana 1., u dijelu koji glasi: "nadležnosti Advokatske komore Crne Gore", člana 26. stav 1., člana 44., člana 45. stav 2., u dijelu koji glasi: "Advokatskoj komori na njen zahtjev", čl. 51. i 57. Zakona, jer se osporena zakonska rješenja kojima se uređuju pitanja: "predmeta Zakona (uslovi bavljenja advokaturom, način i oblici rada advokata i dr.); načina obavljanja advokatske profesije advokata iz zajedničke kancelarije; sadržine i načina objavljivanja Statuta Advokatske komore; načina pružanja besplatne pravne pomoći građanima; roka za dostavljanje dokaza za ispunjavanje uslova za upis advokata Advokatskoj komori i iznosa novčane kazne za lakšu povredu disciplinske odgovornosti advokata", ne mogu dovesti u vezu sa navedenim ustavnim principima.

11.1. Ustavni sud, saglasno odredbama člana 149. Ustava, nije nadležan da osporene odredbe Zakona ocjenjuje u odnosu na druge zakone, što se, između ostalog, zahtijevalo podnijetom inicijativom, jer se radi o propisima koji su iste pravne snage, niti da ocjenjuje dužinu trajanja rokova zastarjelosti za pokretanje disciplinskog postupka protiv advokata i izvršenja disciplinske mjere, propisanih osporenim odredbama člana 59. stav 1., u dijelu koji glasi: "jedne godine", stava 2., u dijelu koji glasi: "šest mjeseci" i stav 7. i člana 60. Zakona. Iz navedenih razloga Ustavni sud je odbacio inicijativu za ocjenu ustavnosti odredbaba člana 59. stav 1., u dijelu koji glasi: "jedne godine", stava 2., u dijelu koji glasi: "šest mjeseci" i stav 7. i člana 60. Zakona.

1.1. Takođe, Ustavni sud, saglasno odredbama člana 149. Ustava, nije nadležan da ocjenjuje cjelishodnost i opravdanost osporenih zakonskih rješenja i njihovu primjenu, niti da ocjenjuje da li je trebalo propisati drugačija rješenja na koja se ukazuje inicijativom, jer je takva ocjena isključivo u domenu zakonodavca. Osim toga, u odnosu na navode podnosioca inicijative kojima se u, suštini, implicira zaključak da se traži postupanje Ustavnog suda kao tzv. pozitivnog zakonodavca, odnosno da se brisanjem pojedinih osporenih odredaba Zakona stvore uslovi za obavljanje advokature u skladu sa Ustavom, Ustavni sud ukazuje da nema ulogu i ovlašćenja da stvara pravnu normu, već ima ulogu i ovlašćenja tzv. negativnog zakonodavca. S ustavnopravnog aspekta Ustavni sud je nadležan samo za ocjenu saglasnosti konkretnog zakonskog rješenja sa mjerodavnim odredbama Ustava i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 19/15 od 26. decembra 2018. godine.

Zakon o izvršenju i obezbjeđenju

Osporeni sadržaj mjenice i čeka, kao vjerodostojnih isprava podobnih za izvršenje, „expressis verbis“ je određen zakonom, kao i pravna situacija kada te isprave, ukoliko ne sadrže bilo koji od propisanih elemenata, neće vrijediti kao vjerodostojne isprave. Stoga, iz osporene odredbe Zakona, u normativnom smislu, ne proizilazi mogućnost arbitrarnosti i zloupotrebe prava od strane bilo kojeg učesnika u postupku izvršenja radi ostvarivanja novčanog potraživanja na osnovu vjerodostojne isprave mjenice i čeka, zbog čega je ta odredba Zakona, u saglasnosti sa ustavnim principom o vladavini prava (član 1 stav 2 Ustava).

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 25. stav 2. tačka 1. Zakona o izvršenju i obezbjeđenju („Službeni list Crne Gore“, br. 36/11, 28/14., 20/15. i 22/17.).

Obrazloženje

1. Sonja Janjetović, advokatica, iz Herceg Novog, podnijela je inicijativu i dopunu inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 25. stav 2. tačka 1. Zakona, označenog u izreci, navodeći da nije u saglasnosti s Ustavom; da mjenica i ček, utvrđene osporenim odredbom, kao vjerodostojne isprave, nijesu podobne za izvršenje, s obzirom na to da »ne prikazuju sve elemente potrebne za prikazivanje pravnog osnova potraživanja«, odnosno, ne sadrže potrebne podatke o pravnom odnosu stranaka, načinu i vremenu ispunjenja obaveze, saglasno odredbama člana 22. ovog zakona, zbog čega osporena odredba nije u saglasnosti s Ustavom; da u postupku izvršenja radi ispunjenja obaveza stranaka, samo precizna isprava može biti pravilno sprovedena u izvršnom postupku i da se prihvatanjem ovih dokumenata kao pravnog osnova potraživanja onemogućava jasnoća postupka, koji dovodi do nejednakosti stranaka u postupku izvršenja novčanog potraživanja.

2. U odgovoru Skupštine Crne Gore i mišljenju Vlade Crne Gore u suštini je navedeno: da iz međunarodnih ugovora i zakona kojima se uređuju mjenica i ček nesporno proizilazi da su mjenica i ček vjerodostojne isprave podobne za izvršenje; da popunjavanjem propisanog sadržaja mjenice od strane ovlaštenog lica, u skladu sa zakonom, a prije pokretanja izvršnog postupka, mjenica stiče svojstvo vjerodostojne isprave podobne za izvršenje, u smislu člana 25. stav 3. Zakona, jer sadrži sve podatke koji su neophodni za određivanje izvršenja i da nedostatak pojedinih bitnih elemenata- dospelost, mjesto plaćanja i mjesto izdavanja, saglasno odredbama člana 4. st. 2. 3. i 4. Zakona o mjenici, neće mjenicu učiniti ništavom i nepodobnom za izvršenje.

3. Osporenim odredbom Zakona propisano je:

“Član 25. stav 2. tačka 1.

Vjerodostojna isprava je:
1) mjenica i ček.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 25. stav 2. tačka 1. Zakona, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njene ustavnosti.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 16. tač 1. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propisi moraju biti saglasni sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.“

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava, koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2. i član 145. Ustava) i podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. U pravnom poretку utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. U području apstraktne kontrole ustavnosti, Ustavni sud je ovlašten da ocjenjuje saglasnost zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i to predstavlja okvir njegovog djelovanja, u smislu odredbe člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava. Iz Ustava, takođe, proizilazi da je zakonodavac ovlašten da uredi pitanja od interesa za Crnu Goru, pa i postupak prinudnog ostvarivanja potraživanja, (postupak izvršenja) i obezbjeđenja potraživanja (postupak obezbjeđenja), kao i postupak izvršenja radi ostvarivanja novčanog potraživanja na osnovu vjerodostojne isprave mjenice i čeka. Ovlaštenje za uređivanje tih pitanja, saglasno odredbi člana 16. tačka 5. Ustava, podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način određuju prava i obaveze u pogledu pravnih pitanja, koja se, u smislu Ustava, smatraju pitanjima od interesa za Crnu Goru. Ono je usmjereno na donošenje objektivnih pravnih normi zakonske snage koje, po pravilu, *pro futuro*, od stupanja na snagu zakona, određuju sadržaj prava i njegove granice. Prilikom uređivanja odgovarajućeg postupka izvršenja zakonodavac ima ustavnu obavezu da obezbijedi ostvarivanje zajemčenih prava i sloboda. Pri uređivanju tih pitanja, zakonodavac je dužan uvažiti granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to su: načelo vladavine prava i jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 17. stav 2. Ustava.

6.1. S obzirom na to da je postupak prinudne naplate potraživanja po vjerodostojnim ispravama (mjenica i ček) uređen sa više zakona Ustavni sud je, prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosilaca inicijative u ovom predmetu, imao u vidu ustavno načelo jedinstva pravnog poretka, iz odredbe člana 145. Ustava, koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa.

6.1.1. Zakonom o mjenici¹⁰², koji je *lex specialis* za ovu vrstu hartije od vrijednosti, uređen je sadržaj i forma mjenice, mjenične radnje i način poslovanja mjenicom (član 1. Zakona). Izraz “protest” upotrijebljen u ovom zakonu ima značenje javne isprave izdate od strane suda u kojoj se potvrđuje da su preduzete određene radnje za naplatu mjenice i očuvanje mjeničnih prava, a izraz “trasirana mjenica” je bezuslovni uput da se plati određena svota novca (član 2. tač. 9. i 11. Zakona). Odredbama člana 3. Zakona propisano je da trasirana mjenica sadrži: oznaku da je na jeziku na kome je sastavljena, bezuslovni uput da se plati određena svota novca, ime lica koje treba da plati (trasat), označenje dospelosti, mjesto gdje plaćanje treba da se izvrši, ime lica kome se ili po čijoj naredbi mora platiti (remitent), označenje dana i mjesta izdavanja mjenice i potpis lica koje je mjenicu izdalo (trasant). Prema odredbama člana 4. Zakona, isprava koja ne sadrži bilo koji od elemenata iz člana 3. ovog zakona ne vrijedi kao trasirana mjenica, osim u slučajevima određenim u st. 2., 3. i 4. ovog člana (član 4. stav 1. Zakona).

6.1.2. Zakonom o čeku¹⁰³, koji je *lex specialis* za ovu vrstu hartije od vrijednosti, propisano je da ček sadrži: označenje da je ček, napisano u samom slogu isprave ili, ako je ova izdana na stranom jeziku, izraz koji na tom jeziku odgovara pojmu čeka; bezuslovni uput da se plati određena svota novca iz trasantovog pokrića;

¹⁰² „Službeni list Republike Crne Gore“, broj 45/05.

¹⁰³ „Službeni list FNRJ“, broj 105/46, „Službeni list SFRJ“, br. 12/65, 50/71, 52/73 i „Službeni list SRJ“, broj 46/96.

ime onoga koji treba da plati (trasat); mjesto gdje treba platiti; označenje dana i mesta izdanja čeka i potpis onoga koji je ček izdao (trasant) (član 1. Zakona). Ček koji je plativ u zemlji može se trasirati samo na banku (član 2. stav 1. Zakona). Isprava u kojoj ne bi bilo ma kojeg od sastojaka pobrojanih u članu 1. ili koja nije trasirana prema članu 2. ovog zakona ne vrijedi kao ček, osim u slučajevima koji su određeni u sledećim stavovima, ako nije naročito određeno, važi kao mjesto plaćanja ono mjesto koje je označeno pored trasatovog imena, ček u kome nije naznačeno mjesto izdanja smatra se da je izdat u mjestu koje je označeno pored trasantovog imena, a određivanje kamate u čeku smatra se kao da nije napisano (član 3. Zakona).

6.1.3. Zakonom o obligacionim odnosima¹⁰⁴, koji je sistemski u oblasti obligacionog prava, uređeni su obligacioni odnosi koji nastaju iz ugovora, prouzrokovanja štete, sticanja bez osnova, posloводства bez naloga, jednostrane izjave volje i drugih zakonom utvrđenih činjenica (član 1. Zakona). Prema odredbi člana 241. stav 1. Zakona, hartija od vrijednosti je pisana isprava kojom se njen izdavalac obavezuje da ispuni obavezu upisanu na toj ispravi njenom zakonitom imaocu.

6.1.4. Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju, koji je sistemski u toj oblasti, uređen je postupak prinudnog ostvarivanja potraživanja na osnovu domaće ili strane izvršne ili vjerodostojne isprave (u daljem tekstu: postupak izvršenja) i obezbjeđenja potraživanja (u daljem tekstu: postupak obezbjeđenja) i sprovodi se u skladu sa ovim zakonom, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno (član 1. stav 1. Zakona). Postupak izvršenja pokreće se predlogom izvršnog povjerioca (član 2. stav 1. Zakona). Za odlučivanje u postupku izvršenja, sprovođenje izvršenja, kao i za sprovođenje obezbjeđenja nadležan je javni izvršitelj, osim u slučajevima za koje je zakonom propisana nadležnost suda, a za određivanje i sprovođenje izvršenja na osnovu vjerodostojne isprave nadležan je javni izvršitelj na čijem se području nalazi prebivalište, odnosno sjedište izvršnog dužnika (član 3. st. 1. i 3. Zakona). Izraz "potraživanje", upotrijebljen u ovom zakonu, ima značenje: pravo na naplatu novčanog iznosa ili na neko davanje, činjenje, nečinjenje ili trpljenje, "izvršni povjerilac" je lice čije se potraživanje ostvaruje, a "izvršni dužnik" je lice prema kome se ostvaruje potraživanje (član 16. stav 1. tač. 1. 2. i 3. Zakona). Izvršenje se određuje na osnovu izvršne ili vjerodostojne isprave, ako zakonom nije drukčije propisano (član 17. Zakona). Izvršenje radi ostvarivanja novčanog potraživanja određuje se na osnovu vjerodostojne isprave, a podobna je za izvršenje ako su u njoj naznačeni izvršni povjerilac i izvršni dužnik, predmet, vrsta, obim i rok ispunjenja obaveze (član 25. st. 1. i 3. Zakona). Odredbama člana 37. do 39. Zakona propisana je sadržina predloga za izvršenje, potvrda o izvršnosti, kao i povlačenje predloga za izvršenje od strane izvršnog povjerioca. Odredbama člana 37. stav 2. Zakona propisano je da predlog za izvršenje na osnovu vjerodostojne isprave mora da sadrži i zahtjev da se obaveže izvršni dužnik da u roku od osam dana, a u mjeničnim i čekovnim sporovima u roku od tri dana po dostavi rješenja, namiri potraživanje zajedno sa odmjerenim troškovima. Osporenim odredbom člana 25. stav 2. tačka 1. Zakona propisano je da je vjerodostojna isprava: mjenica i ček.

7. Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac, osporenim odredbom člana 25. stav 2. tačka 1. Zakona, nije prekoračio svoja ovlašćenja, niti je povrijedio Ustavom utvrđeni princip o vladavini prava iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava.

7.1. Princip vladavine prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka Crne Gore, ostvaruje se primjenom i zaštitom načela saglasnosti pravnih propisa. Ono podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. Pri tom se regularnost ne zahtijeva samo u formalno-pravnom, već i u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu. Propis mora biti jasan i precizan u skladu sa posebnošću materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni propisa, odnosno uklanjanju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz člana 1. stav 2. Ustava, traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti, te predvidjeti posljedice svog ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme moraju se smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, pa i u postupku prinudnog ostvarivanja potraživanja na osnovu domaće ili strane izvršne ili vjerodostojne isprave i obezbjeđenja potraživanja, jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo druga načela pravne sigurnosti, kao dijela načela vladavine prava.

¹⁰⁴ "Službeni list Crne Gore", br. 47/08. i 22/17.

7.1.1. Ustavni sud je ocijenio da osporena odredba člana 25. stav 2. tačka 1. Zakona zadovoljava zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava iz Ustava, i standard zakonitosti, u smislu stavova Evropskog suda za ljudska prava (vidi: *Sunday Times (No.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹⁰⁵, § 49., *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹⁰⁶, § 68. i *Huvig protiv Francuske*¹⁰⁷, § 29.). Naime, mjenica i ček, pored ostalih hartija od vrijednosti, da bi bile vjerodostojne isprave podobne za izvršenje, prema odredbi člana 25. stav 3. Zakona o izvršenju i objezbjeđenju, moraju da sadrže naznačenje izvršnog povjerioca i izvršnog dužnika, predmet, vrsta, obim i rok ispunjenja obaveze. Takođe, prema odredbi člana 3. Zakona o mjenici, trasirana mjenica treba da sadrži oznaku da je na jeziku na kome je sastavljena, bezuslovni uput da se plati određena svota novca, ime lica koje treba da plati (trasat), označenje dospelosti, mjesto gdje plaćanje treba da se izvrši, ime lica kome se ili po čijoj naredbi mora platiti (remitent), označenje dana i mjesta izdavanja mjenice i potpis lica koje je mjenicu izdalo (trasant). Iz odredbe člana 1. Zakona o čeku proizilazi da ček mora da sadrži označenje da je ček, napisano u samom slogu isprave ili, ako je ova izdata na stranom jeziku, izraz koji na tom jeziku odgovara pojmu čeka, bezuslovni uput da se plati određena svota novca iz trasantovog pokrića, ime onoga koji treba da plati (trasat), mesto gde treba platiti, označenje dana i mesta izdavanja čeka i potpis onoga koji je ček izdao (*trasant*).

7.1.1.1. Iz navedenih odredaba zakona, kojima je propisan sadržaj mjenice i čeka kao vjerodostojne isprave podobne za izvršenje, po ocjeni Ustavnog suda proizilazi da su određene opšte normativne pretpostavke za izvršenje novčanog potraživanja na osnovu tih vjerodostojnih isprava, čija jasnoća, razumljivost i odredivost nijesu sporni ni s jednog pravnog aspekta u zakonodavstvu i pravnoj praksi, i u skladu su s pretpostavkama odredivosti zakonskih odredbi i primjerenosti legitimnih očekivanja subjekata na koje se Zakon neposredno primjenjuje. Osporeni sadržaj mjenice i čeka *expressis verbis* je određen zakonom, kao i pravna situacija kada te isprave, ukoliko ne sadrže bilo koji od propisanih elemenata, neće vrijediti kao vjerodostojne isprave, pa adresati Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, mogu objektivno odrediti sadržaj, smisao i domašaj osporene odredbe člana 25. stav 2. tačka 1. Zakona o izvršenju i objezbjeđenju. Iz navedenih razloga, navod podnosioca inicijative da „*mjenica i ček sa protestom ne prikazuju sve elemente potrebne za prikazivanje pravnog osnova potraživanja*“, Ustavni sud je ocijenio neosnovanim, jer iz te odredbe, u normativnom smislu, ne proizilazi mogućnost arbitrarnosti i zloupotrebe prava od strane bilo kojeg učesnika u tom postupku.

7.2. Osporena odredba člana 25. stav 2. tačka 1. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, ne može se dovesti u pitanje ni u odnosu na ustavno načelo jednakosti pred zakonom s aspekta bilo kojeg ličnog svojstva adresata, jer svako lice koje dođe u pravnu situaciju da na njega bude primijenjena navedena odredba ne stavlja se u nejednak-povoljniji položaj, u odnosu na sva druga lica, na koje se ta odredba odnosi i za njih je predviđen jedinstveni pravni režim. U normativnom smislu među njima, po nalaženju Ustavnog suda, nema nejednakosti.

8. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 5/18 od 26. decembra 2018. godine.

105 Presuda, od 26. aprila 1979. godine, zahtjev broj 6538/74.

106 Presuda od 2. avgusta 1984. godine, predstavka broj 8691/79.

107 Presuda, od 24. aprila 1990. godine, zahtjev broj 1110/84.

Zakon o privrednoj komori

Privredna komora ne predstavlja udruženje iz odredbe člana 53 stav 1 Ustava, već oblik organizacije javnog prava, pa se obaveznim udruživanjem privrednih subjekata u Privrednu komoru ne ograničava ustavno pravo na slobodu udruživanja (političkog, sindikalnog i drugog udruživanja). Članovi komore mogu biti i članovi udruženja čiji je osnov dobrovoljno udruživanje.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

NE PRIHVATA SE inicijativa za ocjenu ustavnosti odredaba člana 9. st. 1. i 2. Zakona o privrednoj komori (»Službeni list Crne Gore«, broj 1/18.)

Obrazloženje

1. Rade Bojović, iz Podgorice, podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 9. st. 1. i 2. Zakona, označenog u izreci, navodeći: da se osporenim odredbama narušavaju ustavni principi: o zabrani diskriminacije, slobodi udruživanja i slobodi preduzetništva iz odredaba člana 8. stav 1., čl. 53. i 59. Ustava, člana 11. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju; da se osporenim zakonskim rješenjem u cjelini derogira pravo na slobodu udruživanja, jer su svi poslovni subjekti *ex lege* prinuđeni da budu članovi Privredne komore Crne Gore, čime je ukinuta njihova slobodna pravna i poslovna volja i narušena Ustavom garantovana sloboda preduzetništva; da su druga poslovna udruženja, koja su utemeljena na pravu slobodnog udruživanja (Montenegro Biznis Alijansa, Unija poslodavaca, Udruženje stranih investitora itd.) neposredno diskriminisani, jer njihovi aktuelni ili potencijalni članovi postaju tzv. sekundarni članovi, primorani da plaćaju dvostruke članarine, svojim dobrovoljnim poslovnim udruženjima i Privrednoj komori po osnovu obavezujućeg članstva.

2. U odgovoru Skupštine Crne Gore, odnosno mišljenju Vlade Crne Gore, u suštini je navedeno: da osporene odredbe predstavljaju savremena rješenja razvijenih zemalja EU (Njemačka, Austrija, Francuska, Italija i dr.), kao i zemalja iz regiona (Srbija, Hrvatska i Bosna i Hercegovina); da osporena odredba sadrži obavezu da sva privredna društva, banke i druge finansijske organizacije i preduzetnici koji obavljaju djelatnost na teritoriji Crne Gore, nakon registracije u Centralnom registru privrednih subjekata, postaju članovi Komore; da je odredbom člana 4. Zakona propisano da je osnovni cilj Privredne komore zastupanje i ostvarivanje zajedničkih interesa članova Privredne komore; da se osporenim odredbama ne narušavaju ustavna prava i slobode, posebno sloboda privrednih subjekata na slobodu udruživanja, zaštitu imovine, slobodu preduzetništva, garantovanih međunarodnim pravnim aktima i Ustavom; da je Evropski sud u Strazburu, u predmetu *Le Compte, van Leuven i de Mayere protiv Belgije*, zauzeo stav da obaveza tužioca-grupe ljekara da se učlane u Ljekarsku komoru nije u suprotnosti sa članom 11. Evropske konvencije, jer se zaštita u ostvarivanju slobode udruživanja garantovana, Evropskom konvencijom ne proteže i na udruženja kojima je povjereno obavljanje određenih javnih ovlašćenja; da je Komitet za pravne poslove Evropskog Parlamenta, prilikom odlučivanja o peticiji *Bernarda Kempena*, u vezi s obaveznim članstvom u Privrednoj komori Njemačke i Austrije, našao da pravo Evropske unije nije prekršeno sadašnjim sistemom obaveznog članstva u Privrednoj komori Njemačke i da je Komitet za peticije Evropskog Parlamenta, povodom te peticije, 16. marta 2012. godine, izdao obavještenje za članice u kojem je navedeno da se ne može zaključiti da je obavezno članstvo privrednih komora u Njemačkoj i Austriji u suprotnosti sa propisima Evropske unije i da je analizom predmetnog zakona, domaće i međunarodne sudske prakse, zaključio da nije došlo do narušavanja ustavnih prava i sloboda privrednih subjekata (sloboda udruživanja, zaštita imovine i sloboda preduzetništva).

3. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

“Član 9. st. 1. i 2.

Članovi Privredne komore su sva privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici upisani u CRPS-a.

Privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici koji obavljaju poslovnu djelatnost na teritoriji Crne Gore postaju članovi Privredne komore danom upisa u CRPS-a, po automatizmu.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 9. st. 1. i 2. Zakona, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 16. tačka 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, ureduju:

5) druga pitanja od interesa za Cmu Goru.

Član 53. st.1. i 2.

Jemči se sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa.

Niko se ne može prisiliti da bude član nekog udruženja.

Član 59. stav 1.

Jemči se sloboda preduzetništva.

Član 112.

Pojedini poslovi državne uprave mogu se zakonom prenijeti na lokalnu samoupravu ili drugo pravno lice.

Pojedini poslovi državne uprave mogu se propisom Vlade povjeriti lokalnoj samoupravi ili drugom pravnom licu.

Član 139.

Ekonomsko uređenje zasniva se na slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva i konkurencije, samostalnosti privrednih subjekata i njihovoj odgovornosti za preuzete obaveze u pravnom prometu, zaštiti i ravnopravnosti svih oblika svojine.

Član 140. stav 2.

Država podstiče ravnomjeran ekonomski razvoj svih njenih područja.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.«

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (»Službeni list Crne Gore-Međunarodni ugovori«, br. 9/03. i 5/05.):

“Član 11. stav 1.

Sloboda okupljanja i udruživanja

Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i učlanjuje se u njega radi zaštite svojih interesa«.

Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju:

“Član 1.

Opšta zabrana diskriminacije

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.«

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava, koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2. i član 145. Ustava) i podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i

zakonom. U pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. Iz Ustava, takođe, proizilazi da je zakonodavac ovlašten da zakonom uredi i druga pitanja od interesa za Crnu Goru, pa i pitanje statusa, poslova i organizacije Privredne komore Crne Gore, odnosno članstva u Komori. Ovlaštenje za uređivanje pitanja od interesa za Cmu Goru, saglasno odredbi člana 16. tačka 5. Ustava, podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način određuju prava i obaveze u pogledu pravnih pitanja, koja se u smislu Ustava smatraju pitanjima od interesa za Crnu Goru. Ono je usmjereno na donošenje objektivnih pravnih normi zakonske snage koje, po pravilu „*pro futuro*“, od stupanja na snagu zakona, određuju sadržaj prava i njegove granice. Pri uređivanju tih pitanja zakonodavac je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to su: načelo opšte zabrane diskriminacije, jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, sloboda udruživanja i sloboda preduzetništva, iz odredaba člana 8. stav 2., člana 53. st. 1. i 2. i člana 59. stav 1. Ustava i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

6.1. U skladu sa navedenim ustavnim ovlaštenjima Skupština je donijela Zakon o Privrednoj komori Crne Gore, koji je *lex specialis* u ovoj oblasti. Zakonom je uređen status, ciljevi, poslovi i organizacija Privredne komore Crne Gore, odnos Privredne komore sa državnim organima i institucijama i druga pitanja od značaja za rad Privredne komore (član 1. Zakona). Prema Zakonu, Komora je samostalna, poslovna, stručna i interesna organizacija koja vrši poslove utvrđene ovim zakonom i statutom Komore i određena javna ovlaštenja koja su joj prenesena, odnosno povjerena zakonom i drugim propisima (čl. 3. i 5. Zakona). Privredna komora je institucionalni partner Vladi Crne Gore, sarađuje sa Skupštinom Crne Gore, organima državne uprave i lokalne samouprave i sa drugim organizacijama i institucijama u izgradnji privrednog sistema, predlaganju razvojne i tekuće ekonomske politike i rješavanju drugih pitanja od značaja za privredu (član 6. Zakona). U cilju ostvarivanja zajedničkih interesa članova, Privredna komora je nadležna, pored ostalog da: formuliše, usaglašava, zastupa i štiti zajedničke interese svojih članova pred nadležnim državnim organima i institucijama u uređenju privrednog sistema i definisanju mjera ekonomske politike, kao i pred organima i tijelima Evropske unije; analizira uslove i mogućnosti poslovanja i pokreće inicijative za donošenje zakona i drugih propisa iz oblasti privrede u cilju unapređenja poslovnog ambijenta; doprinosi unapređenju razvoja preduzetništva; pruža podršku privredi u ispunjavanju obaveza koje proizilaze iz partnerstva sa Evropskom unijom i učestvuje u harmonizovanju zakonodavstva sa propisima Evropske unije; realizuje projekte Evropske unije važne za ekonomski razvoj; promoviše privredne potencijale i privlači strane investicije, organizovanjem poslovnih foruma i nastupa na sajmovima, izdavanjem promotivnih publikacija i kataloga, prezentovanjem privrede posredstvom interneta i drugim promotivnim aktivnostima; uspostavlja i unapređuje ekonomsku saradnju privrede sa inostranstvom; pruža podršku članovima u ostvarivanju njihovih interesa u inostranstvu; realizuje projekte za potrebe privrede i izdaje uvjerenja, potvrde i druge javne isprave (član 12. al.1., 2., 5., 6., 7., 9., 10., 11., 20. i 23. Zakona). Privredna komora sarađuje sa drugim privrednim komorama, međunarodnim komorskim asocijacijama i međunarodnim organizacijama čija su područja djelovanja vezana za ostvarivanje ciljeva Privredne komore i zastupa interese privrede u međunarodnim asocijacijama i organizacijama (član 15. Zakona). Osporenim odredbama člana 9. st. 1. i 2. Zakona propisano je da su članovi Privredne komore sva privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici upisani u CRPS-a i da privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici koji obavljaju poslovnu djelatnost na teritoriji Crne Gore postaju članovi Privredne komore danom upisa u CRPS-a, po automatizmu.

6.2. Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac osporenim odredbama člana 9. st. 1. i 2. Zakona nije prekoračio svoja ovlaštenja.

6.2.1. Određivanjem Privredne komore kao posebnog oblika interesnog organizovanja privrednih društava, preduzetnika i drugih oblika organizovanja koji obavljaju privrednu djelatnost, kao i položaja njenih subjekata kao članova Komore, zakonodavac je, po ocjeni Ustavnog suda, uređio prava i obaveze tih subjekata, u okviru Ustavom utvrđenog ovlaštenja da uređuje pitanja od interesa za Crnu Goru. Budući da Zakon, Privrednu komoru određuje kao samostalnu, poslovnu, stručnu i interesnu organizaciju, nezavisnu u svom radu, odnosno pravno lice, koje između ostalog: *“formuliše, usaglašava, zastupa i štiti zajedničke interese svojih članova pred nadležnim državnim organima i institucijama u uređenju privrednog sistema i definisanju mjera ekonomske politike, kao i pred organima i tijelima Evropske unije; analizira uslove i mogućnosti*

poslovanja i pokreće inicijative za donošenje zakona i drugih propisa iz oblasti privrede u cilju unapređenja poslovnog ambijenta" (član 2., 3. i član 12. al. 1. i 2. Zakona), Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac nije prekoračio svoja ovlaštenja za uređivanje ovog pitanja. Ustavni sud je, takođe, ocijenio da je zakonodavac bio ovlašten da, u cilju preovlađujućeg javnog interesa (*podsticanje privredne aktivnosti i ravnomjernog ekonomskog razvoja Crne Gore, sprovođenja aktivnosti na unapređenju poslovnog ambijenta i konkurentnosti privrede u cjelini, promocije privrednih potencijala i privlačenje stranih investicija i realizacija projekata Evropske unije važne za ekonomski razvoj*), osporenim odredbama člana 9. st. 1. i 2. Zakona propiše da sva privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici upisani u CRPS-a, i koji obavljaju poslovnu djelatnost na teritoriji Crne Gore, postaju članovi Privredne komore danom upisa u CRPS-a, po automatizmu. Pored toga, Ustavni sud je ocijenio da je Privrednoj komori, odredbom člana 12. alineja 23. Zakona (*„izdaje uvjerenja, potvrde i druge javne isprave“*) i odredbom člana 13. Zakona (*„Privredna komora izdaje uvjerenja, potvrde i druge isprave o činjenicama o kojima vodi evidenciju kao i u drugim slučajevima u skladu sa propisima i da uvjerenja i potvrde iz stava 1. ovog člana imaju svojstvo javnih isprava“*), vršenje javnih ovlaštenja povjereno na način koji je u saglasnosti s odredbom člana 112. stav 1. Ustava, kojom je propisano da se pojedini poslovi državne uprave mogu zakonom prenijeti na lokalnu samoupravu ili drugo pravno lice.

6.2.2. Osporeno zakonsko rješenje, koje za privredne subjekte, *ex lege*, propisuje obavezu učlanjenja po automatizmu u Privrednu komoru Crne Gore, po nalaženju Ustavnog suda je utemeljeno na objektivnom i razumnom opravdanju (*justification test*) i ima legitiman cilj - *„podsticanje privredne aktivnosti zasnovane na slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva i konkurenciji, i njihovoj odgovornosti za preuzete obaveze u pravnom prometu“* (član 4. stav 3. Zakona). Takođe, zakonodavac je osporenim odredbama člana 9. st. 1. i 2. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, uspostavio razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići.

6.3. Osporenim odredbama člana 9. st. 1. i 2. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, zakonodavac nije povrijedio ni odredbe člana 8. stav 1., Ustava i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

6.3.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu, ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda, iako diskriminatorske osnove nijesu *expressis verbis* navedene u Ustavu. Određenje diskriminacije, kao i diskriminatorske osnove u crnogorskom pravu sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije¹⁰⁸ i obuhvataju sve diskriminatorske osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije. U tom smislu, odredbama člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije propisano je da je diskriminacija svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se, pored ostalog, zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, (...), kao i drugim ličnim svojstvima i da neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od prethodno navedenih osnova.

6.3.2. Načelo zabrane diskriminacije (*principle of non-discrimination*) i načelo jednakosti (*principle of equality*) sadržana su i u svim osnovnim međunarodnim i regionalnim instrumentima o ljudskim pravima. Evropska konvencija, u odredbama člana 14., sadrži akcesornu zabranu diskriminacije (koja se odnosi samo na prava zaštićena Evropskom konvencijom), po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Za razliku od člana 14. Evropske konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj Konvenciji, član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju je »samostalna« odredba (*»free standing«* provision), koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga »u uživanju svih prava određenih zakonom« po bilo kojoj diskriminatorskoj osnovi. Evropski sud za ljudska prava je u svojim presudama, u skladu sa formulacijom »drugi status«, ustanovio i druge diskriminatorske osnove, koje nijesu konačne. U kategoriju »drugi status«, u suštini, spada sve ono drugo što nije već navedeno u članu 14. Evropske konvencije. Član 14. Konvencije i član 1. Protokola broj

108 »Službeni list Crne Gore«, br. 46/10., 18/14. i 42/17.

12. uz Konvenciju komplementarni su mehanizmi konvencijske zaštite u području zabrane diskriminacije, koji se međusobno upotpunjuju.

6.3.3. Evropski sud za ljudska prava je u svojim presudama¹⁰⁹ izrazio stav o značenju načela zabrane diskriminacije, iz kojih proizilazi da Evropski sud diskriminaciju označava kao različit tretman istih ili sličnih slučajeva, kada za to nema razumnog i objektivnog opravdanja, odnosno ako ne postoji legitiman cilj kome se teži, ili ne postoji srazmjera (proporcionalnost) između cilja i načina na koji se ovaj legitiman cilj želi postići. Prema praksi Evropskog suda, analiza načela (ne) diskriminacije upućuje na potrebu istraživanja tri uslova da bi se utvrdilo da li je ovo načelo povrijeđeno. Prvi uslov za postojanje diskriminacije jeste postojanje sličnih, odnosno uporedivih činjeničnih situacija i jednakog ili različitog postupanja. Drugi uslov jeste da se razlika u pravnom postupanju vrši na osnovu određene statusne pripadnosti pojedinca, odnosno da pojedinac treba da bude žrtva manje povoljnog tretmana zbog svoje statusne pripadnosti. Treći uslov je ispitivanje da li je različito pravno postupanje u sličnim činjeničnim okolnostima, odnosno jednako postupanje u značajno različitim okolnostima, razumno i opravdano.

6.3.4. U konkretnom slučaju podnosilac inicijative nije obrazložio navodni osnov diskriminacije članova drugih poslovnih udruženja, tj. svojstvo (rasa, boja kože, pol, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovina, rođenje ili neka druga osobina) po kojemu su diskriminirani u odnosu na adresate Zakona iz osporenih odredba člana 9. st. 1. i 2. Zakona. Ustavni sud je, stoga, ocijenio da s aspekta diskriminacije nije potrebno posebno ispitivati navedeni navod, kao i da se među članovima Privredne komore (privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici upisani u CRPS-a, i koji obavljaju poslovnu djelatnost na teritoriji Crne Gore) na koje se odnose osporene odredbe člana 9. st. 1. i 2. Zakona, ne pravi bilo kakvo razlikovanje po ličnim svojstvima. U normativnom smislu, po ocjeni Ustavnog suda, među njima nema diskriminacije.

6.4. Osporene odredbe člana 9. st.1 . i 2. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, ne mogu se dovesti u pitanje ni u odnosu na ustavno načelo o slobodi udruživanja, iz odredaba člana 53. st. 1. i 2. Ustava.

6.4.1. Odredbama člana 53. st. 1. 2. Ustava propisano je da se jemči sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa i da se niko ne može prisiliti da bude član nekog udruženja. Istovremeno sloboda udruživanja, uključuje i slobodu ne-udruživanja, odnosno slobodu građana da ne pristupaju određenom udruženju (*freedom not to associate*). Ta sloboda ogleda se u pravu građana da slobodno osnivaju politička, sindikalna i druga udruženja (tzv. nevladine organizacije itd.), slobodno se uključuju u njih i iz njih slobodno istupaju. Takva udruženja, kao institucije utemeljene na dobrovoljnom članskom osnovu, nastaju i prestaju voljom građana, po pravilu nemaju propisano vrijeme trajanja, a na njih država ne prenosi javna ovlaštenja. Jemstvo slobode udruživanja, propisano odredbama člana 53. st. 1. i 2. Ustava, odnosi se na ta udruženja građana, što znači da nikome (pa ni zakonodavcu) nije dopušteno ograničavati pravo građana na slobodno osnivanje takvih udruženja i slobodno udruživanje. Međutim, u pravnom poretku postoje i određene institucije javnog prava, čiji se članovi u njih ne udružuju u ulozi "građana", već pripadnika određene struke. Takve institucije svoju djelatnost obavljaju na osnovu posebnog zakonskog ovlašćenja, a na njih država, po pravilu prenosi i javna ovlašćenja. Ustavni sud ukazuje da je u tom smislu, odredbama člana 3. i 5. Zakona o Privrednoj komori Crne Gore, ustanovljeno da Privredna komora, kao samostalna, poslovna, stručna i interesna organizacija nezavisna u svom radu, vrši poslove utvrđene ovim zakonom i Statutom, koji, po ocjeni Ustavnog suda, doprinose opštem interesu, kao i poslove koji su u skladu sa zakonima i drugim aktima prenijeti ili povjereni na vršenje kao javna ovlašćenja, kao što je izdavanje uvjerenja, potvrda i drugih javnih isprava, propisano odredbom člana 12. alineja 23. Zakona. Polazeći od navedenog, Ustavni sud je ocijenio da Privredna komora ne predstavlja udruženje, iz odredbe člana 53. stav 1. Ustava, već oblik organizacije javnog prava, i da se obaveznim udruživanjem privrednih subjekata u Privrednu komoru ne ograničava pravo na slobodu udruživanja (*političkog, sindikalnog i drugog udruživanja*) u smislu te odredbe Ustava. Po nalaženju Ustavnog, suda članovi komore, koji *ex lege* postaju članovi na osnovu osporenih odredaba člana 9. st. 1. i 2. Zakona, mogu istovremeno biti i članovi udruženja čiji je osnov dobrovoljno udruživanje i sloboda njihovog izbora, odnosno da se, po ocjeni Ustavnog suda, odredbe člana 53. Ustava ne odnose na privredne subjekte iz osporenih odredaba člana 9. st. 1. i 2. Zakona, već na građane, kojima se jemči sloboda udruživanja (političkog, sindikalnog i drugog udruživanja).

¹⁰⁹ Predmet *Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (presuda, od 28. maja 1985. godine, zahtjevi br. 9214/80., 9473/81. i 9474/81.) i *Belgijski jezički slučaj* (presuda, od 23. jula 1968. godine, serija A, broj 6).

6.4.2. Ustavni sud ukazuje da i prema tumačenju Evropskog suda za ljudska prava član 11. Evropske konvencije, koji jemči slobodu udruživanja, ne obuhvata tzv. udruženja javnog prava (ljekarske, advokatske, privredne i sl. komore), u koja se obavezno udružuju pripadnici određenih zanimanja, odnosno profesija, koja su osnovana nekim javnopravnim aktom, imaju javna ovlašćenja, a osnovni cilj im nije promovisanje privatnih interesa članova.

6.4.3. U predmetu *Le Compte, Van Leuven i de Meyere protiv Belgije*,¹¹⁰ Evropski sud je uspostavio tri kriterijuma da bi odredio značenje riječi "udruženje": porijeklo, cilj i sredstva organizacije (u pitanju je bila organizacija *Ordre des medecines*). U tom smislu, Evropski sud je konstatovao da navedena belgijska organizacija nije osnovana od strane pojedinaca, već od strane zakonodavnih tijela, da ona ostaje integrisana u okviru državnih struktura, da teži cilju koji je u opštem interesu (zaštita zdravlja) vršeći određeni oblik javne kontrole nad medicinskom praksom, da su joj zakonom data administrativna, regulativna i disciplinska ovlašćenja, koja ne spadaju u oblast opšteg prava, te da ne može biti smatrana udruženjem u smislu člana 11. Evropske konvencije:

"64. Sud prvo zapaža da je belgijsko Udruženje ljekara javno-pravna institucija. Ono nije osnovano od strane pojedinaca, nego zakonom: ta institucija je ostala sastavni dio državne strukture i sudije koje se nalaze u većini njenih organa imenovane su od strane Krune. Cilj te institucije je od opšteg interesa, a to je zaštita zdravlja, što se provodi u skladu sa relevantnim zakonodavstvom kroz oblik kontrole nad medicinskom praksom (...).

65. Uzevši u obzir sve ove faktore zajedno, Udruženje ljekara se ne može smatrati udruženjem u smislu člana 11. Međutim, postoji još jedan dodatni zahtjev: ukoliko se ne želi uzrokovati povreda prava, uspostavljanja Udruženje ljekara od strane Belgije ne smije spriječiti ljekare sa privatnom praksom da formiraju ili se uključuju u profesionalna udruženja. (...)"

6.5. Navod podnosioca inicijative da se osporenim odredbama člana 9. st. 1. i 2. Zakona ograničava pravo na slobodu preduzetništva, zajemčeno odredbom člana 59. stav 1. Ustava, Ustavni sud je ocijenio neosnovanim. Naime, propisivanje osporenim odredbama člana 9 st. 1. i 2. Zakona da privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici koji obavljaju poslovnu djelatnost na teritoriji Crne Gore postaju članovi Privredne komore danom upisa u CRPS-a, po automatizmu, ne ograničavaju se sloboda preduzetništva garantovana odredbom člana 59. stav 1. Ustava, odnosno privređivanja, jer Privredna komora ne učestvuje u pravnom prometu ni u svoje ime ni u ime svojih članova, već saglasno odredbama člana 12. Zakona, formuliše, usaglašava, zastupa i štiti zajedničke interese svojih članova (...).

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 10/18 od 29. januara 2019. godine.

110 Presuda od 23. juna 1981. godine, predstavke br. 6878/75; 7238/75.

Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru

Zakonodavac je slobodan da se opredijeli na koji način će urediti pitanje ostvarivanja prava na odgovarajuću zaradu za pojedine kategorije zaposlenih u javnom sektoru, odnosno da li će ostvarivanje ovog prava urediti jednim ili sa više zakona.

Osporeni Zakon ne sadrži diskriminatorska ograničenja po bilo kojem diskriminatorskom osnovu, u odnosu na Ustav Crne Gore, niti u smislu u kojem Evropski sud za ljudska prava tumači diskriminaciju, jer se njime ne pravi bilo kakvo razlikovanje lica zaposlenih „u Centralnoj banci Crne Gore...“, po osnovu bilo kog ličnog svojstva prilikom ostvarivanja prava na zaradu.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

RJEŠENJE

NE PRIHVATAJU SE inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 2. stav 1. tačka 3., člana 10. stav 2., člana 17. st. 3. i 5., člana 24. stav 2., člana 25., člana 26. stav 2., člana 31. stav 4., člana 35. stav 4. i člana 41. Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru („Službeni list Crne Gore“, br. 16/16., 83/16., 21/17., 42/17., 12/18. i 42/18.).

Obrazloženje

1. Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost i Fond za zaštitu depozita, u Podgorici, podnijeli su inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 2. stav 1. tačka 3., člana 10. stav 2., člana 17. st. 3. i 5., člana 24. stav 2., člana 25., člana 26. stav 2., člana 31. stav 4., člana 35. stav 4. i člana 41. Zakona, označenog u izreci.

1.1. U inicijativi Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost navedeno je: da je zakonodavac osporenim odredbama člana 2. stav 1. tačka 3., člana 10. stav 2., člana 17. st. 3. i 5., člana 24. stav 2., člana 25., člana 26. stav 2., člana 31. stav 4. i člana 35. stav 4. Zakona, suprotno odredbama člana 9. Ustava i Direktive 2002/21/EC o zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacione mreže i usluge, uredio pitanja regulatornih tijela i na taj način doveo u pitanje njihovu nezavisnost i nepristrasnost u pogledu donošenja odluka, kao i da osporena odredba člana 41. Zakona nije u skladu s ustavnim principom o zabrani diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu, iz odredbe člana 8. stav 1. Ustava, jer je zakonodavac tom odredbom Zakona zaposlene u regulatornim tijelima i organima državne uprave, koji su adresati Zakona, doveo u diskriminatoran položaj u odnosu na zaposlene u pojedinim tijelima, organima i privrednim društvima čiji je osnivač država, na koje se taj zakon ne primjenjuje.

1.1.1. U inicijativi Fonda za zaštitu depozita, između ostalog, navedeno je: da osporene odredbe člana 2. stav 1. tačka 3., člana 10. stav 2., člana 17. st. 3. i 5., člana 24. stav 2., člana 25., člana 26. stav 2., člana 31. stav 4. i člana 41. Zakona nijesu u saglasnosti s pravnom regulativom Evropske unije, jer je tim odredbama uređeno pitanje zarada zaposlenih u Fondu za zaštitu depozita, čime je narušena samostalnost osiguravača depozita; da je osporenim odredbom člana 41. Zakona zakonodavac povrijedio ustavni princip o zabrani diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu, iz odredbe člana 8. stav 1. Ustava, jer je Fond za zaštitu depozita diskriminisan u odnosu na druge subjekte na koje se ne odnosi ta odredba Zakona, kao i da je Fond za zaštitu depozita u potpunosti saglasan sa navodima iz inicijative za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba Zakona koju je Ustavnom sudu podnijela Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost.

1.2. Ustavni sud je, saglasno odredbama člana 50. Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore¹¹¹, radi racionalnosti i vođenja jedinstvenog postupka i odlučivanja spojio podneske, jer se inicijativama podnosilaca, osporavaju odredbe istog akta i istog donosioca.

¹¹¹ „Službeni list Crne Gore“, broj 7/16.

2. Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore nijesu dostavile odgovor, odnosno mišljenje na navode sadržane u inicijativi.

3. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

“Član 2. stav 1. tačka 3.

Zaposleni u javnom sektoru, u smislu ovog zakona, je:

3) zaposleni u nezavisnom ili regulatornom tijelu osnovanom u skladu sa zakonom.

Član 7. stav 2.

Sredstva za zarade, naknade zarada i druga primanja zaposlenih kod nezavisnih i regulatornih tijela i kod pravnih lica iz člana 2. stav 1. tač. 5. i 6. ovog zakona, obezbjeđuju se iz njihovih prihoda.

Član 10. stav 2.

Pravna lica iz člana 2. stav 1. tač. 3., 5. i 6. ovog zakona, koja su u prethodnoj godini ostvarila gubitak u poslovanju dužna su da smanje ukupan fond zarada za 10% u prvoj godini i dodatno 5% u narednoj kalendarskoj godini.

Član 17. st. 3. i 5.

Radna mjesta, način ostvarivanja prava i iznos dodatka iz stava 1. ovog člana za zaposlene u nezavisnim i regulatornim tijelima i pravnim licima iz člana 2. stav 1. tač. 5. i 6. ovog zakona, utvrđuju se aktom nadležnog organa ovih pravnih lica.

Dodatak na zaradu iz stava 1. ovog člana ne može ostvariti zaposleni iz člana 22. stav 1. ovog zakona raspoređen u grupe poslova A, B i C i lica izabrana, imenovana ili postavljena kod pravnih lica, organa i službi iz člana 2 stav 1 tač. 2., 3., 4., 5., 6. i 8. ovog zakona.

Član 24. stav 2.

Zarade zaposlenih i rukovodećih lica u tijelu iz člana 2. stav 1. tačka 3. ovog zakona utvrđuju se u okviru Grupe poslova B, C i D, a ne više od Podgrupe B 4 iz člana 22. stav 1. ovog zakona.

Član 25.

Zaposleni kod pravnih lica iz člana 2. stav 1. tač. 3., 5. i 6. ovog zakona, koji ostvaruju sopstvene prihode u skladu sa zakonom, za izuzetne rezultate i kvalitet rada, kojima doprinese uvećanju prihoda najmanje 20% u odnosu na prethodnu godinu ili umanjuju rashoda najmanje 20% u odnosu na prethodnu godinu, može iz sopstvenih prihoda ostvariti godišnju nagradu u iznosu od jedne do pet prosječnih neto zarada u tom pravnom licu, u skladu sa kolektivnim ugovorom ili drugim aktom.

Član 26. stav 2.

Druge naknade, u smislu stava 1. ovog člana, su naknade za članstvo u komisiji, savjetu i radnom tijelu, koje obrazuje državni organ, organ državne uprave, organ lokalne uprave i lokalne samouprave, nezavisno i regulatorno tijelo i pravna lica iz člana 2. stav 1. tač. 4., 5. i 6. ovog zakona.

Član 31. stav 4.

Rješenje o zaradi zaposlenog iz člana 2. stav 1. tač. 3., 4., 5. i 6. ovog zakona donosi lice koje rukovodi tim pravnim licem.

Član 35. stav 4.

Rješenje o naknadama i drugim primanjima za zaposlenog iz člana 2. stav 1. tač. 3., 4., 5. i 6. ovog zakona donosi lice koje rukovodi tim pravnim licem.

Član 41.

Odredbe ovog zakona ne odnose se na zaposlene u Centralnoj banci Crne Gore, nezavisnom pravnom licu čiji je osnivač država ili vrši javna ovlašćenja, a koje se pretežno finansira iz sredstava međunarodnih organizacija, Crvenom krstu Crne Gore, zaposlene u privrednom društvu kod kojih je ugovorom o dokapitalizaciji sa stranim pravnim licem uređeno pitanje zarada, zaposlene u privrednom društvu čiji je osnivač država a koje se bavi finansijskom - kreditnom djelatnošću u cilju podsticanja privrednog razvoja Crne Gore i zaposlene u privrednom društvu čiji je osnivač država odnosno lokalna samouprava ili je u većinskom vlasništvu države odnosno lokalne samouprave a ostvaruje dobit u poslovanju i uredno izmiruje sve svoje obaveze.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 2. stav 1. tačka 3., člana 10. stav 2., člana 17. st. 3. i 5., člana 24. stav 2., člana 25., člana 26. stav 2., člana 31. stav 4., člana 35. stav 4. i člana 41. Zakona, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sledećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 9.

Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Član 11. st. 1. i 2.

Vlast je uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud.

Član 16. tač. 4. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

- 1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 5) druga pitanja od interesa za Crnu.

Član 64. stav 1.

Zaposleni imaju pravo na odgovarajuću zaradu.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima“.

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (“Službeni list SCG-Međunarodni ugovori”, br. 9/03. i 5/05.):

“Član 14.

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.”

Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju:

“Član 1.

Opšta zabrana diskriminacije

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.”

Zakona o ratifikaciji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i Crne Gore, s druge strane (“Službeni list Crne Gore”, broj 7/07.):

„Član 8. stav 1.

Pridruživanje će se postepeno odvijati i biće u potpunosti ostvareno u toku tranzicionog perioda od najviše 5 godina.

Član 72. tačka 1.

Ugovorne strane potvrđuju važnost usklađivanja postojećeg zakonodavstva u Crnoj Gori sa zakonodavstvom Zajednice, kao i njegovog efikasnog sprovođenja. Crna Gora će nastojati da osigura postepeno usklađivanje svojih postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnim propisima Zajednice *acquis*. Crna Gora će osigurati adekvatnu implementaciju i sprovođenje postojećeg i budućeg zakonodavstva.

Član 91.

Bankarstvo, osiguranje i druge finansijske usluge

Saradnja između Crne Gore i Zajednice će se fokusirati na prioritetne oblasti povezane sa *acquis*-em Zajednice u oblastima bankarstva, osiguranja i finansijskih usluga. Ugovorne strane će sarađivati u cilju uspostavljanja i razvijanja odgovarajućeg okvira za podsticanje sektora bankarstva, osiguranja i finansijskih usluga u Crnoj Gori baziranog na korektnoj konkurentskoj praksi i koji će obezbijediti neophodan manevarski prostor.

Član 106.

Mreže i usluge elektronske komunikacije

Saradnja će se prvenstveno fokusirati na prioritetne oblasti povezane sa *acquis*-em Zajednice u ovoj oblasti. Ugovorne strane će, naročito, jačati saradnju u oblasti mreža elektronske komunikacije i srodnih usluga, s krajnjim ciljem usvajanja *acquis*-a Zajednice u ovom sektoru od strane Crne Gore, tri godine nakon stupanja na snagu ovog sporazuma.”

Direktive 2002/21/EZ o zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacione mreže i usluge (“Službeni list Evropske unije” - L 108/33., od 7. marta 2002. godine):

“Preambula

Tačka 11.

U skladu s načelom razdvajanja regulatornih i operativnih funkcija, države članice trebaju osigurati nezavisnost državnog regulatornog tijela ili regulatornih tijela s ciljem osiguranja nepristranosti njihovih odluka. Ovaj zahtjev za nezavisnošću ne dovodi u pitanje institucionalnu autonomiju i ustavne obveze država članica ili načelo neutralnosti u vezi s propisima u državama članicama kojima se regulišu vlasnička prava utvrđena članom 295. Ugovora. Državna regulatorna tijela trebaju imati na raspolaganju sve potrebne resurse, u smislu osoblja, stručnjaka i novčanih sredstava za obavljanje svojih poslova.

Član 3. tač. 2. i 3.

Države članice jamče nezavisnost državnih regulatornih tijela i osiguravaju njihovu pravnu odvojenost i operativnu nezavisnost o svim organizacijama koje pružaju elektronske komunikacione mreže, opreme ili usluge. Države članice koje su zadržale vlasništvo ili kontrolu nad preduzećima koja pružaju elektronske komunikacione mreže i/ili usluge osiguravaju djelotvorno strukturalno odvajanje regulatorne funkcije od djelatnosti koje se tiču vlasništva ili nadzora.

Države članice osiguravaju da regulatorno tijelo koristi svoja ovlaštenja na nepristrasan i transparentan način.”

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava, koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2. i član 145. Ustava) i podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi ovlaštenje zakonodavca da uredi način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje, pa i prava na zaradu i druga pitanja u vezi sa radom, ne zadirući u suštinu zajemčenog prava. Pravo na odgovarajuću zaradu zaposlenih je jedno od Ustavom zajemčenih ljudskih prava i sloboda (član 64. stav 1. Ustava). Ustav, međutim, ne uređuje način i postupak njegovog ostvarivanja, već daje ovlaštenje zakonodavcu da, uz poštovanje ustavnih principa uredi način njihovog ostvarivanja. Zakonodavac je ovlašten da samostalno odabere i uredi normativni okvir, odnosno zakonodavni model utvrđivanja i ostvarivanja prava na zaradu, naknade zarade i drugih primanja zaposlenih u javnom sektoru i da ova prava eventualno izmijeni, radi zaštite individualnih, društvenih i državnih interesa i cilja koji se želi postići zakonom, kao i da odredi krug lica na koje se zakon odnosi. Pri uređivanju tih odnosa, zakonodavac je dužan uvažiti granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju, to su ustavni principi o zabrani diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 8. stav 1. i člana 145. Ustava.

6.1. Saglasno navedenim ustavnim ovlaštenjima Skupština Crne Gore je donijela Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru¹¹², kao sistemski u ovoj oblasti, kojim je uredila pitanja načina utvrđivanja i ostvarivanja prava na zaradu, naknadu zarade i druga primanja zaposlenih u javnom sektoru, način obezbjeđivanja sredstava i druga pitanja od značaja za ostvarivanje ovih prava (član 1.). Prema Zakonu zaposleni u javnom sektoru, između ostalog, je i zaposleni u nezavisnom ili regulatornom tijelu osnovanom u skladu sa zakonom (član 2. stav 1. tačka 3.). Sredstva za zarade, naknade zarada i druga primanja zaposlenih kod nezavisnih i regulatornih tijela (...) obezbjeđuju se iz njihovih prihoda (član 7. stav 2.). Pravna lica iz člana 2. stav 1. tač. 3., 5. i 6. ovog zakona, koja su u prethodnoj godini ostvarila gubitak u poslovanju dužna su da smanje ukupan fond zarada za 10% u prvoj godini i dodatno 5% u narednoj kalendarskoj godini (član 10. stav 2.). Odredbama člana 17. st. 3. i 5. i član 24. stav 2. Zakona propisano je da se radna mjesta, način ostvarivanja prava i iznos dodatka iz stava 1. ovog člana za zaposlene u nezavisnim i regulatornim tijelima utvrđuju aktom nadležnog organa tih tijela, a zarade zaposlenih i rukovodećih lica utvrđuju se u okviru Grupe poslova B, C i D, a ne više od Podgrupe B 4 iz člana 22. stav 1. ovog zakona. Zaposleni kod nezavisnih i regulatornih tijela koji ostvaruju sopstvene prihode u skladu sa zakonom, za izuzetne rezultate i kvalitet rada, kojima doprinese uvećanju prihoda najmanje 20% u odnosu na prethodnu godinu ili umanjeњу rashoda najmanje 20% u odnosu na prethodnu godinu, može iz sopstvenih prihoda ostvariti godišnju nagradu u iznosu od jedne do pet prosječnih neto zarada u tom pravnom licu, u skladu sa kolektivnim ugovorom ili drugim aktom (član 25.). Prema odredbi član 26. stav 2. Zakona druge naknade, u smislu tog zakona, su naknade za članstvo u komisiji, savjetu i radnom tijelu koje, pored ostalog, obrazuje i nezavisno i regulatorno tijelo. Rješenje o zaradi zaposlenog iz člana 2. stav 1. tač. 3., 4., 5. i 6. ovog zakona donosi lice koje rukovodi tim pravnim licem (član 31. stav 4.), dok rješenje o naknadama i drugim primanjima za zaposlenog iz člana 2. stav 1. tač. 3., 4., 5. i 6. ovog zakona donosi lice koje rukovodi tim pravnim licem (član 35. stav 4.). Odredbom člana 41. Zakona propisano je da se odredbe ovog zakona ne odnose na zaposlene u Centralnoj banci Crne Gore, nezavisnom pravnom licu čiji je osnivač država ili vrši javna ovlaštenja, a

112 Zakon je donijela Skupština Crne Gore 25. saziva, na sjednici drugog vanrednog zasjedanja u 2016. godini, dana 24. februara 2016. godine, na osnovu odredbe člana 82. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore i Amandmana IV stav 1. na Ustav Crne Gore. Zakon je objavljen u Službenom listu Crne Gore broj 16/16., stupio je na snagu 16. marta 2016. godine i primjenjuje se od istog datuma. Skupština je na osnovu istog ustavnog ovlaštenja donijela:
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koji je objavljen u Službenom listu Crne Gore broj 83/16., stupio je na snagu 31. decembra 2016. godine i primjenjuje se od 1. januara 2017. godine;
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koji je objavljen u Službenom listu Crne Gore broj 21/17, stupio je na snagu 31. decembra 2016. godine i primjenjuje se od istog datuma;
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koji je objavljen u Službenom listu Crne Gore broj 42/17., stupio je na snagu 30. juna 2017. godine i primjenjuje se od 1. jula 2017. godine;
Zakon o dopuni Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koji je objavljen u Službenom listu Crne Gore broj 12/18., stupio je na snagu 3. marta 2018. godine i primjenjuje se od istog datuma i
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koji je objavljen u Službenom listu Crne Gore broj 42/18., stupio je na snagu 29. juna 2018. godine i primjenjuje se od istog datuma.

koje se pretežno finansira iz sredstava međunarodnih organizacija, Crvenom krstu Crne Gore, zaposlene u privrednom društvu kod kojih je ugovorom o dokapitalizaciji sa stranim pravnom licem uređeno pitanje zarada, zaposlene u privrednom društvu čiji je osnivač država a koje se bavi finansijskom - kreditnom djelatnošću u cilju podsticanja privrednog razvoja Crne Gore i zaposlene u privrednom društvu čiji je osnivač država odnosno lokalna samouprava ili je u većinskom vlasništvu države odnosno lokalne samouprave a ostvaruje dobit u poslovanju i uredno izmiruje sve svoje obaveze.

7. Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac, osporenim odredbama člana 2. stav 1. tačka 3., člana 10. stav 2., člana 17. st. 3. i 5., člana 24. stav 2., člana 25., člana 26. stav 2., člana 31. stav 4., člana 35. stav 4. i člana 41. Zakona, nije prekoračio svoja ovlaštenja iz odredaba člana 16. tač. 1. i 5. i člana 64. stav 1. Ustava, niti je povrijedio ustavne principe na koje se inicijativama ukazuje.

7.1. Naime, s ustavnopravnog aspekta, nezavisna regulatorna tijela su poseban organizacioni oblik vršenja javnih ovlaštenja čiju mogućnost osnivanja u Crnoj Gori ne predviđaju ni Ustav, niti opšti propis, već se to pitanje uređuje propisima kojima se uređuju pojedine djelatnosti za koje je predviđeno osnivanje takvih tijela. Samostalna regulatorna tijela, u sistemu državnih organa u Crnoj Gori, su organizacioni oblici osnovani posebnim zakonima i nadležni da uređuju (regulišu) pojedine oblasti od posebnog društvenog interesa. Pravni položaj ovih tijela određen je zakonom, i to kao samostalnih, odnosno nezavisnih organa koji imaju svojstvo posebnih pravnih lica javnog prava i koji su kao takvi funkcionalno i finansijski nezavisni od državnih organa. Samostalnost i nezavisnost tih subjekata, po ocjeni Ustavnog suda, odnosi se isključivo na funkcije, odnosno poslove koje ti subjekti obavljaju, u skladu sa zakonom i nad čijim radom država vrši nadzor. Nezavisnost: formalna (*de jure*), odnosi se na propisana ovlaštenja, procedure i resurse kojima regulatorno tijelo raspolaže i određuje kroz pravne akte, prije svega odgovarajući zakon i statut agencije. Institucionalna nezavisnost, u tom smislu, podrazumijeva da organ, koji ima navedeni status, ne postupa po uputstvima ni vlade ni parlamenta, funkcionalna nezavisnost - da organ pri vršenju svojih poslova ima neograničeno pravo da koristi sve pravne instrumente, personalna - nezavisnost u odnosu na druge državne organe, dok se finansijska odnosi na pitanje obezbjeđivanja finansijskih sredstava.

7.1.1. U tom smislu, iz odredaba člana 9. st. 1. i 2. i člana 23. Zakona o elektronskim komunikacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 40/13. i 2/17.)¹¹³ i člana 10. stav 1., člana 21. stav 4. i člana 23. stav 1. Zakona o zaštiti depozita ("Službeni list Crne Gore", br. 44/10. i 47/15.)¹¹⁴ proizilazi da su Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost i Fond za zaštitu depozita su pravna lica sa posebnim organizacionim oblikom vršenja javnih ovlaštenja, čije osnivanje u Crnoj Gori ne predviđa Ustav, već se to pitanje uređuje zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti za čije vršenje se osnivaju takvi subjekti. U konkretnom slučaju, Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost i Fond za zaštitu depozita su pravna lica osnovana posebnim zakonima. Njihov pravni položaj određen je tim zakonima, kao i njihovo finansiranje, a njihova samostalnost, odnosno nezavisnost, po ocjeni Ustavnog suda, odnosi se isključivo na vršenje poslova koje obavljaju, u skladu sa zakonom.

7.2. Pravo na odgovarajuću zaradu zaposlenih je jedno od Ustavom zajamčenih ljudskih prava i sloboda (član 64. stav 1.). Ustav, međutim, ne uređuje način i postupak njegovog ostvarivanja, već daje ovlaštenje zakonodavcu da, uz poštovanje ustavnih principa, uredi način njihovog ostvarivanja. Polazeći od odredbe člana 64. stav 1. Ustava, Ustavni sud ocjenjuje da je zakonodavac slobodan da se opredijeli na koji način će urediti pitanje ostvarivanja prava na odgovarajuću zaradu za pojedine kategorije zaposlenih u javnom sektoru, odnosno da li će ostvarivanje ovog prava urediti jednim ili sa više zakona. Ustavni sud je, stoga, ocijenio da je zakonodavac bio ovlašten da Zakonom, čije su odredbe člana 2. stav 1. tačka 3., člana 10. stav 2., člana 17. st. 3. i 5., člana 24. stav 2., člana 25., člana 26. stav 2., člana 31. stav 4., člana 35. stav 4. i

113 "Agencija ima svojstvo pravnog lica. Skupština ima prava i obaveze osnivača Agencije (član 9. st. 1. i 2.); Predsjednik i članovi Savjeta, izvršni direktor i zaposleni u Agenciji prava i obaveze iz radnog odnosa ostvaruju u skladu sa opštim propisima o radu, ovim zakonom i opštim aktima Agencije (član 10.); Sredstva za rad Agencije obezbjeđuju se iz prihoda od: 1) naknada koje Agenciji plaćaju operatori na tržištu elektronskih komunikacija, a koje se koriste za vršenje poslova regulacije i nadzora tržišta 2) naknada koje se Agenciji plaćaju za korišćenje radio-frekvencija, brojeva i adresa; 3) ostalih naknada i drugih izvora, u skladu sa zakonom (član 24. stav 1.)."

114 "Fond je pravno lice sa pravima, obavezama i odgovornostima utvrđenim ovim zakonom i Statutom Fonda (član 10.); Za vrijeme trajanja mandata direktor Fonda ostvaruje prava iz radnog odnosa u Fondu, u skladu sa opštim propisima o radu (član 21. stav 4.); Statutom Fonda bliže se uređuje upravljanje Fondom, ovlaštenja direktora Fonda, postupak donošenja akata iz nadležnosti Fonda, unutrašnja organizacija, način poslovanja i druga pitanja u vezi sa radom Fonda (član 23. stav 1.); Sredstva Fonda se obezbjeđuju iz: 1) prihoda naplaćenih po osnovu početne premije; 2) prihoda naplaćenih po osnovu redovne premije; 3) prihoda od investiranja sredstava Fonda; 4) prihoda ostvarenih po osnovu obeštećenja Fonda u postupku stečaja; 5) donacija; 6) drugih prihoda u skladu sa zakonom. Ukoliko sredstva iz stava 1. ovog člana nijesu dovoljna da pokriju obaveze po osnovu zaštite depozita, Upravni odbor može odlučiti da se nedostajuća sredstva obezbijede: 1) naplatom vanredne premije; 2) uzimanjem pozajmica iz budžeta Crne Gore; 3) uzimanjem kredita od stranih banaka i finansijskih institucija; 4) izdavanjem hartija od vrijednosti (član 24.)"

člana 41. osporene, uredi način utvrđivanja i ostvarivanja prava na zaradu, naknadu zarade i drugih primanja, način obezbjeđivanja sredstava i druga pitanja od značaja za ostvarivanje tih prava za sve zaposlene u javnom sektoru, pa i za zaposlene u nezavisnom ili regulatornom tijelu osnovanom u skladu sa zakonom.

8. Ustavni sud je ocijenio da se osporena odredba člana 41. Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru¹¹⁵ ne može dovesti u pitanje u odnosu na načelo opšte zabrane diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu, iz odredbe člana 8. stav 1. Ustava, člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

8.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu, ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda. Bliže određenje diskriminacije, kao i moguće diskriminatorske osnove u crnogorskom pravu *expressis verbis* sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije¹¹⁶ i obuhvataju sve diskriminatorske osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije. U tom smislu, odredbama člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije propisano je da je diskriminacija svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se, pored ostalog, zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, (...), kao i drugim ličnim svojstvima i da neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od prethodno navedenih osnova. Iz načela jednakosti, garantovanog odredbom člana 17. stav 2. Ustava, za donosioca propisa, takođe, proizlazi obaveza zabrane proizvoljnog postupanja, odnosno obaveza strogog vezanja načelom srazmjernosti u slučaju različitog tretiranja lica ili grupe lica, po ličnim svojstvima, koja se nalaze u istoj ili sličnoj pravnoj ili činjeničnoj situaciji.

8.1.1. Načelo zabrane diskriminacije (*principle of non-discrimination*) i načelo jednakosti (*principle of equality*) sadržana su i u svim osnovnim međunarodnim i regionalnim instrumentima o ljudskim pravima.¹¹⁷ Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u odredbama člana 14., sadrži akcesornu zabranu diskriminacije (koja se odnosi samo na prava zaštićena Evropskom konvencijom), po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Za razliku od člana 14. Evropske konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj Konvenciji, član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju je »samostalna« odredba (*»free standing« provision*), koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga »u uživanju svih prava određenih zakonom« po bilo kojoj diskriminatorskoj osnovi. Evropski sud za ljudska prava je u svojim presudama, u skladu sa formulacijom »*drugi status*«, ustanovio i druge diskriminatorske osnove, koji nijesu konačni. U kategoriju »*drugi status*«, u suštini, spada sve ono drugo što nije već navedeno u članu 14. Konvencije. Član 14. Konvencije i član 1. Protokola broj 12. uz Konvenciju komplementarni su mehanizmi konvencijske zaštite u području zabrane diskriminacije koji se međusobno upotpunjuju.

8.1.2. Princip zabrane diskriminacije (nediskriminacija) Ustavom je, takođe, uspostavljen tako da zabranjuje da se, bez razloga, ono što je isto ili slično nejednako pravno tretira, odnosno da se ono što je bitno različito, tretira pravno jednako. Drugim riječima, jednako treba tretirati građane koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji, a one koji se nalaze u različitoj pravnoj situaciji, u ime jednakosti, različito. Princip nediskriminacije (jednakost) ne odnosi se samo na jednaki tretman jednakih slučajeva nego i na supstantivnu jednakost-nejednak tretman nejednakih slučajeva u proporciji sa njihovom nejednakošću. Postupati prema svima jednako znači jednako tretirati (i) nejednake, što je isto toliko štetno kao i nejednako

115 U obrazloženju Predloga Zakona navedeno je: »Potreba za donošenjem ovog zakona javila se usljed potrebe usklađivanja visine zarada u svim segmentima javnog sektora u skladu sa istim principima za funkcionere, zaposlene u (...) regulatornim agencijama i drugim institucijama i organima koje vrši javna ovlašćenja. Cilj ovog zakona, pored ostalog, jeste da se objedine zarade i naknade koje su propisane u drugim zakonima i ostalim aktima u jedan cjelovit sistem. Nadalje, cilj predloženih normi ovog propisa, pored ključnog usmjerenog uvođenja novog jedinstvenog koncepta za obračun zarada svih segmenata javnog sektora, jeste: bolja kontrola nad javnim sektorom i politikom zarada u javnom sektoru; korigovanje nejednakosti u zaradama zavisno od grane vlasti i usklađivanje nivoa zarada sa nivoom odgovornosti; povećanje transparentnosti sistema zarada; povećanje nivoa fiskalne odgovornosti.«

116 »Službeni list Crne Gore«, br. 46/10., 18/14. i 42/17.

117 Opšta deklaracija o ljudskim pravima UN-a (1948.), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima UN-a (1966.), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima UN-a (1966.), Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije UN-a (1966.), Evropska socijalna povelja (1961., izmijenjena 1996.) i dr.

tretirati jednake. Različito uređenje prava i obveza, međutim, smatrat će se diskriminatornim ako propisano razlikovanje nema objektivnog i razumnog opravdanja, odnosno ako se time ne ostvaruje legitimni cilj ili ako ne postoji srazmjernost između propisane zakonske mjere i cilja koji se nastoji postići.

8.2. Iz stavova Evropskog suda za ljudska prava izraženim u brojnim predmetima (*Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹¹⁸, *Hugh Jordan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹¹⁹, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*¹²⁰) proizilazi da Evropski sud diskriminaciju označava kao različit tretman istih ili sličnih slučajeva, kada za to nema razumnog i objektivnog opravdanja, odnosno ako ne postoji legitimni cilj kome se teži, ili ne postoji srazmjera (proporcionalnost) između cilja i načina na koji se ovaj legitimni cilj želi postići. Analiza načela jednakosti i nediskriminacije prema praksi Evropskog suda za ljudska prava upućuje na potrebu istraživanja tri uslova da bi se utvrdilo da li je ovo načelo povrijeđeno. Prvi uslov za postojanje diskriminacije jeste postojanje sličnih, odnosno uporedivih činjeničnih situacija i jednakog ili različitog postupanja. Drugi uslov jeste da se razlika u pravnom postupanju vrši na osnovu određene statusne pripadnosti pojedinca. Pojedinaac treba da bude žrtva manje povoljnog tretmana zbog svoje statusne pripadnosti. Treći uslov čini ispitivanje da li je različito pravno postupanje u sličnim činjeničnim okolnostima, odnosno jednako postupanje u značajno različitim okolnostima, razumno i opravdano. Različito pravno postupanje, prema shvatanju Evropskog suda, može se objektivno i razumno opravdati kad ima legitimni cilj i kad su sredstva koja se pri tom primjenjuju razumno srazmjerna legitimnom cilju koji se želi postići.

8.3. Polazeći od ustavnih i konvencijskih okvira i prakse Evropskog suda za ljudska prava, Ustavni sud je ocijenio da osporena odredba člana 41. Zakona ne sadrži diskriminatorska ograničenja po bilo kojem diskriminatorskom osnovu, u odnosu na Ustav Crne Gore, niti u smislu u kojem Evropski sud za ljudska prava tumači diskriminaciju, jer se njome ne pravi bilo kakvo razlikovanje lica zaposlenih: „u Centralnoj banci Crne Gore, nezavisnom pravnom licu čiji je osnivač država ili vrši javna ovlaštenja, a koje se pretežno finansira iz sredstava međunarodnih organizacija; Crvenom krstu Crne Gore; u privrednom društvu kod kojih je ugovorom o dokapitalizaciji sa stranim pravnim licem uređeno pitanje zarada; zaposlene u privrednom društvu čiji je osnivač država a koje se bavi finansijskom - kreditnom djelatnošću u cilju podsticanja privrednog razvoja Crne Gore i u privrednom društvu čiji je osnivač država odnosno lokalna samouprava ili je u većinskom vlasništvu države odnosno lokalne samouprave, a ostvaruje dobit u poslovanju i uredno izmiruje sve svoje obaveze“, po osnovu bilo kog ličnog svojstva prilikom ostvarivanja prava na zaradu, i u normativnom smislu, među njima nema diskriminacije. Ustavni sud je ocijenio da lica - adresati na koja se odnosi osporena odredba 41. Zakona, na koje podnosioci inicijative ukazuju, nijesu u uporedivoj pravnoj situaciji sa zaposlenima u nezavisnim ili regulatornim tijelima osnovanim u skladu sa zakonom, jer se radi o pravnim subjektima koji se nalaze u različitoj pravnoj situaciji i za ta lica je predviđen različit pravni režim ostvarivanja prava na zaradu. Pri tome, u konkretnom slučaju, podnosioci inicijative nijesu obrazložili navodni osnov diskriminacije zaposlenih u nezavisnom ili regulatornom tijelu osnovanom u skladu sa zakonom iz osporene odredbe člana 2. stav 1. tačka 3. Zakona, tj. svojstvo (rasa, boja kože, pol, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovina, rođenje ili neka druga osobina) po kojem su diskriminirani u odnosu na zaposlene iz osporene odredbe člana 41. Zakona. Ustavni sud, je stoga, ocijenio da s aspekta diskriminacije nije potrebno ispitivati navode o postojanju diskriminacije u tom dijelu.

9. Uvažavajući mogućnost interpretativnog dejstva evropskog prava, Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe člana 2. stav 1. tačka 3., člana 10. stav 2., člana 17. st. 3. i 5., člana 24. stav 2., člana 25., člana 26. stav 2., člana 31. stav 4., člana 35. stav 4. i člana 41. Zakona, nijesu u suprotnosti s tačkom 11. Preambule i odredbama člana 3. tač. 2. i 3. Direktive 2002/21/EC, od 7. marta 2002. godine, o zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacione mreže i usluge, na koje ukazuju podnosioci inicijative.

9.1. Naime, potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Crna Gora se, kao država kandidat, obavezala da prije ostvarivanja članstva u Evropskoj uniji uskladi svoj pravni poredak sa pravnim poretkom koji postoji u Evropskoj uniji, odnosno da prije članstva mora usvojiti *acquis communautaire*, dok je dinamika tog usklađivanja određena Nacionalnim programom za integraciju Crne Gore u Evropsku uniju. Za sprovođenje direktiva (u principu) potrebni su akti kojima se direktive prenose u domaći pravni poredak.

118 Plenarna sjednica, presuda od 28. maja 1985., zahtjevi br. 9214/80., 9473/81. i 9474/81.

119 Presuda od 4. maja 2001. god. ESLJP 2001-II1., zahtjev broj 24746/94.

120 Presuda od 22. decembra 2009. godine, aplikacije br. 27996/06. i 34836/06.

9.1.1. Iz tačke 11. Preambule i odredbe člana 3. tač. 2. i 3. Direktive 2002/21/ECo zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacione mreže i usluge proizilazi da se nezavisnost državnog regulatornog tijela, s ciljem osiguravanja nepristrasnosti njegovih odluka, odnosi na obavezu država članica da tim tijelima omogući raspolaganje potrebnim resursima u smislu osoblja, stručnog kadra i novčanih sredstava za obavljanje njihovih poslova u skladu sa zakonom, a ne da uređuju pitanje zarada zaposlenih u tim tijelima, samostalno. Polazeći od toga, Ustavni sud je navode podnosioca inicijative da je zakonodavac osporenim odredbama člana 2. stav 1. tačka 3., člana 10. stav 2., člana 17. st. 3. i 5., člana 24. stav 2., člana 25., člana 26. stav 2., člana 31. stav 4., člana 35. stav 4. i člana 41. Zakona *“doveo u pitanje nezavisnost regulatornih tijela prilikom donošenja odluka nezavisnom ili regulatornom tijelu osnovanom u skladu sa zakonom”*, ocijenio neosnovanim i da te odredbe Zakona nijesu u suprotnosti s tačkom 11. Preambule i odredbama člana 3. tač. 2. i 3. Direktive 2002/21/ECo zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacione mreže i usluge.

9.2. Polazeći od sadržine odredaba člana 12. Direktive 2002/21/ECo zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacione mreže i usluge kojima je propisano da: *“u slučajevima kad preduzeće koje pruža elektronske komunikacione mreže ima pravo, prema nacionalnom zakonodavstvu, instalirati opremu na, iznad ili ispod javnog ili privatnog vlasništva (...); zbog potrebe zaštite okoline, javnog zdravlja, (...) preduzeću onemogućen pristup održivim alternativama, države članice mogu propisati preduzeću koje upravlja elektronskom komunikacionom mrežom zajedničko korišćenje opreme ili vlasništva (uključujući kolokaciju) ili donijeti mjere za olakšanje koordinacije javnih radova (...)*, Ustavni sud je ocijenio da te odredbe Direktive nijesu relevantne za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba člana 2. stav 1. tačka 3., člana 10. stav 2., člana 17. st. 3. i 5., člana 24. stav 2., člana 25., člana 26. stav 2., člana 31. stav 4., člana 35. stav 4. i člana 41. Zakona, koje se odnose na regulatorno tijelo (Agenciju za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost), jer se osporena zakonska rješenja kojima, su uređena pitanja načina obezbjeđivanja sredstava i ostvarivanja zarada zaposlenih i u nezavisnom ili regulatornom tijelu osnovanom u skladu sa zakonom, ne mogu dovesti u vezu sa navedenim odredbama Direktive.

9.3. Pri tome Ustavni sud, saglasno odredbama člana 149. Ustava, nije nadležan da ocjenjuje da li je Zakonom, čije su odredbe osporene, trebalo propisati drugačija rješenja, kao ni cjelishodnost i opravdanost tih normativnih rješenja, jer su ta pitanja u domenu zakonodavne politike i u nadležnosti zakonodavca, niti je nadležan da ocjenjuje saglasnost tog zakona sa dokumentom „Osnovni principi za efikasnu zaštitu depozita”¹²¹, koji su donijele „Asocijacija fondova za zaštitu depozita”¹²² i „Bazelski komitet za superviziju banaka”¹²³. S ustavnopravnog aspekta Ustavni sud je nadležan samo za ocjenu saglasnosti konkretnog zakonskog rješenja sa mjerodavnim odredbama Ustava i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

10. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 8/16 i 25/16 od 28. marta 2019. godine.

121 „Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems”.

122 „IADI - International Association of Deposit Insurers”.

123 „BSCB - Basel Committee on Banking Supervision”.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Glavnom gradu

Zakonodavac nije prekoračio svoje ovlaštenje iz odredbe člana 16 tačka 4 Ustava kada je Zakonom, uređujući sistem lokalne samouprave, uredio i pitanja nadležnosti (ovlašćenja) skupštine opštine u okviru Glavnog grada da donosi budžet i završni račun budžeta, kao i način izbora organa tog oblika lokalne samouprave.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

RJEŠENJE

NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Glavnom gradu ("Službeni list Crne Gore", broj 2/16.), u dijelu na koji ukazuju podnosioci.

Obrazloženje

1. Dritan Abazović i Nikolla Camaj, iz Podgorice, podnijeli je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Zakona, označenog u izreci, navodeći: da su tim zakonom povrijeđeni ustavni principi o zabrani diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu, o jednakosti, bez obzira na lično ili neko drugo svojstvo i o jednakosti biračkog prava, iz odredaba člana 8. stav 1., člana 17. stav 2. i člana 45. stav 3. Ustava; da su građani koji imaju prebivalište u opštinama u okviru Glavnog grada dovedeni u privilegovan položaj u odnosu na građane koji imaju prebivalište u ostalim djelovima Glavnog grada; da se na taj način građanima gradskih opština daju veća izborna prava („dupli glas“), jer, pored prava glasa na izborima za odbornike u skupštini opštine u okviru Glavnog grada, ostvaruju pravo glasa i na izborima za odbornike u skupštini Glavnog grada Podgorice.

2. Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore nijesu dostavile odgovor, odnosno mišljenje na navode sadržane u inicijativi.

3. Osporenim Zakonom propisano je:

“Član 1.

U Zakonu o Glavnom gradu («Službeni list Republike Crne Gore», broj 65/05. i «Službeni list Crne Gore», br. 88/09., 72/10.), član 2. mijenja se i glasi:

«Glavni grad i opštine u okviru Glavnog grada obuhvataju teritoriju utvrđenu zakonom kojim se utvrđuje teritorijalna organizacija Crne Gore.»

(...)”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenog Zakona, u dijelu na koji ukazuju podnosioci inicijative, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njegove ustavnosti.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe:

Ustava Crne Gore:

“Član 5. stav 1.

Glavni grad Crne Gore je Podgorica.

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 16. tačka 4.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

4) sistem lokalne samouprave.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 22.

Jemči se pravo na lokalnu samoupravu.

Član 45. stav 3.

Biračko pravo je opšte i jednako.

Član 113.

U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Član 114.

Osnovni oblik lokalne samouprave je opština.

Mogu se osnivati i drugi oblici lokalne samouprave.

Član 115. stav 1.

Opština ima svojstvo pravnog lica.

Član 116. st. 3. i 4.

Opština se finansira iz sopstvenih prihoda i sredstava države.

Opština ima budžet.

Član 117.

Opština je samostalna u vršenju svojih nadležnosti.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima."

Evropske povelje o lokalnoj samoupravi („Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori“, broj 5/08.):

“Član 3.

Koncept lokalne samouprave

Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u zakonskim okvirima, uređuju i upravljaju značajnim dijelom javnih poslova iz svoje nadležnosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Ovo pravo će vršiti savjeti ili skupštine, sastavljeni od članova koji su slobodno izabrani tajnim glasanjem, na osnovu neposrednog, ravnopravnog i opšteg prava glasa, koji mogu imati izvršne organe koji su njima odgovorni. Ovom odredbom ni na koji način se ne otklanja mogućnost skupštine, referendumu ili bilo kog drugog oblika neposrednog učešća, tamo gdje su oni statutom dozvoljeni."

Član 9. stav 1.

Finansijska sredstva lokalnih vlasti

Lokalne vlasti imaju pravo, u okviru nacionalne ekonomske politike, na adekvatna finansijska sredstva kojima mogu slobodno da raspolazu u okviru svojih ovlašćenja."

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Službeni list SCG-Međunarodni ugovori", br. 9/03. i 5/05.):

"Član 14.

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje rođenje ili drugi status".

Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju:

"Član 1.

Opšta zabrana diskriminacije

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1."

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi: da se zakonom, u skladu s Ustavom, uređuje sistem lokalne samouprave; da se jemči pravo na lokalnu samoupravu; da građani u lokalnoj samoupravi odlučuju neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika; da pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima u interesu lokalnog stanovništva; da je osnovni oblik lokalne samouprave opština i da se mogu osnivati i drugi oblici lokalne samouprave; da opština ima svojstvo pravnog lica; da se opština finansira iz sopstvenih prihoda i sredstava

države i da ima budžet; da je opština samostalna u vršenju svojih nadležnosti; da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan s Ustavom i zakonom i da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i o saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom. Prema Ustavu, Podgorica je glavni grad Crne Gore, kao posebna teritorijalna jedinica u kojoj se, takođe, ostvaruje lokalna samouprava.

6.1. Saglasno navedenom ustavnom ovlašćenju da uređuje sistem lokalne samouprave (član 16. tačka 4. Ustava), Skupština Crne Gore je donijela Zakon o Glavnom gradu ("Službeni list Crne Gore", broj 65/05.). Zakonom su uređena pitanja načina ostvarivanja lokalne samouprave u Podgorici, kao Glavnom gradu i administrativnom centru Crne Gore (član 1.). Skupština Crne Gore je, na drugoj sjednici Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2010. godini, dana 8. decembra 2010. godine, donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Glavnom gradu, koji je objavljen u „Službenom listu Crne Gore“, broj 72/10. i stupio na snagu 8. decembra 2010. godine. Tim izmjenama i dopunama osnovnog teksta Zakona uređena su pitanja obuhvata teritorije Glavnog grada, njegovih organa i njihove nadležnosti, kao i pravnog statusa predsjednika skupštine gradske opštine i predsjednika gradske opštine.

6.1.1. Na sjednici Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2015. godini, dana 28. decembra 2015. godine, Skupština Crne Gore je donijela osporeni Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Glavnom gradu, koji je objavljen u „Službenom listu Crne Gore“, broj 2/16. godine, a stupio je na snagu 21. januara 2016. godine. Zakonom je izmijenjen i dopunjen Zakon o Glavnom gradu ("Službeni list Crne Gore", br. 65/05. i 72/10.), u dijelu koji se odnosi na poslove, organe, finansiranje gradskih opština u okviru Glavnog grada Podgorice, kao posebnih oblika lokalne samouprave i odnos njihovih organa s organima Glavnog grada. Odredbama osporenog Zakona, pored ostalog, propisano je: da gradska opština donosi budžet i završni račun budžeta; da su organi gradske opštine skupština opštine i predsjednik opštine i da skupštinu opštine biraju građani opštine na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog i neposrednog biračkog prava, u skladu sa zakonom (24. tačka 2., član 26. stav 1. i član 27. stav 1.).

7. Iz podnijete inicijative, u suštini, proizilazi da njeni podnosioci Zakon osporavaju s aspekta nadležnosti (ovlašćenja) gradske opštine u okviru Glavnog grada da donosi budžet i završni račun budžeta, kao i postupak izbora odbornika u skupštinu te opštine (zakonodavni model), jer se, po njihovom mišljenju, na taj način povrjeđuju ustavni principi: o zabrani diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu, o jednakosti, bez obzira na lično ili neko drugo svojstvo i o jednakosti biračkog prava (odredbe člana 8. stav 1., člana 17. stav 2. i člana 45. stav 3. Ustava). Naime, podnosioci inicijative smatraju da su građani koji imaju prebivalište u opštini u okviru Glavnog grada osporenim Zakonom dovedeni u privilegovan položaj u odnosu na građane koji imaju prebivalište u ostalim teritorijalnim djelovima Glavnog grada, prilikom ostvarivanja prava na lokalnu samoupravu (raspolaganje budžetom i izbor skupštine opštine).

7.1. Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac osporenim Zakonom, u dijelu na koji ukazuju podnosioci inicijative, nije prekoračio svoja ovlašćenja iz odredbe člana 16. stav 4. Ustava, niti je povrijedio ustavne principe na koje se ukazuje inicijativom.

7.1.1. Naime, pravo na lokalnu samoupravu jedno je od ljudskih prava koje je zajemčeno odredbom člana 22. Ustava. Prema Ustavu, zakonodavac je ovlašćen da uredi sistem lokalne samouprave i način njenog ostvarivanja u Glavnom gradu Podgorici, odnosno da ustanovi druge (posebne) oblike lokalne samouprave, pa i opštinu u okviru glavnog grada, kao oblik lokalne samouprave (član 5. stav 1., član 16. stav 4. i člana 114.). Polazeći od navedenih odredaba Ustava, Ustavni sud je ocijenio da je zakonodavac bio ovlašćen da, uređujući sistem lokalne samouprave, osporenim Zakonom, pored ostalog, uredi i pitanja nadležnosti (ovlašćenja) skupštine opštine u okviru Glavnog grada da donosi budžet i završni račun budžeta, kao i način izbora organa (skupštine opštine) tog oblika lokalne samouprave (24. tačka 2., član 26. stav 1. i član 27. stav 1.). Takvim propisivanjem, zakonodavac, po ocjeni Ustavnog suda, nije prekoračio svoja ovlašćenja iz odredbe člana 16. stav 4. Ustava.

7.1.2. Ustavni sud je ocijenio da je osporeni Zakon, u dijelu na koji ukazuju podnosioci inicijative, u saglasnosti i s principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, o konceptu lokalne samouprave i o pravu lokalnih vlasti na samostalno raspolaganje finansijskim sredstvima, kojima je utvrđeno da: *"lokalne vlasti imaju pravo i sposobnost da, u zakonskim okvirima, uređuju i upravljaju značajnim dijelom javnih poslova iz svoje nadležnosti i u interesu lokalnog stanovništva; da to pravo vrše savjeti ili skupštine, sastavljeni od članova*

koji su slobodno izabrani tajnim glasanjem, na osnovu neposrednog, ravnopravnog i opšteg prava glasa, koji mogu imati izvršne organe koji su njima odgovorni, čime se ni na koji način ne otklanja mogućnost skupštine, referenduma ili bilo kog drugog oblika neposrednog učešća, tamo gdje su oni statutom dozvoljeni (član 3.), kao i da lokalne vlasti imaju pravo, u okviru nacionalne ekonomske politike, na adekvatna finansijska sredstva kojima mogu slobodno da raspolažu u okviru svojih ovlašćenja (član 9. stav 1.)”.

8. Osporeni Zakon, u dijelu na koji ukazuju podnosioci inicijative, po ocjeni Ustavnog suda, ne može se dovesti u pitanje u odnosu na načelo opšte zabrane diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu i jednakosti pred zakonom, iz odredaba člana 8. stav 1., člana 17. stav 2. Ustava, člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

8.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu, ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda. Bliže određenje diskriminacije, kao i moguće diskriminatorne osnove u crnogorskom pravu *expressis verbis* sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije¹²⁴ i obuhvataju sve diskriminatorne osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije. U tom smislu, odredbama člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije propisano je da je diskriminacija svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se, pored ostalog, zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, (...), kao i drugim ličnim svojstvima i da neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od prethodno navedenih osnova. Iz načela jednakosti, garantovanog odredbom člana 17. stav 2. Ustava, za donosioca propisa, takođe, proizlazi obaveza zabrane proizvoljnog postupanja, odnosno obaveza strogog vezanja načelom srazmjernosti u slučaju različitog tretiranja lica ili grupe lica, po ličnim svojstvima, koja se nalaze u istoj ili sličnoj pravnoj ili činjeničnoj situaciji.

8.1.1. Načelo zabrane diskriminacije (*principle of non-discrimination*) i načelo jednakosti (*principle of equality*) sadržana su i u svim osnovnim međunarodnim i regionalnim instrumentima o ljudskim pravima.¹²⁵ Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u odredbama člana 14., sadrži akcesornu zabranu diskriminacije (koja se odnosi samo na prava zaštićena Evropskom konvencijom), po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Za razliku od člana 14. Evropske konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj Konvenciji, član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju je »samostalna« odredba (*»free standing« provision*), koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga »u uživanju svih prava određenih zakonom« po bilo kojoj diskriminatornoj osnovi. Evropski sud za ljudska prava je u svojim presudama, u skladu sa formulacijom »*drugi status*«, ustanovio i druge diskriminatorne osnove, koji nijesu konačni. U kategoriju »*drugi status*«, u suštini, spada sve ono drugo što nije već navedeno u članu 14. Evropske konvencije. Član 14. Evropske konvencije i član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju komplementarni su mehanizmi konvencijske zaštite u području zabrane diskriminacije koji se međusobno upotpunjuju.

8.1.2. Princip zabrane diskriminacije (nediskriminacija) Ustavom je, takođe, uspostavljen tako da zabranjuje da se, bez razloga, ono što je isto ili slično nejednako pravno tretira, odnosno da se ono što je bitno različito, tretira pravno jednako. Drugim riječima, jednako treba tretirati građane koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji, a one koji se nalaze u različitoj pravnoj situaciji, u ime jednakosti, različito. Princip nediskriminacije (jednakost) ne odnosi se samo na jednaki tretman jednakih slučajeva nego i na supstantivnu jednakost-nejednak tretman nejednakih slučajeva u proporciji sa njihovom nejednakošću. Postupati prema svima jednako znači jednako tretirati (i) nejednake, što je isto toliko štetno kao i nejednako tretirati jednake. Različito uređenje prava i obveza, međutim, smatrat će se diskriminatornim ako propisano

124 »Službeni list Crne Gore«, br. 46/10., 18/14. i 42/17.

125 Opšta deklaracija o ljudskim pravima UN-a (1948.), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima UN-a (1966.), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima UN-a (1966.), Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije UN-a (1966.), Evropska socijalna povelja (1961., izmijenjena 1996.) i dr.

razlikovanje nema objektivnog i razumnog opravdanja, odnosno ako se time ne ostvaruje legitimni cilj ili ako ne postoji srazmjernost između propisane zakonske mjere i cilja koji se nastoji postići.

8.1.3. Iz stavova Evropskog suda za ljudska prava izraženih u brojnim predmetima (*Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹²⁶, *Hugh Jordan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹²⁷, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*¹²⁸), proizilazi da Evropski sud diskriminaciju označava kao različit tretman istih ili sličnih slučajeva, kada za to nema razumnog i objektivnog opravdanja, odnosno ako ne postoji legitimni cilj kome se teži, ili ne postoji srazmjera (proporcionalnost) između cilja i načina na koji se ovaj legitimni cilj želi postići. Analiza načela jednakosti i nediskriminacije prema praksi Evropskog suda upućuje na potrebu istraživanja tri uslova da bi se utvrdilo da li je ovo načelo povrijeđeno. Prvi uslov za postojanje diskriminacije jeste postojanje sličnih, odnosno uporedivih činjeničnih situacija i jednakog ili različitog postupanja. Drugi uslov jeste da se razlika u pravnom postupanju vrši na osnovu određene statusne pripadnosti pojedinca. Pojedinaac treba da bude žrtva manje povoljnog tretmana zbog svoje statusne pripadnosti. Treći uslov čini ispitivanje da li je različito pravno postupanje u sličnim činjeničnim okolnostima, odnosno jednako postupanje u značajno različitim okolnostima, razumno i opravdano. Različito pravno postupanje, prema shvatanju Evropskog suda, može se objektivno i razumno opravdati kad ima legitimni cilj i kad su sredstva koja se pri tom primjenjuju razumno srazmjerna legitimnom cilju koji se želi postići.

8.2. Polazeći od ustavnih i konvencijskih okvira i prakse Evropskog suda, Ustavni sud je ocijenio da osporeni Zakon, u dijelu na koji podnosioci inicijative ukazuju, ne sadrži diskriminatorska ograničenja pobilo kojem diskriminatorskom osnovu, u odnosu na Ustav Crne Gore, niti u smislu u kojem Evropski sud tumači diskriminaciju, jer se njime ne pravi bilo kakvo razlikovanje lica, građana koji imaju prebivalište u opštini u okviru Glavnog grada, prilikom ostvarivanja prava na izbor njenih organa u skladu sa zakonom (skupštine opštine) i raspolaganje budžetskim sredstvima, po osnovu bilo kog ličnog svojstva. U normativnom smislu, po ocjeni Ustavnog suda, među njima nema diskriminacije. Ustavni sud je ocijenio da lica - adresati na koja se odnosi osporeni Zakon (građani koji imaju prebivalište u opštini u okviru Glavnog grada) nijesu u uporedivoj pravnoj situaciji sa građanima koji imaju prebivalište u ostalim djelovima Glavnog grada (koji u teritorijalno-organizacionom smislu ne obuhvataju područje opštine u okviru Glavnog grada). Pri tome, u konkretnom slučaju, podnosioci inicijative nijesu obrazložili navodni osnov diskriminacije građana koji imaju prebivalište u ostalim djelovima Glavnog grada (rasa, boja kože, pol, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovina, rođenje ili neka druga osobina) po kojem su diskriminirani u odnosu na građane koji imaju prebivalište u opštini u okviru Glavnog grada. Ustavni sud je, stoga, ocijenio da s aspekta diskriminacije nije potrebno posebno ispitivati navode o postojanju diskriminacije, u dijelu na koji ukazuju podnosioci inicijative.

8.2.1. Osporeni Zakon, u odnosu na dio koji podnosioci inicijative osporavaju, po ocjeni Ustavnog suda, ne može se dovesti u pitanje ni u odnosu na ustavno načelo jednakosti pred zakonom s aspekta bilo kojeg ličnog svojstva adresata Zakona. Iz načela jednakosti pred zakonom za zakonodavca, zavisno od predmeta uređenja, proizilaze različite obaveze, koje idu od jednostavne zabrane proizvoljnog postupanja do strogog vezanja načelom srazmjernosti. Ustav ne sprječava zakonodavca da prava i obaveze pojedinih istovrsnih ili sličnih grupa uređuje različito, ako se time ispravljaju postojeće nejednakosti između tih grupa ili za to postoje drugi opravdani razlozi. Ustavom zajamčena jednakost svih pred zakonom podrazumijeva jednakost prava i obaveza u istovjetnom pravnom položaju pa se, prilikom ostvarivanja prava na lokalnu samoupravu (raspolaganje budžetskim sredstvima i izbor skupštine), pitanje jednakosti građana koji imaju prebivalište u opštini u okviru Glavnog grada ne može dovesti u međusobni odnos sa građanima koji imaju prebivalište u ostalim djelovima Glavnog grada, jer se ta lica nalaze u različitom pravnom položaju pred Zakonom i za ta lica je predviđen drugi različit pravni režim. Osporeni Zakon, u dijelu na koji ukazuju podnosioci inicijative, primjenjuje se na svako lice (pravno i fizičko) koje dođe u pravnu situaciju da na njega bude primijenjen i za ta lica je predviđen jedinstven pravni režim ostvarivanja prava na lokalnu samoupravu. Ustavni sud je, s toga, ocijenio da je zakonodavac osporenim Zakonom, u dijelu na koji ukazuju podnosioci inicijative, nije povrijedio ustavni princip o jednakosti pred zakonom (član 17. stav 2. Ustava).

8.3. U odnosu na navod podnosioca inicijative kojim se, u suštini, osporava zakonodavni model prema kojem se: „*građanima gradskih opština daju veća izborna prava („dupli glas“), jer pored prava glasa*

126 Plenarna sjednica, presuda od 28. maja 1985. godine, zahtjevi br. 9214/80., 9473/81. i 9474/81.

127 Presuda od 4. maja 2001. god. ESLJP 2001-II1., zahtjev broj 24746/94.

128 Presuda od 22. decembra 2009. godine, aplikacije br. 27996/06. i 34836/06.

na izborima za odbornike u skupštini opštine u okviru Glavnog grada, ostvaruju pravo glasa i na izborima za odbornike u skupštini Glavnog grada", Ustavni sud ukazuje da ta pitanja nijesu predmet uređenja osporenog Zakona. Naime, odredbama člana 5. osporenog Zakona, kojima je izmijenjeno Poglavlje IV i članovi od 19. do 35. Zakona o Glavnom gradu i dodati novi članovi (čl. 27. i 28. i član 33. stav 1.)¹²⁹, uređen je način izbora skupštine opštine u okviru Glavnog grada, broj odbornika, mandat skupštine i raspisivanje izbora za skupštinu, ali ne i postupak izbora skupštine lokalne samouprave (u Glavnom gradu i u opštini u okviru Glavnog grada). Taj postupak, saglasno upućujućim odredbama člana 27. stav 1. Zakona o Glavnom gradu i člana 35. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni list Crne Gore“, broj 2/18.)¹³⁰, uređen je Zakonom o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02., 48/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 46/11. i 14/14.)¹³¹, kao sistemskim u toj oblasti. Polazeći od navedenog, Ustavni sud je, navod podnosilaca inicijative u tom dijelu, ocijenio irelevantnim za ocjenu ustavnosti osporenog Zakona.

9. Na osnovu iznijetih razloga, Ustavni sud je ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Zakona, u dijelu na koji ukazuju podnosioci inicijative.

Rješenje U-I br. 28/16 od 25. aprila 2019. godine.

129 "Skupštinu opštine biraju građani opštine na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog i neposrednog biračkog prava, u skladu sa zakonom. U skupštinu opštine bira se 30 odbornika i još po jedan odbornik na svakih 5000 birača. Mandat skupštine opštine traje četiri godine (član 27).

Izbore za skupštinu opštine raspisuje Predsjednik Crne Gore.

Izbori iz stava 1. ovog člana održavaju se najkasnije 15 dana prije isteka mandata skupštine opštine.

U slučaju da se izbori ne raspišu u skladu sa zakonom Izbore raspisuje Vlada".

130 "Skupštinu čine odbornici koje biraju građani na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog i neposrednog biračkog prava, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor odbornika i poslanika (član 35. stav 2.), (...)"

131 "Ovim zakonom uređuju se: način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore; organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata; zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora (član 1.), (...), (član 28.)"

Zakon o bezbjednosti hrane

Zakonodavac je na ustavnoprihvatljiv način i u cjelosti uredio pitanja načina, postupka i organa koji vrše službenu kontrolu bezbjednosti hrane (lakokvarljivih proizvoda), na način koji je saglasan ustavnom principu o zaštiti potrošača (član 70 Ustava).

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 92. st. 8., 9. i 10. Zakona o bezbjednosti hrane ("Službeni list Crne Gore", broj 57/15.).

Obrazloženje

1. Mirjana Drašković, iz Podgorice, podnijela je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 92. st. 8., 9. i 10. Zakona, označenog u izreci, navodeći: da su u suprotnosti s ustavnim principima o zabrani diskriminacije i o zaštiti potrošača, iz odredaba člana 8. stav 1. i člana 70. Ustava; da je osporenim odredbama člana 92. st. 8., 9. i 10. Zakona zakonodavac onemogućio provjeru laboratorijskih nalaza na mikrobiološka ispitivanja lako kvarljive robe prilikom njenog uvoza, bez adekvatnog postupka, čime se može narušiti zdravlje potrošača i da su u suprotnosti s odredbom Priloga II stav 2. Uredbe Komisije Evropske zajednice, broj 136/2004., o postupcima za veterinarske preglede na graničnim inspekcijskim mjestima Zajednice za proizvode koji se uvoze iz trećih zemalja.

2. Skupština Crne Gore nije dostavila odgovor na navode sadržane u inicijativi.

2.1. U mišljenju Vlade Crne Gore navedeno je: da osporenim odredbama člana 92. st. 8., 9. i 10. Zakona nijesu povrijeđeni ustavni principi o zabrani diskriminacije i o zaštiti potrošača, iz odredaba člana 8. stav 1. i člana 70. Ustava; da je zakonodavac propisao da se zbog prirode lako kvarljive hrane, rokova za započinjanje njene analize (24 časa do 36 časova od uzimanja uzorka), načina njenog transporta i rokova trajanja, ne uzima referentni uzorak za tu vrstu proizvoda, već se zakonom konstatuje nemogućnost vršenja ovih analiza i propisuje postupak kontrole koji je moguć, kao i da su osporene odredbe u saglasnosti s evropskom regulativom.

3. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

"Član 92. st. 8., 9. i 10.

Referentni uzorak ne uzima se za lako kvarljivu hranu i ispitivanja mikrobioloških kriterijuma, a rezultat analize službenog uzorka smatra se mjerodavnim za dalje postupanje.

Subjekat u poslovanju hranom ili hranom za životinje, čiji su proizvodi predmet uzimanja uzoraka i ispitivanja, ima pravo da zatraži dodatno stručno mišljenje, bez dovođenja u pitanje obaveze nadležnog organa da preduzme hitne mjere u slučaju iznenadne opasnosti.

U slučaju iz stava 9. ovog člana mora se obezbijediti dovoljan broj uzoraka za dodatno stručno mišljenje, osim u slučaju lako kvarljivih proizvoda ili vrlo malih količina raspoloživih proizvoda."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 92. st. 8., 9. i 10. Zakona, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

"Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 11. st. 3. i 6.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud.

Član 16. tač. 1. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

- 1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 70.

Država štiti potrošača.

Zabranjene su radnje kojima se narušava zdravlje, bezbjednost i privatnost potrošača.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

- 1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima“.

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Službeni list Srbije i Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 9/03. i 5/05.):

„Član 14.

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje rođenje ili drugi status“.

Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju:

„Član 1.

Opšta zabrana diskriminacije

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.“

Zakona o ratifikaciji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i Crne Gore, s druge strane („Službeni list Crne Gore“, broj 7/07.):

„Član 8.

Pridruživanje će se postepeno odvijati i biće u potpunosti ostvareno u toku tranzicionog perioda od najviše 5 godina.

Član 45.

Dozvoljena ograničenja

Ovim Sporazumom se ne sprječavaju zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili tranzita robe, opravdani iz razloga javnog morala, javne politike ili javne bezbjednosti; zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka; zaštite nacionalnog blaga umjetničke, istorijske ili arheološke vrijednosti, ili zaštite intelektualne, industrijske i komercijalne svojine, ili pravila koja se odnose na zlato i srebro. Međutim, takve zabrane ili ograničenja neće predstavljati sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikriveno ograničenje trgovine između ugovornih strana.

Član 72.

Ugovorne strane potvrđuju važnost usklađivanja postojećeg zakonodavstva u Crnoj Gori sa zakonodavstvom Zajednice, kao i njegovog efikasnog sprovođenja. Crna Gora će nastojati da osigura postepeno usklađivanje svojih postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnim propisima Zajednice *acquis*. Crna Gora će osigurati adekvatnu implementaciju i sprovođenje postojećeg i budućeg zakonodavstva.

Usklađivanje će započeti danom potpisivanja Sporazuma i postepeno će se proširivati na sve elemente *acquis-a* Zajednice iz ovog Sporazuma do kraja tranzicionog perioda utvrđenog članom 8. ovog Sporazuma.

Usklađivanje će, u ranoj fazi, biti fokusirano na osnovne elemente *acquis-a* koji se odnose na unutrašnje tržište, uključujući zakonodavstvo u oblasti finansija, pravosuđa, slobode i bezbjednosti, kao i na druge oblasti trgovine. U kasnijoj fazi, Crna Gora će se fokusirati na ostale djelove *acquis-a*.

Usklađivanje će se sprovoditi na osnovu programa o kojem će se dogovoriti Evropska komisija i Crna Gora.

Crna Gora će u dogovoru s Evropskom komisijom definisati modalitete za praćenje sprovođenja usklađivanja zakonodavstva i radnji koje treba preduzimati u vezi s njegovim sprovođenjem.

Član 78. st. 1. i 2. i stav 3. tač. b i c

Zaštita potrošača

Ugovorne strane će sarađivati kako bi uskladile standarde zaštite potrošača u Crnoj Gori sa standardima Zajednice.

Efikasna zaštita potrošača je neophodna kako bi se osiguralo pravilno funkcionisanje tržišne privrede i ova će zaštita zavisiti od razvoja administrativne infrastrukture, kako bi se obezbijedio nadzor tržišta i sprovođenje zakona u ovoj oblasti.

U tom smislu, i imajući u vidu zajedničke interese, ugovorne strane će podsticati i obezbijediti:

- (b) usklađivanje zakonodavstva o zaštiti potrošača u Crnoj Gori s istim zakonodavstvom koje je na snazi u Zajednici;
- (c) efikasnu pravnu zaštitu potrošača kako bi se poboljšao kvalitet potrošačke robe i održali odgovarajući sigurnosni standardi."

Uredbe (EK), broj 136/2004. Evropskog parlamenta i Savjeta, o postupcima za veterinarske preglede na graničnim inspekcijskim mjestima Zajednice za proizvode koji se uvoze iz trećih zemalja ("Službeni list Evropske unije" - SL L 21/11., od 28. januara 2004. godine):

"Član 1. stav 2.

Laboratorijski pregledi i analize službenih uzoraka iz člana 4. stav 4. tačke (b) Direktive 97/78/EZ sprovode se u skladu sa Prilogom II ove Uredbe.

PRILOG II st. 1. i 2.

Labaratorijski pregledi iz člana 1. stav 2.

Države članice moraju podvrgavati pošiljke proizvoda namjenjenih za uvoz planu nadzora, s ciljem praćenja saglasnosti sa zakonodavstvom Zajednice ili, ako je primjenjivo, domaćim pravilima, a posebno za otkrivanje rezidua, patogenih organizama ili drugih stvari koje su opasne za ljude, životinje ili okolinu. Ovi planovi nadzora moraju se zasnivati na prirodi proizvoda i opasnosti koju predstavljaju, uzimajući u obzir sve odnosne parametre nadzora, kao što su učestalost i broj ulaznih pošiljaka i rezultati prethodnog nadzora.

Ako se sprovede nasumična ispitivanja prema planovima nadzora iz stava 1., i ne sumnja se na direktnu opasnost za zdravlje ljudi ili životinja, ispitana se pošiljka može pustiti u slobodni promet prije dobijanja laboratorijskih rezultata. U svim slučajevima ZVDU koji prati pošiljku mora se, u skladu s tim, popratiti bilješkama, a nadležno tijelo na mjestu odredišta obavijestiti u skladu s članom 8. Direktive 97/78/EZ."

Direktive Vijeća, broj 97/78/EZ o utvrđivanju načela organizacije veterinarskih pregleda proizvoda koji ulaze u Zajednicu iz trećih zemalja ("Službeni list Evropskih zajednica" - SL L 24/09., od 30. januara 1998. godine):

"Član 8. st. 1. i 2.

Ako:

- su proizvodi namijenjeni za neku državu članicu ili područje gdje su ostvareni posebni zahtjevi u okviru zakonodavstva Zajednice,

- su uzeti uzorci ali rezultati nisu poznati kada prijevozno sredstvo napusti graničnu inspekcijsku postaju,

- je u pitanju uvoz odobren za posebne namjene, u slučajevima koji su predviđeni zakonodavstvom Zajednice, nadležnom tijelu mjesta odredišta moraju se dostaviti dodatne informacije putem mreže ANIMO iz Direktive 90/425/EEZ.

Svaka pošiljka proizvoda iz prve i treće alineje stava 1. i čije je odredište u nekoj drugoj državi članici podvrgava se dokumentacijskom, identifikacijskom i fizičkom pregledu utvrđenim u članu 4. stavovima 3. i 4., u graničnoj inspekcijskoj stanici koja se nalazi na državnom području države članice gdje su proizvodi uneseni, kako bi se posebno provjerilo zadovoljavaju li predmetni proizvodi pravila Zajednice koja se primjenjuju na državu članicu ili područje odredišta (...)."

6. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom, u skladu s Ustavom, uređuju druga pitanja od interesa za Crnu Goru. Ovlašćenje za uređivanje tih pitanja, saglasno odredbi člana 16. tačka 5. Ustava, podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način određuju prava i obaveze u pogledu pravnih pitanja, koja se u smislu Ustava smatraju pitanjima od interesa za Crnu Goru. Ono je usmjereno na donošenje objektivnih pravnih normi zakonske snage koje, po pravilu, *pro futuro*, od stupanja na snagu zakona, određuju sadržaj prava i njegove granice. Ustav, takođe, utvrđuje principe da država štiti potrošača i da su zabranjene radnje kojima se narušava zdravlje, bezbjednost i privatnost potrošača (član 70.). Osim navedenih načela, Ustav ne sadrži ograničenja u pogledu uređivanja prava na zaštitu potrošača (zdravlja), već daje ovlašćenje zakonodavcu da u cjelini uredi to pitanje.

6.1. Saglasno navedenim ustavnim ovlašćenjima Skupština Crne Gore je donijela Zakon o bezbjednosti hrane kojima je uredila uslove za bezbjednost hrane i hrane za životinje, obaveze i odgovornosti subjekata u poslovanju hranom i hranom za životinje (...), kao i druga pitanja od značaja za bezbjednost hrane i hrane za životinje, radi zaštite života i zdravlja ljudi, životne sredine, potrošača i efikasnog funkcionisanja tržišta (član 1.). Pojedini izrazi upotrijebljeni u Zakonu, imaju sljedeće značenje: "*poslovanje hranom*" je profitabilna ili neprofitabilna djelatnost, javna ili privatna, koja se obavlja u svim fazama proizvodnje, prerade i distribucije hrane; "*subjekat u poslovanju hranom*" je pravno i fizičko lice ili preduzetnik koje je odgovorno za ispunjavanje propisanih zahtjeva za hranu u okviru djelatnosti koju obavlja; "*poslovanje hranom za životinje (feed business)*" je profitabilna ili neprofitabilna djelatnost, javna ili privatna, koja se obavlja u proizvodnji, izradi, preradi, skladištenju, transportu ili distribuciji hrane za životinje, uključujući i proizvodnju, preradu

ili skladištenje hrane na sopstvenom domaćinstvu; *“subjekat u poslovanju hranom za životinje (feed business operator)”* je pravno i fizičko lice ili preduzetnik koje je odgovorno za ispunjavanje propisanih zahtjeva za hranu za životinje u okviru djelatnosti koju obavlja; *“uzimanje uzoraka za laboratorijsko ispitivanje”* je uzimanje hrane ili hrane za životinje ili bilo kojih drugih supstanci, uključujući i one iz životne sredine, koje su važne za proizvodnju, preradu i distribuciju hrane ili hrane za životinje ili za zdravlje životinja, kako bi se laboratorijskim ispitivanjem potvrdila usaglašenost sa zahtjevima utvrđenim propisima o hrani i hrani za životinje i zdravlju životinja; *“službeno sertifikovanje”* je izdavanje u pisanoj ili elektronskoj formi sertifikata za hranu ili hranu za životinje pri izvozu kojim inspektor potvrđuje ispunjenost propisanih zahtjeva (član 5. tač. 1., 2., 4., 5. i čl. 27. i 28.).

6.1.1. Odredbama člana 85. Zakona propisano je: da se službenim kontrolama potvrđuje ispunjenost propisanih zahtjeva za hranu ili hranu za životinje utvrđenih ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje inspeksijski nadzor, zdravlje i dobrobit životinja i zdravlje bilja (radi sprječavanja, uklanjanja ili smanjenja na dozvoljeni nivo rizika za zdravlje ljudi i životinja, direktno ili putem životne sredine, kao i obezbjeđivanja slobodne trgovine i trgovine pod jednakim uslovima hranom ili hranom za životinje i zaštite potrošača označavanjem i informisanjem o hrani i hrani za životinje); da se službene kontrole proizvoda životinjskog porijekla koji su namijenjeni ishrani ljudi vrše u skladu s ovim zakonom i zakonom kojim je uređeno veterinarstvo i da se bliža pravila i način vršenja službenih kontrola iz stava 2. ovog člana utvrđuju propisom Ministarstva. Prema odredbi člana 86. Zakona, službene kontrole se sprovode korišćenjem odgovarajućih kontrolnih metoda i tehnika i to: inspekcija, monitoring, nadzor, verifikacija (provjera), revizija, uzimanje uzoraka i laboratorijska ispitivanja. Uzimanje uzoraka i laboratorijska ispitivanja hrane ili hrane za životinje, prilikom službenih kontrola, vrši se prema propisanim metodama u skladu sa standardima (član 91. stav 1. Zakona). Prilikom uzimanja uzoraka hrane ili hrane za životinje za laboratorijsko ispitivanje inspektor je dužan da uzme tri istovjetna uzorka: službeni uzorak; uzorak za drugo mišljenje za potrebe subjekta u poslovanju hranom ili hranom za životinje i treći referentni uzorak (uzorak potreban za sprovođenje daljeg ispitivanja ukoliko se rezultati analize službenog uzorka razlikuju od rezultata analize subjekta u poslovanju hranom ili hranom za životinje) i da službeni uzorak bez odlaganja dostavi u službenu laboratoriju (član 92. stav 2. al. 1. i 5. Zakona).

6.1.2. Osporenim odredbama člana 92. st. 8., 9. i 10. Zakona propisano je: da se referentni uzorak ne uzima za lako kvarljivu hranu i ispitivanje mikrobioloških kriterijuma, a rezultat analize službenog uzorka smatra se mjerodavnim za dalje postupanje; da subjekat u poslovanju hranom ili hranom za životinje, čiji su proizvodi predmet uzimanja uzoraka i ispitivanja, ima pravo da zatraži dodatno stručno mišljenje, bez dovođenja u pitanje obaveze nadležnog organa da preduzme hitne mjere u slučaju iznenadne opasnosti i da se u slučaju iz stava 9. ovog člana mora obezbijediti dovoljan broj uzoraka za dodatno stručno mišljenje, osim u slučaju lako kvarljivih proizvoda ili vrlo malih količina raspoloživih proizvoda.

7. Iz podnijete inicijative, u suštini, proizilazi da odredbe člana 92. st. 8., 9. i 10. Zakona podnositeljka osporava s aspekta nepropisivanja adekvatnog postupka kontrole hrane ili hrane za životinje koja je lakokvarljiva (neuzimanje trećeg - referentnog uzorka), čime su, po njenom mišljenju povrijeđeni Ustavni principi o zabrani diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu, i o zaštiti potrošača iz odredaba člana 8. stav 1. i člana 70. Ustava.

8. Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac osporenim odredbama člana 92. st. 8., 9. i 10. Zakona nije prekoračio svoja ovlašćenja iz odredbe člana 16. tačka 5. Ustava, niti je povrijedio ustavni princip o zaštiti potrošača (član 70. Ustava).

8.1. Naime, iz odredaba člana 16. tačka 5. i člana 70. Ustava, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da je zakonodavac ovlašćen da zakonom uredi pitanje zaštite potrošača, i u okviru toga, pitanje zaštite njihovog zdravlja, kao pitanje od interesa za Crnu Goru. Osporenim odredbama člana 92. st. 8., 9. i 10. Zakona zakonodavac je propisao postupak službene kontrole hrane i hrane za životinje (u dijelu koji se tiče uzimanje uzoraka i laboratorijskog ispitivanja), na način da se za lakokvarljive proizvode ne uzima referentni uzorak, već se za dalje postupanje, kao mjerodavan, uzima rezultat analize službenog uzorka tih proizvoda. Navedenim odredbama Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, zakonodavac je na ustavnoprihvatljiv način propisao način, postupak i organe koji vrše službenu kontrolu lakokvarljivih proizvoda. Ustavni sud je ocijenio da iz navedenih odredaba Zakona, u normativnom smislu, ne proizilazi mogućnost arbitrarnosti

i zloupotrebe prava od strane službenog lica (inspektora) u postupku njihove primjene i da sadrže dovoljan stepen izvjesnosti i pravne predvidljivosti za adresate zakona (subjekte u poslovanju hranom) u pogledu njihovog krajnjeg efekta. Osim toga, iz odredbe člana 92. stav 2. alineja 5. Zakona kojom je propisano da je inspektor dužan da, bez odlaganja, službeni uzorak hrane i hrane za životinje dostavi u službenu laboratoriju, proizilazi da je zakonodavac propisao hitan postupak kontrole uzoraka za sve proizvode, pa i lakokvarljive, u službenoj laboratoriji. Takođe, Ustavni sud je utvrdio da je Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, saglasno odredbi člana 85. stav 3. Zakona, donijelo akt¹³² kojim su uređena bliža pravila i način vršenja službenih kontrola hrane i hrane za životinje (lakokvarljivih proizvoda), čime je zakonodavac u potpunosti normativno uredio pitanje postupka službene kontrole tih proizvoda. Polazeći od navedenog, Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac nije prekoračio svoja ovlašćenja iz odredaba člana 16. tačka 5. Ustava, niti je povrijedio ustavni princip o zaštiti potrošača, iz odredaba člana 70. Ustava. Pri tome, Ustavni sud ukazuje da, saglasno odredabama člana 149. Ustava, nije nadležan da u ustavno sudskom postupku ocjenjuje da li je zakonom trebalo propisati drugačija rješenja, primjenu osporenih odredaba, kao ni cjelishodnost konkretnih normativnih rješenja, što se, pored ostalog, posredno zahtijevalo podnijetom inicijativom, jer su ta pitanja u domenu zakonodavne politike i u nadležnosti zakonodavca.

9. Osporene odredbe člana 92. st. 8., 9. i 10. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, ne mogu se dovesti u pitanje ni u odnosu na ustavni princip o opštoj zabrani diskriminacije, iz odredbe člana 8. stav 1. Ustava.

9.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda. Određenje diskriminacije, kao i diskriminatorske osnove u crnogorskom pravu sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije i obuhvataju sve diskriminatorske osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije.

9.2. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u odredbama člana 14., sadrži akcesornu zabranu diskriminacije (koja se odnosi samo na prava zaštićena Evropskom konvencijom), po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Za razliku od člana 14. Evropske konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj Konvenciji, član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju je »samostalna« odredba (*„free standing provision“*), koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga „u uživanju svih prava određenih zakonom“ po bilo kojoj diskriminatorskoj osnovi. Evropski sud za ljudska prava je u svojim presudama, u skladu sa formulacijom *„drugi status“*, ustanovio i druge diskriminatorske osnove, koji nijesu konačni. U kategoriju *„drugi status“*, u suštini, spada sve ono drugo što nije već navedeno u članu 14. Konvencije. Član 14. Konvencije i član 1. Protokola broj 12. uz Konvenciju komplementarni su mehanizmi konvencijske zaštite u području zabrane diskriminacije, koji se međusobno upotpunjuju.

9.3. Princip zabrane diskriminacije (nediskriminacija) Ustavom je, takođe, uspostavljen tako da zabranjuje, da se bez razloga ono što je isto ili slično nejednako pravno tretira, odnosno da se ono što je bitno različito, tretira pravno jednako. Drugim riječima, jednako treba tretirati građane koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji, a one koji se nalaze u različitoj pravnoj situaciji, u ime jednakosti, različito. Princip nediskriminacije (jednakost) ne odnosi se samo na jednaki tretman jednakih slučajeva nego i na supstantivnu jednakost-nejednak tretman nejednakih slučajeva u proporciji sa njihovom nejednakošću. Postupati prema svima jednako znači jednako tretirati (i) nejednake, što je isto toliko štetno kao i nejednako tretirati jednake.

9.4. Polazeći od navedenih ustavnih i konvencijskih okvira, Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe člana 92. st. 8., 9. i 10. Zakona ne sadrže diskriminatorska ograničenja po bilo kojem diskriminatorskom osnovu, u odnosu na Ustav Crne Gore, jer se tim odredbama ne pravi bilo kakvo razlikovanje lica - subjekata u poslovanju hranom ili hranom za životinje (koja je po svojoj prirodi lakokvarljiva), po osnovu bilo kog ličnog svojstva. U normativnom smislu, po ocjeni Ustavnog suda, među njima nema diskriminacije. Ustavni sud je ocijenio da lica - adresati na koja se odnose osporene odredbe člana 92. st. 8., 9. i 10. Zakona, tj. subjekti u poslovanju hranom ili hranom za životinje koja je lakokvarljiva, nijesu u uporedivoj pravnoj

132 Pravilnik o načinu vršenja službenih kontrola proizvoda životinjskog porijekla namijenjenih ishrani ljudi (*„Službeni list Crne Gore“*, broj 27/16.).

situaciji sa subjektima u poslovanju hranom ili hranom za životinje koja nije lakokvarljiva. Pri tome, u konkretnom slučaju, podnositeljka inicijative nije obrazložila navodni osnov diskriminacije subjekata u poslovanju hranom ili hranom za životinje koja je lakokvarljiva (rasa, boja kože, pol, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovina, rođenje ili neka druga osobina) po kojem su diskriminirani u odnosu na subjekte u poslovanju hranom ili hranom za životinje koja nije lakokvarljiva. Ustavni sud je, stoga, ocijenio da s aspekta diskriminacije nije potrebno posebno ispitivati navode o postojanju diskriminacije u tom dijelu.

10. Uvažavajući mogućnost interpretativnog dejstva evropskog prava, Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe člana 92. st. 8., 9. i 10. Zakona nijesu u suprotnosti ni s odredbom člana Priloga II stav 2. Uredbe (EK) broj 136/2004. Evropskog parlamenta i Savjeta, o postupcima za veterinarske preglede na graničnim inspekcijskim mjestima Zajednice za proizvode koji se uvoze iz trećih zemalja (Službeni list Evropske unije - SL L 21/11., od 28. januara 2004. godine), na koju ukazuje podnositeljka inicijative.

10.1. Naime, oblast službene kontrole hrane ili hrane za životinje, u cilju zaštite zdravlja potrošača, nije neposredno uređena evropskim pravnim propisima, ali uredbe, direktive i drugi pravni akti i sudska praksa Evropskog suda pravde doprinose utvrđivanju usklađenih standarda za njeno vršenje. Za sprovođenje Uredbi (u principu) potrebni su akti kojima se uredbe prenose u domaći pravni poredak. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Crna Gora se, kao država kandidat, obavezala da prije ostvarivanja članstva u Evropskoj uniji uskladi svoj pravni poredak sa pravnim poretkom koji postoji u Evropskoj uniji, odnosno, da prije članstva mora usvojiti *acquis communautaire*. U tom smislu, Ustavni sud je u ovom predmetu imao u vidu i odredbe člana 78. st. 1. i 2. i stav 3. tač. b i c Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kojima se Crne Gore obavezala da uskladi standarde zaštite potrošača sa standardima Zajednice. Efikasna zaštita potrošača, prema tim odredbama Sporazuma, neophodna je kako bi se, pored ostalog, poboljšao kvalitet potrošačke robe i održali odgovarajući sigurnosni standardi.

10.2. S obzirom na to da iz odredbe Priloga II stav 2. Uredbe Komisije Evropske zajednice, broj 136/2004., o postupcima za veterinarske preglede na graničnim inspekcijskim mjestima Zajednice za proizvode koji se uvoze iz trećih zemalja proizilazi da, prilikom vršenja službene kontrole proizvoda (lakokvarljive hrane ili hrane za životinje) namijenjenih uvozu, nadležno tijelo države članice može, ukoliko ne sumnja na direktnu opasnost za zdravlje ljudi ili životinja, te proizvode pustiti u slobodni promet prije dobijanja laboratorijskih rezultata, Ustavni sud je ocijenio da propisivanje osporenim odredbama člana 92. st. 8., 9. i 10. Zakona da se prilikom službene kontrole referentni uzorak ne uzima za lako kvarljivu hranu (zbog njene prirode), već serezultat analize službenog uzorka te hrane (uzet u hitnom postupku) smatra mjerodavnim za dalje postupanje, nije nesaglasno sa navedenom odredbom Uredbe.

10.3. Pri tome, Ustavni sud, saglasno odredbama člana 149. Ustava, nije nadležan da ocjenjuje saglasnost Zakona, čije su odredbe osporene, sa drugim zakonima, jer je riječ o propisima iste pravne snage, kao ni da ocjenjuje njihovu saglasnost sa propisima drugih država, koji nijesu u pravnom poretku Crne Gore, što se posredno zahtijevalo podnijetom inicijativom. Osim toga, u odnosu na navode podnositeljke inicijative kojima se u, suštini, implicira zaključak da se traži postupanje Ustavnog suda kao tzv. pozitivnog zakonodavca, odnosno da se brisanjem pojedinih osporenih odredaba Zakona stvore uslovi za zaštitu bezbjednosti hrane ili hrane za životinje u skladu sa Ustavom, Ustavni sud ukazuje da nema ulogu i ovlašćenja da stvara pravnu normu, već ima ulogu i ovlašćenja tzv. negativnog zakonodavca. S ustavnopravnog aspekta Ustavni sud je nadležan samo za ocjenu saglasnosti konkretnog zakonskog rješenja sa mjerodavnim odredbama Ustava i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

11. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 32/17 od 30. maja 2019. godine.

Zakon o upravnom sporu

Zakonodavac se kretao u granicama svojih ustavnih ovlaštenja propisujući Zakonom o upravnom sporu da svaka stranka snosi svoje troškove ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici. Takvo propisivanje ne može se smatrati ograničenjem prava na pristup sudu, na takav način i u tolikoj mjeri da je narušena suština tog prava, utvrđenog odredbama člana 32 Ustava i člana 6 stav 1 Evropske konvencije.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 39. stav 1. (Službeni list Crne Gore, broj 54/16).

Obrazloženje

1. Armend Husić, advokat, iz Ulcinja, podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 39. stav 1. Zakona, označenog u izreci, navodeći da je u suprotnosti s ustavnim principom o pravu na pravično i javno suđenje, iz odredaba člana 32. Ustava i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer se, propisivanjem osporenom odredbom Zakona da svaka stranka snosi svoje troškove u upravnom sporu ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici, stranki ograničava pristup Upravnom sudu; da su stranke (tužioci) pred Upravnim sudom u većini slučajeva lica koja su socijalno ugrožena i nemaju nikakvih primanja, zbog čega ne mogu da vode upravni spor i snose advokatske troškove i da im advokati iz tih razloga uskraćuju pravnu pomoć.

2. Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore nijesu dostavile odogovor, odnosno mišljenje na navode iz inicijative.

3. Osporenim odredbom Zakona propisano je:

„Član 39. stav 1.

U upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove, ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 39. stav 1. Zakona, utvrdio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njene ustavnosti.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 16. tač. 1. i 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Član 21.

Svako ima pravo na pravnu pomoć.

Pravnu pomoć pruža advokatura, kao nezavisna i samostalna profesija, i druge službe.

Pravna pomoć može biti besplatna, u skladu sa zakonom.

Član 32.

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

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima."

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (»Službeni list SCG - Međunarodni ugovori«, br. 9/03. i 5/05.):

"Član 6. stav 1.

Pravo na pravično suđenje

Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s cijelog ili s dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbjednosti u demokratskom društvu, kada to zahtijevaju interesi maloljetnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u mjeri koja je, po mišljenju suda, nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde."

6. Ustavni sud je, provjerom ustavnosudske prakse, utvrdio da je na sjednici od 10. juna 2016. godine, u predmetu U-I br. 14/14, ocjenjivao ustavnost odredbe člana 56. stav 1. Zakona o upravnom sporu ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 60/03. i "Službeni list Crne Gore", broj 32/11.), koja je, u materijalno-pravnom smislu, identične sadržine kao i osporena odredba člana 39. stav 1. Zakona.

6.1. Ustavni sud je ocijenio da se u ovom ustavnosudskom sporu ne može primijeniti pravilo *ne bis in idem* i da se ne može smatrati da je, saglasno odredbi člana 37. tačka 4. Zakona o Ustavnom sudu, već odlučivano o "istoj stvari", jer su, nakon donošenja odluke Ustavnog suda U-I br. 14/14, od 10. juna 2016. godine, promijenjene normativne okolnosti. Naime, Skupština Crne Gore, na sjednici od 30. jula 2016. godine, donijela je Zakon o upravnom sporu, kojim je stavljen van snage Zakon o upravnom sporu¹³³ čija odredba člana 56. stav 1. je bila predmet ocjene ustavnosti od strane Ustavnog suda. Kako se u konkretnom slučaju radi o promijenjenim normativnim okolnostima, Ustavni sud je ocijenio da su se stekli uslovi za ocjenu ustavnosti osporene odredbe člana 39. stav 1. Zakona, odnosno da nijesu ispunjeni uslovi za odbacivanje inicijative, u smislu člana 37. tačka 4. Zakona o Ustavnom sudu.

7. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom, pored ostalog, uređuje način osnivanja, organizacija, nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje, pa i postupci pred sudovima, među kojima je i upravnosudski postupak o zakonitosti upravnog akta i druge upravne aktivnosti o kojima sud odlučuje u upravnom sporu. Ustavno ovlašćenje za zakonsko uređivanje upravnosudskog postupka (upravnog spora), po ocjeni Ustavnog suda, podrazumijeva uređivanje svih materijalno-pravnih pitanja tog postupka (nadležnost, sastav suda, pravila postupka), pa i pitanje troškova u tom postupku. Pri uređivanju tih odnosa, zakonodavac je, takođe, dužan uvažiti granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to su pravo na pravnu pomoć, koju pruža advokatura, kao nezavisna i samostalna profesija i druge službe i pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom, iz odredaba člana 21. i člana 32. Ustava.

7.1. U skladu s navedenim ustavnim ovlašćenjima, Skupština Crne Gore donijela je Zakon o upravnom sporu, kojim je uređena nadležnost, sastav suda i pravila postupka na osnovu kojih 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, (...) i drugih subjekata koji vrše javna ovlašćenja (javnopravni organ), kao i u cilju zaštite javnog interesa kada je to zakonom propisano (član 1.). 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 (član 2. Zakona). Stranke u upravnom sporu su tužilac, tuženi i lice kome bi poništenjem upravnog akta ili druge upravne aktivnosti bilo povrijeđeno neko pravo ili pravni interes (član 9. Zakona). Prema članu 28. Zakona, sud u upravnom sporu rješava na nejavnoj sjednici ili na osnovu sprovedene usmene rasprave, a usmenu raspravu je obavezan da sprovede ako to stranka

133 "Službeni list Republike Crne Gore", broj 60/03. i "Službeni list Crne Gore", broj 32/11.

zahtijeva u tužbi ili u odgovoru na tužbu, osim u slučaju iz člana 25. Zakona. Prema članu 33. Zakona, Upravni sud, kada odlučuje na nejavnoj sjednici, odluku donosi na osnovu činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku (stav 4.), a ako Upravni sud na nejavnoj sjednici ocijeni da se spor ne može raspraviti na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku zbog toga što u pogledu utvrđenih činjenica postoji protivrječnost u spisima predmeta ili su one u bitnim tačkama nepotpuno utvrđene ili je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja ili ako nađe da postupak nije pravilno sproveden što je bilo od uticaja na rješavanje upravne stvari, presudom će poništiti osporeni akt, odnosno drugu upravnu aktivnost (stav 5.), u kom slučaju je tuženi javnopravni organ dužan da postupi po presudi Upravnog suda i donese novi akt, odnosno preduzme drugu upravnu aktivnost (stav 6.). Osporenim odredbom člana 39. stav 1. Zakona propisano je da u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici.

8. Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac, osporenim odredbom člana 39. stav 1 Zakona, nije prekoračio svoja ovlašćenja, iz odredbe člana 16. tačka 3. Ustava, da uredi upravnosudski postupak (upravni spor), niti je povrijedio ustavne principe na koje se ukazuje podnijetom inicijativom.

8.1. Naime, iz sadržine osporene odredbe člana 39. stav 1. Zakona proizilazi da je strankama u upravnom sporu utvrđena obaveza da snose svoje troškove ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici. Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac, propisivanjem osporenim odredbom člana 39. stav 1. Zakona obaveze strankama da u upravnom sporu snose svoje troškove kada sud odlučuje na nejavnoj sjednici, nije prekoračio ovlašćenja iz odredbe člana 16. tačka 3. Ustava da uredi upravnosudski postupak (upravni spor). Iz ustavnog ovlašćenja zakonodavca da uredi postupak pred organima vlasti, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi i njegovo ovlašćenje da propiše koja lica snose troškove postupka, vrstu troškova i uslove pod kojima nastaju. Takođe, osporeno zakonsko rješenje je, po ocjeni Ustavnog suda, konkretizovano i precizno opisano, pa adresati Zakona znaju koja lica u upravnom sporu (tužilac, tuženi i lice kome bi poništenjem upravnog akta ili druge upravne aktivnosti bilo povrijeđeno neko pravo ili pravni interes) snose troškove, koje troškove treba da snose (svoje troškove) i pod kojim uslovom (ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici).

8.2. Navod podnosioca inicijative da se osporenim odredbom člana 39. stav 1. Zakona povređuje pravo na pravnu pomoć, koju pruža advokatura, kao nezavisna i samostalna profesija, i druge službe i da pravna pomoć može biti besplatna u skladu sa zakonom, zajemčena odredbama člana 21. Ustava, Ustavni sud je ocijenio neosnovanim, jer je korišćenje tog prava obezbijeđeno u upravnom sporu, kao i pravo na besplatnu pravnu pomoć u skladu sa zakonom¹³⁴.

8.3. Ustavni sud je navod podnosioca inicijative da se osporenim odredbom člana 39. stav 1. Zakona, zbog toga što stranke u upravnom sporu snose svoje troškove ako Upravni sud odlučuje na nejavnoj sjednici, povređuje pravo na pravično suđenje, odnosno pravo na pristup sudu iz odredaba člana 32. Ustava i člana 6. stav 1. Evropske konvencije, takođe, ocijenio neosnovanim. Pravo na pristup sudu jedno je od najvažnijih prava, sadržanih u odredbi člana 32. Ustava, koji svakome jemči pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom. Prema odredbi člana 148. stav 2. Ustava pravo na sudsku zaštitu uživaju konačni pojedinačni pravni akti. Time je u crnogorskom pravnom sistemu, u suštini, pravo na pravni lijek (žalbu) sistemski konstitucionalizovano kao neizostavni dio zaštite ljudskih prava i sloboda na nacionalnom nivou. Odredbom člana 6. stav 1. Evropske konvencije garantuje se pravo na pravično suđenje (*fair trial*), koje obuhvata "pravo na sud" (*right to a court*), čiji je važan aspekt pravo na pristup sudu (*right to access to a court*), to jest, pravo pokretanja postupka pred sudom (*tribunalom*). Naime, ostvarenje prava na pristup sudu pretpostavka je svih drugih jamstava propisanih tom odredbom.

8.3.1. U tom smislu, u predmetu *Kreuz Protiv Poljske*¹³⁵ Evropski sud je izrazio stav da "stepen pristupa sudu mora biti dovoljan da pojedincu osigura pravo na sud", poštujući vladavinu prava u demokratskom društvu i s tim u vezi postavio i uslove pod kojima je dopušteno ograničavati pravo na pristup sudu, kao i da se plaćanje taksi građanskim sudovima ne može smatrati ograničenjem prava na pristup sudu:

"53. 'Pravo na sud' nije apsolutno. Ono može biti podložno implicitno dopuštenim ograničenjima, jer pravo na pristup po samoj svojoj prirodi zahtijeva uređenje države. Jamčeći parničarima efikasno pravo pristupa sudu radi utvrđivanja njihovih "prava i obaveza građanske prirode", član 6. stav 1. ostavlja državi slobodan izbor načina kojim će postići taj cilj, ali dok zemlje ugovornice uživaju određenu slobodu procjene u tom smislu, konačna odluka u

¹³⁴ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Službeni list Crne Gore“, br. 20/11. i 20/15.).
¹³⁵ Presuda, od 19. juna 2001. godine, zahtjev broj 28249/95.

pogledu poštovanja zahtjeva Konvencije leži na Sudu (...).

54. Sud je donio odluku da se u nekim slučajevima, posebno kada su ograničenja o kojima je riječ povezana s uslovima dopuštenosti žalbe, ili kada interesi pravde zahtijevaju da podnosilac zahtjeva, u vezi sa svojom žalbom, pruži jamstvo za troškove koje će imati druga stranka u postupku, mogu nametnuti razna ograničenja, uključujući novčana, u odnosu na pristup pojedinca 'sudu' ili 'tribunalu' (...). Međutim, Sud se u svim ovim slučajevima uvjerio da primjenjivana ograničenja nijesu spriječila ili umanjila pristup koji je omogućen podnosiocu zahtjeva na takav način ili do takve mjere da bi sama suština tog prava bila oslabljena.

60...Sud smatra da se uslovi plaćanja taksi građanskim sudovima, u vezi sa zahtjevima o kojima se od njih traži da odlučuju, ne može smatrati ograničenjem prava na pristup sudu koje je *per se* nesaglasno s članom 6. stava 1. Konvencije.

Sud, međutim, ponavlja da iznos odmjerjenih taksi u svjetlu posebnih okolnosti određenog slučaja, uključujući sposobnost podnosioca zahtjeva da ih plati, i stadijum postupka u kojem su ograničenja nametnuta, presudni činioci pri utvrđivanju je li lice imalo pravo pristupa i bilo saslušano pred sudom."

8.3.2. U predmetu *Mežnarić protiv Hrvatske*¹³⁶ Evropski sud je istakao da se naknada troškova i izdataka može dosuditi samo u mjeri u kojoj ih je podnosilac zahtjeva stvarno i neophodno pretrpio:

"49. Sud ponavlja kako se naknada troškova i izdataka može dosuditi samo u mjeri u kojoj ih je podnosilac zahtjeva stvarno i neophodno pretrpio, te ako je njihova visina razumna (vidi predmet *Iatridis v. Greece* (pravedna naknada) [GC], broj 31107/96., §54., ECHR2000-XI). U ovom predmetu, na osnovu informacija koje posjeduje i naprijed navedenih kriterijuma, Sud primjećuje kako ništa u spisu ne ukazuje na to da je podnosilac zahtjeva zbog pomanjkanja pristupa sudu u domaćim postupcima pretrpio ikakve dodatne troškove i izdatke (vidi, na primjer, *Kastelic v. Croatia*, broj 60533/00., §44., od 10. jula 2003. godine). Prema tome, Sud na to ime ne dosuđuje nikakvu naknadu."

8.3.3. U predmetu *Karadžić protiv Hrvatske*¹³⁷ Evropski sud je, takođe, istakao da podnosilac naknadu troškova postupka može tražiti, samo ako je dokazano da su oni zaista nastali, da su bili nužni i da je njihova visina razumna:

"74. U skladu sa praksom Suda, podnosilac je ovlašćen na naknadu troškova i izdataka samo ako je dokazano da su oni zaista nastali i da su bili nužni i da je njihova visina razumna (vidi primjer *Iatridis v. Greece* (pravična naknada) [GC], broj 31107/96., § 54., ECHR2000-XI). Sud primjećuje da su u ovom predmetu troškovi domaćeg postupka zaista namireni sporazumom stranaka na ročištu održanom 2. februara 2005. Stoga odbija podnosiocjev zahtjev za naknadu troškova i izdataka domaćeg postupka."

8.4. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi da pravo na pristup sudu pripada relativno zaštićenim derogabilnim pravima, koja je dopušteno ograničiti zbog postizanja ravnoteže između javnog i opšteg interesa, odnosno da se radi o impliciranim ograničenjima (*implied limitations*) koja ne smiju narušiti suštinu konkretnog konvencijskog prava koje se ograničava i da nijesu u suprotnosti s bilo kojim drugim konvencijskim pravom. Evropski sud u svojim presudama ističe da novčani iznosi za pokriće troškova i izdataka (*engl. teimbursement of costs and expenses; franc. frais et depens*), koje je podnosilac zahtjeva imao u vezi s postupkom pred domaćim sudovima ili drugim nadležnim tijelima tužene države, moraju biti stvarni. Prema shvatanju Evropskog suda to znači da je podnosilac zahtjeva troškove morao platiti prije ili biti u obavezi da ih plati na osnovu zakonske obaveze i da taj iznos mora biti razuman. Evropski sud, takođe, smatra da se uslovi plaćanja taksi građanskim sudovima, u vezi sa zahtjevima o kojima se od njih traži da odlučuju, ne može smatrati ograničenjem prava na pristup sudu koje je nesaglasno s odredbom člana 6. stav 1. Evropske konvencije.

8.4.1. Zakonom o upravnom sporu, pitanje troškova postupka, uređeno je prema prirodi upravnog spora, odnosno zavisno od toga da li Upravni sud odlučuje na nejavnoj sjednici ili odlučuje na osnovu usmene rasprave. Saglasno odredbama člana 39. Zakona, svaka stranka snosi svoje troškove kad Upravni sud odlučuje na nejavnoj sjednici (stav 1.), a kad odlučuje na usmenoj raspravi troškovi se određuju u skladu s odredbama zakona kojim se uređuje parnični postupak (stav 2.). Na nejavnoj sjednici Upravni sud ocjenjuje da li je u postupku donošenja upravnog akta, odnosno preduzimanja druge upravne aktivnosti pravilno primijenjeno materijalno i procesno pravo, pa ako nije sud se ograničava na poništenje akta, odnosno druge upravne aktivnosti, iz čega, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da se Upravni sud u sporu o zakonitosti upravnog akta, odnosno druge upravne aktivnosti ograničava na konstataciju njegove nezakonitosti, odnosno da se ne radi o sporu pune jurisdikcije u kojem sud meritorno rješava spornu upravnu stvar, već organ koji je donio osporeni upravni akt, odnosno preduzeo drugu upravnu aktivnost. Nasuprot

136 Presuda, od 6. oktobra 2005. godine, zahtjev broj 10955/03.

137 Presuda, od 15. decembra 2005. godine, zahtjev broj 35030/04.

tome, na usmenoj raspravi koja se, po pravilu odvija u skladu sa načelom kontradiktornosti, izvođenjem dokaza i dr., Upravni sud može sam riješiti upravnu stvar, odnosno odlučiti kasatorno i meritorno (spor pune jurisdikcije). Iz navedenih zakonskih određenja, po ocjeni Ustavnog suda, proizlazi da postupanje i odlučivanje Upravnog suda na nejavnoj sjednici ni za stranke ni za taj sud ne iziskuje troškove spora kao postupanje i odlučivanje na usmenoj raspravi u kojoj sud meritorno rješava spornu upravnu stvar. Polazeći od navedenog i prakse Evropskog suda, Ustavni sud je ocijenio da se propisivanje osporenim odredbom člana 39. stav 1. Zakona, da u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici, ne može smatrati ograničenjem prava na pristup sudu koje je nesaglasno s odredbama člana 32. Ustava i člana 6. stav 1. Evropske konvencije, kojim se umanjuje pristup sudu na takav način i u tolikoj mjeri da je narušena suština tog prava.

9. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 31/18 od 30. maja 2019. godine.

Zakon o štrajku

Zaposlenima u Vojsci Crne Gore, policiji, državnim organima i javnoj službi nije povrijeđeno pravo na štrajk garantovano odredbom člana 66 stav 1 Ustava, u mjeri u kojoj bi sama suština tog prava bila dovedena u pitanje, s obzirom na to da se, u konkretnom slučaju, ne radi o zabrani štrajka, već o njegovom ograničenju u javnom interesu, pod uslovima propisanim zakonom i to samo ukoliko se njegovim organizovanjem ugrožava nacionalna bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, opšti interes građana, kao i funkcionisanje organa vlasti.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

RJEŠENJE

NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 18. Zakona o štrajku ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.).

Obrazloženje

1. Unija slobodnih sindikata Crne Gore podnijela je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 18. Zakona, označenog u izreci, navodeći: da je Ustav, u cilju zaštite javnog interesa, ostavio mogućnost ograničenja prava na štrajk, kada su u pitanju zaposleni u vojsci, policiji, državnim organima i javnoj službi, ali da je zakonodavac osporenim odredbama člana 18. Zakona ovlastio Agenciju za nacionalnu bezbjednost da za svaki konkretan slučaj procjenjuje da li će štrajkom biti ugrožen javni interes; da je, osim što slično zakonsko rješenje nije poznato u uporednim zakonodavstvima, nesvakidašnje je da je odlučivanje o jednom od fundamentalnih radnji i sindikalnih prava u nadležnost bezbjedonosno obavještajne službe; da je Agenciji za nacionalnu bezbjednost omogućeno da svojim diskrecionim ovlaštenjem, bez jasnih kriterijuma, bez obaveze sprovođenja postupka i bez mogućnosti prigovora od strane pokretača štrajkačke aktivnosti, svaki štrajk u navedenim djelatnostima oglasi štrajkom koji ugrožava javni interes i da su zaposleni u vojsci, policiji, državnim organima i javnoj službi dovedeni u diskriminatorski položaj u odnosu na zaposlene u drugim djelatnostima, što je u suprotnosti s odredbom člana 8. stav 1. Ustava.

2. Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore nijesu dostavile odgovor, odnosno mišljenje na navode sadržane u inicijativi.

3. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

"Član 18.

Zaposleni u Vojsci Crne Gore, policiji, državnim organima i javnoj službi u cilju zaštite javnog interesa mogu organizovati štrajk na način koji neće ugroziti nacionalnu bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, opšti interes građana, kao i funkcionisanje organa vlasti, u skladu sa zakonom.

Procjenu o tome da li se organizovanjem štrajka iz stava 1. ovog člana ugrožava nacionalna bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, opšti interes građana, kao i funkcionisanje organa vlasti daje državni organ nadležan za poslove nacionalne bezbjednosti, u roku od 24 sata od dana najave štrajka.

Ukoliko je državni organ nadležan za poslove nacionalne bezbjednosti procijenio da se u slučaju štrajka ugrožava nacionalna bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, opšti interes građana, kao i funkcionisanje organa vlasti, u djelatnostima iz stava 2. ovog člana, štrajk se ne smije organizovati.

Na osnovu procjene iz stava 2. ovog člana, organ za čije je potrebe vršena procjena donosi odgovarajući akt."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 18. Zakona, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 9.

Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Član 16. tač. 1. i 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisani.

Član 66.

Zaposleni ima pravo na štrajk.

Pravo na štrajk može se ograničiti zaposlenim u vojsci, policiji, državnim organima i javnoj službi u cilju zaštite javnog interesa, u skladu sa zakonom.

Član 129.

Vojaska brani nezavisnost, suverenost i državnu teritoriju Crne Gore, u skladu sa principima međunarodnog prava o upotrebi sile.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.“

Evropske konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (“Službeni list SCG-Međunarodni ugovori”, br. 9/03. i 5/05.):

“Član 11.

1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i učlanjuje se u njega radi zaštite svojih interesa.

2. Za vršenje ovih prava neće se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti ili javne bezbednosti, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim se članom ne sprječava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.”

Član 14.

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje rođenja ili drugi status”.

Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju:

“Član 1.

Opšta zabrana diskriminacije

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.”

Konvencije broj 98. Međunarodne organizacije rada (“Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori”, broj 11/58.):

“Član 5.

1. Opseg u kojem će se jamstva predviđena ovom konvencijom primjenjivati na oružane snage i policiju utvrdit će se nacionalnim zakonima ili drugim propisima.

2. U skladu s načelom utvrđenim članom 19. stav 8. Statuta Međunarodne organizacije rada, neće se smatrati da ratifikacija ove konvencije od strane određene članice ograničava primjenu bilo kojeg postojećeg zakona, odluke, običaja ili sporazuma na temelju kojeg pripadnici oružanih snaga ili policije uživaju bilo koje pravo zajamčeno ovom konvencijom.”

Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima („Službeni list SFRJ“, broj 7/71.):

“Član 8. stav 1. tačka d. i stav 2.

1. Države članice ovog pakta obavezuju se da obezbijede:

d) pravo na štrajk koje se ostvaruje prema zakonima svake zemlje

2. ovaj član ne sprečava da se vršenje ovih prava od strane oružanih snaga policije ili državne uprave, podvrgne zakonskim ograničenjima.”

Izmijenjene Evropske socijalne povelje („Službeni list Crne Gore-Međunarodni ugovori“, broj 6/09.):

“Dio II

Član 5.

Pravo na organizovanje

Kako bi se obezbijedilo unapređivanje slobode radnika i poslodavaca da stvaraju lokalne, nacionalne ili međunarodne organizacije za zaštitu njihovih ekonomskih i socijalnih interesa i da se pridruže tim organizacijama, Ugovorne strane obavezuju se da nacionalni zakon neće ugroziti, niti će biti primjenjivan tako da ugrozi ovu slobodu. Mjera u kojoj će garancije koje su predviđene u ovom članu biti primjenjivane na policiju biće određena nacionalnim zakonima ili propisima. Princip koji reguliše primjenu ovih garancija na pripadnike vojnih snaga i mjera u kojoj će biti primjenjivane na lica u ovoj kategoriji biće isto tako određeni nacionalnim zakonima ili propisima.

Član 6.

Pravo na kolektivno ugovaranje

Kako bi se obezbijedilo ostvarivanje prava na kolektivno ugovaranje, Ugovorne strane se obavezuju:

1. da promovišu zajedničke konsultacije između radnika i poslodavaca;

2. da promovišu, kada je neophodno i odgovarajuće, mehanizam za dobrovoljne pregovore između poslodavaca ili organizacija poslodavaca i organizacija radnika, sa ciljem da se regulišu uslovi i pogodnosti zapošljavanja putem kolektivnih ugovora;

3. da promovišu uspostavljanje i upotrebu odgovarajućih mehanizama za pomirenje i dobrovoljnu arbitražu za rješavanje radnih sporova;

i priznaju:

4. pravo radnika i poslodavaca na kolektivnu akciju u slučaju sukoba interesa, uključujući pravo na štrajk, u skladu sa obavezama koje mogu da proisteknu iz kolektivnih ugovora kojima su prethodno pristupili.

Dio III

Član G.

Ograničenja

1. Efektivno ostvarivanje prava i principa iz Dijela I i njihova praktična primjena predviđena odredbama Dijela II ne podliježu nikakvim ograničenjima koja u tim dijelovima nijesu predviđena, osim onih koja su predviđena zakonom i neophodna u demokratskom društvu radi zaštite prava i sloboda drugih ili radi zaštite javnog interesa, nacionalne bezbjednosti, javnog zdravlja, ili morala.

2 Ograničenja koja se ovom Poveljom dozvoljavaju u pogledu prava i obaveza u njoj predviđenih ne primjenjuju se u bilo koje druge svrhe osim u one za koje su predviđena.”

6. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi: da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava; da se zakonom, pored ostalog, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma. S ustavnopravnog aspekta zakonodavac je obavezan da pri uređivanju načina ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, pa i prava na štrajk, uvažava zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. Prava i slobode koje su predmet ustavnog jemstva, po pravilu nijesu apsolutne, već su podložne opštim ograničenjima predviđenim odredbama člana 24. Ustava, ali i posebnim ograničenjima koja su imanentna samo pojedinim Ustavom zaštićenim dobrima, sadržanim u ustavnim odredbama kojima se ta dobra uređuju. U konkretnom slučaju, to je pravo na štrajk, iz odredbe člana 66. Ustava, iz koje proizilazi da je pravo na štrajk konstituisano kao neograničeno pravo zaposlenih, osim zaposlenim u vojsci, policiji, državnim organima i javnoj službi, u cilju zaštite javnog interesa u skladu sa zakonom. Osim osnovnih načela o pravu na štrajk zaposlenih i ograničenjima u cilju zaštite javnog interesa, Ustav ne uređuje način i postupak ostvarivanja tog prava, već daje ovlašćenje zakonodavcu da uz

poštovanje ustavnih principa, odredi konkretan sadržaj tog prava, što podrazumijeva i njegovo ograničenje. Ovlašćenje za uređivanje tih pitanja, podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način uređuju pitanja neophodna za način ostvarivanja socijalnih prava i sloboda garantovanih Ustavom.

7. Saglasno navedenim ustavnim ovlašćenjima zakonodavac je donio Zakon o štrajku kojim su uređeni uslovi i način organizovanja štrajka, prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih i poslodavaca u vezi štrajka (član 1.). Prema Zakonu štrajk je prekid rada koji zaposleni organizuju radi zaštite svojih profesionalnih, ekonomskih i socijalnih interesa po osnovu rada, a prekid rada je organizovano i neprekidno odbijanje zaposlenih da izvršavaju svoje radne zadatke (član 2.). Zaposleni koji obavljaju djelatnost iz čl. 18., 19., 20. i 21. ovog zakona mogu početi štrajk ako se prethodno utvrdi minimum procesa rada, koji obezbjeđuje sigurnost ljudi i imovine ili je nezamjenljiv uslov života i rada građana, odnosno, kojim se štiti nacionalna bezbjednost, kao i funkcionisanje organa vlasti, s tim što se obaveza obezbjeđivanja minimuma procesa rada, ukoliko se štrajk u djelatnostima iz čl. 18., 19., 20. i 21. ovog zakona organizuje u dijelu poslodavca, primjenjuje samo na taj dio (član 22. st. 1. i 2. Zakona). Organizovanje štrajka, odnosno učešće u štrajku pod uslovima utvrđenim ovim zakonom ne predstavlja povredu radne obaveze, ne može biti osnov za pokretanje postupka za utvrđivanje disciplinske i materijalne odgovornosti zaposlenog, za udaljenje zaposlenog sa rada i ne može za posljedicu imati prestanak radnog odnosa zaposlenog (član 27. stav 1. Zakona). Postupak za utvrđivanje nezakonitosti štrajka, odnosno nezakonitog isključenja sa rada može da pokrene poslodavac, odnosno reprezentativno udruženje poslodavaca, reprezentativni sindikat ili štrajkački odbor, a o zahtjevu za utvrđivanje nezakonitosti štrajka, odnosno nezakonitog isključenja sa rada odlučuje nadležni sud, u roku od pet dana od dana podnošenja zahtjeva (član 31. Zakona). Osporenim odredbama člana 18. Zakona propisano je: da zaposleni u Vojski Crne Gore, policiji, državnim organima i javnoj službi u cilju zaštite javnog interesa mogu organizovati štrajk na način koji neće ugroziti nacionalnu bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, opšti interes građana, kao i funkcionisanje organa vlasti, u skladu sa zakonom (stav 1.); da procjenu o tome da li se organizovanjem štrajka iz stava 1. ovog člana ugrožava nacionalna bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, opšti interes građana, kao i funkcionisanje organa vlasti daje državni organ nadležan za poslove nacionalne bezbjednosti, u roku od 24 sata od dana najave štrajka (stav 2.); da se, ukoliko je državni organ nadležan za poslove nacionalne bezbjednosti procijenio da se u slučaju štrajka ugrožava nacionalna bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, opšti interes građana, kao i funkcionisanje organa vlasti, u djelatnostima iz stava 2. ovog člana, štrajk ne smije organizovati (stav 3.) i da, na osnovu procjene iz stava 2. ovog člana, organ za čije je potrebe vršena procjena donosi odgovarajući akt (stav 4.).

8. Ustavni sud je u ovom predmetu imao u vidu i relevantne odredbe potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora, koji su, saglasno odredbi člana 9. Ustava, sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

8.1. Konvencijom broj 98. Međunarodne organizacije rada, koja se odnosi na primjenu principa prava na organizovanje i kolektivno pregovaranje, iz 1949. godine, propisano je da će se jamstva predviđena ovom konvencijom primjenjivati na oružane snage i policiju u skladu sa nacionalnim zakonima ili drugim propisima i da se neće smatrati da ratifikacija ove konvencije od strane određene članice ograničava primjenu bilo kojeg postojećeg zakona, odluke, običaja ili sporazuma na temelju kojeg pripadnici oružanih snaga ili policije uživaju bilo koje pravo zajamčeno ovom konvencijom (član 5.).

8.1.1. Prvi međunarodni ugovor univerzalnog karaktera koji je eksplicitno priznao pravo na štrajk je Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine, koji je stupio na snagu 1976. godine. Države članice ovog pakta, saglasno odredbama člana 8. stav 1. tačka d. i stav 2. Pakta, obavezuju se da obezbijede pravo na štrajk u skladu sa zakonom svake zemlje, s tim što ove odredbe ne sprečavaju države članice da vršenje ovih prava od strane članova oružanih snaga, policije ili državne uprave, podvrgnu zakonskim ograničenjima.

8.1.2. Izmijenjena Evropska socijalna povelja, iz 1996. godine, obavezuje ugovorne strane da: radi unaprjeđivanja slobode radnika i poslodavaca stvaraju lokalne, nacionalne ili međunarodne organizacije za zaštitu njihovih ekonomskih i socijalnih interesa; da se pridruže tim organizacijama; da njihovi nacionalni zakoni u primjeni ne ugroze ovu slobodu i da će garancije koje su predviđene u ovom članu biti primjenjivane na policiju i pripadnike vojnih snaga pod uslovima određenim nacionalnim zakonima

ili propisima (član 5.). U slučaju sukoba interesa Poveljom je propisano pravo radnika i poslodavaca na kolektivnu akciju, uključujući pravo na štrajk, u skladu sa obavezama koje mogu da proisteknu iz kolektivnih ugovora kojima su prethodno pristupili (član 6. tačka 4.). Povelja dopušta ograničenja prava na štrajk, kada je to „neophodno u demokratskom društvu zbog zaštite prava i sloboda drugih ili radi zaštite javnog interesa, nacionalne sigurnosti, javnog zdravlja ili morala” s tim da se “ograničenja (...) ne primjenjuju u bilo koje druge svrhe osim u one za koje su predviđena” (član G).

8.1.3. Sadržaj i obim prava na okupljanje definisani su odredbama člana 11. Evropske konvencije, prema kojoj ovo pravo pripada svakome, pod uslovom da je riječ o mirnom okupljanju (stav 1.), s tim što države članice to pravo, u skladu sa zakonom, pod strogo utvrđenim uslovima mogu ograničiti (stav 2.). Prema članu 11. stav 2. Evropske konvencije ograničenja su zakonita samo ukoliko su: (1) propisana zakonom i (2), nužna u demokratskom društvu radi postizanja jednog od sljedećih legitimnih ciljeva:

- 1) u interesu nacionalne bezbjednosti ili javne bezbjednosti, ili;
- 2) radi sprečavanja nereda ili kriminala,
- 3) radi zaštite zdravlja ili morala, ili
- 4) radi zaštite prava i sloboda drugih.

8.2. Ustavni sud je, prilikom rješavanja ovog ustavnog spora, imao u vidu relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava kojom su uspostavljeni pravni standardi o značenju prava na štrajk i o njegovom ograničenju.

8.2.1. U predmetu „*Demir i Baikara protiv Turske*”¹³⁸ Evropski sud je istakao da član 11. štiti sindikalnu slobodu kao oblik ili specijalni aspekt slobode udruživanja i da se od države traži da poštuje slobodu udruživanja svojih zaposlenih, osim ako postoje zakonita ograničenja ostvarivanja prava zaštićenih tim članom u slučaju oružanih snaga, policije ili uprave:

„1. Sud mora razmotriti Vladin prigovor da je predstavka nesaglasna *ratione materiae* sa odredbama Konvencije jer se član 11. Konvencije ne primjenjuje na “pripadnike (...) državne uprave”.

Tačno je da stav 2. *in fine* člana 11. jasno naznačava da se od države iziskuje da poštuje slobodu udruživanja svojih zaposlenih, osim ako postoje zakonita ograničenja ostvarivanja prava zaštićenih tim članom u slučaju oružanih snaga, policije ili uprave (vidi, *Švedski sindikat vozača lokomotiva*, stav 3.7, Serija A broj 20.).

(b) Opšti principi

2. Sud ponavlja da član 11. stav 1. predstavlja sindikalnu slobodu kao oblik ili specijalni aspekt slobode udruživanja (vidi, *Nacionalni sindikat belgijske policije protiv Belgije*, od 27. oktobra 1975. godine, stav 38, Serija A broj 19.; i *Švedski sindikat vozača lokomotiva*, citiran gore, stav 39.). Konvencija ne pravi razliku između funkcija države ugovornice kao nosioca javne moći i njenih odgovornosti kao poslodavca. Član 11. nije izuzetak od tog pravila. Sasvim suprotno, stav 2. *in fine* te odredbe jasno naznačava da država treba poštovati slobodu okupljanja i udruživanja, osim u slučaju mogućih “zakonitih ograničenja” kada se radi o pripadnicima oružanih snaga, policije ili uprave (vidi, *Tüm Haber Senand Çınar*, citiran gore, stav 29.). Prema tome član 11. je obavezujući za “državu kao poslodavca”, bilo da se njegovi odnosi sa zaposlenima zasnivaju na javnom ili privatnom pravu (vidi, *Švedski sindikat vozača lokomotiva*, citiran gore, stav 37.).

3. Sud dalje ponavlja da, premda je osnovni cilj člana 11. da zaštiti pojedinca od proizvoljnog miješanja javnih vlasti u ostvarivanje zaštićenih prava, mogu postojati, pored toga, pozitivne obaveze za državu da osigura uživanje takvih prava. Imajući u vidu poseban kontekst ovog predmeta, odgovornost Turske mora postojati ako su činjenice na koje se žale podnosioci predstavke - tj, u principu, na nepriznavanje njihovog sindikata od strane države u relevantno vrijeme - rezultat negarantovanja od strane države, u skladu sa domaćim pravom, prava podnosioca predstavke iz člana 11. Konvencije (vidi, *Wilson, National Union of Journalists i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 30668/96., 30671/96. i 30678/96., stav 41., ECHR 2002-V; i *Gustafsson protiv Švedske*, od 25. aprila 1996. godine, stav 45., *Reports* 1996-II).“

8.2.2. U novijem predmetu „*Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) protiv Španije*”¹³⁹ Evropski sud je ponovio opšte principe iz odredaba člana 11. Evropske konvencije, u odnosu na slobodu sindikalnog udruživanja, u koju spada i pravo na štrajk, kao i na legitimna ograničenja tog prava pripadnicima snaga i korpusa državne bezbjednosti, kao garanta održavanja javne bezbjednosti, odnosno službenicima koji vrše vlast u ime države:

¹³⁸ Presuda, od 12. novembra 2008. godine, predstavka broj 34503/97.

¹³⁹ Presuda, od 21. aprila 2015. godine, predstavka broj 45892/09.

a) Opšti principi

28. Sud ponavlja da član 11. stav 1. uvodi slobodu sindikalnog udruživanja kao oblik ili poseban aspekt slobode udruživanja. Termin »za odbranu svojih interesa« u tom članu nije suvišan i Konvencija štiti slobodu odbrane profesionalnih interesa članova sindikata kroz kolektivnu akciju sindikata, za koju Države ugovornice moraju i da dozvole i da omoguće sprovođenje i razvoj. Stoga mora biti dozvoljeno za sindikat da interveniše u odbranu interesa svojih članova, a pojedinačni članovi imaju pravo da se njihov sindikat čuje sa ciljem odbrane njihovih interesa (*Nacionalni sindikat belgijske policije protiv Belgije*, od 27. oktobra 1975. godine, stavovi 38.-40., serija A br. 19. *Švedska unija vozača lokomotiva protiv Švedske*, od 6. februara 1976. godine, stavovi 39.-41., serija A br. 20. i *Wilson, nacionalna unija novinara i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 30668/96., 30671/96. i 30678/96., stav 42., ECHR 2002-V).

29. Sud takođe podsjeća da stav 2. ne isključuje ni jednu kategoriju zanimanja iz okvira člana 11.; on izričito navodi pripadnike oružanih snaga i policije među onima na koje se mogu odnositi nametnuta »legitimna ograničenja« od strane Države, a da se pravo na slobodu udruživanja njihovih članova ne dovodi u pitanje (*Nacionalni sindikat belgijske policije protiv Belgije*, gore citirana, § 40, *Tum Haber Sen i Cinar protiv Turske*, br. 28602/95, stavovi 28. i 29., ECHR 2006-II, *Wille protiv Lihtenštajna* [GC], broj 28396/95., § 41., ECHR 1999-VII, *Demir i Baykara protiv Turske* [GC], broj 34503/97., st. 10., ECHR 2008, i *Sindicatul »Pastorul cel Bun« protiv Rumunije* [GC], broj 2330/09, st. 145., ECHR 2013. (izvodi).

30. Sud naglašava da je u tom pogledu smatrao da ograničenja koja se mogu nametnuti trima grupama lica navedenih u članu 11. zahtijevaju strogo tumačenje i stoga moraju biti ograničena na »ostvarivanje« prava o kojima je riječ. Ona ne smiju ugroziti suštinu prava na organizaciju (*Demir i Baikara*, citirani gore, §§ 97. i 119. i *Matelly protiv Francuske*, broj 10609/10., § 75., od 2. oktobra 2014. godine).

31. Da bi miješanje u ostvarivanje slobode udruživanja bilo kompatibilno sa članom 11. stav 2. mora biti »propisano zakonom«, inspirisano jednim ili više legitimnih ciljeva i »neophodno u demokratskom društvu«, u ostvarivanju tog ili tih ciljeva (vidi, *inter alia*, *Demir i Baikara*, citirano gore, § 117., i *Sindicatul »Pastorul cel Bun«*, citirano gore, stav 150.).

32. Konačno, Sud podsjeća da je pravo na štrajk, koje omogućava sindikatu da čuje njegov glas, važan aspekt za članove sindikata u zaštiti njihovih interesa (*Schmidt i Dahlstrom protiv Švedske*, 6.), februar 1976. godine, § 36., Serija A br. 21.). Ovo pravo na štrajk priznato je od strane nadzornih tijela Međunarodne organizacije rada (OIT) kao nerazdvojivo i izvedeno iz prava na sindikalno udruživanje, zaštićeno Konvencijom MOR-a C87 o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizaciju. Sud podsjeća da Evropska socijalna povelja takođe priznaje pravo na štrajk kao sredstvo koje obezbjeđuje efikasno ostvarivanje prava na kolektivno pregovaranje (vidi *Enerji Yapi-Yol Sen protiv Turske*, broj 68959/01., § 24., od 21. aprila 2009. godine).

33. Međutim, Sud takođe smatra da ovo pravo nije apsolutno. Pod određenim uslovima može biti podložno određenim ograničenjima. Stoga, načelo slobode udruživanja može biti kompatibilno sa zabranom prava na štrajk od strane službenika koji vrše vlast u ime države. Međutim, iako zabrana prava na štrajk može da se odnosi na određene kategorije službenika (vidi, *mutatis mutandis*, *Pellegrin protiv Francuske* [GC], br. 28541/95., §§ 64-67., ECHR 1999-VIII), ne može se proširiti na državne službenike generalno ili na javne službenike komercijalnih ili industrijskih preduzeća države. Prema tome, zakonska ograničenja prava na štrajk treba da, što je moguće, jasnije i uže definišu kategorije službenika na koje se odnose (*Enerji Yapi-Yol Sen*, gore citirano, stav 32.).

I Postojanje miješanja, njegov pravni osnov i legitiman cilj

34. Sindikat podnosilac predstavke podnosi posljedice administrativnih i sudskih odluka kojima se odbija zahtjev za dozvolu održavanja štrajka, i stoga se može smatrati žrtvom miješanja u ostvarivanje prava na slobodu udruživanja.

35. Sud primjećuje da član 6. § 8. Institucionalnog zakona 2/1986, od 13. marta, snaga i korpusa bezbjednosti, kojim je propisano da pripadnici Snaga i korpusa državne bezbjednosti ne mogu ni u kom slučaju da ostvare svoje pravo na štrajk, predstavlja pravni osnov za osporeno miješanje. Odredbe ovog zakona treba smatrati jasnim i predvidljivim. Članovi sindikata podnosioca predstavke mogli su razumno očekivati da podliježu zabrani. Zaista, pojam "Snage i korpus bezbjednosti" koji koristi zakon, odnosi se na kolektive civilnog i vojnog karaktera.

36. Štaviše, Sud prihvata da miješanje ima legitiman cilj prema članu 11., stav 2. - odbranu poretka, imajući u vidu posebnu ulogu dodijeljenu snagama policije i eventaulne posljedice u slučaju prekida njihovih aktivnosti.

II. Neophodnost u demokratskom društvu

37. Sud konstatuje da se ograničenje propisano osporenim zakonom ne odnosi na sve javne službenike, već samo na pripadnike snaga i korpusa državne bezbjednosti kao garanta održavanja javne bezbjednosti (*a contrario*, vidi gore pomenuti *Enerji Yapi-Yol Sen*, § 32.). Sud dalje primjećuje da ovaj isti zakon daje tim organima veću odgovornost i zahtijeva od njih da intervenišu u bilo koje vrijeme i na bilo kojem mjestu u odbrani Zakona, bilo u toku radnog vremena ili ne.

38. Prema mišljenju Suda, ova potreba za neprekidnom službom i činjenica da su naoružani, koja karakteriše ove "policijske službenike", razlikuju ovaj kolektiv od drugih službenika kao što su sudije ili ljekari i opravdavaju ograničavanje njihove sindikalne slobode. U stvari, strožiji zahtjevi koji se odnose na njih, ne idu dalje od onoga što je neophodno u demokratskom društvu, u onoj mjeri u kojoj omogućavaju očuvanje opštih interesa države i posebno garancije bezbjednosti, javne sigurnosti i odbranu poretka, principe navedene u članu 11. stav 2. Konvencije.

39. Uostalom, specifična priroda njihovih aktivnosti opravdava postojanje dovoljno široke slobode procjene države da razvije svoju zakonodavnu politiku i na taj način joj omogućiti da reguliše određene aspekte aktivnosti sindikata, u javnom interesu, a da ih pritom ne liši suštinskog sadržaja njihovih prava prema članu 11. Konvencije (vidi *Nacionalnu uniju radnika u željeznici, pomorstvu i transportu protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, broj 31045/10., § 104., ECHR 2014.).

40. Štaviše, Sud se ne može složiti sa sindikatom podnosiocem predstavke u vezi sa zaključcima koji proizlaze iz Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope o Evropskom kodeksu policijske etike. Sud posebno primjećuje da pravo na štrajk za policiju nije priznato u navedenoj kodifikaciji. U tom smislu, Komitet ministara smatra da potpuna zabrana policiji prava na štrajk nije u suprotnosti sa Socijalnom poveljom i relevantnom sudskom praksom (vidi gore stav 16.). Sud ne vidi razlog da odstupa od ovog zaključka.

41. Prethodna razmatranja su navela Sud da zaključi da činjenice koje se iznose u konkretnoj situaciji u ovom predmetu ne predstavljaju neopravdano miješanje u pravo sindikata podnosioca predstavke na slobodu udruživanja, čiji je suštinski sadržaj bio u mogućnosti da iskoristi.

42. Konačno, što se tiče mogućeg postojanja diskriminacije protiv podnosioca predstavke, Sud ponavlja da je različit pravni položaj diskriminatorski u smislu člana 14., ako "nema objektivno i razumno opravdanje", to jest, ako ne teži "legitimnom cilju" ili ako ne postoji "razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići". S druge strane, države ugovornice uživaju određenu slobodu procjene pri utvrđivanju da li u kojoj mjeri razlike u inače sličnim situacijama opravdavaju razlike u tretmanu (vidi *Grande Oriente di Palazzo Giustiniani protiv Italije*, broj 26740/02., §§ 44. i 45., od 31. maja 2007. godine). U ovom slučaju, Sud smatra da su opravdanja koja je Vlada dala u vezi sa specifičnostima funkcija koje su zakonom dodijeljene državnim snagama i korpusu bezbjednosti razumne, bez mogućnosti da se otkriju bilo kakve indicije proizvoljnosti koja može ukazivati na postojanje diskriminacije.

43. Shodno tome, Sud ne nalazi da je došlo do povrede člana 11., uzetog samostalno ili u vezi sa članom 14. Konvencije."

8.3. Iz navedene prakse Evropskog suda proizilazi da Evropska konvencija izričito ne propisuje pravo na štrajk, ali kroz različite pristupe pravu na okupljanje taj sud tumači da pravo na okupljanje uključuje i pravo na štrajk. Odredbama člana 11. Evropske konvencije štite se dva međusobno povezana, komplementarna, ali ipak različita prava: pravo na slobodu mirnog okupljanja i pravo na slobodno udruživanje sa drugima. Komplementarna priroda ovih prava ogleda se u njihovom jedinstvenom regulisanju u Evropskoj konvenciji, kao i njihovoj tijesnoj vezi u drugim međunarodnim instrumentima zaštite ljudskih prava, u smislu da svako pravo doprinosi ostvarenju onog drugog prava. Pravo na slobodno udruživanje, prema shvatanju Evropskog suda, uslovljeno je postojanjem prava na okupljanje, jer se bez njega ono ne bi moglo realizovati. Evropski sud, takođe, smatra da ovo pravo nije apsolutno i da pod određenim uslovima može biti podložno određenim ograničenjima, odnosno da načelo slobode udruživanja može biti kompatibilno sa zabranom prava na štrajk od strane službenika koji vrše vlast u ime države. Međutim, iako se zabrana prava na štrajk može odnositi na određene kategorije službenika, ona se, po shvatanju Evropskog suda, ne može generalno proširiti na državne službenike ili na javne službenike komercijalnih ili industrijskih preduzeća države, odnosno da zakonska ograničenja prava na štrajk treba da, što je moguće, jasnije i uže definišu kategorije službenika na koje se odnose. Ipak, specifična priroda ograničavanja vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave, prema stavu Evropskog suda, opravdava postojanje dovoljno široke slobode procjene države da razvije svoju zakonodavnu politiku i na taj način joj omogući da reguliše određene aspekte aktivnosti sindikata, u javnom interesu, a da ih pri tom ne liši suštinskog sadržaja njihovih prava, prema odredbama člana 11. Evropske konvencije.

9. Ustavni sud je u ovom predmetu imao u vidu i Odluku Saveznog ustavnog suda Savezne Republike Njemačke¹⁴⁰, koji je, u predmetu po ustavnim žalbama četiri nastavnika koji su, ili su bili nastavnici sa statusom državnih službenika u školama u tri različite savezne pokrajine (Lander) a učestvovali su u protestima i štrajkovima koje je u radno vrijeme organizovao sindikat, presudio da je zabrana štrajka javnih službenika u skladu s njemačkim Ustavom i Evropskom konvencijom i odbacio žalbu kažnjenih nastavnika. Vlasti su u tom predmetu utvrdile da su državni službenici, učestvujući u tim događajima, prekršili osnovne dužnosti propisane Zakonom o državnoj službi. U postupku pred redovnim sudovima, podnosioci su bezuspješno osporavali disciplinska rješenja kojima su im od strane nadležnih disciplinskih organa izrečene sankcije. Prema shvatanju tog suda, zabrana štrajka državnih službenika predstavlja nezavisno i tradicionalno načelo sistema civilne službe (*Berufsbeamtentum*), koje je u skladu sa principom otvorenosti Ustava Savezne Republike Njemačke prema međunarodnom pravu (*Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit*), kao i kompatibilno sa garancijama Evropske konvencije (ECHR):

"180. Štaviše, u slučaju *Demir i Baykara protiv Turske*, Evropski sud za ljudska prava utvrdio je da ugovorne strane imaju ograničenu slobodu procjene kada definišu opšti pravni koncept "hitne društvene potrebe" (ESLJP presuda velikog vijeća, *Demir i Baykara protiv Turske*, od 12. novembra 2008. godine, broj 34503/97., stav 119.). Međutim, predmet se nije odnosio na garanciju prava na štrajk. Evropski sud ga do danas nije naročito smatrano suštinskim elementom člana 11. Evropske konvencije (ESLJP, *Nacionalni sindikat radnika željeznice, pomorstva i saobraćaja protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 8. aprila 2014., broj 31045/10., stav 84.). Kada je u pitanju sloboda procjene koja se odnosi na ograničenja slobode sindikata, Evropski sud pravi sljedeću razliku: Ako zakonska ograničenja pogađaju srž sindikalne aktivnosti, nacionalno zakonodavstvo ima manju slobodu procjene i više se zahtijeva kako bi se opravdalo miješanje u ostvarivanje sindikalne slobode, koje je uslijedilo u opštem interesu. Suprotno tome, ako se ne pogađa osnovni, nego sekundarni ili prateći aspekt sindikalne aktivnosti, sloboda procjene je šira i više je vjerovatno da miješanje bude proporcionalno (*Nacionalni sindikat radnika željeznice, pomorstva i saobraćaja protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 8. aprila 2014.

¹⁴⁰ Odluka Drugog senata, od 12. juna 2018. godine, broj 2 BvR 1738/12,2., BvR 1395/13,2., BvR 1068/14, 2. i BvR 646/15.

godine, broj 31045/10., stav 87.). Što se tiče akcije sekundarnog štrajka, Evropski sud za ljudska prava je zaključio da ona ne utiče na suštinu slobode udruživanja, već samo predstavlja sekundarni ili dodatni aspekt i stoga nacionalnim vlastima treba priznati širu slobodu procjene u pogledu ograničenja (*Nacionalni sindikat radnika željeznice, pomorstva i saobraćaja protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 8. aprila 2014. godine, broj 31045/10., stav 88.).

181. U skladu s tim, zabrana štrajka za njemačke državne službenike i posebno za nastavnike sa statusom državnih službenika opravdana je u smislu prve rečenice člana 11. (2.) Evropske konvencije. U ovom postupku po ustavnoj žalbi, nastavnici sa statusom državnih službenika učestvovali su u akciji štrajka na koju je pozvao Njemački sindikat obrazovanja (*Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft - GEW*). Ovaj sindikat predstavlja i nastavnike sa statusom državnih službenika i nastavnike sa statusom zaposlenih. Na osnovu pravne situacije u Njemačkoj, GEW pregovara o kolektivnim ugovorima sa Udruženjem poslodavaca države - pokrajine (*Tarifgemeinschaft der Lander*) samo za nastavnike sa statusom zaposlenih. Ovi kolektivni ugovori se ne odnose na državne službenike; u njihovom slučaju savezno zakonodavstvo i odgovarajuće pokrajinsko zakonodavstvo, koje imaju isključivu nadležnost za utvrđivanje uslova rada državnih službenika, odlučuju da li će se i u kojoj mjeri rezultati kolektivnog pregovaranja za zaposlene u javnom sektoru prenijeti na državne službenike. Dijelom, podnosilac žalbe broj I. i podnosioci žalbe br. II. do IV. nastojali su da postignu takav prenos ishoda kolektivnog pregovaranja svojim učešćem u akciji štrajka. Ovo ponašanje je (makar i) imalo za cilj da podrži akciju štrajka čiji je cilj zaključivanje kolektivnog ugovora i odaje određenu sličnost sa sekundarnim štrajkom; prema tome, takvo ponašanje nije suštinski aspekt garancija iz člana 11. (1.) Evropske Konvencije. Široka sloboda procjene koja se u takvim slučajevima daje Saveznoj republici Njemačkoj u konkretnom slučaju nije prekoračena. Zabrana akcije štrajka, koja je primjenljiva na djelove javne službe i koja je takođe priznata ustavna tradicija, nije manifestacija privilegovanog statusa državnih službenika (status stalnog radnog odnosa, pravo na beneficije za zdravstveno osiguranje, penzije) i nije opravdano samo na osnovu njihove funkcije održavanja administracije i zaštite prava trećih lica. Prije svega, presudno je da u sistemu njemačkog zakona o državnoj službi status državnog službenika podrazumijeva međusobno povezana prava i obaveze; proširenje ili ograničenja jednog prava ili obaveze državne službe uglavnom povlači promjene drugih prava ili obaveza. [...]. Priznavanje prava na štrajk državnim službenicima u osnovi bi promijenilo sistem njemačkog zakona o državnoj službi i tako ga dovelo u pitanje. Ovaj sistem je posebna nacionalna tradicija Savezne Republike Njemačke; to je zbog činjenice što postoji velika raznolikost između država Evrope u sferi kulturnog i historijskog razvoja (vidi takođe presudu Velikog vijeća *Lautsi i drugi protiv Italije*, presuda od 18. marta 2011. godine, broj 30814/06., st. 68. [...])."

9.1. Iz navedene Odluke Saveznog Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke proizilazi da je taj sud zabranu štrajka njemačkim državnim službenicima, a posebno nastavnicima sa statusom državnih službenika, opravdao s aspekta stava Evropskog suda, prema kojem je slobodna procjene države "*šira ako se ne pogađa osnovni, nego sekundarni ili prateći aspekt sindikalne aktivnosti*"; odnosno da država ima manju slobodu procjene ukoliko ograničenje pogađa suštinu sindikalne aktivnosti. S tim u vezi, Savezni ustavni sud Savezne Republike Njemačke je zaključio da bi priznavanje prava na štrajk državnim službenicima, u osnovi promijenilo sistem njemačkog zakona o državnoj službi, koji je posebna nacionalna tradicija Savezne Republike Njemačke i tako ga doveo u pitanje.

10. Polazeći od izloženog ustavnopravnog, međunarodnopravnog i konvencijskog okvira, koji je od značaja za razmatranje spornih ustavnopravnih pitanja u ovom predmetu, a posebno od odredaba člana 16. tač. 1. i 3. Ustava, kao i prakse Evropskog suda za ljudska prava i Saveznog ustavnog suda Savezne Republike Njemačke, Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac osporenim odredbama člana 18. Zakona nije prekoračio svoja ovlašćenja.

10.1. Imajući u vidu da se razlozi osporavanja odredaba člana 18. Zakona zasnivaju na tvrdnji podnosioca predloga da je zakonodavac davanjem nadležnosti (ovlašćenja) Agenciji za nacionalnu bezbjednost "*da za svaki konkretan slučaj procjenjuje da li će štrajkom biti ugrožen javni interes, omogućio da svojim diskrecionim ovlašćenjem, bez jasnih kriterijuma, bez obaveze sprovođenja postupka i bez mogućnosti prigovora od strane pokretača štrajkačke aktivnosti, svaki štrajk u navedenim djelatnostima ogласi štrajkom koji ugrožava javni interes i da su na taj način zaposleni u vojsci, policiji, državnim organima i javnoj službi dovedeni u diskriminatorski položaj u odnosu na zaposlene u drugim djelatnostima*", povrijedio odredbu člana 8. stav 1. Ustava o zabrani diskriminacije, Ustavni sud je, pri razmatranju ustavnosti tih odredaba, pošao od ustavne nadležnosti Skupštine Crne Gore, iz odredaba člana 16. tač. 1. i 3. i člana 66. Ustava.

10.1.1. Naime, iz ustavnog ovlašćenja zakonodavca da zakonom uredi način ostvarivanje prava na štrajk (član 16. tačka 1. i član 66.), po ocjeni Ustavnog suda, istovremeno proizilazi i njegovo ovlašćenje da uredi nadležnost i postupak pred organima koji vrše nadzor nad njegovim ostvarivanjem (član 16. tačka 3.).

10.1.1.1. Odredbama člana 66. Ustava konstituisano je pravo svih zaposlenih na štrajk, s tim što se, u cilju zaštite javnog interesa zaposlenima u vojsci, policiji, državnim organima i javnoj službi to pravo može

ograničiti u skladu sa zakonom. Toj kategoriji zaposlenih pravo na štrajk je obezbijeđeno na način i pod uslovima propisanim Zakonom o štrajku. U tom smislu osporenim odredbama člana 18. st. 1., 3. i 4. Zakona propisano je da - *zaposleni u Vojski Crne Gore, policiji, državnim organima i javnoj službi u cilju zaštite javnog interesa mogu organizovati štrajk na način koji neće ugroziti nacionalnu bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, opšti interes građana, kao i funkcionisanje organa vlasti, u skladu sa zakonom*, kao i slučajevi u kojima se ne smije organizovati štrajk (*ukoliko se ugrožava nacionalna bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, opšti interes građana, kao i funkcionisanje organa vlasti*), o čemu, na osnovu procjene Agencije za nacionalnu bezbjednost Crne Gore, državni organ za čije se potrebe procjena vrši donosi odgovarajući akt. Organizovanje štrajka, odnosno učešće u štrajku pod uslovima utvrđenim ovim zakonom, saglasno odredbi člana 27. stav 1. Zakona ne predstavlja povredu radne obaveze, ne može biti osnov za pokretanje postupka za utvrđivanje disciplinske i materijalne odgovornosti zaposlenog, za udaljenje zaposlenog sa rada i ne može za posljedicu imati prestanak radnog odnosa zaposlenog. Osim toga, Zakonom je propisan i postupak zaštite prava prema kojem postupak za utvrđivanje nezakonitosti štrajka, odnosno nezakonitog isključenja sa rada može da pokrene poslodavac, odnosno reprezentativno udruženje poslodavaca, reprezentativni sindikat ili štrajkački odbor, o kojem odlučuje nadležni sud, u roku od pet dana od dana podnošenja zahtjeva (član 31.).

10.1.1.2. Davanjem diskrecionog ovlašćenja osporenim odredbom člana 18. stav 2. Zakona Agenciji za nacionalnu bezbjednost Crne Gore u roku od 24 sata od dana najave štrajka zaposlenih u Vojski Crne Gore, policiji, državnim organima i javnoj službi izvrši procjenu o tome da li se organizovanjem štrajka ugrožava nacionalna bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, opšti interes građana, zakonodavac, po nalaženju Ustavnog suda, takođe, nije prekoračio svoja ovlašćenja, iz odredbe člana 16. tačka 3. Ustava. Naime, Agencija za nacionalnu bezbjednost Crne Gore je Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost¹⁴¹ ustanovljena kao bezbjednosno obavještajna služba, koja čini sastavni dio sistema bezbjednosti Crne Gore, radi vršenja poslova nacionalne bezbjednosti koji se odnose na zaštitu Ustavom utvrđenog pravnog poretka, nezavisnosti, suvereniteta, teritorijalnog integriteta i bezbjednosti Crne Gore, utvrđenih ljudskih prava i sloboda, kao i drugih poslova od interesa za nacionalnu bezbjednost. Saglasno tome, zakonodavac je, po ocjeni Ustavnog suda, bio ovlašten da organu koji, saglasno Zakonu, obavlja navedene poslove nacionalne bezbjednosti propiše nadležnost za davanje procjene da li se organizovanjem štrajka zaposlenih u Vojski Crne Gore, policiji, državnim organima i javnoj službi ugrožava nacionalna bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, opšti interes građana, kao i funkcionisanje organa vlasti. Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe člana 18. Zakona sadrže dovoljan stepen izvjesnosti u pogledu njihovog krajnjeg efekta, čija jasnoća, razumljivost i odredivost nijesu sporni ni sa jednog pravnog aspekta u zakonodavstvu, pravnoj praksi i pravnoj teoriji i u skladu je s pretpostavkama odredivosti zakonskih odredbi i primjerenosti legitimnih očekivanja subjekata na koje se Zakon neposredno primjenjuje.

10.2. Iz navedenih razloga, navod podnosioca inicijative da se davanjem nadležnosti (ovlašćenja) Agenciji za nacionalnu bezbjednost „*da za svaki konkretan slučaj procjenjuje da li će štrajkom biti ugrožen javni interes, omogućava da svojim diskrecionim ovlašćenjem, bez jasnih kriterijuma, bez obaveze sprovođenja postupka i bez mogućnosti prigovora, od strane pokretača štrajkačke aktivnosti, svaki štrajk u navedenim djelatnostima oglasi štrajkom koji ugrožava javni interes*“, s aspekta legitimnosti osnovnih ciljeva Ustava i zakona, po ocjeni Ustavnog suda, nije sporno, jer je zakonodavac na ustavnopravno prihvatljiv način propisao način i postupak organizovanja štrajka pod posebnim uslovima, kao i ovlašćenja Agencije za nacionalnu bezbjednost u postupku procjene da li se organizovanjem štrajka zaposlenih u Vojski Crne Gore, policiji, državnim organima i javnoj službi ugrožavaju ustavne vrijednosti (nacionalna bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, opšti interes građana kao i funkcionisanje organa vlasti). Iz odredaba člana 18. Zakona, u normativnom smislu, po nalaženju Ustavnog suda, ne proizilazi mogućnost arbitrarnosti i zloupotrebe prava od strane adresata Zakona, koji vrše njihovu primjenu.

10.3. Osporene odredbe člana 18. Zakona, po nalaženju Ustavnog suda, nijesu ustavnopravno sporne s aspekta njihove saglasnosti s načelom o ograničenju ljudskih prava i sloboda, iz odredaba člana 24. Ustava.

10.3.1. Načelo ograničenja ljudskih prava i sloboda jedno je od osnovnih načela koje je utvrđeno odredbama člana 24. Ustava. Prema tom načelu, ljudska prava i slobode zajemčene Ustavom mogu se ograničiti samo zakonom u obimu koji dopušta Ustav i mjeri koja je neophodna da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu, bez zadiranja u suštinu zajemčenih prava. Ustav je na taj

141 "Službeni list Republike Crne Gore", broj 28/05. i "Službeni list Crne Gore", br. 20/11. i 8/15.

način ustanovio jasne "granice" ograničenja ljudskih prava i sloboda u kojima se zakonodavac može kretati. Svi državni organi, shodno odredbama člana 24. Ustava, prilikom ograničavanja ljudskih i manjinskih prava moraju da vode računa o: 1) suštini prava koje se ograničava, 2) važnosti svrhe ograničenja, 3) prirodi i obimu ograničenja, 4) o odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i 5) da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava. Ustavotvorac ovlašćuje zakonodavca da detaljnije reguliše ograničenja, ali ne i da sam propiše osnov za ograničenje, već je takvo ograničenje moguće samo ako to Ustav dopušta i u svrhe koje Ustav dopušta. Time je Ustavom jasno definisan princip proporcionalnosti (srazmjernosti), kao i mjerila kojima se, prije svega, Ustavni sud mora rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih prava, u svakom konkretnom predmetu.

10.3.1.1. Iz navedenih odredaba Evropske konvencije, takođe, proizilazi da svaka država ugovornica svojim unutrašnjim propisima može da ograniči prava sadržana u Evropskoj konvenciji, pod uslovima utvrđenim Konvencijom. Dozvoljena ograničenja prava uslovljena su *zakonitošću, legitimnošću i opravdanošću*. Ograničenje bilo kog prava je dopušteno samo ako kompetitivni princip u odnosu na princip u kojem je sadržano pravo ima veći značaj u okolnostima datog-konkretnog slučaja. To podrazumijeva pronalaženje odgovarajućeg balansa između različitih suprotstavljenih interesa. Ograničenja se moraju sprovoditi na konzistentan način, tako da ne bude ugrožena suština prava koje je u pitanju i osnovni principi na kojima počiva jedna država, koja pretenduje da bude obilježena kao pravna država. Kako osnovna prava imaju ustavni status, ona, prema shvatanju Evropskog suda, mogu biti ograničena samo ustavnim ili odredbama donijetim na osnovu ustava. Ustavna ograničenja mogu biti direktna (*constitutionally immediate*) i posredna (*constitutionally mediate*), propisana zakonom, na osnovu izričite ustavne odredbe pod striktno propisanim pretpostavkama i samo za određene ciljeve, zbog kojih je zakonodavac posebno ovlašćen da ograniči osnovna ljudska prava i slobode. Ovaj princip dozvoljava da slobode i prava budu ograničene samo u skladu sa zakonom i postavlja granice ograničenja prava.

10.3.1.2. Polje slobodne procjene države u obezbeđivanju ostvarivanja prava iz Evropske konvencije, prema shvatanju Evropskog suda, zavisi od okolnosti svakog konkretnog slučaja, prirode prava garantovanog Evropskom konvencijom, prirode cilja koji se želi postići zadiranjem u pravo, kao i intenziteta tog zadiranja. Princip proporcionalnosti, u užem smislu (*princip balansiranja*), znači da odgovarajuće i neophodne mjere ne smiju poremetiti pravičnu ravnotežu i/ili uništiti suštinu prava. Evropski sud, u tom smislu, kontroliše da li postoji proporcionalnost između mjere koju država preduzima i legitimnog cilja koji se time želi ostvariti. Proporcionalnost mjere podrazumijeva da je mjera podobna da ostvari željeni cilj, ali i da država pronađe pravičnu srazmjeru između preduzete mjere i postavljenog opšteg cilja. Proporcionalnost neće postojati kada vaganje privatnog i javnog interesa nije sprovedeno na razuman način ili kada je na pojedinca pao isuviše veliki teret u odnosu na javni cilj koji treba postići. Postojanje javnog odnosno opšteg interesa, određuje država i ona u tom domenu ima široko diskreciono ovlašćenje. Međutim, da se ustavna ograničenja ne bi transformisala u zakonska, granica ovlašćenja zakonodavca u utvrđivanju ograničenja mora biti restriktivno postavljena, tako da se zakonsko ograničenje preduzima na osnovu izričite ustavne odredbe i pod striktno propisanim pretpostavkama. U državama potpisnicama Konvencije "kontrolu" ograničenje osnovnih prava i poštovanja navedenih principa vrši ustavni sud, najčešće po individualnim podnescima, ali i u postupku ocjene formalnih i materijalnih pravila sadržanih u opštim pravnim aktima (*zaštita in abstracto*).

10.3.1.3. Evropska konvencija, u tom smislu, osim opštih pravila "korišćenja" prava i sloboda sadržanih u njoj, sadrži i pravila o njihovom ograničenju. Naime, iz odredbe člana 17. Evropske konvencije (zabrana zloupotrebe prava), kojom je utvrđeno da se ništa u ovoj Konvenciji ne može tumačiti tako da podrazumijeva da pravo bilo koje države, grupe ili lica da se upušte u neku djelatnost ili izvrše neki čin koji je usmjeren na poništavanje bilo kojeg od navedenih prava i sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj mjeri od one koja je predviđena Konvencijom, proizilazi da u slučaju ograničenja prava, izvan onih koje predviđa sama odredba koja sadrži pravo, postoji povreda člana 17. Evropske konvencije. Odredbom člana 18. Evropske konvencije, koja propisuje granice ograničenja, utvrđeno je da se ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena Konvencijom ne mogu primjenjivati ni u koje druge svrhe sem onih zbog kojih su propisana. Ova odredba se odnosi na sva ograničenja koja su sadržana u odredbama čl. 8.¹⁴², 9¹⁴³, 10¹⁴⁴. i 11.¹⁴⁵ Evropske konvencije.

142 Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života.

143 Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti.

144 Sloboda izražavanja.

145 Sloboda okupljanja i udruživanja.

10.3.1.4. Pravo na štrajk, saglasno odredbama člana 66. Ustava pripada relativno zaštićenim derogabilnim pravima, koja je dopušteno ograničiti zbog postizanja ravnoteže između javnog i opšteg interesa, odnosno da se radi o impliciranim ograničenjima (*implied limitations*) koja ne smiju narušiti suštinu konkretnog prava koje se ograničava i da nijesu u suprotnosti s bilo kojim drugim konvencijskim pravom. Iz navedenih ustavnih i konvencijskih određenja i prakse Evropskog suda proizilazi da se svako ograničenje ustavnih prava, pa i ograničenje prava na štrajk, može propisati samo zakonom koji ispunjava uslove vladavine prava i služi legitimnom cilju u javnom interesu i mora imati razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti. To znači da ograničavajuća pravna pravila moraju biti prikladna za ostvarenje postavljenog legitimnog cilja, da ona ne smiju biti oštrija (strožija) nego što je neophodno i da mora biti uspostavljena ravnoteža između Ustavom zajamčenog subjektivnog prava pojedinca i interesa društvene zajednice (pravnog poretka).

10.3.2. Nesporno je, po ocjeni Ustavnog suda, da propisivanje osporenog odredbom člana 18. stav 3. Zakona da zaposleni u Vojsci Crne Gore, policiji, državnim organima i javnoj službi ne smiju organizovati štrajk „*ukoliko je državni organ nadležan za poslove nacionalne bezbjednosti procijenio da se u slučaju štrajka ugrožava nacionalna bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, opšti interes građana, kao i funkcionisanje organa vlasti*“, predstavlja ograničenje prava na štrajk. Međutim, to ograničenje, po ocjeni Ustavnog suda, uređeno je u skladu s odredbama člana 24. Ustava, radi zaštite ustavnih vrijednosti, propisano je Zakonom i ima legitiman cilj – *sprječavanje djelatnosti usmjerenih protiv nacionalne bezbjednosti, bezbjednosti lica i imovine, opšteg interesa građana, kao i funkcionisanje organa vlasti*. Takođe, odnos cilja i korišćenja sredstava ograničenja, po ocjeni Ustavnog suda, je proporcionalan, jer je zakonodavac ustanovio prihvatljiv stepen srazmjernosti između ograničenja i potrebe za tim ograničenjem, odnosno da ograničenje prava na štrajk odgovara važnosti cilja koji se želio postići, (*sprječavanje djelatnosti usmjerenih protiv nacionalne bezbjednosti, bezbjednosti lica i imovine, opšteg interesa građana, kao i funkcionisanje organa vlasti*) i da je u skladu s odredbama člana 24. Ustava, primjereno legitimnom cilju. Imajući u vidu da se, u konkretnom slučaju, ne radi o zabrani štrajka, već o njegovom ograničenju u javnom interesu, pod uslovima propisanim Zakonom i to samo ukoliko se njegovim organizovanjem ugrožava nacionalna bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, opšti interes građana, kao i funkcionisanje organa vlasti, zakonodavac, po ocjeni Ustavnog suda, zaposlenima u Vojsci Crne Gore, policiji, državnim organima i javnoj službi nije povrijedio pravo na štrajk garantovano odredbom člana 66. stav 1. Ustava, u mjeri u kojoj bi sama suština tog prava bila dovedena u pitanje. Ovakav stav Ustavni sud je zasnovao i na odredbi člana 11. stav 2. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojom je dozvoljeno državama potpisnicama da u interesu nacionalne bezbjednosti ili javne bezbednosti, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih, zakonito ograniče pravo na slobodu okupljanja i udruživanja određenim kategorijama zaposlenih, kao što su pripadnici oružanih snaga, policija ili državne uprave. Osporeno ograničenje prava na štrajk zaposlenima u Vojsci Crne Gore, policije, državnim organima i javnoj službi, po nalaženju Ustavnog suda, u saglasnosti je i s principima utvrđenim odredbama člana 5. Konvencije broj 98. Međunarodne organizacije rada, člana 8. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i člana G Izmijenjene Evropske socijalne povelje.

10.4. Osporene odredbe člana 18. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, ne mogu se dovesti u pitanje u odnosu na načelo opšte zabrane diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu iz odredaba člana 8. stav 1., člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

10.4.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda. Određenje diskriminacije, kao i diskriminatorske osnove u crnogorskom pravu sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije i obuhvataju sve diskriminatorske osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije.

10.4.1.1. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u odredbama člana 14., sadrži akcesornu zabranu diskriminacije (koja se odnosi samo na prava zaštićena Evropskom konvencijom), po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Za razliku od člana 14. Evropske konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj Konvenciji, član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju je »samostalna«

odredba („free standing provision“), koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga „u uživanju svih prava određenih zakonom“ po bilo kojoj diskriminatorskoj osnovi. Evropski sud za ljudska prava je u svojim presudama, u skladu sa formulacijom „*drugi status*“, ustanovio i druge diskriminatorске osnove, koji nijesu konačni. U kategoriju „*drugi status*“, u suštini, spada sve ono drugo što nije već navedeno u članu 14. Evropske konvencije. Član 14. Konvencije i član 1. Protokola broj 12. uz Konvenciju, komplementarni su mehanizmi konvencijske zaštite u području zabrane diskriminacije koji se međusobno upotpunjuju.

10.4.1.2. Iz stavova Evropskog suda za ljudska prava, izraženih u brojnim predmetima (*Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹⁴⁶, *Hugh Jordan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹⁴⁷, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*¹⁴⁸), proizilazi da Evropski sud diskriminaciju označava kao različit tretman istih ili sličnih slučajeva, kada za to nema razumnog i objektivnog opravdanja, odnosno ako ne postoji legitiman cilj kome se teži, ili ne postoji srazmjera (proporcionalnost) između cilja i načina na koji se ovaj legitimni cilj želi postići. Analiza načela jednakosti i nediskriminacije prema praksi Evropskog suda upućuje na potrebu istraživanja tri uslova da bi se utvrdilo da li je ovo načelo povrijeđeno. Prvi uslov za postojanje diskriminacije jeste postojanje sličnih, odnosno uporedivih činjeničnih situacija i jednakog ili različitog postupanja. Drugi uslov jeste da se razlika u pravnom postupanju vrši na osnovu određene statusne pripadnosti pojedinca. Pojedinaac treba da bude žrtva manje povoljnog tretmana zbog svoje statusne pripadnosti. Treći uslov čini ispitivanje da li je različito pravno postupanje u sličnim činjeničnim okolnostima, odnosno jednako postupanje u značajno različitim okolnostima, razumno i opravdano. Različito pravno postupanje, prema shvatanju Evropskog suda, može se objektivno i razumno opravdati kad ima legitimni cilj i kad su sredstva koja se pri tom primjenjuju razumno srazmjerna legitimnom cilju koji se želi postići.

10.5. Polazeći od navedenih ustavnih i konvencijskih principa, Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe člana 18. Zakona ne sadrže diskriminatorска ograničenja po bilo kojem diskriminatorском osnovu, u odnosu na Ustav Crne Gore, niti u smislu u kojem Evropski sud tumači diskriminaciju, jer se njime ne pravi bilo kakvo razlikovanje lica zaposlenih u Vojsci Crne Gore, policiji, državnim organima i javnoj službi, prilikom organizovanja štrajka, odnosno njegovog ograničenja. U normativnom smislu, po ocjeni Ustavnog suda, među njima nema diskriminacije. Ustavni sud je ocijenio da lica - adresati na koja se odnose osporene odredbe člana 18. Zakona (*zaposleni u Vojsci Crne Gore, policiji, državnim organima i javnoj službi*) ni s aspekta Ustava, ni s aspekta zakona, nijesu u uporedivoj pravnoj situaciji s *ostalim zaposlenima u Crnoj Gori*, jer za to razlikovanje postoji objektivno razumno opravdanje, odnosno da je zbog posebnih odgovornosti i obaveza tih lica dopušteno njihova prava (i obaveze), pa i ograničenje prava na štrajk drukčije propisati. Pri tome, u konkretnom slučaju, podnosilac inicijative nije obrazložio navodni osnov diskriminacije *zaposlenih u Vojsci Crne Gore, policiji, državnim organima i javnoj službi (rasa, boja kože, pol, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovina, rođenje ili neka druga osobina)*, po kojem su diskriminirani u odnosu na *ostale zaposlene* u Crnoj Gori. Ustavni sud je, stoga, ocijenio da s aspekta diskriminacije nije potrebno posebno ispitivati navode o postojanju diskriminacije, u tom dijelu.

11. Na osnovu iznijetih razloga riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 21/16 od 26. decembra 2019. godine.

146 Presuda, od 28. maja 1985. godine, zahtjevi br. 9214/80., 9473/81. i 9474/81.

147 Presuda, od 4. maja 2001. godine ESLJP 2001-II1., zahtjev broj 24746/94.

148 Presuda, od 22. decembra 2009. godine, zahtjevi br. 27996/06. i 34836/06.

Zakon o investicionim fondovima

Zakonodavac nije prekoračio svoja ovlaštenja, jer nije ograničio svojinsko pravo akcionara Fonda stečeno ulaganjem kapitala, a koji su glasali za program razvoja Fonda, u odnosu na pravo akcionara koji su glasali protiv programa i koji žele otkup svojih akcija.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

I NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 185. st. 2., 3. i 4. Zakona o investicionim fondovima („Službeni list Crne Gore“, br. 54/11. i 13/18).

II ODBACUJE SE zahtjev za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu osporenih odredaba Zakona.

Obrazloženje

11. Zatvoreni investicioni fond „Eurofond“, AD Podgorica, podnijelo je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 185. st. 2., 3. i 4. Zakona, označenog u izreci, navodeći: da su osporene odredbe u suprotnosti s odredbama člana 6. stav 3., člana 8. stav 1., člana 17. stav 2. i čl. 19., 58., 139. i 145. Ustava Crne Gore; da je zatvoreni investicioni fond organizovan kao akcionarsko društvo, čiji je osnovni kapital podijeljen na akcije iste klase koje su slobodno prenosive i sa kojima se trguje na organizovanom tržištu hartija od vrijednosti; da zatvoreni investicioni fond ne može izdavati povlašćene akcije, što znači da svi akcionari imaju jednaka prava i obaveze, odnosno jednak položaj u fondu; da su osporene odredbe člana 185. st. 2., 3. i 4. Zakona u suprotnosti i s odredbama Zakona o privrednim društvima i drugim odredbama Zakona o investicionim fondovima, budući da se od zatvorenih investicionih fondova i društava koji njima upravljaju traži da ne poštuju prava akcionara zatvorenih investicionih fondova koji su glasali za program razvoja; da se akcionari koji su glasali protiv programa razvoja stavljaju u povoljniji položaj u odnosu na akcionare koji su glasali za program razvoja, odnosno da im se, bez postojanja javnog interesa, ograničava pravo svojine; da se akcionarima koji su glasali protiv programa razvoja omogućava izlaz iz zatvorenog investicionog fonda po cijeni koja je viša od cijene koja akcije ostvaruju na berzi, koja se plaća iz imovine fonda, čime se u neravnomjerni položaj dovode akcionari koji ostaju u fondu, budući da oni svoje udjele mogu prodavati isključivo na berzi, po tržišnoj cijeni. Predlaže da Ustavni sud naredi obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu osporenih odredaba Zakona.

2. U mišljenju Vlade Crne Gore navedeno je: da je na osporeni način akcionarima, koji nijesu saglasni s investicionim ciljevima izabranog društva za upravljanje, ostavljena mogućnost da izađu iz investicionog fonda, uz isplatu svojih akcija, po cijeni koja zavisi od vrijednosti ukupne imovine fonda; da navodi iz inicijative da su osporene odredbe zakona u suprotnosti s odredbama Zakona o privrednim društvima nemaju pravnog osnova, jer je Zakon o investicionim fondovima poseban zakon koji mora biti u saglasnosti samo s Ustavom, ali ne i sa bilo kojim drugim zakonom; da je osporenim odredbama člana 185. st. 2., 3. i 4. Zakona akcionarima, koji nijesu zadovoljni upravljanjem fondom od strane društva za upravljanje pružena mogućnost da izađu iz fonda na način što će im se otkupiti akcije po cijeni koja odgovara procentualnom učešću u neto vrijednosti imovine fonda; da su sa stanovišta ustavnosti zakonskih odredaba obezbijeđeni isti uslovi za sva lica koja se nalaze u istoj pravnoj situaciji, a što u konkretnom slučaju znači da je akcionarima koji glasaju protiv programa razvoja zakonom obezbijeđena mogućnost da iskoriste pravo na isplatu akcija (*po prosječnoj neto vrijednosti akcija postojećeg fonda u transformaciji za posljednja tri mjeseca prije donošenja odluke o usvajanju programa razvoja*) i da akcionari koji su glasali za program razvoja ostaju akcionari fonda i imaju, osim mogućnosti da prodaju svoje akcije na berzi i sva druga imovinska prava u vezi s tim vlasništvom.

3. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

“Zaključivanje ugovora o upravljanju

Član 185. st. 2. 3. i 4.

(2) Akcionari koji su glasali protiv programa razvoja imaju pravo na isplatu akcija po prosječnoj neto vrijednosti akcija postojećeg fonda u transformaciji za posljednja tri mjeseca prije donošenja odluke o usvajanju programa razvoja.

(3) Društvo za upravljanje je dužno da akcionare iz stava 2 ovog člana isplati u roku od godinu dana od dana podnošenja zahtjeva za isplatu.

(4) Društvo za upravljanje može akcionarima iz stava 2 ovog člana izdati obveznice sa rokom dospelja koji nije duži od roka utvrđenog stavom 3. ovog člana.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 185. st. 2., 3. i 4. Zakona, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sledećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 6.

Crna Gora jemči i štiti prava i slobode.

Prava i slobode su nepovredivi.

Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih.

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 16. tač. 1. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.

Član 58. st. 1. i 2.

Jemči se pravo svojine.

Niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu.

Član 139.

Ekonomsko uređenje zasniva se na slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva i konkurencije, samostalnosti privrednih subjekata i njihovoj odgovornosti za preuzete obaveze u pravnom prometu, zaštiti i ravnopravnosti svih oblika svojine.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.”

Evropske konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (»Službeni list SCG-Međunarodni ugovori“, br. 9/03. i 5/05.):

“Član 14.

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje rođenje ili drugi status.”

Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju:

“Član 1.

Zaštita imovine

Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine; Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim ni na koji način ne utiču na pravo države da primijenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.”

Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju:

”Član 1.

Opšta zabrana diskriminacije

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.”

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2. i član 145. Ustava) i podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. U pravnom poretu utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. U području apstraktne kontrole ustavnosti Ustavni sud je ovlašten da ocjenjuje saglasnost zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i to predstavlja okvir njegovog djelovanja, u smislu odredbe člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava.

7. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosilaca inicijative u ovom predmetu Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka (član 145. Ustava), koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, s obzirom na to da je pitanje transformacije postojećih investicionih fondova a, s tim u vezi i, pravni režim osnivanja, poslovanja i upravljanja investicionim fondovima uređeno sa više zakona.

7.1. Zakonom o hartijama od vrijednosti¹⁴⁹ uređene su vrste hartija od vrijednosti, izdavanje i trgovanje hartijama, prava i obaveze subjekata na tržištu hartija od vrijednosti i organizacija, djelokrug i nadležnost Komisije za hartije od vrijednosti Crne Gore (član 1.). Hartije od vrijednosti, prema Zakonu, su: isprave koje vlasnicima daju prava u odnosu na emitente u skladu sa zakonom i pod uslovima emisije, koje se, prema pravima koje daju, dijele na vlasničke i dužničke hartije od vrijednosti i da su vlasničke hartije od vrijednosti akcije koje glase na dio kapitala akcionarskog društva i jedinice kolektivnih investicionih šema izdate u skladu sa posebnim zakonom, kao i hartije od vrijednosti koje daju pravo sticanja ovih hartija od vrijednosti (zamjenljive obveznice, opcije, fjučersi i sl.) (član 2. st. 1. 2. i 3.). Emitent hartija od vrijednosti može biti Crna Gora, jedinica lokalne samouprave, privredno društvo i drugo pravno lice, upisano u Centralni registar Privrednog suda (član 6. Zakona).

7.1.1. Zakonom o privrednim društvima¹⁵⁰, pored ostalog, uređeni su oblici obavljanja privrednih djelatnosti i to: preduzetnik; ortačko društvo (ortakluk) - “OD”; komanditno društvo - “KD”; akcionarsko društvo - “AD”; društvo sa ograničenom odgovornošću - “DOO”; dio stranog društva i drugi oblici određeni ovim zakonom (član 1. stav 1., član 2. stav 1. tač. 1., 2., 3., 4., 5. i 6). Odredbama člana 30. st. 1., 2., i 3. Zakonu uređena su prava i obaveze akcionara, na način: da je akcionar fizičko ili pravno lice čija je odgovornost ograničena do visine uloga i koje je vlasnik najmanje jedne akcije u akcionarskom društvu; da svaki akcionar društva ima ona prava koja mu daju akcije koje posjeduje i da se prema svim akcionarima postupa jednako u jednakim okolnostima; da akcionari nemaju druge obaveze prema društvu, osim obaveze da uplate, na utvrđeni način, početnu cijenu svih akcija koje su upisali i da će odluka skupštine akcionara koja obavezuje sve ili samo neke od akcionara da daju dodatne uloge biti nevažeća, ukoliko nije donijeta jednoglasno. Odredbom člana 32.a stav 1. Zakona propisano je da akcionar može tražiti od društva da mu otkupi akcije po prosječnoj tržišnoj cijeni koje su akcije imale na dan kada je donijeta odluka na skupštini akcionara, ako je glasao protiv.

7.1.2. Zakonom o investicionim fondovima uređeni su uslovi za osnivanje i poslovanje investicionih fondova i društava za upravljanje investicionim fondovima, uslovi za izdavanje i otkup investicionih jedinica investicionih fondova, transformaciju fondova i druga pitanja od značaja za rad investicionih fondova (član 1.). Investicioni fond, u smislu Zakona, je društvo za kolektivno investiranje, čiji je jedini cilj javno prikupljanje

¹⁴⁹ “Službeni list Republike Crne Gore”, br. 59/00., 10/01., 28/06. i Službeni list Crne Gore”, broj 6/13.

¹⁵⁰ “Službeni list Republike Crne Gore”, broj 6/02. i “Službeni list Crne Gore”, br. 17/07., 80/08. i 36/11.

novčanih sredstava fizičkih i pravnih lica i ulaganje tih sredstava u hartije od vrijednosti i drugu imovinu, na načelima disperzije rizika, u skladu s ovim zakonom, koji se može organizovati kao zajednički fond, odnosno osnovati kao zatvoreni fond i niko drugi osim investicionih fondova ne smije javno prikupljati novčana sredstva ni posredovati u prikupljanju, niti na drugi način obezbjeđivati uslove za prikupljanje novčanih sredstava u svrhe iz stava 1. ovog člana (član 2. st. 1., 2. i 3. Zakona). Zatvoreni investicioni fond je fond organizovan kao akcionarsko društvo, čiji je osnovni kapital podijeljen na akcije iste klase koje su slobodno prenosive i sa kojima se trguje na organizovanom tržištu hartija od vrijednosti, koji se osniva u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuju hartije od vrijednosti i privredna društva, a njegova transformacija je dozvoljena samo u oblike organizovanja i na način utvrđen ovim zakonom (čl. 66. i 67. Zakona). Društvo za upravljanje, saglasno odredbi člana 84. Zakona, osniva se kao akcionarsko društvo, a predmet njegovog poslovanja je isključivo sprovođenje aktivnosti za osnivanje i upravljanje investicionim fondovima, odnosno ulaganje novčanih sredstava u svoje ime i za račun vlasnika investicionih jedinica zajedničkih fondova i u ime i za račun akcionara zatvorenih fondova, kao i obavljanje drugih poslova određenih ovim zakonom.

8. Prema ocjeni Ustavnog suda, navodi podnosioca inicijative kojima se ukazuje na neustavnost osporenih odredaba Zakona prvenstveno se odnose na način i postupak zaključivanja ugovora o upravljanju između skupštine akcionara sa društvom za upravljanje, a u okviru toga i isplate akcija akcionarima koji su glasali protiv programa razvoja.

8.1. Razmatrajući inicijativu u odnosu na te navode podnosioca inicijative, Ustavni sud je pošao od ustavnog ovlašćenja Skupštine Crne Gore, sadržanog u odredbi člana 16. tačka 5. Ustava, koja daje ovlašćenje zakonodavcu da samostalno odlučuje o uređivanju pitanja od interesa za Crnu Goru. Pri uređivanju tih odnosa zakonodavac je dužan da uvaži zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, posebno one koje proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. Navedeno ustavno ovlašćenje daje mogućnost zakonodavcu da donosi nova i ukida postojeća zakonska uređenja tih odnosa i s njima povezanih prava i obaveza, da ih mijenja i dopunjava, odnosno da ih uređuje na različite načine, zavisno od različitih okolnosti, u skladu s vladavinom prava.

8.1.1. Ustavno ovlašćenje za zakonsko uređivanje pitanja od opšteg ekonomskog interesa za Crnu Goru, pa i pitanja *“postupka zaključivanja ugovora o upravljanju skupštine akcionara sa društvom za upravljanje, a u okviru toga i isplate akcija akcionarima koji su glasali protiv programa razvoja”*, po ocjeni Ustavnog suda, podrazumijeva uređivanje svih materijalno-pravnih pitanja za ostvarivanje tog interesa, koja je zakonodavac ovlašćen da uređuje. Stoga, ustavnosudska ocjena saglasnosti osporenih odredaba člana 185. st. 2., 3. i 4. Zakona s Ustavom ne podrazumijeva ocjenu da li je to pitanje trebalo urediti na taj ili drugačiji način, posebno ne njegovu cjelishodnost.

9. Osporene odredbe člana 185. st. 2., 3. i 4. Zakona, po nalaženju Ustavnog suda, ne mogu se dovesti u pitanje u odnosu na načelo opšte zabrane diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu, iz odredaba člana 8. stav 1. Ustava, člana 14. Evropske konvencije i člana 1. protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

9.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda. Određenje diskriminacije, kao i diskriminatorske osnove u crnogorskom pravu sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije i obuhvataju sve diskriminatorske osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije.

9.1.1. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u odredbama člana 14., sadrži akcesornu zabranu diskriminacije (koja se odnosi samo na prava zaštićena Evropskom konvencijom), po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Za razliku od člana 14. Evropske konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj Konvenciji, član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju je »samostalna« odredba (*„free standing provision“*), koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga „u uživanju svih prava određenih zakonom“

po bilo kojem diskriminatorskom osnovu. Evropski sud za ljudska prava je u svojim presudama, u skladu sa formulacijom „*drugi status*«, ustanovio i druge diskriminatorske osnove, koji nijesu konačni. U kategoriju „*drugi status*“, u suštini, spada sve ono drugo što nije već navedeno u članu 14. Evropske konvencije. Član 14. Konvencije i član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, komplementarni su mehanizmi konvencijske zaštite u području zabrane diskriminacije, koji se međusobno upotpunjuju.

9.1.1.1. Iz stavova Evropskog suda za ljudska prava, izraženih u brojnim predmetima (*Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹⁵¹, *Hugh Jordan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹⁵², *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*¹⁵³), proizilazi da Evropski sud diskriminaciju označava kao različit tretman istih ili sličnih slučajeva, kada za to nema razumnog i objektivnog opravdanja, odnosno ako ne postoji legitiman cilj kome se teži, ili ne postoji srazmjera (proporcionalnost) između cilja i načina na koji se ovaj legitimni cilj želi postići. Analiza načela jednakosti i nediskriminacije prema praksi Evropskog suda upućuje na potrebu istraživanja tri uslova da bi se utvrdilo da li je ovo načelo povrijeđeno. Prvi uslov za postojanje diskriminacije jeste postojanje sličnih, odnosno uporedivih činjeničnih situacija i jednakog ili različitog postupanja. Drugi uslov jeste da se razlika u pravnom postupanju vrši na osnovu određene statusne pripadnosti pojedinca. Pojedinaac treba da bude žrtva manje povoljnog tretmana zbog svoje statusne pripadnosti. Treći uslov čini ispitivanje da li je različito pravno postupanje u sličnim činjeničnim okolnostima, odnosno jednako postupanje u značajno različitim okolnostima, razumno i opravdano. Različito pravno postupanje, prema shvatanju Evropskog suda, može se objektivno i razumno opravdati kad ima legitimni cilj i kad su sredstva koja se pri tom primjenjuju razumno srazmjerna legitimnom cilju koji se želi postići.

9.1.2. Polazeći od navedenih ustavnih i konvencijskih principa, Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe člana 185. st. 2., 3., i 4. Zakona ne sadrže diskriminatorska ograničenja po bilo kojem diskriminatorskom osnovu, u odnosu na Ustav Crne Gore, niti u smislu u kojem Evropski sud tumači diskriminaciju, jer se njima ne pravi bilo kakvo razlikovanje akcionara koji su glasali protiv programa razvoja fonda. U normativnom smislu, po ocjeni Ustavnog suda, među njima nema diskriminacije. Ustavni sud je ocijenio da akcionari koji su glasali protiv programa razvoja, na koje se odnose osporene odredbe člana 185. st. 2., 3., i 4. Zakona, ni s aspekta Ustava, ni s aspekta zakona, nijesu u uporedivoj pravnoj situaciji sa akcionarima koji su glasali za program razvoja, jer je za ta lica predviđen drugi, različit pravni režim. Pri tome, u konkretnom slučaju, podnosilac inicijative nije obrazložio navodni osnov diskriminacije ostalih akcionara, koji su glasali za program razvoja (rasa, boja kože, pol, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovina, rođenje ili neka druga osobina), po kojem su diskriminirani u odnosu na akcionare koji su glasali protiv programa razvoja. Ustavni sud je, stoga, ocijenio da s aspekta diskriminacije nije potrebno posebno ispitivati navode o postojanju diskriminacije u tom dijelu.

10. Osporene odredbe člana 185. st. 2., 3. i 4. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, ne mogu se dovesti u pitanje ni u odnosu na ustavno načelo jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17. stav 2. Ustava).

10.1. Princip jednakosti pred zakonom (član 17. stav 2. Ustava) ne može se posmatrati kao jednostavni princip opšte jednakosti za sve. Ustav ne sprječava zakonodavca da prava i obaveze pojedinih istovrsnih ili sličnih grupa uređuje različito, ako se time ispravljaju postojeće nejednakosti između tih grupa ili za to postoje drugi opravdani razlozi. Različito postupanje prema pojedinim istovrsnim ili sličnim skupinama ne mora nužno biti ocijenjeno nejednakošću (diskriminacijom), u smislu odredbe člana 17. stav 2. Ustava. Različito uređenje prava i obaveza smatrat će se nejednakim (diskriminatornim) ako to razlikovanje nema objektivnog i razumnog opravdanja, što znači: takvo razlikovanje koje ne teži legitimnom cilju i/ili ne postoji razumna srazmjernost između primijenjene mjere i cilja koji se njome nastojao postići ili da adresati takve mjere snose prekomjerni teret.

10.1.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je ocijenio da se osporene odredbe člana 185. st. 2., 3. i 4. Zakona primjenjuju na svako lice - akcionara koji se ne slaže sa ciljevima izabranog društva za upravljanje njegovim akcijama, odnosno sa programom razvoja i koji želi isplatu svojih akcija. Pitanje jednakosti pred zakonom, s ustavnopravnog aspekta, po ocjeni Ustavnog suda, moglo bi biti relevantno samo u slučaju kada bi zakonodavac bez ustavnopravno prihvatljivih razloga propisao razlike unutar jedne iste grupe lica,

151 Presuda, od 28. maja 1985. godine, zahtjevi br. 9214/80., 9473/81. i 9474/81.

152 Presuda, od 4. maja 2001. god. ESLJP 2001-II1., zahtjev broj 24746/94.

153 Presuda, od 22. decembra 2009. godine, zahtjevi br. 27996/06. i 34836/06.

što u konkretnom predmetu nije slučaj. Naime, zakonodavac je osporenim odredbama člana 185. st. 2., 3. i 4. Zakona, ista činjenična i pravna pitanja normirao na isti način, tako što je akcionarima koji su glasali protiv programa razvoja propisao pravo na isplatu akcija, pod istim, jednakim uslovima. Ustavni sud je, stoga, navod podnosioca inicijative, kojim se ukazuje da su akcionari koji su glasali za program razvoja, osporenim odredbama člana 185. st. 2., 3. i 4. Zakona, dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu na akcionare koji su glasali protiv programa razvoja, odnosno da je na taj način povrijeđen ustavni princip iz odredbe člana 17. stav 2. Ustava, ocijenio neosnovanim.

11. Osporenim odredbama člana 185. st. 2., 3. i 4. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, nijesu povrijeđeni ni ustavni principi iz odredaba člana 58. st. 1. i 2. Ustava, kojim se jemči pravo svojine i kojim niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu.

11.1. Ustavom se jemči pravo svojine (član 58. stav 1.), a to pravo (imovina) uživa i zaštitu člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju. Suštinu prava svojine predstavlja mogućnost vlasnika (pravna i faktička) da vrši ovlašćenja koja čine sadržinu ovog prava (pravo držanja, pravo korišćenja i pravo raspolaganja). Ustavno jemstvo prava svojine podrazumijeva obavezu države da pravo svojine štiti, odnosno da ga ne povrjeđuje u vršenju zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti, kao i da mu obezbijedi pravnu zaštitu za slučaj povrede. Sljedstveno tome, zakonodavac ne može da ukine pravo svojine kao takvo, ali se zakonom ovo pravo može ograničiti, s obzirom na to da je ograničenje tog prava, saglasno odredbama člana 24. i člana 58. stav 2. Ustava, dopušteno ukoliko to zahtijeva javni interes i ako je propisano zakonom u obimu koji dopušta Ustav i mjeri koja je neophodna da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu, bez zadiranja u suštinu tog prava.

11.1.1. Član 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju garantuje pravo na imovinu (*possessions*), na način da svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine i da niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava (stav 1). Imovina, u smislu odredaba člana 1. Protokola broj 1. ima autonomno značenje koje nije ograničeno na vlasništvo materijalnih dobara (*ownership of physical goods*): određena druga prava i interesi koji konstituišu aktivu (*assets*) takođe se mogu smatrati »vlasničkim pravima« (*property rights*), a time i imovinom (*possessions*), u smislu te odredbe Evropske konvencije. Od značaja je, kada je riječ o imovinskom pravu, da ono ima novčanu vrijednost, iako se u koncipiranju pojma vlasništva Evropski sud veoma često poziva na okolnosti konkretnog slučaja.

11.1.2. Prema Evropskoj konvenciji pravo na imovinu, takođe, nije neograničeno pravo, već podliježe ograničenjima koja su propisana odredbom člana 1. stav 2. Protokola broj 1. Miješanje države u pravo na mirno uživanje imovine, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, prvi put je primijenjeno u predmetu *Sporrong i Lönnrot protiv Švedske*¹⁵⁴, u kojem je izražen stav da je miješanje dozvoljeno samo ako su ispunjena kumulativno tri uslova: 1) mora biti propisano zakonom (tj. legalno); 2) mora biti u javnom ili opštem interesu (tj. legitimno) i 3) da je neophodno u demokratskom društvu, odnosno da je »razumno« i »srazmjerno« cilju koji se njime želi postići. Drugim riječima, miješanje države u pravo na mirno uživanje imovine smatraće se suprotnim načelima Konvencije ako nema objektivnog i razumnog opravdanja, ako ne teži legitimnom cilju ili ne postoji razumna srazmjernost između primijenjene mjere i cilja koji se njome nastoji postići, pri čemu država u ovom članu uživa širi stepen slobodne procjene nego u drugim članovima Konvencije. Miješanje u pravo na imovinu ne smije ići dalje od potrebnog da bi se postigao legitiman cilj, a lice na koje se primjenjuje ograničenje ne smije biti podvrgnuto proizvoljnom tretmanu i tražiti da snosi prevelik teret u ostvarivanju legitimnog cilja.

11.1.3. Da bi odgovorio na sporno pitanje: da li se akcionarima koji su glasali za program razvoja fonda i koji u njemu ostaju, osporenim odredbama Zakona ograničava njihovo svojinsko pravo stečeno ulaganjem kapitala, Ustavni sud je pošao od cjeline odnosa uređenih ovim zakonom.

11.1.4. Osnivanjem investicionog fonda, kao društva za kolektivno investiranje čiji je jedini cilj javno prikupljanje novčanih sredstava fizičkih i pravnih lica i ulaganje tih sredstava u hartije od vrijednosti i drugu imovinu na načelima disperzije rizika u skladu sa Zakonom, akcionari (nakon što su u društvo uložili kapital) stiču upravljačka i imovinska prava koja proizlaze iz njihovog članstva u društvu. Pravo glasa samo je

154 Presuda, od 23. septembra 1982., zahtjevi br. 7151/75 i 7152/75.

jedno, ali izuzetno važno upravljačko pravo. Svaki kasniji sticalac akcije, njenim sticanjem dobija članstvo u društvu, a time i pravo glasa kao dio sadržaja članstva. Ono se izvodi iz izvornog članstva u fondu na osnovu uložene akcije, odnosno ulaganjem kapitala u društvo, koje uživa zaštitu člana 58. stav 1. Ustava i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju. Pored toga, po ocjeni Ustavnog suda, investicioni fondovi, osim ispunjavanja svoje osnovne svrhe, djeluju u interesu šire zajednice, jer su za njihovo valjano i odgovorno poslovanje zainteresovane brojne interesne grupe (akcionari, zaposleni, kupci, članovi organa društva, zajednica u kojoj djeluju, učesnici na tržištu kapitala i dr.). Stoga je obaveza zakonodavca da donosi propise kojima će rizik biti smanjen na najmanju moguću mjeru, jer se na taj način štiti i opšti interes, odnosno objektivni pravni poredak. Pri donošenju tih propisa, po shvatanju Ustavnog suda, obaveza zakonodavca je i da tržište kapitala uredi na način koji u najmanjoj mogućoj mjeri utiče na eventualno ograničavanje prava svih akcionara, pa i akcionara koji su glasali protiv programa razvoja i imaju pravo na isplatu akcija.

11.2. Iz navedenog, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da zakonodavac osporenim odredbama člana 185. st. 2., 3. i 4. Zakona nije ograničio svojinsko pravo akcionara fonda stečeno ulaganjem kapitala, koji su glasali za program razvoja fonda, u odnosu na pravo akcionara koji su glasali protiv programa i koji žele otkup svojih akcija. Nesporno je, takođe, da je neposredni cilj osporenih odredaba člana 185. st. 2., 3. i 4. Zakona zaštita interesa akcionara, koji bi zbog većinskog paketa akcija od strane jednog ili više lica koja zajednički djeluju mogli biti oštećeni prilikom donošenja značajnih odluka (odlučivanja o programu razvoja transformisanog zatvorenog fonda i dr.), ali i zaštita opšteg interesa, tj. objektivnog pravnog poretka. Zakonodavac, po ocjeni Ustavnog suda, odredbama člana 185. st. 2., 3. i 4. Zakona nije ustanovio obavezu isplate akcija na teret društva za upravljanje, tj. nije ustanovio obavezu isplate iz sredstava društva za upravljanje, kao posebnog pravnog lica nezavisnog od investicionog fonda, već je ta obaveza utvrđena na teret imovine, odnosno dobiti fonda. Obaveza društva za upravljanje investicionim fondom da obezbijedi sprovođenje isplate akcija koji su zahtijevali ostvarivanje svog prava otkupa prodajom imovine, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi iz odredbe člana 88. stav 3. alineja 4, Zakona, kojom su u okviru administrativnih poslova upravljanja investicionim fondovima utvrđeni i poslovi isplate akcionara, odnosno vlasnika investicionih jedinica iz imovine ili dobiti fonda. Stoga, osporenim odredbama člana 185. st. 2., 3. i 4. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, zakonodavac nije prekoračio svoja ovlašćenja, niti je povrijedio svojinska prava akcionara fonda, garantovana odredbama člana 58. st. 1. i 2. Ustava i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju, na način da bi sama suština prava svojine bila dovedena u pitanje.

11.2.1. Polazeći od sadržine odredbe člana 139. Ustava, kojom je zajemčena sloboda preduzetništva i utvrđeni principi ekonomskog uređenja, koje se zasniva na slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva i konkurencije, samostalnosti privrednih subjekata i njihovoj odgovornosti za preuzete obaveze u pravnom prometu, zaštitu i ravnopravnosti svih oblika svojine, Ustavni sud je ocijenio da ta odredba Ustava nije relevantna za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba člana 185. st. 2., 3. i 4. Zakona, jer se osporena zakonska rješenja (*kojima je akcionarima koji su glasali protiv programa razvoja omogućeno pravo na isplatu akcija*) ne mogu dovesti u vezu sa navedenim ustavnim principom.

11.3. Analizirajući ostale iznijete navode Ustavni sud je konstatovao da se odnose na primjedbe o nepreciznosti i međusobnoj kontradiktornosti osporenih odredaba Zakona ili nesaglasnosti sa drugim zakonima (Zakon o hartijama od vrijednosti i Zakon o privrednim društvima), za čiju ocjenu, saglasno odredbama člana 149. Ustava, Ustavni sud nije nadležan. Ostale povrede ustavnih principa na koje ukazuje podnosilac inicijative, Ustavni sud nije razmatrao, jer nijesu navedeni ustavnopravni razlozi za njihovu ocjenu.

II1. Kako Ustavni sud u ovom predmetu nije prihvatio inicijativu, nema procesnih pretpostavki da, saglasno odredbama člana 150. stav 4. Ustava i člana 63. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, naredi obustavu izvršenja pojedinačnih akata ili radnji koje su preduzete na osnovu osporenih odredaba Zakona.

14. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 15/16 od 26. decembra 2019. godine.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave

Ustavnopravno prihvatljivo je uvođenje zakonom više stope prireza porezu na dohodak fizičkih lica za Glavni grad i Prijestonicu i ustupanje opštinama dijela prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica po različitim stopama, zavisno od regiona kojem pripadaju, zbog specifičnosti i razlika u utvrđenim nadležnostima Glavnog Grada i Prijestonice u odnosu na ostale opštine.

Takvim propisivanjem zakonodavac nije prekoračio svoje ovlaštenje da zakonom uredi pitanje načina finansijskog ujednačavanja i finansiranja poslova lokalne samouprave, niti je povrijedio pravo na lokalnu samoupravu, koje obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuje i upravlja određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva u skladu sa zakonom i da je opština samostalna u vršenju svojih nadležnosti (član 22, član 113 stav 2 i član 117 stav 1 Ustava).

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 8. stav 2., čl. 11., 13. i 69. Zakona o finansiranju lokalne samouprave („Službeni list Crne Gore“, broj 3/19.).

Obrazloženje

1. Ljiljana Moškov, iz Dobrote-Kotor, podnijela je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 8. stav 2., čl. 11., 13. i 69. Zakona, označenog u izreci, navodeći: da nijesu u saglasnosti s ustavnim načelima o zabrani diskriminacije, pravu na lokalnu samoupravu i načelu obaveznog objavljivanja propisa prije stupanja na snagu, iz odredaba čl. 8. i 22, člana 113. stav 2. i člana 146. stav 1. Ustava i odredbama Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi, jer se odredbama člana 8. stav 2. i člana 11. Zakona na neravno pravi način tretiraju opštine u Crnoj Gori u odnosu na Glavni grad i Prijestonicu; da se propisivanjem različitih stopa prireza porezu na dohodak fizičkih lica, kao i različitih stopa ustupljenih prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica za opštine, Glavni grad i Prijestonicu, građani, zavisno od toga u kojim opštinama žive i rade, dovode u neravno pravi položaj, s aspekta oporezivanja njihovih prihoda i ulaganja sredstava u lokalnu samoupravu, čime se onemogućavaju da na jednak i ravno pravi način ostvare pravo na lokalnu samoupravu; da je osporenim odredbama člana 13. Zakona, neustavno i suprotno Zakonu o državnoj imovini, iz formulacije dobara od opšteg interesa, izostavljen pojam morskog dobra, kao predmet koncesije, koji treba u utvrđenom iznosu da pripadne opštinama Primorske regije i da je odredba člana 69. Zakona nesaglasna s odredbama člana 146. Ustava Crne Gore, jer u postupku donošenja zakona nijesu utvrđeni razlozi za njegovo stupanje na snagu danom objavljivanja.

2. Skupština Crne Gore nije dostavila odgovor na navode sadržane u inicijativi.

2.1. U mišljenju Vlade Crne Gore navedeno je: da je osporenim odredbom člana 8. stav 2. Zakona propisana mogućnost da Glavni grad i Prijestonica propišu višu stopu prireza u odnosu na ostale jedinice lokalne samouprave, s obzirom na njihove specifičnosti utvrđene Zakonom o Glavnom gradu i Zakonom o Prijestonici; da je osporenim odredbama člana 11. Zakona propisan prihod od poreza na dohodak fizičkih lica koji se ustupa opštini u različitom postotku za Primorski, Središnji i Sjeverni region u skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju, Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Preporukom Savjeta Evrope 2005/1, odnosno da su uvažene specifičnosti i razlike između opština u pogledu broja stanovnika, veličine, privrednog i fiskalnog kapaciteta; da je neophodno imati u vidu postojeći monotipski model organizacije lokalne samouprave u Crnoj Gori kojim je utvrđeno da sve jedinice lokalne samouprave imaju iste nadležnosti i djelokrug poslova bez obzira što su uslovi i okolnosti u kojima se njihove aktivnosti odvijaju sasvim različite i što opštine raspolažu različitim resursima i sredstvima za ispunjavanje svojih obaveza; da je u cilju podsticaja

ravnomjernijeg regionalnog razvoja, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave izvršena raspodjela ovih sredstava kako bi se stvorile mogućnosti da sve jedinice lokalne samouprave pružaju isti ili sličan kvalitet usluga svojim građanima; da u odnosu na osporene odredbe člana 13. Zakona, Vlada ukazuje da je odredbama člana 5. i člana 8. stav 3. Zakona o morskom dobru propisano: da morskim dobrom upravlja javno preduzeće, da je naknada za korišćenjeorskog dobra prihod javnog preduzeća, da se koristi za zaštitu, uređenje, unapređeneorskog dobra, kao i za izgradnju infrastrukturnih objekata za potrebeorskog dobra; da je osporena odredba člana 69. Zakona saglasna s odredbom člana 146. stav 2. Ustava, jer je u postupku donošenja Zakona utvrđeno, da je stvaranje normativnih pretpostavki za donošenje Plana akontativne raspodjele sredstava Egalizacionog fonda za 2019. godinu razlog stupanja na snagu Zakona, danom objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore", odnosno u roku predviđenom odredbom člana 66. ovog zakona.

3. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

"Prirez porezu na dohodak fizičkih lica

Član 8. stav 2.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, stopa prireza porezu na dohodak fizičkih lica za Glavni grad i Prijestonicu može iznositi do 15% poreske obaveze.

Prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica

Član 11.

Opštini se ustupa dio prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica prema mjestu prebivališta lica koje ostvaruje dohodak i to:

1) 12% opštini koja pripada Primorskom regionu, osim za opštinu čiji je stepen razvijenosti ispod 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti utvrđenog u skladu sa zakonom kojim se uređuje regionalni razvoj kojoj se ustupa 20%,

2) 14% opštini koja pripada Središnjem regionu osim Glavnog grada kojem se ustupa 15% i Prijestonice kojoj se ustupa 18%,

3) 50% opštini koja pripada Sjevernom regionu osim opštini koja ima do 3.000 stanovnika kojoj se ustupa 70%.

Prihodi od koncesionih i drugih naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa.

Član 13.

Opštini se ustupa 70% prihoda od koncesionih i drugih naknada (u daljem tekstu: naknada) za korišćenje dobara od opšteg interesa koja se nalaze na njenoj teritoriji, osim prihoda od koncesione naknade za korišćenje luke, od kojih se 50% ustupa opštini u kojoj se nalazi luka koja je predmet koncesije.

Dobra od opšteg interesa, u smislu ovog zakona, su:

- prirodna bogatstva (rude, vode, pijesak, šljunak, kamen i druga dobra nastala prirodnim putem);

- dobra u opštoj upotrebi (putevi, trgovci, vodotoci, luke, aerodromi, gradski parkovi i drugo) i

- druga dobra od opšteg interesa (kulturna dobra, građevinsko zemljište, poljoprivredno zemljište, šume i šumska zemljišta, posebno zaštićeni rezervati i staništa ugroženih ili zaštićenih vrsta životinja, biljaka i druga dobra u skladu sa zakonom osimorskog dobra).

Ako se dobro od opšteg interesa nalazi na teritoriji dvije ili više opština, prihodi od ove naknade dijele se srazmjerno učešću površine opštine u području, odnosno vrijednosti dobra koje je predmet koncesije.

Prihod od godišnje naknade pri registraciji drumskih motornih vozila, traktora, priključnih vozila i drugih drumskih vozila na motorni pogon.

Član 69.

Ovaj zakon stupa na snagu danom objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 8. stav 2., čl. 11., 13. i 69. Zakona, ocijenio da nema osnova za ocjenu njihove ustavnosti.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

"Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 16. tačka 4.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

4) sistem lokalne samouprave

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 22.

Jemči se pravo na lokalnu samoupravu.

Član 113.

U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Član 114.

Osnovni oblik lokalne samouprave je opština.
Mogu se osnivati i drugi oblici lokalne samouprave.

Član 115. stav 1.

Opština ima svojstvo pravnog lica.

Član 116. st. 3. i 4.

Opština se finansira iz sopstvenih prihoda i sredstava države.
Opština ima budžet.

Član 117. stav 1.

Opština je samostalna u vršenju svojih nadležnosti.

Član 142.

Država se finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda.
Svako je dužan da plaća poreze i druge dažbine.
Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 146.

Zakon i drugi propis objavljuje se prije stupanja na snagu, a stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja.

Izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

- 1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima."

Evropske povelje o lokalnoj samoupravi („Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori“, broj 5/08.):

“Član 3.

Koncept lokalne samouprave

Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u zakonskim okvirima, uređuju i upravljaju značajnim dijelom javnih poslova iz svoje nadležnosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Ovo pravo će vršiti savjeti ili skupštine, sastavljeni od članova koji su slobodno izabrani tajnim glasanjem, na osnovu neposrednog, ravnopravnog i opšteg prava glasa, koji mogu imati izvršne organe koji su njima odgovorni. Ovom odredbom ni na koji način se ne otklanja mogućnost skupštine, referenduma ili bilo kog drugog oblika neposrednog učešća, tamo gdje su oni statutom dozvoljeni.

Član 9.

Finansijska sredstva lokalnih vlasti

1. Lokalne vlasti imaju pravo, u okviru nacionalne ekonomske politike, na adekvatna finansijska sredstva kojima mogu slobodno da raspolažu u okviru svojih ovlaštenja.

2. Finansijska sredstva lokalnih vlasti, biće srazmjerna odgovornostima utvrđenim ustavom i zakonom.

3. Dio, finansijskih sredstava lokalnih vlasti, potiče od lokalnih poreza i taksa čiju visinu oni mogu da odrede u zakonskim okvirima.

4. Finansijski sistemi, na kojima se zasnivaju sredstva kojima raspolažu lokalne vlasti, biće dovoljno raznovrsni i prilagodljivi kako bi im omogućili da se u što većoj mjeri usklade sa stvarnim promjenama troškova u obavljanju svojih poslova.

5. Zaštita finansijski slabijih lokalnih vlasti, zahtijeva uspostavljanje procedura finansijskog izjednačavanja, ili sličnih mjera koje imaju za cilj da isprave posljedice raspodjele potencijalnih izvora finansiranja i finansijskog opterećenja, koje su dužni da izmire. Takve procedure ili mjere neće umanjiti slobodu odlučivanja lokalnih organa vlasti, koju oni imaju u okviru sopstvenih sfera odgovornosti.

6. Lokalne vlasti biće konsultovane na odgovarajući način, o tome kako da im se dodjeljuju preraspoređena sredstva.

7. Subvencije lokalnim vlastima neće biti, koliko god je to moguće, namijenjene finansiranju određenih projekata. Davanje subvencije neće ukloniti osnovno pravo lokalnih organa vlasti, da u okviru svoje nadležnosti imaju slobodu političkog odlučivanja.

8. Radi zaduživanja zbog kapitalnog investiranja, lokalne vlasti imaju pristup nacionalnom tržištu kapitala u okviru zakonskih mogućnosti."

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Službeni list SCG-Međunarodni ugovori", br. 9/03. i 5/05.):

“Član 14.

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje rođenje ili drugi status".

Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju:

“Član 1.

Opšta zabrana diskriminacije

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.”

6. Princip vladavine prava, koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2. i član 145. Ustava), podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. U pravnom poretку utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. U području apstraktne kontrole ustavnosti Ustavni sud je ovlašten da ocjenjuje saglasnost zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i to predstavlja okvir njegovog djelovanja, u smislu odredbe člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava. Iz citiranih odredaba Ustava, takođe, proizilazi da je zakonodavac ovlašten da uredisistem lokalne samouprave i način njenog finansiranja, da se država finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda, da je obaveza plaćanja poreza konstituisana kao ustavna obaveza i da je opšteg karaktera, što znači da je svako dužan da plaća poreze i druge dažbine. Ustavom je utvrđen princip da se porezi i dažbine mogu uvoditi samo zakonom (*nullum tributum sine lege*). Osim osnovnih načela Ustav ne definiše predmet, postupak i način oporezivanja i uvođenja drugih dažbina, niti sadrži ograničenja u pogledu njihovog uređivanja, već uređivanje tih pitanja u cjelini prepušta zakonodavcu. Pojam “javnog-opšteg interesa”, kao izraz određene ekonomske politike koju vodi država, pa i poreske politike, po ocjeni Ustavnog suda, mora se tumačiti ekstenzivno, u smislu da nacionalni zakonodavac, u tom pogledu, ima na raspolaganju širok stepen slobodne procjene. Pri uređivanju tih odnosa, zakonodavac je dužan uvažiti granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju, to su principi o zabrani diskriminacije, prava na lokalnu samoupravu, koje obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuje i upravlja određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva, da je opština samostalna u vršenju svojih nadležnosti, i načelo obaveznog objavljivanja prije stupanja na snagu propisa, iz odredaba čl. 8. i 22., člana 113. stav 2., člana 117. stav 1. i člana 146. Ustava.

6.1. Saglasno navedenim ovlašćenjima, Skupština Crne Gore je donijela Zakon o finansiranju lokalne samouprave, kojim su uređeni izvori sredstava, način finansijskog ujednačavanja i finansiranja poslova lokalne samouprave i to: opštine, opštine u okviru Glavnog grada, Glavnog grada i Prijestonice (član 1.). Sredstva za finansiranje sopstvenih poslova opštine obezbjeđuju se u budžetu opštine, a opština samostalno raspolaže sredstvima iz stava 1. ovog člana (član 2. st. 1. i 2. Zakona). Na način obračunavanja, plaćanja i izvještavanja u vezi prireza porezu na dohodak fizičkih lica i druga pitanja koja nijesu uređena ovim zakonom shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje porez na dohodak fizičkih lica (član 4. stav 1. Zakona). Opština se finansira iz: sopstvenih prihoda, zakonom ustupljenih prihoda, Egalizacionog fonda i budžeta države (član 6. Zakona). Sopstveni prihodi opštine su prirez porezu na dohodak fizičkih lica, u skladu sa ovim zakonom i drugi prihodi utvrđeni zakonom (član 7. tač. 2. i 16. Zakona). Prirez porezu na dohodak fizičkih lica plaća se po stopi koju utvrdi opština svojim propisom (član 9.). Zakonom ustupljeni prihodi opštine su prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica (član 10. tačka 1.).

6.2. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative, u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu ustavno načelo jedinstva pravnog poretka, utvrđenog odredbama člana 145. Ustava, s obzirom na to da su pitanja od interesa za lokalnu samoupravu i način finansiranja uređena sa više zakona.

6.2.1. Zakonom o lokalnoj samoupravi¹⁵⁵ propisano je da građani i organi lokalne samouprave uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, u skladu sa ovim zakonom (član 1.). Odredbama člana 4. Zakona propisano je da se u opštini vrše poslovi od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo i da opština vrši i poslove koji su joj prenijeti zakonom ili povjereni propisom Vlade. Sopstveni poslovi opštine utvrđuju se zakonom i statutom opštine, s tim što vršenje sopstvenih poslova opština obezbjeđuje u skladu sa svojim mogućnostima, interesima i potrebama lokalnog stanovništva, a način i uslovi vršenja sopstvenih poslova bliže uređuje opština, u skladu sa zakonom (član 24. Zakona). U okviru sopstvenih nadležnosti, opština: uređuje, uvodi i utvrđuje sopstvene prihode u skladu sa zakonom (član 28. tačka 2. Zakona). Skupština uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode (član 38. tačka 8. Zakona). Vršenje

pojedinih poslova iz nadležnosti organa državne uprave zakonom se može prenijeti opštini kad se na taj način obezbjeđuje njihovo efikasnije i ekonomičnije vršenje. (član 31. stav 1. Zakona). Prema odredbi člana 150. Zakona opština obezbjeđuje prihode za finansiranje sopstvenih poslova iz sljedećih izvora: sopstvenih prihoda; zakonom ustupljenih prihoda; Egalizacionog fonda; budžeta Crne Gore i drugih izvora, u skladu sa zakonom. Saglasno odredbi člana 151. Zakona, opštini se obezbjeđuju sredstva za obavljanje prenesenih i povjerenih poslova iz budžeta Crne Gore, u skladu sa propisom o prenošenju, odnosno povjeravanju poslova.

6.2.2. Zakonom o regionalnom razvoju¹⁵⁶ uređen je način podsticanja i planiranja regionalnog razvoja Crne Gore i druga pitanja od značaja za regionalni razvoj (član 1.) Odredbama člana 4. Zakona propisano je da radi planiranja razvojnih prioriteta i sprovođenja i praćenja politike regionalnog razvoja, više jedinica lokalne samouprave, geografski povezanih, čine region (stav 1.); da su regioni iz stava 1. ovog člana: Primorski region, Središnji region i Sjeverni region (stav 2. tač. 1., 2. i 3.); da Primorski region čine opštine (...) ¹⁵⁷ (stav 3.); da Središnji region čine opštine: (...) ¹⁵⁸ (stav 4.) i da Sjeverni region čine opštine (...) ¹⁵⁹ (stav 5.). Odredbama člana 12. Zakona propisano je da se stepen razvijenosti jedinice lokalne samouprave utvrđuje na osnovu indeksa razvijenosti (stav 1.), da se indeks razvijenosti iz stava 1. ovog člana izračunava kao prosjek pokazatelja ekonomske razvijenosti, strukturnih promjena i demografskog stanja (stav 2.) i da se bliži način izračunavanja indeksa razvijenosti utvrđuje propisom Vlade (stav 3.). Prema odredbama člana 13. Zakona stepen razvijenosti jedinice lokalne samouprave utvrđuje Ministarstvo (stav 1.), a lista jedinica lokalne samouprave prema stepenu razvijenosti objavljuje se u "Službenom listu Crne Gore" (stav 2.). Prema stepenu razvijenosti jedinice lokalne samouprave razvrstavaju se u šest grupa, (...) ¹⁶⁰ (član 14. Zakona). Prema odredbi člana 19. stav 1. tačka 1. korisnici podsticaja mogu biti: jedinice lokalne samouprave. Sredstva za finansiranje regionalnog razvoja se obezbjeđuju iz budžeta Crne Gore i budžeta jedinica lokalne samouprave (član 21. tač. 1. i 2. Zakona).

6.2.3. Zakonom o Glavnom gradu¹⁶¹ uređen je način ostvarivanja lokalne samouprave u Podgorici kao Glavnom gradu i administrativnom centru Crne Gore (član 1.). Zbog posebnog značaja koji Glavni grad ima za Crnu Goru obezbjeđuje se usklađeno sprovođenje poslova iz nadležnosti državnih organa i organa Glavnog grada i to posebno u dijelu: stvaranja uslova za razvoj Glavnog grada; predstavljanja Glavnog grada u protokolarnim i promotivnim situacijama; predstavljanja Glavnog grada u poslovima međudržavne i međunarodne saradnje i organizovanja i sprovođenja priredbi i proslava državnog karaktera (član 6. Zakona). Sopstveni prihodi opštine su: prihodi od lokalnih poreza, taksa i naknada koje se uvode u skladu sa zakonom o finansiranju lokalnih samouprava, a koji se ostvaruju na teritoriji opštine (član 46. tačka 1. Zakona). Opštini pripada prihod od zakonom ustupljenih poreza i naknada Glavnom gradu, a koji je ostvari na teritoriji opštine (član 47. Zakona).

6.2.4. Zakonom o Prijestonici¹⁶² utvrđeno je da je Prijestonica Cetinje istorijski i kulturni centar Crne Gore (član 1.). U Prijestonici se, pored funkcija organa lokalne samouprave, vrše i pojedine najviše državne funkcije (član 2. Zakona). Zbog posebnog značaja koji Prijestonica ima za Crnu Goru, obezbjeđuje se usklađenost vršenja poslova iz nadležnosti državnih organa i organa Prijestonice i to posebno u odnosu na: stvaranje uslova za razvoj Prijestonice; predstavljanje i promovisanje Prijestonice; predstavljanje Prijestonice u poslovima međudržavne i međunarodne saradnje i organizovanje proslava državnog karaktera (član 4. Zakona). U Prijestonici je rezidencija Predsjednika Crne Gore, kao i sjedište Ustavnog suda Crne Gore, ministarstva nadležnog za vanjske poslove i ministarstva nadležnog za poslove kulture i Vlada Crne Gore može odrediti da sjedište pojedinih organa državne uprave i javnih ustanova čiji je ona osnivač bude u Prijestonici (član 9. stav 1. i 2. Zakona).

156 "Službeni list Crne Gore", br. 20/11., 26/11., 20/15. i 47/19.

157 Bar, Budva, Herceg-Novi, Kotor, Tivat i Ulcinj

158 Glavni grad Podgorica, Prijestonica Cetinje i opštine Danilovgrad, Tuzi i Nikšić.

159 Andrijevića, Berane, Bijelo Polje, Gusinje, Kolašin, Mojkovac, Petnjica, Plav, Plužine, Pljevlja, Rožaje, Šavnik i Žabljak.

160 i to:

1) u prvu grupu - jedinice lokalne samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti do 30% prosjeka indeksa razvijenosti u Crnoj Gori;

2) u drugu grupu - jedinice lokalne samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti do 50% prosjeka indeksa razvijenosti u Crnoj Gori;

3) u treću grupu - jedinice lokalne samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti iznad 50% do 75% prosjeka indeksa razvijenosti u Crnoj Gori;

4) u četvrtu grupu - jedinice lokalne samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti iznad 75% do 100% prosjeka indeksa razvijenosti u Crnoj Gori;

5) u petu grupu - jedinice lokalne samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti iznad 100% do 125% prosjeka indeksa razvijenosti u Crnoj Gori;

6) u šestu grupu - jedinice lokalne samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti iznad 125% prosjeka indeksa razvijenosti u Crnoj Gori. Jedinice lokalne samouprave razvrstane u grupe iz stava 1 tač. 1, 2 i 3 ovog člana su manje razvijene jedinice lokalne samouprave.

161 "Službenom listu Republike Crne Gore", broj 65/05. i "Službenom listu Crne Gore" br. 72/10., 2/16. i 31/17.

162 "Službenom listu Crne Gore" broj 51/17.

6.3. Polazeći od navoda iz inicijative, u ovom predmetu, kao sporno, postavilo se sljedeće ustavnopravno pitanje: da li je zakonodavac, propisivanjem osporenim odredbama člana 8. stav 2. i člana 11. Zakona prekoračio svoja ovlaštenja iz odredaba člana 142. stav 3. Ustava, i time povrijedio principe iz odredaba člana 8. stav 1., člana 22. Ustava, člana 113. stav 2., člana 117. stav 1., člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, člana 1. Protokola broj 12. i Evropske povelje o lokalnoj samoupravi?

6.3.1. Iz odredbe člana 142. stav 3. Ustava, kojom je propisano da se porezi i druge dažbine mogu uvoditi samo zakonom, proizilazi da je zakonodavac ovlašten da propiše plaćanje poreza i drugih naknada, bliže odredi predmet oporezivanja, subjekte koji podliježu obavezi plaćanja tog poreza, kao i izuzetke od te obaveze. S obzirom na to da Ustav neposredno ne određuje ekonomsku snagu obveznika, kao kriterijum za utvrđivanje srazmjernosti fiskalnih obaveza, to, prema ocjeni Ustavnog suda, ne postoji ograničenje za zakonodavca da odredi predmet oporezivanja u okviru odgovarajuće vrste poreza i drugih dažbina, kao i da propiše različite stopu prireza na porez za pojedine opštine kao sopstveni prihod opštine. Izbor propisivanja poreskih obaveza, po ocjeni Ustavnog suda, isključivo je stvar poreske politike države i njenog nastojanja da poreski sistem uredi tako da bude pravedniji i djelotvorniji. Ustavno pravno pitanje, u tom smislu, ne može biti ni propisivanje pojedinih vrsta poreza i drugih dažbina, kruga obveznika kao ni njihove visine. Saglasno tom ustavnom ovlaštenju, zakonodavac je propisao mogućnost da opština, Glavni grad i Prijestonica mogu propisati plaćanje prireza na dohodak fizičkih lica po različitoj stopi i utvrdio prihod od poreza na dohodak fizičkih lica koji se ustupa opštinama u različitom iznosu, zavisno od regiona kojem pripadaju.

6.3.1.1. Ustavni sud je, ocijenio da zakonodavac, propisivanjem osporenim odredbama člana 8. stav 2. i člana 11. Zakona nije prekoračio svoja ovlaštenja, iz odredaba člana 16. tačka 4. i člana 142. st. 2. i 3. Ustava,

6.3.1.2. Naime, odredbama člana 3. tač. 2., 3., 6. i 8. i člana 8. stav 1. Zakona o regionalnom razvoju propisano je da se podsticanje regionalnog razvoja zasniva na načelima: solidarnosti, koja se ostvaruje dodatnim podsticajima razvoja jedinica lokalne samouprave koje zaostaju za prosjekom razvoja na nivou Crne Gore; jednakih mogućnosti, obezbjeđivanjem jednakih mogućnosti za razvoj sopstvenih potencijala jedinica lokalne samouprave; udruživanja finansijskih sredstava iz različitih izvora za sprovođenje strategije regionalnog razvoja i strateških planova razvoja jedinica lokalne samouprave i samostalnosti jedinica lokalne samouprave, sprovođenjem politike u oblasti regionalnog razvoja u skladu s Ustavom i zakonom i da se strateškim planom utvrđuje postojeće stanje razvoja jedinice lokalne samouprave, opšti cilj razvoja, strateški ciljevi sa prioritetima za njihovo ostvarivanje, mjere i smjernice za ostvarivanje strateškog plana, orijentaciona sredstva za sprovođenje strateškog plana, način njihovog obezbjeđivanja i druga pitanja od značaja za razvoj. Odredbama člana 18. stav 1. tačka 2. i člana 19. stav 1. tačka 1. istog Zakona propisano je da se *ravnomjerni regionalni razvoj obezbjeđuje*, pored ostalog, unaprijeđenjem lokalnog ekonomskog razvoja i da jedinica lokalne samouprave koja je korisnik podsticaja doprinosi regionalnom razvoju Crne Gore, kroz vođenje fiskalne politike na lokalnom nivou. Osim toga, odredbama čl. 1., 6. i 7. Zakona o Glavnom gradu propisano je da je Glavni grad administrativni centar Crne Gore, da se zbog posebnog značaja koji Glavni grad ima za Crnu Goru obezbjeđuje sprovođenje poslova iz nadležnosti državnih organa, da se prostornim planovima Glavnog grada obezbjeđuje usklađeno utvrđivanje namjene i korišćenja prostora za rad i djelovanje državnih organa, diplomatskih predstavništava, konzulata (...). Takođe odredbama čl. 1. i 4. Zakona o Prijestonici, propisano je da je Prijestonica Cetinje istorijski i kulturni centar Crne Gore i da zbog značaja koji ima za Crnu Goru obezbjeđuje usklađenost poslova iz nadležnosti državnih organa.

6.3.1.3. Polazeći od navedenih odredaba člana 142. st. 2. i 3. Ustava, člana 3. tač. 2., 3., 6., i 8., člana 8., člana 18. stav 1. tačka 2. i člana 19. stav 1. tačka 1. Zakona o regionalnom razvoju, čl. 1., 6. i 7. Zakona o Glavnom gradu i čl. 1. i 4. Zakona o Prijestonici, Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac, propisujući osporenim odredbama člana 8. stav 2. i člana 11. Zakona, da izuzetno stopa prireza na porez na dohodak fizičkog lica za Glavni grad i Prijestonicu može iznositi do 15% poreske obaveze i da stopa prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica koja se ustupa opštini iznosi 12% koja pripada Primorskom regionu (...); 14% koja pripada Središnjem regionu, osim Glavnog grada kojem se ustupa 15% (...) i 50% koja pripada Sjevernom regionima zakonski osnov i legitiman kvalifikovan javni (opšti) interes-*podsticanje regionalnog razvoja Crne Gore kroz pružanje fiskalnih prihoda lokalnoj samoupravi*, odnosno da je zakonodavac bio ovlašten da propiše normativni "okvir" kojim će se umanjiti razlike u finansiranju lokalne samouprave, koje su posljedica nejednakog regionalnog razvoja. Osporena zakonska mogućnost uvođenja više stope prireza porezu na dohodak fizičkih lica za Glavni grad i Prijestonicu i ustupanje opštinama dijela prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica po različitim stopama zavisno od regiona kojem pripadaju, zbog specifičnosti i

razlika u zakonom utvrđenim nadležnostima Glavnog Grada i Prijestonice u odnosu na ostale opštine, kroz vođenje fiskalne politike na lokalnom nivou u cilju uravnoteženog funkcionisanja i finansiranja poslova lokalnih jedinica, i regionalnog razvoja, po nalaženju Ustavnog suda, ima objektivno i razumno opravdanje. Saglasno navedenom, osporenu zakonsku mjeru države u oblasti finansiranja lokalne samouprave, prema kojoj, izuzetno, prirez na porez na dohodak fizičkog lica za Glavni grad i Prijesticu može iznositi do 15% poreske obaveze i da stopa prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica koja se ustupa opštini koja pripada Primorskom regionu (...) iznosi 12%, 14% opštini koja pripada Središnjem regionu, osim Glavnog grada, kojem se ustupa 15% (...) i 50% opštini koja pripada Sjevernom regionu, iz osporenih odredaba člana 8. stav 2. i člana 11. Zakona, Ustavni sud smatra ustavnopravno prihvatljivom.

7. Osporene odredbe člana 8. stav 2. i člana 11. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, ne mogu se dovesti u pitanje ni u odnosu na načelo opšte zabrane diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu i jednakosti pred zakonom, iz odredaba člana 8. stav 1., Ustava, člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

7.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu, ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda. Bliže određenje diskriminacije, kao i moguće diskriminatorske osnove u crnogorskom pravu *expressis verbis* sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije¹⁶³ i obuhvataju sve diskriminatorske osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije. U tom smislu, odredbama člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije propisano je da je diskriminacija svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se, pored ostalog, zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, (...), kao i drugim ličnim svojstvima i da neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od prethodno navedenih osnova.

7.1.1. Princip zabrane diskriminacije (nediskriminacija) Ustavom je, takođe, uspostavljen tako da zabranjuje da se, bez razloga, ono što je isto ili slično nejednako pravno tretira, odnosno da se ono što je bitno različito, tretira pravno jednako. Drugim riječima, jednako treba tretirati građane koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji, a one koji se nalaze u različitoj pravnoj situaciji, u ime jednakosti, različito. Princip nediskriminacije (jednakost) ne odnosi se samo na jednaki tretman jednakih slučajeva nego i na supstantivnu jednakost-nejednak tretman nejednakih slučajeva u proporciji sa njihovom nejednakošću. Postupati prema svima jednako znači jednako tretirati (i) nejednake, što je isto toliko štetno kao i nejednako tretirati jednake. Različito uređenje prava i obveza, međutim, smatrat će se diskriminatornim ako propisano razlikovanje nema objektivnog i razumnog opravdanja, odnosno ako se time ne ostvaruje legitimni cilj ili ako ne postoji srazmjernost između propisane zakonske mjere i cilja koji se želi postići.

7.1.2. Evropski sud za ljudska prava je u svojim presudama¹⁶⁴ izrazio stav o značenju načela zabrane diskriminacije, iz kojih proizilazi da Evropski sud diskriminaciju označava kao različit tretman istih ili sličnih slučajeva, kada za to nema razumnog i objektivnog opravdanja, odnosno ako ne postoji legitiman cilj kome se teži, ili ne postoji srazmjera (proporcionalnost) između cilja i načina na koji se ovaj legitimni cilj želi postići. Prema praksi Evropskog suda, analiza načela (ne) diskriminacije upućuje na potrebu istraživanja tri uslova da bi se utvrdilo da li je ovo načelo povrijeđeno. Prvi uslov za postojanje diskriminacije jeste postojanje sličnih, odnosno uporedivih činjeničnih situacija i jednakog ili različitog postupanja. Drugi uslov jeste da se razlika u pravnom postupanju vrši na osnovu određene statusne pripadnosti pojedinca, odnosno da pojedinac treba da bude žrtva manje povoljnog tretmana zbog svoje statusne pripadnosti. Treći uslov je ispitivanje da li je različito pravno postupanje u sličnim činjeničnim okolnostima, odnosno jednako postupanje u značajno različitim okolnostima, razumno i opravdano.

7.2. Polazeći od ustavnih i konvencijskih okvira i prakse Evropskog suda, Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe člana 8. stav 2 i člana 11. Zakona ne sadrže diskriminatorska ograničenja po bilo kojem

¹⁶³ »Službeni list Crne Gore«, br. 46/10., 18/14. i 42/17.

¹⁶⁴ Predmeti: *Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* (Presuda od 28. maja 1985., zahtjevi br. 9214/80., 9473/81. i 9474/81.), *Belgijski jezički slučaj* (Presuda od 23. jula 1968. godine, serija A, broj 6.) i dr.

diskriminatorskom osnovu, u odnosu na Ustav Crne Gore, niti u odnosu na Evropsku konvenciju, jer se osporenim odredbama Zakona ne pravi bilo kakvo razlikovanje građana u opštini, Glavnom gradu i Prijestonici, po osnovu bilo kog ličnog svojstva građana prilikom ostvarivanja prava na lokalnu samoupravu. U normativnom smislu, po ocjeni Ustavnog suda, među njima nema diskriminacije. Ustavni sud je ocijenio da adresati Zakona: Glavni grad i Prijestonica, zbog njihovih posebnih specifičnosti u pogledu nadležnosti, broja stanovnika, veličine, privrednog i fiskalnog kapaciteta, na koje se odnosi osporena odredba člana 8. stav 2. Zakona, nijesu u uporedivoj situaciji sa opštinama koje pravnim i fizičkim licima koja obavljaju djelatnost na njenoj teritoriji može propisati obavezu plaćanja prireza porezu na dohodak fizičkih lica po stopi do 13% poreske obaveze i da je zakonodavac bio ovlašten da, zavisno od navedenih specifičnosti za ta lica propiše različiti pravni režim, odnosno da, izuzetno, stopa prireza porezu na dohodak fizičkih lica za Glavni Grad i Prijesticu može iznositi do 15% poreske obaveze. Takođe, po ocjeni Ustavnog suda, nema ustavno-pravnih smetnji da se u cilju finansijskog ujednačavanja i finansiranja poslova lokalne samouprave osporenim odredbom člana 11. Zakona propiše da se opštini ustupa dio prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica prema mjestu prebivališta lica koje ostvaruje dohodak od 12% do 50%, zavisno od regiona kojem opština pripada (Primorskom, Središnjem i Sjevernom). Pri tome, u konkretnom slučaju, podnosilac inicijative nije obrazložio navodni osnov diskriminacije građana u lokalnim samoupravama (*rasa, boja kože, pol, jezik, vera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovina, rođenje ili neka druga osobina*), po kojima su diskriminirani u odnosu na građane Glavnog grada i Prijestonice. Ustavni sud, je stoga, ocijenio da s aspekta diskriminacije nije potrebno posebno ispitivati navode podnosoca inicijative o postojanju diskriminacije u tom dijelu.

7.3. Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac osporenim odredbama člana 8. stav 2. i člana 11. Zakona, nije povrijedio ni ustavne principe, iz odredaba člana 22., člana 113. stav 2. i člana 117. stav 1. Ustava.

7.3.1. Naime, pravo na lokalnu samoupravu jedno je od ljudskih prava koje je zajemčeno odredbama člana 22., a obuhvata i načela iz odredaba člana 113. stav 2. i člana 117. stav 1. da građani i organi lokalne samouprave uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima i da je opština samostalna u vršenju svojih nadležnosti. Prema Ustavu, zakonodavac je ovlašten da uredi sistem lokalne samouprave i način njenog finansiranja, odnosno da uredi izvore sredstava, način finansijskog ujednačavanja i finansiranje poslova lokalne samouprave i to: opštine, opštine u okviru Glavnog grada, Glavnog grada i Prijestonice. Polazeći od navedenih odredaba Ustava, Ustavni sud je ocijenio da je zakonodavac, takođe, bio ovlašten da, uređujući sistem finansiranja lokalne samouprave, propiše izuzetak od stava 1. člana 8.¹⁶⁵ Zakona, prema kojem *“stopa prireza porezu na dohodak fizičkih lica za Glavni grad i Prijesticu može iznositi do 15% poreske obaveze”* (član 8. stav 2. Zakona) i da se opštini ustupa dio prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica prema mjestu prebivališta lica koje ostvaruje dohodak i to: 12%, *opštini koja pripada Primorskom regionu, osim za opštinu čiji je stepen razvijenosti ispod 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti utvrđenog u skladu sa zakonom kojim se uređuje regionalni razvoj, kojoj se ustupa 20%; 14% opštini koja pripada Središnjem region, osim Glavnog grada, kojem se ustupa 15% i Prijestonice, kojoj se ustupa 18%, i 50% opštini koja pripada Sjevernom region, osim opštini koja ima do 3.000 stanovnika, kojoj se ustupa 70%* (član 11. Zakona). Ustavnopravno pitanje, pri tome, ne može biti pitanje vrste fiskaliteta, u konkretnom slučaju poreza i prireza porezu (...), kao ni njihova visina. Stoga, osporenim odredbama člana 8. stav 2. i člana 11. Zakona, zakonodavac, po ocjeni Ustavnog suda, nije prekoračio svoje ovlaštenje da Zakonom uredi pitanje načina finansijskog ujednačavanja i finansiranja poslova lokalne samouprave, niti je povrijedio pravo na lokalnu samoupravu, koje obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuje i upravlja određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva u skladu sa zakonom i da je opština samostalna u vršenju svojih nadležnosti, saglasno odredbama člana 22. i člana 113. stav 2. i člana 117. stav 1. Ustava.

7.3.1.1. Ustavni sud je ocijenio da su osporene odredbe člana 8. stav 2. i člana 11. Zakona, u dijelu na koji ukazuje podnosilac inicijative, u saglasnosti i s principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, o konceptu lokalne samouprave i o pravu lokalnih vlasti na samostalno raspolaganje finansijskim sredstvima, kojima je utvrđeno da: *“lokalne vlasti imaju pravo i sposobnost da, u zakonskim okvirima, uređuju i upravljaju značajnim dijelom javnih poslova iz svoje nadležnosti i u interesu lokalnog stanovništva (član 3. stav 1.), da lokalne vlasti imaju pravo, u okviru nacionalne ekonomske politike, na adekvatna finansijska sredstva kojima mogu slobodno da raspolažu u okviru svojih ovlaštenja i da zaštita finansijski slabijih lokalnih vlasti, zahtijeva uspostavljanje procedura finansijskog izjednačavanja, ili sličnih mjera koje imaju za cilj da isprave posljedice raspodjele potencijalnih izvora finansiranja i finansijskog opterećenja, koje su dužni da izmire i da takve procedure ili mjere neće umanjiti slobodu odlučivanja lokalnih organa vlasti, koju oni imaju u okviru sopstvenih sfera odgovornosti”* (član 9. st. 1. i 5.).

¹⁶⁵ Opština može pravnim i fizičkim licima koja obavljaju djelatnost na njenoj teritoriji propisati obavezu plaćanja prireza porezu na dohodak fizičkih lica po stopi do 13% poreske obaveze.

7.4. Pored toga, osporeno zakonsko rješenje, u skladu je i sa Preporukom Savjeta Evrope 2005/1, Komiteta ministara od 19. januara 2005. godine, kojom je, između ostalog, propisano da „sistem finansijskog izravnjanja treba da omogući lokalnim vlastima da svojim građanima, pruže uporedive nivoe usluga u zamjenu za uporedive nivoe oporezivanja i naknada, da ovaj sistem mora uzeti u obzir i nejednakost u finansijskim kapacitetima lokalnih vlasti i razlike u njihovim potrebama za potrošnjom i da bi tamo gde zahtjevi nacionalne ekonomske politike to zahtevaju, trebalo preduzeti mjere kojima će se obezbijediti da sistem finansiranja lokalnih vlasti bude u skladu, u cjelini, sa tim zahtjevima, i da takve mjere ne bi trebale da budu nesrazmjerne sa zahtevima koji su u pitanju i treba da se uvedu zakonom” (tačka 2. alineja 5.).

7.5. Imajući u vidu da se razlozi osporavanja ustavnosti odredaba člana 13. Zakona svode na pitanja cjelishodnosti predviđenog rešenja, tj. da je u Zakonu *“izostavljena formulacija i pojamorskog dobra tj. dobra od opšteg interesa koje se odnose na morsku obalu, more i unutrašnje morske vode kao predmet koncesije”*, Ustavni sud ukazuje da mogućnost nekog drugog zakonskog rješenja, sama po sebi, ne čini zakon, odnosno odredbu tog zakona nesaglasnim s Ustavom. Ukoliko je rješenje koje je ponudio zakonodavac ostalo unutar ustavnopravno prihvatljivih granica, Ustavni sud nije nadležan da ocjenjuje da li je to rješenje najbolje za uređenje tog pitanja, odnosno jesu li ovlašćenja zakonodavca iz odredbaba člana 16. tačka 4. i člana 142. st. 2. i 3. Ustava o tom pitanju mogla i trebala biti utvrđena na drugačiji način. Osim toga, u odnosu na navode podnosioca inicijative kojima se u, suštini, implicira zaključak da se traži postupanje Ustavnog suda, kao tzv. pozitivnog zakonodavca, *na način da bi trebalo propisati i morsko dobro kao dobra od opšteg interesa za čije korišćenje se ustupa prihod opštini na čijoj teritoriji se nalazi, odnosno da taj prihod u utvrđenom procentu treba da pripadne opštinama primorskog regiona imajući u vidu opterećenja komunalne i putne infrastrukture tokom turističke sezone*, Ustavni sud ukazuje da nema ulogu i ovlašćenja da stvara pravnu normu, već da, saglasno odredbi člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava, isključivo ima ulogu i ovlašćenja tzv. negativnog zakonodavca. S ustavnopravnog aspekta Ustavni sud je nadležan samo za ocjenu saglasnosti konkretnog zakonskog rješenja sa mjerodavnim odredbama Ustava i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

8. Osporena odredba člana 69. Zakona, kojom je propisano da *“Ovaj zakon stupa na snagu danom objavljivanja u “Službenom listu Crne Gore”*, po ocjeni Ustavnog suda nije u suprotnosti s odredbama člana 146. Ustava, o objavljivanju i stupanju na snagu propisa.

8.1. Iz odredbe člana 146. stav 1. Ustava proizilazi da se zakon i drugi propisi objavljuju prije stupanja na snagu, a da stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja. Da bi zakon i drugi propis stupio na snagu potrebno je da bude objavljen na odgovarajući način i da protekne određeni period od njegovog objavljivanja do njegovog stupanja na snagu. Vremensko razdoblje od osam dana podrazumijeva period koji je potreban da bi se sa odredbama novog propisa upoznali subjekti na koje se odnosi i pripremili za njihovu primjenu, kao i da zakon i drugi propis mora stupiti na snagu tačno određenog dana. Izuzetno, kako to proizilazi iz odredbe člana 146. stav 2. Ustava, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku njegovog donošenja.

8.1.1. U konkretnom slučaju Ustavni sud je, polazeći od odgovora Vlade i obrazloženja Predloga Zakona¹⁶⁶, utvrdio da je u postupku donošenja Zakona zakonodavac utvrdio razloge¹⁶⁷ njegovog stupanja na snagu danom objavljivanja, što osporenu odredbu člana 69. Zakona čini saglasnom s odredbom člana 146. stav 2. Ustava.

9. Ustavni sud, saglasno odredbi člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava, nije nadležan da ocjenjuje međusobnu kontradiktornosti osporenih odredba Zakona i nesaglasnosti sa drugim zakonima (Zakon o morskom dobru, Zakon o državnoj imovini) što se, između ostalog, zahtijevalo podnijetom inicijativom, jer se radi o pravnim aktima iste pravne snage donijetih od istog donosioca, a Ustav ne poznaje hijerarhijsko rangiranje zakonskih normi.

10. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 14/19 od 27. februara 2020. godine.

¹⁶⁶ <http://www.skupstina.me/sjednice-skupstine-crne-gore>

¹⁶⁷ *“14 (...) zakon stupa na snagu danom objavljivanja u “Službenom listu Crne Gore” zbog stvaranja normativnih pretpostavki za donošenje Plana akontativne raspodjele sredstava Egalizacionog fonda za 2019. godinu, u roku predviđenom članom 66. ovog zakona (do kraja 2018. godine).”*

Zakon o sportu

Iz razloga zaštite sportske djelatnosti, kao djelatnosti od javnog interesa, nije protivno Ustavu zakonom propisati da se zdravstvena sposobnost sportista utvrđuje u specijalizovanoj ustanovi, odnosno da se drugim subjektima – zdravstvenim ustanovama (koje mogu osnovati druga fizička i pravna lica ili preduzetnici) ograniči pravo „vršenja utvrđivanja zdravstvene sposobnosti sportista“, jer za to postoji objektivno i razumno opravdanje: „najveći stepen zdravstvene zaštite sportista amatera, profesionalnih sportista i djece koja se bave sportom“.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 99. st. 1. i 2. Zakona o sportu ("Službeni list Crne Gore", broj 3/19.).

Obrazloženje

1. Unija poslodavaca Crne Gore podnijela je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 99. st. 1. i 2. Zakona, označenog u izreci, navodeći: da nijesu u saglasnosti s ustavnim principima o zabrani diskriminacije, slobodi preduzetništva i principu ekonomskog uređenja, iz odredaba čl. 8., 59. i 139. Ustava, jer se osporenim odredbama daje ekskluzivno pravo državnoj zdravstvenoj ustanovi - zavodu da utvrđuje zdravstvenu sposobnost sportista amatera, profesionalnih sportista i djece koja se bave sportom; da se shodno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti zdravstvenom djelatnošću i medicinom sporta u Crnoj Gori bave državne i privatne zdravstvene ustanove; da su pitanja koja su uređena osporenim odredbama Zakona već regulisana propisima iz oblasti zdravstvene zaštite i da je regulisanje tog pitanja sa dva ili više zakona, na drugačiji način, izvor pravne nesigurnosti; da je ranijim Zakonom o sportu bilo dozvoljeno osnivanje privatnih zdravstvenih ustanova koje su obavljale zdravstvene preglede sportista duži niz godina; da su te privatne ustanove uložile značajna materijalna i novčana sredstva radi obezbjeđivanja prostora, medicinske opreme, kadrovskih kapaciteta i svega ostalog neophodnog za rad u oblasti medicine sporta, a da je osporenim odredbama člana 99. st. 1. i 2. Zakona to pravo ukinuto bez opravdanog razloga, što za njih ma poslijedicu nanošenje velike materijalne štete.

2. U mišljenju Vlade Crne Gore navedeno je: da osporenim odredbama člana 99. st. 1. i 2. Zakona nije povrijeđen ni jedan ustavni ni konvencijski princip; da je ranije važećim Zakonom bilo predviđeno da zdravstvenu sposobnost sportista na primarnom nivou utvrđuju isključivo specijalista medicine sporta i specijalista medicine rada; da zdravstvene ustanove primarnog nivoa zdravstvene zaštite nemaju potrebnu opremu, ni kadar za obavljanje pregleda ehokardiografije, test opterećenja sa kontinuiranim praćenjem EKG-a i psihološki pregled, kako je to predviđeno važećim Pravilnikom o uslovima za obavljanje zdravstvenih pregleda sportista; da te preglede ne mogu da obavljaju specijalisti medicine sporta ili specijalista medicine rada već isključivo specijalisti kardiologije i psihijatrije, odnosno da takav vid opreme i kadra nije predviđen za ustanove na primarnom nivou, već samo na sekundarnom ili tercijarnom nivou zdravstvene zaštite; da je do sada sportistima bila onemogućena pravilna primjena zdravstvene zaštite, odnosno utvrđivanje zdravstvene sposobnosti, što je na žalost u praksi rezultiralo smrtnim slučajevima na treninzima i utakmicama; da osporeno zakonsko rješenje ne stavlja u diskriminatorski položaj privatne zdravstvene ustanove, s obzirom na to da je Zakonom predviđeno da se zdravstvena sposobnost sportista utvrđuje u specijalizovanoj ustanovi, pa se podizanje zdravstvene zaštite na viši nivo ne može posmatrati kao diskriminacija privatnih zdravstvenih ustanova, već kao pravo na zdravstvenu zaštitu sportista, zagarantovano Ustavom, koje im je do sada bilo ograničeno; da Zakon o sportu ne ograničava privatne zdravstvene ustanove u pružanju kompletne zdravstvene zaštite sportista (preventiva i curativa), već samo jednog segmenta specifične preventivne zdravstvene zaštite-utvrđivanje zdravstvene sposobnosti i ono je ograničeno na specifičan krug lica-sportiste

(profesionalce i amatere) i djecu koja se bave sportom u okviru klubova u kojima im se sufinansira članarina i da nije osnovana tvrdnja podnosioca inicijative da je Zakonom ukinuto pravo privatnim zdravstvenim ustanovama da se bave zdravstvenom zaštitom sportista, koje su to pravo ostvarivale po prethodnom zakonskom rješenju; da je Zakonom predviđeno osnivanje zavoda samo za određenu oblast zdravstvene zaštite-utvrđivanje zdravstvene sposobnosti određene kategorije građana-sportista, jer u Crnoj Gori ne postoji zdravstvena ustanova koja se bavi medicinom sporta koja će vršiti sve preglede propisane Pravilnikom o uslovima za obavljanje zdravstvenih pregleda sportista, kao što je to slučaj u svim državama regiona; da je bilo neophodno da se zdravlje sportista podigne na viši nivo, unifikacijom sistema zdravstvene sposobnosti kroz osnivanje Zavoda za utvrđivanje zdravstvene sposobnosti sportista u kojem će se sprovoditi specifični pregledi na isti način i pod istim uslovima za sve sportiste voditi evidencija svih pregleda i na taj način podaci o zdravstvenom stanju sportista nalaziti na jednom mjestu, u cilju praćenja njihovog zdravstvenog stanja.

2.1. Skupština Crne Gore nije dostavila odgovor na navode sadržane u inicijativi.

3. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

“Član 99. st. 1. i 2.

Zdravstvena sposobnost sportista amatera, profesionalnih sportista i djece koja se bave sportom u skladu sa aktom iz člana 84. ovog zakona, utvrđuje se u zavodu.

Djelatnost iz stava 1. ovog člana ne mogu obavljati druga fizička i pravna lica, ni preduzetnici.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 99. st. 1. i 2. Zakona, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 16. tač. 1. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje;

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 59.

Jemči se sloboda preduzetništva.

Sloboda preduzetništva može se ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine, prirodnih bogatstava, kulturne baštine ili bezbjednosti i odbrane Crne Gore.

Član 69. st.1.

Svako ima pravo na zdravstvenu zaštitu.

Član 139.

Ekonomsko uređenje zasniva se na slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva i konkurencije, samostalnosti privrednih subjekata i njihovoj odgovornosti za preuzete obaveze u pravnom prometu, zaštiti i ravnopravnosti svih oblika svojine.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

Zakon o prekršajima (“Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 65/13. i 13/16. i 91/19.), dostupan na linku https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_prekršajima.html:

o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.”

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG -Međunarodni ugovori”, br. 5/05. i 9/03.):

“Član 14.

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđena u ovoj Konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.”

“Član 1.

Opšta zabrana diskriminacije

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.”

6. Princip vladavine prava, koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2. i član 145. Ustava), podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. U pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. U području apstraktne kontrole ustavnosti Ustavni sud je ovlašten da ocjenjuje saglasnost zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i to predstavlja okvir njegovog djelovanja, u smislu odredbe člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava. Iz Ustava, dalje, proizilazi da je zakonodavac ovlašten da uređinačin osnivanja, organizaciju i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru. Ustavno ovlaštenje za zakonsko uređivanje pitanja od interesa za Crnu Goru podrazumijeva uređivanje svih pravnih pitanja koja su predmet zakona, pa i pitanje sporta, a u okviru toga i pitanje utvrđivanja zdravstvene sposobnosti sportista amatera, profesionalnih sportista i djece koja se bave sportom. Ovlaštenje za uređivanje tog pitanja, saglasno odredbi člana 16. tačka 5. Ustava, podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način određuju prava i obaveze koje su s aspekta Ustava pitanja od interesa za Crnu Goru. Pri uređivanju tih pitanja, zakonodavac je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to su: načelo zabrane diskriminacije, po bilo kom osnovu, sloboda preduzetništva i konkurencije, iz odredaba člana 8. stav 1., člana 59. i člana 139. Ustava, člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

6.1. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, Ustavni sud je, imao u vidu i načelo jedinstva pravnog poretka, utvrđenog odredbom člana 145. Ustava, koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, s obzirom na to da je pitanje zdravstvene djelatnosti a, s tim u vezi, utvrđivanje zdravstvene sposobnosti sportista, uređeno sa dva zakona.

6.1.1. Zakonom o zdravstvenoj zaštiti¹⁶⁸, koji je *sistemski* u toj oblasti, uređena je organizacija, sprovođenje i pružanje zdravstvene zaštite, prava i dužnosti građana u ostvarivanju zdravstvene zaštite, društvena briga za zdravlje građana, prava i obaveze zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika, kvalitet zdravstvene zaštite, kao i druga pitanja od značaja za funkcionisanje zdravstvene zaštite (član 1.). Zdravstvena zaštita je organizovana i sveobuhvatna djelatnost društva sa ciljem da se dostigne najviši mogući nivo očuvanja zdravlja građana (član 2. stav 1. Zakona). Prema odredbama člana 8. Zakona, zdravstvena djelatnost je djelatnost kojom se obezbjeđuje sprovođenje i pružanje zdravstvene zaštite i od javnog je interesa. Zdravstvenu djelatnost obavljaju zdravstvene ustanove, zdravstveni radnici i zdravstveni saradnici, kao i drugi subjekti koji pružaju zdravstvenu zaštitu, u skladu s ovim zakonom (član 22. stav 1.). Zdravstvena djelatnost koja se obavlja na primarnom nivou zdravstvene zaštite, obuhvata: zdravstvenu zaštitu sportista (član 25. tačka 15. Zakona). Odredbama člana 32. Zakona propisano je da su zdravstvene ustanove: ambulanta, laboratorija, apoteka, ustanova za zdravstvenu njegu, poliklinika, dom zdravlja, bolnica, zavod, prirodno lječilište, klinika, kliničko-bolnički centar, klinički centar i institut i da uslove koje zdravstvene ustanove moraju da ispunjavaju u pogledu prostora, kadra i medicinsko-tehničke opreme propisuje Ministarstvo. Prema odredbi člana 43. Zakona, zavod je zdravstvena ustanova koja se osniva za određenu oblast zdravstvene zaštite ili za zdravstvenu zaštitu određene kategorije građana. Odredbom člana 168. stav 1. Zakona propisano je da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši Ministarstvo.

6.2. Zakonom o sportu, koji je *lex specialis* u ovoj oblasti, uređeno je obavljanje sportske djelatnosti, vrste sportova, prava i obaveze sportskih subjekata, zdravstvena sposobnost sportista, finansiranje sporta, evidencije u sportu i druga pitanja od značaja za sport (član 1.). Prema odredbi člana 2. Zakona, sport

¹⁶⁸ "Službeni list Crne Gore", br. 3/16., 39/16., 2/17., 44/18.

predstavljaju svi oblici fizičke i mentalne aktivnosti koji, kroz neorganizovano ili organizovano učešće, imaju za cilj izražavanje ili poboljšavanje fizičke i mentalne spremnosti ili postizanje rezultata na takmičenjima svih nivoa. Odredbom člana 5. Zakona propisano je da je sportska djelatnost, djelatnost od javnog interesa. Sportskom djelatnošću obezbjeđuju se uslovi za obavljanje sportskih aktivnosti, a naročito: utvrđivanje zdravstvene sposobnosti sportista i doping kontrola (član 6. stav 1. tačka 7.). Javni interes u oblasti sporta predstavlja: promocija Crne Gore kroz sportsku djelatnost i aktivnost, podsticanje i promocija vrhunskog sporta i vođenje posebne brige o perspektivnim sportistima i sportistima sa vrhunskim reprezentativnim rezultatom; unapređenje zdravstvene zaštite sportista i sprečavanje negativnih pojava u sportu i međunarodna saradnja u oblasti sporta (član 12. tač. 1., 2., 10. i 11. Zakona). Ostvarivanje javnog interesa u sportu obezbjeđuje država, opština, opština u okviru Glavnog grada, Glavni grad i Prijestonica (član 13. stav 1.). Radi utvrđivanja zdravstvene sposobnosti sportista Vlada osniva zdravstvenu ustanovu, koja se osniva kao zavod i obavlja zdravstvenu djelatnost za teritoriju Crne Gore, odnosno određene poslove zdravstvene djelatnosti u skladu sa zakonom kojim se uređuje zdravstvena zaštita. Nadzor nad zakonitošću rada zavoda vrši Ministarstvo, a u odnosu na kontrolu kvaliteta zdravstvene zaštite nadzor vrši organ državne uprave nadležan za poslove zdravlja (član 98. st. 1., 2., 3. i 4. Zakona). Osporenim odredbama člana 99. st. 1. i 2. Zakona propisano je da se zdravstvena sposobnost sportista amatera, profesionalnih sportista i djece koja se bave sportom u skladu sa aktom iz člana 84. ovog zakona, utvrđuje u zavodu i da djelatnost iz stava 1. ovog člana ne mogu obavljati druga fizička i pravna lica, ni preduzetnici.

6.3. Osporene odredbe člana 99. st. 1. i 2. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, ne mogu se dovesti u pitanje u odnosu na načelo opšte zabrane diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu iz odredaba člana 8. stav 1., člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

6.3.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda. Određenje diskriminacije, kao i diskriminatorske osnove u crnogorskom pravu sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije i obuhvataju sve diskriminatorske osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije.

6.3.2. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u odredbama člana 14., sadrži akcesornu zabranu diskriminacije (koja se odnosi samo na prava zaštićena Evropskom konvencijom), po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Za razliku od člana 14. Evropske konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj Konvenciji, član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju je »samostalna« odredba (*„free standing provision“*), koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga „u uživanju svih prava određenih zakonom“ po bilo kojem diskriminatorskom osnovu. Evropski sud za ljudska prava je u svojim presudama, u skladu sa formulacijom *„drugi status“*, ustanovio i druge diskriminatorske osnove, koji nijesu konačni. U kategoriju *„drugi status“*, u suštini, spada sve ono drugo što nije već navedeno u članu 14 Evropske konvencije. Član 14. Konvencije i član 1. Protokola broj 12. uz Konvenciju komplementarni su mehanizmi konvencijske zaštite u području zabrane diskriminacije koji se međusobno upotpunjuju.

6.3.3. Iz stavova Evropskog suda za ljudska prava, izraženih u brojnim predmetima (*Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹⁶⁹, *Hugh Jordan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹⁷⁰, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*¹⁷¹) proizilazi da Evropski sud diskriminaciju označava kao različit tretman istih ili sličnih slučajeva, kada za to nema razumnog i objektivnog opravdanja, odnosno ako ne postoji legitimni cilj kome se teži, ili ne postoji srazmjera (proporcionalnost) između cilja i načina na koji se ovaj legitimni cilj želi postići. Analiza načela jednakosti i nediskriminacije prema praksi Evropskog suda upućuje na potrebu istraživanja tri uslova da bi se utvrdilo da li je ovo načelo povrijeđeno. Prvi uslov za postojanje diskriminacije jeste postojanje sličnih, odnosno uporedivih činjeničnih situacija i jednakog ili različitog postupanja. Drugi uslov jeste da se razlika u pravnom postupanju vrši na osnovu određene statusne pripadnosti pojedinca. Pojedinaac treba da bude žrtva manje povoljnog tretmana zbog svoje statusne pripadnosti. Treći uslov čini ispitivanje da li je različito pravno postupanje u sličnim činjeničnim okolnostima, odnosno jednako

169 Presuda, od 28. maja 1985. godine, zahtjevi br. 9214/80., 9473/81. i 9474/81.

170 Presuda, od 4. maja 2001. godine ESLJP 2001-II1., zahtjev broj 24746/94.

171 Presuda, od 22. decembra 2009. godine, zahtjevi br. 27996/06. i 34836/06.

postupanje u značajno različitim okolnostima, razumno i opravdano. Različito pravno postupanje, prema shvatanju Evropskog suda, može se objektivno i razumno opravdati kad ima legitimni cilj i kad su sredstva koja se pri tom primjenjuju razumno srazmjerna legitimnom cilju koji se želi postići.

6.3.4. Polazeći od navedenih ustavnih i konvencijskih principa, Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe člana 99. st.1. i 2. Zakona ne sadrže diskriminatorska ograničenja po bilo kojem diskriminatorskom osnovu, u odnosu na Ustav Crne Gore, niti u smislu u kojem Evropski sud tumači diskriminaciju, jer se njima ne pravi bilo kakvo razlikovanje po ličnim svojstvima lica prilikom utvrđivanja zdravstvene zaštite sportista u zavodu. U normativnom smislu, po ocjeni Ustavnog suda, među njima nema diskriminacije. Ustavni sud je ocijenio da lica-adresati na koja se odnose osporene odredbe člana 99. st. 1. i 2. Zakona (*zavod koji osniva Vlada*) ni s aspekta Ustava, ni s aspekta zakona, nijesu u uporedivoj pravnoj situaciji s ostalim zdravstvenim ustanovama (*zavodima*) koje mogu osnovati druga fizička i pravna lica ili preduzetnici, jer je za ta lica propisan različit, drugi pravni režim. Ustavni sud je ocijenio da je zbog zdravstvene zaštite sportista, kao djelelatnosti od javnog interesa, dopušteno drugim subjektima-zdravstvenim ustanovama (*koje mogu osnovati druga fizička i pravna lica ili preduzetnici*) dopušteno ograničiti pravo vršenja utvrđivanja zdravstvene sposobnosti sportista, jer za to ograničenje postoji objektivno i razumno opravdanje-*najveći stepen zdravstvene zaštite sportista amatera, profesionalnih sportista i djece koja se bave sportom*. Pri tome, u konkretnom slučaju, podnosilac inicijative nije obrazložio navodni osnov diskriminacije (*rasa, boja kože, pol, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovina, rođenje ili neka druga osobina*), po kojem su diskriminirani u odnosu na *ostale zdravstvene ustanove (zavode)*. Ustavni sud je, stoga, ocijenio da s aspekta diskriminacije nije potrebno posebno ispitivati navode o postojanju diskriminacije.

6.4. Ustavni sud je ocijenio da odredbe čl. 59. i 139. Ustava kojima je utvrđeno da se jamči sloboda preduzetništva, odnosno principi ekonomskog uređenja, među kojima su, sloboda preduzetništva i konkurencije (...)nijesu relevantne za ocjenu ustavnosti osporenih odredba člana 99. st. 1. i 2. Zakona.

6.4.1. Naime, osporene odredaba člana 99. st.1. i 2. Zakona, kojima je propisano da zavod utvrđuje zdravstvenu sposobnost sportista, po ocjeni Ustavnog suda, ne mogu se razmatrati s aspekta ustavnog principa o slobodi preduzetništva, zajemčenoj odredbom člana 59. Ustava, koje se može ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine, prirodnih bogatstava, kulturne baštine ili bezbjednosti i odbrane Crne Gore, odnosno ustavnog principa da se ekonomsko uređenje zasniva na slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva, konkurencije, samostalnosti privrednih subjekata i njihovoj odgovornosti za preuzete obaveze u pravnom prometu, zaštiti i ravnopravnosti svih oblika svojine, iz odredbe člana 139. Ustava, jer zdravstvena djelatnost kao djelatnost od javnog interesa ne spada u preduzetničku djelatnost, u smislu Ustava i zakona. Pri sprovođenju zdravstvene zaštite, tj. njenom organizovanju i normativnom uređivanju zakonodavac je, po ocjeni Ustavnog suda, dužan da polazi od osnovnih načela na kojima zdravstvena zaštita mora biti zasnovana, a to je, između ostalog, načelo stalnog unapređenja kvaliteta zdravstvene zaštite. U skladu s tim, zakonodavac je, po ocjeni Ustavnog suda, bio ovlašćen da prilikom javnopravnog uređenja zdravstvene zaštite sportista, kao djelatnosti od javnog interesa, propiše koji subjekat tu djelatnost može obavljati (*zdravstvena ustanova koju Vlada osniva kao zavod*) a koji ne (*druga fizička i pravna lica, i preduzetnici*). Ustavni sud je, stoga, ocijenio da se u konkretnom slučaju ne radi o "*preduzetniku*", jer zavod kao zdravstvena ustanova na koju se odnosi osporena odredba člana 99. st. 1. i 2. Zakona, po svojoj pravnoj prirodi, nije pravno lice koji ostvaruje prihod i podliježe pravilima o tržišnom privređivanju, već se radi o zdravstvenoj ustanovi kojoj je zakonom dato ovlašćenje za obavljanje zdravstvene djelatnosti od javnog, opšteg društvenog interesa (*najveći stepen zdravstvene zaštite sportista amatera, profesionalnih sportista i djece koja se bave sportom*), zbog čega ta djelatnost ne podliježe ustavnim jamstvima o slobodi poduzetništva i principu slobode ekonomskog uređenja i konkurencije (...), iz odredaba člana 59. i člana 139. Ustava.

6.5. Imajući u vidu razloge osporavanja ustavnosti odredaba člana 99. st. 1. i 2. Zakona koji se svode na pitanja cjelishodnosti predviđenog rešenja, Ustavni sud ukazuje da mogućnost nekog drugog zakonskog rješenja, sama po sebi, ne čini zakon, odnosno odredbu tog zakona nesaglasnim s Ustavom. Ukoliko je rješenje koje je ponudio zakonodavac ostalo u okviru ustavnopravno prihvatljivih granica, Ustavni sud nije nadležan da ocjenjuje da li je to rješenje najbolje za uređenje tog pitanja, odnosno jesu li ovlašćenja zakonodavca iz odredbe člana 16. tačka 1. Ustava o tom pitanju mogla i trebala biti uređena na drugačiji način, jer je takva ocjena isključivo u domenu zakonodavca. Takođe, Ustavni sud, saglasno odredbama

člana 149. Ustava, nije nadležan da osporene odredbe Zakona ocjenjuje u odnosu na druge zakone, što se, između ostalog, zahtijevalo podnijetom inicijativom, jer se radi o propisima koji su iste pravne snage i donijeti od istog donosioca. Osim toga, u odnosu na navode podnosioca inicijative kojima se u, suštini, implicira zaključak da se traži postupanje Ustavnog suda kao tzv. *pozitivnog zakonodavca*, na način *da bi trebalo propisati i da privatne ustanove mogu utvrđivati zdravstvenu sposobnost sportista*, Ustavni sud ukazuje da nema ulogu i ovlašćenja da stvara pravnu normu, već je, saglasno odredbi člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava, nadležan samo za ocjenu saglasnosti konkretnog zakonskog rješenja sa mjerodavnim odredbama Ustava i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 26/19 od 29. maja 2020. godine.

Zakon o prekršajima

Propisujući Zakonom da se novčana kazna, kao vrsta prekršajno-pravne sankcije, može izvršiti zamjenom neplaćene novčane kazne osuđenom odnosno kažnjenom licu u kaznu zatvora, na način propisan tim zakonom, zakonodavac nije povrijedio ustavne principe o pravu svakoga na ličnu slobodu i o zakonitosti (član 29 stav 1 i član 33 Ustava, član 9 stav 1 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i član 5 stav 1 tač. a i b i član 7 stav 1 Evropske konvencije), u mjeri u kojoj bi sama suština prava bila dovedena u pitanje.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

NE PRIHVATA SE inicijativa za ocjenu ustavnosti odredaba člana 236. st. 7., 8. i 9. Zakona o prekršajima ("Službeni list Crne Gore", br. 1/11., 6/11., 39/11. 32/14. i 51/17.)

Obrazloženje

1. Makedonka Kasalica, advokatica, iz Podgorice, podnijela je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 236. st. 7., 8. i 9. Zakona, označenog u izreci.

1.1. U inicijativi je, pored ostalog, navedeno:

"(...) Citirane odredbe člana 236. stava 7., 8. i 9. Zakona o prekršajima su u direktnoj suprotnosti s odredbom čl. 9, 29., 33., 63. Ustava Crne Gore i s odredbama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, kao i sa odredbom člana 1. Protokola 4. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a koja odredba izričito propisuje da se niko ne može lišiti slobode samo zato što nije u stanju da ispuní ugovorenu obavezu (zabrana kazne zatvora za dug).

Citirane odredbe člana 236. st. 7., 8. i 9. Zakona o prekršajima, čija se ocjena ustavnosti (...) zahtijeva omogućavaju: - da se za sva ona lica prema kojima je izrečena novčana kazna za učinjeni prekršaj, a koja lica nemaju dovoljno sredstva, odnosno nemaju sredstva za njeno namirenje, njihova novčana kazna zamjeni kaznom zatvora ili rad u javnom interesu.

Dakle, stvara se situacija da isti budu bez zakonskog osnova lišeni slobode, odnosno da budu lišeni slobode samo zato što nemaju dovoljno sredstva za život, zato što su siromašni i ne mogu isplatiti novčanu kaznu. U zatvoru na izdržavanju kazne zatvora primjenom ovih spornih odredbi Zakona o prekršajima, budu zatvoreni-lišeni slobode kretanja i življenja, ljudi koji su potpuno nevini, kojima ova kazna zatvora stvara prepreku za dalji život i rad u društvu, jer dobijaju epitet "zatvorenika" samo zato što su neimućni, (...), siromašni i nemaju novca da plate svoj dug. Kazna zatvora nije adekvatna kazni za naplatu duga, za što postoji poseban postupak po odredbama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju (...).

Ovo Ustav direktno zabranjuje, a takođe je zabranjeno i članom 1. Protokola 4. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Takođe, stvara se nezakonita situacija i u situaciji kada se njihova izrečena novčana kazna pretvara u rad u javnom interesu, koja kazna se tretira kao „prinudan rad“ što Ustav direktno zabranjuje.

Citirane odredbe Zakona o prekršajima su potpuno kontradiktorne odredbama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju (...) koji se odnose na poglavlje X tačka A., pod naslovom „Izvršenje radi naplate novčanog potraživanja“.

Citirane odredbe Zakona o prekršajima, potpuno su kontradiktorne odredbama čl. 9. 29. 33. 63. Ustava Crne Gore (...).

Shodno članu 149. Ustava, predlažemo tom Sudu da ocijeni ustavnost i zakonitost odredbi člana 236. stav 7., 8. i 9. Zakona o prekršajima (...).

2. U odgovoru Skupštine Crne Gore i Vlade Crne Gore, koji su, u suštini, iste sadržine, navedeno je:

„(...) Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative.

Odredbom člana 236. st. 7. 8. i 9. Zakona o prekršajima (...) propisano je sljedeće: (...)

Dakle, osporenim odredbama Zakona je, kao krajnji institut naplate novčane kazne u prekršajnom postupku, propisan supletorni zatvor, sto je u skladu sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i Ustavom Crne Gore.

Naime, Evropskom konvencijom utvrđeno je da se ljudska prava, pa i pravo na slobodu, mogu ograničiti u obimu koji je

neophodan da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno, a članom 24. Ustava da se zajemčena ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Pri tome, osporene odredbe se ne mogu dovesti u vezu sa članom 1. Protokola 4. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, na koji ukazuje podnositeljka Inicijative, s obzirom da se član 1. Protokola 4. odnosi na ugovorne obaveze, koje su u domenu građanskog prava, a ne na izvršenje prekršajnih sankcija.

Takođe, osporene odredbe nijesu suprotne sa članom 33. Ustava kojim je propisano da niko ne može biti kažnjen za djelo koje, prije nego što je učinjeno, nije bilo propisano zakonom ili propisom zasnovanim na zakonu kao kaznjivo djelo, niti mu se može izreći kazna koja za to djelo nije bila predviđena, jer se osporenim odredbom ne uređuje izricanje kazne zatvora, već zamjena već izrečene novčane kazne za izvršeni prekršaj supletornim zatvorom, a u cilju izvršenja izrečene kazne.

Nadalje, osporavane odredbe Zakona o prekršajima ne predstavljaju kršenje člana 63. Ustava kojim se zabranjuje prinudni rad. Ovo zbog toga što rad u javnom interesu kao prekršajna sankcija nije i ne može biti prinudni rad u smislu navedenog člana Ustava.

Konačno, osporene odredbe Zakona o prekršajima ne mogu se dovesti u vezu sa Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju, s obzirom da se taj zakon ne primjenjuje na izvršenje prekršajnih sankcija, već je izvršenje prekršajnih sankcija, kao što je to već navedeno, uređeno Zakonom o prekršajima.

Imajući u vidu navedeno, predlažemo da Ustavni sud Crne Gore ne prihvati Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 236. st. 7., 8. i 9. Zakona o prekršajima.“

3. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

„GLAVA XXVI
IZVRŠENJE SANKCIJA
Postupak prinudne naplate
Član 236. st. 7., 8. i 9.

(7) Ako novčana kazna nije plaćena u ostavljenom roku, a nije se mogla naplatiti pasivnim izvršenjem preko

Registra novčanih kazni ili prinudnim putem u skladu sa st. 3. i 4. ovog člana, nadležni sud će, osim pravnom licu i maloljetniku, zamijeniti izrečenu kaznu radom u javnom interesu ili kaznom zatvora, tako što će se za svakih započetih 25 eura odrediti četiri časa rada u javnom interesu ili jedan dan zatvora, pri čemu rad u javnom interesu ne može trajati duže od 80 časova, a kazna zatvora ne može biti duža od 60 dana, a ostatak novčane kazne naplatiće se prinudnim putem, u skladu sa stavom 6. ovog člana.

(8) Protiv okrivljenog iz člana 149. ovog zakona neće se pokretati postupak prinudne naplate neplaćene novčane kazne. U tom slučaju, sud koji je donio odluku o prekršaju prije pravosnažnosti odmah će zamijeniti neplaćenu novčanu kaznu u kaznu zatvora na način propisan ovim zakonom.

(9) Ako osuđeni, nakon odluke suda iz stava 7. ovog člana, plati novčanu kaznu u cjelini, rješenje će se staviti van snage i obustaviti dalji postupak izvršenja, a ako djelimično plati novčanu kaznu, rješenje će se preinačiti tako što će se neplaćeni dio novčane kazne zamijeniti kaznom zatvora, odnosno radom u javnom interesu.“

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 236. st. 7., 8. i 9. Zakona, utvrdio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE
Država
Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Zakonodavstvo
Član 16. tač. 1. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

- 1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje;
- 5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

DIO DRUGI
LJUDSKA PRAVA I SLOBODE
1. ZAJEDNIČKE ODREDBE
Ograničenje ljudskih prava i sloboda
Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.

2. LIČNA PRAVA I SLOBODE
Dostojanstvo i nepovredivost ličnosti
Član 28.

Jemči se dostojanstvo i sigurnost čovjeka.

Niko se ne smije držati u ropstvu ili ropском položaju.

Lišenje slobode

Član 29. st. 1. i 2.

Svako ima pravo na ličnu slobodu.

Lišavanje slobode dopušteno je samo iz razloga i u postupku koji je predviđen zakonom.

Načelo zakonitosti

Član 33. stav 1.

Niko ne može biti kažnjen za djelo koje, prije nego što je učinjeno, nije bilo propisano zakonom ili propisom zasnovanim na zakonu kao kažnjivo djelo, niti mu se može izreći kazna koja za to djelo nije bila predviđena.

4. EKONOMSKA, SOCIJALNA I KULTURNA
PRAVA I SLOBODE

Član 63.

Zabranjen je prinudni rad.

Prinudnim radom ne smatra se: rad uobičajen u sklopu izdržavanja kazne lišenja slobode; obavljanje službe vojne prirode ili službe koja se zahtijeva umjesto nje; rad koji se zahtijeva u slučaju krize ili nesreće koja prijeti ljudskim životima ili imovini.

DIO ČETVRTI

EKONOMSKO UREĐENJE

Poreska obaveza

Član 142.

Država se finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda.

Svako je dužan da plaća poreze i druge dažbine.

Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom.

DIO PETI

USTAVNOST I ZAKONITOST

Saglasnost pravnih propisa

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

DIO ŠESTI

USTAVNI SUD CRNE GORE

Nadležnost

149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.”

Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (“Službeni list SFRJ”, broj 7/71.)¹⁷²:

“TREĆI DIO

Član 9. stav 1.

Svako ima pravo na slobodu i ličnu bezbednost. Niko ne može biti samovoljno uhapšen ili pritvoren.

Niko se ne može lišiti slobode sem iz razloga i u skladu sa postupkom predviđenim zakonom.”

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (“Službeni list Srbije i Crne Gore - Međunarodni ugovori”, br. 9/03. i 5/05.):

„DIO I

Prava i slobode

Član 5. stav 1. tač. a i b

Pravo na slobodu i bezbjednost

(1) Svako ima pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti. Niko ne može biti lišen slobode osim u sljedećim slučajevima i u skladu sa zakonom propisanim postupkom:

a) u slučaju zakonitog lišenja slobode na osnovu presude nadležnog suda;

b) u slučaju zakonitog hapšenja ili lišenja slobode zbog neizvršenja zakonite sudske odluke ili radi obezbjeđenja ispunjenja neke obaveze propisane zakonom.

Član 7. stav 1.

Kažnjavanje samo na osnovu zakona

(1) Niko se ne može smatrati krivim za krivično delo izvršeno činjenjem ili nečinjenjem koje, u vrijeme kada je izvršeno, nije predstavljalo krivično delo po unutrašnjem ili međunarodnom pravu.”

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi: da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava; da se jemče i štite ljudska prava i slobode; da se zakonom,

¹⁷² International Covenant on Civil and Political Rights ICCPR, usvojen od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 19. septembra 1966. godine i stupio na snagu 23. marta 1976. godine.

pored ostalog, uređuje nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje, pa i postupci pred sudovima, među kojima je i prekršajni postupak. Ovlašćenje za uređivanje prekršajnog postupka, saglasno odredbi člana 16. tačka 3. Ustava, podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način određuju prekršaji i prekršajne sankcije, prekršajna odgovornost i postupak izvršenja prekršajnih sankcija. Ono je usmjereno na donošenje objektivnih pravnih normi zakonske snage koje, po pravilu, pro futuro, od stupanja na snagu zakona, određuju sadržaj prava i njegove granice. Osim navedenih načela, Ustav ne sadrži ograničenja u pogledu uređivanja prekršajnog postupka, odnosno izvršenja prekršajnih sankcija, već daje ovlašćenje zakonodavcu da u cjelini uredi ta pitanja.

7. Sistem prekršajnopравnih sankcija de lege lata određen je Zakonom o prekršajima, i u "širem smislu," utemeljen je na ustavnom¹⁷³ načelu zakonitosti (*nulla poena sine lege*), prema kome "niko ne može biti kažnjen za djelo, koje prije nego što je učinjeno nije bilo propisano zakonom ili propisom zasnovanim na zakonu kao kažnjivo djelo, niti mu se može izreći kazna koja za to djelo nije bila predviđena zakonom". Iz tog načela proizilazi: da se kazneno djelo i kaznenopravna sankcija mogu propisati zakonom ili propisom zasnovanim na zakonu, odnosno, da je samo zakon ili propis zasnovan na zakonu izvor kaznenog prava; da kazneno djelo mora biti određeno prije nego što je učinjeno, a sankcija za to djelo mora biti propisana zakonom prije nego što je to kazneno djelo počinjeno; da u kaznenom pravu analogija nije dozvoljena i da je zabranjena retroaktivnost kaznenih zakona.

7.1. Prekršaj, u smislu Zakona, je radnja koja predstavlja povredu javnog poretka koja je utvrđena zakonom ili drugim propisom i za koju je propisana sankcija (član 2.). Opšta svrha propisivanja, izricanja i primjene prekršajnih sankcija je da građani poštuju pravni sistem, da se izrazi društveni prekoračini učinio zbog izvršenog prekršaja i da se utiče na njega i sva ostala lica da ubuduće ne čine prekršaj (član 6.). Fizičko lice, pravno lice, odgovorno lice u pravnom licu i odgovorno lice u državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave i lokalne uprave i preduzetnik mogu biti odgovorni za prekršaj samo kad je to propisano zakonom i drugim propisom kojim je propisan prekršaj (član 15. stav 1.). Odredbama člana 26. Zakona propisano je: da se učinio prekršaja, umjesto kazne zatvora ili novčane kazne, može izreći kazna rada u javnom interesu, uz njegov pristanak (stav 1.); da je rad u javnom interesu svaki društveno koristan rad kojim se ne vrijeđa ljudsko dostojanstvo i ne vrši se u cilju sticanja dobiti (stav 2.); da rad u javnom interesu ne može biti kraći od osam časova niti duži od 80 časova, pri čemu se ne može obavljati duže od dva časa dnevno, odnosno duže od 40 časova u toku jednog mjeseca (stav 3.); da će prilikom izricanja kazne rada u javnom interesu sud voditi računa o vrsti i težini prekršaja, kao i o ličnosti učinio (stav 4.) i da će se, ukoliko učinilac ne vrši rad u javnom interesu, ova kazna zamijeniti kaznom zatvora, tako što će se svaka četiri započeta časa rada u javnom interesu zamijeniti sa jednim danom zatvora (stav 5.). Odluka kojom je utvrđena novčana kazna, troškovi prekršajnog postupka i oduzeta imovinska korist izvršava se kad je, nakon pravosnažnosti odluke, istekao rok određen za njihovo plaćanje, ako ovim zakonom nije drukčije određeno (član 233. Zakona). Prema odredbama člana 234. stav 1. Zakona, naplata novčane kazne se može izvršiti pasivnim izvršenjem preko Registra novčanih kazni: u skladu sa članom 235. ovog zakona (tačka 1.); prinudnom naplatom (tačka 2.) i zamjenom novčane kazne kaznom zatvora ili radom u javnom interesu (tačka 3.). Odredbama člana 236. Zakona, pored ostalog, propisano je: da je za izvršenje i praćenje izvršenja novčanih kazni i drugih mjera izrečenih prekršajnim nalogom odgovoran organ koji je izdao prekršajni nalog (stav 1.); da sudovi izvršavaju i prate izvršenje novčanih kazni, troškova postupka i drugih mjera izrečenih njihovom odlukom (stav 2.); da ako osuđeni, odnosno kažnjeni, na osnovu pravosnažne, odnosno konačne i izvršne odluke o prekršaju, nije u određenom roku platio u cjelosti ili djelimično novčanu kaznu, troškove prekršajnog postupka ili oduzetu imovinsku korist, kao i kad sud, odnosno drugi nadležni organ utvrdi da na bilo koji način izbjegava da izvrši navedene obaveze, sprovede prinudnu naplatu, i to od fizičkog lica (...) odbijanjem određenog dijela zarade ili penzije, ali ne većeg od jedne trećine, preko organa, pravnog lica ili poslodavca kod kojeg je zaposleno osuđeno, odnosno kažnjeno lice ili Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, ili prenosom novčanih sredstava sa računa koje fizičko lice i odgovorno lice u pravnom licu imaju kod poslovnih banaka, osim novčanih primanja koja su izuzeta od izvršenja, u skladu sa Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju (stav 3. tačka 2.); da su subjekti iz stava 3. tač. 1. i 2. ovog člana, koji su u skladu sa ovim zakonom obavezni da postupe po naredbi i odluci o prekršaju nadležnog suda, odnosno organa, dužni da bez odlaganja obavijeste nadležni sud, odnosno organ o izvršenoj naplati ili o razlozima nepostupanja po naredbi za izvršenje; da će se izvršenje odluke o prekršaju, ukoliko na računu pravnog lica ili preduzetnika nema sredstava, sprovesti prinudnom naplatom na imovini pravnog lica, odnosno preduzetnika, shodnom primjenom Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, a preko organa nadležnog za zaštitu imovinsko pravnih interesa Crne Gore, preko koga će se vršiti i prinudna naplata troškova prekršajnog postupka, kad sud

173 Član 33. stav 1. Ustava

nije u mogućnosti da troškove naplati (stav 6.). Na pitanja izvršenja sankcija koja nijesu uređena ovim zakonom shodno se primjenjuju odredbe Zakona o izvršenju krivičnih sankcija (član 239.)¹⁷⁴.

8. Osporene odredbe člana 236. st. 7., 8. i 9. Zakona, kojima su propisane mjere za efikasnu naplatu novačane kazne, kao vrste prekršajnogpravne sankcije, Ustavni sud je cijenio u odnosu na citirane odredbe Ustava, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljem tekstu: Međunarodni pakt), Evropske konvencije za zaštitu ljudska prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Evropska konvencija), kao i u odnosu na praksu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: Evropski sud).

8.1. Ustavom se jemči pravo svakoga na ličnu slobodu (član 29. stav 1.). Ustavotvorac je u okviru uslova i prava lica lišenog slobode, pored ostalog, propisao i da je lišavanje slobode dopušteno samo iz razloga i u postupku koji je predviđen zakonom (član 29.). Prava i slobode, koji su predmet ustavnog jemstva, pa i pravo svakoga na ličnu slobodu po pravilu nijesu apsolutna, već se, saglasno odredbama člana 24. Ustava, mogu ograničiti samo zakonom u obimu koji dopušta Ustav i mjeri koja je neophodna da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu, bez zadiranja u suštinu zajemčenih prava. Ustav je na taj način ustanovio jasne "granice" ograničenja ljudskih prava i sloboda u kojima se zakonodavac može kretati. Svi državni organi, prema odredbama člana 24. Ustava, pa i zakonodavac, prilikom ograničenja ljudskih prava i sloboda moraju da vode računa o: 1) suštini prava koje se ograničava, 2) važnosti svrhe ograničenja, 3) prirodi i obimu ograničenja, 4) o odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i 5) da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava. Ustavotvorac ovlašćuje zakonodavca da detaljnije reguliše ograničenja, ali ne i da sam propiše osnov za ograničenje, već je takvo ograničenje moguće samo ako to Ustav dopušta i u svrhe koje Ustav dopušta. Time je Ustavom jasno definisan princip proporcionalnosti (srazmjernosti), kao i mjerila kojima se, prije svega, Ustavni sud mora rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih prava, u konkretnom predmetu.

8.2. Prema odredbama člana 9. stav 1. Međunarodnog pakta svako ima pravo na slobodu i ličnu bezbjednost, niko ne može biti samovoljno uhapšen ili pritvoren i ne može se lišiti slobode osim iz razloga i u skladu sa postupkom predviđenim zakonom.

8.3. Zaštitu prava na slobodu zajemčena je odredbama člana 5. Evropske konvencije, prema kojima niko ne može biti lišen slobode, osim u skladu sa zakonom propisanim postupkom i to u slučaju zakonitog lišenja slobode na osnovu presude nadležnog suda (tačka a) i u slučaju zakonitog hapšenja ili lišenja slobode zbog neizvršenja zakonite sudske odluke ili radi obezbjeđenja ispunjenja neke obaveze propisane zakonom (tačka b). Pravo svakoga na slobodu, kao i ostala ljudska prava, nijesu apsolutna prava, ali su u cilju njihove zaštite, Konvencijom propisani uslovi pod kojima država nekom licu može oduzeti, odnosno ograničiti slobodu. Iz navedenih odredaba Evropske konvencije proizilazi da svako lišavanje slobode u navedenim slučajevima mora biti "zakonito", što podrazumijeva postojanje valjanog zakonom propisanog materijalnopravnog osnova, odnosno opravdanih razloga koji isključuju arbitrarnost nadležnih organa. Iako osnov za lišavanje slobode u zakonu postoji, ukoliko taj zakon ne sadrži određeni kvalitet, Evropski sud ga neće smatrati neophodnim, da bi bio prihvatljiv u smislu Evropske konvencije.

8.3.1. Naime, Evropski sud je u svojim odlukama ustanovio standard zakonitosti, koji mora biti ispunjen da bi se termin "zakon" u sintagmi "propisan zakonom" (engl. "prescribed by law") smatrao zakonom, izražavanjem stava da adresat pravne norme mora biti u stanju da predvidi u stepenu koji je u datim okolnostima razuman, posljedice koje bi njegove radnje ili ponašanje mogle prouzrokovati i da se izraz „saglasno zakonu“ ne odnosi na puko postojanje zakona, već i na kvalitet zakona, zahtijevajući da on bude u skladu s vladavinom prava. Prema shvatanju Evropskog suda, izraženom u više odluka¹⁷⁵, da bi se jedan opšti akt smatrao zakonom, ne samo u formalnom, nego i u sadržinskom smislu, taj zakon, odnosno njegove odredbe moraju biti u dovoljnoj mjeri precizne, jasne i predvidljive tako da subjekti na koje se zakon odnosi, svoje ponašanje mogu uskladiti sa zakonom, kako zbog nejasnih i nepreciznih normi ne bi bili uskraćeni u ostvarivanju svojih zajemčenih prava ili pravnih interesa. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme moraju se smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, pa i prekršajnog prava, jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo druga načela pravne sigurnosti kao dijela načela vladavine prava. To je važno za postupanje svih državnih organa i organa javne vlasti, pa i za zakonodavca.

174 Zakon o izvršenju kazni zatvora novčane kazne i mjera bezbjednosti ("Službeni list Crne Gore", br. 36/15. i 18/19.).

175 Sunday Times (No.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda, od 26. aprila 1979., zahtjev broj 6538/74.; Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda od 2. avgusta 1984. godine, predstavka broj 8691/79.; Huvig protiv Francuske, presuda, od 24. aprila 1990., zahtjev broj 11110/84. i dr.

8.3.2. Učinilac prekršaja se, u tom smislu, može lišiti slobode samo u postupku propisanom zakonom, odnosno država zakonom mora propisati postupak oduzimanja slobode i pridržavati ga se u svakom pojedinom slučaju¹⁷⁶. Zakon kojim se uređuje pitanje prekršajnopравnih sankcija mora biti dostupan, predvidljiv i sadržati određene garancije koje štite od proizvoljnosti u postupanju prema bilo kojem licu koje zakon tretira u postupku lišavanja slobode.

8.4. Ustavni sud je u ovom predmetu imao u vidu i praksu Evropskog suda koji je izrazio stav o izvršenju kazne izrečene učiniocu kaznenog (prekršajnog) djela:

8.4.1. U predmetu *Velinov protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*¹⁷⁷ Evropski sud je ocijenio da je došlo do povrede prava na slobodu makedonskog državljanina Panča Velinova kome, iako je platio novčanu kaznu izrečenu u prekršajnom postupku, nije bilo prekinuto izvršenje zatvorske kazne:

“52. Pošto podnosilac predstavke nije platio kaznu u roku koji je odredio prvostepeni sud, sud mu je, u pismu od 14. novembra 2001. godine, naložio plaćanje novčane kazne. Dalje, naložio je podnosiocu predstavke da se 26. novembra 2001. pojavi pred njim kako bi mogao da predoči kopiju uplatnice. Nema sumnje da podnosilac predstavke, koji je bio upoznat sa tim pismom (vidi gore stav 16.), nije ispoštovao nalog za plaćanje. U takvim okolnostima, sudija odgovoran za izvršenje sankcija pretvorio je kaznu u dvodnevnu zatvorsku kaznu (vidi tačku 8. gore). Ta naredba je izdata u skladu sa članom 15. (1) Zakona o prekršajima i članom 3.8 (2) Krivičnog zakonika (vidi stavove 22. i 25. gore). Čini se da nije preduzeta nijedna radnja u vezi sa obaveznim izvršenjem novčane kazne, kako je predviđeno u domaćem zakonu (vidi gore navedene stavove 24., 28., 29. i 30.). Međutim, Sud primjećuje da podnosilac prijave nije podnio nijednu žalbu po tom osnovu. U takvim okolnostima, nema sumnje da je pritvor od 7. februara 2002. godine određen u skladu sa zakonom propisanim procedurom.

53. Sud podsjeća da je potrebna „zakonitost“ kako u pogledu naređenja tako i izvršenja mjera koje uključuju lišavanje slobode (vidjeti, *mutatis mutandis*, *Vinterwerp protiv Holandije*, od 24. oktobra 1979. godine, stav 39., serija A, br. 33.).

54. S tim u vezi, Sud primjećuje da je podnosilac predstavke uhapšen i pritvoren u zatvoru Štip, na osnovu pritvora od 7. februara 2002. godine. Taj nalog je donesen sa ciljem da se izvrši novčana kazna, koju podnosilac prijave nije platio u tom trenutku datum (vidi paragraf 8. gore). Podnosilac predstavke je, međutim, platio kaznu 13. februara 2002., dan nakon što je dobio pritvor. Međutim, nije obavijestio prvostepeni sud da je platio kaznu, bez obzira na izričiti zahtjev suda u vezi s tim. U takvim okolnostima, Sud mora ispitati da li je plaćanje novčane kazne nakon pretvaranja u zatvorsku kaznu učinilo njegovo posljedično zatvaranje nezakonitim. Drugo relevantno pitanje je da li je činjenica da podnosilac predstavke nije obavijestio sud da je platio kaznu, opravdao zatvorsku kaznu.

55. Što se tiče ove prve, Sud primjećuje da, za razliku od pravila o djelimičnom plaćanju novčane kazne, nije postojala zakonska odredba o izvršenju zatvorske kazne pretvorene u novčanu kaznu, koja je poslije pretvaranja, plaćena u cjelosti. Prema odgovarajućem zakonodavstvu, u slučaju da se djelimično plati novčana kazna, ostatak koji nije plaćen pretvara se u zatvorsku kaznu. Naknadno plaćanje ostatka novčane kazne koja je pretvorena u zatvorsku kaznu podrazumijevala je i prekid izvršenja kazne (vidi stavove 22. i 25. gore). Sud ne vidi nijedan razlog, niti mu je predstavljen nijedan argument, zašto se ta pravila nisu mogla primijeniti u okolnostima ovog slučaja, gde je novčana kazna u cjelosti plaćena prije početka izvršenja preinačene zatvorske kazne. Na činjenice slučaja, iz naloga za puštanje iz zatvora u Štipu je vidljivo da je podnosilac predstavke pušten na osnovu dokaza da je novčana kazna plaćena (vidi gore stav 12.). U takvim okolnostima, prema mišljenju Suda, osnova za pritvor podnosioca predstavke prema članu 5. stav 1. (b) Konvencije prestala je da postoji čim je ispoštovao nalog za plaćanje, a relevantan datum bio je 13. februar 2002. (vidi, *mutatis mutandis*, u pogledu „ispunjavanja bilo koje zakonom propisane obaveze“, *Osipenko protiv Ukrajine*, br. 4634/04, stav 57., 9. novembra 2010. godine, i *Lolova-Karadžhova protiv Bugarske*, broj 17835/07., stav 29., 27. marta 2012. godine).

56. Sud dalje primjećuje da podnosilac predstavke nije obavijestio prvostepeni sud o uplati, uprkos svom izričitom nalogu u tom pogledu (videti gore stav 7.). U postupku za naknadu štete, sud se osvrnuo na taj propust i zaključio da država ne može preuzeti odgovornost za kasnije hapšenje i pritvor podnosioca prijave. Sud nije uvjeren tim obrazloženjem. S tim u vezi primjećuje da nije postojala zakonska odredba koja bi zahtijevala da podnosilac prijave obavijesti sud o plaćanju novčane kazne. Nadalje, podnosilac predstavke je uhapšen i zatvoren 28. oktobra 2002. godine, tačnije više od osam mjeseci nakon što je izdato rješenje o pritvoru i podnosilac predstavke platio kaznu. Za to vrijeme, prvostepeni sud nije u saznanju da je podnosilac predstavke ispoštovao nalog za plaćanje. Kako je Vlada priznala u svojim zapažanjima, između suda i Ministarstva finansija nije bilo razmjene informacija da je novčana kazna plaćena. Sud smatra da propusti podnosioca prijave da ne obavijesti prvostepeni sud da je platio kaznu ne može osloboditi tuženu državu od obaveza da ima efikasan sistem evidentiranja plaćanja sudskih kazni. Proces odlučivanja u pitanjima u kojima je ugrožena sloboda lica treba da uzme u obzir sve relevantne okolnosti slučaja. Važnost prava podnosioca predstavke na slobodu nalagala je da tužena država preduzme sve neophodne mjere da ne bi bila neopravdano ograničena.

57. S obzirom na gore navedeno, Sud smatra da je pritvor podnosioca zahtjeva u zatvoru Štip bio u suprotnosti sa članom 5., stav 1. (b) Konvencije. Stoga je došlo do povrede te odredbe.”

8.4.2. U slučaju *Vasileva protiv Danske*¹⁷⁸ Evropski sud je izrazio stav da osnov za lišenje slobode dozvoljen samo radi „osiguranja izvršenja“ obaveze propisane zakonom:

176 Bizzotto protiv Grčke, presuda od 15. novembra 1996. godine, zahtjev broj 22126/93. (stav 31.)

177 Presuda od 19. septembra 2013. godine, zahtjev broj 16880/08.

178 Presuda od 25. septembra 2003. godine, zahtjev broj 52792/99.

“36. Sud podsjeća da je pritvor u skladu sa članom 5. stav 1. tačka (b) dozvoljen samo radi „osiguranja izvršenja“ obaveze propisane zakonom. Iz toga slijedi da u najmanju ruku mora postojati neispunjenje obaveze od strane pritvorenog lica, a hapšenje i pritvor moraju biti osigurani njenim ispunjenjem, a ne kazna. Čim je ispunjena relevantna obaveza, osnov za pritvor prema članu 5. stav 1. (b) prestaje da postoji.”

8.5. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi da pravo svakoga na slobodu nije apsolutno, da je podložno ograničenjima i da modaliteti primjene odredaba člana 5. Konvencije zavise od specifičnosti postupka i okolnosti svakog pojedinačnog slučaja. Svako lišenje slobode učinioca prekršaja, prema nalaženju Evropskog suda, mora biti zakonito (“lawfull”) i u postupku koji propisuje zakon. Prema shvatanju Evropskog suda lišenje slobode učinioca kaznenog djela (prekršaja) je dozvoljeno samo radi osiguranja izvršenja obaveze propisane zakonom, iz čega slijedi da mora postojati neispunjenje obaveze od strane pritvorenog lica, a hapšenje i pritvor moraju biti osigurani njenim ispunjenjem, a ne kazna. Osim toga, učiniocu prekršaja kome je izrečena novčana kazna, prema nalaženju Evropskog suda, mora biti pružena prilika da izvrši (plati) tu kaznu, pri čemu, ukoliko je ne izvrši u ostavljenom roku, nadležni sud mu može izreći kaznu zatvora. Ukoliko tokom izvršenja zatvorske kazne učinilac prekršaja plati novčanu kaznu, kazna zatvora mu prestaje.

9. Ustavni sud je u ovom predmetu imao u vidu i normativna rješenja u uporednim zakonodavstvima zemalja u regionu (Republike Srbije¹⁷⁹ i Hrvatske¹⁸⁰), koja sadrže odredbe o izvršenju novčane kazne u prekršajnom postupku:

179

“Predmet zakona
Član 1.

Ovim zakonom uređuju se: pojam prekršaja, uslovi za prekršajnu odgovornost, uslovi za propisivanje i primjenu prekršajnih sankcija, sistem sankcija, prekršajni postupak, izdavanje prekršajnog naloga, postupak izvršenja odluke, registar sankcija i registar neplaćenih novčanih kazni i drugih novčanih iznosa.

1. Kazne
Član 33.

Za prekršaj se mogu propisati kazna zatvora, novčana kazna i rad u javnom interesu. U okviru opšte svrhe prekršajnih sankcija (član 5. stav 2.) svrha kažnjavanja je da se izrazi društveni prijekor učiniocu zbog izvršenog prekršaja i da se utiče na njega i na sva ostala lica da ubuduće ne čine prekršaje.

Rad u javnom interesu
Član 38.

Rad u javnom interesu je neplaćeni rad u korist društva koji se ne obavlja pod prinudom, kojim se ne vrijeđa ljudsko dostojanstvo i ne ostvaruje profit. Rad u javnom interesu ne može trajati kraće od 20 časova ni duže od 360 časova. Prilikom izricanja rada u javnom interesu, sud će imati u vidu vrstu izvršenog prekršaja, uzrast, fizičku i radnu sposobnost, psihička svojstva, obrazovanje, sklonosti i druge posebne okolnosti koje se odnose na ličnost učinioca. Ako kažnjeno lice ne obavi dio ili sve časove izrečene kazne rada u javnom interesu, sud će ovu kaznu zamijeniti kaznom zatvora tako što će za svakih započetih osam časova rada u javnom interesu odrediti jedan dan zatvora.

Zamjena neplaćene novčane kazne
Član 41.

Novčanu kaznu koju kažnjeno fizičko lice, preduzetnik ili odgovorno lice u pravnom licu ne plati (u cjelini ili djelimično), sud može zamijeniti kaznom zatvora tako što se za svakih započetih 1.000 dinara određuje jedan dan zatvora, s tim što kazna zatvora ne može trajati kraće od jednog dana ni duže od šezdeset dana. Ako je pored novčane kazne kažnjenom licu bila izrečena i kazna zatvora, zatvor kojim se zamjenjuje neplaćena novčana kazna i izrečena kazna zatvora ne mogu trajati duže od devedeset dana. Ako sud ocijeni opravdanim, s obzirom na težinu prekršaja, visinu neplaćene novčane kazne i imovinske mogućnosti osuđenog sud može, umesto kazne zatvora, odrediti da se neplaćena novčana kazna zamijeni radom u javnom interesu, s tim što osam sati rada zamjenjuje jedan dan zatvora, odnosno 1.000 dinara novčane kazne, a rad ne može da traje duže od 360 sati. Dio neplaćene novčane kazne koji nije mogao biti zamijenjen kaznom zatvora ili radom u javnom interesu, naplaćuje se prinudnim putem.”

180

Prekršajni zakon (“Narodne novine”, br. 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., i 118/18.), dostupan na linku <https://www.zakon.hr/z/52/Prekr%C5%A1ajni-zakon:>

“Član 1.
PRVI DIO MATERIJALNOPRAVNE ODREDBE
Glava prva (I.)
OSNOVNE ODREDBE
Određenje prekršaja
Član 1. (NN 39/13.)

Prekršaji i prekršajnepravne sankcije propisuju se samo za ona ponašanja kojima se tako povređuje ili ugrožava javni poredak, društvena disciplina i društvene vrijednosti zajemčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske, međunarodnim pravom i zakonima čija zaštita nije moguća bez prekršajnogpravnog sankcionisanja, a njihova se zaštita ne ostvaruje kaznenopravnom prisilom.

Glava peta (V.)
KAZNE I KAŽNJAVANJE
Prisilna naplata i zamjena novčane kazne
Član 34. (NN 39/13.)

- (1) Ako novčana kazna, troškovi prekršajnog postupka i oduzeta imovinska korist nisu u cjelosti ili djelimično plaćeni u roku koji je određen u odluci o prekršaju, naplatiće se prinudno, ako ovim Zakonom nije drugačije određeno.
- (2) Novčana kazna iznad 2.000,00 kuna koja nije u cjelosti ili djelimično naplaćena ni prinudno u roku od dvije godine od podnesenog zahtjeva za prisilnu naplatu zamijenije se radom za opšte dobro osuđenom fizičkom licu.
- (3) Ako osuđeni ne pristane na rad za opšte dobro ili ga ne izvrši svojom krivicom u roku koji je za to određen, novčana kazna zamijenije se kaznom zatvora.
- (4) Izuzetno, ako težina prekršaja i osobine ličnosti osuđenog ukazuju da zamjena radom za opšte dobro na slobodi neće ostvariti svrhu kažnjavanja, u slučaju iz stavka 1. ovog članka, osuđeniku fizičkom licu neplaćena novčana kazna iznad 2.000,00 kuna odmah će se zamijeniti kaznom zatvora.
- (5) Kada okrivljeni koji nema prebivalište ili stalni boravak u Republici Hrvatskoj nije uplatio novčanu kaznu u roku određenom odlukom o prekršaju, novčana kazna odmah će se zamijeniti kaznom zatvora.
- (6) Neplaćena novčana kazna zamijenije se na način da se svakih započetih tri stotine kuna novčane kazne zamijeni s dva sata rada za opšte dobro odnosno jednim danom zatvora, pri čemu rad za opšte dobro ne smije biti kraći od šest sati niti duži od 240 sati, a zatvor ne smije biti kraći od tri dana ni duži od 60 dana.
- (7) Plati li osuđeni novčanu kaznu nakon pravosnažnosti odluke o zamjeni, izvršenje rada za opšte dobro ili kazna zatvora će se obustaviti. U slučaju djelimičnog plaćanja, izvršiće se samo preostali dio rada za opšte dobro odnosno kazne zatvora.
- (8) Rad za opšte dobro izvršava se bez naknade.
- (9) Ako odluku o prekršaju nije donio sud, odluku o zamjeni novčane kazne donijet će nadležni sud, na prijedlog tijela koje je donijelo odluku o prekršaju.

9.1. Zakonom o prekršajima Republike Srbije uređen je: *"pojam prekršaja, uslovi za prekršajnu odgovornost, uslovi za propisivanje i primjenu prekršajnih sankcija, sistem sankcija, prekršajni postupak, izdavanje prekršajnog naloga, postupak izvršenja odluke, registar sankcija i registar neplaćenih novčanih kazni i drugih novčanih iznosa"* (član 1.). Prema Zakonu, za prekršaj se mogu propisati kazna zatvora, novčana kazna i rad u javnom interesu (član 33. stav 1.). Zakonom je propisano: *"dajerađ u javnom interesu neplaćeni rad u korist društva koji se ne obavlja pod prinudom, kojim se ne vrijeđa ljudsko dostojanstvo i ne ostvaruje profit (...) i da ako kažnjeno lice ne obavi dio ili sve časove izrečene kazne rada u javnom interesu, sud će ovu kaznu zamijeniti kaznom zatvora tako što će za svakih započetih osam časova rada u javnom interesu odrediti jedan dan zatvora (član 38.); da novčanu kaznu koju kažnjeno fizičko lice, preduzetnik ili odgovorno lice u pravnom licu ne plati (u cjelini ili djelimično), sud može zamijeniti kaznom zatvora tako što se za svakih započetih 1.000 dinara određuje jedan dan zatvora, s tim što kazna zatvora ne može trajati kraće od jednog dana ni duže od šezdeset dana (...) i da ako posle odluke suda o zamjeni neplaćene novčane kazne kažnjeno fizičko lice isplati novčanu kaznu, kazna zatvora ili rad u javnom interesu neće se izvršiti, odnosno ako je izvršenje kazne započeto, a kažnjeno lice isplati ostatak izrečene novčane kazne, obustaviće se izvršenje kazne zatvora i rada u javnom interesu (...)"* (član 41.)."

9.1.1. Prekršajnim zakonom Republike Hrvatske propisano je određenje prekršaja prema kojem: *"prekršaji i prekršajnepravne sankcije propisuju se samo za ona ponašanja kojima se tako povređuje ili ugrožava javni poredak, društvena disciplina i društvene vrijednosti zajemčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske, međunarodnim pravom i zakonima čija zaštita nije moguća bezprekršajno pravnog sankcionisanja, a njihova se zaštita ne ostvaruje kaznenopravnom prisilom".* Zakonom je propisano: *"da ako novčana kazna, troškovi prekršajnog postupka i oduzeta imovinska korist nijesu u cjelosti ili djelimično plaćeni u roku koji je određen u odluci o prekršaju, naplatiće se prinudno, ako ovim Zakonom nije drugačije određeno; da novčana kazna iznad 2.000,00 kuna koja nije u cjelosti ili djelimično naplaćena ni prinudno u roku od dvije godine od podnesenog zahtjeva za prinudnu naplatu zamijeniće se radom za opšte dobro osuđenom fizičkom licu, odnosno da ako osuđenik ne pristane na rad za opšte dobro ili ga ne izvrši svojom krivicom u roku koji je za to određen, novčana kazna zamijeniće se kaznom zatvora"* (član 34.).

9.1.2. Iz navedenih normativnih rješenja sadržanih u uporednim zakonodavstvima (Zakon o prekršajima Republike Srbije i Prekršajni zakon Republike Hrvatske) proizilazi da je postupak izvršenja novčane kazne, kao vrste prekršajno pravne sankcije, na sličan način uređen kao postupak propisan Zakonom o prekršajima, čije su odredbe člana 236. st. 7., 8. i 9. osporene.

10. Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe člana 236. st. 7., 8. i 9. Zakona nijesu nesaglasne s odredbama člana 16. tačka 3., člana 29. stav 1. i člana 33. Ustava, člana 9. stav 1. Međunarodnog pakta i člana 5. stav 1. tač. a i b i člana 7. stav 1. Evropske konvencije.

10.1. Iz ustavnih ovlašćenja zakonodavca da uredi sistem prekršajopravnih sankcija (član 16. tačka 3. Ustava), po ocjeni Ustavnog suda, istovremeno proizilazi i njegovo ovlašćenje da uredi postupak izvršenja tih sankcija. Stoga, propisujući osporenim odredbama člana 236. st. 7., 8. i 9. Zakona postupak izvršenja novčane kazne prinudnim putem zamjenom neplaćene novčane kazne učinocu prekršaja u kaznu zatvora, odnosno rad u javnom interesu, zakonodavac nije prekoračio svoja ovlašćenja za uređivanje tih pitanja.

10.2. Osporene odredbe člana 236. st. 7., 8. i 9. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, ne mogu se dovesti u pitanje ni u odnosu na odredbe člana 29. stav 1. i člana 33. Ustava, člana 9. stav 1. Međunarodnog pakta i člana 5. stav 1. tač. a i b i člana 7. stav 1. Evropske konvencije.

10.2.1. Naime, iz navedenih odredaba Ustava, Međunarodnog pakta, Evropske konvencije i prakse Evropskog suda proizilazi da se kazna lišenja slobode učinioca prekršaja može izreći samo u slučajevima zakonitog lišenja slobode na osnovu presude nadležnog suda i zakonitog hapšenja ili lišenja slobode zbog neizvršenja zakonite sudske odluke, kao i da lišenje slobode mora biti učinjeno na način kojim se obezbjeđuje pravična ravnoteža između potrebe da se poštuje zakonita sudska odluka (prekršajopravna sankcija) i značaja prava na slobodu učinioca prekršaja.

10.2.2. Ustavni sud je ocijenio da je nesporno da osporeno propisivanje odredbama 236. st. 7., 8. i 9. Zakona, prema kojem će nadležni sud neplaćenu novčanu kaznu osuđenom, odnosno kažnjenom licu zamijeniti u kaznu zatvora, odnosno rad u javnom interesu, predstavlja miješanje zakonodavca u

navedeno ustavno, konvencijsko i međunarodnim paktom priznato pravo, odnosno pravona slobodutih lica. Međutim, to miješanje (ograničenje), po ocjeni Ustavnog suda, propisano je zakonom („u postupku koji je propisan zakonom“), vrši se na osnovu odluke prekršajnog suda („na osnovu presude nadležnog suda“) u cilju izvršenja novčane kazne koju je izrekao („neizvršenja zakonite sudske odluke“), privremenog je karaktera („ne duže od 60 dana za kaznu zatvora“, odnosno „do dana stavljanja rješenja van snage i obustave postupka izvršenja“) u slučajevima kada učinilac prekršaja plati novčanu kaznu) i ima legitiman cilj -efikasno izvršenje prekršajnih sankcija. Polazeći od navedenog Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, ocijenio da je odnos cilja i korišćenja sredstava ograničenja proporcionalan, jer je ustanovljen prihvatljiv stepen srazmjernosti između ograničenja i potrebe za tim ograničenjem, odnosno da ograničenje prava na slobodu odgovara važnosti cilja koji se želio postići (efikasno izvršenje sudske odluke) i da je u skladu s odredbama člana 24. Ustava primjereno legitimnom cilju.

10.2.3. Osim toga, jasnoća, razumljivost i odredivost ograničenja propisanih osporenih odredbama člana 236. st. 7., 8. i 9. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, nijesu sporni ni s jednog pravnog aspekta u zakonodavstvu, pravnoj praksi i pravnoj teoriji i u skladu su s pretpostavkama odredivosti zakonskih odredbi i primjerenosti legitimnih očekivanja subjekata na koje se Zakon neposredno primjenjuje. Po ocjeni Ustavnog suda, ta ograničenja su konkretizovana i precizno opisana, pa adresati Zakona znaju pod kojim uslovima mogu, zbog neizvršenja prekršajnopravne sankcije, biti lišeni slobode i predstavljaju dovoljno sigurnu osnovu za sudsku praksu, koja može objektivno odrediti sadržaj, smisao i domašaj osporenih odredaba (načelo predvidljivosti prekršajnog djela, organi koji sprovode taj postupak, akte koje donose i dr.).

10.2.4. Polazeći od navedenog, Ustavni sud je ocijenio da propisujući osporenim odredbama člana 236. st. 7., 8. i 9. Zakona da se novčana kazna, kao vrsta prekršajnopravne sankcije, može izvršiti zamjenom neplaćene novčane kazne osuđenom, odnosno kažnjenom licu u kaznu zatvora, na način propisan tim zakonom, zakonodavac nije povrijedio ustavne principe o pravu svakoga na ličnu slobodu i o zakonitosti, iz odredaba člana 29. stav 1. i člana 33. Ustava, člana 9. stav 1. Međunarodnog pakta i člana 5. stav 1. tač. a i b i člana 7. stav 1. Evropske konvencije u mjeri u kojoj bi sama suština tog prava bila dovedena u pitanje. Propisana mjera ograničenja, po ocjeni Ustavnog suda, ima objektivno i razumno opravdanje i srazmjerna je cilju koji se želio postići.

10.3. Navod podnosioca inicijative da se osporenim odredbama člana 236. st. 7., 8. i 9. Zakona: „*stvara situacija da isti (učinioци prekršaja) budu bez zakonskog osnova lišeni slobode, odnosno da budu lišeni slobode samo zato što nemaju dovoljno sredstva za život, zato što su siromašni i ne mogu isplatiti novčanu kaznu*“, Ustavni sud je ocijenio neosnovanim. Naime, iz odredaba člana 25., člana 26. st. 1. i 2. i člana 199. stav 2. Zakona, kojima je propisano: „*da sud može, u opravdanim slučajevima (zavisno od visine novčane kazne i imovinskih prilika okrivljenog) odrediti da se izrečena novčana kazna plati u ratama, pri čemu rok otplate ne može biti duži od šest mjeseci i da se, izuzetno, u slučajevima propisanim ovim zakonom može odrediti da se izrečena novčana kazna plati odmah*“; „*da se učiniocu prekršaja, umjesto kazne zatvora ili novčane kazne može izreći kazna rada u javnom interesu, uz njegov pristanak, (...) i*“ *da blagovremeno izjavljena žalba protiv odluke prekršajnog suda u prvom stepenu odlaže izvršenje sudske odluke, ako ovim zakonom nije drukčije propisano*“, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da je zakonodavac i onim učiniocima prekršaja „*kojima je izrečena novčana kazna, a u okolnostima su kada nemaju dovoljno sredstava za život*“, omogućio da izvrše obavezu plaćanja novčane kazne, na način i u roku koji odgovara prirodi tih okolnosti u svakom konkretnom slučaju.

10.4. Polazeći od sadržine odredaba člana 63. Ustava, kojima je utvrđen princip zabrane prinudnog rada i granice sadržine tog prava, Ustavni sud je utvrdio da te odredbe nijesu relevantne za ocjenu ustavnosti osporene odredbe člana 236. stav 7. Zakona, jer se osporeno zakonsko rješenje kojim je uređeno pitanje izvršenja sudske odluke, prema kojem će nadležni sud učiniocu prekršaja neplaćenu novčanu kaznu zamijeniti kaznom zatvora ili radom u javnom interesu, u skladu sa uslovima propisanim tim zakonom (uz pristanak učinioca prekršaja; da se njime ne vrijeđa ljudsko dostojanstvo, da se ne vrši u cilju sticanja dobiti i dr.), ne može dovesti u vezu sa tim ustavnim principom. Takođe, ni odredbe člana 1. Protokola 4. Evropske konvencije, kojima je utvrđen princip da se niko ne može lišiti slobode samo zato što nije u stanju da ispunji ugovornu obavezu, odnosno kojima se jemči „*zabrana kazne za dug*“, po ocjeni Ustavnog suda, nijesu relevantne za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba člana 236. st. 7., 8. i 9. Zakona, jer se osporena zakonska rješenja kojima se uređuje pitanje izvršenja sudske odluke u prekršajnom postupku ne mogu dovesti u vezu sa neplaćanjem ugovorene kazne u građansko-pravnim stvarima.

10.5. Ustavni sud, saglasno odredbama člana 149. Ustava, nije nadležan da osporene odredbe člana 236. st. 1., 2. i 3. Zakona ocjenjuje u odnosu na odredbe Zakona o izvršenju i obezbjeđenju¹⁸¹, jer se radi o opštim pravnim aktima koji su iste pravne snage, niti je nadležan da ocjenjuje cjelishodnost i opravdanost normativnog rješenja, odnosno da li je trebalo propisati drugačija rješenja u pogledu načina izvršenja preršajnopravne sankcije, kao ni primjenu osporenih odredaba Zakona, jer je takva ocjena isključivo u domenu zakonodavne politike. Sa ustavnopravnog aspekta Ustavni sud je nadležan samo za ocjenu saglasnosti konkretnog zakonskog rješenja sa mjerodavnim odredbama Ustava i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

11. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 7/18 od 7. oktobra 2020. godine.

181 "Službeni list Crne Gore", br. 36/11., 28/14., 20/15., 22/17. i 25/19.

Zakon o sudskom savjetu i sudijama

Zakonsko propisivanje prava sudije na žalbu Vrhovnom sudu protiv odluke kojom se utvrđuje njegova disciplinska odgovornost i kojom mu se izriče disciplinska sankcija nije u suprotnosti s odredbama Amandmana VII stav 1 i Amandmana IX na Ustav, jer je zakonodavac, saglasno Ustavu, ovlašten da u cjelosti uredi pitanja nadležnosti organa za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija, uključujući i pravo sudije na žalbu pred nadležnim sudom.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

RJEŠENJE

NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 118. st. 2. i 3. Zakona o sudskom savjetu i sudijama („Službeni list Crne Gore“ br. 11/15., 28/15. i 42/18.).

Obrazloženje

1. Nevladino udruženje Centar za građanske slobode, sa sjedištem u Podgorici, podnijelo je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 118. st.2. i 3. Zakona, označenog u izreci.

1.1. U inicijativi je, pored ostalog, navedeno:

„Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za najteže disciplinske prekršaje sprovodi Sudski savjet po optužnom predlogu disciplinskog tužioca (za razliku od disciplinskog postupka za lakše i teže disciplinske prekršaje), ali se osporenim odredbom uvodi dvostепенost i to na način da u slučaju izjavljene žalbe konačnu odluku o razrješenju, umjesto Sudskog savjeta kome je to ustavno propisana nadležnost, donosi Vrhovni sud u vijeću od troje sudija (uz napomenu da i sam postupak nije bliže uređen). Iz ustavnih rješenja nesporno se nameće da dvostепенost treba obezbijediti u okviru Sudskog savjeta.

Na ovaj način se nadležnost na razrješenje sudija, suprotno ustavnoj normi i čitavoj reformskoj ideji, izmiješta iz Sudskog savjeta u Vrhovni sud Crne Gore. Podsjetimo, da ustavna norma ne glasi: „Sudski savjet bira sudije. Vrhovni sud razrješava sudije.“

Ako ovim činjenicama dodamo da je predsjednik Vrhovnog suda po funkciji član Sudskog savjeta, da sudski savjet bira predsjednika Vrhovnog suda na predlog Opšte sjednice Vrhovnog suda, onda dolazimo u paradoksalnu situaciju u kojoj je teško izbjeći potencijalni konflikt interesa.“

2. Skupština i Vlada Crne Gore, u ostavljenom roku, nijesu dostavile odgovor i mišljenje na navode sadržane u inicijativi.

3. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

„Rok za ozradu odluke

Član 118. st. 2. i 3.

Protiv odluke iz stava 1. ovog člana disciplinski tužilac i sudija čija se odgovornost utvrđuje imaju pravo da podnesu žalbu Vrhovnom sudu koji odlučuje u vijeću od troje sudija.

Vijeće iz stava 2. ovog člana mora odlučiti po žalbi u roku od 30 dana od dana prijema žalbe.“

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 118. st. 2. i 3. Zakona, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe:

Ustava Crne Gore:

„DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE

Država

Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Podjela vlasti

Član 11. st. 1. i 2.

Vlast je uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud.

Zakonodavstvo

Član 16. tač. 3. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje;

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

DIO DRUGI
LIČNA PRAVA I SLOBODE

Pravično i javno suđenje

Član 32.

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

DIO TREĆI
UREĐENJE VLASTI

5. Sud

Stalnost funkcije

Član 121. stav 3.

Sudija se razrješava dužnosti: ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije; nestručno ili nesavjesno obavlja sudijsku funkciju ili ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije.

Vrhovni sud

Član 124. stav 1.

Vrhovni sud je najviši sud u Crnoj Gori.

Izbor sudija

Član 125. stav 1.

Sudiju i predsjednika suda bira i razrješava Sudski savjet.

Sudski savjet

Član 126.

Sudski savjet je samostalan i nezavisan organ koji obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija.

DIO PETI

USTAVNOST I ZAKONITOST

Saglasnost pravnih propisa

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.«

Amandmana I do XVI na Ustav Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 38/13.):

"AMANDMAN VI

5. SUDSTVO

Ovim amandmanom zamjenjuje se naziv poglavlja 5. «SUD» u Dijelu Trećem - Uređenje vlasti

AMANDMAN VII

Vrhovni sud obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona od strane sudova i vrši druge poslove propisane zakonom.

Predsjednika Vrhovnog suda bira i razrješava Sudski savjet dvotrećinskom većinom, na predlog Opšte sjednice Vrhovnog suda.

Predsjednik Vrhovnog suda bira se na pet godina.

Isto lice može biti birano za predsjednika Vrhovnog suda najviše dva puta.

Ovim amandmanom zamjenjuju se st. 2., 3. i 4. člana 124. i dopunjava član 124 Ustava Crne Gore.

AMANDMAN VIII

Sudski savjet ima predsjednika i devet članova.

Članovi Sudskog savjeta su:

1) predsjednik Vrhovnog suda;

2) četiri sudije koje bira i razrješava Konferencija sudija, vodeći računa o ravnomjernoj zastupljenosti sudova i sudija;

3) četiri ugledna pravnika koje bira i razrješava Skupština, na predlog nadležnog radnog tijela Skupštine po raspisanom javnom pozivu;

4) ministar nadležan za poslove pravosuđa.

Predsjednika Sudskog savjeta bira Sudski savjet iz reda svojih članova, koji nijesu nosioci sudijske funkcije, dvotrećinskom većinom članova Sudskog savjeta.

Za predsjednika Sudskog savjeta ne može biti biran ministar nadležan za poslove pravosuđa.

Predsjednik Sudskog savjeta ima odlučujući glas u slučaju jednakog broja glasova.

Sastav Sudskog savjeta proglašava predsjednik Crne Gore.

Mandat Sudskog savjeta je četiri godine.

AMANDMAN IX

Ovim amandmanom zamjenjuje se član 127 Ustava Crne Gore. Sudski savjet:

- 1) bira i razrješava predsjednika Vrhovnog suda;
- 2) bira i razrješava predsjednika Sudskog savjeta;
- 3) dostavlja Skupštini godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu;
- 4) bira i razrješava sudiju, predsjednika suda i sudiju-porotnika;
- 5) razmatra izvještaj o radu suda, predstavke i pritužbe na rad suda i zauzima stavove o njima;
- 6) utvrđuje prestanak sudijske funkcije;
- 7) utvrđuje broj sudija i sudija porotnika;
- 8) predlaže Vladi iznos sredstava za rad sudova;
- 9) vrši i druge poslove utvrđene zakonom.

Sudski savjet odlučuje većinom glasova svih članova osim u slučajevima propisanim Ustavom.

U postupcima disciplinske odgovornosti sudija, ministar nadležan za poslove pravosuđa ne glasa.

Ovim amandmanom zamjenjuje se član 128. Ustava Crne Gore.”

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (“Službeni list SCG-Međunarodni ugovori”, br. 9/03. i 5/05.):

“Član 6. stav 1.

Pravo na pravično suđenje

Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s cijelog ili s dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbjednosti u demokratskom društvu, kada to zahtevaju interesi maloljetnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u mjeri koja je, po mišljenju suda, nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.”

Evropske povelje o zakonu za sudije (usvojena na Multilateralnom sastanku 8. i 10. jula 1998. godine, u organizaciji Savjeta Evrope)¹⁸²:

“ODGOVORNOST

5.1. Ukoliko sudija prekrši neku od dužnosti izričito propisanih zakonom, može mu/joj se izreći sankcija jedino na osnovu odluke donijete po prijedlogu, preporuci ili uz saglasnost tribunala ili drugog organa, koji čini najmanje polovina izabranih sudija, u okviru postupka uz potpuno poštovanje prava na saslušanje stranaka, u kome sudija protiv koga se postupak vodi mora imati pravo na zastupnika. Zakonom se predviđaju sankcije koje se mogu izreći, a prilikom njihovog izricanja primjenjuje se načelo proporcionalnosti. Odluka izvršnog organa, tribunala, odnosno organa koji izriče sankciju, kao što se ovdje predviđa, podložna je ispitivanju od strane više sudske instance.”

6. U pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju da budu izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi: da se vlast u Crnoj Gori uređuje po načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku; da zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu Vlada, a sudsku sudovi, da se zakonom, pored ostalog, uređuju način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima i druga pitanja od interesa za Crnu Goru. Pri uređivanju tih odnosa zakonodavac je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava, i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to su pravo na pravično suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom i načelo saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba čl. 32 i 145. Ustava i člana 6. stav 1. Evropske Konvencije.

6.1. U kontekstu rješavanja spornog pravnog pitanja u ovom predmetu Ustavni sud je imao u vidu i sljedeće akte Ujedinjenih nacija, Venecijanske komisije, Komiteta Ministara Savjeta Evrope i Konstitutivnog vijeća evropskih sudija (CCJE) u dijelu u kojem se odnose na disciplinske postupke protiv sudija:

6.1.1. Osnovnih principa UN-a o nezavisnosti pravosuđa (1985):

¹⁸² <https://rm.coe.int/1680747686%20pristupljeno%2011>.

„Disciplinske mjere, suspendovanje i opozivanje

20. Odluke u disciplinskim postupcima i postupcima za udaljenje s dužnosti ili razrješenje treba da budu podložne nezavisnom preispitivanju.“

6.1.2. Izvještaja Venecijanske komisije CDL-AD(2007)028 - Izbor sudija, usvojen na 70-oj Plenarnoj sjednici u Veneciji 16. -17. mart 2007. godine¹⁸³:

„25. Venecijanska komisija smatra da bi Sudski savjet trebalo da ima presudni uticaj prilikom izbora i napredovanja sudija i (možda putem disciplinskog odbora obrazovanog u okviru Savjeta) o disciplinskim mjerama protiv njih. Žalba protiv disciplinske mjere nezavisnom sudu treba da budu dostupna.“

6.1.3. Nacrt Mišljenja Venecijanske komisije broj 785/2014 na nacrt Zakona o državnom tužilaštvu Crne Gore, na temelju komentara g-dina Neppi Modona (zamjenik člana Italija), g-dina Jorgena Steen Sorensena (član, Danska) i g-dina Jamesa Hamiltona (expert, bivši član, Irska) (Strasbourg, novembar 2014. godine)¹⁸⁴:

„102. Konačno, pozdravlja se to što protiv konačne odluke o disciplinskom prekršaju koju je donijelo Disciplinsko vijeće/Tužilački savjet, disciplinski tužilac i državni tužilac čija se odgovornost utvrđuje imaju pravo da podnesu žalbu sudskom i nepristrasnom tijelu kao što je vijeće od troje sudija Vrhovnog suda.(...)“

6.1.4. Nacrt Mišljenja Venecijanske komisije broj 783/2014 na nacrt Zakona o sudovima I Zakona o Sudskom savjetu i pravima I obavezama sudija, na temelju komentara g-dina Johana Hirschfeldt (zamjenik člana, Švedska), G-đe Hanne Suchocka (član, Poljska) g-dina Kaarlo Tuori (član, Finska) i g-dina Jana Velaers (član, Belgija) (Strasbourg, novembar 2014. godine)¹⁸⁵:

„Disciplinska odgovornost

67. Odredbe o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju vrlo su detaljne; one generalno ispunjavaju evropske standarde. 71. Član 103. bavi se sastavom disciplinskih vijeća. Sastavljena su od tri člana, dva iz reda sudija članova Sudskog savjeta i jedan iz redova uglednih pravnika koji su članovi Sudskog savjeta. Nije jasno da li se disciplinsko vijeće sastavlja od slučaja do slučaja ili postoji samo jedno disciplinsko vijeće koja će voditi sve disciplinske postupke. Princip „nepristrasnog sudije“ podrazumijeva to da disciplinske postupke mora voditi nadležni organ „predviđen zakonom“. Ovo isključuje ad hoc disciplinsko vijeće, sastavljeno od slučaja do slučaja. Ovo mora biti izričito pomenuto u članu 103.“

6.1.5. Preporuke CM/Rec (2010)12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, djelotvornost i odgovornosti (usvojena od strane Komiteta ministara 17. novembra 2010. godine)¹⁸⁶:

„69. Disciplinski postupak može da uslijedi ako sudije ne obavljaju svoje dužnosti efikasno i pravilno. Takav postupak bi trebalo da sprovodi nezavisan organ ili sud uz sva jemstva pravičnog suđenja, i njim bi sudiji trebalo da se obezbijedi pravo da ospori odluku i sankciju. Disciplinske sankcije bi trebalo da budu srazmjerne.“

6.1.6. Mišljenje broj 1 (2001) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara Savjeta Evrope povodom standarda koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmjernjivosti sudija (Strazbur, 23. novembar 2001. godine)¹⁸⁷:

„60. CCJE smatra

(b) da je učešće nezavisnog tijela, uz procedure koje garantuju puno pravo na odbranu, od naročite važnosti u disciplinskim stvarima;“

6.1.7. Mišljenje broj 3 Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara Savjeta Evrope o principima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, naročito etici, neprikladnom ponašanju i nepristrasnosti (Strazbur, 19. novembar 2002. godine):

„69. Pitanje (iii) je sljedeće: ko i na koji način treba da donese odluku u disciplinskom postupku? Čitav jedan odjeljak u Osnovnim principima Ujedinjenih nacija posvećen je disciplini, suspenziji i opozivu. Član 17. sudijama priznaje „pravo na pošteno suđenje“. Prema članu 19. „u svim disciplinskim (...) postupcima odluka mora biti donešena u skladu sa utvrđenim standardima ponašanja sudija“. Najzad, član 20. propisuje princip da „odluka u disciplinskom postupku, postupku suspenzije i opoziva treba da podliježe nezavisnoj reviziji“. Na evropskom nivou, smjernice daje Princip VI Preporuke br. R (94) 12, koji preporučuje da disciplinskim mjerama treba da se bavi „posebno stručno tijelo koje za zadatak ima primjenu bilo kojih disciplinskih sankcija i mjera koje nisu predmet razmatranja suda i čije odluke

183 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx).

184 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL\(2014\)055-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL(2014)055-e).

185 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL\(2014\)053-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL(2014)053-e).

186 <https://rm.coe.int/16807096c1>.

187 <https://rm.coe.int/16807481d9>.

moraju biti kontrolisane od strane više sudske instance, ili koje je i samo viša sudska instanca“, a da sudijama u ovom smislu budu obezbijeđene, najmanje, zaštitne mjere ekvivalentne mjerama koje pruža član 6.1. Konvencije o ljudskim pravima. Dalje, CCJE u ovom kontekstu naglašava da disciplinske mjere uključuju sve mjere koje negativno utiču na status ili karijeru sudije, uključujući premještanje iz suda, gubljenje prava na napredovanje ili novčanu nadoknadu.

70. Odgovori na upitnike pokazuju da, u nekim zemljama, disciplinu obezbjeđuju sudovi specijalizovani za ovu vrstu predmeta: disciplinski komitet Vrhovnog suda (Estonija, Slovenija – u kome su zastupljeni svi nivoi). U Ukrajini, postoji komitet koga čine sudije istog nivoa nadležnosti kao i predmetni sudija. U Slovačkoj, trenutno postoje komiteti na dva nivoa, prvi čine tri sudije, a drugi pet sudija Vrhovnog suda. U Litvaniji, postoji komitet sudija sa članovima iz različitih nivoa opšte jurisdikcije i administrativnih sudova. U nekim zemljama, presudu donosi Sudski savjet, koji zasijeda u svojstvu disciplinskog suda (Moldavija, Francuska, Portugal).

71. CCJE je već iznio mišljenje da odluku u disciplinskom postupku protiv bilo kog sudije treba da donese nezavisno tijelo (ili „tribunal“) sprovodeći procedure koje garantuju puno pravo na odbranu – vidi paragraf 60 Mišljenja CCJE br. 1 (2001) o standardima koji se tiču nezavisnosti pravosuđa i nesmenjivosti sudija. On takođe smatra da organ odgovoran za imenovanje takvog tribunala može i treba da bude nezavisan organ (u kome će značajno biti zastupljene sudije demokratski izabrane od strane drugih sudija) koji bi, kako CCJE zagovara u paragrafu 46 svog prvog Mišljenja, obično trebao da bude odgovoran za imenovanje sudija. To ni u kom slučaju ne isključuje članstvo u disciplinskom tribunalu osoba koje nisu sudije (što sprječava rizik od korporatizma), uvijek pod uslovom da te osobe nisu pripadnici zakonodavne vlasti, vlade ili administracije.

72. U nekim zemljama, prvostepeno disciplinski organ je najviša sudska instanca (Vrhovni Sud). CCJE smatra da procedura koja se tiče disciplinskog postupka u svakoj zemlji treba da dozvoli da žalba na odluku prvostepenog disciplinskog organa (bilo da je riječ o administrativnom tijelu, tribunalu ili sudu) bude podnešena sudu.“

7. Ustavni sud je u ovom predmetu imao u vidu i normativna rješenja u uporednim zakonodavstvima zemalja u regionu (Republike Srbije¹⁸⁸, Hrvatske¹⁸⁹ i Federacije Bosne i Hercegovine¹⁹⁰), koja sadrže odredbe o pravnom lijeku protiv odluke kojom se utvrđuje disciplinska odgovornost sudije i kojom mu se izriče disciplinska sankcija:

7.1. Odredbama člana 13. stav 1. al. 1.,2.,10. i 11. Zakona o Viskom savetu sudstva Republike Srbije propisano je da „*Savet: bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije; odlučuje o prestanku sudijske funkcije; određuje sastav, trajanje i prestanak mandata članova disciplinskih organa, imenuje članove disciplinskih organa i uređuje način rada i odlučivanja u disciplinskim organima; odlučuje o pravnim lekovima u disciplinskom postupku*“.

188 **Zakon o Visokom savetu sudstva** ("Službeni glasnik RS" br. 116/2008., 101/2010., 88/2011. i 106/2015.):
„Član 13. stav 1. al. 1.,2.,10. i 11.

Savjet:

- bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije;
- odlučuje o prestanku sudijske funkcije;
- određuje sastav, trajanje i prestanak mandata članova disciplinskih organa, imenuje članove disciplinskih organa i uređuje način rada i odlučivanja u disciplinskim organima;
- odlučuje o pravnim lekovima u disciplinskom postupku.“

189 **Zakon o Državnom sudbenom vijeću** ("Narodne novine" br. 116/10., 57/11., 130/11., 13/13., 28/13., 82/15., 67/1.8, 126/19.):
"Član 42. stav 1. al. 5. i 6.

U djelokrug Vijeća spada:

- odlučivanje o razrješenju sudaca
- vođenje disciplinskog postupka i odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti sudija.

"Član 71.

- (1) Protiv odluke o razrješenju, odnosno stegovnoj odgovornosti sudija ima pravo žalbe koja odgađa izvršenje odluke.
- (2) Ukinut (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-5991/2012., od 23. januara 2013. godine).
- (3) Žalba se u roku od 15 dana od dana dostave odluke podnosi Ustavnom sudu Republike Hrvatske."

190 **Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“, broj 25/04., 93/05. i 15/08.):
"Član 60.

Vođenje disciplinskog postupka i žalbe

- (1) Disciplinski postupak vode:
 - a) Prvostepena disciplinska komisija i
 - b) Drugostepena disciplinska komisija
- (2) Prvostepena i Drugostepena disciplinska komisija su nezavisne i u potpunosti nadležne za rješavanje disciplinskih stvari. Član komisije koji je učestvovao u rješavanju nekog predmeta u Prvostepenoj komisiji ne može postupati u istoj stvari u Drugostepenoj disciplinskoj komisiji.
- (3) Prvostepena disciplinska komisija sastavljena od tri člana, od kojih su barem dva članovi Vijeća, u prvom stepenu utvrđuje disciplinsku odgovornost i izriče mjere.
- (4) Drugostepena disciplinska komisija sastavljena od tri člana Vijeća odlučuje o žalbama na odluke Prvostepene disciplinske komisije. Drugostepena disciplinska komisija može potvrditi, ukinuti ili preinačiti odluku ili disciplinske mjere koje je izrekla Prvostepena disciplinska komisija.
- (5) U disciplinskim postupcima koji se vode protiv sudija, većina članova komisije će, i u prvom i u drugom stepenu, biti sudije. U disciplinskim postupcima koji se vode protiv tužilaca, većina članova komisije će, i u prvom i u drugom stepenu, biti tužioci.
- (6) Protiv odluke Drugostepene disciplinske komisije o izricanju disciplinske mjere može se uložiti žalba Vijeću kao cjelini. Ako Vijeće ne potvrdi mjeru razrješenja, Vijeće može izreći drugu mjeru predviđenu ovim zakonom. Članovi Prvostepene i Drugostepene disciplinske komisije imaju pravo da učestvuju, osim ako se njihovo izučeće traži iz razloga drugačijeg od razloga njihovog ranijeg učešća u donošenju odluke o istoj stvari.
- (7) Sudija ili tužilac koji je razriješen dužnosti odlukom Vijeća može uložiti žalbu Sudu Bosne i Hercegovine jedino na osnovu jednog ili oba dolje navedena razloga:
 - a) da je Vijeće, prilikom vođenja disciplinskog postupka nakon kojeg je uslijedila odluka o mjeri razrješenja dužnosti, učinilo materijalnu povredu pravila postupka predviđenih ovim zakonom;
 - b) da je Vijeće, prilikom vođenja disciplinskog postupka nakon kojeg je uslijedila odluka o mjeri razrješenja dužnosti, pogrešno primijenilo zakon.
- (8) Sud Bosne i Hercegovine mora primiti žalbu iz stava 7. ovog člana u roku od tri (3) sedmice od dana kad je sudija ili tužilac primio odluku Vijeća. Sud Bosne i Hercegovine u skraćenom postupku odbacuje žalbe uložene nakon tog roka.

7.2. Odredbama člana 71. st. 1. i 3. Zakona o Državnom sudbenom vijeću Republike Hrvatske propisano je da „*protiv odluke o razrješenju, odnosno stegovnoj odgovornosti sudac ima pravo žalbe koja odgađa izvršenje odluke.*” i da se „*žalba u roku od 15 dana od dana dostave odluke podnosi Ustavnom sudu Republike Hrvatske*”¹⁹¹.

7.3. Odredbama člana 60. st. 1. i 2. Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine propisano je da „*disciplinski postupak vode: a) Prvostepena disciplinska komisija i b) Drugostepena disciplinska komisija*”, koje „*su nezavisne i u potpunosti nadležne za rješavanje disciplinskih stvari*”. Prema odredbi člana 60. stav 6. Zakona „*protiv odluke Drugostepene disciplinske komisije o izricanju disciplinske mjere može se uložiti žalba Vijeću kao cjelini*”. Odredbama člana 60. stav 7. Zakona propisano je da „*sudija ili tužilac koji je razriješen dužnosti odlukom Vijeća može uložiti žalbu Sudu Bosne i Hercegovine*”, ukoliko je Vijeće, prilikom vođenja disciplinskog postupka nakon kojeg je uslijedila odluka o mjeri razrješenja dužnosti, učinilo materijalnu povredu pravila postupka predviđenih ovim zakonom ili je pogrešno primijenilo zakon.

8. Ustavni sud je, radi razjašnjenja spornih pitanja u ovom predmetu, imao u vidu i relevantnu praksu Evropskog suda, koji se u brojnim predmetima bavio pitanjem da li disciplinski organ ispunjava zahtjeve nezavisnosti i nepristrasnosti i da li postoje ozbiljni nedostaci u disciplinskim sistemima pravosuđa:

8.1. U tom smislu, u predmetu *Oleksandr Volkov protiv Ukrajine*¹⁹² i kasnije u predmetu *Denisov protiv Ukrajine* [VV]¹⁹³, Evropski sud je ukazao na konkretne principe nepristrasnosti disciplinskog tijela:

“109. Sud smatra da ukoliko je najmanje polovina članstva suda sastavljena od sudija, uključujući i predsjedavajućeg sa presudnim glasom, to je snažan pokazatelj nepristrasnosti (v. *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije*, 23. jun 1981. godine, stav 58., Serija A br. 43). Primjereno je primijetiti da je, u odnosu na disciplinski postupak protiv sudija, potreba da postoji značajna zastupljenost sudija u relevantnim disciplinskom tijelu prepoznata u Evropskoj povelji o statusu sudija (v. tačku 78., gore).

112. (...) Imajući na umu značaj smanjenja uticaja političkih organa vlade na sastav VSV-a i neophodnost da se osigura potreban nivo sudske nezavisnosti, način na koji se sudije imenuju u disciplinsko tijelo takođe je relevantan u smislu sudske samouprave.(...)

113. Sud dalje navodi da u skladu sa dijelom 19 Zakona o VSV-u iz 1998. godine, samo četiri člana VSV-a rade puno radno vrijeme. Ostali članovi i dalje rade i primaju platu van VSV-a, što neminovno uključuje materijalnu, hijerarhijsku i administrativnu zavisnost od primarnih poslodavaca i ugrožava njihovu nezavisnost i nepristrasnost. Posebno u slučaju ministra pravde i glavnog tužioca koji su članovi VSV-a ex officio, gubitak primarnog posla povlači i ostavku u VSV-u.

114. Sud se poziva na mišljenje Venecijanske komisije da uključivanje glavnog tužioca kao člana VSV-a ex officio otvara dalja pitanja jer može imati zastrašujući efekat na sudije i može se smatrati potencijalnom prijetnjom. Posebno, glavni tužilac se stavlja na vrh hijerarhije tužilačkog sistema i nadzire sve tužioce. U smislu njihove funkcionalne uloge, tužioци učestvuju u brojnim predmetima u kojima sudije odlučuju. Prisustvo glavnog tužioca u tijelu koje je povezano sa imenovanjem, disciplinovanjem i razrješenjem sudija stvara rizik da sudije neće djelovati nepristrasno i takvim predmetima ili da glavni tužilac neće djelovati nepristrasno prema sudijama čije odluke ne odobrava (v. stav 30. mišljenja Venecijanske komisije, citiran u tački 79. iznad). Isto važi i u odnosu na ostale članove VSV-a koje imenuje Sve-ukrajinska konferencija tužioca na bazi kvote. Strepnje koje je Povjerenik za ljudska prava Vijeća Evrope izrazio to pojašnjavaju (v. stav 42. izvještaja koji je citiran u tački 80. iznad).

115. Sud dalje primjećuje da su članovi VSV-a koji su proveli preliminarno ispitivanje predmeta podnosioca predstavke i koji su podnijeli zahtjev za njegovo razrješenje (R.K. i V.K.) naknadno učestvovali u odlukama da se podnositelj predstavke ukloni sa dužnosti. Dalje, jedan od tih članova (V.K.) imenovan je za predsjednika VSV-a i predsjedavao je saslušanjem u predmetu podnosioca predstavke. Uloga tih članova u podnošenju disciplinskih prijava protiv podnosioca predstavke, na osnovu rezultata njihovog preliminarog ispitivanja, baca objektivnu sumnju na njihovu nepristrasnost pri odlučivanju o meritumu predmeta podnosioca predstavke (uporedi *Werner protiv Poljske*, broj 26760/95., st. 43. i 44., 15. novembar 2001. godine).“

8.2. U predmetu *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala*¹⁹⁴ Evropski sud je uporedio disciplinske sisteme pravosuđa Ukraine (iz predmeta *Oleksandr Volkov protiv Ukrajine* i *Denisov protiv Ukrajine*) i Portugala u konkretnom predmetu, kako bi se utvrdilo da li je bilo „*ozbiljnih strukturalnih nedostataka*” ili „*pojave pristrasnosti u disciplinskom organu u pravosuđu*” (st. 157.-160.) i da li su ispunjeni zahtjevi nezavisnosti (st. 161.-163.):

191 Odredbom člana 71. stav 2. Zakona, bilo je propisano da „protiv odluke o stegovnoj odgovornosti pravo žalbe ima i podnosilac zahtjeva.” Ova odredba je ukinuta odlukom Ustavnog suda Hrvatske U-I-5991/2012, od 23. januara 2013. godine, s obrazloženjem da se „tim člancima Zakona o DSV-u, dakle, proširuje nadležnost Ustavnog suda, a da za to ne postoji ustavna osnova. Ustavni sud saglasno članu 97. Ustavnog zakona nadležan je za odlučivanje samo o žalbi koju sudija podnese protiv odluke o razrješenju od sudijske dužnosti. <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE54C1257AFC003B5144>

192 Presuda, od 9. januara 2013. godine, broj predstavke 21722/11.

193 Presuda, od 25. septembra 2018. godine, broj predstavke 76639/11.

194 Presuda, od 6. novembra 2018. godine, broj predstavke 55391/13., 57728/13. i 74041/13.

157. U vezi sa drugim aspektom žalbe, Sud primjećuje da je u slučaju Oleksandra Volkova (citiran gore) prethodno ispitivao slično pitanje koje se odnosi na nepristrasnost i nezavisnost Višeg upravnog suda (VUS), čiji je zadatak bio da ispita žalbe na odluke ukrajinskog Visokog savjeta pravde (VVP). U tom slučaju Sud je utvrdio sljedeće:

„130. Sud primjećuje da su sudsko ocjenjivanje vršile sudije VUS – a koje su takođe bile pod disciplinskom jurisdikcijom VVP-a. To znači da su ove sudije takođe mogle biti predmet disciplinskog postupka pred VSV-om. Imajući na umu široka ovlaštenja VSV-a u odnosu na karijere sudija (imenovanje, disciplinovanje i razrješenje) te nedostatak zaštitnih mjera za nezavisnost i nepristrasnost VVP-a (kako je razmatrano ranije), Sud nije uvjeren da su sudije VUS-a koje su razmatrale predmet podnosioca predstavke, u kojem je VVP bio stranka, bile u stanju pokazati „nezavisnost i nepristrasnost“ koja se zahtijeva članom 6. Konvencije.“

158. Po mišljenju Suda, uzimajući u obzir argumente koje je iznijelo Vijeće koje je ispitivalo slučaj Oleksandra Volkova, ove stavove treba smatrati kritikom zasnovanom na okolnostima slučaja i koja je primjenjiva u sistemu sa ozbiljnim strukturalnim nedostacima ili pojavom pristrasnosti u disciplinskom organu za pravosuđe, kao što je to bio slučaj u specifičnom kontekstu ukrajinskog sistema u to vrijeme, prije nego generalnim zaključkom.

159. U slučaju Oleksandra Volkova, pored činjenice da su sudije Višeg upravnog suda bile pod disciplinskom nadležnošću ukrajinskog Visokog savjeta pravde, identifikovan je niz ozbiljnih problema. Ovi problemi su se odnosili prije svega na strukturalne nedostatke u postupku pred VVP-om, naročito na uključivanje ministra pravde i generalnog tužioca kao članova tog tijela ex officio i na činjenicu da je većina njegovih nesudskih članova imenovana direktno iz izvršne i zakonodavne vlasti. Drugo, Sud je uzeo u obzir pojavu pristrasnosti kod nekih članova VVP-a koji su odlučivali u slučaju podnosioca predstavke. Primijetio je da su članovi ukrajinskog VVP-a koji su sproveli preliminarnu istragu u slučaju podnosioca predstavke i podnijeli zahtjeve za njegovo razrješenje naknadno učestvovali u odlučivanju o njegovom uklanjanju sa funkcije. Štaviše, jedan od njih je imenovan za predsjednika VVP i predsjedavao je saslušanjem slučaja podnosioca predstavke. Sud je stoga utvrdio da je postupak pred VVP bio nekompatibilan sa principima nezavisnosti i nepristrasnosti utvrđenim u članu 6. stav 1. Konvencije (videti Oleksandra Volkova, gore citirani, stav 117.). Naknadno odlučivanje o slučaju podnosioca predstavke od strane Parlamenta, zakonodavno tijelo, nije otklonilo strukturalne nedostatke „nezavisnosti i nepristrasnosti“, već je poslužilo da doprinese politizaciji postupka i pogorša nesaglasnost postupka sa principom podjele vlasti (ibid, § 118.). U tim okolnostima, prema praksi Suda, bilo je izuzetno važno da ukrajinski Viši upravni sud pruži garancije iz člana 6. Konvencije kako bi mogao da otkloni svaki nedostatak nezavisnosti i nepristrasnosti.

160. Suprotno tome, u ovom slučaju, nijesu utvrđena takva ozbiljna pitanja u pogledu strukturalnih nedostataka ili pojave pristrasnosti unutar portugalskog Visokog Savjeta sudstva.

161. Sljedeće, uzimajući u obzir činjenice ovog slučaja, Sud smatra primjerenim da zajedno ispita pitanja nezavisnosti i nepristrasnosti Sudskog odjeljenja Vrhovnog suda u pogledu ovog aspekta žalbe (vidi tačku 150. gore).

162. Sud na početku naglašava važnost garancija navedenih u paragrafu 153. gore, posebno načelo nezavisnosti sudstva u Portugalu, koje je zaštićeno i Ustavom (vidi stav 70. gore) i drugim odredbama domaćih zakona (vidi stav 71. gore). Takođe uzima u obzir razloge koji su portugalske zakonodavne vlasti podstakli da se opredijele za trenutni sistem prema kojem je nadležnost nad žalbama na odluke VSS-a dodeljena Sudskom odeljenju Vrhovnog suda, razloge koje je u nekoliko navrata odobrio Ustavni sud. (videti paragraf 82. gore).

163. Dalje, podrazumijeva se da činjenica da sudije podležu zakonu uopšte, a posebno pravilima profesionalne discipline i etike, ne može dovesti u sumnju njihovu nepristrasnost. Kao što je primijetila Vlada, a podnosilac predstavke nije osporio, sudije Vrhovnog suda, koje su visoko kvalifikovane i često su u završnoj fazi karijere, više ne podliježu ocenjivanju učinka niti su u potrazi za unaprjeđenjem, a disciplinska vlast VSS-a nad njima je zapravo više teorijska (vidi gore navedeni paragraf 142.). Sud takođe primjećuje odsustvo bilo kakvih konkretnih dokaza o nedostatku nepristrasnosti, kao što je, na primjer, postojanje disciplinskog postupka koji je u toku protiv jednog od članova vijeća koji je ispitivao žalbe podnosioca predstavke. Uopšteno rečeno, Sud smatra normalnim da sudije, u vršenju svojih sudijskih dužnosti i u različitim kontekstima, moraju da ispituju razne slučajeve znajući da bi i sami, u nekom trenutku svoje karijere, mogli biti u sličnom položaju jedne od strana, uključujući okrivljenog. Međutim, čisto apstraktni rizik ove vrste ne može se smatrati sposobnim da dovede u sumnju nepristrasnost sudije u odsustvu specifičnih okolnosti koje se odnose na njegovu ili njenu individualnu situaciju. Čak i u kontekstu disciplinskih predmeta, teorijski rizik ove prirode, koji se sastoji u činjenici da sudije koje vode predmete i dalje podliježu nizu disciplinskih pravila, sam po sebi nije dovoljan osnov za utvrđivanje kršenja zahtjeva nepristrasnosti.

164. Shodno tome, uzimajući u obzir sve specifične okolnosti slučaja i garancije usmjerene na zaštitu Sudskog odjeljenja Vrhovnog suda od spoljnih pritisaka, Sud smatra da se strahovi podnosioca predstavke ne mogu smatrati objektivno opravdanim i da sistem koji je na snazi u Portugalu za preispitivanje disciplinskih odluka VSS-a nije u suprotnosti sa zahtjevom nezavisnosti i nepristrasnosti prema članu 6. stav 1. Konvencije.“

8.3. Iz navedene prakse Evropskog suda proizilazi da su principi o nepristrasnosti organa u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti: 1. veća zastupljenost sudija u relevantnom disciplinskom tijelu, odnosno da bar polovinu članova čine sudije, uključujući predsjedavajućeg koji ima pravo presuđujućeg glasa (Oleksandar Volkov protiv Ukrajine, § 109.; Denisov protiv Ukrajine [VV § 68.]); 2. da članovi disciplinskog tijela obavljaju isključivo tu funkciju ili nastavljaju da rade i primaju zaradu eksterno, što bi ukazivalo na materijalnu, hijerarhijsku i administrativnu zavisnost od njihovih primarnih poslodavaca, odnosno ugrozilo njihovu nezavisnost i nepristrasnost (Denisov protiv Ukrajine [VV], § 68; Oleksandar Volkov protiv Ukrajine, st. 113.) i 3. da učestvovanje članova disciplinskog tijela u preliminarnoj istrazi u disciplinskom postupku i u

odlučivanju u istom slučaju od strane disciplinskog tijela, može objektivno dovesti u sumnju nepristrasnost tih članova (Denisov protiv Ukrajine [VV], §§ 68., 71.; Oleksandar Volkov protiv Ukrajine, stav 115.).

9. Navedeni stavovi Evropskog suda, u cijelini su, po nalaženju Ustavnog suda, primjenjivi na sporno pitanje u ovom predmetu. Naime, odredbama člana 118. st. 1. i 2. Ustava Crne Gore propisana su načela sudstva, kojima je ustanovljeno da je sud samostalan i nezavisan, da sudi na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora. Navedene ustavne garancije su u funkciji nezavisnosti sudske vlasti od druge dvije (grane) državne vlasti i sve dok su one na snazi organi izvršne i zakonodavne vlasti moraju se uzdržavati od svake radnje i mjere koja bi mogla ugroziti nezavisnost suda. Ta mogućnost se ne može propisivati ni jednim zakonom, pa ni Zakonom čije su odredbe osporene. Samostalnost suda podrazumijeva da je sud posebna vrsta državnog organa za koji važe posebna pravila organizovanja. Pod samostalnošću i nezavisnošću suda podrazumijeva se sloboda suda od svakog uticaja sa strane, odnosno slobodno i samostalno donošenje sudskih odluka. To dalje znači da ni jedan nosilac druge državne vlasti ne može uticati na vršenje sudske vlasti, odnosno da se ne može miješati u rad suda. Ustavna zaštita od uticaja druge dvije grane vlasti (naročito od izvršne) sadržana je i u odredbama člana 121. st. 1. i 4., čl. 122. i 123., člana 125. stav 1. i člana 126. Ustava, kojima je uređena: stalnost i prestanak sudijske funkcije, razrješenje sudije, nepremjivosti sudije, funkcionalni imunitet sudije, nespojivost sudijske funkcije sa vršenjem poslaničke ili druge javne funkcije i profesionalnog obavljanja druge djelatnosti, nadležnosti Sudskog savjeta za izbor i razrješenje sudije koji kao nezavisan i samostalan organ obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. Odredbom Amandmana VII stav 1. propisano je da Vrhovni sud obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona od strane sudova i vrši druge poslove propisane zakonom. Odredbama Amandmana IX na Ustav propisano je da Sudski savjet: bira i razrješava predsjednike Vrhovnog suda i Sudskog savjeta; dostavlja Skupštini godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu; bira i razrješava sudije, predsjednike sudova i sudije porotnike; razmatra izvještaj o radu sudova, pritužbe i predstavke na njihov rad i zauzima stavove o njima; utvrđuje prestanak sudijske funkcije; utvrđuje broj sudija i broj sudija porotnika; predlaže Vladi iznos sredstava za rad sudova i vrši i druge poslove utvrđene zakonom. U postupcima disciplinske odgovornosti sudija, prema stavu 2. Amandmana IX na Ustav, ministar nadležan za poslove pravosuđa ne glasa.

9.1. U skladu sa navedenim ustavnim ovlaštenjima, Skupština je donijela Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, kojim je uređen: način izbora i prestanak mandata članova Sudskog savjeta; organizacija i način rada Sudskog savjeta; postupak izbora sudija; uslovi za izbor sudija; prava i dužnosti, način utvrđivanja prestanka sudijske funkcije; disciplinska odgovornost i razrješenje sudija i sudija-porotnika i druga pitanja o kojima Sudski savjet odlučuje (član 1.). Prema odredbama člana 2. i člana 27. al.1. i 10. Zakona Sudski savjet obezbjeđuje nezavisnost, samostalnost, odgovornost i profesionalnost sudova i sudija i pored nadležnosti utvrđenih Ustavom, odlučuje o disciplinskoj odgovornosti sudija i predsjednika sudova i bira disciplinskog tužioca. Disciplinske sankcije su, saglasno odredbi člana 109. stav 1. Zakona, opomena, novčana kazna, zabrana napredovanja i razrješenje. Odredbama člana 114. Zakona propisani su nadležni organi za utvrđivanje disciplinske odgovornosti: postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za najteže disciplinske prekršaje sprovodi Sudski savjet po optužnom predlogu disciplinskog tužioca (stav 1.); disciplinsko vijeće čine tri člana Sudskog savjeta, i to dva člana iz reda sudija i jedan član iz reda uglednih pravnika koji je predsjednik disciplinskog vijeća (stav 2.); članove disciplinskog vijeća i njihove zamjenike imenuje Sudski savjet, na predlog predsjednika Sudskog savjeta (stav 3.) i da postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za najteže disciplinske prekršaje sprovodi Sudski savjet po optužnom predlogu disciplinskog tužioca (stav 4.). Osporenim odredbama člana 118. st 2. i 3. Zakona propisano je da protiv odluke kojom se utvrđuje disciplinska odgovornost sudije i kojom mu se izriče disciplinska sankcija, disciplinski tužilac i sudija čija se odgovornost utvrđuje imaju pravo da podnesu žalbu Vrhovnom sudu koji odlučuje u vijeću od troje sudija i da to vijeće mora odlučiti po žalbi u roku od 30 dana od dana prijema žalbe.

9.2. Polazeći od izloženog ustavnopravnog, međunarodnopravnog i konvencijskog okvira, koji je od značaja za razmatranje spornog ustavnopravnog pitanja u ovom predmetu, a posebno od odredaba člana 16. tačka 3. Ustava i AMANDMANA VII stav 1., kao i prakse Evropskog suda za ljudska, Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac osporenim odredbama člana 118. st. 2. i 3. Zakona nije prekoračio svoja ovlaštenja.

9.2.1. Naime, iz ustavnog ovlaštenja zakonodavca da zakonom uredi način osnivanja, organizaciju i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima i Ustavom utvrđene nadležnosti Vrhovnog suda, koja, pored ostalog, obuhvata i druge poslove propisane zakonom (član 16. tačka 3. i AMANDMAN VII stav

1.), po ocjeni Ustavnog suda, istovremeno proizilazi i njegovo ovlaštenje da zakonom propiše pravo na zaštitu pred Vrhovnim sudom protiv odluke kojom se utvrđuje disciplinska odgovornost sudije i kojom mu se izriče disciplinska sankcija.

9.3. Pored toga, Ustavni sud je iz obrazloženja Predloga Zakona utvrdio da je zakonodavac prilikom donošenja zakonskog rješenja, propisanog odredbama čl. 108.-129. Zakona, koje zajedno sa osporenim odredbama člana 118. st. 2. i 3. Zakona čine dio cjeline normativnog uređenja ovog pitanja, utvrdio legitiman "javni interes" - „*unapređenje sistema disciplinske odgovornosti*“, koji podrazumijeva „*da postupak treba da se vodi u skladu sa načelom pravičnog suđenja*“, a sve u cilju otklanjanja nedostatka dosadašnjeg sistema disciplinske odgovornosti koji se ogledao u „*dvojakoj ulozi Disciplinske komisije koja je istovremeno sprovodila istragu i donosila odluke u disciplinskom postupku*“. U obrazloženju Predloga Zakona, navedeno je i da se radi o „reformskom“ zakonodavstvu, i da je Predlog usaglašen sa dokumentima Savjeta Evrope, Ujedinjenih Nacija i Evropske Unije, kao i sa komentarima Venecijanske Komisije¹⁹⁵. Imajući u vidu opštu svrhu ovog Zakona (i drugih zakona iz oblasti pravosuđa), a to je „*pružanje garancije za najviši nivo institucionalne i personalne nezavisnosti*“, po nalaženju Ustavnog suda, zakonodavac je osporenim odredbom člana 118. st. 2. i 3. Zakona uspostavio razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići, koji ne predstavlja prekomjerni teret za lica i organe vlasti na koja se odnose.

9.4. Osporenim odredbama člana 118. st. 2. i 3. Zakona, po nalaženju Ustavnog suda, nije narušen ni princip saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava, niti je propisivanje prava na žalbu Vrhovnom sudu protiv odluke kojom se utvrđuje disciplinska odgovornost sudije i kojom mu se izriče disciplinska sankcija, u suprotnosti s odredbama Amandmana VII stav 1. i Amandmana IX na Ustav. Naime, iz navedenih odredaba Zakona (čl. 114.-118.) proizilazi da je zakonodavac, saglasno ustavnim ovlaštenjima, u cijelini uredio sva pitanja u vezi nadležnosti organa za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i prava na žalbu (*da postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za lakše i teže disciplinske prekršaje sprovodi Disciplinsko vijeće po optužnom predlogu disciplinskog tužioca, dok za najteže disciplinske prekršaje postupak sprovodi Sudski savjet po optužnom predlogu disciplinskog tužioca i da protiv odluke kojom se utvrđuje disciplinska odgovornost sudije i kojom mu se izriče disciplinska sankcija disciplinski tužilac i sudija čija se odgovornost utvrđuje imaju pravo da podnesu žalbu Vrhovnom sudu koji odlučuje u vijeću od troje sudija*). Osim toga, jasnoća, razumljivost i odredivost rješenja propisanog osporenim odredbama člana 118. st. 2. i 3. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, nije sporna, ni sa jednog pravnog aspekta u zakonodavstvu, pravnoj praksi i pravnoj teoriji i u skladu je sa pretpostavkama odredivosti zakonskih odredbi i primjerenosti legitimnih očekivanja subjekata na koje se Zakon neposredno primjenjuje. Osporeno zakonsko rješenje je, po nalaženju Ustavnog suda, konkretizovano i precizno opisano, pa adresati Zakona znaju koja lica (disciplinski tužilac i sudija čija se odgovornost utvrđuje) imaju pravo na žalbu protiv odluke kojom se utvrđuje disciplinska odgovornost sudije i kojom mu se izriče disciplinska sankcija i koji je organ nadležan za odlučivanje, odnosno kojem se organu podnosi žalba (Vrhovnom sudu koji odlučuje u vijeću od troje sudija).

9.5. U odnosu na navod podnosioca da se primjenom osporenih odredaba člana 118. st. 2. i 3. Zakona „*nadležnost razrješenja sudija izmiješta u Vrhovni sud*“, Ustavni sud ukazuje da su postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti i razrješenje sudije, kao sankcija, različite pravne kategorije. Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti, saglasno Ustavu i zakonu, sprovodi Disciplinsko vijeće Sudskog savjeta (ili Sudski savjet), a Sudski savjet (kao kolektivno tijelo) izriče razrješenje sudije za najteže disciplinske prekršaje saglasno odredbi član 109. stav 5. Zakona, a ne Vrhovni sud. Polazeći od navedenog, Ustavni sud je ocijenio da se osporenim odredbama člana 118. st. 2. i 3. Zakona ne dovodi u pitanje nadležnost organa Sudskog savjeta da sprovedu postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija i izrekne disciplinsku sankciju – razrješenje, već se, saglasno Ustavu i zakonu, obezbjeđuje nezavisna sudska zaštita pred najvišim sudom u Crnoj Gori, protiv odluke kojom se utvrđuje disciplinska odgovornost sudije i kojom se izriče disciplinska sankcija. Osim toga, Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe člana 118. st. 2. i 3. Zakona nijesu u suprotnosti ni sa aktima Ujedinjenih nacija, Venecijanske komisije, Komiteta Ministara Savjeta Evrope i Konstitutivnog vijeća evropskih sudija (CCJE), navedenim u tački 5. ovog Rješenja.

9.6. Navod podnosioca inicijative da se osporenim odredbama člana 118. st. 2. i 3. Zakona *potencijalno stvara konflikt interesa, zbog činjenice da je predsjednik Vrhovnog suda po funkciji član Sudskog savjeta i da*

¹⁹⁵ Nacrt Mišljenja Venecijanske komisije (g-dina Neppi Modona (zamjenik člana Italija), g-dina Jorgena Steen Sorensena (član, Danska) i g-dina Jamesa Hamiltona (expert, bivši član, Irska), broj 785/2014. na nacrt Zakona o državnom tužilaštvu Crne Gore, na temelju komentara „102. Konačno, pozdravlja se to što protiv konačne odluke o disciplinskom prekršaju koju je donijelo Disciplinsko vijeće/ Tužilački savjet, disciplinski tužilac i državni tužilac čija se odgovornost utvrđuje imaju pravo da podnesu žalbu sudskom i nepristrasnom tijelu kao što je vijeće od troje sudija Vrhovnog suda“.

ga bira Sudski savjet na predlog Opšte sjednice Vrhovnog suda, Ustavni sud je ocijenio irelevantnim, jer iz tih odredaba, u normativnom smislu, ne proizilazi mogućnost arbitrarnosti i zloupotrebe prava od strane adresata Zakona, koji vrše njihovu primjenu. Osim toga, zakonsko rješenje propisano osporenim odredbama člana 118. st. 2. i 3. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, u saglasnosti je sa zahtjevima o nezavisnosti i nepristrasnosti suda ustanovljenim, odnosno obrazovanim na osnovu zakona, propisanim odredbama člana 32. Ustava i člana 6. stav 1. Konvencije, kojima se jemči pravo na pravično suđenje, kao i sa stavovima Evropskog suda, izraženim u predmetu *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala* (stav 163.)

9.7. Mogućnost alternativnog zakonskog rješenja, „da dvostepenost treba obezbijediti u okviru Sudskog savjeta“, na šta posebno ukazuje podnosilac inicijative, sama po sebi ne čini osporene odredbe člana 118. st. 2. i 3 Zakona nesaglasnim s Ustavom, kada je rješenje koje je ponudio zakonodavac ostalo u okviru ustavno prihvatljivih granica. Ustavni sud, saglasno odredbi člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava, nije nadležan da daje ocjenu o tome da li je osporeno rješenje najbolje za uređenje tog pitanja, odnosno jesu li ustavna ovlašćenja iz odredbe člana 16. stav 3. Ustava, za uređenje tog pitanja mogla i trebala biti iskorišćena na drugačiji način.

10. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 12/19 od 6. novembra 2020. godine.

Zakon o radu

Nije u suprotnosti sa ustavnim principom o zabrani povratnog dejstva zakona i drugog propisa (član 147 Ustava), da se u cilju zaštite prava zaposlenih, prelaznim odredbama novog Zakona o radu, u skladu sa utvrđenim javnim interesom u postupku donošenja tog zakona („zaštita prava zaposlenih kojima nijesu isplaćena novčana potraživanja po starom zakonu”), propiše rok u kojem zaposleni mogu ostvariti prava na novčana potraživanja iz rada koja su nastala u vrijeme važenja prethodnog zakona.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

RJEŠENJE

NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 211. Zakona o radu („Službeni list Crne Gore“, broj 74/19.).

Obrazloženje

1. Lela Kažić, advokat, iz Podgorice, podnijela je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 211. Zakona, označenog u izreci.

1.1. U inicijativi, pored ostalog, navedeno je:

“(…). Normiranjem pravnih odnosa, nastalih prije stupanja na snagu novog Zakona o radu, na drugačiji način nego što su bili normirani starim Zakonom o radu, zakonodavac je povrijedio načelo zabrane povratnog dejstva, budući da odredba člana 211. novog Zakona o radu ima povratno dejstvo, iako u postupku donošenja Zakona nije utvrđen javni interes shodno odredbi člana 147. stav 2. Ustava, odnosno odredbama člana 130. i 145. stav 2. Poslovnika Skupštine Crne Gore.

Naime, starim Zakonom o radu bilo je propisano da novčana potraživanja iz rada i po osnovu rada ne zastarijevaju.

Dakle, sva novčana potraživanja iz rada i po osnovu rada stečena u periodu važenja starog Zakona o radu (23.08.2008. godine do 8.01.2020. godine) ne zastarijevaju.

Propisivanjem da navedena potraživanja zastarijevaju u roku od četiri godine od dana stupanja na snagu novog Zakona o radu, zakonodavac je drugačije normirao pravne odnose koji su uređeni starim Zakonom o radu, čime je prekršio ustavna načela, i to načelo zakonitosti i načelo zabrane povratnog dejstva zakona.

U postupku donošenja novog Zakona o radu nije utvrđen javni interes koji bi zahtijevao navedeno povratno dejstvo odredbe člana 211. Zakona.”

2. Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore nijesu dostavile odgovor, odnosno mišljenje o navodima sadržanim u inicijativi.

3. Osporenim odredbom Zakona propisano je:

“Član 211.

Novčana potraživanja iz rada nastala od 23. avgusta 2008. godine do stupanja na snagu ovog zakona, zastarijevaju u roku od četiri godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 211. Zakona, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njene ustavnosti.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE

Država

Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Zakonodavstvo
Član 16. tačka 1.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

4. EKONOMSKA, SOCIJALNA I KULTURNA PRAVA I SLOBODE

Prava zaposlenih
Član 64. st.1. i 2.

Zaposleni imaju pravo na odgovarajuću zaradu.

Zaposleni imaju pravo na ograničeno radno vrijeme i plaćeni odmor.

DIO PETI

USTAVNOST I ZAKONITOST

Saglasnost pravnih propisa

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Zabrana povratnog dejstva

Član 147. st. 1. i 2.

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.

DIO ŠESTI

USTAVNI SUD CRNE GORE

Nadležnost

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.“

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2. i član 145. Ustava) i podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. U pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. U području apstraktne kontrole ustavnosti Ustavni sud je ovlašten da ocjenjuje saglasnost zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i to predstavlja okvir njegovog djelovanja, u smislu odredbe člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi ovlaštenje zakonodavca da uredi način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje, pa i pitanje prava na novčana potraživanja iz radnog odnosa. Pri uređivanju tih odnosa zakonodavac je dužan uvažiti granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju, to su: načelo o saglasnosti pravnih propisa i o zabrani povratnog dejstva, iz odredaba čl. 145. i 147. Ustava.

6.1. Polazeći od navedenih ustavnih principa, koji su od značaja za razmatranje ustavnopravnog pitanja u ovom predmetu, Ustavni sud je ocijenio da je zakonodavac bio ovlašten da, uredi sistem radnih odnosa. Saglasno tome, zakonodavac je Zakonom o radu, koji je sistemski u oblasti radnih odnosa, uredio opšti režim radnih odnosa, koji se u cjelini ili djelimično odnosi na sve poslodavce i prava i obaveze zaposlenih po osnovu rada. Zakonom su uređena prava i obaveze zaposlenih iz radnog odnosa, odnosno po osnovu rada, način i postupak njihovog ostvarivanja u skladu s ovim zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu (član 1.). Odredbama člana 94. Zakona propisano je da zaposleni ima pravo na zaradu koja se utvrđuje u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu; da 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 čini bruto zaradu u smislu ovog zakona i da se bruto zarada zaposlenog za obavljeni rad i vrijeme provedeno na radu sastoji od: osnovne zarade, posebnog dijela zarade, uvećanja zarade i dijela zarade po osnovu radnog učinka ukoliko je ostvaren. Prema odredbama člana 143. Zakona, novčana potraživanja iz rada zastarijevaju u roku od četiri godine od dana nastanka obaveze, a potraživanja koja se odnose na obavezu uplate doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje ne zastarijevaju. Osporenim odredbom člana 211. propisano je da novčana potraživanja iz rada nastala od 23. avgusta 2008. godine do stupanja na snagu ovog zakona zastarijevaju u roku od četiri godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

7. Ustavni sud je ocijenio da, uređujući institut zastarjelosti novčanih potraživanja iz rada, na način propisan osporenim odredbom člana 211. Zakona, zakonodavac nije prekoračio svoja ovlaštenja, iz

odredbe člana 16. tačka 1. Ustava, niti je povrijedio ustavne principe o saglasnosti pravnih propisa i zabrani povratnog dejstva zakona i drugog propisa, iz odredaba čl. 145. i 147. Ustava.

7.1. Zakon, kao opšti pravni akt kojim se regulišu određeni društveni odnosi ograničen je prostorno i vremenski. Povratno dejstvo zakona, propisa i opšteg akta, po ocjeni Ustavnog suda, postoji u slučaju kada se zakon, drugi propis i opšti akt primjenjuje na odnose koji su već završeni prije nego što je propis stupio na pravnu snagu. U pravnom sistemu države postoji stalna potreba za izmjenama i dopunama postojećih zakona, kao i potreba za donošenjem novih zakona, koji na različit način definišu pravne situacije u odnosu na raniji zakon. Prema opštem pravilu, iz razloga pravne sigurnosti, novi zakon se primjenjuje za buduće vrijeme. Osnovni cilj ustavne zabrane povratnog dejstva zakona, iz odredbe člana 147. Ustava, po ocjeni Ustavnog suda, je zaštita načela pravne sigurnosti, kao i mogućnosti izuzetka od tog pravila, radi zaštite opravdanih društvenih interesa.

7.2. Ustavni sud je utvrdio da je predmet konkretnog ustavnosudskog postupka, odredba koja je sistematizovana u poglavlju XVII »Prelazne i završne odredbe«, odnosno da ima karakter prelazne odredbe, kojom se reguliše način prelaska sa postojećih pravnih normi na nove norme, odnosno kojom se reguliše zatečeno stanje, kao i ostvarivanje prava koja su nastala u vrijeme važenja odredbe ranijeg Zakona. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da je navedeni Zakon, saglasno odredbi člana 219. novog Zakona o radu, prestao da važi danom njegovog stupanja na snagu, tj. 7. januara 2020. godine. Odredbom člana 123. Zakona o radu, koji je prestao da važi, bilo je propisano da *„Novčana potraživanja iz rada i po osnovu rada ne zastarijevaju“*. Institut zastarijelosti potraživanja iz radnog odnosa uređen je odredbama člana 143. važećeg Zakona, na način da, prema opštem principu, novčana potraživanja iz rada zastarijevaju u roku od četiri godine od dana nastanka obaveze (stav 1.) i da potraživanja koja se odnose na obavezu uplate doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje ne zastarijevaju (stav 2.). Osporenim odredbom člana 211. Zakona propisano je da novčana potraživanja iz rada nastala od 23. avgusta 2008. godine do stupanja na snagu ovog zakona zastarijevaju u roku od četiri godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

7.3. U konkretnom slučaju osporenim odredbom člana 211. Zakona uređeno je pitanje potraživanja koja, do dana stupanja na snagu novog zakona, po ranije važećem zakonu, nijesu isplaćena. Takvo regulisanje, po ocjeni Ustavnog suda, ima za cilj uspostavljanje odnosa između zakona koji je prestao da važi i novog zakona, nakon njegovog stupanja na snagu, u pogledu njegovog pravnog dejstva na sporove, okolnosti i odnose, koji su, eventualno nastali za vrijeme važenja ranijeg zakona, odnosno u postupcima u kojima odluka o zahtjevu za novčana potraživanja iz rada nastala od 23. avgusta 2008. godine (dan stupanja na snagu ranije važećeg Zakona) nije donesena do stupanja na snagu novog Zakona. Pri tome, osporena odredba Zakona ne dejstvuje neposredno, *ex lege*, već je pravni osnov za pokretanje, vođenje postupka i donošenje rješenja kojim se utvrđuje pravo na novčana potraživanja iz rada pod uslovima propisanim tim zakonom. Uređujući prelazni režim, na način propisan osporenim odredbom člana 211. Zakona, zakonodavac je, po ocjeni Ustavnog suda, omogućio da zaposleni koji nijesu ostvarili pravo na novčana potraživanja iz rada nastala (od 23. avgusta 2008. godine do stupanja na snagu novog zakona do 7. januara 2020. godine) za vrijeme važenja Zakona o radu koji je prestao da važi, to pravo ostvare u roku od četiri godine, od dana stupanja na snagu novog zakona. Na taj način se, po ocjeni Ustavnog suda, zaposlenom ne ukidaju utvrđena prava na neisplaćena novčana potraživanja, već se, nasuprot tome pod Zakonom utvrđenim uslovima osigurava ostvarivanje tog prava, ukoliko pokrenu postupak, u roku od 4 godine od dana stupanja na snagu Zakona. Drugačije shvatanje, prema kojem se postojeći pravni odnosi ne bi mogli mijenjati, značilo bi, po ocjeni Ustavnog suda, da nijesu dopuštene ni one promjene koje su zbog određenih okolnosti potrebne da bi se ostvario cilj i svrha ostvarivanja i zaštite prava zaposlenih, na novčana potraživanja, nastala prije stupanja na snagu ovog zakona. Stoga, po ocjeni Ustavnog suda, nema ustavno-pravnih smetnji da se, u cilju zaštite prava zaposlenih, prelaznim odredbama Zakona propiše rok u kojem zaposleni mogu ostvariti prava na novčana potraživanja iz rada koja su nastala u vrijeme važenja prethodnog zakona.

7.4. Pored toga, Ustavni sud je utvrdio da je zakonodavac u obrazloženju Predloga Zakona utvrdio javni interes - legitimni cilj za donošenje osporene odredbe¹⁹⁶ - *„zaštita prava zaposlenih kojima nijesu isplaćena*

196 "Odredbom člana 211. Zakona propisano je da, novčana potraživanja iz rada nastala od 23. avgusta 2008. godine do stupanja na snagu ovog zakona, zastarijevaju u roku od četiri godine od stupanja na snagu ovog zakona. Propisivanjem ove odredbe uvodi se povratno dejstvo zakona u skladu sa članom 147. stav 2. Ustava Crne Gore, na koji način se poboljšava poslovni ambijent, a samim tim propisano zastarijevanje potraživanja ne može da bude na uštrb zaposlenih kojima do sada nijesu zastarijevala potraživanja. Ovo dalje znači da sva novčana potraživanja iz rada kao i potraživanja koja su nastala danom stupanja na snagu zakona iz 2008. godine, zastarijevaju u roku od 4 godine od stupanja na snagu ovog zakona".

novčana potraživanja po starom zakonu". Takođe, osporenim odredbom člana 211. Zakona, po nalaženju Ustavnog suda, zakonodavac je uspostavio razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želio postići, jer se osporenim zakonskim rješenjem ne umanjuje suština ostvarivanja prava na isplatu novčanih potraživanja iz rada nastala po ranije važećem zakonu. Ustavni sud je, stoga, ocijenio da osporenim odredbom člana 211. Zakona nijesu povrijeđeni ustavni principi o saglasnosti pravnih propisa i zabrani povratnog dejstva zakona i drugog propisa, iz odredaba čl. 145. i 147. Ustava.

7.5. Ustavni sud, saglasno odredbama člana 149. Ustava, nije nadležan da ocjenjuje da li je trebalo utvrditi neki drugi rok zastarjevanja novčanih potraživanja zaposlenih po osnovu rada, jer bi ta ocjena predstavljala ocjenu cjelishodnosti koja je u isključivoj nadležnosti zakonodavnog organa. Takođe, Ustavni sud nije nadležan da procjenjuje saglasnost propisa iste pravne snage, tj. zakon u odnosu na zakon, odnosno osporenu odredbu Zakona u odnosu na ranije važeći Zakon, već je nadležan samo za ocjenu saglasnosti konkretnog zakonskog rješenja s mjerodavnim odredbama Ustava i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora.

8. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 3/20 od 6. novembra 2020. godine.

Odluke

Pravilnik o tehničkim zahtjevima vozila koja se uvoze ili prvi put stavljaju na tržište u Crnoj Gori

Propisujući Pravilnikom nadležnost Upravnog suda da u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti akta ovlaštenog pravnog lica, koja se može utvrditi samo zakonom, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva je prekoračilo svoja ovlaštenja i povrijedilo ustavno načelo legaliteta (član 145. Ustava).

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba člana 22. stav 4. Pravilnika o tehničkim zahtjevima vozila koja se uvoze ili prvi put stavljaju na tržište u Crnoj Gori (»Službeni list Crne Gore«, br. 5/15. i 63/18.), koji je donijelo Ministarstvo saobraćaja i pomorstva.

II Ova odluka objaviće se u »Službenom listu Crne Gore«.

Obrazloženje

11. Predlogom Upravnog suda Crne Gore pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 22. stav 4. Pravilnika, označenog u izreci.

1.1. U predlogu je navedeno: da je donosilac akta, osporenom odredbom člana 22. stav 4. Pravilnika, prekoračilo svoja ovlaštenja i povrijedilo načelo saglasnosti pravnih propisa (legaliteta) iz odredbe člana 145. Ustava; da je Pravilnik, čija je odredba osporena, donijet na osnovu Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima, kojim nije predviđeno pokretanje upravnog spora, ukoliko ovlašteno pravno lice odbije zahtjev za izdavanje potvrde o homologaciji za pojedinačno vozilo; da je nadležnost Upravnog suda propisana odredbom člana 22. Zakona o sudovima, a sporovi u nadležnosti Upravnog suda ne mogu se propisati podzakonskim aktom - pravilnikom organa uprave i da je Upravni sud, u predmetu U. broj 7105/2017, donio rješenje o zastoju, dok Ustavni sud, shodno odredbama člana 54. Zakona o Ustavnom sudu, u zakonskom roku, ne odluči o predlogu.

2. Ministarstvo saobraćaja i pomorstva u ostavljenom roku nije dostavilo odgovor na navode sadržane u predlogu.

3. Osporenom odredbom Pravilnika propisano je:

»Član 22. stav 4.

Protiv akta iz stava 3. ovog člana, može se pokrenuti upravni spor.»

4. Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 22. stav 4. Pravilnika nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

»Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 16. stav 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Član 118.

Sud je samostalan i nezavisan.

Sud sudi na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora.

Zabranjeno je osnivanje prijekih i vanrednih sudova.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje :

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom“.

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 11/15.):

“Član 54. stav 1. tačka 1. i st. 2. i 3.

Predlog za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom može da podnese:

1) sud ako se u postupku koji vodi postavi pitanje saglasnosti zakona, odnosno drugog propisa ili opšteg akta, koje u postupku pred sudom treba primijeniti, sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno sa Ustavom i zakonom.

U slučaju iz stava 1. tačka 1. ovog člana sudija, odnosno predsjednik sudskog vijeća će zastati sa postupkom i pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti, odnosno ustavnosti i zakonitosti tog propisa pred Ustavnim sudom i o tome prethodno upoznati predsjednika suda koji je obavezan da obavijesti predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore.

U postupku pred Ustavnim sudom koji je pokrenut u skladu sa stavom 1. tačka 1. ovog člana, Ustavni sud je dužan da odluči najkasnije u roku od 45 dana od dana podnošenja predloga.”

Zakona o državnoj upravi (»Službeni list Republike Crne Gore«, broj 38/03. i »Službeni list Crne Gore«, br. 22/08., 42/11., 54/16. i 13/18.):

“Član 1.

Državna uprava vrši poslove uprave u okviru prava i dužnosti Crne Gore.

Član 2. stav 1.

Državna uprava vrši poslove uprave na osnovu Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata.

Član 3. stav 1.

Poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave (u daljem tekstu: organi državne uprave).

Član 11. stav 1. tačka 3.

Poslovi državne uprave su:

3) normativna djelatnost.

Član 14.

Normativna djelatnost obuhvata izradu teksta nacrtu i predloga zakona i drugih propisa i donošenje podzakonskih propisa.

Član 27. stav 1.

Ministarstva vrše poslove predlaganja unutrašnje i vanjske politike, vođenja razvojne politike, normativne djelatnosti i vršenja upravnog nadzora u skladu sa zakonom.

Član 38.

Ministarstva donose pravilnike, naredbe i uputstva za izvršavanje zakona i drugih propisa.

Član 39. stav 1.

Pravilnikom se razrađuju pojedine odredbe zakona i drugih propisa.

Član 40.

Propisom ministarstava ne mogu se ustanovljavati prava i obaveze za fizička i pravna lica.”

Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima (»Službeni list Crne Gore«, br. 33/12. i 58/14.):

“Član 244.

Motorna i priključna vozila koja se uvoze, odnosno prvi put stavljaju na tržište u Crnoj Gori, kao i njihovi djelovi, uređaji i oprema, prema svojim konstrukcionim i bezbjednosnim karakteristikama, moraju biti usaglašeni sa tehničkim zahtjevima i uslovima.

Utvrdjivanje i provjera usklađenosti konstrukcionih i bezbjednosnih karakteristika vozila iz stava 1 ovog člana (u daljem tekstu: homologacija vozila) sprovodi se na zahtjev pravnog ili fizičkog lica koje uvozi vozilo, odnosno proizvođača vozila registrovanog u Crnoj Gori.

Uz zahtjev iz stava 2. ovog člana podnosilac zahtjeva prilaže potrebnu tehničku dokumentaciju.

Nakon sprovedene homologacije, za vozila koja ispunjavaju propisane tehničke zahtjeve i uslove, izdaje se sertifikat o homologaciji vozila za tip vozila, odnosno potvrdu o homologaciji za pojedinačno vozilo, u skladu sa zakonom kojim se

uređuju tehnički zahtjevi za proizvode i ocjenjivanje usaglašenosti.

Sertifikat o homologaciji vozila za tip vozila izdaje organ državne uprave nadležan za poslove saobraćaja, a potvrdu o homologaciji za pojedinačno vozilo izdaje pravno lice iz člana 246. stav 1. ovog zakona.

O sprovedenoj homologaciji vozila i izdatim sertifikatima i potvrdama iz stava 4. ovog člana, pravno lice iz člana 246. ovog zakona uspostavlja, vodi i održava evidenciju u elektronskom obliku za potrebe organa državne uprave nadležnog za poslove saobraćaja i drugih nadležnih organa državne uprave za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti.

Tehničke zahtjeve i uslove iz stava 1. ovog člana, bliži sadržaj zahtjeva i tehničke dokumentacije iz st. 2. i 3. ovog člana, način sprovođenja homologacije vozila i njihovih djelova i opreme, sadržaj i izgled sertifikata, odnosno potvrde o homologaciji, način njihovog izdavanja, sadržaj i način vođenja evidencije iz stava 5. ovog člana propisuje organ državne uprave nadležan za poslove saobraćaja.

Član 246.

Homologaciju vozila vrši pravno lice koje ispunjava uslove u pogledu kadra, opreme i prostora i koje dobije ovlaštenje od organa državne uprave nadležnog za poslove saobraćaja, u skladu sa zakonom kojim se uređuju tehnički zahtjevi za proizvode i ocjenjivanje usaglašenosti.

Troškove homologacije vozila snosi podnosilac zahtjeva.

Visinu troškova iz stava 2 ovog člana utvrđuje Vlada na predlog organa državne uprave nadležnog za poslove saobraćaja.

Bliže uslove koje mora da ispunjava pravno lice iz stava 1. ovog člana propisuje organ državne uprave nadležan za poslove saobraćaja.”

Zakona o sudovima (»Službeni list Crne Gore«, broj 11/15.):

“Član 1

Ovim zakonom uređuju se osnivanje, organizacija i nadležnost sudova, organizacija rada sudova i pravosudne uprave, kao i druga pitanja od značaja za uredno i blagovremeno funkcionisanje sudova.

Član 2.

Sudsku vlast vrše sudovi osnovani ovim zakonom.

Sud je dužan da zakonito, objektivno i blagovremeno odlučuje u pravnoj stvari za koju je nadležan.

Član 8. stav 1. tačka 6.

Sudovi su:

6) Upravni sud Crne Gore (u daljem tekstu: Upravni sud);

Član 21.

Upravni sud se osniva za teritoriju Crne Gore, sa sjedištem u Podgorici.

Član 22.

Upravni sud odlučuje u upravnom sporu i vrši druge poslove propisane zakonom.”

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlaštenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

6.1. Kako je predmet ustavnosudske ocijene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene njegove ustavnosti i zakonitosti ispituje se da li je taj akt donesen od strane ovlašćenog organa, da li je donosilac imao zakonsko ovlaštenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

7. S obzirom na to da su pitanja nadležnosti organa državne uprave i nadležnost Upravnog suda Crne Gore uređeni zakonom, Ustavni sud je prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative, u ovom predmetu, imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka utvrđenog odredbama člana 145. Ustava.

7.1. Zakonom o državnoj upravi propisano je da državna uprava vrši poslove uprave u okviru prava i dužnosti Crne Gore (član 1). Prema odredbi člana 3. stav 1. Zakona, poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave. Normativna djelatnost, nadležnost koju vrše Ministarstva, obuhvata izradu teksta nacrti i predloga zakona i drugih propisa i donošenje podzakonskih propisa, saglasno odredbi člana 14.

Zakona. U tom smislu, odredbom člana 38. Zakona propisano je da ministarstva donose pravilnike, naredbe i uputstva za izvršavanje zakona i drugih propisa. Pravilnikom se, prema odredbi člana 39. stav 1. Zakona, razrađuju pojedine odredbe zakona i drugih propisa. Propisom ministarstava ne mogu se ustanovljivati prava i obaveze za fizička i pravna lica (odredba člana 40. Zakona).

7.2. Odredbom člana 244. stav 7. Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima propisano je da tehničke zahtjeve i uslove koja moraju da ispune motorna i priključna vozila koja se uvoze, odnosno prvi put stavljaju na tržište u Crnoj Gori, bliži sadržaj zahtjeva i tehničke dokumentacije vezane za utvrđivanje i provjeru usklađenosti konstrukcionih i bezbjednosnih karakteristika vozila, način sprovođenja homologacije vozila i njihovih djelova i opreme, sadržaj i izgled sertifikata, odnosno potvrde o homologaciji, način njihovog izdavanja, sadržaj i način vođenja evidencije o sprovedenoj homologaciji vozila i izdatim sertifikatima i potvrdama, propisuje organ državne uprave nadležan za poslove saobraćaja. Prema odredbi člana 246. stav 4. Zakona, bliže uslove koje mora da ispunjava pravno lice koje vrši homologaciju vozila propisuje organ državne uprave nadležan za poslove saobraćaja.

7.3. Zakonom o sudovima, uređeno je osnivanje, organizacija i nadležnost sudova, organizacija rada sudova i pravosudne uprave, kao i druga pitanja od značaja za uredno i blagovremeno funkcionisanje sudova (član 1.). Prema odredbi člana 2. stav 1. Zakona, sudsku vlast vrše sudovi osnovani ovim zakonom. Odredbom člana 22. Zakona propisano je da Upravni sud odlučuje u upravnom sporu i vrši druge poslove propisane zakonom.

8. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, saglasno izričitom ovlašćenju iz odredaba člana 244. stav 7. i člana 246. stav 4. Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima, donijelo Pravilnik o tehničkim zahtjevima za vozila koja se uvoze ili prvi put stavljaju na tržište u Crnoj Gori, kojim su propisani tehnički zahtjevi i uslovi u pogledu bezbjednosnih karakteristika za motorna i priključna vozila, njihove djelove, uređaje i opremu koja se uvoze, odnosno, prvi put stavljaju na tržište u Crnoj Gori, bliži sadržaj zahtjeva i tehničke dokumentacije, način sprovođenja homologacije vozila, sadržaj i izgled sertifikata o homologaciji vozila za tip vozila, odnosno sertifikata o homologaciji za pojedinačno vozilo, način izdavanja, sadržaj i način vođenja evidencije o sprovođenju homologacije vozila, kao i uslovi u pogledu kadra, opreme i prostora za pravno lice koje obavlja poslove homologacije. Međutim, osporenim odredbom člana 22. stav 4. Pravilnika, kojom je propisano da se protiv akta iz stava 3. ovog člana (*akta ovlašćenog pravnog lica, kojim se odbija zahtjev za izdavanje sertifikata o homologaciji za pojedinačno vozilo*), može pokrenuti upravni spor, donosilac akta je, po nalaženju Ustavnog suda, prekoračio svoja ovlašćenja.

8.1. Naime, odredbom člana 22. Zakona o sudovima *expressis verbis* je propisano da Upravni sud odlučuje u upravnom sporu i vrši druge poslove propisane zakonom. Iz navedenog zakonskog određenja, proizilazi da je Upravni sud, pored nadležnosti da odlučuje u upravnom sporu, nadležan da vrši i druge poslove propisane zakonom, odnosno da je pitanje nadležnosti Upravnog suda *materia legis*, a ne podzakonskog akta. Nasuprot tome, osporenim odredbom člana 22. stav 4. Pravilnika Ministarstvo saobraćaja i pomorstva je utvrdilo nadležnost Upravnog suda, na način da u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti akta ovlašćenog pravnog lica, kojim se odbija zahtjev za izdavanje sertifikata o homologaciji za pojedinačno vozilo. Ovakvim propisivanjem Ministarstvo saobraćaja i pomorstva je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračilo svoja ovlašćenja, jer je, bez pravnog osnova sadržanog u zakonu, Pravilnikom propisalo nadležnost Upravnog suda koja se može utvrditi samo zakonom. Na taj način, donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, povrijedio načelo legaliteta, kako u pogledu formalne (da pravni akt manje pravne snage mora biti saglasan sa pravnim aktima više pravne snage), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporena odredba člana 22. stav 4. Pravilnika nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

9. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredbe člana 22. stav 4. Pravilnika i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 65/18 od 30. novembra 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 10/19.

Uputstvo o načinu korišćenja elektronskih uređaja za identifikaciju birača

Uređujući osporenim Uputstvom pitanja elektronske identifikacije birača koja su zakonska materija, na način suprotan zakonu (pa i pitanja koja su već uređena zakonom), Ministarstvo unutrašnjih poslova je povrijedilo načelo legaliteta iz odredbe člana 145 Ustava.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE odredbe:

I1. tačke 3. podtačka 2. d) Uputstva o načinu korišćenja elektronskih uređaja za identifikaciju birača, (»Službeni list Crne Gore«, br. 2/16. i 9/16.), koje je donijelo Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

I2. tačke 2. podtačka 2.6. Pravila o radu biračkih odbora (»Službeni list Crne Gore«, broj 9/16.), koja je donijela Državna izborna komisija i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

II Ova Odluka objaviće se u »Službenom listu Crne Gore«.

Obrazloženje

I1. Predlogom šest poslanika u Skupštini Crne Gore (Velizar Kaluđerović, Goran Danilović, mr Dritan Abazović, Miloš Konatar, Neven Gošović i Mladen Bojanić) pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba tačke 3. podtačka 2. d) Uputstva i odredbe tačke 2. podtačka 2.6. Pravila, označenih u izreci.

1.1. U predlogu je navedeno: da je odredbom člana 68.a stav 2. i stav 4. alineja 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika propisano da se glasač mora elektronski identifikovati i da elektronski uređaj za identifikaciju birača predstavlja kompaktnu cjelinu hardversku i softversku sačinjenu od računara u čijoj memoriji će biti smješten izvod iz zaključenog biračkog spiska za tačno određeno biračko mjesto, uključujući i zadnju fotografiju birača iz registra ličnih karata ili pasoša; da iz citirane zakonske odredbe proizilazi da se u memoriju računara za identifikaciju birača nalazi i zadnja fotografija birača iz registra ličnih karata ili pasoša, kao jedan od elemenata na osnovu kojih se vrši elektronska identifikacija; da su Ministarstvo unutrašnjih poslova i Državna izborna komisija suprotno citiranoj zakonskoj odredbi osporenim odredbama Uputstva i Pravila propisali drugačiji način elektronske identifikacije birača od onog propisanog zakonom tako da će dio monitora na kojem se prikazuje fotografija biti zatamnjen sa natpisom »slika birača nije dostupna« čime su prekoračili svoja ovlašćenja za uređivanje tog pitanja.

2. U odgovoru Ministarstva unutrašnjih poslova je navedeno: da se u birački spisak upisuju i birači koji će na dan održavanja izbora napuniti 18 godina života i u trenutku zaključivanja biračkog spiska nijesu imali ličnu kartu, ali je mogu izvaditi nakon zaključivanja biračkog spiska do dana održavanja izbora i ostvariti svoje ustavom zagarantovano pravo da biraju; da se Uputstvom ne propisuju prava i obaveze građana, već način korišćenja elektronskih uređaja za identifikaciju birača, pa stoga Ministarstvo nije moglo suspendovati član 45. Ustava Crne Gore.

2.1. U odgovoru Državne izborne komisije navedeno je: da je Uputstvom o načinu korišćenja elektronskih uređaja za identifikaciju birača predviđena tehnička situacija da se može pojaviti birač sa nespornim biračkim pravom, ali bez fotografije u uređaju, pa iz tih razloga bilo neophodno da Državna izborna komisija pravilima propiše postupanje biračkog odbora u tom slučaju.

3. Osporenim odredbama Uputstva propisano je:

"Tačka 3. podtačka 2. d.)

Ukoliko se desi da je birač upisan u birački spisak, ali da nema njegove fotografije u elektronskom izvodu iz biračkog spiska, u tom slučaju, birač će biti identifikovan, i njemu će biti odštampan potvrda. Sistem jedino neće prikazati fotografiju birača, kako je prikazano na slici broj 14.

Situacija da nema fotografije birača u elektronskom izvodu iz biračkog spiska može se desiti u slučaju kad je birač podnio zahtjev za izdavanje lične karte ili pasoša nakon zaključivanja biračkog spiska."

3.1. Osporenim odredbom Pravila propisano je:

"Tačka 2. podtačka 2. 6.

2.6. U slučaju kada je biraču biometrijska lična karta (ili pasoš) izdata nakon zaključivanja biračkog spiska na monitoru uređaja za elektronsku identifikaciju će se prikazati njegovi podaci, ali će dio monitora na kojem se prikazuje fotografija biti zatamnjen sa natpisom "slika birača nije dostupna". Podaci o biraču koji su prikazani na monitoru moraju biti identični sa podacima u odštampanom izvodu iz biračkog spiska. Državna izborna komisija preko opštinske izborne komisije biračkom odboru dostavlja (ukoliko postoji) i spisak birača čija fotografija se ne nalazi u uređaju za elektronsku identifikaciju birača za to biračko mjesto".

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba tačke 3. podtačka 2.d.) Uputstva i tačke 2. podtačka 2.6. Pravila utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom Crne Gore i Zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

"Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 16. tač. 1. i 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom."

Zakona o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 4/98, 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02., 48/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 46/11. i 14/14.):

"Član 1.

Ovim zakonom uređuju se: način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice (u daljem tekstu: opština) i poslanika u Skupštinu Crne Gore; organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata; zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora.

Član 37. stav 4.

Bliža pravila o radu biračkog odbora uređuje Državna izborna komisija.

Član 68.a st. 1., 4. i 6.

Na biračkim mjestima koriste se elektronski uređaji za identifikaciju birača.

Elektronski uređaji predstavljaju kompaktnu hardversku i softversku cjelinu sačinjenu od:

- elektronskog čitača mašinski čitljivog zapisa (MRZ) sa lične karte i pasoša;

- računara u čijoj memoriji će biti smješten izvod iz zaključenog biračkog spiska za tačno određeno biračko mjesto uključujući i zadnju fotografiju birača iz registra ličnih karata ili pasoša;

- štampača koji će štampati potvrdu o uspješno izvršenoj identifikaciji birača.

Uputstvo o načinu korišćenja elektronskih uređaja za identifikaciju birača iz stava 1. ovog člana propisuje ministarstvo nadležno za biračke spiskove."

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

6.1. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog organa, da li je imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

7. U tom smislu, Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je sistemski u ovoj oblasti uređen je: način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore; organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata; zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora (član 1.). Odredbama člana 37. stav 4. Zakona propisano je da bliža pravila o radu biračkog odbora uređuje Državna izborna komisija. Prema odredbama člana 68.a, st. 1. 4. i 6. Zakona na biračkim mjestima koriste se elektronski uređaji za identifikaciju birača, koji predstavljaju kompaktnu hardversku i softversku cjelinu sačinjenu od: elektronskog čitača mašinski čitljivog zapisa (MRZ) sa lične karte i pasoša; računara u čijoj memoriji će biti smješten izvod iz zaključenog biračkog spiska za tačno određeno biračko mjesto uključujući i zadnju fotografiju birača iz registra ličnih karata ili pasoša; štampača koji će štampati potvrdu o uspješno izvršenoj identifikaciji birača i da Uputstvo o načinu korišćenja elektronskih uređaja za identifikaciju birača iz stava 1. ovog člana propisuje ministarstvo nadležno za biračke spiskove.

7.1. Iz navedenih odredaba Zakona proizilazi da su Ministarstvo unutrašnjih poslova i Državna izborna komisija bili ovlašćeni da svojim aktom urede bliža pravila o radu biračkog odbora i o načinu korišćenja elektronskih uređaja za identifikaciju birača na biračkim mjestima. Saglasno tim ovlašćenima Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore donijelo je Uputstvo o načinu korišćenja elektronskih uređaja za identifikaciju birača, a Državna izborna komisija je donijela Pravila o radu biračkih odbora. Međutim, osporenim odredbama tačke 3. podtačka 2. d), Uputstva i odredbe tačke 2. podtačka 2.6. Pravila, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Državna izborna komisija su propisali drugačiji način elektronske identifikacije birača od načina propisanog zakonom. Naime, iz odredaba člana 68.a st. 2. i 4. Zakona proizilazi da se birač da bi glasao mora elektronski identifikovati, na osnovu elektronskih uređaja koji predstavljaju kompaktnu hardversku i softversku cjelinu sačinjenu, pored ostalog, od računara u čijoj memoriji će biti smješten izvod iz zaključenog biračkog spiska za tačno određeno biračko mjesto uključujući i zadnju fotografiju birača iz registra ličnih karata ili pasoša. Nasuprot tome, Ministarstvo je osporenim odredbom tačke 3. podtačka 2. d), Uputstva propisalo da će *“ukoliko se desi da je birač upisan u birački spisak, ali da nema njegove fotografije u elektronskom izvodu iz biračkog spiska, u tom slučaju, birač biti identifikovan, i da će mu biti odštampana potvrda i da sistem jedino neće prikazati fotografiju birača, kako je prikazano na slici broj 14”* i da se *“situacija da nema fotografije birača u elektronskom izvodu iz biračkog spiska može desiti u slučaju kad je birač podnio zahtjev za izdavanje lične karte ili pasoša nakon zaključivanja biračkog spiska”*. Takođe, Državna izborna komisija je osporenim odredbom tačke 2. podtačka 2.6. Pravila propisala da će se: *“u slučaju kada je biraču biometrijska lična karta (ili pasoš) izdata nakon zaključivanja biračkog spiska na monitoru uređaja za elektronsku identifikaciju prikazati njegovi podaci, ali će dio monitora na kojem se prikazuje fotografija biti zatamnjen sa natpisom “slika birača nije dostupna”; da podaci o biraču koji su prikazani na monitoru moraju biti identični sa podacima u odštampanom izvodu iz biračkog spiska i da Državna izborna komisija preko opštinske izborne komisije biračkom odboru dostavlja (ukoliko postoji) i spisak birača čija fotografija se ne nalazi u uređaju za elektronsku identifikaciju birača za to biračko mjesto”*. Uređujući pravne odnose, koji su zakonska materija, na način suprotan Zakonu i koji su već uređeni Zakonom i u nadležnosti zakonodavca, donosioci akata su, po nalaženju Ustavnog suda, prekoračili svoja ovlašćenja za uređivanje ovog pitanja i povrijedili načelo legaliteta iz odredbe člana 145. Ustava, koje se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa.

7.1.1. S obzirom na to da je osporenim odredbama tačke 3. podtačka 2. d) Uputstva i tačke 2. podtačka 2.6. Pravila propisan drugačiji način elektronske identifikacije birača od načina propisanog odredbom člana 68.a stav 4. alineja 2. Zakona, prema kojoj se: *u memoriji računara pored izvoda iz zaključenog biračkog spiska za tačno određeno biračko mjesto mora nalaziti i zadnja fotografija birača iz registra ličnih karata ili pasoša*, Ustavni sud je utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

8. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluku o prestanku važenja odredaba tačke 3. podtačka 2. d) Uputstva o načinu korišćenja elektronskih uređaja za indentifikaciju birača, koje je donijelo Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore i tačke 2. podtačka 2.6. Pravila o radu biračkih odbora, koja je donijela Državna izborna komisija i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 22/16 od 29. januara 2019. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 23/19.

Pravilnik o bližem načinu i postupku priznavanja inostranog sertifikata o stečenoj stručnoj kvalifikaciji

Odredba člana 4 stav 2 Pravilnika kojom se uređuju pitanja dokumentacije i podataka od značaja za priznavanje inostranog sertifikata dopušta neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta i ne može se smatrati odredbom koja je zasnovana na načelu vladavine prava, niti odredbom kojom je ustanovljeno načelo pravne izvjesnosti i predvidljivosti, jer tom odredbom nije jasno određeno koja se to „druga dokumentacija i podaci od značaja za priznavanje inostranog sertifikata“, u svakom konkretnom postupku, mogu tražiti od podnosioca zahtjeva.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba člana 4. stav 2. Pravilnika o bližem načinu i postupku priznavanja inostranog sertifikata o stečenoj stručnoj kvalifikaciji („Službeni list Crne Gore«, broj 51/18.), koji je donijelo Ministarstvo prosvjete i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“ i na način na koji je objavljen Pravilnik.

Obrazloženje

1. Rješenjem Ustavnog suda U-II 53/18, od 18. jula 2019. godine, po inicijativi Emira Deljića, iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 4. stav 2. Pravilnika, označenog u izreci.

2. Ministarstvo prosvjete, u ostavljenom roku, nije dostavilo odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenom odredbom Pravilnika propisano je:

„Član 4. stav 2.

Pored dokumentacije iz stava 1. ovog člana od podnosioca zahtjeva se može tražiti i druga dokumentacija i podaci od značaja za priznavanje inostranog sertifikata.“

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 4. stav 2. Pravilnika, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 16. tač. 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Član 100. tač. 3. i 10.

Vlada:

3) donosi uredbe, odluke i druge akte za izvršavanje zakona;

10) vrši i druge poslove utvrđene Ustavom ili zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2.) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.«

Zakon o nacionalnim stručnim kvalifikacijama („Službeni list Crne Gore«, br. 80/08., 14/09., 40/16. i 56/18.):

“Član 14.

U postupku priznavanja inostranih sertifikata cijeni se:

1) validnost i vjerodostojnost inostranog sertifikata;
2) pravo koje inostrani sertifikat daje u zemlji u kojoj je stečen, u smislu rada i daljeg usavršavanja kroz sistem sertifikata, odnosno stručnog obrazovanja,
3) i druge okolnosti od značaja za priznavanje inostranih sertifikata (činjenica da je inostrani sertifikat već priznat u nekoj drugoj zemlji i sl.).

Bliži način i postupak priznavanja inostranih sertifikata propisuje Ministarstvo.”

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

7. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog lica, da li je donosilac akta imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini odgovara okvirima koje mu je odredio zakon.

7.1. U tom smislu, Zakonom o nacionalnim stručnim kvalifikacijama, utvrđen je način i postupak sticanja nacionalne stručne kvalifikacije (član 1.). Odredbama člana 14. stav 1. Zakona propisano je koji se kriterijumi cijene u postupku priznavanja inostranih sertifikata: validnost i vjerodostojnost inostranog sertifikata; pravo koje inostrani sertifikat daje u zemlji u kojoj je stečen, u smislu rada i daljeg usavršavanja kroz sistem sertifikata, odnosno stručnog obrazovanja i druge okolnosti od značaja za priznavanje inostranih sertifikata (činjenica da je inostrani sertifikat već priznat u nekoj drugoj zemlji i sl.). Prema odredbi člana 14. stav 2. Zakona, bliži način i postupak priznavanja inostranih sertifikata propisuje Ministarstvo.

8. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je donosilac akta prekoračio svoja ovlašćenja, iz odredbe člana 14. stav 2. Zakona.

8.1. Naime, Ustavni sud je utvrdio da je Ministarstvo prosvete, na osnovu izričitog ovlašćenja sadržanog u odredbi člana 14. stav 2. Zakona, donijelo Pravilnik kojim je uređen bliži način i postupak priznavanja inostranog sertifikata ostečenoj stručnoj kvalifikaciji (član 1.). Međutim, donosilac akta je osporenim odredbom člana 4. stav 2. Pravilnika propisao da se od podnosioca zahtjeva, pored dokumentacije propisane odredbom člana 4. stav 1. Pravilnika¹⁹⁷, može tražiti i druga dokumentacija i podaci od značaja za priznavanje inostranog sertifikata, čime je po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio svoja ovlašćenja za uređivanje

197 “Član 4. stav 1.

Uz zahtjev iz člana 2 ovog pravilnika dostavlja se sljedeća dokumentacija:

1) za inostrane sertifikate stečene u Republici Srbiji, Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini:

- ovjerena kopija inostranog sertifikata, u dva primjerka,

- dokaz o uplaćenju administrativnoj taksi, u skladu sa zakonom kojim se uređuje plaćanje administrativnih taksi;

2) za inostrane sertifikate stečene u drugim državama:

- ovjerena kopija inostranog sertifikata, u jednom primjerku,

- prevod inostranog sertifikata ovjeren od ovlašćenog tumača, u dva primjerka,

- dokaz o uplaćenju administrativnoj taksi, u skladu sa zakonom kojim se uređuje plaćanje administrativnih taksi.

ovog pitanja. Naime, iz odredaba člana 14. stav 2. Zakona, za donosioca akta, ne proizilazi ovlaštenje da propiše mogućnost da se od podnosioca zahtjeva može tražiti i druga dokumentacija i podaci od značaja za priznavanje inostranog sertifikata, već samo da propiše bliži način i postupak priznavanja inostranog sertifikata. Na taj način donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio zakonom utvrđena ovlaštenja i povrijedio načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (koje nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim aktom), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta).

9. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da su osporenim odredbom člana 4. stav 2. Pravilnika, povrijeđeni ustavni principi o vladavini prava i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

9.1. Princip vladavine prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka Crne Gore ostvaruje se primjenom i zaštitom načela saglasnosti pravnih propisa. Ono podrazumijeva da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. Pri tom se regularnost ne zahtijeva samo u formalno-pravnom, već i u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu. Propis mora biti jasan i precizan u skladu sa posebnošću materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni propisa, odnosno uklanjanju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju.

9.1.1. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava, traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze, kako bi se prema njima mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti, niti predvidjeti posljedice svog ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme smatraju se sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, pa i u oblasti sticanja nacionalnih stručnih kvalifikacija, jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo pravnu sigurnost kao dio načela vladavine prava.

9.2. Iz stavova Evropskog suda izraženih u presudama *Sunday Times (No.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹⁹⁸, *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹⁹⁹ i *Huvig protiv Francuske*²⁰⁰, proizilazi da zakon, kao i drugi propis, mora dovoljno jasno da ukaže na obim diskrecionih ovlaštenja nadležnih organa vlasti i na način na koji se ta prava ostvaruju. Po shvatanju Evropskog suda, zakon i drugi propis mora ukazati na obim diskrecionog prava povjerenog ovlaštenim organima i na dovoljno precizno formulisani način urediti korišćenje tog diskrecionog prava, radi pružanja odgovarajuće zaštite od arbitrarnog odlučivanja. Adresat zakona i drugog propisa mora biti u stanju da predvidi u stepenu koji je u datim okolnostima razuman, posljedice koje bi njegove radnje ili ponašanje mogle prouzrokovati. Svrha svakog zakona i drugog propisa kojim se uređuje nadležnost i rad bilo kog državnog organa, u tom smislu, po shvatanju Evropskog suda, je određivanje njegovog djelokruga rada i granice njegovih ovlaštenja, postupak po kojem vrši poslove, kao i nadzor nad njegovim radom. Da bi propisi države ili pojedinačne mjere, u smislu Konvencije, bili "u skladu sa zakonom" moraju biti dostupni i predvidljivi, radi pružanja odgovarajuće zaštite građanima od arbitrarnog odlučivanja.

9.2.1 Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da osporena odredba člana 4. stav 2. Pravilnika, kojom je propisano da se, pored dokumentacije iz stava 1. ovog člana (*"za inostrane sertifikate stečene u Republici Srbiji, Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini: - ovjerena kopija inostranog sertifikata, u dva primjerka, - dokaz o uplaćenju administrativnoj taksi, u skladu sa zakonom kojim se uređuje plaćanje administrativnih taksi a za inostrane sertifikate stečene u drugim državama: - ovjerena kopija inostranog sertifikata, u jednom primjerku, - prevod inostranog sertifikata ovjeren od ovlaštenog tumača, u dva primjerka, - dokaz o uplaćenju administrativnoj taksi, u skladu sa zakonom kojim se uređuje plaćanje administrativnih taksi"*) od podnosioca zahtjeva može tražiti i druga dokumentacija i podaci od značaja za priznavanje inostranog sertifikata, ne zadovoljava zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava iz Ustava, odnosno zahtjeve Evropskog suda u pogledu kvaliteta pravne norme.

198 Presuda, od 26. aprila 1979. godine, predstavka broj 6538/74., stav 49.

199 Presuda, od 2. avgusta 1984. godine, predstavka broj 8691/79., stav 68.

200 Presuda, od 24. aprila 1990. godine, predstavka broj 1110/84., stav 26.

9.2.2. Naime, po nalaženju Ustavnog suda, osporena odredba člana 4. stav 2. Pravilnika je u nomotehničkom i sadržinskom smislu neprecizna, jer nije jasno određeno koja se druga dokumentacija i podaci od značaja za priznavanje inostranog sertifikata mogu tražiti od podnosioca zahtjeva, čime se omogućava neprihvatljivo područje arbitrarnosti u postupku priznavanja inostranog sertifikata. Odredba koja dopušta neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta, po ocjeni Ustavnog suda, ne može se smatrati odredbom koja je zasnovana na načelu vladavine prava, niti odredbom kojom je ustanovljeno načelo pravne izvjesnosti i predvidljivosti u smislu navedenih stavova Evropskog suda. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporena odredba člana 4. stav 2. Pravilnika nije u saglasnosti s ustavnim principima o vladavini prava i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

10. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredbe člana 4. stav 2. Pravilnika o bližem načinu i postupku priznavanja inostranog sertifikata o stečenoj stručnoj kvalifikaciji o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 53/18 od 30. oktobra 2019. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 5/20.

Sudski poslovnik

Odredbom Sudskog poslovnika kojom je bilo propisano da se, u slučaju kada sudija ili vijeće pri ponovnom odlučivanju ne postupi u skladu sa pravnim stavom sudskih odjeljenja, sporno pitanje iznosi na sjednicu sudija (svih sudija tog suda), omogućava se neprihvatljivo područje arbitrarnosti u postupku donošenja odluke u svakom konkretnom predmetu, čime je povrijeđeno ustavno načelo vladavine prava (član 1 stav 2 Ustava).

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UTVRĐUJE SE da odredba člana 188. stav 2. Sudskog poslovnika (»Službeni list Crne Gore«, broj 65/16.), koji je donijelo Ministarstvo pravde Crne Gore, u vrijeme važenja, nije bila u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

II Ova Odluka objaviće se u »Službenom listu Crne Gore« i na način na koji je objavljen Sudski poslovnik.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 47/16, od 25. aprila 2019. godine, po inicijativi Danila Ajkovića, iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 188. stav 2. Sudskog poslovnika, označenog u izreci.

2. U odgovoru Ministarstva pravde Crne Gore navedeno je: da je u toku procedura izmjena Sudskog poslovnika i predloženo da Ustavni sud, shodno odredbi člana 62. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, zastane s postupkom u ovoj pravnoj stvari, kako bi se donosiocu tog akta dala mogućnost da razmotri izmjenu ove odredbe.

3. Osporenom odredbom Sudskog poslovnika bilo je propisano:

„Član 188. stav 2.

Na način iz stava 1. ovog člana postupa se i u slučaju kad sudija ili vijeće pri ponovnom odlučivanju ne postupi u skladu sa pravnim stavom sudskih odjeljenja.“

4. Ustavni sud je utvrdio da je, odredbom člana 9. Izmjena i dopuna Sudskog poslovnika, (»Službeni list Crne Gore« broj 58/19), osporena odredba člana 188. stav 2. Sudskog poslovnika, nakon pokretanja postupka za ocjenu njene ustavnosti i zakonitosti pred ovim sudom, brisana i na taj način prestala da važi, stupanjem na snagu tih izmjena i dopuna, tj. 26. oktobra 2019. godine. S obzirom na to da je osporena odredba člana 188. stav 2. Sudskog poslovnika primjenjivana, u periodu od 20. oktobra 2016. godine do 26. oktobra 2019. godine, Ustavni sud je utvrdio da nijesu otklonjene posljedice njene primjene i da su se stekli uslovi za ocjenu njene ustavnosti i zakonitosti u vrijeme važenja, saglasno odredbi člana 149. stav 2. Ustava.

5. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 188. stav 2. Sudskog poslovnika, utvrdio da, u vrijeme važenja, nije bila u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

6. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 16. tačka 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 32.

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

Član 118.

Sud je samostalan i nezavisan.

Sud sudi na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora.

Zabranjeno je osnivanje prijevika i vanrednih sudova.

Član 119.

Sud sudi u vijeću, osim kada je zakonom određeno da sudi sudija pojedinac.

U suđenju učestvuju i sudije-porotnici, kada je to utvrđeno zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje :

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom“.

AMANDMANA I do XVI na Ustav Crne Gore:

“AMANDMAN VII stav 1.

Vrhovni sud obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona od strane sudova i vrši druge poslove propisane zakonom.”

Zakona o sudovima (»Službeni list Crne Gore«, broj 11/15.):

“Član 2.

Sudsku vlast vrše sudovi osnovani ovim zakonom.

Sud je dužan da zakonito, objektivno i blagovremeno odlučuje u pravnoj stvari za koju je nadležan.

Član 5.

Svako ima pravo na nepristrasno suđenje u razumnom roku i da u njegovoj pravnoj stvari, nezavisno od stranaka i svojstva pravne stvari, sudi sudija određen slučajnom dodjelom predmeta.

Član 26.

Načelni pravni stav se zauzima o spornim pravnim pitanjima koja nastaju u sudskoj praksi radi obezbjeđivanja jedinstvene primjene zakona od strane sudova.

Načelni pravni stav može se zauzeti po službenoj dužnosti ili na zahtjev suda.

Način vođenja evidencije i objavljivanja načelnih pravnih stavova utvrđuje se poslovníkom o radu Opšte sjednice Vrhovnog suda.

Član 28. stav 4.

Organizacija i način unutrašnjeg poslovanja u sudovima uređuje se Sudskim poslovníkom koji donosi organ državne uprave nadležan za poslove pravosuđa (u daljem tekstu: Ministarstvo), uz prethodno pribavljeno mišljenje Sudskog savjeta.

Član 39. stav 1.

Sjednicu sudija čine sve sudije tog suda.

Član 40.

Sjednica sudija:

1) razmatra pitanja primjene zakona ako postoji razlika u shvatanjima između pojedinih vijeća ili sudija tog suda;

2) predlaže zauzimanje ili promjenu načelnog pravnog stava;

3) razmatra izvještaje o radu suda;

4) razmatra pitanja od značaja za sudsku praksu, stručno usavršavanje i organizaciju rada suda;

5) vrši i druge poslove propisane ovim zakonom.

U sudovima u kojima nijesu obrazovana sudska odjeljenja, sjednica sudija, pored poslova propisanih ovim zakonom, vrši i poslove sjednice odjeljenja.

Član 41. stav 1. tačka 6. i stav 2.

U sudovima se mogu obrazovati sudska odjeljenja u zavisnosti od broja sudija, obima i vrste predmeta, i to u:

6) Vrhovnom sudu - građansko, krivično, upravno i odjeljenje sudske prakse.

U sudu se može obrazovati odjeljenje sudske prakse, kao i druga odjeljenja prema potrebama specijalizacije za određene vrste poslova.

Član 42.

Sudsko odjeljenje čine sudije i vijeća, kojima su predmeti raspoređeni u skladu sa godišnjim rasporedom poslova u sudu.

Predsjednik suda godišnjim rasporedom poslova u sudu određuje jednog ili više sudija za praćenje i proučavanje sudske prakse, ako za vršenje tih poslova nije određeno odjeljenje sudske prakse.

Sjednice odjeljenja saziva i njima rukovodi predsjednik odjeljenja određen godišnjim rasporedom poslova u sudu.

Sudsko odjeljenje razmatra pravna pitanja iz svog djelokruga, zauzima pravne stavove o pitanjima iz svoje nadležnosti

i vrši druge poslove propisane ovim zakonom.

Sudsko odjeljenje radi i odlučuje ako je prisutno najmanje dvije trećine svih sudija tog odjeljenja, a odluke donosi većinom glasova svih sudija tog odjeljenja.”

Zakona o Sudskom savjetu i sudijama (»Službeni list Crne Gore«, br. 11/15., 28/15. i 42/18.):

”Član 2.

Sudija sudi i odlučuje samostalno i nezavisno.

Sudijska funkcija ne smije se vršiti ni pod čijim uticajem.

Niko ne smije da utiče na sudiju u vršenju sudijske funkcije.

Nezavisnost, samostalnost, odgovornost i profesionalnost sudova i sudija, obezbjeđuje Sudski savjet.

Član 89.

Kriterijumi za ocjenjivanje rada sudija su:

- 1) stručno znanje;
- 2) opšte sposobnosti za vršenje sudijske funkcije.

Član 90.

Stručno znanje sudije ocjenjuje se na osnovu sljedećih podkriterijuma:

- 1) kvantitet i kvalitet rada;
- 2) priprema za suđenje;
- 3) sposobnost planiranja i djelotvornog sprovođenja procesnih radnji i vještine vođenja ročišta;
- 4) stručno usavršavanje.

Kvantitet i kvalitet rada ocjenjuje se na osnovu broja predmeta u radu, broja završenih predmeta, ukinutih odluka, broja otvorenih pretresa i rasprava od strane drugostepenog suda, usvojenih kontrolnih zahtjeva, odluka izrađenih u zakonskom roku i kvaliteta obrazloženja.

Po osnovu kvantiteta rada sudija će biti ocijenjen ocjenom ne zadovoljava ukoliko mu rezultati rada budu preko 20% ispod prosječnih mjerila kvantiteta rada u određenoj vrsti predmeta koje utvrđuje Sudski savjet prema veličini suda, ako sudija za to ne da opravdane razloge.

Priprema za suđenje ocjenjuje se na osnovu tačno definisanih radnji koje treba sprovesti na pripremnom ročištu i dokaza koje treba izvesti uz njihovu koncentraciju.

Sposobnost planiranja i djelotvornog sprovođenja procesnih radnji ocjenjuje se na osnovu sposobnosti sudije da organizuje i djelotvorno izvršava procesne i druge radnje u skladu sa načelom efikasnosti i ekonomičnosti postupka, a vještina vođenja ročišta na osnovu sposobnosti sudije da na jasan i razumljiv način rukovodi ročištem uz poštovanje procesne uloge stranaka u postupku.

Stručno usavršavanje ocjenjuje se na osnovu svih aktivnosti sudije koje preduzima radi unaprjeđenja i primjene znanja i metoda u radu.

Član 91.

Opšte sposobnosti za vršenje sudijske funkcije ocjenjuju se na osnovu sljedećih podkriterijuma:

- 1) vještina komunikacije;
- 2) sposobnost prilagođavanja promijenjenim okolnostima;
- 3) učestvovanje u različitim stručnim aktivnostima;
- 4) sposobnost organizacije i koordinacije zaposlenih u sudu.

Vještina komunikacije ocjenjuje se na osnovu iskazivanja poštovanja prema strankama, kolegama i zaposlenima u sudu, u vršenju sudijske funkcije.

Sposobnost prilagođavanja promijenjenim okolnostima ocjenjuje se na osnovu sposobnosti prilagođavanja strukturalnim i organizacionim promjenama u sudu u kojem vrši sudijsku funkciju, promjenama zakona i procesnih pravila, kao i novim tehnologijama i pravilima rada.

Učestvovanje u različitim stručnim aktivnostima ocjenjuje se na osnovu učešća sudije u obukama i drugim stručnim aktivnostima.

Sposobnost organizacije i koordinacije zaposlenih u sudu ocjenjuje se na osnovu sposobnosti sudije da sarađuje, organizuje i kontroliše rad savjetnika, pripravnika i zaposlenih koji rade sa njim.

Član 108.

Sudija i predsjednik suda kao sudija disciplinski odgovara za lakše, teže i najteže disciplinske prekršaje.

Lakši disciplinski prekršaj sudije je, ako:

1) bez opravdanog razloga ne uzima predmete u rad redom kojim su primljeni u skladu sa zakonom i Sudskim poslovníkom;

2) neopravdano ne dolazi ili kasni na zakazane rasprave, pretrese ili sjednice vijeća;

3) ne pohađa obavezne programe obuke bez opravdanog razloga;

4) ne ispunjava obaveze mentora prilikom inicijalne obuke i obuke pripravnika;

5) ne preduzima zakonom propisane mjere za poštovanje suda i učesnika u postupku.

Teži disciplinski prekršaj sudije je, ako:

1) bez opravdanog razloga ne zakazuje ročišta ili pretrese u predmetima koji su mu dodijeljeni u rad ili na drugi način odugovlači postupak;

2) bez opravdanog razloga odugovlači postupak ili ne uzima predmet u rad, usljed čega nastupi zastarjelost krivičnog gonjenja ili zastarjelost izvršenja krivičnih sankcija za krivično djelo za koje je propisana kazna zatvora u trajanju od najmanje jedne godine;

3) bez opravdanog razloga prekorači trostruki zakonom propisani rok za izradu odluke u najmanje tri predmeta;

4) propusti da traži izuzeće u najmanje tri predmeta u kojima je znao da postoji razlog za njegovo obavezno izuzeće u toku jedne kalendarske godine;

5) bez opravdanog razloga ne poštuje program za rješavanje zaostalih predmeta ili ne postupa po odluci po kontrolnom zahtjevu;

- 6) onemogućava vršenje nadzora u skladu sa zakonom;
 - 7) u vršenju sudijske funkcije ili na javnom mjestu dovodi sebe u stanje ili se ponaša na način koji nije primjeren vršenju sudijske funkcije;
 - 8) se neprimjereno odnosi prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu;
 - 9) iznosi povjerljive informacije koje je saznao postupajući u predmetima ili vršeći sudijsku funkciju;
 - 10) koristi sudijsku funkciju za ostvarivanje svojih privatnih interesa i interesa svoje porodice ili sebi bliskih lica;
 - 11) prihvata poklone ili ne dostavlja podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa;
 - 12) neopravdano odsustvuje sa posla pet dana uzastopno;
 - 13) javno iznosi mišljenje o predmetu koji nije postao pravosnažan;
- Najteži disciplinski prekršaj sudije je, ako:
- 1) je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije;
 - 2) nestručno ili nesavjesno obavlja sudijsku funkciju.
- Djelo iz stava 4 tačka 1 ovog člana je krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti za koje je propisana kazna zatvora. Nestručnim ili nesavjesnim obavljanjem sudijske funkcije smatra se ako sudija:
- 1) bez opravdanih razloga ne ostvaruje najmanje 50% rezultata u pogledu kvantiteta rada u odnosu na prosječna mjerila kvantiteta u određenoj vrsti predmeta koje utvrđuje Sudski savjet, osim ako sudija ne da valjane razloge zbog kojih nije ostvario rezultate u pogledu kvantiteta rada;
 - 2) započne vršenje poslaničke ili druge javne funkcije ili profesionalno obavlja druge djelatnosti;
 - 3) bude ocijenjen dva puta uzastopno ocjenom ne zadovoljava;
 - 4) ako mu je dva puta izrečena disciplinska sankcija za teže disciplinske prekršaje."

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (»Službeni list SCG-Međunarodni ugovori«, br. 9/03. i 5/05.):

Član 6. stav 1.

Pravo na pravično suđenje

1. Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s cijelog ili s dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbjednosti u demokratskom društvu, kada to zahtijevaju interesi maloljetnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u mjeri koja je, po mišljenju suda, nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.

6.1. U kontekstu rješavanja spornog pravnog pitanja u ovom predmetu Ustavni sud je imao u vidu i sljedeće akte Venecijanske komisije i Komiteta Ministara Savjeta Evrope koji se odnose na nezavisnost sudije u vođenju sudskog postupka i osiguravanja jedinstvene sudske prakse:

6.1.1. Mišljenje Venecijanske komisije na nacrt Zakona o sudskom sistemu Ukrajine (CDL-INF (2000)5)²⁰¹:

"U sistemu nezavisnog sudstva, viši sudovi osiguravaju konzistentnost sudske prakse na cijeloj teritoriji zemlje kroz svoje odluke u pojedinačnim slučajevima. Niži sudovi u *Civil law sistemu*, nasuprot *Common Law* tradiciji formalnog vezivanja sudskim precedentima, imaju tendenciju da prate principe razvijene u odlukama viših sudova kako bi izbjegli ukidanje odluke u žalbenom postupku. Pored toga, poseban postupak može osigurati konzistentnost između različitih pravosudnih grana."

6.1.2. Preporuku Komiteta Ministara Savjeta Evrope državama članicama (2010)12, "Sudije: nezavisnost, efikasnost i odgovornost"²⁰²:

„22. Načelo sudske nezavisnosti znači nezavisnost svakog pojedinog sudije u vršenju funkcija vođenja sudskog postupka. Pri donošenju odluka sudije treba da budu nezavisne i nepristrasne i sposobne da djeluju bez ikakvih ograničenja, neprimjerenog uticaja, pritisaka, prijetnji ili miješanja, neposrednog ili posrednog, od strane bilo kog organa, uključujući i organe unutar pravosuđa. Hijerarhijska organizacija pravosuđa ne bi trebalo da podriva individualnu nezavisnost.

23. Viši sudovi ne bi trebalo sudijama da daju uputstva o tome kakvu presudu treba da izreknu u pojedinim slučajevima, osim kod preliminaranih odluka ili prilikom odlučivanja o pravnim ljevovima u skladu sa zakonom.

Memorandum pojašnjenja paragraf 31.

Unutrašnja nezavisnost sprečava više sudove da daju instrukcije nižim sudovima o načinu na koji treba da odluče u pojedinačnom predmetu, osim kroz njihovu sudsku praksu i odluke u žalbenom postupku protiv odluka nižih sudova. Nesporno, na višim sudovima je da razvijaju pravo u državama članicama gdje pravni sistem to dozvoljava. Ovo nije sa namjerom miješanja u nadležnost žalbenih sudova da osiguraju pravnu konzistentnost i jasnoću postojeće sudske prakse. Štaviše, sud može biti vezan odlukom drugog suda, kao što je odluka o ustupanju predmeta, res iudicata ili odluka o prethodnom pitanju."

6.1.3. Mišljenje br. 1 (2001) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara Savjeta Evrope, povodom standarda koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmjjenjivosti sudija:

²⁰¹ Dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)005-e).

²⁰² Dostupno na: <https://rm.coe.int/16807096c1>.

“Nezavisnost u okviru pravosuđa

64. Osnovni argument je taj da sudija u vršenju svoje funkcije nije ničiji zaposleni; on ili ona su nosioci državne funkcije. On ili ona, dakle, služe i odgovorni su jedino pravu. Teza da sudija koji odlučuje u nekom slučaju ne djeluje ni po kakvom naređenju ili instrukciji treće strane unutar ili van pravosuđa predstavlja aksiom.

65. Preporuka br. R (49) 12, Princip I(2)(a)(i) propisuje da „sudijske odluke ne bi trebalo da podliježu bilo kakvoj reviziji izvan apelacionih procedura koje predviđa zakon“, a u Principu I(2)(a)(iv) se navodi da „sa izuzetkom odluka o amnestiji, pomilovanju ili slično, vlada ili administracija ne bi trebale da imaju mogućnost da donose bilo kakve odluke koje retroaktivno poništavaju sudske odluke. CCJE primjećuje da odgovori na upitnike ukazuju da se ovi principi generalno poštuju, i ne predlaže se nikakva izmjena.

66. CCJE primjećuje potencijalnu prijetnju nezavisnosti pravosuđa koja može proisteci iz unutrašnje sudske hijerarhije. CCJE priznaje da nezavisnost pravosuđa zavisi ne samo od neprimjerenog spoljnog uticaja, već i od nezavisnosti od neprimjerenog uticaja koji u nekim situacijama može proisteci iz ponašanja drugih sudija. „Sudije treba da uživaju neograničenu slobodu pri nepristrasnom odlučivanju u predmetima, prema sopstvenoj savjesti i svojoj interpretaciji činjenica, kao i u skladu sa važećim zakonskim pravilima“ (Preporuka R (94) 12, Principle I (2)(d)). Ovim se misli na sudije pojedinačno. Način na koji je to formulisano ne isključuje doktrine poput precedenta u zemljama anglosaksonskog prava (tj. obaveza sudije nižeg suda da slijedi prethodne odluke višeg suda o pitanju primjene materijalnog prava koje se direktno javlja u ovom kasnijem slučaju).“

6.1.4. Mišljenje br. 20 (2017) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara Savjeta Evrope *Uloga sudova u jedinstvenoj primjeni prava*²⁰³:

“IV Načini osiguravanja jedinstvene sudske prakse:

c. Uloga žalbenih sudova

26. Valja podsjetiti da su, ako pristup vrhovnim sudovima prestaje biti pitanje prava i postaje stvar izuzetka, žalbeni sudovi ti koji prerastaju u sudska tijela najvišeg stepena za većinu predmeta. Stoga im treba omogućiti izvršavanje uloge koju igraju u osiguranju kvaliteta pravosuđa, što uključuje i potrebu osiguravanja jedinstvene primjene prava. Ostvarivanje dosljednosti sudske prakse ponekad iziskuje dosta vremena, tako da su razdoblja suprotne sudske prakse dopustiva pod uslovom da se pritom ne naruši načelo pravne sigurnosti. Shodno tome, CCJE smatra kako se vrhovnom sudu ne može automatski nametati obveza postupanja čim se na nivou žalbenih sudova pojave nepodudarne odluke. U brojnim se slučajevima može očekivati kako bi se na nivou žalbenih sudova jedinstvena primjena zakona trebala ostvariti u dogleđno vrijeme. Žalbeni sudovi, stoga, igraju važnu ulogu u osiguranju jedinstvene primjene zakona.

V Odstupanja od sudske prakse

b. Obaveza davanja izričitog obrazloženja za odstupanje od ustaljene sudske prakse

32. CCJE je već zauzeo stanovište prema kojem je, iako su sudije generalno dužne da osiguraju dosljednu primjenu prava, od presudne važnosti da se, kada neki sud odluči da odstupa od pređašnje sudske prakse, isto jasno navede u njegovoj odluci. Iz obrazloženja treba izričito proizilaziti da je sudija znao kako je ustaljena sudska praksa u vezi s predmetnom stvari različita i potrebno je iscrpno objasniti zašto se ne bi trebalo držati prethodno zauzetog stanovišta. Tek je tada moguće utvrditi je li odstupanje bilo svjesno (je li sudija svjesno odstupio od sudske prakse u nastojanju da je u konačnom i promijeni) odnosno je li sud zanemario dotadašnju sudska praksu ili je jednostavno nije poznao. Jedino se tako može ostvariti i istinski razvoj prava. Nepridržavanje tih zahtjeva može se smatrati samovoljom, što bi predstavljalo povredu prava pojedinca na pravično suđenje.

e. Posljedice za sudije u slučaju nepridržavanja ustaljene sudske prakse

39. Poznavanje prava, uključujući sudska praksu, temeljna je karakteristika kompetentnosti i revnosti sudija. Međutim, sudiju koji postupa u dobroj vjeri, koji svjesno odstupa od ustaljene sudske prakse i za to daje obrazloženje ne bi se smjelo odvrćati od pokretanja promjene u sudskoj praksi. Takvo odstupanje od sudske prakse ne bi smjelo dovesti do izricanja disciplinskih mjera niti uticati na ocjenu rada tog sudije, nego bi ga trebalo shvatiti kao odraz nezavisnosti sudstva.”

7. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno. U postupku ocjene saglasnosti takvog propisa sa Ustavom i zakonom ispituje se da li ga je donio ovlašćeni organ, zatim da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara onim okvirima koje mu je odredio zakon.

7.1. Zakonom o sudovima, u tom smislu, uređeno je osnivanje, organizacija i nadležnost sudova, organizacija rada sudova i pravosudne uprave, kao i druga pitanja od značaja za uredno i blagovremeno funkcionisanje

203 Usvojeno 10. novembra 2017. godine, dostupno na: <https://rm.coe.int/ccje-opinion-no-20-croatian-/1680780338>.

sudova. Odredbom člana 28. stav 4. Zakona propisano je da se organizacija i način unutrašnjeg poslovanja u sudovima uređuje Sudskim poslovnikom koji donosi organ državne uprave nadležan za poslove pravosuđa (Ministarstvo), uz prethodno pribavljeno mišljenje Sudskog savjeta. Prema odredbama člana 40. stav 1. Zakona, sjednica sudija: 1) razmatra pitanja primjene zakona ako postoji razlika u shvatanjima između pojedinih vijeća ili sudija tog suda; 2) predlaže zauzimanje ili promjenu načelnog pravnog stava; 3) razmatra izvještaje o radu suda; 4) razmatra pitanja od značaja za sudsku praksu, stručno usavršavanje i organizaciju rada suda; 5) vrši i druge poslove propisane ovim zakonom. Odredbom člana 41. stav 2. Zakona propisano je da se u sudu može obrazovati odjeljenje sudske prakse, kao i druga odjeljenja prema potrebama specijalizacije za određene vrste poslova. Sudsko odjeljenje, prema odredbi člana 42. st. 1. i 4. Zakona, čine sudije i vijeća kojima su predmeti raspoređeni u skladu sa godišnjim rasporedom poslova u sudu i, pored ostalog, razmatra pravna pitanja iz svog djelokruga, zauzima pravne stavove o pitanjima iz svoje nadležnosti i vrši druge poslove propisane ovim zakonom.

7.1.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je Ministarstvo pravde Crne Gore, saglasno navedenom ovlaštenju iz odredbe člana 28. stav 4. Zakona, po prethodno pribavljenom mišljenju Sudskog savjeta, donijelo Sudski poslovnik, kojim je uređena organizacija i način unutrašnjeg poslovanja u sudovima. Odredbama člana 177. Sudskog poslovnika propisano je da, nakon donošenja odluke u vijeću drugostepenog suda, pisano izrađenu odluku predsjednik vijeća dostavlja odjeljenju sudske prakse i da, ako predsjednik odjeljenja ili odjeljenje sudske prakse ukaže da se u donesenoj odluci odstupilo od jedinstvene primjene propisa, predsjednik vijeća ponovo iznosi stvar na sjednicu vijeća i da se, ako vijeće ne promijeni odluku, predmet upućuje predsjedniku odjeljenja radi iznošenja na sjednici odjeljenja. Kada je ustanovljeno da se nije odstupilo od jedinstvene primjene propisa, pisano izrađena odluka se, prema osporenim odredbama člana 178. Sudskog poslovnika, dostavlja sudskoj pisarnici, radi prepisa i otpravljanja, a na pisano izrađenu odluku stavlja se dostavna naredba (D-na) za prepis (ako je potreban) i dostavljanje. Osporenim odredbom člana 188. stav 1. Sudskog poslovnika propisano je da se, ako dođe do podjele glasova na jednake djelove u sjednici sudskog odjeljenja ili do razlike u stavovima dva sudska odjeljenja na zajedničkoj sjednici, sporno pitanje iznosi na sjednici sudija. Prema osporenoj odredbi člana 188. stav 2. Sudskog poslovnika, sporno pitanje se iznosi na sjednici sudija i u slučaju kad sudija ili vijeće pri ponovnom odlučivanju ne postupi u skladu sa pravnim stavom sudskih odjeljenja.

8. Ustavni sud je u ovom predmetu imao u vidu i normativna rješenja u uporednim zakonodavstvima zemalja u regionu (Republike Srbije²⁰⁴, Hrvatske²⁰⁵ i Federacije Bosne i Hercegovine²⁰⁶), koja sadrže odredbe

204 Sudski poslovnik Republike Srbije objavljen u "Službenom glasniku RS", br. 110/2009., 70/2011., 19/2012., 89/2013., 96/2015., 104/2015., 113/2015., 39/2016., 56/2016., 77/2016., 16/2018. i 78/2018.:

„Član 197.

Dok sudska odluka ne bude otpremljena iz suda o stvari se može ponovo odlučivati, ali samo u istom sastavu vijeća.

Član 199.

Kad odjeljenje sudske prakse nema primjedbe, pismeno izrađena sudska odluka se predaje pisarnici radi prepisa i otpravljanja.

Ako odjeljenje sudske prakse smatra da je veće odstupilo od prakse suda i da treba ujednačiti sudsku praksu zbog postojanja različitih odluka, vratiće predmet veću sa pisanom obrazloženom primedbom i suprotnom odlukom, u roku od sedam dana od dana prijema predmeta u odjeljenje sudske prakse.

Ako odjeljenje sudske prakse smatra da zbog neujednačene prakse nižestepnih sudova treba obezbediti jedinstvenu primjenu propisa, dostavlja pisano obavještenje predsjedniku odjeljenja u čijoj je nadležnosti primjena propisa radi usvajanja odgovarajućeg pravnog shvatanja.

Član 200.

Ako odjeljenje sudske prakse pisanom obrazloženom primedbom ukaže da se u donijetoj odluci odstupilo od prakse suda, predsjednik vijeća ponovo iznosi predmet na sjednicu veća. Ako vijeće ne promijeni odluku, predmet se upućuje predsjedniku odjeljenja radi iznošenja na sjednici odjeljenja, odnosno sjednicu svih sudija.

Ako sjednica odjeljenja većinom glasova sudija odjeljenja, odnosno sjednica svih sudija većinom glasova sudija odluči da se u odluci odstupilo od prakse suda, vratiće predmet veću radi preispitivanja odluke.

205 Ako vijeće pri ponovnom odlučivanju ne postupi u skladu sa pravnim shvatanjem odjeljenja, sporno pitanje iznosi se na sjednicu svih sudija." Poslovnik Vrhovnog suda Republike Hrvatske, br. Su-V-22/2018-1, od 16. februara 2018. godine dostupan na linku <http://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/2018dok/Poslovnik-Vrhovnog-suda-RH-20180216.pdf>:

„Član 32.

Radi zauzimanja određenog pravnog shvatanja predsjednik odjeljenja sazvaće sjednicu odjeljenja:

1. ako u neotpremljenim odlukama postoje različita pravna shvatanja između pojedinih vijeća,
2. ako vijeće donese odluku u kojoj je izraženo pravno shvatanje koje je različito od pravnog shvatanja sjednice odjeljenja,
3. ako vijeće donese odluku u kojoj je izraženo pravno shvatanje koje je različito od pravnog shvatanja izraženog u ranije otpremljenoj odluci.

Član 33.

Predsjednik odjeljenja može sazvati sjednicu odjeljenja ako mu to predloži vijeće koje smatra da u predmetu u radu tog vijeća treba odstupiti:

- od pravnog shvatanja sjednice odjeljenja ili
- od pravnog shvatanja izraženog u ranije otpremljenoj odluci.

Član vijeća iz stava 1. ovog člana kojeg odredi predsjednik odjeljenja će, najmanje osam dana prije sjednice odjeljenja, pisano obrazložiti razloge zbog kojih vijeće smatra da je potrebno odstupiti od ranijeg pravnog shvatanja.

U slučajevima iz stavka 1. ovog člana odjeljenje može donijeti zaključak o primjenjivosti ranije zauzetog odnosno izraženog pravnog shvatanja na odluku vijeća koji ne obavezuje to vijeće.

Član 40.

Ako služba evidencije smatra da je donesena odluka ili dopis u suprotnosti s opštim shvatanjem donesenim na sjednici odjeljenja ili izraženim u kojoj ranijoj ili istovremenoj odluci ili odlukom nije odgovoreno na bitne navode sadržane u pravnom lijeku, obratiće se pisanim putem izvjestiocu, a on će o tome obavijestiti vijeće koje je donijelo odluku.

Ako se vijeće ne saglasi s primjedbom o tome će i o razlozima neprihvatanja obavijestiti službu evidencije pisanim putem. Služba evidencije će o tome izvjestiti predsjednika odjeljenja radi postupanja u smislu člana 32. i 33. ovog Poslovnika."

206 Pravilnik o unutrašnjem sudskom poslovanju Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta BiH ("Službeni glasnik BiH", broj 66/12., 44/14., 54/17., 60/17. i 30/18.):

Član 18.

(Sjednice sudskih odjeljenja)

o ujednačavanju sudske prakse:

8.1. Odredbama člana 197. i člana 200. stav 3. Sudskog poslovnika Republike Srbije propisano je *“da dok sudska odluka ne bude otpremljena iz suda o stvari se može ponovo odlučivati, ali samo u istom sastavu veća”* i *“ako veće pri ponovnom odlučivanju ne postupi u skladu sa pravnim shvatanjem odeljenja, sporno pitanje iznosi se na sednicu svih sudija”*.

8.1.1. Odredbama člana 33. Sudskog poslovnika Vrhovnog suda Republike Hrvatske propisano je da *„Predsjednik odjela može sazvati sjednicu odjela, ako mu to predloži vijeće, koje samtra da u predmetu u radu tog vijeća treba odstupati od: pravnog shvaćanja sjednice odjela ili od pravnog shvaćanja izraženog u ranije otpremljenoj odluci”* i u tom slučaju *“odjel može donijeti zaključak o primjenjivosti ranije zauzetog odnosno izraženog pravnog shvaćanja na odluku vijeća koji ne obavezuje to vijeće”*.

8.1.2. Odredbom člana 19. Pravilnika o unutrašnjem sudskom poslovanju Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta BiH²⁰⁷ propisano je da se *“pravna shvatanja sudskih odjeljenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine i Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine dostavljaju nižim sudovima i upućujućeg su karaktera”*. Tom odredbom je prije izmjena odredaba člana 19. Pravilnika bilo propisano da su: *“pravna shvatanja zauzeta na sjednicama odjeljenja viših sudskih instanci obavezujućeg karaktera za sva vijeća u sastavu odjeljenja”*.

9. Ustavni sud je utvrdio da su osporenim odredbom člana 188. stav 2. Sudskog poslovnika povrijeđeni Ustavni principi o vladavini prava i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

9.1. Princip vladavine prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka Crne Gore, ostvaruje se primjenom i zaštitom načela saglasnosti pravnih propisa. Ono podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. Pri tom se regularnost ne zahtijeva samo u formalno-pravnom, već i u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu. Propis mora biti jasan i precizan, u skladu sa posebnosću materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni propisa, odnosno uklanjanju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju.

9.1.1. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava, traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze, kako bi se prema njima mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze, niti predvidjeti posljedice svog ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme smatraju se sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, pa i prava na samostalan i nezavisan sud, jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo načelo pravne sigurnosti, kao dio načela vladavine prava.

9.2. Iz stavova Evropskog suda, izraženih u presudama *Sunday Times (No.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*²⁰⁸, *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*²⁰⁹ i *Huvig protiv Francuske*²¹⁰, proizilazi da zakon, kao i drugi propis, mora dovoljno jasno da ukaže na obim diskrecionih ovlašćenja nadležnih organa vlasti i na način na koji se ta prava ostvaruju. Po shvatanju Evropskog suda, zakon mora ukazati na obim diskrecionog prava povjerenog ovlašćenim organima i na dovoljno precizno formulisan način urediti korišćenje tog

(1) Sjednice sudskih odjeljenja na kojima se razmatraju pitanja značajna za rad odjeljenja održavaju se prema potrebi, a najmanje jednom u tri mjeseca.

(2) Sjednica sudskog odjeljenja obavezno će biti sazvana kad se utvrdi da o pitanjima pravilne primjene zakona ne postoji saglasnost između pojedinih sudija ili vijeća, radi razmatranja ovih pitanja i pokušaja njihovog usaglašavanja.

(3) Predsjednik i sekretar suda mogu učestvovati u radu sjednice sudskog odjeljenja.

(4) Predsjednik suda, kao i svaki sudija tog odjeljenja, može inicirati održavanje sjednice sudskog odjeljenja u vezi s pravilnom primjenom zakona i zauzimanjem pravnih shvatanja.

(5) Sudovi koji nemaju sudska odjeljenja, pitanja iz ovog člana razmatrat će na sjednici stručnog kolegija.

207 Odredbe člana 19., prije donošenja Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjem sudskom poslovanju („Službeni glasnik BiH, broj 54/17.) glasilе su

„Član 19.

(Pravna shvatanja sudskog odjeljenja)

(1) Pravna shvatanja zauzeta na sjednicama odjeljenja viših sudskih instanci su obavezujućeg karaktera za sva vijeća u sastavu odjeljenja.

(2) Pravna shvatanja iz stave 1. dostavljaju se nižim sudovima i ona su upućujućeg karaktera.”

208 Presuda, od 26. aprila 1979. godine, predstavka broj 6538/74., stav 49.

209 Presuda, od 2. avgusta 1984. godine, predstavka broj 8691/79., stav 68.

210 Presuda, od 24. aprila 1990. godine, predstavka broj 1110/84., stav 26.

diskrecionog prava, radi pružanja odgovarajuće zaštite od arbitrarnog odlučivanja. Adresat zakona i drugog propisa mora biti u stanju da predvidi, u stepenu koji je u datim okolnostima razuman, posljedice koje bi njegove radnje ili ponašanje mogle prouzrokovati. Svrha svakog zakona i drugog propisa, kojim se uređuje nadležnost i rad bilo kog državnog organa, u tom smislu, po shvatanju Evropskog suda, je određivanje njegovog djelokruga rada i granice njegovih ovlašćenja, postupak po kojem vrši poslove, kao i nadzor nad njegovim radom. Da bi propisi države ili pojedinačne mjere, u smislu Konvencije, bili "u skladu sa zakonom", moraju biti dostupni i predvidljivi, radi pružanja odgovarajuće zaštite građanima od arbitrarnog odlučivanja.

9.2.1. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da osporena odredba člana 188. stav 2. Sudskog poslovnika, kojom je bilo propisano da se, u slučaju kada sudija ili vijeće pri ponovnom odlučivanju ne postupi u skladu sa pravnim stavom sudskih odjeljenja, sporno pitanje iznosi na sjednicu sudija (svih sudija tog suda), ne zadovoljava zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava iz Ustava, odnosno zahtjeve Evropskog suda u pogledu kvaliteta pravne norme.

9.2.2. Naime, po nalaženju Ustavnog suda, osporena odredba člana 188. stav 2. Sudskog poslovnika, je u nomotehničkom i sadržinskom smislu neprecizna, jer nakon iznošenja spornog pitanja na sjednicu sudija, u slučaju kad sudija ili vijeće pri ponovnom odlučivanju ne postupi u skladu sa pravnim stavom sudskih odjeljenja, tom odredbom, kao ni drugim odredbama Sudskog poslovnika, nije propisan postupak odlučivanja sudije ili vijeća u konkretnom predmetu, odnosno nije jasno da li pravno shvatanje sjednice sudija obavezuje adresate Sudskog poslovnika – *sudiju, vijeće, predsjednika vijeća, odjeljenje sudske prakse, predsjednika odjeljenja, sjednicu odjeljenja* itd., čime se omogućava neprihvatljivo područje arbitrarnosti u postupku donošenja odluke u predmetu. Odredba koja dopušta neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta, po ocjeni Ustavnog suda, ne može se smatrati odredbom koja je zasnovana na načelu vladavine prava, niti odredbom kojom je ustanovljeno načelo pravne izvjesnosti i predvidljivosti u smislu navedenih stavova Evropskog suda. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da odredba člana 188. stav 2. Sudskog poslovnika, u vrijeme važenja, nije bila u saglasnosti s ustavnim principima o vladavini prava i saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

10. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 47/16 od 28. novembra 2019. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 6/20.

Odluka o visini mjesečne naknade za korišćenje pružnog pojasa i zemljišta koje pripada infrastrukturi i poslovnog prostora

Zakonom o željeznici Vlada Crne Gore je ovlašćena da svojim aktom utvrdi visinu i način plaćanja naknade „za postavljanje i korišćenje postavljenih optičkih kablova“. Međutim, nasuprot zakonskom ovlašćenju, Vlada je Odlukom propisala da će se navedena naknada utvrđivati na osnovu zaključenog sporazuma između pravnog lica koje postavlja optičke kablove i upravljača infrastrukture, čime je povrijedila ustavna načela vladavine prava i legaliteta (član 1 stav 2 i član 145 Ustava).

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba člana 2. tačka 14. stav 2. Odluke o visini mjesečne naknade za korišćenje pružnog pojasa i zemljišta koje pripada infrastrukturi i poslovnog prostora („Službeni list Crne Gore“, br. 47/14., 8/16. i 59/19.), koju je donijela Vlada Crne Gore i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 52/18, od 30. oktobra 2019. godine, po inicijativi Crnogorskog Telekom A.D. Podgorica, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 2. tačka 14. stav 2. Odluke, označene u izreci.

2. Donosilac akta, do dana donošenja ove odluke, nije dostavio odgovorna stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenou odredbom Odluke propisano je:

„Član 2. tačka 14. stav 2.

Naknada iz stava 1. alineja 3.²¹¹ ove tačke za pravna lica koja su prilikom postavljanja optičkih kablova izvršila ulaganja u infrastrukturu utvrdiće se na osnovu zaključenog sporazuma između pravnog lica i upravljača infrastrukture Željeznička infrastruktura Crne Gore AD Podgorica.“

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 2. tačka 14. stav 2. Odluke, utvrdio da u nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

„Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 16. tačka 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

211 „Mjesečna naknada za poslovni prostor u pružnom pojasu i zemljištu koje pripada infrastrukturi plaća se u zavisnosti od lokacije i stepena uređenosti poslovnog prostora u sljedećim iznosima: (...).
14. Postavljanje i korišćenje postavljenih elektro-energetskih, telekomunikacionih i optičkih kablova u pružnom pojasu i zemljištu koje pripada Željezničkoj infrastrukturi Crne Gore AD Podgorica:
- optičkih kablova 0,20 €/m.“ (Tačka 14. stav 1.alineja 3.).

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tač. 1. i 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom."

Zakona o željeznici ("Službeni list Crne Gore», broj 27/13.):

"Član 1.

Ovim zakonom uređuju se uslovi i način upravljanja željezničkom infrastrukturom i obavljanja prevoza u željezničkom saobraćaju.

Član 4.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

17) pružni pojas je prostor između željezničkih kolosjeka, kao i pored krajnjih kolosjeka, na odstojanju od najmanje osam metara, a ako željeznička pruga prolazi kroz naseljeno mjesto na odstojanju od najmanje šest metara, računajući od ose krajnjih kolosjeka;

23) upravljač infrastrukture je pravno lice koje upravlja infrastrukturom;

27) željezničko područje je prostor na kome se nalaze željeznička pruga, objekti, postrojenja i uređaji koji neposredno služe za vršenje željezničkog saobraćaja, prostor ispod mostova i vijadukata, kao i prostor iznad trase tunela.

Član 18. st. 2. i 3.

Pravna lica, odnosno druga lica koja se staraju o objektima ugrađenim i postavljenim na željezničkom području (cjevovodi, vodovodi, električne, telefonske, vazdušne linije, podzemni kablovi i druge slične instalacije i uređaji) ili namjeravaju da te objekte izgrade dužna su da usklade radove na tim objektima sa radovima na izgradnji, odnosno rekonstrukciji infrastrukture.

Međusobna prava i obaveze upravljača infrastrukture i lica iz stava 2. ovog člana, u vezi sa izvođenjem radova na modernizaciji, rekonstrukciji i izgradnji infrastrukture, kao i radova na objektima koji su već ugrađeni ili će se ugraditi na željezničkom području, uređuju se ugovorom.

Član 20. stav 2.

U pružnom pojasu mogu se postavljati kablovi, električni vodovi niskog napona za osvjetljavanje, telegrafске i telefonske vazdušne linije i vodovi, postrojenja, vodovodni, kanizacioni, cjevovodi i slični objekti i postrojenja na osnovu saglasnosti Organa uprave koja se izdaje na osnovu mišljenja upravljača infrastrukture.

Član 32. st. 1., 2., 3. i 6.

Za korišćenje infrastrukture, korisnik infrastrukture plaća naknadu za:

- pružni pojas;
- zemljište koje pripada infrastrukturi;
- poslovni prostor (otvoreni i zatvoreni).

Naknada iz stava 1. ovog člana plaća se mjesečno.

Za postavljanje i korišćenje postavljenih vodovodnih i kanizacionih cjevovoda, telefonskih, telekomunikacionih, električnih i drugih vodova, podzemnih kablova, drugih instalacija, antenskih i drugih uređaja, reklamnih panoa i objekata u komercijalne i druge svrhe u pružnom pojasu i zemljištu koje pripada infrastrukturi, vlasnik, odnosno korisnik tih objekata i instalacija plaća naknadu.

Visinu i način plaćanja naknade iz st. 1. i 3. ovog člana utvrđuje Vlada.

Sredstva ostvarena od naknada iz st. 1. i 3. ovog člana prihod su budžeta Crne Gore i koriste se za održavanje, upravljanje i regulisanje saobraćaja, rekonstrukciju i modernizaciju infrastrukture."

6. Načelo saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3). U području apstraktne kontrole ustavnosti, Ustavni sud je ovlašćen da ocjenjuje saglasnost zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, kao i saglasnost drugog propisa i opšteg akta s Ustavom i zakonom, i to predstavlja okvir njegovog djelovanja, u smislu odredaba člana 149. stav 1. tač. 1. i 2. Ustava.

6.1. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno. Pri uređivanju pravnih odnosa donosilac akta je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti.

6.1.1. Kako je u konkretnom slučaju predmet ustavnosudske ocjene propis koji je donijet radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donijet, a samim tim i sa Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donijet od strane ovlaštenog organa, odnosno lica, da li je donosilac imao zakonsko ovlaštenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

6.2. Zakonom o željeznici, koji je *lex specialis* u ovoj oblasti, utvrđeno je da se u pružnom pojasu mogu, na osnovu saglasnosti nadležnog organa, postavljati kablovi, električni vodovi niskog napona za osvijetljavanje, telegrafske i telefonske vazdušne linije i vodovi, postrojenja, vodovodni, kanalizacioni, cjevovodi i slični objekti i postrojenja (član 20. stav 2.) i da su pravna i druga lica, koja se staraju o objektima ugrađenim i postavljenim na željezničkom području dužna da usklađuju svoje radove na tim objektima sa radovima na izgradnji, odnosno rekonstrukciji infrastrukture a da se međusobna prava i obaveze upravljača infrastrukture i tih subjekata vezana za te odnose uređuju isključivo ugovorom (član 18. st. 2. i 3.). Prema odredbama člana 32. st. 1., 2., 3. i 6. Zakona za korišćenje infrastrukture i za postavljanje i korišćenje postavljenih vodovodnih i kanalizacionih cjevovoda, telefonskih i telekomunikacionih, električnih i drugih vodova, podzemnih kablova, drugih instalacija, antenskih i drugih uređaja, reklamnih panoa i objekata u komercijalne i druge svrhe u pružnom pojasu i zemljištu koje pripada infrastrukturi, vlasnik, odnosno korisnik tih objekata i instalacija plaća naknadu u visini i na način koji utvrđuje Vlada. Saglasno tom ovlaštenju, Vlada Crne Gore je Odlukom o visini mjesečne naknade za korišćenje pružnog pojasa i zemljišta koje pripada infrastrukturi i poslovnog prostora utvrdila iznose mjesečnih naknada za korišćenje pružnog pojasa i zemljišta, kao i poslovnih prostora koji pripadaju željezničkoj infrastrukturi. Odredbom člana 2. tačka 14. stav 1. alineja 3. Odluke utvrđen je mjesečni iznos naknade za postavljanje i korišćenje postavljenih optičkih kablova u pružnom pojasu i zemljištu koje pripada infrastrukturi i visina mjesečne naknade (...), a osporenom odredbom stava 2. istog člana propisano da će se naknada iz stava 1. alineja 3. ove tačke, za pravna lica koja su prilikom postavljanja optičkih kablova izvršila ulaganja u infrastrukturu, utvrditi na osnovu zaključenog sporazuma između pravnog lica i upravljača infrastrukture - Željeznička infrastruktura Crne Gore AD Podgorica.

7. Osporenom odredbom člana 2. tačka 14. stav 2. Odluke Vlada Crne Gore je prekoračila svoja ovlaštenja, iz odredbe člana 32. stav 6. Zakona o željeznici.

7.1. Naime, odredbom člana 32. stav 6. Zakona propisano je da je Vlada ovlašćena samo da utvrđuje visinu i način plaćanja naknade iz st. 1. i 3. tog člana (*za korišćenje infrastrukture - pružni pojas, zemljište koje pripada infrastrukturi, poslovni prostor - otvoreni i zatvoreni, koju mjesečno plaća korisnik infrastrukture i da za postavljanje i korišćenje postavljenih vodovodnih i kanalizacionih cjevovoda, telefonskih, telekomunikacionih, električnih i drugih vodova, podzemnih kablova, drugih instalacija, antenskih i drugih uređaja, reklamnih panoa i objekata u komercijalne i druge svrhe u pružnom pojasu i zemljištu koje pripada infrastrukturi, vlasnik, odnosno korisnik tih objekata i instalacija plaća naknadu*). Međutim, osporenom odredbom člana 2. tačka 14. stav 2. Odluke, Vlada je propisala da će se naknada iz stava 1. alineja 3. ove tačke (*za postavljanje i korišćenje postavljenih optičkih kablova*), za pravna lica koja su prilikom postavljanja optičkih kablova izvršila ulaganja u infrastrukturu, utvrditi na osnovu zaključenog sporazuma između pravnog lica i upravljača infrastrukture - Željeznička infrastruktura Crne Gore AD Podgorica, čime je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračila svoje ovlaštenje za uređivanje ovog pitanja. Naime, iz odredbe člana 32. stav 6. Zakona, za Vladu Crne Gore, po nalaženju Ustavnog suda, ne proizilazi ovlaštenje da, osim visine i načina plaćanja naknade (*za korišćenje infrastrukture i za postavljanje i korišćenje postavljenih vodovodnih i kanalizacionih cjevovoda, telefonskih, telekomunikacionih, električnih i drugih vodova, podzemnih kablova, drugih instalacija, antenskih i drugih uređaja, reklamnih panoa i objekata u komercijalne i druge svrhe u pružnom pojasu i zemljištu koje pripada infrastrukturi*), propiše da će se naknada za pravna lica koja su prilikom postavljanja optičkih kablova izvršila ulaganja u infrastrukturu utvrditi na osnovu zaključenog sporazuma između tog pravnog lica i upravljača infrastrukture - Željeznička infrastruktura Crne Gore AD Podgorica. Na taj način Vlada Crne Gore je, po ocjeni Ustavnog suda, bez pravnog osnova sadržanog u zakonu uredila pravne odnose za koje nije ovlašćena i koji su zakonska materija, čime je povrijedila načelo saglasnosti pravnih propisa, kako u pogledu formalne (koje nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim aktom), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta).

8. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da su osporenom odredbom člana 2. tačka 14. stav 2. Odluke povrijeđeni ustavni principi o vladavini prava i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

8.1. Princip vladavine prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka Crne Gore, ostvaruje se primjenom i zaštitom načela saglasnosti pravnih propisa, koje podrazumijeva da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis sa Ustavom i zakonom. Pri tom se regularnost ne zahtijeva samo u formalno-pravnom, već i u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu. Propis mora biti jasan i precizan i u skladu sa posebnosti materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni propisa, odnosno uklanjanju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju.

8.1.1. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava, traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti, niti predvidjeti posljedice svog ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme smatraju se sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, pa i u oblasti utvrđivanja materijalnih obaveza za fizička i pravna lica, jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo pravnu sigurnost kao dio načela vladavine prava.

8.2. Iz stavova Evropskog suda izraženih u presudama *Sunday Times (No. 1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*²¹², *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*²¹³ i *Huvig protiv Francuske*²¹⁴, proizilazi da zakon, kao i drugi propis, mora dovoljno jasno da ukaže na obim diskrecionih ovlašćenja nadležnih organa vlasti i na način na koji se ta prava ostvaruju. Po shvatanju Evropskog suda, zakon i drugi propis mora ukazati na obim diskrecionog prava povjerenog ovlašćenim organima i na dovoljno precizno formulisani način urediti korišćenje tog diskrecionog prava, radi pružanja odgovarajuće zaštite od arbitrarnog odlučivanja. Adresat zakona i drugog propisa mora biti u stanju da predvidi, u stepenu koji je u datim okolnostima razuman, posljedice koje bi njegove radnje ili ponašanje mogle prouzrokovati. Svrha svakog zakona i drugog propisa kojim se uređuje nadležnost i rad bilo kog državnog organa, u tom smislu, po shvatanju Evropskog suda, je određivanje njegovog djelokruga rada i granice njegovih ovlašćenja, postupak po kojem vrši poslove, kao i nadzor nad njegovim radom. Da bi propisi države ili pojedinačne mjere, u smislu Konvencije, bili "u skladu sa zakonom" moraju biti dostupni i predvidljivi, radi pružanja odgovarajuće zaštite građanima od arbitrarnog odlučivanja.

8.2.1. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da osporena odredba člana 2. tačka 14. stav 2. Odluke, kojom je propisano da će se: "*naknada (...) za pravna lica koja su prilikom postavljanja optičkih kablova izvršila ulaganja u infrastrukturu utvrditi na osnovu zaključenog sporazuma između pravnog lica i upravljača infrastrukture Željeznička infrastruktura Crne Gore AD Podgorica*", ne zadovaljava zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava iz Ustava, odnosno zahtjeve Evropskog suda u pogledu kvaliteta pravne norme. Naime, po nalaženju Ustavnog suda, osporena odredba člana 2. tačka 14. stav 2. Odluke je u nomotehničkom i sadržinskom smislu neprecizna, jer nije jasno na osnovu kojih kriterijuma i na koji način će se utvrditi naknada za pravna lica koja su prilikom postavljanja optičkih kablova izvršila ulaganja u infrastrukturu, čime se omogućava neprihvatljivo područje arbitrarnosti u postupku njene primjene. Odredba koja dopušta neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta, po ocjeni Ustavnog suda, ne može se smatrati odredbom koja je zasnovana na načelu vladavine prava, niti odredbom kojom je ustanovljeno načelo pravne izvjesnosti i predvidljivosti u smislu navedenih stavova Evropskog suda. S obzirom na to da se podzakonski propis mora kretati u granicama koje mu sadržinski odredi viši pravni akt i da ne može sadržati odredbe kojima se uređuju prava i obaveze za pravna i druga lica, za koje u zakonu nema osnova, Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe člana 2. tačka 14. stav 2. Odluke nijesu u saglasnosti s ustavnim principima o vladavini prava i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

9. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

III. Odluka o prestanku važenja odredbe člana 2. tačka 14. stav 2. Odluke o visini mjesečne naknade za korišćenje pružnog pojasa i zemljišta koje pripada infrastrukturi i poslovnog prostora i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 52/18 od 27. februara 2020. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 44/20.

212 Presuda, od 26. aprila 1979. godine, predstavka broj 6538/74., stav 49.

213 Presuda, od 2. avgusta 1984. godine, predstavka broj 8691/79., stav 68.

214 Presuda, od 24. aprila 1990. godine, predstavka broj 1110/84., stav 26.

Uredba o zvanjima, uslovima za sticanje zvanja i oznakama zvanja službenika obezbjeđenja u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija

S obzirom na to da je rok za usklađivanje propisa sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti istekao, a Uredba čija je odredba osporena nije usaglašena u roku određenom tim zakonom, ta odredba, u vrijeme važenja, nije bila u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UTVRĐUJE SE da Uredba o zvanjima, uslovima za sticanje zvanja i oznakama zvanja službenika obezbjeđenja u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija („Službeni list Crne Gore«, broj 62/16.), koji je donijela Vlada Crne Gore, na sjednici od 1. septembra 2016. godine, u vrijeme važenja, nije bila u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“.

Obrazloženje

11. Ustavni sud je, na sjednici od 26. decembra 2019. godine, Rješenjem U-II br. 59/18, od 26. decembra 2019. godine, povodom inicijative Milana Radovića, iz Podgorice, za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 12. Uredbe, označene u izreci pokrenuo postupak za ocjenu njene ustavnosti i zakonitosti, u cjelini.

2. Vlada Crne Gore nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim odredbom Uredbe bilo je propisano:

„Član 12.

Zavisno od nivoa kvalifikacije obrazovanja, složenosti poslova, odgovornosti i drugih elemenata bitnih za vrednovanje određenog posla, zvanja službenika obezbjeđenja raspoređuju se u sljedeće grupe poslova i izražavaju koeficijentima:

Grupa	Zvanja	Koeficijent
Grupa poslova I		
1	Glavni zatvorski inspektor	9,88
Grupa poslova II		
1	Zapovjednik zatvorske policije	9,62
Grupa poslova III		
1	Stariji nadzornik zatvorske policije I klase	7,15
2	Stariji nadzornik zatvorske policije	6,63
3	Nadzornik zatvorske policije	6,24
Grupa poslova IV		
1	Stariji zatvorski policajac I klase	6,12
2	Stariji zatvorski policajac	5,68
3	Zatvorski policajac	5,22

4. S obzirom na to da je Uredba prestala da važi, danom stupanja na snagu nove Uredbe o uniformi, oznakama zvanja, naoružanju, vozilima i posebnoj opremi službenika obezbjeđenja u Upravi za izvršenje

krivičnih sankcija²¹⁵, tj. 25. marta 2020. godine, odnosno nakon pokretanja postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred ovim sudom, Ustavni sud je njenu ustavnost i zakonitost, cijenio u vrijeme važenja, saglasno odredbi člana 149. stav 2. Ustava, jer nijesu otklonjene posljedice njene primjene.

5. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine Uredbe, utvrdio da, u vrijeme važenja, nije bila u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

6. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE

Država

Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Podjela vlasti

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

3. VLADA CRNE GORE

Nadležnost

Član 100. tač. 3. i 10.

Vlada:

3) donosi uredbe, odluke i druge akte za izvršavanje zakona;

10) vrši i druge poslove utvrđene Ustavom ili zakonom.

DIO PETI

USTAVNOST I ZAKONITOST

Saglasnost pravnih propisa

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

DIO ŠESTI

USTAVNI SUD CRNE GORE

Nadležnost

Član 149. stav 1. tačka 2. i stav 2.

Ustavni sud odlučuje:

2.) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom;

Ako je u toku postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propis prestao da važi, a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene, Ustavni sud utvrđuje da li je taj propis bio saglasan sa Ustavom, odnosno sa zakonom za vrijeme njegovog važenja.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 11/15.):

III. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM I PRAVNO DEJSTVO NJEGOVIH ODLUKA

1. Zajedničke odredbe

Član 48. tačka 2.

Ustavni sud odlukom:

2) utvrđuje da drugi propis, odnosno pojedine njegove odredbe nijesu u saglasnosti sa Ustavom i zakonom, odnosno u vrijeme važenja nijesu bili u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.”

Zakona o državnim službenicima i namještenicima («Službeni list Crne Gore», br. 2/18. i 34/19.):

“II. KATEGORIZACIJA RADNIH MJESTA I ZVANJA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

1. Kategorizacija radnih mjesta

3. Zvanja

Sticanje zvanja

Član 32.

Državni službenik, odnosno namještenik vrši poslove u određenom zvanju.

Državni službenik, odnosno namještenik zvanje stiče zasnivanjem radnog odnosa, raspoređivanjem, postavljenjem, odnosno imenovanjem.

Zvanje državnog službenika, odnosno namještenika može sadržati i bliži naziv radnog mjesta.

Član 33.

Zakonom ili drugim propisom u skladu sa zakonom mogu se utvrditi i posebna zvanja državnih službenika u sudu

²¹⁵ “Službeni list Crne Gore”, broj 17/20.

i državnom tužilaštvu, organima koji vrše poslove diplomatije, policije, bezbjednosti, odbrane, obezbjeđenja pritvorenih i osuđenih lica i druge poslove u izvršenju pritvora, kazni zatvora i mjera bezbjednosti, carinske poslove i druge poslove sa posebnim ovlaštenjima i obavezama.

Propisom o osnivanju službe ili stalnog radnog tijela mogu se utvrditi i druga zvanja kad je to zbog prirode poslova neophodno."

Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti («Službeni list Crne Gore», br. 36/15. i 18/19.):

"V. SLUŽBENICI OBEZBJEĐENJA I DRUGI ZAPOSLENI U UPRAVI

2. Zvanja, oprema i službena legitimacija

Zvanja

Član 173.

Poslove obezbjeđenja pritvorenih i osuđenih lica vrše službenici obezbjeđenja u sljedećim zvanjima:

- 1) glavni zatvorski inspektor,
- 2) zapovjednik zatvorske policije,
- 3) savjetnik za bezbjednost,
- 4) stariji nadzornik zatvorske policije I klase,
- 5) stariji nadzornik zatvorske policije,
- 6) nadzornik zatvorske policije,
- 7) saradnik za bezbjednost,
- 8) stariji zatvorski policajac I klase,
- 9) stariji zatvorski policajac,
- 10) zatvorski policajac.
- 11) zatvorski policajac - vozač.

Poslove tretmana i reintegracije zatvorenika vrše službenici u sljedećim zvanjima:

- 1) zatvorski načelnik za tretman,
- 2) koordinator za tretman zatvorenika,
- 3) samostalni službenik za tretman zatvorenika,
- 4) viši službenik za tretman zatvorenika,
- 5) savjetnik za tretman zatvorenika,
- 6) referent za tretman zatvorenika.

Poslove stručne obuke i rada zatvorenika vrše službenici u sljedećim zvanjima:

- 1) zatvorski načelnik za rad,
- 2) zatvorski samostalni rukovodilac za rad,
- 3) zatvorski viši rukovodilac za rad,
- 4) zatvorski instruktor za rad I,
- 5) zatvorski instruktor za rad II.

Poslove zdravstvene zaštite pritvorenih i osuđenih lica vrše službenici u sljedećim zvanjima:

- 1) zatvorski načelnik za zdravstvenu zaštitu,
- 2) zatvorski ljekar specijalista,
- 3) zatvorski ljekar,
- 4) zatvorski glavni medicinski tehničar,
- 5) zatvorski viši medicinski tehničar,
- 6) zatvorski medicinski tehničar.

Poslove stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika Uprave vrše službenici u sljedećim zvanjima:

- 1) zatvorski načelnik za obuku službenika,
- 2) zatvorski predavač I,
- 3) zatvorski predavač II.

Uslove za sticanje zvanja iz st. 1. do 4. ovog člana i nivo zvanja propisuje Vlada Crne Gore.

VIII. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Rok za usklađivanje podzakonskih akata

Član 198.a

Podzakonski akti donijeti na osnovu Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti ("Službeni list CG", broj 36/15) uskladiće se sa ovim zakonom u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona."

Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", br. 16/16., 83/16., 21/17., 42/17., 12/18., 42/18. i 34/19.):

"I. OSNOVNE ODREDBE

Zaposleni u javnom sektoru

Član 2. stav 1. tačka 8.

Zaposleni u javnom sektoru, u smislu ovog zakona, je:

- 8) policijski službenik.

Raspoređivanje u grupe poslova

Član 22. stav 4.

Kada se drugim propisom utvrđuju zvanja koja nijesu raspoređena u grupe poslova iz stava 1 ovog člana, tim propisom izvršiće se njihovo raspoređivanje u grupe poslova, zavisno od nivoa kvalifikacije obrazovanja u skladu sa ovim zakonom i propisima o državnim službenicima i namještenicima, uz prethodno pribavljenu saglasnost Ministarstva.

Posebne grupe poslova

Član 24. stav 4.

Grupe poslova i koeficijenti za zarade zaposlenih iz člana 2. stav 1. tačka 8. ovog zakona, zavisno od nivoa kvalifikacije obrazovanja, složenosti poslova, odgovornosti ili drugih elemenata bitnih za vrednovanje određenog posla, utvrđuju se propisom Vlade, po prethodno pribavljenom mišljenju Ministarstva.”

7. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

7.1. U postupku ispitivanja procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje, Ustavni sud je, uvidom u dostavljenu dokumentaciju i „Službeni list Crne Gore“, utvrdio sljedeće činjenice:

- da je Vlada Crne Gore, na sjednici od 1. septembra 2016. godine, na osnovu odredbe člana 173. stav 2. Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti²¹⁶ i člana 22. stav 4. Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru²¹⁷ donijela Uredbu o zvanjima, uslovima za sticanje zvanja i oznakama zvanja službenika obezbjeđenja u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija²¹⁸.

- da je Skupština Crne Gore na drugoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2019. godini, dana 6. marta 2019. godine, donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti (»Službeni list Crne Gore«, broj 18/19.), koji je stupio na snagu 30. marta 2019. godine. Odredbom člana 35. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona, izmijenjene su odredbe člana 173. Zakona i na taj način prestale da važe;

- da je Ustavni sud, na sjednici od 26. decembra 2019. godine donio Rješenje o pokretanju postupka Uredbe označene u izreci ove odluke, u cjelini;

- da je Vlada Crne Gore, na sjednici od 30. januara 2020. godine, donijela Uredbu o uslovima za sticanje zvanja i nivoima zvanja službenika Uprave za izvršenje krivičnih sankcija²¹⁹, koja je objavljena 6. marta 2020. godine i stupila na snagu 14. marta 2020. godine. Odredbom člana 41. Uredbe propisano je da danom stupanja na snagu ove uredbe prestaju da važe odredbe Uredbe o zvanjima, uslovima za sticanje zvanja i oznakama zvanja službenika obezbjeđenja u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija²²⁰ koje se odnose na zvanja, uslove za sticanje zvanja, raspoređivanje u grupe poslova i koeficijente za zarade službenika za poslove obezbjeđenja pritvorenih i osuđenih lica i

- da je Vlada Crne Gore, na sjednici od 20. februara 2020. godine, donijela Uredbu o uniformi, oznakama zvanja, naoružanju, vozilima i posebnoj opremi službenika obezbjeđenja u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija²²¹, koja je objavljena 17. marta 2020. godine i stupila na snagu 25. marta 2020. godine. Odredbom člana 26. te uredbe propisano je da danom njenog stupanja na snagu prestaje da važi Uredba, za koju je Ustavni sud pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.

²¹⁶ "Službeni list Crne Gore", broj 36/15.

²¹⁷ "Službeni list Crne Gore", broj 16/16.

²¹⁸ "Službeni list Crne Gore", broj 62/16.

²¹⁹ "Službeni list Crne Gore", broj 11/20.

²²⁰ "Službeni list Crne Gore", broj 62/16.

²²¹ "Službeni list Crne Gore", broj 17/20.

7.1.1. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog lica, da li je imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

7.1.1.1. U konkretnom slučaju Ustavni sud je utvrdio da je Uredbu, čija je odredba člana 12. osporena, donijela Vlada Crne Gore, s pozivom na pravni osnov koji je bio sadržan u odredbi člana 173. stav 2. Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, kojom je bilo propisano da *zvanja, oznake zvanja, kao i uslove za sticanje zvanja službenika obezbjeđenja, propisuje Vlada Crne Gore*. Zakonom o izmjenama i dopunama tog zakona, odredba člana 173. stav 2. Zakona izmijenjena je i na taj način prestala da važi danom njegovog stupanja na snagu, tj. 30. marta 2019. godine. Odredbom člana 35. stav 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona utvrđeno je da Vlada Crne Gore propisuje uslove za sticanje zvanja iz st. 1. do 4. ovog člana i nivoa zvanja (*službenika koji vrše poslove obezbjeđenja pritvorenih i osuđenih lica, poslove tretmana i reintegracije zatvorenika, poslove stručne obuke i rada zatvorenika i poslove zdravstvene zaštite pritvorenih i osuđenih lica*), a odredbom člana 50. (član 198.a) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona, da će se podzakonski akti donijeti na osnovu Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti²²² uskladiti sa ovim zakonom u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

7.1.1.2. Iz navedenih odredaba Zakona, po nalaženju Ustavnog suda, proizilazi da su normativna ovlašćenja Vlade, prije izmjene odredbe člana 173. stav 2. Zakona, bila utvrđena na način da je Vlada bila ovlašćena da utvrdi „*zvanja, oznake zvanja, kao i uslove za sticanje zvanja*“, dok je, saglasno važećoj odredbi člana 173. stav 2. Zakona, Vlada ovlašćena da propiše „*uslove za sticanje zvanja iz st. 1. do 4. ovog člana i nivoa zvanja (službenika koji vrše poslove obezbjeđenja pritvorenih i osuđenih lica, poslove tretmana i reintegracije zatvorenika, poslove stručne obuke i rada zatvorenika i poslove zdravstvene zaštite pritvorenih i osuđenih lica)*“. Kako je rok za usklađivanje propisa, kojim se uređuju uslovi za sticanje i nivoi zvanja, sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona istekao 30. septembra 2019. godine, a Uredba, čija je odredba člana 12. osporena, nije usaglašena u roku određenom tim zakonom, Ustavni sud je utvrdio da, u vrijeme važenja, nije bila u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

8. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o objavljivanju ove Odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 59/18 od 30. juna 2020. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 94/20.

Pravilnik o korišćenju i naknadama za korišćenje putnog pojasa i drugog zemljišta koje pripada državnom putu

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva je povrijedilo načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava, jer je svojim aktom (Pravilnikom) uredilo pitanje utvrđivanja visine naknade za državne puteve, za čije uređivanje je nadležna Vlada.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE Pravilnik o korišćenju i naknadama za korišćenje putnog pojasa i drugog zemljišta koje pripada državnom putu ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 73/04. i "Službeni list Crne Gore", broj 53/12.) i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore" i na način na koji je objavljen Pravilnik.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 20/20, od 30. juna 2020. godine, po inicijativi Crnogorskog Telekom A.D. Podgorica, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika, označenog u izreci.

2. Ministarstvo saobraćaja i pomorstva nije dostavilo odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim odredbama člana 14. Pravilnika propisano je:

"Član 14.

Naknada za postavljanje i ugradnju elektronskih, telefonskih, antenskih uređaja i opreme i sl. na državnim putevima utvrđuje se u iznosu od 3000 € po uređaju.

Godišnja naknada za postavljanje uređaja iz stava 1. ovog člana iznosi 1000 €."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine Pravilnika, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njegovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

"DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE

Država

Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Podjela vlasti

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

DIO PETI
USTAVNOST I ZAKONITOST
Saglasnost pravnih propisa

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

DIO ŠESTI
USTAVNI SUD CRNE GORE
Nadležnost
Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom."

Zakona o putevima ("Službeni list Crne Gore", broj 82/20.):

"IV. FINANSIRANJE PUTEVA
Naknade za korišćenje javnog puta
Član 20.

Za korišćenje javnih puteva plaćaju se naknade, i to:

- 1) godišnja naknada pri registraciji drumskih motornih vozila, traktora, priključnih vozila i drugih drumskih vozila na motorni pogon;
- 2) posebna godišnja naknada za drumska motorna vozila i njihova priključna vozila u svrhu obezbjeđenja nesmetanog odvijanja saobraćaja i pružanja informativnih usluga korisnicima puta;
- 3) naknada za vanredni prevoz;
- 4) naknada za upotrebu javnog puta, njegovog dijela ili putnog objekta (putarina ili korisnička naknada);
- 5) godišnja naknada za zakup putnog zemljišta;
- 6) godišnja naknada za zakup drugog zemljišta koje pripada javnom putu;
- 7) naknada za postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih vodova, elektronskih komunikacionih vodova, gasovoda i naftovoda na javnom putu i druge sa njima povezane infrastrukture (trafostanice, bazne stanice, antenski stubovi, pumpne stanice i drugo);
- 8) godišnja naknada za cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne vodove, elektronsko komunikacione vodove, gasovode i naftovode ugrađene na javnom putu i druge sa njima povezane infrastrukture (trafostanice, bazne stanice, antenski stubovi, pumpne stanice i drugo);
- 9) godišnja naknada za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa javnog puta, zavisno od vrste, kategorije i površine objekta.

Visinu, način i uslove plaćanja naknada za javne puteve iz stava 1. tač. 1. i 2. ovog člana utvrđuje Vlada.

Visinu, način i uslove plaćanja naknada za državne puteve iz stava 1. tačka 3. i tač. 5. do 9. ovog člana utvrđuje Vlada.

Visinu i način plaćanja naknade za državne puteve iz stava 1. tačka 4. ovog člana utvrđuje Vlada u skladu sa članom 22. ovog zakona.

Sredstva od naknada iz stava 1. tač. 2. i 3. i tač. 5. do 9. ovog člana za državne puteve prihod su Budžeta Crne Gore i koriste se za održavanje i zaštitu državnih puteva.

Sredstva od naknada iz stava 1. tačka 4. ovog člana za državne puteve prihod su Budžeta Crne Gore, a ako putem upravlja privredno društvo, prihod su tog privrednog društva.

Visinu, način i uslove plaćanja naknade za opštinske puteve iz stava 1. tač. 3. do 9. ovog člana i djelove državnih puteva koji prolaze kroz naselje utvrđuje jedinica lokalne samouprave, uz prethodnu saglasnost Vlade.

Visina naknada za opštinske puteve iz stava 1. tač. 3. do 9. ovog člana ne može biti veća od naknade za državne puteve.

Sredstva od naknade iz stava 1. tač. 1., 3. i tač. 5. do 9. ovog člana za opštinske puteve prihod su jedinica lokalne samouprave.

Sredstva od naknada iz st. 7. i 9. ovog člana koriste se za održavanje i zaštitu opštinskih puteva.

Sredstva od posebne naknade iz stava 1. tačka 2. ovog člana su namjenska sredstva i koriste se u svrhu pružanja tehničke pomoći motorizovanim učesnicima u saobraćaju na javnim putevima, obezbjeđenja nesmetanog odvijanja saobraćaja i pružanja informativnih usluga korisnicima puta.

Visina naknade iz stava 1. tač. 1., 2., 3. i 4. ovog člana ne smije da diskriminiše učesnike u saobraćaju.

Godišnja naknada iz stava 1. tač. 1. i 2. ovog člana ne plaća se za jedno putničko vozilo koje je u svojini, odnosno koje se koristi na osnovu ugovora o lizingu, a koje je obilježeno znakom pristupačnosti.

IX. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Rok za donošenje propisa

Član 114.

Podzakonski akti za sprovođenje ovog zakona donijeće se u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Propisi iz člana 8. stav 6. i člana 20. stav 7. ovog zakona donijeće se u roku od tri mjeseca od dana donošenja propisa iz stava 1. ovog člana.

Do donošenja propisa iz st. 1. i 2. ovog člana primjenjivaće se propisi donijeti na osnovu Zakona o putevima ("Službeni list RCG", broj 42/04. i "Službeni list CG", br. 54/09., 36/11. i 92/17).

Prestanak važenja

Član 119.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o putevima ("Službeni list RCG", broj 42/04. i "Službeni list CG", br. 54/09., 36/11. i 92/17.)."

6. Načelo saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). U području apstraktne kontrole ustavnosti, Ustavni sud je ovlašten da ocjenjuje saglasnost zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, kao i saglasnost drugog propisa i opšteg akta s Ustavom i zakonom i to predstavlja okvir njegovog djelovanja, u smislu odredaba člana 149. stav 1. tač. 1. i 2. Ustava.

6.1. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno. Pri uređivanju pravnih odnosa, donosilac akta je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti.

6.1.1. Ustavni sud je u ovom postupku utvrdio sljedeće činjenice:

- da je Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, s pozivom na pravni osnov sadržan u odredbi člana 22. stav 3. Zakona o putevima²²³, donijelo Pravilnik o korišćenju i naknadama za korišćenje putnog pojasa i drugog zemljišta koje pripada državnom putu. Odredbom člana 22. stav 3. tog zakona bilo je propisano da visinu naknada za državne puteve iz stava 1. tač. 3. i 4. i tač. 6. do 12. tog člana, utvrđuje ministarstvo nadležno za poslove saobraćaja;

- da je Skupština Crne Gore, na desetoj sjednici Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2017. godini, dana 29. decembra 2017. godine, donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o putevima²²⁴, koji je stupio na snagu 7. januara 2018. godine. Saglasno odredbi člana 4. stav 2. tog zakona, izmijenjena je odredba člana 22. stav 3. Zakona o putevima, na način što je propisano da visinu, uslove i način plaćanja naknada za državne puteve, iz člana 22. stav 1. tač. 3. i 4. i tač. 6. do 12. tog zakona, utvrđuje Vlada Crne Gore i

- da je Skupština Crne Gore, na osmoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2020. godini, dana 30. jula 2020. godine, donijela Zakona o putevima²²⁵, koji je stupio na snagu 14. avgusta 2020. godine. Odredbama čl. 114. i 119. tog zakona, propisano je da danom njegovog stupanja na snagu prestaje da važi Zakon o putevima²²⁶, da će se podzakonski akti za sprovođenje Zakona donijeti u roku od godinu dana od njegovog stupanja na snagu i da će se do donošenja propisa za sprovođenje Zakona, primjenjivati propisi donijeti na osnovu ranijeg Zakona o putevima.

7. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji je donijet radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog organa, odnosno lica, da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis, po svom sadržaju, okvirima koje mu je odredio zakon.

7.1. Zakonom o putevima²²⁷ uređen je pravni položaj javnih i nekategorisanih puteva, način upravljanja, finansiranja i izgradnje javnih puteva, održavanje, zaštita, nadzor i druga pitanja od značaja za puteve (član 1.) Pod putem, u smislu Zakona, podrazumijeva se površina namijenjena za obavljanje saobraćaja u skladu sa zakonom i put može biti javni i nekategorisani (član 2.). Državni put je javni put, namijenjen saobraćajnom povezivanju regija i značajnih naselja u državi sa putevima susjednih država i mrežom evropskih puteva (član 4. tačka 1. Zakona). Prema odredbi člana 5. stav 1. Zakona, državni put, sa pripadajućim objektima i zemljištem na kojem je izgrađen unutar putnog pojasa, u državnoj je svojini. Odredbama člana 6. st. 1. i 2. Zakona propisano je da je javni put saobraćajna površina za obavljanje drumskog saobraćaja i da se na javnim

²²³ „Službeni list Republike Crne Gore“, broj 42/04. i „Službeni list Crne Gore“, br. 54/09. i 36/11.

²²⁴ „Službeni list Crne Gore“, broj 92/17.

²²⁵ „Službeni list Crne Gore“, broj 82/20.

²²⁶ „Službeni list Republike Crne Gore“, broj 42/04. i „Službeni list Crne Gore“, br. 54/09., 36/11. i 92/17.

²²⁷ „Službeni list Crne Gore“, broj 82/20.

putevima može sticati pravo službenosti, radi postavljanja komunalnih, vodovodnih, energetskih objekata i objekata elektronskih komunikacija i povezane opreme i sličnih objekata i opreme od javnog interesa, ako se ne ugrožava stabilnost puta, bezbjednost i režim saobraćaja na javnim putevima, u skladu sa Zakonom. Javni putevi u zavisnosti od značaja saobraćajnog povezivanja su državni putevi i opštinski putevi, pri čemu se državni putevi kategorišu kao autoput, brza saobraćajnica, magistralni put i regionalni put, a opštinski putevi kao lokalni put i ulica u naseljima (član 8. st. 1., 2. i 3. Zakona). Odredbama člana 20. stav 1. tač. 3., 4., 5., 6., 7., 8. i 9. Zakona propisano je da se za korišćenje javnih puteva plaćaju: *naknada za vanredni prevoz, naknada za upotrebu javnog puta, njegovog dijela ili putnog objekta (putarina ili korisnička naknada), godišnja naknada za zakup putnog zemljišta, godišnja naknada za zakup drugog zemljišta koje pripada javnom putu, naknada za postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih vodova, elektronskih komunikacionih vodova, gasovoda i naftovoda na javnom putu i druge sa njima povezane infrastrukture (trafostanice, bazne stanice, antenski stubovi, pumpne stanice i drugo), godišnja naknada za cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne vodove, elektronsko komunikacione vodove, gasovode i naftovode ugrađene na javnom putu i druge sa njima povezane infrastrukture (trafostanice, bazne stanice, antenski stubovi, pumpne stanice i drugo) i godišnja naknada za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa javnog puta, zavisno od vrste, kategorije i površine objekta*. Visinu, način i uslove plaćanja naknada za državne puteve, iz odredaba člana 20. stav 1. tačka 3. i tač. 5. do 9. Zakona, utvrđuje Vlada Crne Gore, a visinu i način plaćanja naknade za državne puteve, iz odredbe člana 20. stav 1. tačka 4. Zakona, utvrđuje Vlada Crne Gore u skladu sa odredbama člana 22. Zakona (član 20. st. 3. i 4. Zakona).

7.1.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je Pravilnik, čije su odredbe člana 14. osporene, donijelo Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, s pozivom na pravni osnov koji je bio sadržan u odredbi člana 22. stav 3. Zakona o putevima²²⁸, kojom je bilo propisano da visinu naknada za državne puteve, iz člana 22. stav 1. tač. 3. i 4. i tač. 6. do 12. tog zakona, utvrđuje Ministarstvo. Ovlašćenje Ministarstva za uređivanje visine naknada za državne puteve, saglasno odredbi člana 4. stav 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o putevima²²⁹, prestalo je da važi danom njegovog stupanja na snagu, tj. 7. januara 2018. godine. Takođe, ni po važećem Zakonu o putevima Ministarstvo saobraćaja i pomorstva nije ovlašćeno za utvrđivanje visine naknada za državne puteve, jer je za utvrđivanje *“visine godišnje naknade za zakup, odnosno za korišćenje određenih djelova putnog zemljišta, visine godišnje naknade za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa državnog puta, visine naknada za postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova, godišnje naknade za cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne, telefonske i telegrafske vodove”*, nadležna Vlada Crne Gore, saglasno odredbama člana 20. st. 3. i 4. važećeg Zakona. Osim toga, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva je Pravilnikom propisalo i *“postupak dodjeljivanja putnog zemljišta i način njegovog korišćenja, vrste komercijalnih objekata podignutih na putnom zemljištu, način plaćanja i visinu: naknade za izgradnju komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa državnog puta, naknade za priključenje prilaznog puta na javni put, naknade za postavljanje i korišćenje komercijalnih objekata sezonskog karaktera i naknada za postavljanje i ugradnju elektronskih, telefonskih antenskih uređaja i opreme i sl. na državnim putevima”*, iako nijednom odredbom Zakona o putevima nije ovlašćeno za uređivanje tih pitanja. Na taj način, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračilo zakonom utvrđena ovlašćenja i povrijedilo načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalnopravne (koja nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim pravnim aktom), tako i u pogledu materijalnopravne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Ustavni sud je, stoga, utvrdio da Pravilnik, čije su odredbe člana 14. osporene, nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njegovo ukidanje.

8. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja Pravilnika o korišćenju i naknadama za korišćenje putnog pojasa i drugog zemljišta koje pripada državnom putu i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 20/20 od 7. oktobra 2020. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 115/20.

²²⁸ „Službeni list Republike Crne Gore”, broj 42/04. i „Službeni list Crne Gore”, br. 54/09. i 36/11.
²²⁹ „Službeni list Crne Gore”, broj 92/17.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija

Vlada Crne Gore se prilikom osnivanja unutrašnjih organizacionih jedinica Poreske uprave, kretala u granicama svog zakonskog ovlašćenja da uredi organizaciju i sistematizaciju organa državne uprave.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

I NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 3., stav 2. tač. 2.1., 2.2., 2.3., stav 3. tač. 3.1., 3.1.1., 3.2., stav 6. tač. 6.1., 6.2., 6.2.1. i 6.2.2. Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija, koji je donijela Vlada Crne Gore, na sjednici od 26. oktobra 2017. godine.

II ODBACUJE SE zahtjev za obustavu primjene Pravilnika.

Obrazloženje

I 1. Sindikat uprave i pravosuđa Crne Gore i Sindikalna organizacija Poreske uprave, podnijeli su inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 3. stav 2. tač. 2.1., 2.2., 2.3., stav 3. tač. 3.1., 3.1.1., 3.2., stav 6. tač. 6.1., 6.2., 6.2.1. i 6.2.2. Pravilnika, označenog u izreci, navodeći da su u suprotnosti s odredbama člana 37. Zakona o državnoj upravi i čl. 5. i 10. Uredbe o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave, kojima je propisano da se u organu državne uprave sektori mogu osnivati isključivo za vršenje poslova iz osnovne djelatnosti, koji su propisani odredbom člana 5. Zakona o poreskoj administraciji, zbog čega, pored ostalog, dolazi do miješanja nadležnosti između pojedinih sektora i između sektora i područnih jedinica. Predlažu da Ustavni sud, do donošenja konačne odluke, obustavi primjenu Pravilnika, čije su odredbe osporene.

2. Vlada Crne Gore, u ostavljenom roku, nije dostavila odgovor na navode sadržane u inicijativi.

3. Osporenim odredbama Pravilnika propisano je:

„Član 3. stav 2. tač. 2.1., 2.2., 2.3., stav 3. tač. 3.1., 3.1.1., 3.2., stav 6. tač. 6.1., 6.2., 6.2.1. i 6.2.2. Organizacione jedinice Poreske uprave i njihov djelokrug
2. Sektor za informacionu tehnologiju u oblasti poreskog sistema
2.1. Odsjek za održavanje i razvoj softvera
2.2. Odsjek za održavanje i razvoj ICT infrastrukture
2.3. Odsjek za elektronske prijave
3. Sektor za ljudske resurse
3.1. Odsjek za razvoj ljudskih resursa
3.1.1. Grupa za mjerenje učinka zaposlenih
3.2. Odsjek za praćenje stručnog usavršavanja
6. Sektor za velike poreske obveznike (VPO)
6.1. Odsjek za pružanje usluga, obradu prijave i uplata VPO
6.2. Odsjek za inspekcijski nadzor VPO
6.2.1. Grupa za plan i analizu VPO
6.2.2. Grupa za specijalizovane kontrole VPO.“

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 3., stav 2. tač. 2.1., 2.2., 2.3., stav 3. tač. 3.1., 3.1.1., 3.2., stav 6. tač. 6.1., 6.2., 6.2.1. i 6.2.2. Pravilnika, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 16. tač. 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Član 100. tač. 3. i 10.

Vlada:

3) donosi uredbe, odluke i druge akte za izvršavanje zakona;

10) vrši i druge poslove utvrđene Ustavom ili zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom".

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2.) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.«

Zakona o državnoj upravi ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 38/03. i "Službeni list Crne Gore", br. 22/08., 42/11. i 54/16.):

„Član 24.

Vlada Crne Gore osniva organe državne uprave, utvrđuje organizaciju i način rada državne uprave i uređuje pitanja obezbjeđenja izvršenja odluka Ustavnog suda Crne Gore, kao i druga pitanja od značaja za organizaciju i rad državne uprave.

Član 36.

Unutrašnja organizacija i sistematizacija organa državne uprave utvrđuje se zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbeđuje njihovo efikasno, ekonomično i efektivno vršenje.

Član 37. st. 1. i 2.

Kriterijume za unutrašnju organizaciju, sistematizaciju i nomenklaturu poslova (nazivi grupa poslova, sadržaj tih poslova i uslovi za njihovo vršenje) i okvirni broj izvršilaca određuje Vlada.

Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave utvrđuje Vlada, na predlog ministra, odnosno starješine samostalnog organa uprave."

Zakon o poreskoj administraciji ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 65/01., 80/04., 29/05., "Službeni list Crne Gore", br. 73/10., 20/11., 28/12., 8/15. i 47/17.)

"Član 4

Pojedini izrazi upotrebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

"poreski organ" je organ državne uprave ili organ jedinice lokalne samouprave u čijoj nadležnosti su poslovi utvrđivanja, naplate i kontrole poreza;

Član 5.

(1) Poslove utvrđivanja, naplate i kontrole poreza koje uvodi Crna Gora, vrši organ uprave nadležan za poslove poreza (u daljem tekstu: poreski organ).

(2) Izuzetno od stava 1. ovog člana poslove utvrđivanja, naplate i kontrole akciza, vrši organ uprave nadležan za poslove carina.

(3) Poslove utvrđivanja, naplate i kontrole poreza koje uvodi jedinica lokalne samouprave vrši nadležni organ lokalne uprave.

(4) Izuzetno od stava 2. ovog člana, poslove utvrđivanja, naplate i kontrole prireza porezu na dohodak fizičkih lica može vršiti poreski organ, na zahtjev jedinice lokalne samouprave."

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno. U postupku ocjene saglasnosti takvog propisa sa Ustavom i zakonom ispituje se da li ga je donio ovlašćeni organ, zatim

da li je donosilac imao zakonsko ovlaštenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara onim okvirima koje mu je odredio zakon.

7. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom uređuje način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, a, između ostalog, i organizacija državne uprave i nadležnost njenih organa i da je Vlada nadležna da donosi uredbе, odluke i druge akte za izvršavanje zakona i da vrši druge poslove utvrđene Ustavom ili zakonom. Zakonom o državnoj upravi, kao sistemskim u ovoj oblasti, uređeni su poslovi državne uprave u okviru prava i dužnosti Crne Gore. Unutrašnja organizacija i sistematizacija organa državne uprave, prema odredbi člana 36. Zakona, utvrđuje se zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbeđuje njihovo efikasno, ekonomično i efektivno vršenje. Odredbom člana 37. stav 2. Zakona propisano je da je Vlada ovlašćena da utvrđuje akt o sistematizaciji organa državne uprave na predlog ministra, odnosno starješine samostalnog organa uprave. Saglasno navedenom ovlaštenju, Vlada Crne Gore je, na predlog Ministra finansija, donijela Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija. Pravilnikom je utvrđena unutrašnja organizacija i sistematizacija Ministarstva finansija i organa u sastavu ministarstva - Poreska uprava, Uprava carina, Uprava za igre na sreću i Uprava za nekretnine, organizacione jedinice i njihov djelokrug, radna mjesta, broj izvršilaca, opis poslova i uslovi za njihovo obavljanje, kao i raspoređivanje službenika i namještenika i zapošljavanje pripravnika (član 1.). Osporenim odredbama člana 3., stav 2. tač. 2.1., 2.2., 2.3., stav 3. tač. 3.1., 3.1.1., 3.2., stav 6. tač. 6.1., 6.2., 6.2.1. i 6.2.2. Pravilnika osnovane su, između ostalog, sledeće organizacione jedinice za obavljanje poslova iz djelokruga Poreske uprave: Sektor za informacionu tehnologiju u oblasti poreskog sistema (Odsjek za održavanje i razvoj softvera, Odsjek za održavanje i razvoj ICT infrastrukture i Odsjek za elektronske prijave), Sektor za ljudske resurse (Odsjek za razvoj ljudskih resursa, Grupa za mjerenje učinka zaposlenih i Odsjek za praćenje stručnog usavršavanja) i Sektor za velike poreske obveznike (VPO) (Odsjek za pružanje usluga, obradu prijave i uplata VPO, Odsjek za inspekcijski nadzor VPO, Grupa za plan i analizu VPO, Grupa za specijalizovane kontrole VPO).

7.1. Ovakvim propisivanjem Vlada, po ocjeni Ustavnog suda, nije povrijedila ni jedan Ustavom i zakonom utvrđeni princip, niti je prekoračila svoja ovlaštenja. Naime, iz odredaba člana 36. i člana 37. stav 2. Zakona o državnoj upravi proizilazi da je Vlada ovlašćena da svojim aktom, zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbeđuje njihovo efikasno, ekonomično i efektivno vršenje, uredi organizaciju i sistematizaciju organa državne uprave, pa i Poreske uprave, koja je organ nadležan za poslove utvrđivanja, naplate i kontrole poreza. Osim toga, Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe nijesu u suprotnosti ni s odredbama člana 5. Zakona o poreskoj administraciji, kojima je propisana nadležnost poreskog organa, kao ni sa drugim odredbama tog zakona, na šta posebno ukazuju podnosioci inicijative. Polazeći od toga da se, u konkretnom slučaju, prilikom osnivanja unutrašnjih organizacionih jedinica Poreske uprave, donosilac akta kretao u granicama ovlaštenja i okvirima utvrđenim zakonom, Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe člana 3., stav 2. tač. 2.1., 2.2., 2.3., stav 3. tač. 3.1., 3.1.1., 3.2., stav 6. tač. 6.1., 6.2., 6.2.1. i 6.2.2. Pravilnika, nijesu u suprotnosti s Ustavom i zakonom.

7.1.1. Pri tome Ustavni sud, saglasno odredbama člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava, nije nadležan da ocjenjuje cjelishodnost i opravdanost pojedinih rješenja utvrđenih Pravilnikom, čije su odredbe osporene, jer je to u isključivoj nadležnosti donosioca akta, kao ni saglasnost odredaba Pravilnika s Uredbom o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave (»Službeni list Crne Gore«, br. 7/13. i 19/17.), jer se radi o aktima iste pravne snage, nižim od zakona.

II1. U odnosu na zahtjev podnosioca inicijative da se obustavi primjena Pravilnika, čije su odredbe osporene, Ustavni sud ukazuje da, u smislu odredaba člana 150. stav 4. Ustava Crne Gore i člana 63. Zakona o Ustavnom sudu, u toku postupka pred Ustavnim sudom Ustavni sud može narediti da se obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje koji su preduzeti na osnovu zakona, drugog propisa ili opšteg akta čija se ustavnost ili zakonitost ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti neotklonjive štetne posljedice, ali ne i da obustavi primjenu osporenih odredaba zakona, drugog propisa ili opšteg akta. Polazeći od toga i činjenice da Ustavni sud nije prihvatio inicijativu, ne postoje procesne pretpostavke da Ustavni sud, saglasno odredbama člana 150. stav 4. Ustava i člana 63. Zakona o Ustavnom sudu, meritorno odlučuje o zahtjevu podnosioca inicijative u tom dijelu.

8. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 49/17 od 26. februara 2018. godine.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja

Saglasno svom zakonskom ovlaštenju da utvrđuje akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave na predlog ministra, odnosno starješine samostalnog organa uprave, Vlada Crne Gore je osporenim odredbama Pravilnika, na način saglasan Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, uredila pitanja naziva zvanja, uslova i opisa poslova radnih mjesta. Ustavni sud nije nadležan da ocjenjuje cjelishodnost i opravdanost pojedinih rješenja predviđenih u Pravilniku, odnosno zašto neko pitanje nije uređeno na drugačiji način, te da li je Pravilnikom trebalo propisati određena radna mjesta, jer su ta pitanja, saglasno zakonu, u isključivoj nadležnosti donosioca tog akta.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 3. tačka 1. podtačka 1.3., tačka 2., podtačka 2.3., tačka 3. podtačka 3.4., člana 22. tačka 1. podtačka 1.3, tačka 2. podtačka 2.4., tačka 3. podtačka 3.4. i člana 29. stav 1. podtačka 1.1. (radno mjesto pod brojem 3-Načelnik) Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, koji je utvrdila Vlada Crne Gore, zaključkom broj 07-856, na sjednici od 30. marta 2017. godine.

Obrazloženje

1. Mirjana Drašković, iz Podgorice, podnijela je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti člana 3. tačka 1. podtačka 1.3., tačka 2., podtačka 2.3., tačka 3. podtačka 3.4. Poglavlja B–Organizacione jedinice Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, člana 22. tačka 1. podtačka 1.3, tačka 2. podtačka 2.4., tačka 3. podtačka 3.4. Poglavlja G–Djelokrug rada organizacionih jedinica Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove i člana 29. stav 1. tačka 1. podtačka 1.1. (3. Načelnik) Poglavlja B-Sistematizacija radnih mjesta Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, Pravilnika označenog u izreci, navodeći, da Pravilnik u dijelu koji se odnosi na utvrđena radna mjesta i opis poslova organizacione jedinice Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, nije u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i Zakonom o inspekcijskom nadzoru jer sistematizacijom nijesu predviđeni poslovi Glavnog veterinarskog inspektora, fitosanitarnog i za bezbjednost hrane, već mjesto Načelnika Odsjeka za bezbjednost hrane koji, između ostalog, vrši poslove rukovođenja, koordiniranja i organizovanja rada Odsjeka i nadzor nad sprovođenjem propisa o hrani.

2. U odgovoru Vlade Crne Gore navedeno je: da je osporeni Pravilnik utvrđen i donijet u skladu sa odredbama Zakona o državnoj upravi, Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Uredbi o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave i da iz odredaba zakona i drugih propisa proizilazi je donosilac ovlašten za donošenje osporenog akta i da utvrdi poslove i zvanje inspektora s opisom poslova svakog radnog mjesta, radno iskustvo, vrstu i stepen školske spreme, pa i za radna mjesta utvrđena odredbama člana 29. Poglavlja B Pravilnika kojim su sistematizovana radna mjesta Uprave za bezbjednost hrane i fitosanitarne poslove, kao organu u sastavu Ministarstva.

3. Osporenim odredbama Pravilnika propisano je:

B. ORGANIZACIONE JEDINICE UPRAVE ZA BEZBJEDNOST HRANE, VETERINU I FITOSANITARNE POSLOVE

Član 3.

Organizacione jedinice Uprave su:

1. SEKTOR ZA BEZBJEDNOST HRANE

1.3 Odsjek za inspekciju hrane i hrane za životinje

2. SEKTOR ZA VETERINU

2.3 Odsjek za veterinarsku inspekciju

3. SEKTOR ZA FITOSANITARNE POSLOVE

3.4 Odsjek za fitosanitarnu inspekciju

G. DJELOKRUG RADA ORGANIZACIONIH JEDINICA UPRAVE ZA BEZBJEDNOST HRANE, VETERINU I FITOSANITARNE POSLOVE

Član 22.

1. SEKTOR ZA BEZBJEDNOST HRANE

1.3 Odsjek za inspekciju za hranu i hranu za životinje

U Odsjeku za inspekciju hrane i hrane za životinje vrše se poslovi koji se odnose na: sprovođenje službenih kontrola i inspekcijskog nadzora nad primjenom zakona i podzakonskih akata iz oblasti bezbjednosti hrane i hrane za životinje, sredstava za zaštitu bilja, genetski modificovane hrane i hrane za životinje i drugih zakona iz nadležnosti; preduzimanje i izvršavanje upravnih i drugih mjera i radnji u cilju da se utvrđene nepravilnosti otklone i poslovanje uskladi sa propisima; izdavanje prekršajnih naloga; (...)

2. SEKTOR ZA VETERINU

2.4 Odsjek za veterinarsku inspekciju

U Odsjeku za veterinarsku inspekciju vrše se poslovi koji se odnose na: sprovođenje službenih kontrola i inspekcijskog nadzora nad primjenom zakona i podzakonskih akata iz oblasti veterinarstva, identifikacije i registracije životinja, zaštite dobrobiti životinja, bezbjednosti proizvoda životinjskog porijekla i hrane za životinje u skladu sa nadležnostima; kontrolu prometa i upotrebe veterinarskih lijekova, preduzimanje i izvršenje upravnih i drugih mjera i radnji u cilju da se utvrđene nepravilnosti otklone i poslovanje uskladi sa propisima; izdavanje prekršajnih naloga, podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka, podnošenje krivičnih i drugih odgovarajućih prijava (iniciranje postupaka pred nadležnim organima); (...)

3. SEKTOR ZA FITOSANITARNE POSLOVE

3.4 Odsjek za fitosanitarne službene kontrole i inspekcijski nadzor

U Odsjeku za fitosanitarne službene kontrole i inspekcijski nadzor vrše se poslovi koji se odnose na sprovođenje službenih kontrola i inspekcijskog nadzora nad primjenom zakona, podzakonskih akata i drugih zakona iz fitosanitarne oblasti: zdravstvene zaštite bilja, sredstva za zaštitu bilja, sredstva za ishranu bilja, sjemenski materijal poljoprivrednog bilja, sadni materijal, GMO, zaštita biljnih sorti, biljne genetske resurse; bezbjednosti hrane; kvalitet poljoprivrednih proizvoda, opojnih droga, zaštiti prirode; preduzimanje i izvršenje upravnih i drugih mjera i radnji u cilju da se utvrđene nepravilnosti otklone i poslovanje uskladi sa propisima; izdavanje prekršajnih naloga, podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka, podnošenje krivičnih i drugih odgovarajućih prijava (iniciranje postupaka pred nadležnim organima); davanje inicijativa za izmjenu zakona, drugih propisa i opštih akata i predlaganje mjera za unapređivanje stanja (...).

B. SISTEMATIZACIJA RADNIH MJESTA UPRAVE ZA BEZBJEDNOST HRANE, VETERINU I FITOSANITARNE POSLOVE

Član 29.

U Upravi za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove sistematizovana su službenička i namještenička radna mjesta za 133 izvršioca.

1.1. Odsjek za bezbjednost hrane

3.	Načelnik - visoko obrazovanje obimu od najmanje 240 CSPK kredita VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja; fakultet veterinarske medicine, medicinski fakultet, poljoprivredni fakultet (smjer: zaštita bilja, ratarski, voćarski, vinogradarski ili opšti); ili fakultet iz oblasti prehrambene tehnologije, bezbjednosti hrane i ekologije; - 3 godine radnog iskustva na poslovima rukovođenja odnosno na drugim odgovarajućim poslovima koji zahtijevaju samostalnost u radu; - položen stručni ispit za rad u državnim organima; - poznavanje rada na računaru; - znanje engleskog jezika nivo A1;	1	- vrši poslove koji se odnose na: rukovođenje, koordiniranje i organizovanje rada Odsjeka; obavljanje najsloženijih poslova iz djelokruga rada Odsjeka; pripremu, praćenje sprovođenja i izvještavanje o sprovođenju: višegodišnjeg i godišnjeg plana službenih kontrola odnosno inspekcijskog nadzora nad sprovođenjem propisa o hrani, programa monitoringa i planova upravljanja kriznim situacijama (...)"

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba Pravilnika, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 3. tačka 1. podtačka 1.3., tačka 2., podtačka 2.3., tačka 3. podtačka 3.4., člana 22. tačka 1. podtačka 1.3, tačka 2. podtačka 2.4., tačka 3. podtačka 3.4. i člana 29. stav 1. podtačka 1.1. (radno mjesto pod brojem 3- Načelnik), Pravilnika.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 16. tačka 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Član 100. tačka 3.

Vlada:

3) donosi uredbe, odluke i druge akte za izvršavanje zakona;

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2.) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i o saglasnosti drugih propisa i opštih akta sa Ustavom i zakonom.«

Zakona o državnoj upravi ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 38/03. i "Službeni list Crne Gore", br. 22/08., 42/11., 54/16. i 13/18.):

„Član 3. stav 1.

Poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave (u daljem tekstu: organi državne uprave).

Član 36.

Unutrašnja organizacija i sistematizacija organa državne uprave utvrđuje se zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbeđuje njihovo efikasno, ekonomično i efektivno vršenje.

Član 37.

Kriterijume za unutrašnju organizaciju, sistematizaciju i nomenklaturu poslova (nazivi grupa poslova, sadržaj tih poslova i uslovi za njihovo vršenje) i okvirni broj izvršilaca određuje Vlada.

Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave utvrđuje Vlada, na predlog ministra, odnosno starješine samostalnog organa uprave.

Unutrašnja organizacija i sistematizacija organa u sastavu utvrđuje se aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ministarstva.

U postupku utvrđivanja akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji samostalnog organa uprave Vlada obavezno pribavlja mišljenje ministarstva koje vrši nadzor nad radom tog organa uprave."

Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list Crne Gore“, br. 39/11., 50/11., 66/12., 34/14. i 53/14.):

„Član 18.

Sistem kategorizacije radnih mjesta državnih službenika obezbjeđuje vršenje poslova u državnom organu u okviru četiri kategorije, i to:

- visoki rukovodni kadar;
- ekspertsko-rukovodni kadar;
- ekspertski kadar;
- izvršni kadar.

Kategorizacija radnih mjesta državnih službenika vrši se na osnovu vrste poslova, odgovarajućeg radnog iskustva, nivoa kvalifikacije obrazovanja, odgovornosti, složenosti i potrebnih vještina u vršenju poslova.

Član 19.

U okviru kategorija radnih mjesta iz člana 18. stav 1. al. 2, 3. i 4. ovog zakona utvrđuje se jedan ili više nivoa sa odgovarajućim zvanjima, na osnovu sljedećih mjerila:

- odgovornost u vršenju poslova;
- složenost poslova;
- samostalnost u radu;
- potrebno stručno znanje za vršenje poslova;
- potrebne vještine za vršenje poslova;
- saradnja sa drugim državnim organima i komunikacije sa strankama;
- učešće u procesu donošenja odluka;
- radno iskustvo.

U državnom organu ne može se utvrditi radno mjesto van kategorija i nivoa utvrđenih ovim zakonom.

Član 22.

Poslovi ekspertsko-rukovodnog kadra odnose se na: rukovođenje i koordinaciju rada užih organizacionih jedinica, kao i kontrolu rada organizacionih cjelina unutar tih organizacionih jedinica; komunikaciju sa drugim organizacionim jedinicama, organima i građanima; samostalan rad i odlučivanje o najsloženijim stručnim pitanjima uže organizacione jedinice.

Član 23. stav 1. tačka 1.

U okviru kategorije ekspertsko-rukovodni kadar nivoi, zvanja i uslovi su:

1) Nivo 1: načelnik, rukovodilac ili drugo odgovarajuće zvanje - VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima rukovođenja, odnosno na drugim odgovarajućim poslovima koji zahtijevaju samostalnost u radu;
Član 25. stav 1. tačka 1. i stav 2.

U okviru kategorije ekspertski kadar nivoi, zvanja i uslovi su:

1) Nivo 1:

- samostalni savjetnik I, inspektor I i ovlašćeno službeno lice I - VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje pet godina radnog iskustva,
- samostalni savjetnik II, inspektor II i ovlašćeno službeno lice II - VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje tri godine radnog iskustva,
- samostalni savjetnik III, inspektor III i ovlašćeno službeno lice III - VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje jedna godina radnog iskustva;

Zvanja samostalni savjetnik III, inspektor III, ovlašćeno službeno lice III, viši savjetnik III i savjetnik III predstavljaju početne pozicije u okviru nivoa kategorije ekspertskog kadra.

Član 29.

Državni službenik, odnosno namještenik vrši poslove u određenom zvanju.

Državni službenik, odnosno namještenik zvanje stiče zasnivanjem radnog odnosa, imenovanjem, odnosno postavljenjem ili raspoređivanjem.

Zvanja državnih službenika, odnosno namještenika mogu sadržati i bliži naziv radnog mjesta.

Član 51.

Lica koja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje inspeksijski nadzor, vrše poslove inspeksijskog nadzora razvrstavaju se u zvanja, i to: glavni inspektor i glavno ovlašćeno službeno lice, odnosno inspektor i ovlašćeno službeno lice.

Glavni inspektor, odnosno glavno ovlašćeno lice mora imati VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje pet godina radnog iskustva na inspeksijskim poslovima.

Inspektor, odnosno ovlašćeno službeno lice mora imati VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje jednu godinu radnog iskustva.

Poslovi glavnog inspektora i glavnog ovlašćenog službenog lica pripadaju kategoriji ekspertsko-rukovodnog kadra, a poslovi inspektora i ovlašćenog lica kategoriji ekspertskog kadra.

Član 52.

Glavnog inspektora i glavno ovlašćeno službeno lice, uz saglasnost Vlade, postavlja starješina državnog organa, na vrijeme od sedam godina.

Inspektora i ovlašćeno službeno lice postavlja starješina državnog organa, na vrijeme od sedam godina.

Radna mjesta iz st. 1. i 2. ovog člana popunjavaju se na način i po postupku iz čl. 35. i 36., člana 38. st. 3., 4. i 5., člana 39. i čl. 41. do 44. ovog zakona.

Na osnovu konačne odluke o izboru iz člana 45. stav 1. ovog zakona, starješina državnog organa donosi odluku o postavljenju u skladu sa st. 1. i 2. ovog člana.

Licu iz st. 1. i 2. ovog člana, nakon isteka vremena na koje je postavljeno, pripadaju prava iz člana 56. st. 3. i 4. ovog zakona."

Zakon o inspeksijskom nadzoru (»Službeni list Republike Crne Gore«, broj 39/03. i »Službeni list Crne Gore«, br. 76/09., 57/11., 18/14., 11/15. i 52/16.):

„Član 1.

Ovim zakonom uređuju se načela inspeksijskog nadzora, način i postupak vršenja inspeksijskog nadzora, obaveze i ovlašćenja inspektora i druga pitanja od značaja za vršenje inspeksijskog nadzora.

Član 4. stav 1.

Inspeksijski nadzor vrši inspektor, kao službenik sa posebnim ovlašćenjima i odgovornostima.

Član 69.

Uslovi i postupak postavljenja inspektora uređuju se zakonom."

Zakona o nacionalnom okviru kvalifikacija („Službeni list Crne Gore“, broj 80/10.):

„Član 1.

Ovim zakonom uređuje se nacionalni okvir kvalifikacija (u daljem tekstu: Okvir kvalifikacija), nivoi i podnivoi kvalifikacija, tipovi kvalifikacija, obim kvalifikacije, kao i nadležnosti tijela za predlaganje, usvajanje i svrstavanje kvalifikacija.

Član 2.

Okvir kvalifikacija je instrument koji omogućava svrstavanje, upoređivanje, razvijanje i razumijevanje kvalifikacija, njihovu povezanost i jasan pregled različitih puteva sticanja kvalifikacija za potrebe tržišta rada i društva.

Član 7.

Predmet okvira kvalifikacija je kvalifikacija određenog obima koja se stiče kroz proces provjere i ocjene ishoda učenja, potvrđivanjem, odnosno priznavanjem kvalifikacije, u skladu sa posebnim propisom.

Član 10. stav 1. i stav 2. sedmi nivo (VII) i podnivo jedan (VII1):

Opšta teorijska i praktična znanja, vještine i kompetencije određuju se kroz opšti opis nivoa, odnosno podnivoa kvalifikacija.

Kvalifikacije se svrstavaju na osnovu složenosti postignutih ishoda učenja, opisanih kroz znanje, vještine i kompetencije u osam nivoa Okvira kvalifikacija, i to:

- kvalifikacija visokog obrazovanja (240, 180+60, 300, odnosno 360 kredita CSPK-a); i
- stručna kvalifikacija ili dio stručne kvalifikacije sa minimumom jednim kreditom CSPK-a."

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno. U postupku ocjene saglasnosti takvog propisa sa Ustavom i zakonom ispituje se da li ga je donio ovlašćeni organ, zatim da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara onim okvirima koje mu je odredio zakon.

6.1. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnositeljke inicijative u ovom predmetu Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka (član 145. Ustava), koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, s obzirom na to da su pitanja organizacije i sistematizacije radnih mjesta uređena sa više zakona.

6.1.1. Zakonom o državnoj upravi uređeni su poslovi državne uprave u okviru prava i dužnosti Crne Gore. Odredbom člana 3. stav 1. Zakona propisano je da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave. Unutrašnja organizacija i sistematizacija organa državne uprave, prema odredbi člana 36. Zakona utvrđuje se zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbeđuje njihovo efikasno, ekonomično i efektivno vršenje. Odredbom člana 37. stav 2. Zakona propisano je da je Vlada ovlašćena da utvrđuje akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave na predlog ministra, odnosno starješine samostalnog organa uprave.

6.1.1.1. Zakonom o državnim službenicima i namještenicima uređena su prava, obaveze, odgovornosti i druga pitanja koja se odnose na status državnih službenika i namještenika. Odredbama člana 18. Zakona propisano je da sistem kategorizacije radnih mjesta državnih službenika obezbjeđuje vršenje poslova u državnom organu u okviru četiri kategorije, i to: visoki rukovodni kadar; ekspertsko-rukovodni kadar; ekspertska kategorija; izvršni kadar, a kategorizacija radnih mjesta državnih službenika vrši se na osnovu vrste poslova, odgovarajućeg radnog iskustva, nivoa kvalifikacije obrazovanja, odgovornosti, složenosti i potrebnih vještina u vršenju poslova. Odredbama čl. 22. i 23. tačka 1. Zakona propisani su poslovi ekspertsko-rukovodnog kadra koji se odnose na: rukovođenje i koordinaciju rada u organizacionim jedinicama, kao i kontrolu rada organizacionih cjelina unutar tih organizacionih jedinica, nivoi, zvanja i uslovi potrebni za sticanje zvanja načelnika, rukovodioca, šefa, koordinatora ili drugog odgovarajućeg zvanja u okviru kategorije ekspertsko-rukovodnog kadra, odnosno sticanje zvanja savjetnika, inspektora i ovlašćenog lica u okviru kategorije ekspertske kategorije kadra. Odredbama člana 51. st. 2. i 4. Zakona propisano je da glavni inspektor, odnosno glavno ovlašćeno lice mora imati VII nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje pet godina radnog iskustva na inspekcijskim poslovima i da poslovi glavnog inspektora i glavnog ovlašćenog službenog lica pripadaju kategoriji ekspertsko-rukovodnog kadra, a poslovi inspektora i ovlašćenog lica kategoriji ekspertske kategorije kadra. Prema odredbama člana 52. st. 1. i 2. Zakona, glavnog inspektora i glavno ovlašćeno službeno lice, uz saglasnost Vlade, postavlja starješina državnog organa, na vrijeme od sedam godina, a inspektor i ovlašćeno službeno lice postavlja starješina državnog organa, na vrijeme od sedam godina.

6.1.1.2. Zakonom o inspekcijskom nadzoru uređena su načela inspekcijskog nadzora, način i postupak vršenja inspekcijskog nadzora, obaveze i ovlašćenja inspektora i druga pitanja od značaja za vršenje inspekcijskog nadzora. Odredbama člana 4. stav 1. i člana 69. Zakona propisano je da inspekcijski nadzor vrši inspektor, kao službenik sa posebnim ovlašćenjima i odgovornostima i da se uslovi i postupak postavljenja inspektora uređuju zakonom.

6.1.1.3. Zakonom o nacionalnom okviru kvalifikacija uređen je nacionalni okvir kvalifikacija, nivoi i podnivoi kvalifikacija, tipovi kvalifikacija, obim kvalifikacije, kao i nadležnosti tijela za predlaganje, usvajanje i svrstavanje kvalifikacija. Odredbom člana 2. Zakona utvrđeno je da je Okvir kvalifikacija instrument koji omogućava svrstavanje, upoređivanje, razvijanje i razumijevanje kvalifikacija, njihovu povezanost i jasan pregled različitih puteva sticanja kvalifikacija za potrebe tržišta rada i društva. Predmet okvira kvalifikacija je kvalifikacija određenog obima koja se stiče kroz proces provjere i ocjene ishoda učenja, potvrđivanjem,

odnosno priznavanjem kvalifikacije, u skladu sa posebnim propisom (član 7.). Saglasno odredbama 10. stav 1. i stav 2. sedmi nivo (VII) i podnivo jedan (VII1) opšta teorijska i praktična znanja, vještine i kompetencije određuju se kroz opšti opis nivoa, odnosno podnivoa kvalifikacija, a kvalifikacije se svrstavaju na osnovu složenosti postignutih ishoda učenja, opisanih kroz znanje, vještine i kompetencije u osam nivoa Okvira kvalifikacija, i to: kvalifikacija visokog obrazovanja (240,180+60, 300, odnosno 360 kredita CSPK-a) i stručna kvalifikacija ili dio stručne kvalifikacije sa minimumom jednim kreditom CSPK-a.

6.2. Iz navedenih odredaba zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da je obaveza donosioca akta o sistematizaciji da, zavisno od potreba i vrste djelatnosti državnog organa ili organa uprave objektivizira uslove za vršenje poslova u tim organima i da je Vlada ovlašćena da utvrđuje akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave na predlog ministra, odnosno starješine samostalnog organa uprave. Saglasno navedenom ovlaštenju, Vlada Crne Gore je, na predlog ministra Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, utvrdila Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja. Pravilnikom je utvrđena unutrašnja organizacija i sistematizacija Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja i organa u sastavu: Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, Uprave za vode, Uprave za šume i Agencije za duvan, organizacione jedinice, njihov djelokrug rada, službenička i namještenička mjesta i zapošljavanje pripravnika (član 1. stav 1. Pravilnika). Osporenim odredbama člana 3. tačka 1. podtačka 1.3., tačka 2., podtačka 2.3., tačka 3. podtačka 3.4. (Poglavlje B–Organizacione jedinice Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove) propisano je da su organizacione jedinice Uprave, u Sektoru za bezbjednost hrane - Odsjek za inspekciju za hranu i hranu za životinje, u Sektoru za veterinu - Odsjek za veterinarsku inspekciju i u Sektoru za fitosanitarne poslove - Odsjek za fitosanitarnu inspekciju. Osporenim odredbama člana 22. tačka 1. podtačka 1.3, tačka 2. podtačka 2.4., tačka 3. podtačka 3.4. (Poglavlje G–Djelokrug rada organizacionih jedinica Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove) propisani su poslovi koji se vrše u Sektoru za bezbjednost hrane- Odsjek za inspekciju za hranu i hranu za životinje, u Sektoru za veterinu- Odsjek za veterinarsku inspekciju i u Sektoru za fitosanitarne poslove- Odsjek za fitosanitarne službene kontrole i inspeksijski nadzor, koji se, između ostalog, odnose na sprovođenje službenih kontrola i inspeksijskog nadzora nad primjenom zakona, podzakonskih akata i drugih zakona iz oblasti bezbjednosti hrane, veterinarstva i fitosanitarne oblasti. Osporenim odredbom članom 29. stav 1. podtačka 1.1. (Poglavlje B-Sistematizacija radnih mjesta Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove) u Odsjeku za bezbjednost hrane utvrđeno je radno mjesto „Načelnik“, uslovi za obavljanje poslova, broj izvršilaca 1 i opis poslova, koji se odnosi, između ostalog, na rukovođenje, koordiniranje i organizovanje rada Odsjeka i obavljanje najstroženijih poslova iz djelokruga rada Odsjeka.

6.2.1. Ovakvim propisivanjem Vlada Crne Gore, po ocjeni Ustavnog suda, nije povrijedila ni jedan Ustavom i zakonom utvrđeni princip, niti je prekoračila svoja ovlaštenja. Naime, iz odredaba člana 36. i 37. st. 2. i 3. Zakona o državnoj upravi proizilazi da je Vlada ovlašćena da svojim aktom, zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i načina kojim se obezbeđuje njihovo efikasno, ekonomično i efektivno vršenje, utvrdi organizaciju i sistematizaciju organa državne uprave, pa i Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, koja je nadležna za poslove utvrđene zakonima iz oblasti bezbjednosti hrane i hrane za životinje. Osim toga, Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe nijesu u suprotnosti ni s odredbama čl. 19. stav 1., člana 22. i člana 23. stav 1. tačka 1. Zakona o državnim službenicima, kojima je propisano da se u okviru kategorija radnih mjesta iz odredaba člana 18. stav 1. al. 2, 3. i 4. ovog zakona utvrđuje jedan ili više nivoa sa odgovarajućim zvanjima (...), da se poslovi ekspertsko-rukovodnog kadra odnose, između ostalog, na: rukovođenje i koordinaciju rada užih organizacionih jedinica i da su u okviru kategorije ekspertsko-rukovodni kadar nivoi, zvanja i uslovi: 1) Nivo 1: načelnik, rukovodilac ili drugo odgovarajuće zvanje - VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima rukovođenja, odnosno na drugim odgovarajućim poslovima koji zahtijevaju samostalnost u radu, kao ni drugim odredbama Zakona, na što posebno ukazuje podnositeljka inicijative. Polazeći od toga da se, u konkretnom slučaju, prilikom osnivanja unutrašnjih organizacionih jedinica Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, utvrđivanja naziva zvanja, uslova i opisa poslova radnih mjesta u Upravi, kao i za radno mjesto, „Načelnik“ u Odsjeku za bezbjednost hrane, donosilac akta kretao u granicama ovlaštenja i okvirima utvrđenim zakonom, Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe člana 3. tačka 1. podtačka 1.3., tačka 2., podtačka 2.3., tačka 3. podtačka 3.4., člana 22. tačka 1. podtačka 1.3., tačka 2. podtačka 2.4., tačka 3. podtačka 3.4. i člana 29. stav 1. podtačka 1.1. (3. „Načelnik“) Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja nijesu u suprotnosti s Ustavom i zakonom.

6.3. Pri tome, Ustavni sud, saglasno odredbama člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore, nije nadležan da ocjenjuje cjelishodnost i opravdanost pojedinih rješenja predviđenih u osporenom Pravilniku, odnosno zašto neko pitanje nije uređeno na drugačiji način, da li je Pravilnikom trebalo propisati radno mjesto Glavnog veterinarskog inspektora, fitosanitarnog i za bezbjednost hrane, jer su, saglasno zakonu, ta pitanja u isključivoj nadležnosti donosioca tog akta. Ustavni sud, takođe, nije nadležan da ocjenjuje primjenu osporenih odredaba Pravilnika na konkretne slučajeve.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 27/17 od 29. maja 2018. godine.

Odluke

Pravila o radu Agencije za sprječavanje korupcije u dijelu sprječavanja sukoba interesa javnih funkcionera

Savjet Agencije za sprječavanje korupcije nije imao zakonski osnov da za organe vlasti (podzakonskim aktom) utvrdi obavezu dostavljanja podatka o licima (javnim funkcionerima) koja su u obavezi dostavljanja izvještaja Agenciji, kao ni da vodi evidenciju o njima, na način uređen tim aktom, čime je povrijedio načelo legaliteta iz odredbe člana 145 Ustava.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE Pravila o radu Agencije za sprječavanje korupcije u dijelu sprječavanja sukoba interesa javnih funkcionera ("Službeni list Crne Gore", br. 4/16. i 17/17.), koje je donio Savjet Agencije i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore".

Obrazloženje

I1. Predlogom pet poslanika Skupštine Crne Gore (Neven Gošović, Velizar Kaluđerović, Mladen Bojanić, Dritan Abazović i Obrad Gojković) pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravila, označenih u izreci.

1.1. U predlogu je navedeno: da je donosilac akta prekoračio zakonsko ovlaštenje za donošenje osporenog akta, jer je uredio pitanja iz domena zakonodavne nadležnosti a ne pitanja administrativne procedure u postupku pred Agencijom; da su Pravila donijeta na sjednici koja je bila zatvorena za javnost; da je većina pitanja uređena na način suprotan zakonu, npr. ko se smatra članom porodičnog domaćinstva, propisivanje da se pojedina pitanja koja nijesu uređena osporenim Pravilima mogu urediti drugim aktima Agencije, da direktor Agencije može prenijeti svoja ovlaštenja na druge zaposlene u Agenciji i ovlastiti ih za potpisivanje akata koje on potpisuje i da je Pravilima uređeno pitanje protokolarnog i prigodnog poklona; da su osporenim Pravilima preuzete odredbe Zakona o sprječavanju korupcije i propisane vrste postupaka koji se vode pred Agencijom i pred drugim organima u kojima Agencija učestvuje; da su, suprotno odredbi člana 41. Zakona, uređena pitanja u postupku pred Agencijom, koja su već uređena zakonima o upravnom, parničnom i prekršajnom postupku, upravnom sporu i sudovima; da je Pravilima utvrđeno ko ima pravo pokretanja upravnog spora i utvrđena nadležnost suda za odlučivanje po tužbi; da je propisan način postupanja zaposlenih sa podacima koje saznaju u vršenju svojih poslova; da se podzakonskim aktom ne mogu preuzimati zakonske odredbe, niti pitanja uređivati na način suprotan zakonu, i u tom smislu, ukazuju na stavove Ustavnog suda izražene u predmetima U br. 114/05, od 27. decembra 2005. godine i U br. 70/09, od 20. maja 2010. godine.

1.2. Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravila, identične sadržine, prethodno je podnijela Vanja Čalović, iz Podgorice.

2. U odgovoru Savjeta Agencije, dostavljenom na predlog kojim je pokrenut postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, navedeno je da je predlog identičan sa inicijativom za pokretanje postupka za

ocjenu ustavnosti i zakonitosti na koju su već dali odgovor i da ostaju pri izjašnjenju datom u odgovoru na inicijativu: da su osporena Pravila donijeta u postupku i na način propisan zakonom; da su navodi iz inicijative suprotni suštini i primjeni načela saglasnosti pravnih propisa, koje ne isključuje mogućnost da se hijerarhiji niži propis po potrebi poziva na odredbe višeg akta; da se osporenim odredbama Pravila ne mijenja ni uređuje zakonska materija već da Pravila, prema svojoj prirodi i svrsi internog akta, obuhvataju zakonske odredbe kao sveobuhvatan, konzistentan katalog pravila o radu Agencije i na jednom mjestu obuhvataju zakonske odredbe koje su od posebne važnosti za zakonitost rada Agencije.

3. Ustavni sud je utvrdio da je u toku postupka pred Ustavnim sudom Savjet Agencije donio Pravila o dopunama Pravila o radu Agencije za sprječavanje korupcije u dijelu sprječavanja sukoba interesa javnih funkcionera, koja su objavljena u "Službenom listu Crne Gore", broj 17/17. i koja su stupila na snagu 25. marta 2017. godine. Kako je dopunama Pravila dodato 11 novih članova koji se odnose na pribavljanje bankarskih podataka i bankarsku tajnu, korišćenje bankarskih podataka, njihovo čuvanje i raspolaganje, Ustavni sud je ustavnost i zakonitost Pravila cijenio u cjelini.

4. Osporenim Pravilima uređeno je pokretanje, način i vrste postupaka pred Agencijom za sprječavanje korupcije kada postupa i odlučuje o pravima i obavezama javnih funkcionera i lica kojima je prestala javna funkcija u periodu od dvije godine od dana prestanka funkcije (...) kod sprječavanja sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, poštovanju ograničenja u vršenju javnih funkcija i po prestanku javne funkcije, ograničenja koja se odnose na primanje poklona, sponzorstava i donacija, u vezi dostave izvještaja, provjere podataka iz izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera i članova zajedničkog domaćinstva, u ostalim slučajevima koji se odnose na primjenu i sprovođenje odredaba Zakona o sprječavanju korupcije i na primjenu drugih propisa kojima se utvrđuje sukob interesa u oblastima koje su uređene tim propisima a odnose se i na državnog službenika koji ima propisanu obavezu podnošenja Izvještaja o prihodima i imovini (član 1.). Odredbom člana 2. Pravila utvrđeno je da su procedure prijavljivanja, vođenja postupaka po prijavi ugrožavanja javnog interesa, zaštita zviždača, kontrola finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja i lobiranje uređene posebnim pravilima a odredbama člana 3. Pravila utvrđeno je da se pravila primjenjuju na lica koja imaju status javnog funkcionera, na lica kojima je prestala javna funkcija u periodu od dvije godine od dana prestanka javne funkcije, kao i na članove zajedničkog domaćinstva, koje čine njegovi bračni i vanbračni supružnik i djeca, ukoliko žive u zajedničkom domaćinstvu. Načela postupka koji se vodi po osporenim Pravilima utvrđena su odredbama člana 4. (...) a odredbama člana 5. Pravila vrste postupaka koji se vode pred Agencijom u vezi sa postupanjem javnih funkcionera: (...). Odredbama člana 6. Pravila utvrđene su stranke u postupku (...). Prijem pismena (podnesaka) uređen je odredbama člana 7. Pravila (...). Pokretanje postupka uređeno je odredbama čl. 8. i 9. Pravila (...). Postupanje službenih lica uređeno je odredbama čl. 10. i 11. Pravila (...), a postupanje po zahtjevu odredbama člana 12. Pravila (...). Ispitni postupak uređen je odredbama čl. 13., 14. i 15. Pravila (...), a pozivanje i usmena rasprava odredbama čl. 16. i 17. Pravila (...). Vođenje zapisnika uređeno je odredbama čl. 18. i 19. Pravila (...), a dokazivanje odredbama čl. 20. i 21. Pravila (...). Odredbama čl. 22., 23., 24., 25. i 26. Pravila uređeni su izuzeće, odlučivanje (donošenje odluke), obaveza dostavljanja odluka i rok za dostavljanje, sadržaj odluke i pokretanje upravnog spora (...). Obaveza čuvanja tajnih podataka i zaštite podataka o ličnosti uređeni su odredbama člana 27. Pravila (...) a javnost i transparentnost odredbama člana 28. Pravila (...). Postupak u vezi prijema poklona, sponzorstava i donacija uređen je odredbama čl. 29., 30., 31. i 32. Pravila (...). Odredbama člana 33., 34. i 35. Pravila ustanovljena je obaveza dostavljanja podataka o javnim funkcionerima koji vrše funkciju u organima vlasti (...). Postupak softverske i administrativne kontrole dostavljenih izvještaja propisan je odredbama čl. 36., 37. i 38. Pravila (...) a postupak provjere potpunosti i tačnosti dostavljenih podataka u izvještajima je uređen odredbama čl. 39., 40., 41. i 42. Pravila (...). Odredbama člana 43.a, 43.b, 43.v, 43.g, 43.d, 43.đ, 43.e, 43.ž, 43.z i 43. Pravila, uređen je postupak pribavljanja i postupanje sa podacima koji predstavljaju bankarsku tajnu (uključujući obavezu javnog funkcionera za davanje saglasnosti za njihovo prikupljanje), uz pozivanje na Zakon o bankama, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon o zaštiti tajnih podataka i utvrđeno da se materijal sa bankarskim podacima čuva trajno, prema Listi kategorija registraturskog materijala i rokovima čuvanja Agencije, u skladu sa odredbama Zakona o arhivskoj djelatnosti (...). Odredbama člana 43.j Pravila utvrđena je obaveza vođenja evidencije o bankarskim podacima kojima Agencija raspolaže, uz propisivanje zabrane njihovog davanja (osim u slučajevima utvrđenim zakonskim propisima kojima se uređuje tajnost podataka i zaštita podataka o ličnosti) i obaveze zaštite tih podataka (...).

5. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine odredaba osporenih Pravila utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

6. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 16. tač. 1. i 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Član 43.

Jemči se zaštita podataka o ličnosti.

Zabranjena je upotreba podataka o ličnosti van namjene za koju su prikupljeni.

Svako ima pravo da bude upoznat sa podacima koji su prikupljeni o njegovoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.”

Zakona o sprječavanju korupcije (“Službeni list Crne Gore”, broj 53/14.):

“Član 1.

Ovim zakonom propisuju se mjere za sprječavanje sukoba javnog i privatnog interesa, uređuju ograničenja u vršenju javnih funkcija, podnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, zaštita lica koja prijavljuju ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, kao i druga pitanja od značaja za prevenciju i sprječavanje korupcije.

Član 4. stav 1.

Poslove sprječavanja sukoba javnog i privatnog interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija, provjere izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, postupanja po prijavama zviždača, zaštite zviždača, kao i druge poslove u skladu sa ovim zakonom, vrši Agencija za sprječavanje korupcije, kao samostalno i nezavisno tijelo, koju osniva Skupština Crne Gore, u skladu sa ovim zakonom.

Član 6. tač. 4. i 5.

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

4) povezano lice sa javnim funkcionerom je srodnik javnog funkcionera u pravoj liniji i pobočnoj do drugog stepena srodstva, srodnik po tazbini do prvog stepena srodstva, bračni i vanbračni supružnik, usvojlac i usvojenik, član zajedničkog domaćinstva, drugo fizičko ili pravno lice sa kojim javni funkcioner uspostavlja ili je uspostavio poslovni odnos;

5) poklon obuhvata stvar, pravo ili uslugu stečenu, odnosno izvršenu bez naknade i svaku drugu korist koja se daje javnom funkcioneru ili povezanom licu sa javnim funkcionerom, u vezi sa vršenjem javne funkcije.

Član 16. st. 3. i 4.

Protokolarnim poklonom smatra se poklon predstavnika druge države ili međunarodne organizacije koji se daje prilikom posjete, gostovanja ili u drugim prilikama, kao i drugi poklon dat u sličnim prilikama.

Prigodnim poklonom smatra se poklon u vrijednosti do 50 eura. Ako javni funkcioner u toku jedne godine primi više prigodnih poklona od istog poklonodavca, ukupna vrijednost tih poklona ne smije preći iznos od 50 eura, a ako u tom vremenu primi prigodne poklone od više poklonodavaca, vrijednost tih poklona ne smije preći iznos od 100 eura.

Član 23.

Javni funkcioner je dužan da, u roku od 30 dana od dana stupanja na funkciju, podnese Agenciji izvještaj o svojoj imovini i prihodima, kao i o imovini i prihodima bračnog i vanbračnog supružnika i djece ukoliko žive u zajedničkom domaćinstvu, prema stanju na dan izbora, imenovanja, odnosno postavljenja.

Javni funkcioner je dužan da u Izvještaju navede tačne i potpune podatke.

U toku vršenja javne funkcije javni funkcioner podnosi Izvještaj:

- jednom godišnje, do kraja marta tekuće godine za prethodnu godinu;

- u slučaju promjena iz Izvještaja koje se odnose na uvećanje imovine preko 5.000 eura, u roku od 30 dana od dana nastanka promjene;

- na zahtjev Agencije u slučaju pokretanja postupka iz člana 31 st. 1 i 2 ovog zakona, u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva, odnosno pokretanja postupka po službenoj dužnosti.

U slučaju prestanka javne funkcije, javni funkcioner je dužan da, u roku od 30 dana od dana prestanka funkcije, o tome obavijesti Agenciju i podnese Izvještaj.

Javni funkcioner kome je prestala funkcija dužan je da jednom godišnje u naredne dvije godine po prestanku funkcije podnese Izvještaj Agenciji, sa stanjem na dan podnošenja Izvještaja.

Javni funkcioner je dužan da prilikom prelaska na drugu javnu funkciju, kao i u slučaju izbora, imenovanja, odnosno postavljenja na još jednu javnu funkciju, u smislu člana 12. st. 2. i 4. ovog zakona, u roku od 30 dana od nastanka promjene o tome obavijesti Agenciju.

Obaveza podnošenja Izvještaja i postupak provjere podataka iz Izvještaja odnosi se i na državnog službenika koji ima propisanu obavezu podnošenja Izvještaja u skladu sa posebnim zakonom.

Član 24. st. 2. i 3.

Radi provjere podataka iz Izvještaja, javni funkcioner može dati saglasnost Agenciji za pristup podacima na računima bankarskih i drugih finansijskih institucija, u skladu sa zakonom kojim se uređuje bankarsko poslovanje.

Saglasnost iz stava 2. ovog člana, odnosi se na vrijeme dok traju obaveze javnog funkcionera u skladu sa ovim zakonom.

Član 30. st. 1., 3. i 7.

Agencija vrši provjeru podataka iz Izvještaja upoređivanjem tih podataka sa prikupljenim podacima o imovini i prihodima javnog funkcionera od organa vlasti i pravnih lica koji raspolažu tim podacima.

Ukoliko Agencija u postupku provjere utvrdi da su imovina i prihodi javnog funkcionera i povezanih lica sa javnim funkcionerom veći u odnosu na realne prihode, javni funkcioner je dužan da, na zahtjev Agencije, u roku od 30 dana, dostavi detaljne podatke o osnovima sticanja imovine i prihoda.

Bliži način provjere podataka iz st. 1. i 3. ovog člana, utvrđuje se pravilima o radu Agencije.

Član 31. st. 1. i 2.

Postupak u kojem se odlučuje da li je javni funkcioner povrijedio odredbe ovog zakona koje se odnose na sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije i izvještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera pokreće Agencija na zahtjev organa vlasti u kojem javni funkcioner vrši ili je vršio javnu funkciju, organa nadležnog za izbor, imenovanje, odnosno postavljenje javnog funkcionera, drugog državnog organa ili organa opštine, drugog pravnog ili fizičkog lica.

Postupak iz stava 1. ovog člana može pokrenuti i Agencija po službenoj dužnosti, na osnovu sopstvenih saznanja ili anonimnih zahtjeva.

Član 35. st. 1. i 2.

Postupak iz člana 31. ovog zakona, Agencija vodi preko lica koje ovlasti direktor Agencije (u daljem tekstu: ovlašćeni službenik).

Ovlašćeni službenik dužan je da, po službenoj dužnosti, pribavi podatke i obavještenja o činjenicama koje su neophodne za vođenje postupka i odlučivanje, o kojima službenu evidenciju vode nadležni državni organi, organi državne uprave i opštine, odnosno javna preduzeća, privredna društva, ustanove ili druga pravna i fizička lica.

Član 36. st. 1. i 2.

Ovlašćeni službenik, kad ocijeni da je to potrebno radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za odlučivanje, može po službenoj dužnosti sprovesti ispitni postupak.

Ovlašćeni službenik dužan je da na zahtjev učesnika u postupku sprovede usmenu raspravu.

Član 38. st. 1. i 2.

Ovlašćeni službenik, u roku od 15 dana od okončanja postupka iz člana 31. ovog zakona, dostavlja obrazloženi predlog odluke direktoru Agencije.

Direktor Agencije je dužan da, u roku od osam dana od dana dostavljanja predloga iz stava 1. ovog člana, donese odluku da li je javni funkcioner povrijedio odredbe ovog zakona koje se odnose na sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije i izvještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera.

Član 39. stav 1.

Odluka iz člana 38. stav 2. ovog zakona, dostavlja se javnom funkcioneru, podnosiocu zahtjeva, kao i organu vlasti u kojem javni funkcioner vrši javnu funkciju i organu nadležnom za izbor, imenovanje, odnosno postavljenje javnog funkcionera kad ti organi nijesu podnosioci zahtjeva, najkasnije u roku od pet dana od dana donošenja odluke.

Član 40.

Odluka iz člana 38. stav 2. ovog zakona je konačna i protiv te odluke može se pokrenuti upravni spor.

Član 41.

Na postupak utvrđivanja povrede odredaba ovog zakona koje se odnose na sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije i izvještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje upravni postupak, ukoliko ovim zakonom nije drukčije propisano.

Član 81. stav 1.

Organi Agencije su Savjet Agencije (u daljem tekstu: Savjet) i direktor Agencije.

Član 88. stav 1. tačka 5. i stav 2.

Savjet:

5) na predlog direktora Agencije usvaja pravila o radu Agencije i pravila za izradu i sprovođenje planova integriteta.

Statut Agencije, poslovnik o radu Savjeta, pravila o radu Agencije i pravila za izradu i sprovođenje planova integriteta objavljuju se u «Službenom listu Crne Gore».

Član 92. tačka 3.

Direktor Agencije:

donosi odluke, daje mišljenja i preporuke i preduzima druge mjere iz nadležnosti Agencije.

Član 96. stav 1.

Na prava, obaveze i odgovornost zaposlenih u Agenciji primjenjuju se propisi o državnim službenicima i namještenicima.

Član 100.

Pored kataloga i registara iz člana 19. stav 3., člana 22. stav 4. i člana 26. stav 1. ovog zakona, Agencija vodi:

- evidenciju javnih funkcionera za koje je konačnom, odnosno pravosnažnom odlukom utvrđena povreda ovog zakona ili posebnih zakona kojima su utvrđene nadležnosti Agencije, koja sadrži sljedeće podatke: redni broj, ime i prezime, jedinstveni matični broj i funkciju koju je javni funkcioner obavljao, broj i datum konačne, odnosno pravosnažne odluke, datum prijema obavještenja organa nadležnog za izbor, imenovanje, odnosno postavljenje, razlog razrješenja, suspenzije ili izricanja disciplinske mjere, broj i datum akta o razrješenju, suspenziji ili izrečenoj disciplinskoj mjeri i organ koji je donio rješenje o razrješenju, suspenziji ili izrečenoj disciplinskoj mjeri;

- evidenciju prijava zviždača koja sadrži sljedeće podatke: redni broj, datum prijave, ime i prezime, opština, prebivalište i adresa zviždača, naziv i sjedište organa vlasti, privrednog društva, drugog pravnog lica, odnosno ime i prezime preduzetnika na koje se prijava odnosi, kratak opis ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije koje prijavljuje zviždač, obavještenje o preduzetim mjerama iz člana 50. ovog zakona ukoliko je dostavljeno zviždaču, broj i datum davanja mišljenja Agencije o postojanju ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i broj i datum izvještaja organa vlasti, privrednog društva, drugog pravnog lica i preduzetnika na koje se prijava odnosi o preduzetim radnjama radi izvršenja preporuke iz mišljenja Agencije;

- evidenciju zahtjeva za zaštitu zviždača koja sadrži sljedeće podatke: redni broj, datum podnošenja zahtjeva za zaštitu zviždača, ime i prezime, opština prebivališta i adresa podnosioca zahtjeva za zaštitu, podatke iz prijave koju je podnio zviždač, organ vlasti, privredno društvo, drugo pravno lice i preduzetnik, odnosno drugo pravno i fizičko lice zbog čijih radnji zviždač trpi štetu, kao i podatke o nastaloj šteti, odnosno mogućnosti nastanka štete po zviždača zbog podnijete prijave, broj i datum davanja mišljenja Agencije po zahtjevu za zaštitu zviždača, kao i broj i datum izvještaja organa vlasti, privrednog društva, drugog pravnog lica i preduzetnika na koje se preporuka odnosi o preduzetim radnjama radi izvršenja preporuka iz mišljenja Agencije.

Podaci iz evidencija iz stava 1. ovog člana, ne mogu se davati na korišćenje ukoliko bi davanje tih podataka moglo uticati na vođenje postupka, kao i u slučajevima utvrđenim ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje tajnost podataka i zaštita podataka o ličnosti.

Način vođenja evidencija iz stava 1. ovog člana propisuje Ministarstvo.

Član 101.

Agencija o svom radu obavještava javnost putem saopštenja, objavljivanjem svojih odluka na svojoj internet stranici ili na drugi način."

Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14., 20/15., 40/16. i 37/17.):

"Član 1.

Ovim zakonom uređuju se pravila po kojima su, u cilju ostvarivanja zaštite prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka, kao i zaštite javnog interesa, dužni da postupaju državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, ustanove i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja kad, neposredno primjenjujući propise, odlučuju i preduzimaju druge upravne aktivnosti u upravnim stvarima.

Član 4. stav 1.

Ovaj zakon se primjenjuje u svim upravnim stvarima.

Član 48. stav 1. tačka 1.

Ovlašćeno službeno lice će biti izuzeto, ako:

je u predmetu u kojem se vodi upravni postupak stranka, svjedok, vještak, punomoćnik ili zakonski zastupnik stranke.

Član 51. stav 1.

Stranka u upravnom postupku je 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.

Član 59. stav 1.

Podneskom u upravnom postupku smatra se zahtjev, predlog, prijava, molba, žalba, predstavka, prigovor i drugi podnesak kojima se stranka obraća javnopravnom organu u vezi sa određenom upravnom stvari.

Član 61. stav 1.

Podnesak se podnosi javnopravnom organu nadležnom za prijem podneska.

Član 65. st. 1.

O usmenoj raspravi ili drugoj važnijoj radnji u upravnom postupku, kao i o važnijim usmenim izjavama stranaka ili trećih lica u upravnom postupku sačinjava se zapisnik."

Zakona o upravnom sporu ("Službeni list Crne Gore", broj 54/16.):

"Član 1.

Ovim zakonom uređuje se nadležnost, sastav suda i pravila postupka na osnovu kojih 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 (u daljem tekstu: javnopravni organ), kao i u cilju zaštite javnog interesa kad je zakonom propisano.

Član 6. stav 1.

Upravni spor rješavaju Upravni sud Crne Gore i Vrhovni sud Crne Gore.

Član 12. stav 1.

Upravni spor može se 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 kad je to zakonom propisano.

Član 16. st. 1. i 2.

Upravni spor pokreće se tužbom.
O tužbi Upravni sud odlučuje u vijeću."

Zakona o zaštiti podataka o ličnosti ("Službeni list Crne Gore", br. 79/08., 70/09., 44/12. i 22/17.):

"Član 1.

Zaštita podataka o ličnosti obezbjeđuje se pod uslovima i na način propisan ovim zakonom, a u skladu sa principima i standardima sadržanim u potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

Član 2. stav 2.

Lični podaci ne mogu se obrađivati u većem obimu nego što je potrebno da bi se postigla svrha obrade niti na način koji nije u skladu sa njihovom namjenom.

Član 3. stav 2.

Ukoliko rokovi za čuvanje obrađenih ličnih podataka nijesu određeni zakonom, lični podaci koji omogućavaju utvrđivanje identiteta lica mogu se čuvati samo za vrijeme koje je potrebno za namjenu za koju se lični podaci obrađuju.

Član 5. stav 1.

Po ovom zakonu obavezni su da postupaju rukovaoci zbirke ličnih podataka koji obrađuju lične podatke na teritoriji Crne Gore ili van Crne Gore gdje se u skladu sa međunarodnim pravom primjenjuju propisi Crne Gore.

Član 24.

Rukovalac zbirke ličnih podataka i obrađivač ličnih podataka obavezni su da obezbijede tehničke, kadrovske i organizacione mjere zaštite ličnih podataka, radi zaštite od gubitka, uništenja, nedopuštenog pristupa, promjene, objavljivanja, kao i od zloupotrebe.

Mjere zaštite ličnih podataka iz stava 1. ovog člana moraju odgovarati prirodi i karakteru podataka koji se obrađuju, uzimajući u obzir najviši nivo tehnologije i troškove njihovog sprovođenja.

Ako se obrada ličnih podataka vrši elektronskim putem, rukovalac zbirke ličnih podataka obavezan je da obezbijedi da se u informacionom sistemu automatski evidentiraju korisnici ličnih podataka, podaci koji su obrađivani, pravni osnov za korišćenje podataka, broj predmeta, vrijeme odjave i prijave sa sistema i po potrebi datum do kad podaci o korisniku nijesu dostupni licu čiji su podaci obrađivani.

Rukovalac zbirke ličnih podataka obavezan je da odredi koji zaposleni i kojim ličnim podacima imaju pristup, kao i kategorije podataka koje se mogu dati na korišćenje i pod kojim uslovima.

Rukovalac zbirke ličnih podataka dozvoljava pristup zbirkama ličnih podataka i vodi evidenciju o korisnicima ličnih podataka u skladu sa svojim aktom.

Član 25.

Službena i druga lica koja u državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave i lokalne uprave, privrednom društvu i drugom pravnom licu vrše obradu ličnih podataka postupaju isključivo po uputstvima starješine organa, odnosno odgovornog lica u pravnom licu i obavezni su da čuvaju tajnost ličnih podataka za koje su saznali prilikom obavljanja svojih poslova, ukoliko zakonom nije drukčije propisano."

Zakona o bankama ("Službeni list Crne Gore", br. 17/08. i 44/10.):

"Član 84.

Bankarskom tajnom smatraju se:

- 1) podaci o vlasnicima i brojevima računa otvorenih u banci;
- 2) podaci o pojedinačnom stanju depozita i prometu na pojedinačnim računima pravnih i fizičkih lica otvorenih u banci;
- 3) drugi podaci o klijentu do kojih je banka došla na osnovu pružanja usluga klijentu banke.

Bankarska tajna predstavlja poslovnu tajnu.

Član 85. stav 1. i stav 2. tačka 1.

Članovi odbora direktora, akcionari, svi zaposleni u banci i druga lica koja u obavljanju poslova sa bankom ili za banku dođu u posjed informacija i podataka koji su ovim zakonom utvrđeni kao bankarska tajna, dužni su da za vrijeme rada u banci i nakon prestanka rada u banci, čuvaju te podatke i informacije i ne smiju ih upotrebljavati u svoju ličnu korist, niti učiniti dostupnim drugim licima.

Izuzetno od stava 1. ovog člana:

- 1) svi podaci koji predstavljaju bankarsku tajnu mogu se učiniti dostupnim:
 - Centralnoj banci;
 - nadležnom pravosudnog organu;
 - drugim licima, a na osnovu izričite pisane saglasnosti klijenta.

Član 86.

Lica koja, u skladu sa članom 85 st. 2. i 3. ovog zakona, dođu u posjed podataka koji predstavljaju bankarsku tajnu, dužni su da te podatke koriste isključivo u svrhu za koju su dobijeni i ne smiju ih učiniti dostupnim trećim licima, osim u slučajevima propisanim zakonom."

“Član 1.

Ovim zakonom uređuje se registratorska i arhivska građa, prava i obaveze stvaralaca i držalaca registratorske i arhivske građe, vrste arhiva i druga pitanja od značaja za obavljanje arhivske djelatnosti.

Član 10.

Način i uslove čuvanja javne registratorske i arhivske građe i obaveze stvaralaca i držalaca u vezi sa tim propisuje Vlada Crne Gore, na predlog organa državne uprave nadležnog za poslove kulture i organa državne uprave nadležnog za informaciono društvo.”

7. Načelo saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava, predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Odredbama člana 43. st. 1. i 2. Ustava garantuje se zaštita podataka o ličnosti i zabranjuje upotreba podataka o ličnosti van namjene za koju su prikupljeni. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Saglasno tom utvrđenju, podzakonski propisi donose se na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito uređeno.

7.1. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji je donijet radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i sa Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog organa, odnosno lica, da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis, po svom sadržaju, okvirima koje mu je odredio zakon.

7.1.1. U tom smislu, Zakonom o sprječavanju korupcije, koji je sistemski u oblasti korupcije, propisane su mjere za sprječavanje sukoba javnog i privatnog interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija, podnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, zaštita lica koja prijavljuju ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, kao i druga pitanja od značaja za prevenciju i sprječavanje korupcije (član 1. Zakona). U smislu odredbe člana 2. Zakona, korupcija je svaka zloupotreba službenog, poslovnog, odnosno društvenog položaja ili uticaja u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugog. Javni funkcioner, u smislu ovog zakona, je izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, organu državne uprave, pravosudnom organu, organu lokalne samouprave, organu lokalne uprave, nezavisnom tijelu, regulatornom tijelu, javnoj ustanovi, javnom preduzeću ili drugom privredom društvu, odnosno pravnom licu koje vrši javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili je u državnom vlasništvu kao i lice na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost, bez obzira na stalnost funkcije i nadoknadu (član 3. stav 1. Zakona). Poslove sprječavanja sukoba javnog i privatnog interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija, provjere izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, postupanja po prijavama zviždača, zaštite zviždača, kao i druge poslove vrši Agencija za sprječavanje korupcije, kao samostalno i nezavisno tijelo, koju osniva Skupština Crne Gore, u skladu sa ovim zakonom (član 4. stav 1. Zakona). Prema odredbama člana 23. st. 1. i 2. Zakona javni funkcioner je dužan da, u roku od 30 dana od dana stupanja na funkciju, Agenciji podnese izvještaj o svojoj imovini i prihodima, kao i o imovini i prihodima bračnog i vanbračnog supružnika i djece, ukoliko žive u zajedničkom domaćinstvu, prema stanju na dan izbora, imenovanja, odnosno postavljenja i da u izvještaju navede tačne i potpune podatke. Organi Agencije su Savjet Agencije i direktor Agencije (član 81. stav 1. Zakona).

7.2. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je osporena Pravila donio Savjet Agencije za sprječavanje korupcije, na osnovu ovlašćenja sadržanog u odredbi člana 88. stav 1. tačka 5. Zakona, kojom je propisano da Savjet Agencije na predlog direktora Agencije usvaja pravila o radu Agencije i pravila za izradu i sprovođenje planova integriteta. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da Zakonom nije utvrđena sadržina pravila, osim odredbom član 30. stav 7., kojom je propisano da se bliži način provjere podataka iz st. 1. i 3. ovog člana²³⁰ utvrđuje pravilima o radu Agencije.

230 Agencija vrši provjeru podataka iz Izvještaja upoređivanjem tih podataka sa prikupljenim podacima o imovini i prihodima javnog funkcionera od organa vlasti i pravnih lica koji raspolažu tim podacima.
Ukoliko Agencija u postupku provjere utvrdi da su imovina i prihodi javnog funkcionera i povezanih lica sa javnim funkcionerom veći u

7.2.1. Nasuprot tome, Savjet Agencije je osporenim Pravilima uređio pokretanje, način i vrste postupaka pred Agencijom za sprječavanje korupcije kada odlučuje o pravima i obavezama javnih funkcionera i lica kojima je prestala javna funkcija u periodu od dvije godine od dana prestanka funkcije (...) i ostalim slučajevima koji se odnose na primjenu i sprovođenje odredaba Zakona o sprječavanju korupcije i na primjenu drugih propisa kojima se utvrđuje sukob interesa u oblastima koje su uređene tim propisima a odnose se i na državnog službenika koji ima propisanu obavezu podnošenja Izvještaja o prihodima i imovini, odnosno uređio pitanja postupku pred Agencijom, koja su već uređena tim zakonom, procesnim zakonima o upravnom, parničnom i izvršnom postupku, upravnom sporu i drugim zakonima, i to:

- odredbama čl. 1., 2., 3., 4., 5., 8., 9., 11., 23., 24., 29., 30., 31., 34., člana 35. stav 1., čl. 41., 43., 43.b, 43.v i 43.g osporenih Pravila uređena su pitanja koja su uređena odredbama čl. 16., člana 21. stav 1., člana 22. st. 4. i 5., člana 23., člana 24. st. 2. i 3., čl. 30., 31., člana 38. st. 1. i 2. i člana 39. Zakona o sprječavanju korupcije;

- odredbama čl. 6., 7., 12., 13., 14., 15., 16., 17., 18., 20., 21., 22. i 25. osporenih Pravila uređena su pitanja koja su uređena odredbama čl. 22., 48. stav 1. tačka 1., člana 51. stav 1., čl. 59., 60., 61., 62., 63., 64., 65., 71., čl. 105., 106., 107. do 111. Zakona o upravnom postupku;

- odredbama člana 26. osporenih Pravila uređena su pitanja koja su uređena odredbama člana 6. stav 1., član 12. stav 1. i člana 16. st. 1. i 2. Zakona o upravnom sporu;

- odredbama čl. 27., 28., 43.ž i 43.z osporenih Pravila uređena su pitanja koja su uređena odredbama član 5. stav 1., čl. 24. i 25. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti

- odredbama člana 43. i st. 1. i 2. i čl. 43.a, 43.đ, 43.e osporenih Pravila uređena su pitanja koja su uređena odredbama člana 84., člana 85. stav 1. i stav 2. tačka 1. i člana 86. Zakona o bankama i

- odredbom člana 43. i stav 3. osporenih Pravila uređeno je pitanja koje je uređeno odredbom člana 10. Zakona o arhivskoj djelatnosti.

7.2.2. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine odredaba osporenih Pravila, utvrdio da je Savjet Agencije, povrijedio načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava, koje se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa.

7.2.2.1. Načelo saglasnosti pravnih propisa (legaliteta) određuje granice ovlašćenja donosioca opšteg pravnog akta, koje podrazumijeva da opšti akt mora biti zasnovan na zakonu, kako u pogledu ovlašćenja za njegovo donošenje, tako i u pogledu regulisanja predmetne materije. Saglasnost s Ustavom i zakonom, takođe, podrazumijeva i da naziv opšteg akta mora biti usklađen s predmetom njegovog uređivanja. Osporenim Pravilnikom donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, povrijedio ustavno načelo saglasnosti pravnih propisa iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (da pravni akt manje pravne snage mora biti saglasan sa pravnim aktima više pravne snage), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta), kao i naziva osporenog akta.

7.2.2.2. Naime, donosilac akta je, saglasno odredbama člana 30. stav 7. i člana 88. stav 1. tačka 5. Zakona bio ovlašćen, da na predlog direktora Agencije, Pravilima o radu Agencije utvrdi bliži način provjere podataka iz dobijenih izvještaja, odnosno da konkretizuje odredbe člana 30. st. 1. i 3. Zakona, kojima je propisano da Agencije vrši provjeru podataka upoređujući ih sa podacima sa kojima raspolažu organi vlasti i pravna lica i da, u slučaju da utvrdi da su imovina i prihodi javnog funkcionera i sa njim povezanih lica veći u odnosu na realne prihode, zahtijeva od javnog funkcionera dostavljanje detaljnih podataka o osnovima sticanja imovine i prihoda u roku od 30 dana. Međutim, Savjet Agencije je osporenim Pravilima preuzeo odredbe različitih zakona koji su u svakodnevnoj primjeni u radu Agencije, odnosno uređio pitanja koja su u cjelini uređena Zakonom o sprječavanju korupcije, Zakonom o upravnom postupku, Zakonom o upravnom sporu, Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, Zakonom o bankama i Zakonom o arhivskoj djelatnosti, što nije u saglasnosti s načelom legaliteta iz odredbe člana 145. Ustava. Naime, prema načelu saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava, drugim propisom i opštim aktom, koji je donijet

odnosu na realne prihode, javni funkcioner je dužan da, na zahtjev Agencije, u roku od 30 dana, dostavi detaljne podatke o osnovima sticanja imovine i prihoda. (Član 30. st. 1. i 3.).

na osnovu ovlaštenja sadržanog u zakonu, ne mogu se preuzimati odredbe zakona, niti uređivati prava i obaveze fizičkih i pravnih lica, odnosno uređivati pitanja koja su *materia legis*.

7.2.2.3. Osim toga, Ustavni sud je utvrdio da je Savjet Agencije, odredbama čl. 33. i 43.j Pravila povrijedio i odredbe člana 43. st. 1. i 2. Ustava, kojima je zajemčena zaštita podataka o ličnosti, zabranjena upotreba podataka o ličnosti van namjene za koju su prikupljeni i propisano da svako ima pravo da bude upoznat sa podacima koji su prikupljeni o njegovoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe. Zaštita podataka o ličnosti, kao jedno od osnovnih ljudskih prava neophodnih za pravilno funkcionisanje svakog demokratskog društva bliže je razrađeno odredbama člana 2. st. 1. i 2. i člana 3. stav 2. Zakona o zaštiti podataka o ličnostima, iz kojih proizilazi da se podaci o ličnosti moraju obrađivati na zakonit način i ne u većem obimu, niti na način koji nije u skladu sa njihovom namjenom, da će se čuvati samo za vrijeme koje je potrebno za namjenu za koju se lični podaci obrađuju ako rokovi za čuvanje obrađenih ličnih podataka nijesu utvrđeni zakonom. U tom smislu, odredbama člana 100. Zakona o sprječavanju korupcije *expressis verbis* su utvrđene evidencije koje Agencija ustanovljava i vodi: o javnim funkcionerima za koje je utvrđeno da su povrijedili Zakon, o prijavama zviždača i o zahtjevima zviždača. Odredbama čl. 33. i 43.j osporenih Pravila, međutim, propisano je da Agencija vodi i evidencije o javnim funkcionerima na osnovu obavještenja koje su dužni da dostave organi vlasti (o stupanju, reizboru i prestanku funkcije i dr.) i zvaničnih službenih evidencija, kao i o bankarskim podacima sa kojima Agencija raspolaže u skladu s odredbama Zakona. Polazeći od navedenog, Savjet Agencije, po nalaženju Ustavnog suda, nije imao zakonski osnov da za organe vlasti (podzakonskim aktom) utvrdi obavezu dostavljanja podatka o licima koja su u obavezi dostavljanja izvještaja, iz člana 23. Zakona o sprječavanju korupcije Agenciji, kao ni da vodi evidenciju o njima, na način uređen odredbama člana 33. Pravila. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da Savjet Agencije, nije bio ovlašten ni da odredbama člana 43. i stav 3. i člana 43. Pravila utvrdi obaveze vođenja evidencije bankarskih podataka sa kojima Agencija raspolaže i njihovog trajnog čuvanja, jer ti podaci Agenciji nijesu dostavljeni u svrhu vođenja te evidencije i ne mogu se od strane Agencije dodatno obrađivati, niti čuvati trajno. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporena Pravila nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

8. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja Pravila o radu Agencije za sprječavanje korupcije u dijelu sprječavanja sukoba interesa javnih funkcionera i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 4/16 i 19/16 od 30. januara 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 11/18.

Pravilnik o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba sudija

Sudski savjet je povrijedio ustavne i zakonske principe o opštoj zabrani diskriminacije po bilo kom osnovu, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz odredaba člana 8 stav 1 Ustava i člana 2 st. 2 i 3 Zakona o zabrani diskriminacije, jer je osporenim odredbama Pravilnika sudije doveo u nejednak položaj prilikom rješavanja stambenih potreba, bez objektivnog i razumnog opravdanja.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE odredbe člana 6. st. 3., 4., 7. i 8. Pravilnika o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba sudija ("Službeni list Crne Gore" br. 50/14. i 51/17.), koji je donio Sudski savjet i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

II Ova Odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore” i na način na koji je objavljen Pravilnik.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 73/18, od 30. maja 2019. godine, po inicijativi Ranka Vukića, iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 6. st. 3., 4., 7. i 8. Pravilnika, označenog u izreci.

2. U odgovoru Sudskog savjeta na stavove Ustavnog suda, sadržane u Rješenju o pokretanju postupka, navedeno je: da je vezana raspodjela, prema odredbama Pravilnika, obavezna samo kod zamjene stana i da stambena komisija mora voditi računa o odredbama člana 6. st. 2., 3., 4. i 7. samo kod rješavanja stambene potrebe putem zamjene stana, ali ne i u slučaju privatno- javnog partnerstva; da se u konkretnom slučaju radi o različitim načinima rješavanja stambenih potreba iz člana 8. Pravilnika i različitim pravnim režimima; da odredba člana 6. stav 2. Pravilnika, nasuprot zaključku Ustavnog suda, ima za cilj jednak položaj zaposlenog koji stavlja na raspolaganje nepokretnost i zaposlenog koji nema stan, kao lica koja nijesu stambeno obezbijeđena i da su osporene odredbe u skladu sa Zakonom o sudskom savjetu i sudijama i služe da se stvore jednaki uslovi u postupku dodjele stanova.

3. Osporenim odredbama Pravilnika propisano je:

Pravo na rješavanje stambene potrebe

“Član 6. st. 3., 4. 7. i 8.

Sudija, koji u mjestu rada u smislu ovog pravilnika nema stan, može zamjenom stana ili porodične stambene zgrade, koju je on ili član njegovog porodičnog domaćinstva stekao van mjesta rada, rješavanjem stambene potrebe u skladu sa propisom Vlade, Sudskog savjeta ili nadležnog organa jedinice lokalne samouprave, riješiti stambenu potrebu pod uslovom da stan u svojini ili porodičnu stambenu zgradu ugovorom o razmjeni nepokretnosti, prenese u stambeni fond Sudskog savjeta.

Sudija, koji prenese stan u svojini ili porodičnu stambenu zgradu u stambeni fond Sudskog savjeta ima status lica koje nema stan.

Sudija koji stan ili porodičnu stambenu zgradu u svojini stavi na raspolaganje komisiji u smislu st. 3 ovog člana ima status lica koje nema stan.

Odredba stava 3. ovog člana ne primjenjuje se kada sudija kupuje stan koji je izgrađen u javno-privatnom partnerstvu i ugovorom o udruživanju sredstava.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 6. st. 3, 4., 7. i 8. Pravilnika, utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su sledeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.”

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (“Službeni list SCG - Međunarodni ugovori”, br. 9/03. i 5/05.):

“Član 14.

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.”

Zakona o zabrani diskriminacije (“Službeni list Crne Gore”, br. 46/10., 18.14. i 42/17.):

“Član 2. st. 1., 2. i 3.

Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu.

Diskriminacija je svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima.

Neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od osnova iz stava 2. ovog člana.”

Zakona o održavanju stambenih zgrada (“Službeni list Crne Gore”, br. 41/16. i 84/18.):

“Član 28.

Država, odnosno jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju sredstva za rješavanje stambenih potreba zaposlenih u državnim organima, odnosno organima lokalne samouprave, u skladu sa potrebama i mogućnostima.

Član 29. stav 2.

Postupak, način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba sudija, državnih tužilaca i sudija Ustavnog suda Crne Gore, utvrđuju se aktom Sudskog savjeta, Tužilačkog savjeta i Ustavnog suda Crne Gore.”

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava). Ovo načelo podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i da drugi propis mora biti saglasan s Ustavom i zakonom. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja i podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Pri uređivanju pravnih odnosa donosilac akta je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to je načelo zabrane diskriminacije, iz odredbe člana 8. stav 1. Ustava.

6.1. Iz navedenih odredaba člana 28. i člana 29. stav 2. Zakona o održavanju stambenih zgrada («Službeni list Crne Gore», br. 41/16. i 84/18.) proizilazi da je Država ovlašćena da, u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima, uredi pitanje rješavanja stambenih potreba zaposlenih u državnim organima, odnosno da Sudski savjet, Tužilački savjet i Ustavni sud Crne Gore donesu akte kojima će autonomno

utvrditi postupak, način i kriterijume za rješavanje stambenih potreba sudija, državnih tužilaca i sudija Ustavnog suda, na način koji će obezbijediti njihovu jednaku primjenu na sve sudije, državne tužioce i sudije Ustavnog suda Crne Gore. S obzirom na to da zakonom nijesu uređeni način, uslovi i postupak rješavanja stambenih potreba sudija, donosilac opšteg akta-Sudski savjet je, po ocjeni Ustavnog suda, bio ovlašten da u skladu sa potrebama i mogućnostima propiše uslove za ostvarivanje prava na rješavanje stambenih potreba sudija, uz obavezu da pri uređivanju tih odnosa poštuje Ustavom utvrđene principe. Pravilnikom su uređeni: način, kriterijumi i postupak rješavanja stambenih potreba sudija (član 1.); plan rješavanja stambenih potreba sudija; sredstva za rješavanje stambenih potreba sudija; pravo na rješavanje stambenih potreba; način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba; postupak za rješavanje stambenih potreba sudija i druga pitanja od značaja za rješavanje stambenih potreba sudija. Osporenim odredbama člana 6. Pravilnika propisano je: *da sudija, koji u mjestu rada u smislu ovog pravilnika nema stan, može zamjenom stana ili porodične stambene zgrade, koju je on ili član njegovog porodičnog domaćinstva stekao van mjesta rada, rješavanjem stambene potrebe u skladu sa propisom Vlade, Sudskog savjeta ili nadležnog organa jedinice lokalne samouprave, riješiti stambenu potrebu pod uslovom da stan u svojini ili porodičnu stambenu zgradu ugovorom o razmjeni nepokretnosti, prenese u stambeni fond Sudskog savjeta (stav 3.); da sudija, koji prenese stan u svojini ili porodičnu stambenu zgradu u stambeni fond Sudskog savjeta ima status lica koje nema stan (stav 4.); da sudija koji stan ili porodičnu stambenu zgradu u svojini stavi na raspolaganje komisiji u smislu stava 3. ovog člana ima status lica koje nema stan (stav 7.) i da se odredba stava 3. ovog člana ne primjenjuje kada sudija kupuje stan koji je izgrađen u javno-privatnom partnerstvu i ugovorom o udruživanju sredstava (stav 8.).*

6.2. Ustavni sud je utvrdio da su osporenim odredbama 6. st. 3., 4., 7. i 8. Pravilnika povrijeđeni ustavni i zakonski principi o opštoj zabrani diskriminacije po bilo kom osnovu, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz odredaba člana 8. stav 1. Ustava i člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije.

6.2.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu, ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda, iako diskriminatorske osnove nijesu *expressis verbis* navedene u Ustavu. Određenje diskriminacije, kao i diskriminatorske osnove u crnogorskom pravu sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije i obuhvataju sve diskriminatorske osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije. U tom smislu, odredbama člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije propisano je da je diskriminacija svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se, pored ostalog, zasniva na bračnom ili porodičnom stanju (...), kao i drugim ličnim svojstvima i da neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lica ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od prethodno navedenih osnova.

6.2.2. Nasuprot tome osporenim odredbom člana 6. stav 3. Pravilnika, kojom je propisano: *"da sudija, koji u mjestu rada u smislu ovog pravilnika nema stan, može zamjenom stana ili porodične stambene zgrade, koju je on ili član njegovog porodičnog domaćinstva stekao van mjesta rada, rješavanjem stambene potrebe u skladu sa propisom Vlade, Sudskog savjeta ili nadležnog organa jedinice lokalne samouprave, riješiti stambenu potrebu pod uslovom da stan u svojini ili porodičnu stambenu zgradu ugovorom o razmjeni nepokretnosti, prenese u stambeni fond Sudskog savjeta"*, donosilac akta je tog sudiju, po ocjeni Ustavnog suda, stavio u privilegovan položaj u odnosu na sudiju koji u mjestu rada ima neodgovarajući stan u svojini ili porodičnu stambenu zgradu, koji bi u konkretnom postupku rješavanja stambene potrebe zamjenom stana ili porodične stambene zgrade u mjestu rada, ugovorom o razmjeni nepokretnosti, prenio u stambeni fond Sudskog savjeta, i na taj način riješio svoju stambenu potrebu. Naime, iz osporene odredbe člana 6. stav 3. Pravilnika proizilazi da je sudija koji u mjestu rada ima stan ili porodičnu stambenu zgradu koja ne zadovoljava njegove stambene potrebe, u suštini, lišen mogućnosti da zamjenom stana ili porodične stambene zgrade (ugovorom o razmjeni) tu nepokretnost prenese u stambeni fond Sudskog savjeta i da ravnopravno sa sudijom koji nema stan u mjestu, već van mjesta rada (...), učestvuje u rješavanju stambenih potreba na isti način. Pored toga, osporenim odredbom člana 6. stav 3. Pravilnika, sudija koji je van mjesta sadašnjeg rada stekao stan ili porodičnu stambenu zgradu u skladu sa propisom Vlade, Sudskog savjeta ili nadležnog organa jedinice lokalne samouprave, po ocjeni Ustavnog suda, doveden je u privilegovan položaj u odnosu

na sudiju koji je van mjesta rada stekao stan ili porodičnu stambenu zgradu na drugi način (kupovinom, nasljeđem, iz radnog odnosa kod privrednog lica itd.). Šta više, sudija koji je na drugi način stekao stan ili porodičnu stambenu zgradu van mjesta sadašnjeg rada osporenom odredbom Pravilnika je onemogućen da riješi svoje stambeno pitanje u mjestu rada razmjenom nepokretnosti, iako se nalazi u istoj faktičkoj situaciji (nema riješeno stambeno pitanje u mjestu rada) kao i sudija koji je van mjesta rada stekao stan ili porodičnu stambenu zgradu u skladu sa propisom Vlade, Sudskog savjeta ili nadležnog organa jedinice lokalne samouprave.

6.2.3. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da osporene odredbe člana 6. st. 4. i 7. Pravilnika, kojima je propisano da *“sudija, koji prenese stan u svojini ili porodičnu stambenu zgradu u stambeni fond Sudskog savjeta ima status lica koje nema stan, odnosno da sudija koji stan ili porodičnu stambenu zgradu u svojini stavi na raspolaganje komisiji u smislu st. 3. ovog člana ima status lica koje nema stan”*, nijesu u saglasnosti s ustavnim principima o opštoj zabrani diskriminacije neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu, iz odredaba člana 8. stav 1. Ustava i člana 2. stav 2. Zakona o zabrani diskriminacije. Naime, iz osporenih odredaba člana 6. st. 4. i 7. Pravilnika proizilazi da je sudija koji ima stan ili porodičnu stambenu zgradu, ukoliko je te nepokretnosti prenio u stambeni fond Sudskog savjeta, odnosno stavio na raspolaganje komisiji, doveden u isti položaj u kojem je sudija koji nema stan (...). Drugim riječima, donosilac akta je jednako pravno tretirao sudiju kojiu svojini ima stan ili porodičnu stambenu zgradu, i sudiju koji nema stan, odnosno različitu pravnu situaciju, normativno tretirao pravno jednako i time stvorio pravne pretpostavke da se njihove različite stambene situacije jednako vrednuju.

6.2.4. S obzirom na to da je osporena odredba člana 6. stav 8. Pravilnika, kojom je propisano *da se odredba stava 3. ovog člana ne primjenjuje kada sudija kupuje stan koji je izgrađen u javno-privatnom partnerstvu i ugovorom o udruživanju sredstava*, u neposrednoj korelaciji s odredbom člana 6. stav 3. Pravilnika, da predstavlja njenu dalju normativnu razradu i da ne može samostalno pravno egzistirati u pravnom sistemu, Ustavni sud je utvrdio da je i ta odredba nesaglasna s Ustavom i zakonom.

6.2.5. Princip nediskriminacije (jednakost) ne odnosi se samo na jednaki tretman jednakih slučajeva nego i na supstantivnu jednakost-nejednak tretman nejednakih slučajeva u proporciji sa njihovom nejednakošću. Diskriminacija (nejednakost), po ocjeni Ustavnog suda, postoji ako za rezultat ima različit tretman pojedinca u sličnim situacijama i ako taj tretman nema objektivno ili razumno opravdanje. Da bi tretman bio opravdan, mora težiti legitimnom cilju i mora postojati razuman odnos proporcionalnosti između korištenih sredstava i cilja koji se treba ostvariti. Drugim riječima, princip nediskriminacije se, pored ostalog, zasniva na načelu koje obavezuje donosioca opšteg pravnog akta da istovjetne pravne situacije jednako normira, odnosno da istovjetna činjenična i pravna stanja ne mogu imati bitno različit pravni ishod, odnosno da jednako tretira jednake adresate tog akta, a različite, u ime jednakosti, različito, što u ovom predmetu nije slučaj. Polazeći od navedenog, Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe člana 6. st. 3., 4., 7. i 8. Pravilnika, nemaju objektivno i razumno opravdanje, niti jedan dopušteni ustavnopravni ili zakonski-legitimni cilj koji bi opravdao propisano osporeno ograničenje sudija u rješavanju stambenih potreba, zbog čega je, Ustavni sud, utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredaba člana 6. st. 3., 4., 7. i 8. Pravilnika o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba sudija (*“Službeni list Crne Gore”* br. 50/14. i 51/17.) i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 73/18 od 27. septembra 2019. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 64/19.

Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji

Senat Državne revizorske institucije je povrijedio načelo legaliteta iz odredbe člana 145 Ustava, jer je osporeni Pravilnik donio bez osnova sadržanog u zakonu.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I **UTVRĐUJE SE** da Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji, broj 4015/18-06-1342/1., koji je donio Senat Državne revizorske institucije, na sjednici od 5. jula 2018. godine, u vrijeme važenja, nije bio u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

II Ova Odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore” i na način na koji je objavljen Pravilnik.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 9/19, od 26. decembra 2019. godine, po inicijativi Radovana Popovića, iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika, označenog u izreci.

2. U odgovoru donosioca akta navedeno je da je Senat državne revizorske institucije, na sjednici od 12. marta 2020. godine, donio Odluku o stavljanju van snage Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji.

2.1. Ustavni sud je utvrdio da je, saglasno odredbi člana 1. Odluke o stavljanju van snage Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji, broj: 4015/20-06-59/2, od 13. marta 2020. godine, osporeni Pravilnik prestao da važi danom stupanja na snagu te odluke, da nijesu otklonjene posljedice njegove primjene i da su se stekli uslovi za ocjenu njegove ustavnost i zakonitost u vrijeme važenja, saglasno odredbi člana 149. stav 2. Ustava.

3. Osporenim Pravilnikom bio je uređen način, kriterijumi i postupak rješavanja stambenih potreba zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja osporenih odredaba Pravilnika, utvrdio da, u vrijeme važenja, nije bio u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 144. stav 1.

Državna revizorska institucija Crne Gore je samostalan i vrhovni organ državne revizije.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.”

Zakona o državnoj revizorskoj instituciji ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 28/04., 27/06. i 78/06. i "Službeni list Crne Gore", br. 17/07. i 31/14.):

"Član 1.

Ovim zakonom osniva se Državna revizorska institucija i utvrđuju njena prava, obaveze i način rada.

Položaj

Član 2. stav 1.

Institucija je samostalan i nezavisan državni organ.

Član 29. stav 3.

Za obavljanje administrativno-stručnih poslova obrazuje se posebna služba.

Član 30.

Institucija ima Senat i kolegijume.

Član 38.

Senat:

- 1) donosi godišnji izvještaj i posebne izvještaje;
 - 2) donosi godišnji plan revizije;
 - 3) donosi odluku, ukoliko nije donesena u skladu sa članom 44. stav 3. ovog zakona;
 - 4) donosi uputstvo o metodologiji rada (standardi revizije);
 - 5) preispituje, na predlog kolegijuma, ranije donesene svoje odluke i odluke kolegijuma;
 - 6) donosi poslovnik Institucije;
 - 6a) donosi program i pravilnik za polaganje ispita za državnog revizora;
 - 7) donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji;
 - 8) utvrđuje godišnji finansijski izvještaj Institucije;
 - 9) vrši i druge poslove utvrđene ovim zakonom i opštim aktima Institucije.
- Poslovníkom iz stava 1. tačka 6.) ovog člana bliže se uređuje način rada, vršenje poslova i odlučivanje.
Akti iz stava 1. tač. 4., 6. i 6.a ovog člana objavljuju se u "Službenom listu Republike Crne Gore."

Član 47.

Administrativno-stručne i druge poslove u Instituciji obavljaju državni službenici i namještenici.

Član 49.

Na prava, dužnosti i disciplinsku odgovornost zaposlenih shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje položaj državnih službenika i namještenika."

Zakona o održavanju stambenih zgrada ("Službeni list Crne Gore", br. 41/16. i 84/18.):

"Član 28.

Država, odnosno jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju sredstva za rješavanje stambenih potreba zaposlenih u državnim organima, odnosno organima lokalne samouprave, u skladu sa potrebama i mogućnostima.

Član 29. stav 1.

Postupak, način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba lica čiji je rad od interesa za državu, odnosno jedinicu lokalne samouprave utvrđuju se propisom Vlade, odnosno nadležnog organa lokalne samouprave."

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

7. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je osporeni Pravilnik donio Senat Državne revizorske institucije, sa pozivom na odredbe člana 38. Zakona o državnoj revizorskoj instituciji i člana 8. Poslovnika Državne revizorske institucije²³¹. Odredbama člana 38. tog zakona propisano je da Senat: 1) *donosi godišnji izvještaj i posebne izvještaje*; 2) *donosi godišnji plan revizije*; 3) *donosi odluku, ukoliko nije donesena u skladu sa članom 44. stav 3. ovog zakona*; 4) *donosi uputstvo o metodologiji rada (standardi revizije)*; 5) *preispituje, na predlog kolegijuma, ranije donesene svoje odluke i odluke kolegijuma*; 6) *donosi poslovnik Institucije*; 6.a) *donosi program i pravilnik za polaganje ispita za državnog revizora*; 7) *donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji*; 8) *utvrđuje godišnji finansijski izvještaj Institucije*; 9) *vrši i druge poslove utvrđene ovim zakonom i opštim aktima Institucije (stav 1.)*; da se Poslovníkom iz stava 1. tačka 6.) ovog člana bliže uređuje način rada,

231 "Službeni list Crne Gore", broj 3/15.

vršenje poslova i odlučivanje (stav 2.) i da se akti iz stava 1. tač. 4., 6. i 6.a ovog člana objavljuju u »Službenom listu Crne Gore« (stav 3.).

7.1. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji je donijet radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog organa, odnosno lica, da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis, po svom sadržaju, okvirima koje mu je odredio zakon.

7.1.1. Državna revizorska institucija je, saglasno odredbi člana 144. stav 1. Ustava, kao samostalan i vrhovni organ državne revizije, osnovana Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji, kojim su utvrđena prava, obaveze i način njenog rada (član 1.). Prema odredbama član 2. stav 1. i član 29. stav 3. Zakona, Državna revizorska institucija je samostalan i nezavisan državni organ u kojem se za obavljanje administrativno-stručnih poslova obrazuje posebna služba. Odredbama člana 47. Zakona propisano je da administrativno-stručne i druge poslove u Instituciji obavljaju državni službenici i namještenici. Status zaposlenih u službi Državne revizorske institucije određen je odredbom člana 49. Zakona, na način da se na njihova prava, dužnosti i disciplinsku odgovornost primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje položaj državnih službenika i namještenika. Navedenim odredbama Ustava i Zakona o državnoj revizorskoj instituciji, kao ni drugim odredbama tog zakona, Senatu Državne revizorske institucije nijesu data normativna ovlašćenja koja podrazumijevaju donošenje opšteg pravnog akta o načinu, kriterijumima i postupku rješavanja stambenih potreba zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji.

7.1.1.1. Osim toga, iz citiranih odredaba Zakona o održavanju stambenih zgrada proizilazi da država, u skladu sa potrebama i mogućnostima, obezbjeđuje sredstva za rješavanje stambenih potreba zaposlenih u državnim organima i da se postupak, način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba lica čiji je rad od interesa za državu utvrđuju propisom Vlade (član 28. i član 29. stav 1.), odnosno da je za donošenje opšteg pravnog akta kojim se uređuje postupak, način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba lica čiji je rad od interesa za državu, pa i za zaposlene u Državnoj revizorskoj instituciji, nadležna Vlada Crne Gore. Saglasno tom ovlašćenju, Vlada Crne Gore je donijela Odluku o rješavanju stambenih potreba državnih službenika i namještenika²³², kojom je utvrdila da se stambene potrebe državnih službenika i namještenika zaposlenih u ministarstvima i drugim organima uprave, službi Predsjednika Crne Gore, službi Skupštine Crne Gore, službi Vlade Crne Gore, službi Ustavnog suda Crne Gore, sudovima i državnom tužilaštvu, Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, Fondu rada, Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova i zaposlenih u nezavisnim tijelima, ako imaju status državnih službenika i namještenika u skladu sa posebnim zakonom, rješavaju na način, po kriterijumima i postupku utvrđenim tom odlukom (član 1.).

7.1.1.2. Nasuprot tome, Senat Državne revizorske institucije je donio osporeni Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji, kojim su uređeni način, kriterijumi i postupak rješavanja stambenih potreba zaposlenih u toj instituciji, bez osnova sadržanog u zakonu. Na taj način Senat Državne revizorske institucije je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio zakonom utvrđena ovlašćenja i povrijedio načelo legaliteta, iz člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (koja nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim pravnim aktom), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Ustavni sud je, stoga, utvrdio da Pravilnik, u vrijeme važenja, nije bio u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

8. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o objavljivanju ove Odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 9/19 od 29. maja 2020. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 87/20.

Tehničke preporuke za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača

Državna izborna komisija je, suprotno odredbi člana 85 stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika kojom je utvrđena kategorija lica koja može glasati putem pisma, propisala mogućnost glasanja putem pisma i za lica koja su rješenjem sanitarne inspekcije smještena u samoizolaciju ili karantin, čime je povrijedila načelo saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145 Ustava.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE st. 1. i 4. poglavlja „Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma” i poglavlje „Glasanje u karantinu”, u dijelu koji glasi: „Pravilima o glasanju putem pisma”, Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača, koje je donijela Državna izborna komisija, na sjednici od 6. avgusta 2020. godine i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u “Službenom listu Crne Gore” i na način na koji su objavljene Tehničke preporuke.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 45/20, od 14. avgusta 2020. godine, po inicijativi Nevladine organizacije „Centar za građansko obrazovanje”, sa sjedištem u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenih poglavlja „Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma” st. 1. i 4. i poglavlja „Glasanje u karantinu”, u dijelu koji glasi: „Pravilima o glasanju putem pisma”, Tehničkih preporuka, označenih u izreci.

1.1. Navedenim rješenjem odbačena je inicijativa za ocjenu ustavnosti i zakonitosti poglavlja „Glasanje u karantinu”, u dijelu koji glasi: „*ukoliko se objekat karantina nalazi na području opštine gdje birač ima prebivalište tj. gdje je upisan u birački spisak*”.

2. U odgovoru Državne izborne komisije, od 19. avgusta 2020. godine, na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka, pored ostalog, navedeno je:

„U odnosu na utvrđeno činjenično stanje u dijelu 6 koje sadrži citiranje odredaba naredbi Ministarstva zdravlja kao i konstataciju izmjena Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite, Državna izborna komisija je konstatovala da nema primjedbi.

U odnosu na tačku 8.1. Državna izborna komisija je saglasna da je u skladu sa svojim ovlaštenjima obavezna obezbijediti mogućnost ostvarivanja Ustavom i zakonom zajamčenih prava svih državljana Crne Gore, kojima to pravo pripada, uključujući i onim građanima kojima je ustanovljena zaraza COVID 19 ili bilo koja druga zarazna bolest, odnosno licima koja se nalaze u samoizolaciji ili karantinu na osnovu rješenja sanitarne inspekcije, a koji to zatraže. Takođe, Komisija je saglasna sa konstatacijom 8.1.1. „...je dužna da tim licima osigura ostvarivanje biračkog prava van biračkog mjesta, koje će prilagoditi prirodi potencijalne opasnosti od zaraze i uskladiti sa zahtjevima zdravstvene zaštite svih ostalih učesnika u izbornom procesu, kojima se saglasno odredbi člana 69. stav 1. Ustava jemči zaštita zdravlja”.

U odnosu na navode iz tačke 9., koje se odnose na povređivanje ustavnog principa o saglasnosti pravnih propisa, naglašavamo da je tačno da osporavano poglavlje iz Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača „Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma” sadrži odredbe koje se odnose na lica koja se nalaze u samoizolaciji, a kojima je pojedinačnim pravnim aktima ograničena sloboda kretanja tj. kontakti sa licima van porodičnog domaćinstva, odnosno zaraženima. U tom smislu Tehničke preporuke za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača u ovom dijelu u stavu 1. sadrže odredbu da se biračima kojima je izrečena mjera samoizolacije omogućava glasanje putem pisma u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika i Pravilima o glasanju putem pisma uz poštovanje dodatnih mjera epidemiološke zaštite.

S obzirom na naprijed navedeno, kao i činjenicu da Zakon o izboru odbornika i poslanika ne prepoznaje drugu mogućnost za građane koji su pojedinačnim pravnim aktima stavljeni u samoizolaciju, Državna izborna komisija je u skladu sa nadležnostima, poštujući zakonske propise i sve naprijed navedene mjere preporučila glasanje putem pisma. Ukoliko bi Ministarstvo zdravlja i ostali nadležni organi koji implementiraju Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih

bolesti izmijenili naredbe odnosno mjere koje važe za sve građane Crne Gore Komisija bi svoje preporuke prilagodila ovim izmjenama.

U odnosu na navode istaknute u tački 9.2.1. da je Državna izborna komisija propisala glasanje putem pisma za lica koja su rješenjem sanitarne inspekcije smještena u samoizolaciju ili karantin, što Ustavni sud ocjenjuje da nije u saglasnosti sa članom 85. stav 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika ukazujemo da je u tački 9.2. Ustavni sud konstatovao šta znače izrazi „karantin“ i „samoizolacija“ u smislu mjera kojima se ograničava sloboda kretanja građana. S obzirom da Zakon o izboru odbornika i poslanika poznaje dva načina glasanja, glasanje na biračkom mjestu i glasanje van biračkog mjesta kao izuzetak, te činjenicu da je ovim kategorijama lica ograničena sloboda kretanja, sve u cilju omogućavanja aktivnog biračkog prava, Državna izborna komisija je preporučila da se ovim licima omogući da ostvare biračko pravo na način i po postupku predviđenim Zakonom o izboru odbornika i poslanika i Pravilima o glasanju putem pisma.

Navodi iz tačke 9.2.1.1. po mišljenu Državne izborne komisije jesu osnovani u smislu tretiranja sredstava epidemiološke zaštite na samom biračkom mjestu. Međutim, ističemo da su Tehničke preporuke rađene uz konstantne konsultacije sa medicinskom strukom, predstavnicima Instituta za javno zdravlje, te da je Državna izborna komisija s obzirom na nadležnost koja je propisana Zakonom o izboru odbornika i poslanika a odnosi se na sam dan izbora, uređenje biračkih mjesta te jedinstvenu primjenu propisa postupila u skladu sa zakonskim nadležnostima, posebno imajući u vidu naredbe Ministarstva zdravlja koje su obavezujuće za sve građane Crne Gore.”

3. Osporenim poglavljem „*Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*” Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača (u daljem tekstu: Tehničke preporuke), propisano je:

“Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma

Biračima kojima je izrečena mjera samoizolacije omogućuje se glasanje putem pisma u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika i Pravilima o glasanju putem pisma, uz poštovanje dodatnih mjera epidemiološke zaštite.

Članovi biračkog odbora koji posjećuju birača koji ne može pristupiti biračkom mjestu obavezno nose maske, rukavice i zaštitnu pokrivku za garderobu.

Članovi biračkog odbora koji posjećuju birača nose sa sobom dezinficijens za ruke, te dezinfikuju rukavice (kao što bi dezinfikovali ruke da nemaju rukavice) prije i poslije svake posjete biraču. Dezinficijensom se dezinfikuju i ruke birača prije i poslije glasanja.

Biračima kojima je izrečena mjera samoizolacije tokom glasanja se preporučuje nošenje maski.

Nakon što su omogućili glasanje biračima koji ne mogu pristupiti biračkom mjestu, članovi biračkog odbora po dolasku na biračko mjesto ulaze sa maskom, dezinfikuju ruke/rukavice i potom kovertu sa glasačkim listićem kao i sav drugi izborni materijal predaju predsjedniku biračkog odbora, skidaju rukavice sa ruku, odlažu ih u kantu za otpatke i dezinfikuju ruke. Po povratku na biračko mjesto, kesa sa korišćenim rukavicama se odlaže u kantu za otpatke.”

3.1. Osporenim poglavljem „*Glasanje u karantinu*” Tehničkih preporuka, bilo je propisano:

“Lica koja su rješenjem zdravstveno sanitarne inspekcije stavljena u institucionalni karantin mogu da ostvare svoje biračko pravo ukoliko se objekat karantina nalazi na području opštine gdje birač ima prebivalište tj. gdje je upisan u birački spisak, a u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika, Pravilima o glasanju putem pisma i primjenu epidemioloških preporuka.”

3.1.1. Osporeno poglavlje „*Glasanje u karantinu*” Tehničkih preporuka, nakon donošenja Izmjene Tehničkih preporuka, od 8. avgusta 2020. godine, glasi:

“Lica koja su rješenjem zdravstveno sanitarne inspekcije stavljena u institucionalni karantin mogu da ostvare svoje biračko pravo, a u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika, Pravilima o glasanju putem pisma i primjenu epidemioloških preporuka.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine st. 1. i 4. poglavlja „*Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*” i poglavlja „*Glasanje u karantinu*”, u dijelu koji glasi: „Pravilima o glasanju putem pisma”, Tehničkih preporuka, utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE
Država

Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Podjela vlasti
Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Zakonodavstvo
Član 16. tač. 1. i 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

- 1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

DIO DRUGI
LJUDSKA PRAVA I SLOBODE
3. POLITIČKA PRAVA I SLOBODE
Biračko pravo

Član 45.

Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

Biračko pravo se ostvaruje na izborima.

Biračko pravo je opšte i jednako.

Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.

4. EKONOMSKA, SOCIJALNA I KULturnA PRAVA I SLOBODE

Zdravstvena zaštita

Član 69. stav 1.

Svako ima pravo na zdravstvenu zaštitu.

DIO PETI
USTAVNOST I ZAKONITOST
Saglasnost pravnih propisa
Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

DIO ŠESTI
USTAVNI SUD CRNE GORE
Nadležnost
Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

- 2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.“

Zakona o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02. i 48/06. i "Službeni list Crne Gore", br. 46/11. i 14/14.):

„I – OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se: način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice (u daljem tekstu: opština) i poslanika u Skupštinu Crne Gore; organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata; zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora.

Član 7.

Organi za sprovođenje izbora su birački odbori i izborne komisije.

Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

II – BIRAČKO PRAVO

Član 10.

Biračko pravo, u smislu ovog zakona, obuhvata prava birača: da biraju i da budu birani; da kandiduju i da budu kandidovani; da odlučuju o predloženim kandidatima i izbornim listama; da kandidatima javno postavljaju pitanja; da budu pravovremeno, istinito, potpuno i objektivno informisani o programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista i o kandidatima sa tih lista, kao i da raspolazu drugim pravima koja su predviđena ovim zakonom.

V – ORGANI ZA SPROVOĐENJE IZBORA

1. Izborne komisije

Član 23.

Izborne komisije su: opštinske, izborna komisija Glavnog grada, izborna komisija Prijestonice (u daljem tekstu: opštinska izborna komisija) i Državna izborna komisija.

Član 32. stav 1. tač. 1., 2., 3., 15.a i 16. i stav 2.

Državna izborna komisija:

- 1) stara se o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredaba ovog zakona;
- 2) prati primjenu i daje mišljenja u vezi sa primjenom ovog zakona;
- 3) usklađuje rad opštinskih izbornih komisija i daje uputstva u vezi primjene ovog zakona i vrši nadzor nad njihovim radom;

15a) donosi poslovnik o radu;

16) obavlja i druge poslove utvrđene zakonom.

Državna izborna komisija ima svoju stranicu na kojoj objavljuje sve akte i podatke od značaja za sprovođenje izbora, kao i privremene i konačne rezultate glasanja na svakom biračkom mjestu.

VII – SPROVOĐENJE IZBORA

1. Biračka mjesta

Član 67.

Birač glasa na biračkom mjestu na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska.

Izuzetno od odredbe stava 1. ovog člana birač može, putem pisma, glasati i van biračkog mjesta na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska, pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.

Način glasanja van biračkog mjesta, kao i broj birača koji su na taj način ostvarili svoje biračko pravo unosi se u zapisnik o radu biračkog odbora.

Bliža pravila o glasanju putem pisma utvrđuje Državna izborna komisija.

3. Glasanje

Član 85.

Birač koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nije u mogućnosti da glasa na biračkom mjestu na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, a želi da glasa, podnosi biračkom odboru, na propisanom obrascu, zahtjev za glasanje putem pisma.

Birač koji želi da glasa putem pisma dužan je da lično potpiše obrazac iz stava 1. ovog člana.

Zahtjev za glasanje putem pisma dostavlja se biračkom odboru na biračkom mjestu, najkasnije do 13 časova na dan glasanja.

Zahtjev za glasanje putem pisma biračkom odboru na biračkom mjestu može dostaviti samo lice koje svojim potpisom ovlasti podnosioc zahtjeva za glasanje putem pisma. Jedno lice ne može dostaviti biračkom odboru više od jednog zahtjeva za glasanje putem pisma, osim u slučaju da to čini za dva ili više birača koji glasaju putem pisma a žive u istom porodičnom domaćinstvu.

Ovlašćenje za dostavljanje biračkom odboru zahtjeva za glasanje putem pisma sastavni je dio obrasca iz stava 1. ovog člana.

Obrazac iz stava 1. ovog člana propisuje Državna izborna komisija.

Uz zahtjev za glasanje putem pisma i ovlaštenja za podnošenje zahtjeva biračkom odboru se dostavlja i lična karta ili pasoš birača koji želi da glasa putem pisma."

Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Službeni list Crne Gore", br. 12/18. i 64/20.):

"I. OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom propisuje se zaštita stanovništva od zaraznih bolesti u Crnoj Gori, mjere za njihovo sprječavanje, suzbijanje i iskorjenjivanje, sprovođenje epidemiološkog nadzora, nadležni subjekti za njihovo sprovođenje, način obezbjeđivanja sredstava za njihovo sprovođenje, vršenje nadzora nad izvršavanjem ovog zakona, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti.

Član 6. tač 10., 18., 20., 21. i 24.

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

10) epidemija zarazne bolesti je obolijevanje od zarazne bolesti neuobičajeno po broju slučajeva, vremenu, mjestu i zahvaćenoj populaciji ili neuobičajeno povećanje broja oboljelih sa komplikacijama ili smrtnim ishodom, kao i pojava dva ili više međusobno povezanih slučajeva zarazne bolesti koja se nikada ili više godina nije pojavljivala na jednom području ili pojava većeg broja oboljenja čiji je uzročnik nepoznat, a prati ih febrilno stanje;

18) karantin predstavlja mjeru kojom se ograničava sloboda kretanja i utvrđuju obavezni zdravstveni pregledi zdravim licima koja su bila ili za koja postoji sumnja da su bila u kontaktu sa licima koja su oboljela ili se sumnja da su oboljela od karantinskih bolesti;

20) izolacija podrazumijeva način izdvajanja inficiranih lica tokom perioda zaraznosti na takav način i pod takvim uslovima da se spriječi ili ograniči direktni, odnosno indirektni prenos uzročnika zarazne bolesti sa inficiranog, odnosno oboljelog lica ili životinje na osjetljivo lice;

21) striktna izolacija je jedna od vrsta izolacije koja se primjenjuje u odnosu na lica koja su inficirana ili oboljela ili se sumnja da su inficirana ili oboljela od uzročnika zarazne bolesti koji izaziva visoku smrtnost kod ljudi i može lako da se prenosi vazduhom i kontaktom;

24) javnozdravstvena mjera je odluka ili aktivnost koja za cilj ima sprječavanje, praćenje ili kontrolu širenja bolesti ili zaraze, ili suzbijanje ozbiljnih rizika za javno zdravlje ili ublažavanje njihovog uticaja na javno zdravlje.

IV. MJERE ZA SPRJEČAVANJE I SUZBIJANJE ZARAZNIH BOLESTI

3. Vanredne mjere

1) Sprovođenje mjera u vanrednim situacijama

Član 54. stav 1. tač. 1. i 6.

Ministarstvo, na predlog Instituta, u slučajevima iz člana 53. ovog zakona može da naredi:

1) zabranu okupljanja na javnim mjestima;

6) druge mjere, po epidemiološkim indikacijama.

2) Sprječavanje unošenja zaraznih bolesti u zemlju i njihovog prenošenja u druge zemlje

Član 55. stav 1. tač. 8. i 9. i st. 2. i 3.

Radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, Ministarstvo,

na predlog Instituta, može da naredi mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti, i to:

8) obavezno učešće zdravstvenih ustanova, drugih subjekata koji obavljaju zdravstvenu djelatnost, drugih pravnih lica, preduzetnika, građana u suzbijanju zarazne bolesti i korišćenju određenih objekata, opreme i prevoznih sredstava radi suzbijanja zaraznih bolesti i

9) druge mjere po epidemiološkim indikacijama.

Mjere iz stava 1. ovog člana traju najduže dok postoji opasnost od unošenja zarazne bolesti u zemlju, odnosno od širenja zarazne bolesti zbog koje su mjere uvedene.

Naredba iz stava 1. ovog člana objavljuje se u "Službenom listu Crne Gore".

6. Ustavni sud je u ovom postupku utvrdio sljedeće činjenice:

- da je, 15. jula 2020. godine, Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore, donijelo Naredbu za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa²³³. Odredbama člana 1. Naredbe propisano je:

"Radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, kao i zaštite stanovništva od novog koronavirusa, u skladu sa epidemiološkim rizikom, naređuju se privremene mjere, i to:

1) obaveza smještaja u karantin ili samoizolaciju crnogorskih državljana i rezidenata Crne Gore koji dolaze iz država sa kojima nije dozvoljeno odvijanje međunarodnog putničkog saobraćaja, u skladu sa propisanim epidemiološkim kriterijumima, u trajanju od 14 dana, na osnovu rješenja sanitarne inspekcije, u skladu sa Protokolom postupanja sa oboljelima i kontaktima COVID-19 pacijenata Instituta za javno zdravlje Crne Gore (u daljem tekstu: Protokol Instituta);

2) obaveza smještaja u samoizolaciju lica koja su bila ili za koja se sumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od novog koronavirusa ili sa licima za koja postoji sumnja da su oboljela od ove bolesti, u trajanju od 14 dana, na osnovu rješenja sanitarne inspekcije, u skladu sa Protokolom Instituta;

3) obaveza smještaja u samoizolaciju lica koja imaju pozitivan rezultat PCR testa na novi koronavirus, imaju blage simptome ili su bez simptoma bolesti, do ozdravljenja, a najmanje 14 dana, na osnovu rješenja sanitarne inspekcije, u skladu sa Protokolom Instituta;

4) preduzimanje kontinuiranih mjera praćenja poštovanja mjere smještaja u karantinu, odnosno samoizolaciji lica iz tač. 1., 2. i 3. ovog stava i preduzimanje propisanih mjera.

Samoizolacija podrazumijeva boravak u porodičnom smještaju ili drugom objektu uz ograničenje kretanja i praćenje zdravstvenog stanja ovog lica, kao i svih članova njegovog zajedničkog porodičnog domaćinstva od strane nadležne epidemiološke službe, u skladu sa rješenjem sanitarne inspekcije";

- da je, 21. jula 2020. godine, Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore, donijelo Naredbu o proglašavanju epidemije zarazne bolesti COVID 19 od većeg epidemiološkog značaja²³⁴, kojom je propisano da se proglašava epidemija zarazne bolesti COVID 19 od većeg epidemiološkog značaja zbog koje je zaraženo, odnosno ugroženo područje Crne Gore i da će se za vrijeme trajanja epidemije zarazne bolesti COVID 19 od većeg epidemiološkog značaja preduzimati mjere koje propisuju nadležni organi;

- da je Državna izborna komisija, na 130. sjednici, od 6. avgusta 2020. godine, donijela Tehničke preporuke za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača²³⁵, koje su objavljene na internet stranici Državne izborne komisije i

- da je Državna izborna komisija, na 131. sjednici, od 8. avgusta 2020. godine, donijela Izmjenu Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača²³⁶, kojom je propisala da se u poglavlju „Glasanje u karantinu” Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite, brišu riječi: „ukoliko se objekat karantina nalazi na području opštine gdje birač ima prebivalište tj. gdje je upisan u birački spisak”, koja je objavljena na internet stranici Državne izborne komisije.

7. Kao prethodno, u ovom predmetu, postavilo se pitanje: *da li Tehničke preporuke, čija su poglavlja osporena imaju karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa, odnosno da li podliježu ustavno-sudskoj kontroli?*

7.1. Odredbom člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava ustanovljena je nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata, odnosno drugih propisa. Da bi jedan akt imao karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa potrebno je da sadrži određene pravne elemente koji ga kao takvog određuju. Za pravilno određenje pravne prirode svakog pravnog akta neophodno je cijeliti ne samo njegovu formalnu strukturu, već i sadržinu, koja, u suštini, opredjeljuje pravnu prirodu akta u

²³³ „Službeni list Crne Gore”, br. 70/20. i 79/20.

²³⁴ „Službeni list Crne Gore”, broj 73/20.

²³⁵ <https://dik.co.me/izbori/za-izbor-poslanika-u-skupstinu-crne-gore/2020-3-god/akta/>

²³⁶ <https://dik.co.me/izbori/za-izbor-poslanika-u-skupstinu-crne-gore/2020-3-god/akta/>

slučaju kada se naziv akta, po smislu, ne slaže sa njegovom sadržinom. Opšti pravni akt se donosi na osnovu zakonskog ovlašćenja i u granicama ovlašćenja sadržanih u zakonu i sadrži tačno određene djelove: naziv akta, naziv organa koji ga donosi, pravni osnov, odredbe kojima se na opšti način uređuju prava i obaveze za neodređeni broj lica i odredbe o načinu objavljivanja i stupanja na snagu. Opšti pravni akt koji je donijet od strane nadležnog organa i po postupku predviđenom za njegovo donošenje, po ocjeni Ustavnog suda, postaje opšteobavezan samo ako je na odgovarajući način objavljen i ako je stupio na snagu, jer je primjena opšteg pravnog akta Ustavom uslovljena njegovim zvaničnim objavljivanjem i stupanjem na snagu (po isteku *vacatio legis*-a). Samo opšti pravni akt koji je stupio na snagu, u skladu s Ustavom, može se primjenjivati i proizvoditi pravno dejstvo *erga omnes*.

7.1.1. Ustavni sud je u konkretnom slučaju utvrdio da Tehničke preporuke, čije su odredbe osporene, u formalnopravnom smislu, nijesu donijete po nomotehničkim pravilima za izradu opštih pravnih akata ili drugih propisa, odnosno da ne sadrže elemente opšteg pravnog akta ili drugog propisa (naziv, pravni osnov, organ koji ga je donio, numerisane odredbe, odredbe o stupanju na snagu i dr.). Međutim, u sadržinskom, materijalnopravnom smislu, osporeni akt, po ocjeni Ustavnog suda, sadrži bitna obilježja opšteg pravnog akta: apstraktnost, generalnost i značenje opšteg pravnog akta koji podliježe ustavnosudskoj kontroli. Naime, Tehničkim preporukama, u dijelu na koji ukazuje podnosilac inicijative, u suštini, određen je način glasanja lica kojima je rješenjem nadležnog organa određena mjera samoizolacije ili stavljanja u institucionalni karantin, u vezi sa virusom COVID-19, koji će se primijeniti na neodređeni broj lica, koja se na dan održavanja izbora (30. avgust 2020. godine) budu nalazila u samoizolaciji ili institucionalnom karantinu, odnosno da se radi o aktu za čiju ocjenu ustavnosti i zakonitosti je nadležan Ustavni sud.

8. Pravo da bira i da bude biran (biračko pravo) jedno je od osnovnih ljudskih prava koje Ustav konstituiše, kao pravo državljanina Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori. Ustavom su utvrđeni principi biračkog prava koji državljanima Crne Gore obezbjeđuju jednakost, opštost, tajnost i neposrednost glasanja pri izboru organa vlasti. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da je biračko pravo konstituisano kao subjektivno i demokratsko pravo građanina koji ima crnogorsko državljanstvo da bira (aktivno biračko pravo) i da bude biran (pasivno biračko pravo), koje se ostvaruje na izborima, kao opšte i jednako biračko pravo. Biračko pravo, u smislu Zakona o izboru odbornika i poslanika, obuhvata prava birača: da biraju i da budu birani; da kandiduju i da budu kandidovani; da odlučuju o predloženim kandidatima i izbornim listama; da kandidatima javno postavljaju pitanja; da budu pravovremeno, istinito, potpuno i objektivno informisani o programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista i o kandidatima sa tih lista, kao i da raspolažu drugim pravima koja su predviđena ovim zakonom (član 10. Zakona). Tim zakonom propisana su normativna (...) i druga ovlašćenja (...) Državne izborne komisije, kao organa koji se stara o zakonitom sprovođenju izbora, iz čega, po nalaženju Ustavnog suda, proizilazi da je obavezna da svim biračima obezbijedi pravnu mogućnost ostvarivanja aktivnog biračkog prava u postupku sprovođenju izbora (član 27. stav 1. tačka 1.).

9. Ustavni sud je ocijenio da je Državna izborna komisija st. 1. i 4. poglavlja „ *Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*” i poglavlja „ *Glasanje u karantinu*”, u dijelu koji glasi: „Pravilima o glasanju putem pisma”, Tehničkih preporuka, povrijedila ustavni princip o saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava.

9.1. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

9.1.1. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog organa, odnosno lica,

da li je imao zakonsko ovlaštenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

9.1.1.1. U tom smislu, Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je sistemski u ovoj oblasti, uređen je: način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore; organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata; zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora (član 1.). Prema odredbama tog zakona Državna izborna komisija: stara se o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredaba Zakona; prati primjenu i daje mišljenja u vezi sa primjenom Zakona; usklađuje rad opštinskih izbornih komisija i daje uputstva u vezi primjene Zakona; donosi poslovnik o radu i obavlja i druge poslove utvrđene Zakonom (član 32. stav 1. tač. 1., 2., 3., 15.a i 16. Zakona). Odredbama člana 67. Zakona propisano je: da birač glasa na biračkom mjestu na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska (stav 1.); da birač može, putem pisma, glasati i van biračkog mjesta na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, pod uslovima utvrđenim Zakonom (stav 2.); da se način glasanja van biračkog mjesta, kao i broj birača koji su na taj način ostvarili svoje biračko pravo unosi u zapisnik o radu biračkog odbora (stav 3.) i da bliža pravila o glasanju putem pisma utvrđuje Državna izborna komisija (stav 4.). Prema Zakonu, birač koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nije u mogućnosti da glasa na biračkom mjestu na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, a želi da glasa, podnosi biračkom odboru zahtjev za glasanje putem pisma, na obrascu koji propisuje Državna izborna komisija (član 85. st. 1. i 6.).

9.2. Od značaja za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenog dijela Tehničkih preporuka su, po ocjeni Ustavnog suda, i odredbe člana 6. tačka 18. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i odredbe člana 1. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 2. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa²³⁷. Odredbom člana 6. tačka 18. Zakona, propisano je da izraz **“karantin”** *prestavlja mjeru kojom se ograničava sloboda kretanja i utvrđuju obavezni zdravstveni pregledi zdravim licima koja su bila ili za koja postoji sumnja da su bila u kontaktu sa licima koja su oboljela ili se sumnja da su oboljela od karantinskih bolesti*. Odredbama člana 1. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 2. Naredbe, propisane su sljedeće privremene mjere: *“obaveza smještaja u karantin ili samoizolaciju crnogorskih državljana i rezidenata Crne Gore koji dolaze iz država sa kojima nije dozvoljeno odvijanje međunarodnog putničkog saobraćaja, u skladu sa propisanim epidemiološkim kriterijumima, u trajanju od 14 dana, na osnovu rješenja sanitarne inspekcije, u skladu sa Protokolom postupanja sa oboljelima i kontaktima COVID-19 pacijenata Instituta za javno zdravlje Crne Gore (Protokol Instituta) (tačka 1.); obaveza smještaja u samoizolaciju lica koja su bila ili za koja se sumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od novog koronavirusa ili sa licima za koja postoji sumnja da su oboljela od ove bolesti, u trajanju od 14 dana, na osnovu rješenja sanitarne inspekcije, u skladu sa Protokolom Instituta (tačka 2.) i da “samoizolacija” podrazumijeva boravak u porodičnom smještaju ili drugom objektu uz ograničenje kretanja i praćenje zdravstvenog stanja ovog lica, kao i svih članova njegovog zajedničkog porodičnog domaćinstva od strane nadležne epidemiološke službe, u skladu sa rješenjem sanitarne inspekcije (stav 2.)”*.

9.2.1. Iz navedenih odredaba člana 6. tačka 18. Zakona i člana 1. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 2. Naredbe proizilazi da se u karantin smještaju zdrava lica koja su bila ili za koja postoji sumnja da su bila u kontaktu sa licima koja su oboljela ili se sumnja da su oboljela od karantinskih bolesti, a da se u samoizolaciju smještaju crnogorski državljani i rezidenti Crne Gore koji dolaze iz država sa kojima nije dozvoljeno odvijanje međunarodnog putničkog saobraćaja i lica koja su bila ili za koja se sumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od novog koronavirusa ili sa licima za koja postoji sumnja da su oboljela od ove bolesti i da samoizolacija podrazumijeva boravak u porodičnom smještaju ili drugom objektu uz ograničenje kretanja i praćenje zdravstvenog stanja ovog lica, kao i svih članova njegovog zajedničkog porodičnog domaćinstva od strane nadležne epidemiološke službe, u skladu sa rješenjem sanitarne inspekcije. Nasuprot tome, stavom 1. osporenog poglavlja „Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma” i poglavljem „Glasanje u karantinu”, u dijelu koji glasi: „Pravilima o glasanju putem pisma”, Tehničkih preporuka, Državna izborna komisija je propisala mogućnost glasanja putem pisma za lica koja su rješenjem sanitarne inspekcije smještena u samoizolaciju ili karantin, što, po ocjeni Ustavnog suda, nije u saglasnosti s odredbom člana 85. stav 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika. Naime, iz odredbe člana 85. stav 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da pravo da glasa putem pisma ima samo birač koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nije u mogućnosti da glasa na biračkom mjestu na kojem je upisan u izvod iz biračkog

237 „Službeni list Crne Gore”, br. 70/20. i 79/20.

spiska, a želi da glasa, odnosno da se ostvarivanje tog prava ne može omogućiti drugom licu van kategorija navedenih lica, pa ni licu koje na osnovu rješenja sanitarne inspekcije boravi u karantinu ili samoizolaciji.

9.2.1.1. Osim toga, propisivanjem stavom 4. osporenog poglavlja „*Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*” preporuke nošenja maski (u cilju zaštite građana Crne Gore od zaraznih bolesti, pa i učesnika izbornog procesa, s obzirom na trenutnu situaciju u vezi sa epidemijom koronavirusne bolesti COVID-19), Državna izborna komisija je prekoračila svoja ovlašćenja, jer je uredila pitanje koje je, saglasno odredbama člana 54. stav 1. tačka 6. i člana 55. stav 1. tačka 9. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, u nadležnosti Ministarstva zdravlja, a ne Državne izborne komisije. Uređujući pravne odnose, bez osnova sadržanog u Zakonu i koji su već uređeni Zakonom, donosilac akta je, po nalaženju Ustavnog suda, prekoračio svoja zakonska ovlašćenja i time povrijedio načelo saglasnosti pravnih propisa (legaliteta) iz odredbe člana 145. Ustava, koja određuje da opšti pravni akt ili drugi propis mora biti zasnovan na zakonu, kako u pogledu ovlašćenja za njegovo donošenje, tako i u pogledu predmeta uređivanja. Saglasnost s Ustavom i zakonom, takođe, podrazumijeva i da naziv opšteg pravnog akta mora biti usklađen s predmetom njegovog uređivanja. Osim toga, prema načelu saglasnosti pravnih propisa, iz navedene odredbe Ustava, drugim propisom i opštim pravnim aktom, koji je donijet na osnovu ovlašćenja sadržanog u zakonu, ne mogu se preuzimati odredbe zakona, niti uređivati prava i obaveze fizičkih i pravnih lica, odnosno uređivati pitanja koja su zakonska materija (*materia legis*). Osporenim propisivanjem donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, povrijedio načelo saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (koje nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim aktom), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta).

9.3. Iz navedenih razloga Ustavni sud je utvrdio da st. 1. i 4. poglavlja „*Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*” i poglavlje „*Glasanje u karantinu*”, u dijelu koji glasi: „Pravilima o glasanju putem pisma”, Tehničkih preporuka, nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

10. Kako je licima koja se nalaze u samoizolaciji ili karantinu na osnovu rješenja sanitarne inspekcije, saglasno Ustavu i Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, ograničena sloboda kretanja propisima Ministarstva zdravlja, Državna izborna komisija je dužna da tim licima osigura ostvarivanje biračkog prava van biračkog mjesta, koje će prilagoditi prirodi potencijalne opasnosti od zaraze i uskladiti sa zahtjevima zdravstvene zaštite svih ostalih učesnika u izbornom procesu, kojima se, saglasno odredbi člana 69. stav 1. Ustava, jemči zaštita zdravlja, imajući, pri tom, u vidu činjenicu da se u konkretnom slučaju ne radi o licima kojima je, saglasno odredbi člana 85. stav 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika, obezbijeđeno pravo da glasaju putem pisma.

10.1. S obzirom na to da je Državna izborna komisija, saglasno Ustavu i Zakonu organ koji se stara o zakonitom sprovođenju izbora, to je, po nalaženju Ustavnog suda, obavezna da, bez odlaganja, u skladu sa svojim ovlašćenjima, obezbijedi mogućnost ostvarivanja Ustavom i zakonom zajamčenog biračkog prava svim državljanima Crne Gore, kojima to pravo pripada, uključujući i one kojima je ustanovljena zaraza virusom COVID-19 ili bilo koja druga zarazna bolest, odnosno lica koja se nalaze u samoizolaciji ili karantinu na osnovu rješenja sanitarne inspekcije, a koji to zatraže.

11. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja st. 1. i 4. poglavlja „*Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*” i poglavlja „*Glasanje u karantinu*”, u dijelu koji glasi: „Pravilima o glasanju putem pisma”, Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača, i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 45/20 od 20. avgusta 2020. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 87/20.

Pravila o glasanju putem pisma

Propisujući Pravilima da birači putem pisma mogu glasati samo u mjestu prebivališta, Državna izborna komisija je biračima koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja, boravka u ustanovi za smještaj odraslih-invalidnih i starih lica ne mogu glasati na biračkom mjestu na kome su upisani u izvod iz biračkog spiska, ograničila pravo glasanja putem pisma van biračkog mjesta, odnosno prebivališta, na način suprotan odredbama člana 67 stav 2 i člana 85 Zakona o izboru odbornika i poslanika. Takvim propisivanjem dovedena je u pitanje suština ostvarivanja biračkog prava tih lica, zajamčenog odredbama člana 45 Ustava.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE odredbe tačke 1. al. 3. i 4., u dijelu koji glasi: "u mjestu prebivališta", Pravila o glasanju putem pisma ("Službeni list Crne Gore", br. 9/16. i 76/17.) koje je donijela Državna izborna komisija i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore" i na način na koji su objavljena Pravila.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 46/20, od 20. avgusta 2020. godine, po inicijativi Nevladinog udruženja „Centar za demokratsku tranziciju“, sa sjedištem u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba tačke 1. al. 3. i 4. Pravila, označenih u izreci.

2. U odgovoru Državne izborne komisije, od 23. avgusta 2020. godine, na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka navedeno je:

„U odnosu na tačku 6.1.1. Državna izborna komisija je saglasna da je u skladu sa svojim ovlaštenjima obavezna obezbijediti mogućnost ostvarivanja Ustavom i zakonom zajamčenih prava svih državljana Crne Gore, kojima to pravo pripada, uključujući i one birače koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nijesu u mogućnosti da glasaju na biračkom mjestu na kojem su upisani u izvod iz biračkog spiska, a žele da glasaju.

Kada su u pitanju navodi iz tački 7.1.1. i 7.2. Komisija naglašava da treba imati u vidu da je zakonodavac članom 67. stav 4. Zakona dao u nadležnost Državnoj izbornoj komisiji da donese "bliža pravila" o glasanju putem pisma. Prednje jasno upućuje da glasanje putem pisma treba bliže regulisati u pojedinostima koje Zakon ne sadrži i da je to zakonska nadležnost i obaveza Državne izborne komisije. Konstatacija da je Pravilima o glasanju putem pisma uvedeno ograničenje koji se odnosi na uslov prebivališta, po mišljenju Državne izborne komisije ne stoji, iz razloga što je istim samo razrađena nadležnost opštinskih izbornih komisija koje sprovode izbore na teritoriji jedne opštine. Pravila o glasanju putem pisma, kao podzakonski akt, ne sužavaju pravo na glasanje putem pisma u odnosu na Zakon o izboru odbornika i poslanika već ga razrađuju i dopunjavaju, što je po pravnoj prirodi i funkcija podzakonskog akta.

U odnosu na navode iz tačke 7.1.1.2. da glasanje van biračkog mjesta podrazumijeva glasanje van mjesta prebivališta u skladu sa odredbom 85. Zakona o izboru odbornika i poslanika. Takođe, Državna izborna komisija ukazuje da je Zakonom o biračkom spisku („Službeni list Crne Gore“, br. 10/14., 20/15., 92/17., 17/19., 3/20.), članom 4., propisano da se birački spisak vodi kao elektronska zbirka ličnih podataka o biračima. U okviru biračkog spiska razvrstavaju se podaci o biračima za područje jedinice lokalne samouprave, i po biračkim mjestima određenim za jedinicu lokalne samouprave. Birač može biti upisan u birački spisak samo na jednom biračkom mjestu, dok je u članu 9. istog Zakona propisano: "U birački spisak upisuju se državljani Crne Gore koji imaju biračko pravo, a nakon donošenja odluke o raspisivanju izbora i lica koja biračko pravo stiču najkasnije na dan izbora (u daljem tekstu: birač, prema mjestu prebivališta".

Pored navedenog Zakonom o registrima prebivališta i boravišta ("Službeni list Crne Gore", broj 46/15.) preciziran je pojam prebivališta odnosno boravišta i uređen način vođenja registra prebivališta i registra boravišta crnogorskih državljana, sadržaj tih registara, kao i korišćenje i zaštita podataka iz registara.

U članu 2. citiranog zakona, pored ostalog, definisano je da je prebivalište mjesto na teritoriji Crne Gore u kojem se crnogorski državljanin nastanio sa namjerom da u njemu stalno živi, a koje je središte njegovih životnih aktivnosti i sa kojim

ima trajnu povezanost, a da je boravište mjesto i adresa gdje crnogorski državljani privremeno boravi.

Činjenica da je zakonodavac u članu 29. propisao izuzetke od obaveze crnogorskog državljanina da prijavi boravište, pored ostalog, i u slučaju kada je smješten u bolnici ili drugoj zdravstvenoj ustanovi radi liječenja, što ne znači da do promjene boravišta nije došlo, što istovremeno potvrđuje i da bi ostvarivanjem njihovog biračkog prava u drugoj opštini u toku liječenja, oni suštinski ostvarili biračko pravo po mjestu boravišta, a što je suprotno odgovarajućim odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika. Takođe, podsjećamo i da su crnogorski državljani koji se opredijele da žive u staračkom domu ili drugoj sličnoj ustanovi van mjesta dosadašnjeg prebivališta dužni da u zakonskom roku u skladu sa Zakonom izvrše promjenu prebivališta, te u tom slučaju saglasno novom prebivalištu ostvaruju svoja prava i obaveze a samim tim i biračko pravo. Činjenica koja citira Ustavni sud pozivajući se na praksu Evropskog suda za ljudska prava (*Yumak i Sadak protiv Turske*) je na valjan način implementirana u našem izbornom zakonodavstvu u članu 87. Zakona o izboru odbornika i poslanika ali se odnosi na formiranje posebnog biračkog mjesta u dogovoru sa organom uprave nadležnim za izvršenje krivičnih sankcija.“

3. Osporenim odredbama tačke 1. al. 3. i 4. Pravila²³⁸ propisano je:

1. Birač može glasati i van biračkog mjesta na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, putem pisma, zbog:
- bolničkog liječenja **u mjestu prebivališta**, odnosno kućnog liječenja, usljed teže bolesti i
 - boravka u ustanovi za smještaj odraslih-invalidnih i starih lica **u mjestu prebivališta.**“

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba tačke 1. al. 3. i 4., u dijelu koji glasi: “u mjestu prebivališta” Pravila, utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE

Država

Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Podjela vlasti

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Zakonodavstvo
Član 16. tač. 1. i 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

- 1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

DIO DRUGI
LJUDSKA PRAVA I SLOBODE
3. POLITIČKA PRAVA I SLOBODE
Biračko pravo

Član 45.

Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

Biračko pravo se ostvaruje na izborima.

Biračko pravo je opšte i jednako.

Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.

DIO PETI
USTAVNOST I ZAKONITOST
Saglasnost pravnih propisa
Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

DIO ŠESTI
USTAVNI SUD CRNE GORE
Nadležnost
Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

- 2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.“

²³⁸ Radi bolje preglednosti odredbe Pravila citirane u cjelini, a djelovi za koje je pokrenut postupak ocjene ustavnosti i izaklonitosti označene su (bold) crnom bojom.

Protokola broj 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Službeni list SCG – Međunarodni ugovori", br. 9/03. i 5/05.):

“Član 3.

Pravo na slobodne izbore

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.”

Zakona o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02. i 48/06. i "Službeni list Crne Gore", br. 46/11. i 14/14.):

„I – OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se: način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice (u daljem tekstu: opština) i poslanika u Skupštinu Crne Gore; organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata; zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora.

Član 7.

Organi za sprovođenje izbora su birački odbori i izborne komisije.

Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

II – BIRAČKO PRAVO

Član 10.

Biračko pravo, u smislu ovog zakona, obuhvata prava birača: da biraju i da budu birani; da kandiduju i da budu kandidovani; da odlučuju o predloženim kandidatima i izbornim listama; da kandidatima javno postavljaju pitanja; da budu pravovremeno, istinito, potpuno i objektivno informisani o programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista i o kandidatima sa tih lista, kao i da raspolažu drugim pravima koja su predviđena ovim zakonom.

V - ORGANI ZA SPROVOĐENJE IZBORA

1. Izborne komisije

Član 23.

Izborne komisije su: opštinske, izborna komisija Glavnog grada, izborna komisija Prijestonice (u daljem tekstu: opštinska izborna komisija) i Državna izborna komisija.

Član 32. stav 1. tač. 1., 2., 3., 15.a i 16. i stav 2.

Državna izborna komisija:

1) stara se o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredaba ovog zakona;

2) prati primjenu i daje mišljenja u vezi sa primjenom ovog zakona;

3) usklađuje rad opštinskih izbornih komisija i daje uputstva u vezi primjene ovog zakona i vrši nadzor nad njihovim radom;

15a) donosi poslovnik o radu;

16) obavlja i druge poslove utvrđene zakonom.

Državna izborna komisija ima svoju stranicu na kojoj objavljuje sve akte i podatke od značaja za sprovođenje izbora, kao i privremene i konačne rezultate glasanja na svakom biračkom mjestu.

VII – SPROVOĐENJE IZBORA

1. Biračka mjesta

Član 67.

Birač glasa na biračkom mjestu na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska.

Izuzetno od odredbe stava 1. ovog člana birač može, putem pisma, glasati i van biračkog mjesta na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska, pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.

Način glasanja van biračkog mjesta, kao i broj birača koji su na taj način ostvarili svoje biračko pravo unosi se u zapisnik o radu biračkog odbora.

Bliža pravila o glasanju putem pisma utvrđuje Državna izborna komisija.

3. Glasanje

Član 85.

Birač koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nije u mogućnosti da glasa na biračkom mjestu na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, a želi da glasa, podnosi biračkom odboru, na propisanom obrascu, zahtjev za glasanje putem pisma.

Birač koji želi da glasa putem pisma dužan je da lično potpiše obrazac iz stava 1. ovog člana.

Zahtjev za glasanje putem pisma dostavlja se biračkom odboru na biračkom mjestu, najkasnije do 13 časova na dan glasanja.

Zahtjev za glasanje putem pisma biračkom odboru na biračkom mjestu može dostaviti samo lice koje svojim potpisom ovlasti podnosilac zahtjeva za glasanje putem pisma. Jedno lice ne može dostaviti biračkom odboru više od jednog zahtjeva za glasanje putem pisma, osim u slučaju da to čini za dva ili više birača koji glasaju putem pisma a žive u istom porodičnom domaćinstvu.

Ovlašćenje za dostavljanje biračkom odboru zahtjeva za glasanje putem pisma sastavni je dio obrasca iz stava 1. ovog člana.

Obrazac iz stava 1. ovog člana propisuje Državna izborna komisija.

Uz zahtjev za glasanje putem pisma i ovlaštenja za podnošenje zahtjeva biračkom odboru se dostavlja i lična karta ili pasoš birača koji želi da glasa putem pisma.”

6. Pravo da bira i da bude biran (biračko pravo) jedno je od osnovnih ljudskih prava koje Ustav konstituiše, kao pravo državljanina Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori. Ustavom su utvrđeni principi biračkog prava koji državljanima Crne Gore obezbjeđuju jednakost, opštost, tajnost i neposrednost glasanja pri izboru organa vlasti. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da je biračko pravo konstituisano kao subjektivno i demokratsko pravo građanina koji ima crnogorsko državljanstvo da bira (aktivno biračko pravo) i da bude biran (pasivno biračko pravo), koje se ostvaruje na izborima, kao opšte i jednako biračko pravo.

6.1. Biračko pravo, u smislu Zakona o izboru odbornika i poslanika, obuhvata prava birača: da biraju i da budu birani; da kandiduju i da budu kandidovani; da odlučuju o predloženim kandidatima i izbornim listama; da kandidatima javno postavljaju pitanja; da budu pravovremeno, istinito, potpuno i objektivno informisani o programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista i o kandidatima sa tih lista, kao i da raspolazu drugim pravima koja su predviđena ovim zakonom (član 10. Zakona). Tim zakonom propisana su normativna (...) i druga ovlaštenja (...) Državne izborne komisije u postupku sprovođenja izbora, a posebno obezbjeđivanje pravne mogućnosti ostvarivanja aktivnog biračkog prava.

6.1.1. Iz navedenih odredaba Ustava i Zakona proizilazi da je Državna izborna komisija, kao organ za zakonito sprovođenje izbora, po nalaženju Ustavnog suda, obavezna da, u skladu sa svojim ovlaštenjima, obezbijedi mogućnost ostvarivanja Ustavom i zakonom zajamčenog biračkog prava svim državljanima Crne Gore kojima to pravo pripada, uključujući i one birače koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nijesu u mogućnosti da glasaju na biračkom mjestu na kojem su upisani u izvod iz biračkog spiska, a žele da glasaju.

6.2. Odredba člana 3. Protokola broj 1. uz Evropsku Konvenciju obavezuje visoke strane ugovornice da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore sa tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela. To podrazumijeva obavezu država ugovornica da sprovedu regularne i periodične izbore na kojima će građani slobodno izraziti političku volju. Primjenu člana 3. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju Evropski sud je ograničio na legislativne organe, ali taj pojam tumači u duhu ustavne strukture konkretne države. Prema shvatanju Evropskog suda član 3. Protokola broj 1. *“jamči obilježja djelotvorne političke demokratije”* i, kao takav, podrazumijeva subjektivno pravo birati i biti biran²³⁹.

6.2.1. U tom smislu, Evropski sud je u predmetu *Yumak i Sadak protiv Turske*²⁴⁰, pored ostalog, istakao da svako odstupanje od načela opšteg biračkog prava nosi rizik od podrivanja demokratske valjanosti izabranog zakonodavnog organa, kao i zakona koje to tijelo usvaja:

„109. Što se tiče opšteg tumačenja člana 3. Protokola broj 1., Sud je u svojoj sudskoj praksi postavio sljedeća glavna načela (vidi, između ostalih izvora, *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, citiran gore, str. 22. i 23., stavovi 46.-51.; *Ždanoka*, citiran gore, stav 115.; *Podkolzina protiv Letonije*, broj 46726/99, stav 33., ECHR 2002-II; i *Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva (br. 2)* [GC], broj 74025/01., stav 61., ECHR 2005-IX):

(i) Član 3. Protokola broj 1. na prvi pogled se čini drugačijim od ostalih odredaba Konvencije i njenih protokola, koji jemče prava, jer je formulisan kao obaveza nametnuta visokim ugovornim stranama da održe izbore koji će omogućiti slobodno izražavanje mišljenja naroda, a ne kao neko posebno pravo ili sloboda. Međutim, uzimajući u obzir *travaux préparatoires* člana 3. Protokola i način na koji je odredba tumačena u kontekstu Konvencije u cjelini, Sud je utvrdio da član 3. Protokola broj 1. jemči individualna prava, uključujući i pravo birati i pravo biti biran na izborima (vidi *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, citiran gore).

(iv) (...). Svako odstupanje od načela opšteg biračkog prava nosi rizik od podrivanja demokratske valjanosti tako izabranog zakonodavnog tijela, kao i zakona koje to tijelo usvaja (vidi *Hirst (br. 2)*, citiran gore, stav 62.).“

7. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je Državna izborna komisija osporenim odredbama tačke 1. al. 3. i 4., u dijelu koji glasi: “u mjestu prebivališta”, Pravila povrijedila načelo saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava.

239 Presuda, *Tanase protiv Moldavije*, od 27. aprila 2010. godine, zahtjev broj 7/08.

240 Presuda, od 8. jula 2008. godine, predstava br. 10226/03

7.1. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

7.1.1. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog organa, odnosno lica, da li je imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

7.1.1.1. U tom smislu, odredbama člana 67. Zakona propisano je: da birač glasa na biračkom mjestu na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska (stav 1.); da birač može, putem pisma, glasati i van biračkog mjesta na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, pod uslovima utvrđenim Zakonom (stav 2.); da se način glasanja van biračkog mjesta, kao i broj birača koji su na taj način ostvarili svoje biračko pravo unosi u zapisnik o radu biračkog odbora (stav 3.) i da bliža pravila o glasanju putem pisma utvrđuje Državna izborna komisija (stav 4.). Prema Zakonu, birač koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nije u mogućnosti da glasa na biračkom mjestu na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, a želi da glasa, podnosi biračkom odboru zahtjev za glasanje putem pisma, na obrascu koji propisuje Državna izborna komisija (član 85. st. 1. i 6.).

7.1.1.2. Iz navedenih odredaba člana 67. Zakona proizilazi da je tim odredbama utvrđeno opšte pravilo da *birač glasa na biračkom mjestu na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska* (stav 1.), kao i izuzetak od tog pravila, prema kojem *birač može, putem pisma, glasati i van biračkog mjesta na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska, pod uslovima utvrđenim ovim zakonom* (stav 2.). Iz jezičkog, sistematskog, ciljnog ili teleološkog tumačenja normativnog određenja odredbe člana 67. stav 2. Zakona, kojom je propisano da *birač izuzetno, putem pisma, može glasati i van biračkog mjesta na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska, pod uslovima utvrđenim tim zakonom*, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da birač koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nije u mogućnosti da glasa na biračkom mjestu, ima pravo da glasa van biračkog mjesta, na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, odnosno van mjesta prebivališta, u skladu s odredbama člana 85. Zakona. Nasuprot tome, osporenim odredbama tačke 1. al. 3. i 4., u dijelu koji glasi: “u mjestu prebivališta”, Pravila, Državna izborna komisija je biračima koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja, boravka u ustanovi za smještaj odraslih-invalidnih i starih lica, ograničila pravo glasanja putem pisma van biračkog mjesta, odnosno prebivališta, na način što je utvrdila da putem pisma mogu glasati samo u mjestu prebivališta, čime je dovedena u pitanje suština ostvarivanja biračkog prava tih lica, zajemčenog odredbama člana 45. Ustava.

7.2. Načelo saglasnosti pravnih propisa (legaliteta) iz odredbe člana 145. Ustava, određuje da opšti pravni akt ili drugi propis mora biti zasnovan na zakonu, kako u pogledu ovlašćenja za njegovo donošenje, tako i u pogledu predmeta uređivanja. Prema tom načelu drugim propisom i opštim pravnim aktom, koji je donijet na osnovu ovlašćenja sadržanog u zakonu, ne mogu se preuzimati odredbe zakona, niti uređivati prava i obaveze fizičkih i pravnih lica, odnosno uređivati pitanja koja su zakonska materija (*materia legis*), niti se podzakonskim aktom mogu mijenjati i dopunjavati pojedina ustavna i rješenja sadržana u sistemskom zakonu koji uređuje tu oblast, kao što je to slučaj u konkretnom predmetu. Propisujući uslove za glasanje putem pisma, koji su utvrđeni Zakonom, od strane zakonodavca, Državna izborna komisija je, po ocjeni Ustavnog suda, povrijedila načelo saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (koje nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim pravnim aktom), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta).

7.2.1. Iz navedenih razloga Ustavni sud je utvrdio da odredbe tačke 1. al. 3. i 4., u dijelu koji glasi: “u mjestu prebivališta”, Pravila nijesu u saglasnosti s odredbama člana 145. Ustava, člana 67. stav 2. i člana 85. stav.1. Zakona o izboru odbornika i poslanika i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

8. Navod Državne izborne komisije da je bitno napomenuti: „*da su Kodeksom dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije (Mišljenje br. 190/2002.), kada je u pitanju opšte pravo glasa pored pravila predviđeni i izuzeci te se i shodno tom dokumentu prebivalište može propisati kao uslov za ostvarivanje tog prava*”, Ustavni sud je ocijenio irelevantnim za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenih odredaba Pravila, jer se, prema Obrazloženju Kodeksa²⁴¹, koje je usvojila Venecijanska komisija na 52. plenarnoj sjednici²⁴², pravo da se bira i bude biran može usloviti *prebivalištem*²⁴³, koje podrazumijeva stalno prebivalište, ali samo kad su u pitanju lokalni i regionalni izbori. Taj uslov, po Kodeksu Venecijanske komisije, nije *a priori* nekompatibilan sa principom opšteg prava glasa, ako propisani period prebivališta ne prelazi nekoliko mjeseci, s tim da je bilo koji duži period prihvatljiv samo da bi se zaštitile nacionalne manjine²⁴⁴.

9. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredaba tačke 1. al. 3. i 4., u dijelu koji glasi: “u mjestu prebivališta”, Pravila o glasanju putem pisma, i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 46/20 od 24. avgusta 2020. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 88/20.

241 CDL-AD(2002)023rev2-cor

242 Venecija, 18.-19. oktobar 2002. godine.

243 Vidjeti presudu EKLJP broj 31891/96., od 7 septembra 99., *Hilbe protiv Lihtenštajna*.

244 Vidjeti presudu Evr. komisije za ljudska prava, broj 23450/94, 15.9.97., *Polacco i Garofalo protiv Italije (oblast Trentino-Alto Adige)*.

Odluke

Odluka o elementima za formiranje i načinu naplate cijena komunalnih usluga: snabdijevanja vodom i prečišćavanja i odvođenja otpadnih voda

Skupština Opštine je prekoračila svoja ovlašćenja i povrijedila načelo legaliteta (član 145 Ustava), jer je osporenim odredbama Odluke utvrdila kategorije korisnika komunalnih usluga i tarifne stavove za domaćinstva i za privredu, iako Zakonom o komunalnim djelatnostima, a ni odredbama drugih zakona, nije ovlašćena za uređivanje kategorija potrošača i njihov različit tretman.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE odredbe člana 7. i člana 9. stav 3. Odluke o elementima za formiranje i načinu naplate cijena komunalnih usluga: snabdijevanja vodom i prečišćavanja i odvođenja otpadnih voda ("Službeni list Crne Gore – opštinski propisi", broj 21/14.), koju je donijela Skupština opštine Budva i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore" i na način na koji je objavljena odluka.

Obrazloženje

I.1. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 47/15, od 31. oktobra 2017. godine, po inicijativi dr Božidara Vujičića, iz Budve, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 7. i člana 9. stav 3. Odluke, označene u izreci.

2. Skupština opštine Budva nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim odredbama Odluke propisano je:

"Član 7.

Korisnici komunalnih usluga dijele se u sledeće kategorije:

- 1) Domaćinstva
- 2) Privreda.

Član 9. stav 3.

Prema kategoriji potrošača:

- 1) tarifni stavovi za domaćinstva
- 2) tarifni stavovi za privredu."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 7. i člana 9. stav 3. Odluke, utvrdio da nijesu u saglasnosti sa Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

"Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom."

Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 42/03., 28/04., 75/05. i 13/06. i "Službeni list Crne Gore", br. 88/09., 38/12., 10/14. i 3/16.):

"Član 32. tačka 1.

Opština, u skladu sa zakonom i drugim propisom:

1) uređuje i obezbjeđuje obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti, održavanje komunalnih objekata i komunalnog reda.

Član 51. st. 1. i 3.

U vršenju poslova iz svog djelokruga skupština donosi statut, odluke i druge akte.

Odlukom se odlučuje o pravima i obavezama građana, osnivaju javne službe i odlučuje o drugim pitanjima, u skladu sa zakonom i statutom opštine."

Zakona o vodama ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 27/07. i "Službeni list Crne Gore", br. 32/11., 48/15. i 52/16.):

"Član 4. stav 1.

Vodna djelatnost je djelatnost od opšteg interesa za Crnu Goru.

Član 18. st. 3. i 4.

Upravljanje vodama i vodnim zemljištem, od značaja za Crnu Goru, u nadležnosti je Crne Gore.

Upravljanje vodama i vodnim zemljištem, od lokalnog značaja, u nadležnosti je jedinice lokalne samouprave, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

Član 40. stav 2.

Voda se mora koristiti racionalno i ekonomično. Svaki korisnik je dužan da vodu koristi na način koji obezbjeđuje očuvanje prirodne ravnoteže voda i koji ne ugrožava prava drugih lica."

Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 12/95.):

"Član 2. tačka 1.

Komunalne djelatnosti, u smislu ovog zakona, su:

1) snabdijevanje vodom.

Član 3. tačka 1.

Izrazi iz člana 2. ovog zakona imaju sljedeće značenje:

1) snabdijevanje vodom je zahvatanje, tretman i isporuka vode korisnicima za piće i druge potrebe, vodovodnom mrežom do mjernog instrumenta potrošača, obuhvatajući i mjerni instrument.

Član 4.

Obavljanjem komunalnih djelatnosti smatra se pružanje komunalnih usluga i isporuka komunalnih proizvoda, koji su nezamjenljiv uslov života i rada građana, preduzeća i drugih subjekata na području jedinice lokalne samouprave.

Obavljanje komunalnih djelatnosti uređuje i obezbjeđuje jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom.

Član 5.

Komunalne djelatnosti su djelatnosti od javnog interesa.

Član 12. stav 1. tačka 5.

Nadležni organ jedinice lokalne samouprave propisuje način i uslove organizovanja poslova u vršenju komunalnih djelatnosti i uslove za korišćenje komunalnih usluga, odnosno komunalnih proizvoda, a naročito:

5) elemente za formiranje i način naplate naknade za korišćenje komunalnih usluga.

Član 14. st. 2. tačka 3. i stav 4.

Javni interes u javnom preduzeću za obavljanje komunalne djelatnosti obezbjeđuje se:

3) davanjem saglasnosti na akte preduzeća kojima se utvrđuje visina naknade za izvršenje komunalne usluge;

Ovlašćenja u smislu st. 1., 2. i 3. ovog člana vrši nadležni organ jedinice lokalne samouprave."

Zakona o zaštiti potrošača ("Službeni list Crne Gore", br. 2/14. i 43/15.):

"Član 1.

Ovim zakonom uređuje se zaštita prava potrošača pri kupovini i drugim oblicima prometa proizvoda na tržištu, a naročito: zaštita ekonomskih interesa, pravna zaštita, informisanje i obrazovanje, udruživanje potrošača radi zaštite njihovih interesa i druga pitanja od značaja za zaštitu potrošača.

Član 35. stav 1. i stav 2. tač. 1. i 3.

(1) Usluge od javnog interesa su usluge koje su utvrđene zakonom, kao što su: distribucija i snabdijevanje električnom

energijom, gasom, toplotom i vodom, prečišćavanje i odvođenje otpadnih voda, održavanje čistoće u gradovima i drugim naseljima, odlaganje komunalnog otpada, održavanje groblja i sahranjivanje, dimnjačarske i druge komunalne usluge, prevoz putnika, elektronske komunikacione usluge, poštanske i druge usluge.

(2) Potrošač ima pravo na:

- 1) pristup i korišćenje usluge od javnog interesa pod jednakim uslovima, ako je to tehnički moguće i bez diskriminacije;
- 3) račun koji sadrži sve podatke koji mu omogućavaju provjeru obračuna pruženih usluga."

Zakona o privrednim društvima ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 6/02. i "Službeni list Crne Gore", br. 17/07., 80/08. i 36/11.):

Član 1.

(1) Ovim zakonom se uređuju oblici obavljanja privrednih djelatnosti i njihova registracija.

(2) Privrednu djelatnost obavljaju privredna društva i preduzetnici.

Član 2. stav 1.

(1) Oblici obavljanja privrednih djelatnosti su privredna društva i drugi oblici određeni ovim zakonom:

- 1) preduzetnik;
- 2) ortačko društvo (ortakluk) – "OD";
- 3) komanditno društvo – "KD";
- 4) akcionarsko društvo – "AD";
- 5) društvo sa ograničenom odgovornošću – "DOO";
- 6) dio stranog društva.

Član 5. stav 1.

(1) Preduzetnik je fizičko lice koje se bavi privrednom djelatnošću radi sticanja dobiti, a tu djelatnost ne obavlja za račun drugoga.

Član 97.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o obavljanju djelatnosti preduzetnika ("Službeni list RCG" br. 43/95 i 1/96), kao i odredbe drugih zakona i propisa koje su u suprotnosti sa ovim zakonom."

Zakona o klasifikaciji djelatnosti ("Službeni list Crne Gore", broj 18/11.):

Član 1.

Ovim zakonom se uređuje Klasifikacija djelatnosti kao opšti standard prema kojem se vrši razvrstavanje jedinica razvrstavanja po djelatnostima.

Jedinice razvrstavanja iz stava 1. ovog člana su: privredna društva, zadruge, banke, društva za osiguranje, brokersko-dilerska društva, davaoci finansijskog lizinga, druge pravne forme privrednih subjekata, preduzetnici, poljoprivredna gazdinstva, ustanove, državni organi, organi jedinica lokalne samouprave, političke partije, sindikalne organizacije i djelovi stranih pravnih lica, kao i druge organizacije koje obavljaju djelatnosti.

Član 2.

Klasifikacija se primjenjuje:

- 4) prilikom donošenja i praćenja mjera ekonomske i socijalne politike.

Član 9.

Danom početka primjene ovog zakona prestaje primjena Zakona o klasifikaciji delatnosti i o Registru jedinica razvrstavanja (»Službeni list SRJ«, br. 31/96., 34/96., 12/98., 59/98. i 74/99.)."

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava). Ovo načelo podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i da drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom. U području apstraktne kontrole ustavnosti, Ustavni sud je ovlašten da ocjenjuje saglasnost zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, saglasnost drugog propisa i opšteg akta s Ustavom i zakonom i to predstavlja okvir njegovog djelovanja, u smislu odredaba člana 149. stav 1. tač. 1. i 2. Ustava.

6.1. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno. Pri uređivanju pravnih odnosa donosilac akta je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz Ustavom utvrđenih načela i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to su vladavina prava i saglasnost pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

7. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu Ustavni sud je imao u vidu ustavno načelo jedinstva pravnog poretka, utvrđenog odredbama člana 145. Ustava, s obzirom na to da su pitanja korišćenja, zaštite voda i vodosnabdijevanja uređena sa više zakona.

7.1. Zakonom o lokalnoj samoupravi, kao *sistemskim*, propisano je da skupština opštine u vršenju poslova iz svog djelokruga, između ostalog, uređuje i obezbjeđuje obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti (člana 32. tačka 1.). Odredbama člana 51. st. 1. i 3. Zakona propisano je da skupština opštine donosi statut, odluke i druge akte, i da se odlukom odlučuje o pravima i obavezama građana, osnivaju javne službe i odlučuje o drugim pitanjima, u skladu sa zakonom i statutom opštine.

7.1.1. Zakonom o vodama, koji je *lex specialis* u toj oblasti, propisano je da je vodna djelatnost, djelatnost od opšteg interesa za Crnu Goru (član 4. stav 1.). Saglasno odredbama člana 18. st. 3. i 4. Zakona upravljanje vodama, kao dobrom od opšteg interesa, ostvaruje se na način i pod uslovima utvrđenim ovim zakonom, s tim što je upravljanje vodama i vodnim zemljištem od značaja za Crnu Goru u nadležnosti Crne Gore, a upravljanje vodama i vodnim zemljištem od lokalnog značaja u nadležnosti jedinice lokalne samouprave, ako ovim zakonom nije drukčije određeno. Prema odredbi člana 40. stav 2. Zakona, voda se mora koristiti racionalno i ekonomično, na način koji obezbjeđuje očuvanje prirodne ravnoteže voda i koji ne ugrožava prava drugih lica.

7.1.2. Zakonom o komunalnim djelatnostima, koji je *lex specialis* u oblasti komunalnih djelatnosti, uređeni su opšti uslovi i način obavljanja komunalnih djelatnosti i, između ostalog, propisano da je snabdijevanje vodom komunalna djelatnost kojom se vrši zahvatanje, tretman i isporuka vode korisnicima za piće i druge potrebe, vodovodnom mrežom (član 2. tačka 1. i član 3. tačka 1.). Obavljanje komunalnih djelatnosti i pružanje komunalnih usluga su, prema odredbama člana 4. stav 1. i člana 5. Zakona o komunalnim djelatnostima, nezamjenjiv uslov života i rada građana, preduzeća i drugih subjekata na području jedinice lokalne samouprave i od javnog su interesa. Prema Zakonu, nadležni organ jedinice lokalne samouprave ovlašten je da uređuje način i uslove organizovanja poslova u vršenju komunalnih djelatnosti a naročito elemente za formiranje naknade i način naplate naknade za korišćenje komunalnih usluga (član 12. stav 1. tačka 5.). Javni interes u javnom preduzeću za obavljanje komunalne djelatnosti, prema odredbama člana 14. stav 2. tačka 3. i stav 4. Zakona, obezbjeđuje se davanjem saglasnosti nadležnog organa jedinice lokalne samouprave na akte preduzeća kojima se utvrđuje visina naknade za izvršenje komunalne usluge.

7.1.3. Zakonom o zaštiti potrošača, koji je *lex specialis* u toj oblasti, uređena je zaštita prava potrošača pri kupovini i drugim oblicima prometa proizvoda na tržištu, a naročito: zaštita ekonomskih interesa, pravna zaštita, informisanje i obrazovanje, udruživanje potrošača radi zaštite njihovih interesa i druga pitanja od značaja za zaštitu potrošača (član 1.). Odredbama člana 35. stav 1. i stav 2. tač. 1. i 3. Zakona, pored ostalog, utvrđeno je da je snabdijevanje vodom usluga (djelatnost) od javnog interesa i da potrošač ima pravo na pristup i korišćenje usluge od javnog interesa pod jednakim uslovima, ako je to tehnički izvodljivo, bez diskriminacije i da račun sadrži sve podatke koji omogućavaju provjeru obračuna pruženih usluga.

7.2. Iz odredbe člana 12. stav 1. tačka 5. Zakona o komunalnim djelatnostima proizilazi da je skupština opštine ovlaštena da propiše način i uslove organizovanja poslova u vršenju komunalnih djelatnosti i uslove za korišćenje komunalnih usluga, a naročito elemente za formiranje i način naplate naknade za korišćenje komunalnih usluga. Saglasno navedenom ovlaštenju Skupština opštine Budva je donijela Odluku o elementima za formiranje i načinu naplate cijena komunalnih usluga: snabdijevanja vodom i prečišćavanja i odvođenja otpadnih voda, kojom je uredila elemente za formiranje i način naplate cijena komunalnih usluga snabdijevanja vodom i prečišćavanja i odvođenja otpadnih voda, kao i troškove koji se ovim cijenama pokrivaju (član 1.). Odredbom člana 2. Odluke, pored ostalog, propisano je da izraz "korisnik komunalnih usluga" ima značenje da je to: *svako fizičko ili pravno lice koje je vlasnik nekretnine priključene na vodovodnu i kanalizacionu mrežu, koje je sa vršiocem komunalne djelatnosti sklopilo ugovor o isporuci jedne ili više komunalnih usluga ili se prema opštim i tehničkim uslovima isporuke komunalnih usluga smatra da je sklopilo ugovor o isporuci jedne ili više komunalnih usluga.*

7.2.1. Elementi za formiranje cijena za sve kategorije korisnika, prema odredbama člana 3. st. 1. i 2. Odluke su: 1) naknada za pruženu komunalnu uslugu održavanje mreže, koja se određuje shodno potrošnji i 2) naknada za korišćenje i održavanje mreže, koja se obračunava primjenom tarifnih stavova

iz člana 6. ove odluke. Odredbama čl. 4., 5. i 6. propisani su elementi na osnovu kojih se vrši utvrđivanje i obračunavanje prosječne cijene komunalne usluge, naknade troškova za pruženu komunalnu uslugu i za korišćenje i održavanje mreže. Osporenim odredbom člana 7. Odluke utvrđene su dvije kategorije korisnika: *“domaćinstva”* i *“privreda”*. Prema načinu mjerenja korisnici se dijele na korisnike kod kojih se komunalna usluga mjeri mjernim instrumentom i korisnike kod kojih se komunalna usluga ne mjeri mjernim instrumentom – paušal (član 8. Odluke). Odredbama člana 9. Odluke propisano je da se tarifni elementi dijele prema periodu korišćenja komunalnih usluga u toku kalendarske godine i prema kategoriji potrošača (stav 1.) i da se tarifni stavovi utvrđuju za domaćinstva i privredu (stav 2). Način naplate utvrđen je odredbama čl. 10. i 11. Odluke, a sadržaj računa za izvršene usluge, plaćanje i postupak po prigovoru na račun propisani su odredbama čl. 12., 13., 14. i 15. Odluke.

8. Ustavni sud je utvrdio da je Skupština opštine Budva osporenim odredbama člana 7. i člana 9. stav 3. Odluke prekoračila svoja ovlašćenja, iz odredbe člana 12. stav 1. tačka 5. Zakona o komunalnim djelatnostima, da propiše način i uslove organizovanja poslova u vršenju komunalnih djelatnosti i uslove za korišćenje komunalnih usluga, a naročito elemente za formiranje i način naplate naknade za korišćenje komunalnih usluga. Naime, osporenim odredbama člana 7. i člana 9. stav 3. Odluke Skupština opštine Budva je utvrdila kategorije korisnika komunalnih usluga i tarifne stavove za domaćinstva i za privredu, iako ni jednom odredbom Zakona o komunalnim djelatnostima, a ni odredbama drugih zakona, nije ovlašćena za uređivanje kategorija potrošača i njihov različit tretman. Na taj način, donosilac akta je prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio načelo legaliteta (član 145. Ustava), kako u pogledu formalne (da pravni akt manje pravne snage mora biti saglasan sa pravnim aktima više pravne snage), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Kako se podzakonski propis mora kretati u granicama koje mu sadržinski odredi viši pravni akt i kako ne može sadržati odredbe kojima se uređuju prava i obaveze za građane i pravna lica, za koje u zakonu nema osnova, Ustavni sud je utvrdio da odredbe člana 7. i člana 9. stav 3. Odluke nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

9. Ustavni sud je utvrdio da suospornim odredbama člana 7. i člana 9. stav 3. Odluke narušeni i ustavni principi o vladavini prava i saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

9.1. Princip vladavine prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka Crne Gore, ostvaruje se primjenom i zaštitom načela saglasnosti pravnih propisa. Ono podrazumijeva da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis sa Ustavom i zakonom. Pri tom se regularnost ne zahtijeva samo u formalno-pravnom, već i u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu. Propis mora biti jasan i precizan u skladu sa posebnosću materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni propisa, odnosno uklanjanju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz člana 1. stav 2. Ustava, traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze, kako bi se prema njima mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti, ni predvidjeti posljedice svog ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme smatraju se sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, pa i prava zaštite potrošača – korisnika usluga od javnog interesa, jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo načelo pravne sigurnosti, kao dio načela vladavine prava.

9.1.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da su osporene odredbe člana 7. i člana 9. stav 3. Odluke u nomotehničkom i sadržinskom smislu neprecizne, jer podjela korisnika javne usluge vodosnabdijevanja na kategorije *“domaćinstva”* i *“privreda”*, kao i utvrđivanje sezonskih tarifnih stavova za naplatu utroška vode za domaćinstva i privredu, isporučiocu komunalnih usluga omogućava neprihvatljivo područje arbitrarnosti prilikom razvrstavanja korisnika u te dvije kategorije korisnika.

9.1.2. Naime, Ustavni sud je utvrdio da je pojam *“privreda”* bio propisan Odlukom o utvrđivanju privrednih i vanprivrednih djelatnosti (*“Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije”*, broj 14/77. i 18/80.), koju je donijelo Savezno izvršno vijeće, kojom je izvršena administrativna podjela djelatnosti iz tada važeće Klasifikacije djelatnosti. Međutim, taj koncept je prestao da važi stupanjem na

snagu Zakona o klasifikaciji delatnosti i o Registru jedinica razvrstavanja ("Službeni list SRJ", br. 31/96., 34/96., 12/98., 59/98. i 74/99.).

9.1.2.1. Zakonom o klasifikaciji djelatnosti, koji se u Crnoj Gori primjenjuje prilikom donošenja i praćenja mjera ekonomske i socijalne politike, klasifikacija djelatnosti je utvrđena kao opšti standard za razvrstavanje jedinica razvrstavanja po djelatnostima: za privredna društva, zadruge, banke, društva za osiguranje, brokersko-dilerska društva, davaoce finansijskog lizinga, za druge pravne forme privrednih subjekata, preduzetnike, poljoprivredna gazdinstva, ustanove, državne organe, organe jedinica lokalne samouprave, političke partije, sindikalne organizacije i djelove stranih pravnih lica, kao i za druge organizacije koje obavljaju djelatnosti radi sticanja dobiti.

9.1.2.2. Zakonom o privrednim društvima, takođe, uređeni su oblici obavljanja privrednih djelatnosti koje obavljaju privredna društva (ortačko, komanditno, akcionarsko, društvo sa ograničenom odgovornošću i dio stranog društva) i preduzetnik (fizičko lice koje se bavi privrednim djelatnostima radi sticanja dobiti, a tu djelatnost ne obavlja za račun drugoga (član 2. stav 1. i član 5. stav 1.).

9.1.2.3. Ustavni sud je utvrdio da iz navedenih odredaba važećih zakona proizilazi da je podjela korisnika na kategorije "*domaćinstva*" i "*privreda*", u suštini, podjela na fizička lica i na subjekte koji obavljaju djelatnosti radi sticanja dobiti, odnosno da određenje kategorije "*privreda*", kao korisnika komunalne usluge snabdijevanja vodom i prečišćavanja i odvođenja otpadnih voda, nema pravno uporište ni u Zakonu o privrednim društvima ni u Zakonu o klasifikaciji djelatnosti. Osim toga, ni kategorija korisnika komunalne usluge "*domaćinstvo*" ne zadovoljava uslove preciznosti i određenosti pravne norme, jer i "*domaćinstva*" obavljaju djelatnost radi sticanja dobiti (u turizmu, ugostiteljstvu, poljoprivredi, zanatstvu itd.). Iz osporenih odredaba člana 7. i člana 9. stav 3. Odluke se ne može zaključiti kojoj kategoriji potrošača pripadaju, npr. *škولство, zdravstvo, organi lokalne uprave, auto – perionice, domaćinstva koja se bave izdavanjem smještaja, zanatske radnje, nevladine organizacije i drugi subjekti koji obavljaju djelatnost radi sticanja dobiti*. Kako se odredbe koje dopuštaju neizvjesnost u pogledu njihovog krajnjeg efekta ne mogu smatrati odredbama koje su zasnovane na načelu vladavine prava, Ustavni sud je utvrdio da odredbe člana 7. i člana 9. stav 3. Odluke o elementima za formiranje i načinu naplate cijena komunalnih usluga: snabdijevanja vodom i prečišćavanja i odvođenja otpadnih voda nijesu u saglasnosti sa Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

9.2. Pored toga, Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe člana 7. i člana 9. stav 3. Odluke ne obezbjeđuju ni prava potrošača – korisnika usluga od javnog interesa na pristup i korišćenje usluge pod jednakim uslovima, ako je to tehnički moguće i bez diskriminacije, utvrđena odredbama člana 35. stav 1. i stav 2. tačka 1. Zakona o zaštiti potrošača.

10. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredaba člana 7. i člana 9. stav 3. Odluke o elementima za formiranje i načinu naplate cijena komunalnih usluga: snabdijevanja vodom i prečišćavanja i odvođenja otpadnih voda i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 47/15 od 26. februara 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 29/18.

Odluka o lokalnim komunalnim taksama

Skupština Opštine je osporenom odredbom Odluke, suprotno odredbama člana 58 st. 1 i 2 Ustava, člana 10 st. 1 i 2 Zakona o svojinsko-pravnim odnosima i člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, nesrazmjerno i bez legitimnog cilja, ograničila imovinska prava nosioca prava svojine na posebnim i zajedničkim djelovima stambene zgrade, bez prava na odgovarajuću (pravičnu) naknadu.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba Tarifnog broja 4. stav 1. tačka 3. Taksene tarife, koja je sastavni dio Odluke o lokalnim komunalnim taksama („Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi“, broj 40/12.) i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“ i na način na koji je objavljena Odluka.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 35/17, od 26. februara 2018. godine, po inicijativi d.o.o. „Okov“, sa sjedištem u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredbe Tarifnog broja 4. stav 1. tačka 3. Taksene tarife, koja je sastavni dio Odluke, označene u izreci.

2. Skupština opštine Bar nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenom odredbom Taksene tarife, koja je sastavni dio Odluke o lokalnim komunalnim taksama, propisano je:

“Tarifni broj 4. stav 1. tačka 3.

Za korišćenje reklamnih natpisa, panoa i bilborda, pored opštinskih i nekategorisanih puteva, plaća se taksa godišnje i to: 3) za reklamni pano - natpis na fasadama zgrada (murali, panoi i sl.) iznos od 30,00 €/m².”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe Tarifnog broja 4. stav 1. tačka 3. Taksene tarife, koja je sastavni dio Odluke o lokalnim komunalnim taksama, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 58. st. 1. i 2.

Jemči se pravo svojine.

Niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu.

Član 142.

Država se finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda

Svako je dužan da plaća poreze i druge dažbine.

Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa

Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom."

Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", broj 2/18.):

"Član 28. tačka 2.

U okviru sopstvenih nadležnosti, opština vrši i sljedeće poslove:

2) uređuje, uvodi i utvrđuje sopstvene prihode u skladu sa zakonom.

Član 38. tač. 2. i 8.

Skupština:

2) donosi propise i druge opšte akte;

8) uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode."

Zakona o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 42/03. i "Službeni list Crne Gore", br. 5/08., 74/10., 1/15., 78/15, 3/16., 30/17. i 92/17.)

"Član 5. stav 1. tačka 4.

Sopstveni prihodi Opštine su:

4) lokalne komunalne takse, u skladu sa posebnim zakonom."

Zakona o lokalnim komunalnim taksama ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 27/06.):

"Član 2.

Lokalne komunalne takse uvodi lokalna samouprava, svojim propisom.

Prihodi od lokalnih komunalnih taksa pripadaju budžetu opštine.

Član 3. tačka 3.

Lokalne komunalne takse mogu se uvesti za:

3) korišćenje reklamnih panoa i bilborda, osim pored magistralnih i regionalnih puteva.

Član 5. stav 1.

Obveznik lokalne komunalne takse je korisnik prava, predmeta i usluga za čije je korišćenje propisano plaćanje takse.

Član 6.

Lokalna komunalna taksa za osnove iz člana 3. ovog zakona može se utvrđivati prema korisnoj površini, vremenu korišćenja ili određivati u fiksnom iznosu.

Lokalne komunalne takse iz stava 1. ovog člana mogu se utvrđivati u različitoj visini zavisno od vrste djelatnosti, površine, lokacije, odnosno zona u kojima se nalaze objekti, predmeti, odnosno vrše usluge za koje je propisano plaćanje takse."

Zakona o svojinsko-pravnim odnosima („Službeni list Crne Gore“, broj 19/09.):

„Član 1.

Ovim zakonom uređuje se pravo svojine i druga stvarna prava, državina na pokretnim i nepokretnim stvarima, kao i način sticanja, prenosa, zaštite i prestanka ovih prava.

Član 10. st. 1. i 2.

Pravo svojine se može ograničiti u skladu sa zakonom.

Niko ne može biti lišen prava svojine, osim kad to zahtijeva javni interes utvrđen zakonom ili na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od pravične.

Član 165. stav 1.

Posebni djelovi stambene zgrade su: stanovi, poslovne prostorije, posebni podrumi, posebna potkrovlja, posebne garaže, odnosno garažna mjesta i dr.

Član 166. al. 4. i 6.

Zajednički djelovi stambene zgrade su djelovi koji služe stambenoj zgradi kao cjelini, i to:

- krov;

- fasada zgrade, uključujući prozore i vrata.

Član 169.

Na posebnim djelovima stambene zgrade fizičko ili pravno lice ima isključivu svojinu, susvojину ili zajedničku svojinu.

Član 170. stav 1.

Na zajedničkim djelovima stambene zgrade, koji služe zgradi kao cjelini, svi vlasnici imaju zajedničku nedjeljivu svojину."

Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Službeni list SCG-Međunarodni ugovori", br. 9/03. i 5/05.):

“Član 1.

Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.”

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom, u skladu s Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru i da se materijalne obaveze građana mogu uvoditi samo zakonom. Iz Ustava, dalje, proizilazi da se jemči pravo svojine i da niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu, kao i da se zajemčena ljudska prava i slobode, pa, samim tim i pravo svojine, mogu ograničiti samo zakonom u obimu koji dopušta Ustav.

6.1. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta (član 145. Ustava) podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt, u materijalnom smislu može obuhvatati samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito uređeno. U postupku ocjene saglasnosti takvog propisa sa Ustavom i zakonom ispituje se da li ga je donio ovlašćeni organ, zatim da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara onim okvirima koje mu je odredio zakon.

7. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative, u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka, utvrđeno odredbom člana 145. Ustava, s obzirom na to da su pitanja ovlašćenja organa lokalne samouprave u vezi sa materijalnim obavezama i svojinskim pravima građana uređena sa više zakona.

7.1. Zakonom o lokalnoj samoupravi, koji je sistemski u ovoj oblasti, propisano je da opština u okviru sopstvenih nadležnosti uređuje, uvodi i utvrđuje sopstvene prihode, u skladu sa zakonom (član 28. tačka 2.). Odredbama člana 38. tač. 2. i 8. Zakona skupština, kao predstavnički organ lokalne samouprave, ovlašćena je da donosi propise i druge akte i da uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode. Zakonom o lokalnim komunalnim taksama uređeni su elementi sistema lokalnih komunalnih taksi i određene granice ovlašćenja skupštine opštine pri njihovom uvođenju i uređivanju. Zakonom o finansiranju lokalne samouprave (član 5. stav 1. tačka 4.) propisano je da su takse sopstveni izvor sredstava opštine, u skladu sa posebnim zakonom. Zakonom je skupština opštine ovlašćena da svojim propisom uvodi lokalne komunalne takse i da prihodi od lokalnih komunalnih taksa pripadaju budžetu opštine (član 2.). Odredbom člana 3. tačka 3. Zakona propisano je da se takse mogu uvesti za korišćenje reklamnih panoa i bilborda, osim pored magistralnih i regionalnih puteva.

8. Iz navedenih odredaba zakona proizilazi da je skupština ovlašćena da svojim aktom uvede lokalne komunalne takse, kao sopstveni izvor prihoda. Saglasno tim ovlašćenjima Skupština opštine Bar donijela je Odluku o lokalnim komunalnim taksama, kojom je uvela lokalne komunalne takse i utvrdila njihovu vrstu, visinu, način obračunavanja, rokove plaćanja i način vršenja poslova kontrole. Osporenim odredbom Tarifnog broja 4. stav 1. tačka 3. Taksene tarife Skupština opštine Bar je, po ocjeni Ustavnog suda, uvela novu taksenu obavezu i utvrdila visinu iznosa takse “*za reklamne panoje - natpise na fasadama zgrada (murali, panoi i sl.)*”. Na taj način, osporenim odredbom Tarifnog broja 4. stav 1. tačka 3. Taksene tarife donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, izvan okvira zakonskog ovlašćenja izmijenio sadržaj Zakonom utvrđenog taksenog osnova, odnosno uredio pravne odnose koji su zakonska materija i u nadležnosti zakonodavca. Naime, iz odredaba člana 2. stav 1., člana 3. tačka 3. i člana 6. stav 1. Zakona proizilazi da je skupština lokalne samouprave ovlašćena da svojim propisom uvede lokalnu komunalnu taksu “*za korišćenje reklamnih panoa i bilborda, osim pored magistralnih i regionalnih puteva*”, kao i da utvrdi njenu visinu srazmjerno korisnoj površini i vremenu korišćenja. Propisivanjem osporenim odredbom Tarifnog broja 4. stav 1. tačka 3. Taksene tarifenovog osnova za uvođenje taksene obaveze Skupština opštine Bar je prekoračila svoja ovlašćenja za uređivanje ovog

pitanja i povrijedila načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava, koje se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa.

9. Osporenom odredbom Tarifnog broja 4. stav 1. tačka 3. Taksene tarife, po nalaženju Ustavnog suda, povrijeđene su i odredbe člana 58. st. 1. i 2. Ustava, člana 10. st. 1. i 2. Zakona o svojinsko-pravnim odnosima i člana 1. Protokola broj 1., uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojima se jemči pravo svojine.

9.1. Ustavom se jemči pravo svojine (član 58. stav 1.), a to pravo (imovina) uživa i zaštitu člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Suštinu prava svojine (imovine) predstavlja mogućnost vlasnika (pravnu i faktičku) da vrši ovlašćenja koja čine sadržinu ovog prava (pravo držanja, pravo korišćenja i pravo raspolaganja). Ustavno jemstvo prava svojine, takođe, podrazumijeva obavezu države da pravo svojine štiti, odnosno da ga ne povrjeđuje vršeći zakonodavnu, izvršnu ili sudsku vlast, kao i da pravu svojine, za slučaj povrede, obezbijedi pravnu zaštitu. Zakonodavac ne može da ukine pravo svojine kao takvo, ali se zakonom ovo pravo može ograničiti, s obzirom na to da su ograničenja ovog prava, saglasno odredbi člana 58. stav 2. Ustava, dopuštena, ukoliko to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu.

9.2. Član 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju garantuje pravo na imovinu (*possessions*), na način da svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine i da niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava (stav 1.). Imovina, u smislu člana 1. Protokola broj 1., ima autonomno značenje koje nije ograničeno na vlasništvo materijalnih dobara (*ownership of physical goods*): određena druga prava i interesi koji konstituišu aktivu (*assets*), mogu se, takođe, smatrati „vlasničkim pravima“ (*property rights*), a time i imovinom (*possessions*), u smislu te odredbe Konvencije. Od značaja je, kada je riječ o imovinskom pravu, da ono ima novčanu vrijednost, iako se u koncipiranju pojma vlasništva Evropski sud veoma često poziva na okolnosti konkretnog slučaja.

9.3. Zakonom o svojinsko-pravnim odnosima, koji je sistemski u toj oblasti, uređeni su pravo svojine i druga stvarna prava, državina na pokretnim i nepokretnim stvarima, kao i način sticanja, prenosa zaštite i prestanka ovih prava (član 1.). U tom smislu odredbom člana 10. stav 2. Zakona propisano je da niko ne može biti lišen prava svojine, osim kad to zahtijeva javni interes utvrđen zakonom ili na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od pravične. Prema odredbi člana 165. stav 1. Zakona, posebni djelovi stambene zgrade su: stanovi, poslovne prostorije, posebni podrumi, posebna potkrovlja, posebne garaže, odnosno garažna mjesta i dr. Odredbama člana 166. stav 1. al. 4. i 6. Zakona propisano je da su zajednički djelovi stambene zgrade djelovi koji služe stambenoj zgradi kao cjelini, i to: krov i fasada zgrade, uključujući prozore i vrata. Prema odredbi člana 169. Zakona, na posebnim djelovima stambene zgrade fizičko ili pravno lice ima isključivu svojinu, susvojину ili zajedničku svojину, dok prema odredbi člana 170. stav 1. Zakona, na zajedničkim djelovima stambene zgrade (krovu i fasadi zgrade, uključujući prozore i vrata), koji služe zgradi kao cjelini, svi vlasnici imaju zajedničku nedjeljivu svojinu, iz čega, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da na tim djelovima stambenih zgrada, njihovi vlasnici imaju sva prava i obaveze koje im po zakonu pripadaju, pa i pravo raspolaganja i korišćenja tom imovinom odnosno imovinskim pravima.

9.4. Iz navedenih odredaba Ustava, Zakona o svojinsko-pravnim odnosima i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju proizilazi da svako miješanje u pravo svojine (imovine) mora biti predviđeno zakonom, a ne podzakonskim aktom, drugim propisom, niti aktom skupštine jedinice lokalne samouprave, kao što je slučaj u konkretnom predmetu. Naime, ovlašćenje jedinice lokalne samouprave da svojim aktom uvede lokalne komunalne takse, po ocjeni Ustavnog suda, ne daje ovlašćenje Skupštini opštine Bar da to pitanje uredi tako da nosiocima prava svojine na posebnim i zajedničkim djelovima stambene zgrade, koja predstavlja njihovu isključivu svojinu i zajedničku nedjeljivu svojinu, bez njihove saglasnosti, uvede lokalnu komunalnu taksu za korišćenje tih djelova stambene zgrade, koju obveznici takse, saglasno odredbi člana 2. stav 2. Zakona o lokalnim komunalnim taksama, uplaćuju u korist budžeta Opštine Bar.

9.4.1. Nesporno je, po ocjeni Ustavnog suda, da se u javnom (opštem) interesu mogu ograničiti imovinska prava (držanja, raspolaganja i korišćenja), ali se pravična ravnoteža ne postiže ako vlasnik imovine mora snositi „poseban i prekomjeran teret“, bez ustavnog i zakonskog osnova, odnosno kada mu je pravo

na mirno uživanje imovine, bez prava na odgovarajuću (pravičnu) naknadu, u velikoj mjeri ograničeno ili umanjeno, što je slučaj u konkretnom predmetu. Ustavni sud je utvrdio da je navedenim jednostranim miješanjem u pravo raspolaganja i korišćenja svojinskog prava nosioca prava svojine na posebnim i zajedničkim djelovima stambene zgrade propisivanjem obaveze plaćanja taksi za *“reklamne panoje - natpise na fasadama zgrada (murali, panoi i sl.)”*; Skupština opštine Bar, na način suprotan odredbama člana 58. stav 2. Ustava, člana 10. stav 2. Zakona o svojinsko-pravnim odnosima i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju, nesrazmjerno i bez legitimnog cilja ograničila njihova imovinska prava. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporena odredba Tarifnog broja 4. stav 1. tačka 3. Taksene tarife nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

10. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja osporene odredbe Tarifnog broja 4. stav 1. tačka 3. Taksene tarife, koja je sastavni dio Odluke o lokalnim komunalnim taksama i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II 35/17 od 29. maja 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 40/18.

Odluka o zaradama zaposlenih u javnom sektoru opštine Kolašin

Osporena Odluka o zaradama zaposlenih u javnom sektoru je donijeta bez osnova sadržanog u zakonu, čime je povrijeđeno načelo legaliteta (član 145 Ustava), kao i pravo na lokalnu samoupravu zajemčeno odredbom člana 22 Ustava, iz kojeg proizilazi pravo građana da preko organa lokalne samouprave, u okviru zakonom propisanih nadležnosti, upravljaju javnim poslovima od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE Odluka o zaradama zaposlenih u javnom sektoru opštine Kolašin (»Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi«, br. 43/16. i 54/17.), koju je donijela predsjednica Opštine Kolašin i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova Odluka objaviće se u »Službenom listu Crne Gore« i na način na koji je objavljena Odluka.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda, U-II br. 28/17, od 26. februara 2018. godine, po inicijativi Vuksana Popovića, iz Kolašina, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci.

2. Skupština opštine Kolašin nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim Odlukom privremeno su utvrđeni: koeficijenti za zarade: 1) zaposlenih u organu lokalne uprave, organu i službi lokalne samouprave (lokalni sektor); 2) zaposlenih u JU Centar za kulturu, kao ustanovi čiji je osnivač opština Kolašin; 3) zaposlenih u doo Komunalno i doo Vodovod i kanalizacija, kao privrednim društvima koja su u vlasništvu opštine Kolašin i 4) zaposlenih u Turističkoj organizaciji Kolašin, kao pravnom licu čiji je osnivač opština Kolašin i dodatak na osnovnu zaradu za obavljanje poslova i radna mjesta za koja se taj dodatak utvrđuje (član 1. Odluke), (...)."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene Odluke, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

»Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 22.

Jemči se pravo na lokalnu samoupravu.

Član 113.

U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Član 114. stav 1.

Osnovni oblik lokalne samouprave je opština.

Član 115. st. 1. i 3.

Opština ima svojstvo pravnog lica.

Organi opštine su skupština i predsjednik.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje o:

2) saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom."

Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", broj 2/18.)

„Član 38. tač. 2., 28. i 29.

Skupština:

2) donosi propise i druge opšte akte,

28) donosi odluku o zaradama lokalnih funkcionera i lica koja imenuje Skupština;

29) donosi odluku o zaradama lokalnih službenika i namještenika;

Član 55. stav 1.

Predsjednik opštine je izvršni organ opštine.

Član 58. stav 1. tač. 2. i 17.

Predsjednik opštine:

2) predlaže propise i druge akte koje donosi skupština;

17) odgovoran je za izvršavanje odluka i drugih akata koje donosi skupština i donosi akte za njihovo izvršavanje;

Član 59.

Predsjednik opštine privremeno donosi akte iz nadležnosti skupštine ako skupština nije u mogućnosti da se sastane ili je iz drugih razloga onemogućen njen rad, a njihovim nedonošenjem bi se onemogućilo ostvarivanje prava i obaveza građana i ugrozila imovina veće vrijednosti.

Predsjednik je dužan da akt iz stava 1. ovog člana podnese na potvrdu skupštini na prvoj narednoj sjednici.

Ako skupština ne potvrdi akt iz stava 1. ovog člana ili ga predsjednik ne podnese na potvrdu, taj akt prestaje da važi posljednjeg dana održavanja sjednice".

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da građani u lokalnoj samoupravi odlučuju neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika, da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima u interesu lokalnog stanovništva, da je osnovni oblik lokalne samouprave opština, da opština ima svojstvo pravnog lica i da su organi opštine skupština opštine i predsjednik opštine (član 113., član 114. stav 1. i član 115. st. 1. i 3.).

7. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu normativnih, tako i drugih ovlašćenja i podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito određeno.

7.1. Kako je predmet ustavnosudske ocijene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene njegove ustavnosti i zakonitosti ispituje se, stoga, je li on donesen od strane ovlašćenog organa, da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

7.1.1. U tom smislu Zakonom o lokalnoj samoupravi, koji je sistemski u oblasti lokalne samouprave, pored ostalog, utvrđena su normativna ovlašćenja organa lokalne samouprave, na način da je skupština, kao predstavnički organ, ovlašćena da donosi propise i druge opšte akte, donosi odluku o zaradama lokalnih funkcionera i lica koja imenuje Skupština i odluku o zaradama lokalnih službenika i namještenika, a da predsjednik opštine, kao izvršni organ lokalne samouprave predlaže propise i druge akte koje donosi skupština, odgovoran je za izvršavanje odluka i drugih akata koje donosi skupština i donosi akte za njihovo izvršavanje (član 38. tač. 2., 28. i 29. član 55. stav 1. i član 58. stav 1. tač. 2. i 17.). Iz navedenih odredaba Zakona proizilazi da je normativna funkcija predsjednika opštine sadržinski određena Zakonom o lokalnoj samoupravi i ne predviđa donošenje akata iz nadležnosti skupštine, izuzev u slučajevima privremenog donošenja akata iz člana 59. stav 1. tog zakona (ako skupština nije u mogućnosti da se sastane ili je iz drugih razloga onemogućen

njen rad, a njihovim nedonošenjem bi se onemogućilo ostvarivanje prava i obaveza građana i ugrozila imovina veće vrijednosti).

7.2. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je predsjednica Opštine Kolašin osporenu Odluku donijela s pozivom na pravni osnov iz odredaba člana 45. stav 2. tačka 2. Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", broj 16/16.), člana 55. tačka 23. i člana 58. stav 2. Statuta opštine Kolašin ("Službeni list Crne Gore-opštinski propisi", broj 31/16.), uz saglasnost Vlade Crne Gore, koje u materijalnom (sadržinskom) smislu ne sadrže ovlaštenje za donošenje tog akta. Nasuprot tome, predsjednica Opštine Kolašin je osporenim Odlukom privremeno utvrdila koeficijente za zarade zaposlenih u organu lokalne uprave, organu i službi lokalne samouprave (lokalni sektor za zarade lokalnih funkcionera i za zarade zaposlenih u organima i službama lokalne uprave i lokalne samouprave), zaposlenih u JU Centar za kulturu, kao ustanovi čiji je osnivač opština Kolašin, zaposlenih u doo Komunalno, doo Vodovod i kanalizacija, kao privrednim društvima koja su u vlasništvu opštine Kolašin i zaposlenih u Turističkoj organizaciji Kolašin i dodatak na osnovnu zaradu za obavljanje poslova i radnih mjesta za koja se taj dodatak utvrđuje. Iz navedenog, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da je predsjednica Opštine Kolašin Odluku o zaradama zaposlenih u javnom sektoru Opštine Kolašin donijela bez osnova sadržanog u zakonu i po postupku koji nije propisan za njeno donošenje, što nije u saglasnosti sa načelom legaliteta, koje podrazumijeva da opšti pravni akt mora biti zasnovan na zakonu, kako u pogledu ovlaštenja za njegovo donošenje, tako i u pogledu predmetne materije, odnosno da se organi lokalne samouprave moraju kretati u granicama koje im određuje Ustav i zakon. Istovremeno predsjednica Opštine Kolašin je povrijedila i pravo na lokalnu samoupravu, zajemčeno odredbom člana 22. Ustava, iz kojeg proizilazi pravo građana u lokalnoj samoupravi da preko organa lokalne samouprave, u okviru zakonom propisanih nadležnosti, upravljaju javnim poslovima od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporena Odluka nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

8. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja Odluke o zaradama zaposlenih u javnom sektoru opštine Kolašin i o objavljivanju ove Odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 28/17 od 29. maja 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 40/18.

Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o produženju primjene planske dokumentacije

Produžujući primjenu, odnosno važenje planskih dokumenata, bez sprovođenja posebnog postupka propisanog Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata, Skupština Opštine je uredila pravne odnose za koje nije ovlašćena i koji su već uređeni zakonom, čime je povrijedila načelo legaliteta (član 145 Ustava).

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o produženju primjene planske dokumentacije (»Službeni list Crne Gore - opštinski propisi«, broj 30/16.), koju je donijela Skupština opštine Herceg Novi i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova Odluka objaviće se u »Službenom listu Crne Gore« i na način na koji je objavljena Odluka.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda, U-II br. 50/17, od 29. novembra 2017. godine, saglasno odredbama člana 150. stav 3. Ustava i člana 61. Zakona o Ustavnom sudu, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci.

2. Skupština opštine Herceg Novi, nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Odlukom je propisano:

»Član 1.

Mijenja se član 1 Odluke o produženju primjene planske dokumentacije (»Službeni list Crne Gore - opštinski propisi«, br. 08/14 od 24.03.2014) tako da sada glasi:

Produžava se primjena slijedećih lokalnih planskih dokumenata:

1. Detaljnih urbanističkih planova (u daljem tekstu DUP) i izmjena i dopuna DUP-a, i to: DUP-a Topla (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 27/03), DUP-a naselja Savina (»Sl. list RCG - Opštinski propisi« 6/05), DUP-a Srbina (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 1/10), DUP-a Bajer (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 8/11), DUP-a Topla III (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 31/11), DUP-a Topla od Šetališta do Njegoševe (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 8/11), DUP-a Igalo-Bare (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 31/11), DUP-a Stara banja- Igalo (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 07/12), DUP-a Solila-Sutorina (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 31/06), DUP-a Podi (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 11/13), DUP-a Meljine (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 26/12), DUP-a za lokaciju »Sindikat« Meljine (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 22/11), DUP-a Zelenika-centar (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 31/11), DUP-a Kumbor (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 36/13), DUP-a Đenovići (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 11/13), DUP-a Kumbor - Đenovići (»Sl. list RCG - Opštinski propisi« 25/97), DUP-a Baošići (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, 23/88), DUP-a Bijela centar (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 35/09), DUP-a Blaca-Jošica (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 31/11), DUP-a Rose (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 01/99), DUP-a »Velji kam« na Luštici (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 10/06), DUP-a Rovnac (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 16/01), Izmjena i dopuna DUP-a Njivice (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 26/12), Izmjena i dopuna DUP-a sa elementima urbanističkog projekta Igala za dio centra i Gomile (oko petlje) (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 17/99), Izmjena i dopuna DUP-a Igalo-kat. parc. 708/5 (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 23/09), Izmjena i dopuna DUP-a Igalo-kat. parc. 469 (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 30/09), Izmjena i dopuna DUP-a Podtrebesin (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 12/08), Izmjena i dopuna DUP-a Topla (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 07/09), Izmjena i dopuna DUP-a Meljina za lokalitet »Jabučnjak« (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 09/01);

2. Urbanističkih projekata (u daljem tekstu UP) i izmjena i dopuna UP-a, i to: UP-a Kompleks mješovite namjene »Vilidor« u Igalu (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 32/15), UP-a Hotel Tamaris (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 35/09), UP-a Lombardić (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 27/03), UP-a Hotel Plaža (»Sl. list - CG op. propisi«, br. 16/10), UP-a Zdravstveni i turistički kompleks Meljine (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 5/10), UP - Amatist (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 11/09),

UP-a Brežine-Ubojno (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 31/11), UP-a apartmansko-poslovni kompleks »Belko« u Baošićima (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 07/12); UP-a stambeno-poslovni kompleks »Zlatnik« u Baošićima (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 11/13), UP-a za hotelski kompleks »Žager« u Bijeloj (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 36/12), UP-a »Lustreka 2« za lokaciju Barev potok, Luštica (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 20/07), UP-a »Monteruso« na Luštici (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 27/06), Izmjena i dopuna UP Šetaliste pet Danica (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 25/97), Izmjena i dopuna UP-a zaštićenog zapadnog podgrađa (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 15/85, 13/88, 16/91, 01/93, 16/09), Izmjena i dopuna UP-a apartmanskog naselja na klizištu na Savini u Herceg Novom (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 06/06), Izmjena i dopuna UP-a Stari grad (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 02/13);

3. Lokalnih studija lokacija (u daljem tekstu LSL) i Izmjena i dopuna LSL-a, i to: LSL-a »Rokšped«-Sutorina (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 02/09), LSL-a »Dobar sat« Vrbanj (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 26/10), LSL-a za groblje u Ratiševini (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 31/11), LSL-a za sanitarnu deponiju »Duboki do« (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 16/11), LSL-a »Kočišta-Brguli« na Luštici (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 31/11), LSL-a turističko rekreativni kompleks »Marat-Vrbanj« (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 11/13), LSL-a Monkaro na Luštici (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 36/12), LSL-a »Mrkovi-Njvice« na Luštici (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 32/15), Izmjena i dopuna LSL »Stari Vinogradi« (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 02/14);

4. Generalnog urbanističkog plana Opštine Herceg Novi (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 01/89) u dijelovima koji su usaglašeni sa Prostornim planom Opštine Herceg Novi (čl. 13 Odluke o donošenju Prostornog plana Opštine Herceg Novi do 2020. godine »Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 07/09), i Izmjena i dopuna Generalnog urbanističkog plana Opštine Herceg Novi (u daljem tekstu Izmjena i dopuna GUP-a OHN), i to: Izmjena i dopuna GUP-a OHN u dijelu Igala za područje Šišet-Bare (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 07/07), Izmjena i dopuna GUP-a OHN u zoni Igalo-iznad petlje (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 23/09), Izmjene i dopune GUP-a OHN u zoni Topla prema Trebesinu (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 31/06), Izmjene i dopune GUP-a OHN - zona između Cvijetnog centra i Servisne zone (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 31/06), Izmjene i dopune GUP-a OHN za dio naselja Trebesin (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 05/07), Izmjena i dopune GUP-a OHN zona preko puta autobuske stanice (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 14/07), Izmjena i dopune GUP-a OHN za područje naselja Kutu (»Sl. list RCG - Opštinski propisi«, br. 31/06), Izmjena i dopune GUP-a OHN za dio naselja Đenovići (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 07/09), Izmjena i dopune GUP-a OHN u zoni Bijela (»Sl. list CG - Opštinski propisi«, br. 07/09); Lokalni planski dokumenti iz tačaka 1, 2 i 3 prethodnog stava će se primjenjivati do donošenja novih planskih dokumenata detaljne razrade za ista područja. Lokalni planski dokumenti iz tačke 4 stava 2 ovog člana će se primjenjivati do donošenja novih planskih dokumenata detaljne razrade za ista područja, a najdalje do donošenja Prostorno-urbanističkog plana Opštine Herceg Novi.

Član 2.

Član 2. i član 3. Odluke o produženju primjene planske dokumentacije (»Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi«, br. 08/14 od 24.03.2014) prestaju da važe.

Član 3.

Do donošenja Prostorno-urbanističkog plana Opštine Herceg Novi primijenjivaće se i razrađivati Prostorni plan Opštine Herceg Novi za period do 2020. godine u skladu sa Odlukom o donošenju Prostornog plana Opštine Herceg Novi za period do 2020. godine (»Službeni list CG - opštinski propisi« br. 7/09).

Član 4.

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od objavljivanja u »Službenom listu CG - Opštinski propisi«.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine Odluke, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

»Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1, tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom."

Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", broj 64/17.):

»Član 15.

Planski dokumenti su:

1) prostorni plan Crne Gore;

2) plan generalne regulacije Crne Gore.

Donošenje prostornog plana Crne Gore i plana generalne regulacije Crne Gore je obavezno.

Prostorni plan Crne Gore i plan generalne regulacije Crne Gore donosi Skupština Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština).

Član 18.

Prostorni plan Crne Gore donosi se za period od 20 godina.

Plan generalne regulacije Crne Gore donosi se za period od deset godina.

Član 40.

Odluka o donošenju planskog dokumenta sadrži, naročito: granice područja koje planski dokument zahvata; odredbe o sprovođenju planskog dokumenta; odredbe o prestanku važenja planskog dokumenta koji je bio na snazi do donošenja novog planskog dokumenta i dr.

Član 219.

Planski dokumenti donijeti do stupanja na snagu ovog zakona, za koje je vrijeme na koje su donijeti isteklo, mogu se, do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore, izrađivati i donositi po posebnom postupku propisanom članom 162.C Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list CG", br. 51/08, 34/11, 35/13 i 33/14).

Član 244.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o regularizaciji neformalnih objekata ("Službeni list CG", br. 56/16, 13/17 i 47/17) i Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list CG", br. 51/08, 34/11, 35/13 i 33/14), osim odredbi čl. 7, 16, 63, 64, 65, 67, 67a i 162c koje će se primjenjivati do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore."

Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 51/08., 34/11., 47/11., 35/13., 39/13. i 33/14.), kojima je bilo propisano:

"Član 49.

Odluka o donošenju planskog dokumenta sadrži, naročito: granice područja koje zahvata; vrijeme za koje se donosi, globalni sadržaj i odredbe od značaja za implementaciju planskog dokumenta; komunalno opremanje građevinskog zemljišta i dr.

Član 162.b stav 1.

Planski dokumenti donijeti do stupanja na snagu ovog zakona primjenjivaće se do donošenja planskih dokumenata u skladu sa odredbama i na osnovu ovlašćenja iz ovog zakona.

Član 162.c

Planski dokumenti donijeti do stupanja na snagu ovog zakona, za koje je vrijeme na koje su donijeti isteklo, mogu se izrađivati i donositi po posebnom postupku.

Posebni postupak iz stava 1. ovog člana može se primjenjivati pod uslovima: da je planski dokument, u pogledu namjene i koncepcije prostora, usklađen sa planskim dokumentom šire teritorijalne cjeline, da se ne mijenja namjena prostora ni osnovni urbanistički parametri i da se planski dokument usklađuje sa propisom kojim se bliže uređuje sadržaj i forma planskog dokumenta, kriterijumi namjene površina, elementi urbanističke regulacije i jedinstveni grafički simboli.

Izuzetno od stava 2. ovog člana, u posebnom postupku za planska dokumenta može se vršiti prenamjena stambenih i stambeno-poslovnih objekata u objekte turističke namjene i to u okviru postojećih gabarita.

U postupku izrade i donošenja planskih dokumenata iz stava 1. ovog člana ne primjenjuju se odredbe čl. 38. do 43. i člana 46. ovog zakona.

Izradu planskog dokumenta vrši nosilac pripremnih poslova, odnosno obrađivač koji je izradio planski dokument ili obrađivač koga odredi nosilac pripremnih poslova.

Prije utvrđivanja predloga planskog dokumenta, nosilac pripremnih poslova stavlja planski dokument na javnu raspravu koja traje pet dana od dana objavljivanja na sajtu nosioca pripremnih poslova.

Izvršni organ jedinice lokalne samouprave dostavlja predlog lokalnog planskog dokumenta na saglasnost Ministarstvu.

Ako je predlog lokalnog planskog dokumenta izrađen u skladu sa uslovima iz stava 2. ovog člana, Ministarstvo će dati saglasnost u roku od pet dana od dana prijema lokalnog planskog dokumenta.

Ako predlog lokalnog planskog dokumenta nije izrađen u skladu sa uslovima iz stava 2. ovog člana, Ministarstvo će u roku od pet dana od dana prijema vratiti planski dokument izvršnom organu lokalne samouprave na doradu.

Predlog lokalnog planskog dokumenta i saglasnost, odnosno akt o doradi iz st. 8. i 9. ovog člana objavljuju se na sajtu Ministarstva, u roku od tri dana od dana dostavljanja, odnosno izdavanja."

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo saglasnosti pravnih propisa (legaliteta) podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta, i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito

uređeno. U postupku ocjene saglasnosti takvog propisa s Ustavom i zakonom Ustavni sud ispituje da li je osporeni akt donio ovlašćeni organ, zatim da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara onim okvirima koje mu je odredio zakon. Detaljni urbanistički plan, urbanistički projekat i lokalna studija lokacije, po svojoj pravnoj prirodi su propisi za čije je donošenje i izmjenu, u zakonom predviđenom postupku, bila nadležna skupština jedinice lokalne samouprave, shodno odredbama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata.

6.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je Skupština opštine Herceg Novi osporenu Odluku donijela s pozivom na pravni osnov sadržan u odredbama člana 47. stav 3., člana 49. i člana 162.b stav 1. Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 51/08., 34/11., 47/11., 35/13., 39/13. i 33/14.), koje su, saglasno odredbi člana 244. Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", broj 64/17.), prestale da važe stupanjem na snagu tog zakona, tj. 14. oktobra 2017. godine. Odluka, kojom je produženo važenje planskih dokumenata navedenih u članu 1. Odluke, kao opšti pravni akt, je propis koji podliježe ustavnosudskoj ocjeni, kako u formalno-pravnom, tako i u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu.

6.2. Polazeći od navedenih odredaba Ustava i Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, Ustavni sud je utvrdio da je Skupština opštine Herceg-Novi Odlukom, u dijelu kojim je produžena primjena, odnosno važenje urbanističkih planova (označenih pod tačkom 2. obrazloženja ovog rješenja) prekoračila svoja ovlašćenja i povrijedila načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava.

6.2.1. Naime, Zakonom o o uređenju prostora i izgradnji objekata, koji je (*osim odredaba čl. 7., 16., 63., 64., 65., 67., 67.a i 162.c koje će se primjenjivati do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore*) prestao da važi, bio je detaljno uređen postupak donošenja planskih dokumenata, odnosno izmjena i dopuna planskih dokumenata, kao i sadržaj akata koje u tom postupku donosi jedinica lokalne samouprave. U tom smislu, odredbom člana 49. Zakona bilo je propisano da odluka o donošenju planskog dokumenta sadrži, naročito: granice područja koje zahvata; vrijeme za koje se donosi, globalni sadržaj i odredbe od značaja za implementaciju planskog dokumenta; komunalno opremanje građevinskog zemljišta i dr., a odredbom člana 162.c stav 1. da se planski dokumenti donijeti do stupanja na snagu ovog zakona, za koje je vrijeme na koje su donijeti isteklo, mogu se izrađivati i donositi po posebnom postupku.

6.2.1.1. Važećim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, pored ostalog, propisano je da odluka o donošenju planskog dokumenta sadrži, naročito: granice područja koje planski dokument zahvata; odredbe o sprovođenju planskog dokumenta; odredbe o prestanku važenja planskog dokumenta koji je bio na snazi do donošenja novog planskog dokumenta i dr. (član 40.). Pored toga, odredbom člana 219. tog zakona propisano je da se planski dokumenti donijeti do stupanja na snagu ovog zakona, za koje je vrijeme na koje su donijeti isteklo do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore, mogu izrađivati i donositi po posebnom postupku propisanom članom 162.c Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 51/08., 34/11., 35/13. i 33/14.).

6.2.2. Iz navedenih odredaba oba Zakona proizilazi da odluka o donošenju planskog dokumenta, kao jedan od elemenata koji određuju sadržaj planskog dokumenta, pored granice područja koje zahvata, globalnog sadržaja (...), mora da sadrži i vrijeme za koje se donosi planski dokument, odnosno odredbe o prestanku važenja planskog dokumenta koji je bio na snazi do donošenja novog planskog dokumenta. Takođe, Zakon koji je bio naveden kao pravni osnov za donošenje osporene Odluke, kao ni Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata, koji je na snazi, ne sadrži odredbe kojima se daje ovlašćenje jedinici lokalne samouprave za donošenje posebnog normativnog podzakonskog akta kojim se produžava vrijeme primjene, odnosno važenja ranije donesenih planova. Saglasno tome, vrijeme važenja svakog planskog akta, saglasno zakonu, trebalo je da bude uređeno odlukom o donošenju tog planskog akta, odnosno da sadrži odredbe o prestanku važenja planskog dokumenta koji je bio na snazi do donošenja novog planskog dokumenta i donosilac planskog akta, po ocjeni Ustavnog suda, nije ovlašćen da drugim aktom uređuje pitanje važenja tog plana²⁴⁵.

245 Ovakav stav Ustavni sud je sud je zauzeo u predmetima:
- U-II br. 22/14., na sjednici od 29. decembra 2016. godine, Ustavni sud je ukinuo odredbe člana 1. u dijelu koji glasi: Produžava se važenje odluka o planovima na području opštine Nikšić i to: (...), Odluke o Lokalnoj studiji lokacije Rastoci "Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi" broj 23/11.; Odluke o Lokalnoj studiji lokacije Vilusi "Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 23/11.; Odluke o Lokalnoj studiji lokacije Grebice "Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi" broj 23/11.; Odluke o Detaljnom urbanističkom planu Staro pazarište "Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 23/11.; Odluke o izmjenama i dopunama Urbanističkog projekta za prostor

6.2.2.1. Nasuprot tome, Skupština opštine Herceg Novi je odredbom člana 1. Odluke produžila primjenu, odnosno važenje navedenih planskih dokumenata, bez sprovođenja posebnog postupka propisanog odredbama člana 162.C Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 51/08., 34/11., 35/13. i 33/14.), koje će se, saglasno odredbama čl. 219. i 244. važećeg Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, primjenjivati do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore, čime je, u suštini, izmijenila planske dokumente u dijelu koji se odnosi na vrijeme njihovog važenja.

6.2.2.2. S obzirom na to da je odredbom člana 219. Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata uređeno pitanje produženja važenja planskih dokumenata donijetih do dana njegovog stupanja na snagu zakona i da ni jednom odredbom tog zakona donosiocu akta nijesu data normativna ovlašćenja koja podrazumijevaju donošenje posebnog podzakonskog akta o produženju vremena važenja planskog dokumenta, pa ni za planska dokumenta iz osporene Odluke, Ustavni sud je utvrdio da je Skupština opštine Herceg Novi, osporenim Odlukom, na način suprotan zakonu, uredila pravne odnose za koje nije ovlašćena i koji su već uređeni zakonom. Na taj način donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio načelo legaliteta (član 145. Ustava), kako u pogledu formalne (da pravni akt manje pravne snage mora biti saglasan sa pravnim aktima više pravne snage), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Kako se podzakonski propis mora kretati u granicama koje mu sadržinski odredi viši pravni akt i kako taj akt ne može sadržati odredbe kojima se uređuju prava i obaveze za građane i pravna lica, za koje u zakonu nema osnova, Ustavni sud je utvrdio da Odluka nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o produženju primjene planske dokumentacije, i o objavljivanju ove Odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152., stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 50/17 od 29. maja 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 40/18.

između ulica Nika Miljanića, Njegoševe, II Dalmatinske i Baja Pivljanina ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 22/13.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana Rastoci 3 ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 22/13.) i Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana Bistrica ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 1/14.) i člana 2. Odluke o produženju važenja planova na području Opštine Nikšić ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 11/14.) koju je donijela Skupština Opštine Nikšić.

Odluka Ustavnog suda je objavljena u "Službenom listu Crne Gore" broj 31/17., od 31. marta 2017. godine i

- U-II br. 24/14., na sjednici od 25. jula 2017. godine, Ustavni sud je ukinuo odredbe člana 1. u dijelu koji glasi: "Produžava se važnost Odluka o donošenju planske dokumentacije na području Glavnog grada-Podgorice i to: Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana "Zlatica b" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 37/11.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana "Zagorič 2" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 37/11.); Odluke o Detaljnom urbanističkom planu "Golubovci - dio zone 1.4" ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 37/11.); Odluke o lokalnoj studiji lokacije "Pijaca" - kat. parcela 2315/4 u Tuzima ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 37/11.); Odluke o Detaljnom urbanističkom planu Konik - Stari Aerodrom- faza III" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 6/12.); Odluke o Urbanističkom projektu "Nova Varoš - Blok D" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 6/12.); Odluke o Urbanističkom projektu "Nova Varoš - Blok P" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 6/12.); Odluke o Urbanističkom projektu "Nova Varoš - Blok S" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 6/12.); Odluke o Urbanističkom projektu "Nova Varoš - Blok C" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 6/12.); Odluke o Urbanističkom projektu "Nova Varoš - Blok N" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 6/12.); Odluke o Urbanističkom projektu "Nova Varoš - Blok O" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 6/12.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana "Momišići A - dio zone 1" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 13/12.); Odluke o Detaljnom urbanističkom planu "Golubovci - Centar" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 23/12.); Odluke o Detaljnom urbanističkom planu "Konik - Vrela Ribnička II" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 6/12.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana "Radoje Dakić" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 23/12.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana "Donja Gorica" - koridori cetinskog puta i južne obilaznice u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 20/12.); Odluke o lokalnoj studiji Lokacije "Mihinja" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 35/12.); Odluke o lokalnoj studiji lokacije "Vršak" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 23/12.); Odluke o izmjenama i dopunama Urbanističkog projekta "Stara Varoš" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 23/12.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana "Novi grad 1 i 2" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 35/12.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana "Pobrežje zona F" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 35/12.); Odluke o izmjenama i dopunama Urbanističkog projekta KO "Donji Milješ" ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 35/12.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana "Rekreativno-kulturna zona na obali rijeke Morače - južni dio" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 35/12.); Odluka o Urbanističkom projektu "Drač - Nova Varoš - dio" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 30/13.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana "Konik - Stari Aerodrom" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 15/13.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana "Zagorič 1 - dio zone A" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 24/13.); Odluka o Lokalnoj studiji lokacije Tuzi - dio planske zone 19" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 24/13.) i Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana "Naselje 1. maj - dio" u Podgorici ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 30/13.)" i člana 2. Odluke o produženju važenja odluka o planovima na području Glavnog grada-Podgorice, ("Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi", broj 4/14.), koju je donijela Skupština Glavnog grada-Podgorice.

Odluka Ustavnog suda je objavljena u "Službenom listu Crne Gore", broj 68/17., od 20. oktobra 2017. godine.

Odluka o porezu na nepokretnosti

Podzakonski propis se mora kretati u granicama koje mu sadržinski odredi viši pravni akt i ne može sadržavati odredbe kojima se uređuju prava i obaveze za građane i pravna lica, a za koje u zakonu nema osnova. Uvođenjem novih poreskih osnova – predmeta oporezivanja – na način suprotan Zakonu o porezu na nepokretnosti, odlukom Skupštine Opštine je povrijeđeno ustavno načelo legaliteta (člana 145 Ustava).

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba člana 4. stav 1. tačka 1. alineja 8. Odluke o porezu na nepokretnosti ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 2/16., 25/16. i 53/16.), koju je donijela Skupština opštine Budva.

II Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore" i na način na koji je objavljena Odluka.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 54/16, od 27. marta 2018. godine, po inicijativi Vesne Renner, iz Bara, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 4. stav 1. tačka 1. alineja 8. Odluke, označene u izreci.

2. Skupštine opštine Budva u ostavljenom roku nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim odredbom Odluke propisano je:

»Član 4. stav 1. tačka 1. alineja 8.

Stopa poreza na nepokretnosti na vrijednost nepokretnosti utvrđenu u skladu sa članom 3. ove odluke, iznosi:

1. Za građevinske objekte i posebne djelove stambene zgrade:

- za nezavršene građevinske objekte i posebne djelove stambenih zgrada (investicije u toku, nedovršena proizvodnja ili objekat u izgradnji), nakon isteka roka od tri godine od godine u kojoj je izdata građevinska dozvola, poreska stopa iznosi 1%."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 4. stav 1. tačka 1. alineja 8. Odluke, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

»Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 115. stav 2.

Opština donosi statut i opšte akte.

Član 142.

Država se finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda

Svako je dužan da plaća poreze i druge dažbine.

Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.“

Zakona o porezu na nepokretnosti (»Službeni list Republike Crne Gore«, broj 65/01. i »Službeni list Crne Gore«, br. 75/10., 9/15. i 44/17.):

»Član 1. tačka 2.

(2) Porez na nepokretnosti uvodi jedinica lokalne samouprave svojim propisom.

Član 3. stav 2. al. 2. i 3.

(2) Nepokretnostima iz stava 1. ovog člana smatraju se:

- građevinski objekti (poslovni, stambeni, stambeno-poslovni i drugi objekti);
- posebni djelovi stambene zgrade (stanovi, poslovne prostorije, podrumi, garaže, odnosno garažna mjesta i dr.).

Član 4. stav 1.

(1) Obveznik poreza na nepokretnosti je svako lice (pravno i fizičko) koje je vlasnik nepokretnosti na dan 1. januara godine za koju se porez utvrđuje.

Član 5. stav 1.

(1) Osnovica poreza na nepokretnosti je tržišna vrijednost nepokretnosti.

Član 6. st. 1. i 2.

(1) Osnovni kriterijumi za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti su:

- 1) namjena nepokretnosti,
- 2) veličina nepokretnosti,
- 3) mjesto gdje se nepokretnost nalazi,
- 4) kvalitet nepokretnosti i
- 5) drugi elementi koji mogu imati uticaja na tržišnu vrijednost nepokretnosti.

(2) Bliže kriterijume i metodologiju za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti propisuje Vlada Crne Gore, na predlog organa državne uprave nadležnog za poslove finansija.

Član 7. st. 1. i 2.

(1) Obaveza po osnovu poreza za nepokretnosti nastaje 1. januara godine za koju se porez utvrđuje.

(2) Tržišnu vrijednost nepokretnosti iz stava 1. ovog člana određuje organ lokalne uprave nadležan za poslove utvrđivanja, naplate i kontrole lokalnih javnih prihoda.

Član 9.

(1) Stopa poreza na nepokretnosti je proporcionalna i može iznositi od 0,25% do 1,00% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

Član 16. stav 1.

(1) Jedinica lokalne samouprave dužna je da:

- 1) određuje tržišnu vrijednost nepokretnosti;
- 2) određuje stope poreza na nepokretnosti;
- 3) vrši poslove utvrđivanja, kontrole i naplate poreza na nepokretnosti;
- 4) vodi registar oporezivih nepokretnosti;
- 5) redovno usaglašava stanje svog registra nepokretnosti sa registrom nepokretnosti koji vodi organ državne uprave nadležan za nekretnine;

6) Ministarstvu dostavlja podatke koji se odnose na utvrđivanje i naplatu poreza na nepokretnosti, po potrebi, a najmanje jedanput godišnje.“

Zakona o lokalnoj samoupravi (»Službeni list Crne Gore«, broj 2/18.):

»Član 28. tač. 2. i 3.

U okviru sopstvenih nadležnosti, opština:

- 2) uređuje, uvodi i utvrđuje sopstvene prihode u skladu sa zakonom;
- 3) vrši poslove naplate i kontrole sopstvenih prihoda.

Član 38. tač. 2. i 8.

Skupština:

- 2) donosi propise i druge opšte akte;
- 8) uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode.«

Zakona o finansiranju lokalne samouprave (»Službeni list Republike Crne Gore«, broj 42/03. i »Službeni list Crne Gore«, br. 5/08., 74/10., 1/15., 78/15., 3/16., 30/17. i 92/17):

»Član 4. stav 1. tačka 1.

Opština stiče sredstva iz:

1) sopstvenih prihoda.

Član 5. stav 1. tačka 1.

Sopstveni prihodi opštine su:

1) porez na nepokretnosti, u skladu sa posebnim zakonom.«

6. Iz navedenih odredaba člana 142. Ustava proizilazi da je obaveza plaćanja poreza konstituisana kao ustavna obaveza, da je opšteg karaktera i da se porezi i druge dažbine mogu uvoditi samo zakonom, što znači da je svako dužan da plaća poreze i druge dažbine. Polazeći od toga, zakonodavac je donio Zakon o porezu na nepokretnosti kojim su uređeni osnovni elementi poreza na nepokretnosti i određeno da taj porez uvodi jedinica lokalne samouprave svojim propisom. Zakonom je utvrđen princip da je obveznik poreza na nepokretnosti vlasnik nepokretnosti na dan 1. januara godine za koju se porez utvrđuje (...) i da je osnovica poreza na nepokretnosti tržišna vrijednost nepokretnosti. Odredbom člana 3. stav 2. al. 2. i 3. Zakona o porezu na nepokretnosti propisano je na koje se nepokretnosti plaća porez (građevinski objekti: poslovni, stambeni, stambeno-poslovni i dr. i posebni djelovi stambene zgrade: stanovi, poslovne prostorije, podrumi, garaže, odnosno garažna mjesta i dr.), dok su odredbama člana 6. stav 1. Zakona propisani osnovni kriterijumi za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti (namjena nepokretnosti, veličina nepokretnosti, mjesto gdje se nepokretnost nalazi, kvalitet nepokretnosti i drugi elementi koji mogu imati uticaja na tržišnu vrijednost nepokretnosti), a stavom 2. istog člana Vladi Crne Gore je dato ovlaštenje da, na predlog Ministarstva finansija, propiše bliže kriterijume i metodologiju za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti. Odredbama člana 7. st. 1. i 2. Zakona propisano je da obaveza po osnovu poreza na nepokretnosti nastaje 1. januara godine za koju se porez utvrđuje, a da tržišnu vrijednost nepokretnosti iz stava 1. ovog člana određuje nadležni poreski organ jedinice lokalne samouprave.

6.1. Odredbom člana 28. tačka 2. Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da je Skupština opštine u okviru sopstvenih nadležnosti ovlaštena da svojim aktom uvede porez na nepokretnosti, kao sopstveni izvor prihoda a odredbom člana 5. stav 1. tačka 1. Zakona o finansiranju lokalne samouprave da je porez na nepokretnosti sopstveni prihod opštine, na način utvrđen Zakonom o porezu na nepokretnosti, koji je *lex specialis* za ovu vrstu poreza. Saglasno tim ovlaštenjima, Skupština opštine Budva donijela je Odluku kojom je uvela porez na nepokretnosti koje se nalaze na teritoriji opštine Budva, utvrdila stope poreza, korektivne koeficijente za utvrđivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti, kao i vršenje poslova utvrđivanja, naplate i kontrole poreza. Odredbama člana 4. Odluke Skupština opštine Budva je, pored ostalog, propisala poreske stope prema vrsti nepokretnosti (...), koji objekti se smatraju objektima za stanovanje, a koji sekundarnim stambenim objektom i dr. Osporenim odredbom člana 4. stav 1. tački 1. alineja 8. Odluke Skupština opštine Budva je utvrdila poresku stopu od 1% »za nezavršene građevinske objekte i posebne djelove stambenih zgrada (investicije u toku, nedovršena proizvodnja ili objekat u izgradnji), nakon isteka roka od tri godine od godine u kojoj je izdata građevinska dozvola«, čime je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračila ovlaštenja iz zakona i na način suprotan zakonu uredila pitanja koja su već uređena odredbama člana 3. stav 2. al. 2. i 3. i člana 7. stav 2. Zakona o porezu na nepokretnosti. Ovakvim propisivanjem Skupština opštine Budva je, po nalaženju Ustavnog suda, u suštini, pitanja koja su predmet uređivanja Zakona o porezu na nepokretnosti, uredila na drugačiji način i uvela novi osnov - predmet oporezivanja (*nezavršene građevinske objekte i posebne djelove stambenih zgrada: investicije u toku, nedovršena proizvodnja ili objekat u izgradnji, nakon isteka roka od tri godine od godine u kojoj je izdata građevinska dozvola*).

6.1.1. Naime, Zakonom o porezu na nepokretnosti uređeni su svi bitni elementi poreza na nepokretnost (predmet oporezivanja, poreski obveznik, poreska osnovica, kriterijumi za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti, nastanak poreske obaveze, poreske stope, poreska oslobođenja, poreske olakšice i dr.), kao i granice ovlaštenja jedinice lokalne samouprave pri uvođenju ove vrste poreza. U tom smislu, odredbama člana 16. stav 1. tačka 1. Zakona propisana je obaveza jedinice lokalne samouprave da određuje tržišnu vrijednost nepokretnosti; određuje stope poreza na nepokretnosti; vrši poslove utvrđivanja, kontrole i naplate poreza na nepokretnosti; vodi registar oporezivih nepokretnosti; redovno usaglašava stanje svog registra nepokretnosti sa registrom nepokretnosti koji vodi organ državne uprave nadležan za nekretnine i da Ministarstvu dostavlja podatke koji se odnose na utvrđivanje i naplatu poreza na nepokretnosti, po potrebi, a najmanje jedanput godišnje. Odredbom člana 3. stav 2. Zakona propisane su nepokretnosti na koje se plaća porez: zemljište (građevinsko, šumsko, poljoprivredno i ostalo), građevinski objekti (poslovni, stambeni, stambeno-poslovni i drugi objekti) i posebni djelovi stambene zgrade (stanovi, poslovne prostorije, podrumi, garaže, odnosno garažna mjesta i dr.). Prema odredbama člana 7. st. 1. i 2. i člana 9. Zakona, obaveza po osnovu poreza na nepokretnosti nastaje 1. januara godine za koju se porez utvrđuje, a

tržišnu vrijednost nepokretnosti određuje poreski organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove utvrđivanja, naplate i kontrole lokalnih javnih prihoda, dok je stopa poreza proporcionalna i može iznositi od 0,25% do 1,00% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

6.1.1.1. Iz navedenih odredaba Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da su Zakonom neposredno određeni osnovni elementi poreza na nepokretnosti, osnovni kriterijumi za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti, odnosno bliži kriterijumi i metodologija (koje propisuje Vlada Crne Gore) za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti, nastanak poreske obaveze, organ nadležan za utvrđivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti, kao i poreska osnovica i visina stope poreza na nepokretnostima. Nasuprot tome, Skupština opštine Budva je osporenim odredbom člana 4. stav 1. tačka 1. alineja 8. Odluke uvela nove poreske osnove - predmet oporezivanja – *nezavršene građevinske objekte i posebne djelove stambenih zgrada (investicije u toku, nedovršena proizvodnja ili objekat u izgradnji), nakon isteka roka od tri godine od godine u kojoj je izdata građevinska dozvola*, što je, po ocjeni Ustavnog suda, u suprotnosti s odredbama člana 3. stav 2. Zakona o porezu na nepokretnosti.

6.1.1.2. S obzirom na to da se podzakonski propis mora kretati u granicama koje mu sadržinski odredi viši pravni akt i da ne može sadržavati odredbe kojima se uređuju prava i obaveze za građane i pravna lica, za koje u zakonu nema osnova, Ustavni sud je utvrdio da je Skupština opštine Budva, propisivanjem osporenim odredbom člana 4. stav 1. tačka 1. alineja 8. Odluke poreske stope od 1% »*za nezavršene građevinske objekte i posebne djelove stambenih zgrada (investicije u toku, nedovršena proizvodnja ili objekat u izgradnji), nakon isteka roka od tri godine od godine u kojoj je izdata građevinska dozvola*«, prekoračila ovlašćenja iz zakona, jer je, bez pravnog osnova sadržanog u zakonu, uredila pravne odnose za koje nije ovlašćena, koji su zakonska materija i u nadležnosti zakonodavca i drugih organa određenih zakonom. Uređujući pravne odnose koji se odnose na obaveze poreskih obveznika, koji su zakonska materija i u nadležnosti zakonodavca, donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, povrijedio ustavno načelo saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (da pravni akt manje pravne snage mora biti saglasan sa pravnim aktima više pravne snage), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Ustavni sud je, stoga, ukinuo osporenu odredbu člana 4. stav 1. tačka 1. alineja 8. Odluke.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredbe člana 4. stav 1. tačka 1. alineja 8. Odluke o porezu na nepokretnosti i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore

Odluka U-II br. 54/16 od 26. juna 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 62/18.

Pravilnik o načinu evidentiranja prisustva na radu službenika i namještenika i pravila o kućnom redu u Opštini Ulcinj

Osporenim Pravilnikom uređena su pitanja povrede radnih obaveza i disciplinske mjere, odnosno disciplinska odgovornost zaposlenih i druga pitanja od značaja za radnu disciplinu, a koja su već uređena i koja se mogu urediti samo zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu, a ne aktom predsjednika opštine, čime je povrijeđeno načelo legaliteta (član 145 Ustava).

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE Pravilnik o načinu evidentiranja prisustva na radu službenika i namještenika i pravila o kućnom redu u opštini Ulcinj (»Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi«, broj 8/17.), koji je donio predsjednik Opštine Ulcinj prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore" i na način na koji je objavljen Pravilnik.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 47/17, od 23. aprila 2018. godine, po inicijativi Sindikalne organizacije organa uprave Opštine Ulcinj, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika, označenog u izreci.

2. Predsjednik opštine Ulcinj nije dostavio odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim Pravilnikom propisano je:

Član 1.

Ovim pravilnikom propisuje se bliži način evidentiranja prisustva zaposlenih u Opštini Ulcinj na radnom mjestu, način ulaska i izlaska iz poslovnih prostorija opštine, pravila ponašanja zaposlenih u organima lokalne uprave, obaveze zaposlenih u održavanju reda u radnim prostorijama, čuvanje imovine i druga pitanja od značaja za održavanje kućnog reda u Opštini Ulcinj.

Član 2.

Odredbe ovog pravilnika odnose se na lokalne službenike i namještenike Opštine Ulcinj.

Pojedine odredbe primjenjuju se i na stranke koje dolaze ili obavljaju poslove u prostorijama Opštine Ulcinj.

Član 3.

Izrazi koji se u ovom pravilniku koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumjevaju iste izraze u ženskom rodu.

Član 4.

Zaposleni svoje poslove obavlja u skladu sa zakonom i drugim propisima i opštim aktima, kao i profesionalnim i etičkim standardima.

Od zaposlenog se očekuje da svojim ponašanjem u profesionalnom djelovanju ne naruši ugled opštine.

RAD PORTIRNICE

Član 5.

Na portirnici se vodi evidencija o:

1) ulasku i izlasku zaposlenih na početku, tokom i na kraju radnog vremena (elektronskim putem očitavanjem kartica zaposlenih),

2) ulasku i izlasku stranaka.

Član 6.

Svaki zaposleni u organima lokalne uprave i službi Opštine Ulcinj, dužan je da koristi karticu za evidentiranje prisutnosti na poslu pri svakom ulasku i izlasku iz poslovne zgrade.

Zaposleni su dužni da kartice za evidentiranje koriste na adekvatan način.

Portir će evidentirati svakog zaposlenog koji odbija evidentiranje iz st. 1. ovog člana, i dnevno će spisak tih zaposlenih dostaviti starješinama organa gdje su ti zaposleni raspoređeni i Kabinetu predsjednika opštine.

Zabranjeno je koristiti karticu dugog službenika odnosno namještenika.

Član 7.

Karticu zaposlenom izdaje Centar za informacijski sistem, po spisku zaposlenih kojeg će pribaviti od Sekretarijata za upravu i društvene djelatnosti. Kartica se izdaje i zaposlenima na određeno vrijeme.

Kartica se smatra imovinom Opštine Ulcinj.

Zaposleni će snositi troškove ponovnog izdavanja kartice u slučaju njenog gubitka.

Zaposleni je na dan prestanka radnog odnosa dužan vratiti karticu organu koji mu je izdao, o čemu se vodi evidencija.

Član 8.

Zadužuje se Centar za informacijski sistem da vodi adekvatnu evidenciju o svim izdatim i neizdatim karticama, izgubljenim ili oštećenim, kao i dobavljanju novih u slučaju potrebe.

Član 9.

Zadužuje se Centar za informacijski sistem najkasnije do 5-og u mjesecu za prethodni mjesec dostaviti svakoj starješini organa lokalne uprave, Mjesečni izvještaj o evidentiranju prisutnosti na poslu za njihove radnike.

Zajednički Izvještaj iz stava 1. ovog člana, za svaki organ lokalne uprave, Centar za informacijski sistem se obavezuje dostaviti Kabinetu Predsjednika.

Član 10.

Zabranjeno je zadržavanje na portirnici ostalim licima u toku i nakon radnog vremena.

Na portirnici se nalazi adresar zaposlenih Opštine sa podacima o radnom mjestu i zvanju, lokalnom telefonu i broju kancelarije zaposlenog kod kojeg stranka traži prijem.

Član 11.

Portir je dužan opomenuti i zabraniti ulazak u zgradu nepristojno odjevenim licima (zaposlenima i građanima).

Član 12.

U zgradu se ne smiju unositi opasni predmeti, odnosno materijali.

IZLAZAK U TOKU RADNOG VREMENA

Član 13.

Kada zaposleni izlazi iz poslovne zgrade u toku radnog vremena, dužan je javiti se starješini.

Zaposleni (osim starješina organa lokalne uprave) će u portirnici dostaviti propusnicu od starješine organa za svako napuštanje zgrade u toku radnog vremena zbog privatnih i službenih obaveza.

Izuzetno, zaposleni čija priroda posla zahtijeva duži boravak van zgrade opštine (Komunalna policija, lokalni poreski inspektori, geometri, pravni zastupnici, kuriri), kao i zaposleni koji su angažovani na održavanju zgrade i njene okoline, će propusnicu dostaviti samo za odsustvo zbog privatnih obaveza.

Član 14.

Zabranjeno je svađom, vikom, lupom ili sličnim postupcima remetiti mir u zgradi.

Zabranjeno je zadržavanje i okupljanje službenika i namještenika u hodnicima i drugim komunikacionim prolazima bez izričitog razloga.

INVENTAR I SREDSTVA RADA

Član 15.

Sa inventarom i sredstvima za rad koja su im data na korišćenje, zaposleni su dužni da postupaju sa pažnjom dobrog domaćina.

Iz zgrade se bez odobrenja ne smije iznositi inventar ili materijal koji pripada Opštini.

Član 16.

Zabranjena je upotreba računara i druge opreme Opštine za lične potrebe. Računari se ne smiju koristiti za igranje igrice, korišćenja raznih društvenih mreža (facebook, twitter, skype i slično) i ostalih nepodobnih sadržaja.

Član 17.

Zaposleni su dužni da racionalno koriste potrošeni materijal za redovno obavljanje poslova, kao i da štede električnu energiju, vodu, telefon i dr.

Telefon se upotrebljava po pravilu samo za službene potrebe u cilju efikasnijeg i bržeg obavljanja poslova.

PRAVILA PO ISTEKU RADNOG VREMENA

Član 18.

Po isteku radnog vremena zaposleni su dužni povjerljive spise, predmete i materijale spremiti na sigurno mjesto, zatvoriti prozore, isključiti uređaje koji troše električnu energiju i zaključati svoju kancelariju.

ZAVRŠNE ODREDBE

Član 19.

Zaposleni su dužni da se pridržavaju odredbi ovog pravilnika. Nepoštovanje istih, predstavlja povredu službene dužnosti iz radnog odnosa u skladu sa zakonom.

Član 20.

Zaposleni koji se ne bude pridržavao ovog pravilnika, snosi disciplinsku i materijalnu odgovornost.

Član 21.

Stranka koja ne bude poštovala odredbe ovog pravilnika, biće udaljena iz službenih prostorija.

Član 22.

Ovaj Pravilnik stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore - Opštinski propisi"

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenog Pravilnika utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njegovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

"Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

"Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 22.

Jemči se pravo na lokalnu samoupravu.

Član 113.

U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Član 114. stav 1.

Osnovni oblik lokalne samouprave je opština.

Član 115.

Opština ima svojstvo pravnog lica.

Opština donosi statut i opšte akte.

Organi opštine su skupština i predsjednik.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje :

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom. "

Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", broj 2/18.):

„Član 38. tač. 2., 28. i 29.

Skupština:

2) donosi propise i druge opšte akte,

28) donosi odluku o zaradama lokalnih funkcionera i lica koja imenuje Skupština;

29) donosi odluku o zaradama lokalnih službenika i namještenika.

Član 55. stav 1.

Predsjednik opštine je izvršni organ opštine.

Član 58. stav 1. tač. 2. i 3.

Predsjednik opštine:

2) predlaže propise i druge akte koje donosi skupština;

3) stara se i odgovoran je za izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, strateškog plana razvoja opštine i drugih razvojnih planova i programa, kao i za sprovođenje strateških dokumenata od državnog značaja.

Član 59.

Predsjednik opštine privremeno donosi akte iz nadležnosti skupštine ako skupština nije u mogućnosti da se sastane ili je iz drugih razloga onemogućen njen rad, a njihovim nedonošenjem bi se onemogućilo ostvarivanje prava i obaveza građana i ugrozila imovina veće vrijednosti.

Predsjednik je dužan da akt iz stava 1. ovog člana podnese na potvrdu skupštini na prvoj narednoj sjednici.

Ako skupština ne potvrdi akt iz stava 1. ovog člana ili ga predsjednik ne podnese na potvrdu, taj akt prestaje da važi posljednjeg dana održavanja sjednice.

Član 134. stav 1.

Lokalni službenik, odnosno namještenik disciplinski je odgovoran za lakše i teže povrede službene dužnosti utvrđene propisom o državnim službenicima i namještenicima.

Član 139. stav 3.

Na pitanja materijalne odgovornosti lokalnog službenika, odnosno namještenika postupka utvrđivanja odgovornosti, naknade štete kod suda, pisanog sporazuma i paušalne naknade štete, oslobađanja od naknade štete, štete pričinjene trećem licu, odgovornosti opštine, shodno se primjenjuju propisi o državnim službenicima i namještenicima."

Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list Crne Gore", br. 39/11., 50/11. i 66/12., 34/14. i 53/14.):

"Član 17.

Na prava, obaveze i odgovornosti državnog službenika, odnosno namještenika koja nijesu uređena ovim ili posebnim zakonom primjenjuju se opšti propisi o radu.

Član 81. st. 1. i 2.

Državni službenik, odnosno namještenik disciplinski je odgovoran za povrede službene dužnosti iz radnog odnosa, koje mogu biti lakše ili teže.

Pitanja disciplinske odgovornosti i disciplinskog postupka za pojedine državne službenike, odnosno namještenike mogu se zakonom urediti na drukčiji način.

Član 82. tač. 1., 2. i 9.

Lakše povrede službene dužnosti su:

- 1) nepoštovanje radnog vremena;
- 2) neuredno čuvanje službenih spisa ili podataka;
- 9) druge povrede utvrđene zakonom kao lakše povrede službene dužnosti.

Član 83. tač. 1., 3., 12. i 19.

Teže povrede službene dužnosti su:

- 1) neizvršavanje ili nesavjesno, neblagovremeno ili nemarno vršenje službenih obaveza;
- 3) nepravilno korišćenje i raspolaganje povjerenim sredstvima;
- 12) ponavljanje lakših povreda službene dužnosti;
- 19) druge povrede utvrđene zakonom kao teže povrede službene dužnosti."

Zakona o radu ("Službeni list Crne Gore", br. 49/08., 59/11., 66/12., 31/14. i 53/14.):

"Član 2. stav 2.

Ovoj zakon primjenjuje se i na zaposlene u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave i javnim službama, ako zakonom nije drukčije određeno.

Član 13. tač. 2., 3. i 7.

Zaposleni je dužan da:

- 2) poštuje organizaciju rada i poslovanje kod poslodavca, kao i uslove i pravila poslodavca u vezi sa ispunjavanjem ugovorenih i drugih obaveza iz radnog odnosa;
- 3) vodi računa i savjesno se odnosi prema sredstvima rada i materijalnim sredstvima poslodavca;
- 7) postupa u skladu sa drugim obavezama utvrđenim zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu.

Član 124. st. 1. 2., 4., i 5.

Zaposleni je dužan da se na radu pridržava obaveza propisanih zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu.

Zaposleni koji svojom krivicom ne ispunjava radne obaveze ili se ne pridržava odluke koje je donio poslodavac odgovara za učinjenu povredu radne obaveze, u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu.

Zaposleni odgovara za povredu radne obaveze koja je u vrijeme izvršenja bila utvrđena kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu.

Pokretanje i vođenje postupka za povredu radnih obaveza i druga pitanja od značaja za zaštitu radne discipline bliže se uređuju kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu."

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano s ustavnim načelima, kojima je utvrđeno da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo saglasnosti pravnih propisa (legaliteta) podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito uređeno.

7. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative, u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu ustavno načelo jedinstva pravnog poretka utvrđenog odredbama člana 145. Ustava, s obzirom na to da se na prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u jedinici lokalne samouprave, primjenjuje više zakona.

7.1. Zakonom o lokalnoj samoupravi, kao *sistemskim* u oblasti lokalne samouprave, pored ostalog, utvrđena su i normativna ovlašćenja organa lokalne samouprave, na način da je skupština, kao predstavnički organ, ovlašćena da donosi propise i druge opšte akte, a da predsjednik opštine, kao izvršni organ lokalne samouprave, predlaže propise i druge akte koje donosi skupština, odgovoran je za izvršavanje odluka i drugih akata koje donosi skupština i donosi akte za njihovo izvršavanje (član 38. tač. 2., 28. i 29. član 55. stav 1. i član 58. stav 1. tač. 2. i 17.). Prema odredbi člana 134. stav 1. Zakona lokalni službenik, odnosno namještenik je disciplinski odgovoran za lakše i teže povrede službene dužnosti utvrđene propisom o državnim službenicima i namještenicima. Prema odredbi člana 139. stav 3. Zakona, na pitanja materijalne odgovornosti lokalnog službenika, odnosno namještenika, postupka utvrđivanja odgovornosti, naknade štete kod suda, pisanog sporazuma i paušalne naknade štete, oslobađanja od naknade štete, štete pričinjene trećem licu, odgovornosti opštine, shodno se primjenjuju propisi o državnim službenicima i namještenicima.

7.1.1. Zakonom o radu, kao *sistemskim* u oblasti radnih odnosa, uređena su prava i obaveze zaposlenih po osnovu rada, način i postupak njihovog ostvarivanja, odgovornost zaposlenih za povrede radnih obaveza, disciplinske mjere i određeni organi za izricanje tih mjera i propisano da se taj zakon, pored ostalog, primjenjuje i na zaposlene u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave i javnim službama, ako zakonom nije drukčije određeno (član 2. stav 2.). Prema odredbi člana 124. stav 2. Zakona, zaposleni koji svojom krivicom ne ispunjava radne obaveze ili se ne pridržava odluka koje je donio poslodavac odgovara za učinjenu povredu radne obaveze, u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu.

7.1.2. Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, koji je *lex specialis*, u oblasti prava, obaveza i odgovornosti zaposlenih u državnom organu, uređena su pitanja koja se odnose na status državnih službenika i namještenika (...), pitanja disciplinske i materijalne odgovornosti državnih službenika i namještenika i, u tom smislu, propisane povrede službene dužnosti i disciplinske mjere za te povrede, kao i određeni organi za izricanje tih mjera (čl. 81. do 102.). Prema odredbi člana 17. Zakona, na prava, obaveze i odgovornosti državnog službenika, odnosno namještenika koja nijesu uređena ovim ili posebnim zakonom primjenjuju se opšti propisi o radu.

7.2. Iz navedenih odredaba zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da su povrede radnih obaveza i disciplinske mjere, odnosno disciplinska odgovornost zaposlenih i druga pitanja od značaja za radnu disciplinu, uređene zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu, iz čega proizilazi da su ova pitanja u cjelini uređena tim propisima, odnosno da ne proizilazi mogućnost njihovog uređivanja aktom predsjednika opštine.

7.2.1. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa tim zakonom, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa Ustavni sud ispituje da li je donesen od strane ovlašćenog lica, da li je imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

7.2.1.1. U tom smislu, odredbama člana 38. tačka 2., člana 55. stav 1. i člana 58. stav 1. tač. 2. i 17. Zakona o lokalnoj samoupravi utvrđena su normativna ovlašćenja organa lokalne samouprave, na način da je skupština, kao predstavnički organ, ovlašćena da donosi propise i druge opšte akte, donosi odluku o zaradama lokalnih funkcionera i lica koja imenuje Skupština i odluku o zaradama lokalnih službenika i namještenika, a da predsjednik opštine, kao izvršni organ lokalne samouprave predlaže propise i druge akte koje donosi skupština, odgovoran je za izvršavanje odluka i drugih akata koje donosi skupština i donosi akte za njihovo izvršavanje. Iz navedenih odredaba Zakona o lokalnoj samoupravi proizilazi da je normativna funkcija predsjednika opštine sadržinski određena tim zakonom i ne predviđa donošenje akata iz nadležnosti skupštine, izuzev u slučajevima privremenog donošenja akata iz člana 59. stav 1. tog zakona (ako skupština nije u mogućnosti da se sastane ili je iz drugih razloga onemogućen njen rad, a njihovim nedonošenjem bi se onemogućilo ostvarivanje prava i obaveza građana i ugrozila imovina veće vrijednosti).

7.2.1.2. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je predsjednik Opštine Ulcinj osporeni Pravilnik, pored ostalog, donio s pozivom na pravni osnov iz odredaba člana 57. tač. 1. i 9. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 42/03., 28/04., 75/05., 13/06. i "Službeni list Crne Gore", br. 88/09., 3/10., 38/12. i 3/16.), koje su prestale da važe stupanjem na snagu novog Zakona o lokalnoj samoupravi, tj. 18. januara 2018. godine i da te odredbe Zakona, kojima je bilo propisano: "*da predsjednik opštine predstavlja i zastupa opštinu i da usmjerava i usklađuje rad organa lokalne uprave, javnih službi i agencija čiji je osnivač, radi efikasnijeg ostvarivanja njihovih funkcija i kvalitetnijeg pružanja javnih usluga, o čemu donosi odgovarajuće akte*", po ocjeni Ustavnog suda u materijalnom (sadržinskom) smislu nijesu sadržale ovlašćenje za donošenje osporenog Pravilnika.

7.2.1.3. Nasuprot tome, predsjednik opštine Ulcinj je osporenim Pravilnikom, bez ovlašćenja sadržanog u zakonu uredio odgovornost zaposlenih za povredu radne discipline, pravila ponašanja, lakše i teže disciplinske prekršaje (...). Polazeći od toga da se organi lokalne samouprave moraju kretati u granicama koje im određuje Ustav i zakon, Ustavni sud je utvrdio, da je predsjednik opštine Ulcinj, donošenjem osporenog Pravilnika,

prekoračio svoja ovlašćenja. Uređivanjem pravnih odnosa koji su već uređeni i koji se mogu urediti samo zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu, a ne i drugim aktima, donosilac akta je, po nalaženju Ustavnog suda, povrijedio i načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (da pravni akt manje pravne snage mora biti saglasan sa pravnim aktima više pravne snage), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Istovremeno predsjednik Opštine Ulcinj je povrijedio i pravo na lokalnu samoupravu, zajemčeno odredbom člana 22. Ustava, iz kojeg proizilazi pravo građana u lokalnoj samoupravi da preko organa lokalne samouprave, u okviru zakonom propisanih nadležnosti, upravljaju javnim poslovima od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo. Stoga, Ustavni sud je utvrdio da osporeni Pravilnik nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njegovo ukidanje.

8. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja Pravilnika o načinu evidentiranja prisustva na radu službenika i namještenika i pravila o kućnom redu u opštini Ulcinj, i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 47/17 od 24. jula 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 64/18.

Odluka o skraćenju mandata starješinama organa lokalne uprave

Predsjednik opštine je, bez pravnog osnova sadržanog u Zakonu o lokalnoj samoupravi, uredio pitanja mandata i izbora starješina organa lokalne uprave i postavljenja vršilaca dužnosti nosilaca tih funkcija, čime je povrijeđeno načelo legaliteta (član 145 Ustava), kako u pogledu formalne (da pravni akt manje pravne snage mora biti saglasan sa pravnim aktima više pravne snage), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta).

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE Odluka o skraćenju mandata starješinama organa lokalne uprave, broj 03-031-132/1., koju je donio predsjednik Opštine Danilovgrad i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore" i na način na koji je objavljena Odluka.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 6/15, od 24. jula 2018. godine, po inicijativi Jelisavke Burić, iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci.

2. Predsjednik opštine Danilovgrad nije dostavio odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenom Odlukom propisano je:

"Član 1.

Skraćuje se mandat starješinama organa lokalne uprave.

Član 2.

O skraćenju mandata donijeće se pojedinačna rješenja starješinama organa lokalne uprave.

Član 3.

Izbor starješina organa lokalne uprave sprovedeće se u skladu sa zakonskim propisima, a do izbora starješina organa lokalne uprave postaviće se vršioci dužnosti.

Član 4.

Odluka stupa na snagu danom donošenja."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene Odluke, utvrdio da je nesaglasna s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

"Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 22.

Jemči se pravo na lokalnu samoupravu.

Član 113.

U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Član 114. stav 1.

Osnovni oblik lokalne samouprave je opština.

Član 115.

Opština ima svojstvo pravnog lica.

Opština donosi statut i opšte akte.

Organi opštine su skupština i predsjednik.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 146.

Zakon i drugi propis objavljuje se prije stupanja na snagu, a stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja.

Izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom."

Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", broj 2/18.):

"Član 58. stav 1. tačka 9.

Predsjednik opštine:

9) imenuje i razrješava glavnog administratora, starješine organa, odnosno posebnih službi iz člana 69. st. 1. i 3. ovog zakona.

Član 79.

Glavnom administratoru prestaje mandat:

- istekom vremena na koje je imenovan;
- na lični zahtjev;
- prestankom radnog odnosa po sili zakona;
- razrješanjem.

Član 80. stav 1.

Glavni administrator razrješava se ako:

- ne obavlja ili nesavjesno obavlja poslove utvrđene zakonom, statutom opštine i aktima predsjednika opštine;
- je pravosnažnom presudom osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora;
- je pravosnažnom presudom osuđen za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije;
- predsjednik opštine ne prihvati godišnji izvještaj o njegovom radu.

Član 81. st. 2. i 4.

Starješina organa, odnosno službe imenuje se na osnovu javnog konkursa, na vrijeme od pet godina, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.

Starješini organa, odnosno službe prestaje mandat i razrješava se zbog razloga iz čl. 79. i 80. ovog zakona, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.

Član 124. st. 1. i 2.

U slučaju prestanka mandata glavnom administratoru, odnosno licu koje vrši poslove visokog rukovodnog kadra, može se odrediti vršilac dužnosti do imenovanja, odnosno postavljenja u skladu sa ovim zakonom, a najduže do šest mjeseci.

Vršioca dužnosti određuje organ nadležan za imenovanje, odnosno postavljenje lica koja vrše poslove visokog rukovodnog kadra i glavnog administratora."

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da građani u lokalnoj samoupravi odlučuju neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika; da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima u interesu lokalnog stanovništva; da je osnovni oblik lokalne samouprave opština; da opština ima svojstvo pravnog lica i da su organi opštine skupština opštine i predsjednik opštine (član 113., član 114. stav 1. i član 115. st. 1. i 3.).

7. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu normativnih, tako i drugih ovlašćenja i podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito određeno.

8. Ustavni sud je utvrdio da je osporenu Odluku donio predsjednik Opštine Danilovgrad, dana 16. februara 2015. godine, s pozivom na pravni osnov sadržan u odredbama člana 57. stav 1. tač. 3. i 7. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 42/03., 28/04., 75/05. i 13/06. i "Službeni list Crne Gore", br. 88/09., 38/12. i 10/14.), čl. 55. i 58. Statuta Opštine Danilovgrad ("Službeni list Republike Crne Gore - Opštinski propisi", broj 30/04. i "Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", br. 19/08. i 12/11.) i člana 45. Odluke o organizaciji i načinu rada lokalne uprave opštine Danilovgrad ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 38/14.). Odredbama člana 57. stav 1. tač. 3. i 7. ranije važećeg Zakona o lokalnoj samoupravi, koji je, saglasno odredbi člana 212. stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", broj 2/18.), prestao da važi danom stupanja na snagu tog zakona, tj. 18. januara 2018. godine, bilo je propisano da se predsjednik opštine stara i odgovoran je za izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, odnosno da je ovlašten da imenuje i razrješava starješinu organa lokalne uprave, stručne i druge službe, direktora agencije i menadžera.

8.1. Kako je, u konkretnom slučaju, predmet ustavnosudske ocijene opšti akt kojim se uređuju pitanja prestanka mandata i izbora starješina organa lokalne samouprave, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene njegove ustavnosti i zakonitosti ispituje se da li je donijet od strane ovlaštenog organa, da li je donosilac imao zakonsko ovlaštenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

9. Ustavni sud je utvrdio da je osporenim Odlukom koju je donio predsjednik Opštine Danilovgrad povrijeđeno načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava.

9.1. Naime, iz citiranih odredaba člana 79. i člana 80. stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi proizilazi da glavnom administratoru prestaje mandat *„istekom vremena na koje je imenovan; na lični zahtjev (...)“* i da se razrješava ako *„ne obavlja ili nesavjesno obavlja poslove utvrđene zakonom, statutom opštine i aktima predsjednika opštine; ako je pravosnažnom presudom osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora, (...)“*. Saglasno odredbama člana 81. st. 2. i 4. Zakona, starješina organa, odnosno službe se imenuje na osnovu javnog konkursa, na vrijeme od pet godina, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano, dok njegov mandat prestaje, i razrješava se, zbog razloga propisanih odredbama čl. 79. i 80. ovog Zakona, kojima su uređena pitanja prestanka mandata i razrješavanja glavnog administratora. Iz citirane odredbe člana 124. stav 1. Zakona proizilazi da se u slučaju prestanka mandata glavnog administratora, odnosno lica koje vrši poslove visokog rukovodnog kadra, može odrediti vršilac dužnosti do imenovanja, odnosno postavljenja u skladu sa ovim zakonom, a najduže do šest mjeseci.

9.1.1. Nasuprot tome, odredbama čl. 1., 2. i 3., osporene Odluke predsjednik Opštine Danilovgrad je, bez ovlaštenja sadržanog u zakonu, skratio mandat starješinama organa lokalne uprave, odnosno uredio pitanja izbora starješina organa lokalne uprave, kao i postavljenja vršilaca dužnosti nosilaca tih funkcija do imenovanja, odnosno postavljenja u skladu sa zakonom. Ovakvim propisivanjem predsjednik Opštine Danilovgrad je, po nalaženju Ustavnog suda, prekoračio svoja ovlaštenja, jer je bez pravnog osnova, sadržanog u zakonu, uredio pravne odnose za koje nije ovlašten, koji su u nadležnosti zakonodavca i koji su već uređeni zakonom. Na taj način, osporenim Odlukom, po nalaženju Ustavnog suda, povrijeđeno je načelo legaliteta, kako u pogledu formalne (da pravni akt manje pravne snage mora biti saglasan sa pravnim aktima više pravne snage), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta).

9.2. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da je odredbom člana 4. osporene Odluke povrijeđeno ustavno načelo o objavljivanju i stupanju na snagu propisa, iz odredaba člana 146. Ustava. Naime, iz citiranih odredaba člana 146. Ustava proizilazi da se zakon i drugi propis objavljuje prije stupanja na snagu, a da stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja, s tim da, izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja. Da bi zakon i drugi propis stupio na snagu potrebno je da bude objavljen na odgovarajući način i da protekne određeni period od njegovog objavljivanja do njegovog stupanja na snagu. Vremensko razdoblje od osam dana, iz odredbe člana 146. stav 1. Ustava, podrazumijeva period koji je potreban da bi se sa odredbama novog propisa upoznali subjekti na koje se odnosi i za njegovu primjenu, odnosno da zakon i drugi propis mora stupiti na snagu tačno određenog dana.

9.2.1. Međutim, odredbom člana 4. osporene Odluke propisano je da taj akt stupa na snagu danom njegovog donošenja. Kako iz sadržine odredbe člana 4. osporene Odluke proizilazi da stupa na snagu danom njenog donošenja, a njen donosilac Ustavnom sudu nije dostavio dokaz da je u postupku donošenja Odluke utvrdio razloge njenog stupanja na snagu najranije danom objavljivanja, saglasno odredbi člana 146. stav 2. Ustava, Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 4. Odluke nije saglasna s odredbom člana 146. stav 2. Ustava, iz koje proizilazi da izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja.

10. Na osnovu iznijetih razloga, Ustavni sud je utvrdio da osporena Odluka o skraćanju mandata starješinama organa lokalne uprave, nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

II1. Odluka o prestanku važenja Odluka o skraćanju mandata starješinama organa lokalne uprave, i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 6/15 od 30. oktobra 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 86/18.

**Odluka o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice
Komarsko-Pošćenski Kraj**

Odluka o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Motički Gaj

Odluka o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Njegovuđa

Odluka o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Žabljak

Odluka o mjesnim zajednicama

S obzirom na to da osporene odluke nijesu usaglašene sa novim Zakonom o lokalnoj samoupravi, u roku propisanim tim zakonom, stekli su se uslovi za njihovo ukidanje.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

O D L U K U

I UKIDAJU SE:

I1. Odluka o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Komarsko-Pošćenski Kraj; Odluka o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Motički Gaj, Odluka o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Njegovuđa i Odluka o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Žabljak ("Službeni list - Opštinski propisi", broj 15/16.), koje je donijela Skupština Opštine Žabljak i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

I2. Odluka o mjesnim zajednicama ("Službeni list - Opštinski propisi", broj 21/12.), koju je donijela Skupština Opštine Žabljak i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore" i na način na koji su objavljene odluke.

O b r a z l o ž e n j e

I1. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 25/16., od 28. septembra 2018. godine, po inicijativi Milanka Četkovića, predsjednika odbornika Socijalističke narodne partije Crne Gore u Skupštini opštine Žabljak, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odluka, označenih u tački I1. izreke.

1.1. Navedenim rješenjem Ustavni sud je, saglasno odredbama člana 150. stav 3. Ustava i čl. 59. i 61. Zakona o Ustavnom sudu, bez sprovođenja prethodnog postupka, sâm pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u tački I2. izreke.

2. Skupština Opštine Žabljak nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim Odlukom o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Komarsko-Pošćenski Kraj propisano je:

"Član 1.

Ovom Odlukom se privremeno, do samoorganizovanja, obrazuje mjesna zajednica Komarsko-Pošćenski Kraj koja obuhvata naselja Virak, Pašinu Vodu i Pošćenski Kraj.

Član 2.

Mjesna zajednica će obavljati poslove od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo u skladu sa članom 93. Statuta opštine Žabljak.

Član 3.

Za članove Savjeta Mjesne zajednice imenuju se:

1. Grbović Vučeta
2. Kasalica Radovan
3. Janković Gojko
4. Kasalica Goran
5. Karadžić Novo

Za predsjednika imenuje se Grbović Vučeta.

Član 3.

Danom stupanja na snagu ove Odluke prestaje da važi Odluka o privremenom obrazovanju mjesne zajednice Komarsko-Pošćenski Kraj ("Službeni list Republike Crne Gore-Opštinski propisi", broj 4/2004.).

Član 4.

Ova odluka stupa na snagu danom objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore – Opštinski propisi". Ova odluka stupa na snagu danom objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore – Opštinski propisi".

3.1. Osporenim Odlukom o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Motički Gaj propisano je:

"Član 1.

Ovom Odlukom se privremeno, do samoorganizovanja, obrazuje mjesna zajednica Motički Gaj koja obuhvata naselje Motički Gaj.

Član 2.

Mjesna zajednica će obavljati poslove od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo u skladu sa članom 93. Statuta opštine Žabljak.

Član 3.

Za članove Savjeta Mjesne zajednice imenuju se:

1. Đurđić Nikola
2. Vuković Ratko
3. Stijepović Siniša
4. Šarović Milanko
5. Vuković Aleksandar

Za predsjednika imenuje se Đurđić Nikola.

Član 4.

Ova odluka stupa na snagu danom objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore – Opštinski propisi".

3.2. Osporenim Odlukom o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Njegovuđa propisano je:

"Član 1.

Ovom Odlukom se privremeno, do samoorganizovanja, obrazuje mjesna zajednica Njegovuđa koja obuhvata naselja Njegovuđa, Vrela, Rasova, Suvodo, Zminica, Pašino Polje i Dobri Nugo.

Član 2.

Mjesna zajednica će obavljati poslove od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo u skladu sa članom 93. Statuta opštine Žabljak.

Član 3.

Za članove Savjeta Mjesne zajednice imenuju se:

1. Anđelić Sveto
2. Rondović R. Vojislav
3. Raičević Radan
4. Anđelić Novica
5. Raonić R. Savo

Za predsjednika imenuje se Anđelić Sveto.

Član 4.

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore – Opštinski propisi".

3.3. Osporenim Odlukom o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Žabljak propisano je:

"Član 1.

Ovom Odlukom se privremeno, do samoorganizovanja, obrazuje mjesna zajednica Žabljak koja obuhvata Žabljak kao naselje gradskog karaktera.

Član 2.

Mjesna zajednica će obavljati poslove od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo u skladu sa članom 93. Statuta opštine Žabljak.

Član 3.

Za članove Savjeta Mjesne zajednice imenuju se:

1. Šljivančanin Ognjen
2. Pavlović Nemanja
3. Vojinović Boško

4. Ćetković Milanko
5. Karadžić Milan
6. Žugić Milutin
7. Radojević Saša
8. Pejović Božidar
9. Popović Radan

Za predsjednika imenuje se Šljivančanin Ognjen.

Član 4.

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore – Opštinski propisi".

3.4. Odlukom o mjesnim zajednicama, za koju je Ustavni sud sâm pokrenuo postupak, propisano je:

"Član 1.

Ovom odlukom uređuju se uslovi za osnivanje, način i postupak osnivanja, poslovi, organi i postupak njihovog izbora, organizacija i rad organa, način odlučivanja, način finansiranja i druga pitanja od značaja za rad mjesnih zajednica. (...) "

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene *Odluke o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Komarsko-Pošćenski Kraj, Odluke o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Motički Gaj, Odluke o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Njegovuđa, Odluke o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Žabljak i Odluke o mjesnim zajednicama*, utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

"Član 22.

Jemči se pravo na lokalnu samoupravu.

Član 113.

U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Član 114.

Osnovni oblik lokalne samouprave je opština.

Mogu se osnivati i drugi oblici lokalne samouprave.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom«.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2.) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

Član 150. stav 3.

Ustavni sud može i sâm pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti."

Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", broj 2/18.):

"Član 2.

Lokalna samouprava ostvaruje se u opštini, opštini u okviru Glavnog grada, Glavnom gradu i Prijestonici (u daljem tekstu: opština), kao jedinicama lokalne samouprave.

Radi stvaranja uslova za što neposrednije i efikasnije vršenje poslova i zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva lokalna samouprava ostvaruje se i u mjesnoj samoupravi.

Član 153.

Građani osnivaju mjesnu zajednicu, u skladu sa odlukom skupštine.

Odlukom iz stava 1. ovog člana uređuju se uslovi osnivanja, poslovi, organi, organizacija i rad organa, način odlučivanja, finansiranja i druga pitanja od značaja za rad mjesne zajednice.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, skupština može, kad je to neophodno radi ostvarivanja prava i dužnosti građana, privremeno do osnivanja mjesne zajednice u skladu sa stavom 1. ovog člana obrazovati mjesne zajednice.

Član 201.

Opštine su dužne da statute i druge opšte akte usklade sa ovim zakonom, u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 212. stav 1.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 42/03., 28/04., 75/05. i 13/06. i "Službeni list Crne Gore", br. 88/09., 38/12., 10/14. i 3/16.) i Zakon o mjesnim

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.):

"Član 30. stav 2. tačka 1.

Podnesci kojima se pokreće postupak pred Ustavnim sudom su:

1) inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

Član 33.

Ustavni sud dostavlja primjerak predloga, inicijative, ustavne žalbe i žalbe učesnicima u postupku i određuje im rok za dostavljanje potrebne dokumentacije, podataka i obavještenja, kao i odgovora, odnosno mišljenja na navode i dokaze koji su sadržani u tim podnescima.

Izuzetno, podneske iz stava 1. ovog člana Ustavni sud neće dostavljati na odgovor, odnosno mišljenje ako utvrdi da ne postoje procesne pretpostavke za pokretanje, odnosno vođenje postupka.

Član 36. tač. 1. i 2.

Postupak se smatra pokrenutim danom:

1) podnošenja predloga, ustavne žalbe, odnosno žalbe Ustavnom sudu,

2) donošenja rješenja Ustavnog suda o pokretanju postupka po inicijativi za ocjenu saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno po inicijativi za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom.

Član 55. alineja 2.

Ustavni sud može sam pokrenuti postupak za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, naročito kad se:

- u toku postupka za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom postavi pitanje ustavnosti, odnosno zakonitosti drugih odredaba ili drugih propisa koje su u vezi sa odredbama koje su predmet ocjene.

Član 59.

U postupku za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, Ustavni sud nije ograničen predlogom, odnosno inicijativom.

Član 61.

Ako se radi o inicijativi iz člana 30. stav 2. tačka 1. ovog zakona, Ustavni sud može odmah donijeti rješenje o pokretanju postupka bez sprovođenja postupka iz člana 33. ovog zakona."

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi: da se jemči pravo na lokalnu samoupravu; da građani u lokalnoj samoupravi odlučuju neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika; da pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima u interesu lokalnog stanovništva; da je osnovni oblik lokalne samouprave opština i da se mogu osnivati i drugi oblici lokalne samouprave; da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan s Ustavom i zakonom i da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i o saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom.

7. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito uređeno.

8. U postupku ispitivanja procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje u ovom predmetu Ustavni sud je, uvidom u "Službeni list Crne Gore", utvrdio sljedeće pravne činjenice:

- da je osporenu *Odluku o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Komarsko-Pošćenski Kraj, Odluku o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Motički Gaj, Odluku o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Njegovuđa i Odluku o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Žabljak* Skupština opštine Žabljak donijela sa pozivom na pravni osnov koji je bio sadržan u odredbi člana 96. stav 3. Zakona o lokalnoj

samoupravi ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 42/03., 28/04., 75/05. i 13/06. i "Službeni list Crne Gore", br. 88/09., 38/12., 10/14. i 3/16.), koji je prestao da važi stupanjem na snagu novog Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", broj 2/18.), tj. 18. januara 2018. godine, kojom je bilo propisano da, izuzetno, skupština jedinice lokalne samouprave može, kada je to neophodno radi ostvarivanja prava i dužnosti građana, privremeno do samoorganizovanja, obrazovati mjesne zajednice;

- da je, saglasno odredbi člana 212. stav 1. novog Zakona o lokalnoj samoupravi, danom stupanja na snagu tog zakona, prestao da važi i Zakon o mjesnim zajednicama («Službeni list Socijalističke Republike Crne Gore», br. 8/82. i 12/82.), kojim su bila uređena pitanja opštih uslova i načela postupka obrazovanja mjesnih zajednica i osnovni principi uređivanja samoupravnih odnosa u njima i osnovnih odnosa u ostvarivanju prava i dužnosti radnih ljudi i građana u mjesnim zajednicama i

- da je Odluku o mjesnim zajednicama ("Službeni list - Opštinski propisi", broj 21/12.) Skupština opštine Žabljak donijela s pozivom na pravni osnov koji je bio sadržan u odredbama člana 45. stav 1. tačka 10., člana 96. stav 2. i člana 97. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 42/03., 28/04., 75/05. i 13/06. i "Službeni list Crne Gore", br. 88/09., 38/12., 10/14. i 3/16.) i člana 101. Statuta Opštine Žabljak ("Službeni list Republike Crne Gore - Opštinski propisi", broj 9/05., 13/05, 23/07. i "Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", br. 3/11. i 7/14.), kao i da je ta odluka stupila na snagu 18. jula 2012. godine.

9. Zakonom o lokalnoj samoupravi uređen je sistem lokalne samouprave, i propisano da se lokalna samouprava ostvaruje u opštini, opštini u okviru Glavnog grada, Glavnom gradu i Prijestonici, kao i u mjesnoj samoupravi, radi stvaranja uslova za što neposrednije i efikasnije vršenje poslova i zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva (član 2.). Odredbama člana 153. Zakona propisano je: da građani osnivaju mjesnu zajednicu, u skladu sa odlukom skupštine; da se odlukom iz stava 1. ovog člana uređuju uslovi osnivanja, poslovi, organi, organizacija i rad organa, način odlučivanja, finansiranja i druga pitanja od značaja za rad mjesne zajednice i da, izuzetno od stava 1. ovog člana, skupština može, kad je to neophodno radi ostvarivanja prava i dužnosti građana, privremeno, do osnivanja mjesne zajednice u skladu sa stavom 1. ovog člana, obrazovati mjesne zajednice. Saglasno odredbi člana 201. Zakona opštine su bile dužne da statute i druge opšte akte usklade s ovim zakonom, u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

9.1. Iz navedenih odredaba Zakona proizilazi: da se lokalna samouprava, pored ostalog, ostvaruje i u mjesnoj samoupravi, odnosno u mjesnoj zajednici; da mjesnu zajednicu osnivaju građani, u skladu s odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave kojom se uređuju uslovi osnivanja, poslovi, organi, organizacija i rad organa, način odlučivanja, finansiranja i druga pitanja od značaja za rad mjesne zajednice; da, izuzetno, skupština jedinice lokalne samouprave može, kad je to neophodno radi ostvarivanja prava i dužnosti građana, privremeno, do osnivanja mjesne zajednice u skladu s odlukom skupštine, obrazovati mjesne zajednice i da su jedinice lokalne samouprave dužne da statute i druge opšte akte usklade sa ovim zakonom, u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

9.1.1. Ustavni sud je utvrdio da Skupština opštine Žabljak, saglasno odredbama člana 153. st. 1. i 2. Zakona o lokalnoj samoupravi, nije donijela odluku kojom se uređuju uslovi osnivanja, poslovi, organi, organizacija i rad organa, način odlučivanja, finansiranja i druga pitanja od značaja za rad mjesnih zajednica na teritoriji Opštine Žabljak. Polazeći od toga, kao i činjenice da je rok za usklađivanje statuta i drugih opštih akata sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, istekao 18. jula 2018. godine, odnosno da osporena *Odluka o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Komarsko-Pošćenski Kraj*, *Odluka o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Motički Gaj*, *Odluka o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Njegovuđa* i *Odluka o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Žabljak* nijesu usaglašene sa Zakonom o lokalnoj samoupravi u roku propisanom odredbom člana 201. Zakona, Ustavni sud je utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

12. Iz odredaba člana 153. st. 1. i 2. i člana 212. stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi proizilazi da se mjesne zajednice mogu osnivati u skladu sa odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave (Odluka o mjesnim zajednicama) i da je Zakon o mjesnim zajednicama prestao da važi. S obzirom na to da je donošenje odluke skupštine jedinice lokalne samouprave kojom se uređuju pitanja uslova osnivanja, poslova, organa, organizacije i rada organa, načina odlučivanja, finansiranja i druga pitanja od značaja za rad mjesne zajednice, u formalno-pravnom i u materijalno-pravnom smislu, normativna pretpostavka za osnivanje mjesne zajednice

i da je, saglasno odredbi člana 201. Zakona o lokalnoj samoupravi, rok za usklađivanje statuta i drugih opštih akata sa Zakonom o lokalnoj samoupravi istekao 18. jula 2018. godine, odnosno da Odluka o mjesnim zajednicama nije usaglašena sa Zakonom o lokalnoj samoupravi u roku propisanom odredbom 201. Zakona, Ustavni sud je utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

10. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja: *Odluke o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Komarsko-Pošćenski Kraj, Odluke o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Motički Gaj; Odluke o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Njegovuđa, Odluke o privremenom obrazovanju Mjesne zajednice Žabljak i Odluke o mjesnim zajednicama*, i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II 25/16 od 30. novembra 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 10/19.

Odluka o rješavanju stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika Glavnog grada

Osporenom Odlukom zaposleni koji nemaju ugovor o zakupu stana [...] ovjeren kod nadležnog organa najmanje jednu godinu prije raspisivanja oglasa [...], iako žive kao podstanari, dovedeni su u nepovoljniji položaj u odnosu na zaposlene koji taj ugovor posjeduju, čime su povrijeđeni ustavni principi o zabrani diskriminacije i o jednakosti iz odredaba člana 8 stav 1 i člana 17 stav 2 Ustava.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba člana 22. stav 2. alineja 2., u dijelu koji glasi: *“najmanje jednu godinu prije raspisivanja oglasa”* Odluke o rješavanju stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika Glavnog grada (*“Službeni list Crne Gore - opštinski propisi”*, broj 53/17.), koju je donijela Skupština Glavnog grada - Podgorice, na sjednici od 21. decembra 2017. godine i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u *“Službenom listu Crne Gore”* i na način na koji je objavljena Odluka.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-I br. 1/18, od 30. novembra 2018. godine, po inicijativi, Budimira Jovanovića, iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 22. stav 2. alineja 2., u dijelu koji glasi: *“najmanje jednu godinu prije raspisivanja oglasa”*, Odluke, označene u izreci.

2. U odgovoru Skupštine Glavnog grada – Podgorice, u suštini, navedeno je: da je obrazloženje Rješenja o pokretanju postupka, kontradiktorno, nejasno i nerazumljivo; da je osporenim dijelom odredbe člana 22. stav 2. alineja 2. Odluke propisano priznavanje faktičkog podstanarskog statusa koji bi bez zaključenog i ovjerenog ugovora o zakupu omogućio zakupodavcu utaju poreza, što je suprotno zakonu; da se propisivanjem minimalnog trajanja ugovora o zakupu sprječava zloupotreba prava na rješavanje stambenog pitanja zaposlenog koji je imao riješeno stambeno pitanje u momentu kada Skupština Glavnog grada donese odluku o raspolaganju određenom nepokretnošću u svrhu raspodjele stanova, pa je u periodu do objavljivanja oglasa za raspodjelu stanova zaposleni stan otuđio (prodao, poklonio) kako bi po tom osnovu dobio još jedan stan i da se utvrđivanjem nesaglasnosti s Ustavom i zakonom osporenog dijela odredbe otvara prostor za suštinsku diskriminaciju zaposlenih koji su podstanari u odnosu na zaposlene koji izigravaju propise.

3. Osporenom odredbom Odluke propisano je:

“Član 22. stav 2. alineja 2.

Dokazi za kupovinu stana ili dobijanje stambenog kredita za kupovinu stana na tržištu su:

- dokaz o postojećoj stambenoj situaciji (ugovor o zakupu stana, odnosno porodične stambene zgrade ovjeren kod nadležnog organa najmanje jednu godinu prije raspisivanja oglasa; dokaz o vlasništvu nad neodgovarajućem stanu ili porodičnoj stambenoj zgradi; ovjerena izjava zaposlenog da živi kod roditelja ili roditelja bračnog druga).”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 22. stav 2. alineja 2. Odluke, utvrdio da, u dijelu koji glasi: *“najmanje jednu godinu prije raspisivanja oglasa”*, nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8. st. 1. i 2.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Neće se smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2 .

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.”

Zakona o lokalnoj samoupravi (“Službeni list Crne Gore”, broj 2/18.):

„Član 38. tačka 2.

Skupština:

2) donosi propise i druge opšte akte.”

Zakona o održavanju stambenih zgrada (“Službeni list Crne Gore”, br. 41/16. i 84/18.) propisano je:’

„Član 28.

Država, odnosno jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju sredstva za rješavanje stambenih potreba zaposlenih u državnim organima, odnosno organima lokalne samouprave, u skladu sa potrebama i mogućnostima.

Član 29. stav 1.

Postupak, način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba lica čiji je rad od interesa za državu, odnosno jedinicu lokalne samouprave utvrđuju se propisom Vlade, odnosno nadležnog organa lokalne samouprave.”

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava). Ovo načelo podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i da drugi propis mora biti saglasan s Ustavom i zakonom. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja i podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Pri uređivanju pravnih odnosa, donosilac akta je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to je načelo zabrane diskriminacije i načelo jednakosti, iz odredaba člana 8. stav 1. i člana 17. stav 2. Ustava.

7. Ustavni sud je utvrdio da je Odluku, čija je odredba osporena, donijela Skupština Glavnog grada, na osnovu ovlašćenja iz odredbe člana 29. stav 1. Zakona o održavanju stambenih zgrada (“Službeni list Crne Gore”, broj 41/16.), kojom je propisano da se postupak, način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba lica čiji je rad od interesa za državu, odnosno jedinicu lokalne samouprave utvrđuju propisom Vlade, odnosno nadležnog organa lokalne samouprave. Iz navedene odredbe člana 29. stav 1. Zakonaproizilazi da je jedinica lokalne samouprave ovlašćena da, u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima, uredi pitanje rješavanja stambenih potreba zaposlenih, odnosno donese akt kojim će autonomno utvrditi postupak, način i kriterijume za rješavanje stambenih potreba zaposlenih, na način koji će obezbijediti njihovu jednaku primjenu na sve zaposlene. Saglasno navedenom ovlašćenju, Skupština Glavnog grada je donijela Odluku kojom su utvrđeni uslovi, način i postupak rješavanja stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika u organima uprave, posebnim i stručnim službama Glavnog grada.

7.1. Ustavni sud je utvrdio da su osporenim odredbom člana 22. stav 2. Odluke, u dijelu koji glasi: *“najmanje jednu godinu prije raspisivanja oglasa”*, povrijeđen ustavni principi o zabrani diskriminacije posredne ili posredne, po bilo kom osnovu i jednakosti, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz odredaba člana 8. stav 1. i člana 17. stav 2. Ustava.

7.1.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu ima opšte značenje i nije ograničena samo na

uživanje ustavnih prava i sloboda. Određenje diskriminacije, kao i diskriminatorske osnove u crnogorskom pravu sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije i obuhvataju sve diskriminatorske osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije. U tom smislu, odredbama člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije propisano je da je diskriminacija svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se, pored ostalog, zasniva na bračnom ili porodičnom stanju (...), kao i drugim ličnim svojstvima i da neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od prethodno navedenih osnova. Iz načela jednakosti, garantovanog odredbom člana 17. stav 2. Ustava, za donosioca propisa, takođe, proizilazi obaveza zabrane proizvoljnog postupanja, odnosno obaveza strogog vezanja načelom srazmjernosti u slučaju različitog tretiranja lica ili grupe lica, po ličnim svojstvima, koja se nalaze u istoj ili sličnoj pravnoj ili činjeničnoj situaciji.

7.1.2. Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 22. stav 2. alijneja 2. Odluke, u dijelu koji glasi: *"najmanje jednu godinu prije raspisivanja oglasa"*, nije u saglasnosti s ustavnim principom o opštoj zabrani diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu, iz odredbe člana 8. stav 1. Ustava. Naime, iz dijela osporene odredbe člana 22. stav 2. alijneja 2. Odluke, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da je zaposleni koji nema dokaz o zakupu stana, odnosno porodične stambene zgrade, ovjeren kod nadležnog organa najmanje jednu godinu prije raspisivanja oglasa, lišen mogućnosti da bude bodovan po osnovu kriterijuma *"postojeća stambena situacija"*, iako je u tom periodu faktički bio podstanar. Na taj način su zaposleni koji nemaju dokaz o zakupu stana (...), ovjeren kod nadležnog organa najmanje jednu godinu prije raspisivanja oglasa (...), iako žive kao podstanari, primjenom te odredbe dovedeni u nepovoljniji položaj u odnosu na zaposlene koji taj dokaz posjeduju. Svim zaposlenima koji nemaju riješeno stambeno pitanje, po ocjeni Ustavnog suda, treba omogućiti učešće u postupku rješavanja stambenih potreba pod istim, jednakim uslovima, odnosno omogućiti jednaku primjenu svih kriterijuma pa i kriterijuma *"postojeća stambena situacija"*. Ustavom zajemčena jednakost (nediskriminacija) podrazumijeva jednakost prava i obaveza u istovjetnom pravnom položaju, a princip zabrane diskriminacije uspostavljen je tako da zabranjuje da se ono što je isto ili slično nejednako pravno tretira. Ustavni sud je, stoga utvrdio da osporena odredba člana 22. stav 2. alijneja 2. Odluke, u dijelu koji glasi: *"najmanje jednu godinu prije raspisivanja oglasa"*, nije u saglasnosti s odredbama člana 8. stav 1. i člana 17. stav 2. Ustava i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

7.1.3. Ukazivanje donosioca akta na nesaglasnost osporene odredbe člana 22. stav 2. alijneja 2. Odluke s odredbama člana 34. tačka 1., člana 36. i člana 49.a Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica²⁴⁶, kojima je propisano šta se smatra prihodima od imovine, što je oporezivi prihod i način akontacionog plaćanja poreza na prihode od imovine i imovinskih prava, Ustavni sud je ocijenio irelevantnim za ocjenu njene ustavnosti, jer se te odredbe Zakona ne mogu dovesti u pravnu vezu s osporenom odredbom Odluke, kojom je propisan postupak dokazivanja podstanarskog odnosa u postupku rješavanja stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika u organima uprave, posebnim i stručnim službama Glavnog grada.

8. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja osporene odredbe člana 22. stav 2. alijneja 2., u dijelu koji glasi: *"najmanje jednu godinu prije raspisivanja oglasa"*, Odluke o rješavanju stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika Glavnog grada i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 1/18 od 28. marta 2019. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 32/19.

246 "Službeni list Republike Crne Gore", br. 65/01., 12/02., 37/04., 78/06., 4/07. i "Službeni list Crne Gore", br. 86/09., 14/12., 6/13., 62/13., 60/14., 79/15. i 83/16.

Odluka o utvrđivanju da Sporazum o pridruživanju Opštine Plav Regionalnoj turističkoj organizaciji regiona Bjelasica i Komovi nije stupio na pravnu snagu

Skupštine Opštine je osporenu Odluku donijela bez ovlašćenja sadržanog u Zakonu o turističkim organizacijama, čime je prekoračila svoja ovlašćenja i povrijedila načelo legaliteta iz odredbe člana 145 Ustava.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

ODLUKU

I UKIDA SE Odluka o utvrđivanju da Sporazum o pridruživanju Opštine Plav Regionalnoj turističkoj organizaciji regiona Bjelasica i Komovi nije stupio na pravnu snagu ("Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi", broj 12/18.), koju je donijela Skupština opštine Plav i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore" i na način na koji je objavljena Odluka.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 37/18, od 29. januara 2019. godine, po inicijativi Radovana Obradovića, advokata, iz Bijelog Polja, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci.

2. Skupština Opštine Plav nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim odredbama Odluke propisano je:

„Član 1.

Utvrđuje se da Sporazum o pridruživanju Opštine Plav Regionalnoj turističkoj organizaciji regiona Bjelasica i Komovi br. 477 od 11.02.2009. godine, koji predstavlja sastavni dio Sporazuma o osnivanju Regionalne turističke organizacije („Sl. list RCG – Opštinski propisi“, br. 16/06), nije nikada stupio na pravnu snagu.

Konstatuje se da Sporazum o pridruživanju Opštine Plav Regionalnoj turističkoj organizaciji regiona Bjelasica i Komovi br. 477 od 11.02.2009. godine nije nikada proizvodio pravno dejstvo, iz razloga što organi Regionalne turističke organizacije „Bjelasica & Komovi“ nijesu nikada konstituisani u skladu sa pravnim propisima države Crne Gore, koji regulišu oblast turističkih organizacija.

Isti Sporazum takođe nikada nije proizvodio pravno dejstvo, iz razloga što nikada nije usvojen na Skupštini Opštine Plav, a takođe nikada nije objavljen u „Službenom listu RCG – Opštinski propisi“.

Član 3.

Bilo kakve obaveze, materijalne i nematerijalne, nastale po osnovu poslovanja Regionalne turističke organizacije „Bjelasica&Komovi“, Opština Plav ne priznaje i ne preuzima na svoju teret, od samog početka eventualnog rada iste organizacije.“

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene Odluke, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom."

Zakona o turističkim organizacijama ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 11/04. i 46/07. i "Službeni list Crne Gore", br. 45/14. i 42/17.):

"Član 7. st. 1. i 4.

Opština može osnovati lokalnu turističku organizaciju.

Akt o osnivanju lokalne turističke organizacije donosi skupština opštine.

Član 8.

Za teritoriju dvije ili više opština može se, sporazumom tih opština, osnovati međuopštinska turistička organizacija, bez prethodnog osnivanja lokalnih turističkih organizacija.

Na turističku organizaciju iz stava 1. ovog člana shodno se primjenjuju odredbe ovog zakona koje se odnose na lokalnu turističku organizaciju.

Član 21. stav 1. tačka 1.

Turistička organizacija prestaje na osnovu:

1) odluke osnivača o prestanku turističke organizacije."

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

6.1. Ustavni sud je u ovom postupku utvrdio sljedeće činjenice:

- da su predsjednici opština Andrijevića, Bijelo Polje, Mojkovac, Berane, Kolašin i Plav, 10. februara 2009. godine, potpisali Sporazum o pridruživanju Opštine Plav Regionalnoj turističkoj organizaciji regiona Bjelasica i Komovi. Odredbom člana 1. stav 1. Sporazuma propisano je da se za teritorije opština Andrijevića, Berane, Bijelo Polje, Mojkovac, Kolašin i Plav osniva Regionalna turistička organizacija. Danom usvajanja (prihvatanja) Sporazuma Skupštine opština Andrijevića, Berane, Bijelo Polje, Mojkovac, Kolašin i Plav, saglasno odredbi člana 2. Sporazuma, preuzimaju prava i obaveze osnivača Regionalne turističke organizacije i

- da je Skupština opštine Plav, na sjednici od 29. marta 2018. godine, donijela Odluku o utvrđivanju da Sporazum o pridruživanju Opštine Plav Regionalnoj turističkoj organizaciji regiona Bjelasica i Komovi nije stupio na pravnu snagu, s pozivom na pravni osnov sadržan u odredbama člana 21. stav 1. tačka 1. Zakona o turističkim organizacijama ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 11/04. i 46/07. i "Službeni list Crne Gore", br. 45/14. i 42/17.) i člana 34. Statuta Opštine Plav ("Službeni list Republike Crne Gore – Opštinski propisi", broj 17/07. i "Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi", br. 25/09. i 38/10.). Odluka je objavljena u "Službenom listu Crne Gore – Opštinski propisi", broj 12/18.

7. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog lica, da li je donosilac akta imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini odgovara okvirima koje mu je odredio zakon.

7.1. U tom smislu, odredbama člana 7. st. 1. i 4. i člana 21. stav 1. tačka 1. Zakona o turističkim organizacijama propisano je: da opština može osnovati lokalnu turističku organizaciju, da akt o osnivanju

lokalne turističke organizacije donosi skupština opštine i da turistička organizacija prestaje na osnovu odluke osnivača. Odredbama člana 8. Zakona propisano je da se za teritoriju dvije ili više opština, sporazumom tih opština, može osnovati međuopštinska turistička organizacija, bez prethodnog osnivanja lokalnih turističkih organizacija i da se na međuopštinsku turističku organizaciju shodno primjenjuju odredbe Zakona koje se odnose na lokalnu turističku organizaciju. Iz navedenih odredaba Zakona proizilazi da se međuopštinska turistička organizacija osniva na osnovu sporazuma opština i da prestaje na osnovu odluke njenih (svih) osnivača (opština). Nasuprot tome, Skupština opštine Plav je Odlukom čije su odredbe osporene, jednostrano, između ostalog: utvrdila da "Sporazum o pridruživanju Opštine Plav Regionalnoj turističkoj organizaciji regiona Bjelasica i Komovi", koji su potpisali i predsjednici skupština drugih jedinica lokalne samouprave (Andrijevića, Bijelo Polje, Mojkovac, Berane i Kolašin), nikada nije stupio na pravnu snagu; konstatovala da taj Sporazum nije nikada proizvodio pravno dejstvo, jer nije usvojen od strane Skupštine opštine Plav i objavljen u "Službenom listu Republike Crne Gore – Opštinski propisi"; da nikada nijesu konstituisani organi turističke organizacije u skladu sa propisima Crne Gore i da ne priznaje i ne preuzima bilo kakve obaveze nastale iz poslovanja Regionalne turističke organizacije regiona Bjelasica i Komovi. Na taj način, Skupština opštine Plav je, bez osnova sadržanog u Zakonu, uredila pitanje prestanka Regionalne turističke organizacije regiona Bjelasica i Komovi, koje je već uređeno Zakonom i na način suprotan Zakonu, čime je, po ocjeni Ustavnog suda, povrijedila ustavno načelo saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (koje nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim aktom), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Ustavni sud je, stoga, utvrdio da Odluka o utvrđivanju da Sporazum o pridruživanju Opštine Plav Regionalnoj turističkoj organizaciji regiona Bjelasica i Komovi nije stupio na pravnu snagu, zbog nepostojanja ovlašćenja Skupštine opštine Plav za njeno donošenje, nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

8. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja Odluke o utvrđivanju da Sporazum o pridruživanju Opštine Plav Regionalnoj turističkoj organizaciji regiona Bjelasica i Komovi nije stupio na pravnu snagu i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. i člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 37/18 od 30. maja 2019. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 40/19.

Odluka o održavanju čistoće

S obzirom na to da je rok za usklađivanje propisa kojim se uređuje upravljanje komunalnim otpadom sa novim Zakonom o komunalnim djelatnostima istekao, a da Odluka o održavanju čistoće nije usaglašena u roku određenom tim zakonom, stekli su se uslovi za njeno ukidanje.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE Odluka o održavanju čistoće (»Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi«, br. 9/09., 40/15. i 34/16.), koju je donijela Skupština Glavnog grada – Podgorica i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u »Službenom listu Crne Gore« i na način na koji je objavljena Odluka.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 15/17, od 26. juna 2018. godine, po inicijativi KIPS“ d.o.o. sa sjedištem u Podgorici, koje zastupa Advokatska kancelarija Velimirović & partneri, u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe 45. stav 2. Odluke, označene u izreci.

2. Sekretarijat za komunalne poslove i saobraćaj Glavnog grada – Podgorice je, aktom broj 04-D1-030/18-3747/1, od 21. septembra 2018. godine, saglasno odredbama člana 62. Zakona o Ustavnom sudu, predložilo zastoje u ovom postupku u trajanju od šest mjeseci, radi otklanjanja uočenih neustavnosti i nezakonitosti.

2.1. Ustavni sud je, na sjednici od 30. novembra 2018. godine, donio Rješenje o zastoju u postupku odlučivanja o ustavnosti odredbe člana 45. stav 2. Odluke, u trajanju od 180 dana.

2.1.1. S obzirom na to da Skupština Glavnog grada – Podgorice, u ostavljenom roku, nije otklonila posljedice uočenih neustavnosti i nezakonitosti Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 62. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, nastavio postupak u ovom predmetu.

3. Osporenim odredbom Odluke propisano je:

”Član 45. stav 2.

Osnov za utvrđivanje naknade za prevoz i deponovanje komunalnog otpada je metar kvadratni stambenog, odnosno poslovnog prostora, a naknada se plaća mjesečno.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 45. stav 2. Odluke, utvrdio da utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

”Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom".

Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni list Crne Gore", br. 55/16.):

Član 2

Komunalne djelatnosti, u smislu ovog zakona, su pružanje komunalnih usluga koje su nezamjenljiv uslov života i rada građana, privrednih i drugih subjekata na teritoriji jedinice lokalne samouprave i održavanje komunalne infrastrukture, opreme i sredstava za obavljanje tih djelatnosti.

Član 3. stav 1. tačka 4.

(1) Komunalne djelatnosti iz člana 2. ovog zakona, su:

4) upravljanje komunalnim otpadom;

Član 15. st. 1. i 2.

(1) Jedinica lokalne samouprave propisuje način i uslove organizovanja i obavljanja komunalnih djelatnosti iz člana 3. stav 1. tač. 1., 2., 3., 4., 7., 8., 10., 11., 12. i 14. ovog zakona i uslove za pružanje komunalnih usluga, odnosno isporuku komunalnog proizvoda, u skladu sa propisom i tehničkim uslovima iz čl. 43 i 44 ovog zakona, a naročito:

- uslove za obavljanje djelatnosti kojima se obezbjeđuje određeni obim, vrsta i kvalitet usluga, ako ti uslovi nijesu određeni posebnim propisom;

- način obezbjeđivanja kontinuiteta u vršenju komunalnih djelatnosti;

- red prvenstva i način pružanja komunalnih usluga kada, usljed više sile, dođe do smanjenog obima u vršenju komunalnih djelatnosti;

- prava i obaveze vršioca komunalne djelatnosti i korisnika.

(2) Pravna i fizička lica dužna su da postupaju u skladu sa propisima iz stava 1. ovog člana.

Član 43.

Minimum kvaliteta i obima poslova za obavljanje komunalne djelatnosti određuju se propisom Ministarstva.

Član 44.

(1) Tehnički uslovi za komunalnu infrastrukturu, opremu i sredstva koji se koriste za obavljanje komunalnih djelatnosti obuhvataju:

- tehnička svojstva materijala, odnosno građevinskih proizvoda od kojih su izgrađeni objekti komunalne infrastrukture, kao i tehnička svojstva ugrađenih uređaja i instalacija, u skladu sa zakonom kojim se uređuju ocjena i provjera postojanosti svojstava i dokazivanje upotrebljivosti građevinskog proizvoda;

- način izgradnje, korišćenja i održavanja komunalne infrastrukture;

- minimalne uslove koje treba da ispunjava oprema i sredstva koji se koriste za obavljanje komunalne djelatnosti;

- druge minimalne uslove za obavljanje komunalne djelatnosti.

(2) Tehničke uslove iz stava 1. ovog člana utvrđuje Ministarstvo.

Član 53.

(1) Cijene komunalnih usluga utvrđuju se na osnovu sljedećih elemenata:

1) troškova angažovanja potrebne radne snage;

2) utrošene energije (energenata);

3) troškova tekućeg održavanja;

4) troškova investicionog održavanja komunalne infrastrukture i pripadajuće opreme;

5) troškova otplate kredita za izgradnju komunalne infrastrukture i nabavku pripadajuće opreme;

6) nabavke potrošnog materijala;

7) drugih opravdanih troškova nastalih u pružanju usluge.

(2) Iz sredstava naplaćenih od pruženih komunalnih usluga obezbjeđuje se obavljanje komunalnih djelatnosti, tekuće i investiciono održavanje komunalne infrastrukture, opreme i sredstava potrebnih za obavljanje komunalnih djelatnosti iz člana 3. stav 1. tač. 1., 2., 4., 7., 10. i 11. ovog zakona.

(3) Iz sredstava naplaćenih od pruženih komunalnih usluga obezbjeđuje se obavljanje komunalnih djelatnosti, tekuće i investiciono održavanje komunalne infrastrukture, opreme i sredstava potrebnih za obavljanje komunalnih djelatnosti iz člana 3. stav 1. tač. 12. i 13. ovog zakona, kada se za te djelatnosti vrši individualna naplata komunalne usluge.

(4) Bliže elemente i metodologiju za određivanje cijene komunalne usluge iz stava 1. ovog člana, osim za regulisane komunalne djelatnosti, utvrđuje Vlada.

Član 54.

(1) Cijenu komunalne usluge utvrđuje vršilac komunalne djelatnosti po prethodno pribavljenoj saglasnosti skupštine jedinice lokalne samouprave.

(2) Vršilac komunalne djelatnosti dužan je da na računu za izvršenu komunalnu uslugu, odnosno isporučeni komunalni proizvod, posebno iskaže troškove po elementima člana 53. stav 1. ovog zakona.

(3) Podatke za izračunavanje elemenata iz člana 53. stav 1. tač. 4. i 5. ovog zakona obezbjeđuje jedinica lokalne samouprave.

(4) Cijena komunalnih usluga, odnosno komunalnih proizvoda po jedinici mjere ne smije da bude različita za pojedine korisnike, odnosno pravna i fizička lica.

Član 78. st. 1. i 2.

(1) Podzakonski akti iz člana 23. stav 3., člana 26. stav 5., člana 43., člana 44. stav 2., člana 45. stav 6. i člana 53. stav 4. ovog zakona donijeće se u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

(2) Podzakonski akti iz člana 15. stav 1., člana 19. stav 1., člana 33. st. 1. i 2. ovog zakona donijeće se u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu propisa iz stava 1. ovog člana.

Član 82. stav 1.

(1) Danom početka primjene ovog zakona prestaje da važi Zakon o komunalnim djelatnostima («Službeni list RCG», broj 12/95.).

Član 83.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u «Službenom listu Crne Gore», a primjenjivaće se nakon 18 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona”.

Zakon o zaštiti potrošača (“Službeni list Crne Gore”, br. 2/14., 6/14., 43/15. i 70/17.):

“Član 36. stav 6.

(6) Cijena usluge od javnog interesa obračunava se prema stvarnoj potrošnji, ako je to tehnički moguće, po utvrđenoj tarifi ili cjenovniku.”

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno. U postupku ocjene saglasnosti takvog propisa s Ustavom i zakonom ispituje se da li ga je donio ovlašćeni organ, zatim da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara okvirima koje mu je odredio zakon.

6.1. U postupku ispitivanja procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje Ustavni sud je, uvidom u dostavljeni dokumentaciju i „Službeni list Crne Gore-opštinski propisi”, utvrdio sljedeće činjenice:

- Skupština Glavnog grada-Podgorice, na sjednici od 25. i 26. februara 2009. godine, na osnovu odredbe člana 6. Zakona o komunalnim djelatnostima (“Službeni list Republike Crne Gore”, broj 12/95.), donijela je Odluku o održavanju čistoće (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 9/19.);

- Skupština Glavnog grada- Podgorice, na sjednici, od 6. novembra 2015. godine, na osnovu odredaba člana 4. stav 2., čl. 6. i 12. Zakona o komunalnim djelatnostima (“Službeni list Republike Crne Gore”, broj 12/95.), donijela je Odluku o izmjenama Odluke o održavanju čistoće (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 40/15.);

- Skupština Glavnog grada-Podgorice, na sjednici, od 28. i 29. jula 2016. godine, na osnovu odredaba člana 4. stav 2. i čl. 6. i 12. Zakona o komunalnim djelatnostima (“Službeni list Republike Crne Gore”, broj 12/95.), a u vezi s odredbom člana 6. Zakona o komunalnoj policiji (“Službeni list Crne Gore”, broj 57/14.), donijela je Odluku o dopuni Odluke o održavanju čistoće (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 34/16.) i da je

- Skupština Crne Gore, na sjednici, od 30 jula 2016. godine, donijela Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni list Crne Gore”, broj 55/16.), koji je stupio na snagu 25. avgusta 2016. godine, a primjenjuje se od 17. februara 2018. godine, od kojeg datuma je, saglasno odredbi član 81. stav 1. tog zakona, prestao da važi Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni list Crne Gore”, broj 12/95.).

6.1.1. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog lica, da li je imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

6.1.1.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je Odluku, čija je odredba člana 45. stav 2. osporena, donijela Skupština Glavnog grada-Podgorice, s pozivom na pravni osnov sadržan u navedenim

odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima, koji je prestao da važi, danom početka primjene novog Zakona o komunalnim djelatnostima, tj. 17. februara 2018. godine. Saglasno odredbi člana 15. stav 1. tog zakona jedinica lokalne samouprave, pored ostalog, ovlašćena je da propiše način i uslove organizovanja i upravljanja komunalnim otpadom, u skladu sa tehničkim uslovima iz čl. 43. i 44. ovog zakona, koje određuje, odnosno utvrđuje organ državne uprave nadležan za komunalne djelatnosti (Ministarstvo). Odredbom člana 78. stav 2. Zakona propisano je da će se podzakonski akti iz člana 15. stav 1. (...) ovog zakona donijeti u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu propisa iz stava 1. ovog člana, tj. do 25. februara 2018. godine. Kako je rok za usklađivanje propisa kojim se uređuje upravljanje komunalnim otpadom sa novim Zakonom o komunalnim djelatnostima istekao 25. februara 2018. godine, a Odluka, čija je odredba člana 45. stav 2. osporena, nije usaglašena u roku određenom tim zakonom, Ustavni sud je utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje u cjelini.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je, kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku Odluke o održavanju čistoće i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152., stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 15/17 od 27. septembra 2019. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 73/19.

Odluka o naknadi za ekonomsko iskorišćavanje kulturnih dobara

Uvođenjem obaveze plaćanja naknade za korisnike „morskog dobra i sl.“ bez ovlašćenja sadržanog u Zakonu o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora, Skupština Opštine je povrijedila načelo legaliteta iz odredbe člana 145 Ustava.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba člana 2. Odluke o naknadi za ekonomsko iskorišćavanje kulturnih dobara („Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi“, br. 29/14., 10/15., 18/15. i 21/15.), u dijelu koji glasi: „morskog dobra i sl.“ koju je donijela Skupština opštine Kotor, i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“ i na način na koji je objavljena Odluka.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda Crne Gore U-II broj 35/16, od 25. aprila 2019. godine, po inicijativi „Boka Adriatic“ doo Herceg Novi; „Adriamar“ doo Herceg Novi; „BCM“ doo Kotor; „Allegra“ doo Bar; „MRM“ doo Tivat; „BWA“ doo Tivat; „Jadroagent“ doo Bar i „Montenegro Destinacions“ doo Tivat, koje zastupaju Saša Vujačić i Jelena Vujisić, advokati iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 2. Odluke, označene u izreci, u dijelu koji glasi: „morskog dobra i sl.“

2. Skupština opštine Kotor, u ostavljenom roku, nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenom odredbom Odluke²⁴⁷ propisano je:

„Član 2.

Obveznici naknade iz člana 1. ove Odluke su sva pravna i fizička lica, korisnici poslovnih prostora, privremenih objekata, javnih površina, terasa, slobodnih površina, **morskog dobra i sl.** koji obavljaju bilo koji vid privredne ili komercijalne djelatnosti, od koje ostvaruju prihod, odnosno koji ekonomski iskorišćavaju kulturna dobra na području Kotora.“

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 2. Odluke u dijelu koji glasi: „morskog dobra i sl.“, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

„Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 142.

Država se finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda

Svako je dužan da plaća poreze i druge dažbine.

Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.“

247

Iako iz sadržine inicijative proizilazi da njeni podnosioci osporavaju samo dio odredbe člana 2. Odluke, Ustavni sud je, u cilju bolje preglednosti, tu odredbu citirao u cjelini, a osporeni dio označio (bold) crnom bojom.

Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18. i 34/19.):

"Član 28. tačka 2.

U okviru sopstvenih nadležnosti, opština vrši i sljedeće poslove:

2) uređuje, uvodi i utvrđuje sopstvene prihode u skladu sa zakonom.

Član 38. tač. 2. i 8.

Skupština:

2) donosi propise i druge opšte akte;

8) uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode."

Zakona o morskom dobru ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 14/92.):

"Član 8.

Vlada Crne Gore donosi odluku kojom se uređuju uslovi, vrijeme korišćenja morskog dobra i visina naknade.

U skladu sa odlukom iz stava 1. ovog člana javno preduzeće zaključuje ugovor o korišćenju morskog dobra sa korisnikom morskog dobra.

Naknada za korišćenje morskog dobra je prihod javnog preduzeća i koristi se za zaštitu, uređenje, unapređenje morskog dobra, kao i za izgradnju infrastrukturnih objekata za potrebe morskog dobra.

Plan korišćenja sredstava iz stava 3. ovog člana donosi javno preduzeće uz saglasnost Vlade Crne Gore.

Zakona o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora ("Službeni list Crne Gore", br. 56/13. i 13/18.):

"Član 1.

Ovim zakonom se uređuju zaštita, upravljanje i posebne mjere očuvanja prirodnog i kulturno – istorijskog područja Kotora (u daljem tekstu: Područje Kotora), koje je kao prirodno i kulturno dobro upisano na Listu svjetske baštine UNESCO.

Član 3.

Zaštita Područja Kotora je od javnog interesa.

Član 19.

Sredstva za zaštitu i očuvanje Područja Kotora obezbjeđuju se iz:

1) budžeta Crne Gore;

2) budžeta Opštine Kotor;

3) međunarodnih i domaćih kredita i pomoći;

4) donacija;

5) programa i fondova Evropske Unije, Ujedinjenih nacija i međunarodnih organizacija;

6) naknade za ekonomsko iskorišćavanje kulturnih dobara;

7) drugih izvora, u skladu sa zakonom.

Član 20.

Skupština Opštine Kotor propisuje obavezu da pravna i fizička lica plaćaju naknadu za ekonomsko iskorišćavanje kulturnih dobara na Području Kotora (u daljem tekstu: naknada) za:

1) obavljanje privredne ili komercijalne djelatnosti u objektu i/ ili na otvorenom prostoru;

2) korišćenje snimaka Područja Kotora ili pojedinih njegovih djelova u reklamne i komercijalne svrhe (film, spot, plakat, bilbord, kalendar, prospekt itd.) i izradu komercijalne kopije Područja Kotora ili pojedinih njegovih djelova (suvenir, razglednica, fotografija, značka, naljepnica, odjevni predmet, publikacije ili drugog predmeta) namijenjenog prodaji.

Bliže kriterijume i način utvrđivanja naplate i visinu naknade iz stava 1. ovog člana propisuje Skupština Opštine Kotor.

Naknada iz stava 1. ovog člana plaća se u korist budžeta Opštine Kotor.

Kontrolu obračuna i plaćanja naknade iz stava 1. ovog člana vrši poreski organ Opštine Kotor."

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava). Ovo načelo podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i da drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom. U području apstraktne kontrole ustavnosti, Ustavni sud je ovlašten da ocjenjuje saglasnost zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, kao i saglasnost drugog propisa i opšteg akta s Ustavom i zakonom i to predstavlja okvir njegovog djelovanja, u smislu odredaba člana 149. stav 1. tač. 1. i 2. Ustava. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

6.1. Iz navedenih odredaba Ustava, dalje, proizilazi da je obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina konstituisana kao ustavna obaveza i da je opšteg karaktera, što znači da je svako dužan da plaća poreze i druge dažbine. Takođe, Ustav utvrđuje princip da se porezi i dažbine mogu uvoditi samo zakonom. Polazeći od toga, zakonodavac je donio Zakon o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora kojim je uređena zaštita, upravljanje i posebne mjere očuvanja prirodnog i kulturno – istorijskog područja Kotora, koje je kao

prirodno i kulturno dobro upisano na Listu svjetske baštine UNESCO (član 1.). Prema odredbi člana 3. Zakona zaštita Područja Kotor je od javnog interesa. Odredbama člana 20. Zakona o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotor propisano je: da Skupština opštine Kotor propisuje obavezu da pravna i fizička lica plaćaju naknadu za ekonomsko iskorišćavanje kulturnih dobara na Području Kotor, i to za: 1) obavljanje privredne ili komercijalne djelatnosti u objektu i/ ili na otvorenom prostoru; 2) korišćenje snimaka Područja Kotor ili pojedinih njegovih djelova u reklamne i komercijalne svrhe (film, spot, plakat, bilbord, kalendar, prospekt itd.) i izradu komercijalne kopije Područja Kotor ili pojedinih njegovih djelova (suvenir, razglednica, fotografija, značka, naljepnica, odjevni predmet, publikacije ili drugog predmeta) namijenjenog prodaji; da bliže kriterijume i način utvrđivanja naplate i visinu naknade iz stava 1. ovog člana propisuje Skupština opštine Kotor; da se naknada iz stava 1. ovog člana plaća u korist budžeta Opštine Kotor i da kontrolu obračuna i plaćanja naknade iz stava 1. ovog člana vrši poreski organ Opštine Kotor.

7. Saglasno izričitom ovlašćenju, sadržanom u odredbi člana 20. stav 2. Zakona, Skupština opštine Kotor je donijela Odluku o naknadi za ekonomsko iskorišćavanje kulturnih dobara, kojom je uvedena naknada za ekonomsko iskorišćavanje kulturnih dobara na prirodnom i kulturno-istorijskom području Kotor, koje je kao prirodno i kulturno dobro upisano na Listu svjetske baštine UNESCO i utvrđeni uslovi za njeno plaćanje, obveznici plaćanja naknade, kulturna dobra za koje se plaća naknada kada se u njima obavlja privredna ili komercijalna djelatnost, visina naknade, način plaćanja naknade, inspekcijski nadzor i kaznene odredbe. Osporenim odredbom člana 2. Odluke Skupština opštine Kotor je propisala da su obveznici naknade iz člana 1. ove Odluke sva pravna i fizička lica, korisnici poslovnih prostora, privremenih objekata, javnih površina, terasa, slobodnih površina, *„morskog dobra i sl.“* koji obavljaju bilo koji vid privredne ili komercijalne djelatnosti, od koje ostvaruju prihod, odnosno koji ekonomski iskorišćavaju kulturna dobra na području Kotor.

7.1. Ustavni sud je utvrdio da je Skupština opštine Kotor osporenim odredbom člana 2. Odluke, u dijelu koji glasi: *„morskog dobra i sl.“*, prekoračila svoja ovlašćenja, iz odredbe člana 20. stav 2. Zakona da propiše bliže kriterijume i način utvrđivanja naplate i visinu naknade za ekonomsko iskorišćavanje kulturnih dobara na Području Kotor. Naime, iz odredbe člana 20. stav 1. Zakona proizilazi da je Skupština opštine Kotor nadležna da uvede naknadu za ekonomsko iskorišćavanje kulturnih dobara na Području Kotor, koju plaćaju pravna i fizička lica za obavljanje privredne ili komercijalne djelatnosti u objektu i/ili na otvorenom prostoru, kao i za korišćenje snimaka Područja Kotor ili pojedinih njegovih djelova u reklamne i komercijalne svrhe (film, spot, plakat, bilbord, kalendar, prospekt itd.) i za izradu komercijalne kopije Područja Kotor ili pojedinih njegovih djelova (suvenir, razglednica, fotografija, značka, naljepnica, odjevni predmet, publikacije ili drugog predmeta) namijenjenog prodaji. Nasuprot tome, Skupština opštine Kotor je osporenim odredbom člana 2. Odluke, pored ostalih, za korisnike *„morskog dobra i sl.“* uvela obavezu plaćanja naknade, iako ni jednom odredbom Zakona o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotor, nije ovlašćena za njeno uvođenje, odnosno za uvođenje novih osnova za plaćanje naknade za ekonomsko iskorišćavanje kulturnih dobara na Području Kotor.

7.1.1. Osim toga iz odredbe člana 8. stav 1. Zakona o morskome dobru proizilazi da Vlada Crne Gore donosi odluku kojom se uređuju uslovi, vrijeme korišćenja morskog dobra i visina naknade, odnosno da Skupština opštine Kotor nije nadležna da to pitanje uređuje svojim aktom. Na taj način, donosilac akta je, po nalaženju Ustavnog suda, prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio načelo legaliteta (član 145. Ustava), kako u pogledu formalne, (koje nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim aktom), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Kako se podzakonski propis mora kretati u granicama koje mu sadržinski odredi viši pravni akt i kako ne može sadržati odredbe kojima se uređuju prava i obaveze za građane i pravna lica, za koje u zakonu nema osnova, Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 2., u dijelu koji glasi: *„morskog dobra i sl.“*, Odluke nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

8. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredbe člana 2. Odluke o naknadi za ekonomsko iskorišćavanje kulturnih dobara, u dijelu koji glasi: *„morskog dobra i sl.“* i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II broj 35/16 od 27. septembra 2019. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 65/19.

Odluka o javnim parkiralištima na teritoriji Glavnog grada Podgorice

S obzirom na to da je rok za usklađivanje propisa sa novim Zakonom o komunalnim djelatnostima istekao, a osporena Odluka nije usaglašena u roku određenom tim zakonom, Ustavni sud je utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

ODLUKU

I UKIDA SE Odluka o javnim parkiralištima na teritoriji Glavnog grada Podgorice ("Službeni list - Opštinski propisi", broj 13/15. i 16/17.), koju je donijela Skupština Glavnog grada - Podgorice i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore" i na način na koji je objavljena Odluka.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda Crne Gore, U-II broj 31/15., od 30. novembra 2018. godine, po inicijativi NVO "MANS", u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci.

2. Odbor za Statut i propise Skupštine Glavnog grada-Podgorica, je, aktom broj 02-030/19-223., od 27. februara 2019. godine, saglasno odredbama člana 62. Zakona o Ustavnom sudu, predložio zastoju u ovom postupku, u trajanju od šest mjeseci, radi otklanjanja uočenih neustavnosti i nezakonitosti.

2.1. Ustavni sud je, na sjednici od 28. marta 2019. godine, donio Rješenje o zastoju u postupku odlučivanja o ustavnosti i zakonitosti Odluke, u trajanju od 180 dana.

2.1.1. S obzirom na to da Skupština Glavnog grada - Podgorice, u ostavljenom roku, nije otklonila posljedice neustavnosti i nezakonitosti Odluke, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 62. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, nastavio postupak u ovom predmetu.

3. Osporenim odredbama Odluke propisano je:

“Član 15. stav 2.

Korisnikom javnog parkirališta u smislu odredaba ove odluke smatra se vozač ili vlasnik vozila, ako vozač nije identifikovan.

Član 21. stav 1.

Za korišćenje javnih parkirališta korisnik plaća naknadu koju cjenovnikom utvrđuje Privredno društvo za poslove parkiranja.

Član 23. stav 1.

Zaustavljanjem vozila na javnom parking mjestu, korisnik prihvata propisane uslove za korišćenje javnog parkirališta i stiče pravo korišćenja parking mjesta.

Član 29. stav 5.

Za prekršaje iz stava 1. alineja 3., 4., 5., 6., 7. i 8. izreći će se kazna prekršajnim nalogom:

- pravnom licu u iznosu od 150 eura;
- preduzetniku u iznosu od 50 eura;
- odgovornom licu u pravnom licu u iznosu od 20 eura;
- fizičkom licu u iznosu od 20 eura.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene Odluke, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2.) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.”

Zakona o komunalnim djelatnostima (“Službeni list Crne Gore», broj 55/16.):

“Član 2.

Komunalne djelatnosti, u smislu ovog zakona, su pružanje komunalnih usluga koje su nezamjenljiv uslov života i rada građana, privrednih i drugih subjekata na teritoriji jedinice lokalne samouprave i održavanje komunalne infrastrukture, opreme i sredstava za obavljanje tih djelatnosti.

Član 3. stav 1. tačka 12.

Komunalne djelatnosti iz člana 2. ovog zakona, su:

12) održavanje javnih prostora za parkiranje.

Član 13. tač. 7., 10. i 16.

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

7) komunalna usluga je isporuka vode za piće, prihvatanje komunalnih otpadnih voda u mrežu javne kanalizacije, crpljenje septičkih jama, prevoz, priprema za preradu, prerada i odlaganje ili drugi postupci zbrinjavanja komunalnog otpada, uređenje i održavanje javnih površina, osvjetljavanje javnih površina i opštinskih puteva, javni prevoz putnika, održavanje opštinskih puteva i biciklističkih staza, održavanje mostova i korita vodotoka od lokalnog značaja, održavanje javnih grobalja, kapela i krematorijuma i sahranjivanje umrlih, održavanje pijaca, održavanje javnih prostora za parkiranje, održavanje javnih toaleta, zbrinjavanje napuštenih ili izgubljenih životinja (kućnih ljubimaca) i održavanje skloništa za njihovo zbrinjavanje i druga usluga koju odredi jedinica lokalne samouprave;

10) obavljanje komunalne djelatnosti je pružanje komunalne usluge, održavanje funkcionalne spremnosti komunalne infrastrukture, objekata, instalacija, opreme, sredstava i uređaja, na način kojim se obezbjeđuje kontinuitet i održivost pružanja komunalne usluge, zaštita životne sredine i zdravlja ljudi i efikasno korišćenje energije;

16) vršilac komunalne djelatnosti je privredno društvo ili preduzetnik koji pruža komunalne usluge.

Član 15. st. 1. i 2.

Jedinica lokalne samouprave propisuje način i uslove organizovanja i obavljanja komunalnih djelatnosti iz člana 3. stav 1. tač. 1., 2., 3., 4., 7., 8., 10., 11., 12. i 14. ovog zakona i uslove za pružanje komunalnih usluga, odnosno isporuku komunalnog proizvoda, u skladu sa propisom i tehničkim uslovima iz čl. 43. i 44. ovog zakona, a naročito:

- uslove za obavljanje djelatnosti kojima se obezbjeđuje određeni obim, vrsta i kvalitet usluga, ako ti uslovi nijesu određeni posebnim propisom;

- način obezbjeđivanja kontinuiteta u vršenju komunalnih djelatnosti;

- red prvenstva i način pružanja komunalnih usluga kada, usljed više sile, dođe do smanjenog obima u vršenju komunalnih djelatnosti;

- prava i obaveze vršioca komunalne djelatnosti i korisnika.

Pravna i fizička lica dužna su da postupaju u skladu sa propisima iz stava 1. ovog člana.

Član 43.

Minimum kvaliteta i obima poslova za obavljanje komunalne djelatnosti određuju se propisom Ministarstva.

Član 44.

Tehnički uslovi za komunalnu infrastrukturu, opremu i sredstva koji se koriste za obavljanje komunalnih djelatnosti obuhvataju:

- tehnička svojstva materijala, odnosno građevinskih proizvoda od kojih su izgrađeni objekti komunalne infrastrukture, kao i tehnička svojstva ugrađenih uređaja i instalacija, u skladu sa zakonom kojim se uređuju ocjena i provjera postojanosti svojstava i dokazivanje upotrebljivosti građevinskog proizvoda;

- način izgradnje, korišćenja i održavanja komunalne infrastrukture;

- minimalne uslove koje treba da ispunjava oprema i sredstva koji se koriste za obavljanje komunalne djelatnosti;

- druge minimalne uslove za obavljanje komunalne djelatnosti.

Tehničke uslove iz stava 1. ovog člana utvrđuje Ministarstvo.

Član 53. stav 1., 3. i 4.

Cijene komunalnih usluga utvrđuju se na osnovu sljedećih elemenata:

1) troškova angažovanja potrebne radne snage;

2) utrošene energije (energenata);

- 3) troškova tekućeg održavanja;
- 4) troškova investicionog održavanja komunalne infrastrukture i pripadajuće opreme;
- 5) troškova otplate kredita za izgradnju komunalne infrastrukture i nabavku pripadajuće opreme;
- 6) nabavke potrošnog materijala;
- 7) drugih opravdanih troškova nastalih u pružanju usluge.

Iz sredstava naplaćenih od pruženih komunalnih usluga obezbjeđuje se obavljanje komunalnih djelatnosti, tekuće i investiciono održavanje komunalne infrastrukture, opreme i sredstava potrebnih za obavljanje komunalnih djelatnosti iz člana 3. stav 1. tač. 12. i 13. ovog zakona, kada se za te djelatnosti vrši individualna naplata komunalne usluge.

Bliže elemente i metodologiju za određivanje cijene komunalne usluge iz stava 1. ovog člana, osim za regulisane komunalne djelatnosti, utvrđuje Vlada.

Član 54.

Cijenu komunalne usluge utvrđuje vršilac komunalne djelatnosti po prethodno pribavljenoj saglasnosti skupštine jedinice lokalne samouprave.

Vršilac komunalne djelatnosti dužan je da na računu za izvršenu komunalnu uslugu, odnosno isporučeni komunalni proizvod, posebno iskaže troškove po elementima člana 53. stav 1. ovog zakona.

Podatke za izračunavanje elemenata iz člana 53. stav 1. tač. 4. i 5. ovog zakona obezbjeđuje jedinica lokalne samouprave.

Cijena komunalnih usluga, odnosno komunalnih proizvoda po jedinici mjere ne smije da bude različita za pojedine korisnike, odnosno pravna i fizička lica.

Član 78. st. 1. i 2.

Podzakonski akti iz člana 23. stav 3., člana 26. stav 5., člana 43., člana 44. stav 2., člana 45. stav 6. i člana 53. stav 4. ovog zakona donijeće se u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Podzakonski akti iz člana 15. stav 1., člana 19. stav 1., člana 33. st. 1. i 2. ovog zakona donijeće se u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu propisa iz stava 1. ovog člana.

Član 82. stav 1.

Danom početka primjene ovog zakona prestaje da važi Zakon o komunalnim djelatnostima («Službeni list RCG», broj 12/95.).

Član 83.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u «Službenom listu Crne Gore», a primjenjivaće se nakon 18 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona”.

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno. U postupku ocjene saglasnosti takvog propisa s Ustavom i zakonom ispituje se da li ga je donio ovlašćeni organ, zatim da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara okvirima koje mu je odredio zakon.

6.1. U postupku ispitivanja procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje Ustavni sud je, uvidom u dostavljenu dokumentaciju i „Službeni list Crne Gore-opštinski propisi“, utvrdio sljedeće činjenice:

- da je Skupština Glavnog grada - Podgorice, na sjednici od 8. i 14. aprila 2014. godine, na osnovu odredaba člana 4. stav 2. i člana 12. Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni list Republike Crne Gore“, broj 12/95.), donijela Odluku o javnim parkiralištima na teritoriji Glavnog grada Podgorice („Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi“, broj 13/15.);

- da je Skupština Crne Gore, na sjednici od 30. jula 2016. godine, donijela Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni list Crne Gore“, broj 55/16.), koji je stupio na snagu 25. avgusta 2016. godine, a primjenjuje se od 17. februara 2018. godine, od kojeg datuma je, saglasno odredbi člana 81. stav 1. tog zakona, prestao da važi Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni list Crne Gore“ broj 12/95.) i

- da je Skupština Glavnog grada - Podgorice, na sjednici od 11. aprila 2017. godine, na osnovu odredaba člana 4. stav 2. i člana 12. Zakona o komunalnim djelatnostima («Službeni list Republike Crne Gore», broj 12/95.), koji je prestao da važi, donijela Odluku o izmjenama i dopunama odluke o javnim parkiralištima na

teritoriji Glavnog grada Podgorice ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 16/17.).

6.1.1. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog lica, da li je imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

6.1.2. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je Odluku, čije su odredbe člana 15. stav 2., člana 21. stav 1., člana 23. stav 1. i člana 29. stav 5. osporene, donijela Skupština Glavnog grada - Podgorice, s pozivom na pravni osnov sadržan u navedenim odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima, koji je prestao da važi, danom početka primjene novog Zakona o komunalnim djelatnostima, tj. 17. februara 2018. godine.

6.1.3. Iz sadržine novog Zakona o komunalnim djelatnostima proizilazi da je zakonodavac na drugačiji način uredio pitanje obavljanja komunalnih djelatnosti i postupak donošenja akata kojima se uređuju pitanja pružanja komunalnih usluga, odnosno određuje cijena tih usluga, pa i usluge održavanja javnih prostora za parkiranje. Naime, iz odredaba člana 15. stav 1. i člana 53. stav 4. Zakona proizilazi da se akt jedinice lokalne samouprave kojim se uređuju pitanja načina i uslova održavanja javnih prostora za parkiranje donosi u skladu sa tehničkim uslovima za komunalnu infrastrukturu, opremu i sredstva (čl. 43. i 44. Zakona), koje određuje, odnosno utvrđuje organ državne uprave nadležan za komunalne djelatnosti (Ministarstvo) i da Vlada, svojim aktom, utvrđuje bliže elemente i metodologiju za određivanje cijene komunalne usluge održavanja javnih prostora za parkiranje. Odredbama člana 78. stav 2. Zakona propisano je da će se podzakonski akti iz člana 15. stav 1. (...) ovog zakona donijeti u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu propisa iz stava 1. ovog člana, tj. do 25. februara 2018. godine. S obzirom na to da je donošenje akta organa državne uprave nadležnog za komunalne djelatnosti (Ministarstvo) kojim se utvrđuju tehnički uslovi za komunalnu infrastrukturu, opremu i sredstva i akta Vlade, kojim se utvrđuju bliži elementi i metodologija za određivanje cijene komunalne usluge održavanja javnih parkirališta, u formalno-pravnom i u materijalno-pravnom smislu, normativna pretpostavka za donošenje osporene Odluke, kao i da je, saglasno odredbi člana 78. stav 2. Zakona o komunalnim djelatnostima, rok za usklađivanje propisa kojim se uređuju pitanja održavanja javnih prostora za parkiranje sa tim zakonom istekao 25. februara 2018. godine, a Odluka, čije su odredbe člana 15. stav 2., 21. stav 1., člana 23. stav 1. i člana 29. stav 5. osporene, nije usaglašena u roku određenom tim zakonom, Ustavni sud je utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je, kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja Odluke o javnim parkiralištima na teritoriji Glavnog grada Podgorice i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152., stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 31/15 od 26. decembra 2019. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 74/19.

Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje

Skupština Opštine je povrijedila načelo legaliteta (član 145 Ustava), jer Odluku nije donijela po postupku propisanom Zakonom o putevima, odnosno prije njenog donošenja nije pribavila saglasnost Vlade Crne Gore, koja predstavlja konstitutivni i formalno-pravni element zakonitosti Odluke.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje („Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, broj 5/19.), koju je donijela Skupština opštine Rožaje i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u “Službenom listu Crne Gore” i na način na koji je Odluka objavljena.

Obrazloženje

11. Ustavni sud je, na sjednici od 25. juna 2019. godine, Rješenjem U-II br. 11/18 i 15/19, pored ostalog, saglasno odredbama člana 150. stav 3. Ustava, člana 55. alineja 2., člana 59. i člana 61. Zakona o Ustavnom sudu, bez sprovođenja prethodnog postupka, sâm pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci.

2. Skupština opštine Rožaje nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Odlukom je propisano:

“Član 1.

U odluci o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje (“Sl. list CG” - Opštinski propisi br. 21/12.), u član 2. stav 1. alineja 4., 5. riječi “i sl.” zamenjuju se s riječima “i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti”.

U članu 6. stav 1. riječi “Sekretarijat za uređenje prostora, komunalno stambene poslove i zaštitu životne sredine” zamenjuju se riječima “Sekretarijat za planiranje uređenje prostora i zaštitu životne sredine”.

U članu 9. u naslovu riječi “i slično” zamenjuju se s riječima “i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti”.

U članu 9. stav 1. i 2. riječi “i slično” zamenjuju se s riječima “i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti”.

U članu 10. u naslovu riječi “i slično” zamenjuju se s riječima “i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti”.

U članu 10. stav 1. riječi “i slično” zamenjuju se s riječima “i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti”.

U član 11. stav 1. riječi “i slično” zamenjuju se s riječima “i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti”.

U član 14. stav 1. riječi “za privredu” zamenjuju se s riječima “ekonomski razvoj” a riječi “Sekretarijat za uređenje prostora komunalno stambene poslove i zaštitu životne sredine” se brišu i glase “Sekretarijata za planiranje uređenje prostora i zaštitu životne sredine”.

Član 15. mijenja se i glasi: “Jednokratne naknade iz čl. 4., 5. plaćaju se na osnovu ugovora o naknadama zaključenog sa Sekretarijatom za planiranje uređenje prostora i zaštitu životne sredine prilikom izdavanja odobrenja od strane Sekretarijata za planiranje uređenje prostora i zaštitu životne sredine”.

Član 2.

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u “Službenom listu Crne Gore - opštinski propisi”.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine Odluke utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 113.

U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Član 142. stavi 3.

Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2. i stav 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

Ako je u toku postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propis prestao da važi, a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene, Ustavni sud utvrđuje da li je taj propis bio saglasan sa Ustavom, odnosno sa zakonom za vrijeme njegovog važenja.

Član 150. stav 3.

Ustavni sud može i sâm pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 11/15.):

“Član 30. stav 2. tačka 1.

Podnesci kojima se pokreće postupak pred Ustavnim sudom su:

1) inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

Član 48. tačka 2.

Ustavni sud odlukom:

2) utvrđuje da drugi propis, odnosno pojedine njegove odredbe nijesu u saglasnosti sa Ustavom i zakonom, odnosno u vrijeme važenja nijesu bili u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

Član 64. tačka 1.

Pored razloga iz člana 38. ovog zakona, Ustavni sud će obustaviti postupak:

1) ako je u toku postupka zakon usaglašen sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugi propis ili opšti akt sa Ustavom i zakonom, a Ustavni sud ocijeni da ne treba nastaviti postupak zbog toga što nijesu otklonjene posljedice neustavnosti ili nezakonitosti.

Član 55. alineja 2.

Ustavni sud može sam pokrenuti postupak za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, naročito kad se:

- u toku postupka za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom postavi pitanje pitanje ustavnosti, odnosno zakonitosti drugih odredaba ili drugih propisa koje su u vezi sa odredbama koje su predmet ocjene.

Član 59.

U postupku za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, Ustavni sud nije ograničen predlogom, odnosno inicijativom.

Član 61.

Ako se radi o inicijativi iz člana 30. stav 2. tačka 1. ovog zakona, Ustavni sud može odmah donijeti rješenje o pokretanju postupka bez sprovođenja postupka iz člana 33. ovog zakona.”

Zakona o lokalnoj samoupravi (“Službeni list Crne Gore”, broj 2/18.):

“Član 27. tačka 2.

Opština, u skladu sa zakonom i drugim propisima:

2) uređuje i obezbjeđuje obavljanje poslova izgradnje, rekonstrukcije, održavanja i zaštite opštinskih puteva.

Član 28. tačka 2.

U okviru sopstvenih nadležnosti, opština:

2) uređuje, uvodi i utvrđuje sopstvene prihode u skladu sa zakonom.

Član 38. tač. 2. i 8.

Skupština:

2) donosi propise i druge opšte akte;

8) uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode.”

Zakona o finansiranju lokalne samouprave (“Službeni list Crne Gore”, broj 3/19.):

“Član 7. tačka 8.

Sopstveni prihodi Opštine su:

8) naknade za korišćenje opštinskih puteva, u skladu sa zakonom.”

Zakona o putevima (“Službeni list Republike Crne Gore”, broj 42/04. i “Službeni list Crne Gore”, br. 54/09., 36/11. i 92/17.):

“Član 3. stav 1.

Javni putevi su saobraćajne površine od opšteg interesa za javni putni saobraćaj, koji se mogu koristiti na način i pod uslovima određenim propisima o javnim putevima i bezbjednosti saobraćaja.

Član 4. tač. 6. i 9.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

6) opštinski put je javni put namijenjen povezivanju naselja u lokalnoj zajednici ili povezivanju sa naseljima u susjednim lokalnim zajednicama ili povezivanju dijelova naselja, prirodnih i kulturnih znamenitosti, pojedinih objekata i slično na nivou lokalne zajednice. Opštinski putevi su: lokalni putevi, kao i ulice u naseljima.

9) nekategorisani put je površina koja se koristi za saobraćaj po bilo kom osnovu i koja je dostupna većem broju korisnika (seoski, poljski i šumski putevi, putevi na nasipima za odbranu od poplava, parkirališta i sl.).

Član 22. stav 1. i stav 5.

Za korišćenje javnih puteva plaćaju se naknade, i to:

1) godišnja naknada pri registraciji drumskih motornih vozila, traktora, priključnih vozila i drugih drumskih vozila na motorni pogon;

2) posebna godišnja naknada za drumska motorna vozila i njihova priključna vozila u svrhu obezbjeđenja nesmetanog odvijanja saobraćaja i pružanja informativnih usluga korisnicima puta;

3) naknada za vanredni prevoz;

4) naknada za postavljanje komercijalno-tržišnih, komercijalno-individualnih i komercijalno-informativnih natpisa na putu i pored puta;

5) naknada za upotrebu pojedinih puteva i objekata (korisnička naknada i putarina);

6) godišnja naknada za zakup putnog zemljišta;

7) godišnja naknada za zakup drugog zemljišta koje pripada upravljaču puta;

8) naknada za priključenje prilaznog puta na javni put;

9) naknada za postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova na javnom putu i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti;

10) godišnja naknada za cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne, telefonske i telegrafske vodove i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti ugrađene na javnom putu;

11) naknada za izgradnju komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta;

12) godišnja naknada za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta;

13) naknada za inostrana drumska vozila.

Visinu naknada za opštinske puteve iz stava 1. tač. 3. i 4. i tač. 6. do 12. ovog člana utvrđuje nadležni organ jedinice lokalne samouprave, uz prethodnu saglasnost Vlade.”

6. Načelo saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3). U području apstraktne kontrole ustavnosti Ustavni sud je ovlašćen da ocjenjuje saglasnost zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, kao i saglasnost drugog propisa i opšteg akta s Ustavom i zakonom i to predstavlja okvir njegovog djelovanja, u smislu odredaba člana 149. stav 1. tač. 1. i 2. Ustava.

7. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno. Pri uređivanju pravnih odnosa donosilac akta je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. Kako je u konkretnom slučaju predmet ustavnosudske ocjene propis koji je donijet radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donijet, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donijet od strane ovlašćenog organa, odnosno lica, da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

8. Ustavni sud je u ovom postupku utvrdio sljedeće činjenice:

- da je Skupština opštine Rožaje, s pozivom na pravni osnov sadržan u odredbama člana 22. st. 1. i 5. Zakona o putevima ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 42/04. i "Službeni list Crne Gore", br. 54/09. i 36/11.), na sjednici održanoj 25. juna 2012. godine, po prethodno pribavljenoj saglasnosti Vlade Crne Gore, donijela Odluku o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje, koja je objavljena u "Službenom listu Crne Gore – Opštinski propisi", broj 21/12.);

- da je Odluka prvi put izmijenjena Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje, koja je donijeta na sjednici 27. juna 2013. godine²⁴⁸ i da je na tu odluku Vlada Crne Gore prethodno dala saglasnost, br. 08-1379/3, od 20. juna 2013. godine;

- da je Odluka drugi put izmijenjena Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje, koja je donijeta na sjednici od 20. maja 2015. godine²⁴⁹ i da je na tu odluku Vlada Crne Gore prethodno dala saglasnost, br. 08-765, od 23. aprila 2015. godine;

- da je Skupština Crne Gore, na desetoj sjednici Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2017. godini, dana 29. decembra 2017. godine, donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o putevima²⁵⁰, kojim su, odredbom člana 4., u članu 22. stav 1. tač. 9. i 10. Zakona, riječi "i sl.", zamijenjene riječima "i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti".

- da je Skupština opštine Rožaje, na sjednici održanoj 27. decembra 2018. godine, s pozivom na osnov sadržan u odredbi člana 38. tačka 8. Zakona o lokalnoj samoupravi, donijela Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje. Odluka je objavljena, 25. januara 2019. godine, u „Službenom listu Crne Gore – Opštinski propisi“, broj 5/19., a stupila je na snagu osmog dana od dana objavljivanja, tj. 2. februara 2019. godine;

- da je Ustavni sud Rješenjem U-II br. 11/18, od 29. januara 2019. godine, po inicijativi Crnogorskog Telekom A.D. Podgorica, pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 11. Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje²⁵¹, koju je donijela Skupština opštine Rožaje. Navedenim Rješenjem Ustavni sud je, saglasno odredbama člana 150. stav 3. Ustava, člana 55. alineja 2. i čl. 59. i 61. Zakona o Ustavnom sudu, bez sprovođenja prethodnog postupka, sâm pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 2. al. 4., i 5., u dijelu koji glasi: "i sl.", člana 9. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: "i slično" i člana 10. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: "i sl." te Odluke;

- da iz odgovora donosioca akta na Rješenje o pokretanju postupka u ovom predmetu, dostavljene dokumentacije uz odgovor i preambule Odluke o izmjenama i dopunama Odluke²⁵² proizilazi da prethodno, na Predlog odluke o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje, nije pribavljena saglasnost Vlade Crne Gore;

- da je Crnogorski Telekom A.D. Podgorica 3. maja 2019. godine, podnijelo inicijativu (U-II br. 15/19) za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 1. stav 7. Oduke o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje²⁵³, navodeći: da izmijenjene odredbe člana 11. Odluke nijesu u skladu s odredbama člana 22. stav 1. tač. 9. i 10. Zakona o putevima, iz razloga navedenih u Rješenju Ustavnog suda U-II br. 11/18, od 29. januara 2019. godine, kojim je pokrenut postupak za ocjenu i tih odredaba Odluke;

- da je Ustavni sud, saglasno odredbama člana 50. Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore²⁵⁴, radi racionalnosti i vođenja jedinstvenog postupka i odlučivanja, spojio postupak u predmetu U-II br. 11/18 sa postupkom u ovom predmetu (U-II br. 15/19), jer se radi propisu kojim su izvršene izmjene odredaba člana 2. al. 4., i 5., člana 9. st. 1. i 2., člana 10. st. 1. i 2. i člana 11. stav 1. Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje²⁵⁵, koji je stupio na snagu četiri dana nakon što je donijeto Rješenje o pokretanju postupka za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti i

248 "Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi", broj 21/13.

249 "Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi", broj 18/15.

250 "Službeni list Crne Gore", broj 92/17.

251 „Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, broj 5/19.

252 „Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, broj 5/19.

253 „Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, broj 5/19.

254 "Službeni list Crne Gore", broj 7/16.

255 „Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, br. 21/12., 21/13. i 18/15.

- da je Ustavni sud, na sjednici 25. juna 2019. godine, donio Odluku kojom je ukinuo odredbu člana 11. stav 2. Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje²⁵⁶, koju je donijela Skupština opštine Rožaje; utvrdio da odredbe člana 2. al. 4., i 5., u dijelu koji glasi: "i sl.", člana 9. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: "i slično", člana 10. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: "i sl." i člana 11. stav 1. Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje²⁵⁷, u vrijeme važenja, nijesu bile u saglasnosti s Ustavom i Zakonom i donio Rješenje kojim je, bez sprovođenja prethodnog postupka, sâm pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje²⁵⁸.

9. Ustavni sud je, iz sadržine Odluke, odgovora na navode sadržane u inicijativi i dokumentacije dostavljene uz odgovor utvrdio da Skupština opštine Rožaje, prije njenog donošenja, nije pribavila saglasnost Vlade Crne Gore, koja predstavlja konstitutivni, formalno-pravni elemenat zakonitosti Odluke, odnosno da nije donijeta po postupku propisanom odredbom člana 22. stav 5. Zakona o putevima.

9.1. Iako je navedena povreda formalne neustavnosti i nezakonitosti dovoljan razlog za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti te odluke, Ustavni sud je ocijenio da ni sadržina odredaba člana 1. st.1., 3., 4., 5., 6., i 7. Odluke, kojima su riječi "i sl." i "i slično" zamijenjene sa riječima "i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti", nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom. Po ocjeni Ustavnog suda, osim što je *in texto* (sa izvjesnim jezičko-stilskim odstupanjem koje ne utiče na suštinu značenja) preuzeta odredba člana 4. stav 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o putevima²⁵⁹, kojom su riječi: "i sl." zamijenjene sa riječima: "i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti", odredbe člana 2. al. 4., i 5., u dijelu u kojem su glasile: "i sl.", člana 9. st. 1. i 2., u dijelu u kojem su glasile: "i slično", člana 10. st. 1. i 2. u dijelu u kojem su glasile: "i sl." i člana 11. stav 1. Odluke, nijesu u skladu s odredbama člana 22. stav 1. tač. 9. i 10. Zakona o putevima, kojima je utvrđena mogućnost određivanja naknada za postavljanje ili za već postavljene cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne, telefonske i telegrafске vodove i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti. Naime, iz odredaba člana 22. stav 1. tač. 9. i 10. Zakona o putevima, kao ni iz drugih odredaba tog zakona, ne proizilazi mogućnost utvrđivanja naknada za postavljanje i ugradnju elektronskih, telefonskih, antenskih uređaja i opreme na opštinskim i nekategorisanim putevima, kao ni utvrđivanje godišnje naknade za postavljene uređaje, niti da se (uređaji i oprema) mogu "povesti" pod pojam vodova infrastrukture drugih djelatnosti koje su slične djelatnostima cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova.

9.1.1. Ovakvim propisivanjem donosilac akta je, po nalaženju Ustavnog suda, povrijedio načelo saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (koje nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim aktom), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Prema načelu saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava, drugim propisom i opštim aktom, koji je donijet na osnovu ovlašćenja sadržanog u zakonu, ne mogu se preuzimati odredbe zakona, niti uređivati prava i obaveze fizičkih i pravnih lica, odnosno uređivati pitanja koja su *materia legis*. Uređujući pravne odnose koji su zakonska materija i u nadležnosti zakonodavca, donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio načelo saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava). S obzirom na to da se drugi propis i opšti akt može donijeti po postupku koji je propisan zakonom i da se njima ne mogu uređivati pitanja koja su uređena zakonom, Ustavni sud je utvrdio da Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

10. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 11/18 i 15/19 od 30. oktobra 2019. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 5/20.

²⁵⁶ „Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, br. 21/12., 21/13., 18/15. i 5/19.

²⁵⁷ „Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, br. 21/12., 21/13. i 18/15.

²⁵⁸ „Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, broj 5/19.

²⁵⁹ „Službeni list Crne Gore“, broj 92/17.

Odluka o auto-taksi prevozu na teritoriji opštine Bijelo Polje

Propisivanjem posebnih ograničavajućih uslova za obavljanje auto-taksi prevoza na svom području u pogledu godina starosti vozila kojim se obavlja auto-taksi saobraćaj, Skupština Opštine je, suprotno Ustavu, ograničila slobodu preduzetništva iz odredbe člana 59 Ustava, koja se može ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine, prirodnih bogatstava, kulturne baštine ili bezbjednosti i odbrane Crne Gore.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UTVRĐUJE SE da odredba člana 11. stav 1. tačka 11. Odluke o auto-taksi prevozu na teritoriji opštine Bijelo Polje ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 11/18.), koju je donijela Skupština opštine Bijelo Polje, u vrijeme važenja, nije bila u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

II Ova Odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore” i na način na koji je objavljena Odluka.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 50/18., od 25. juna 2019. godine, po inicijativi "Taxi-S" DOO Bijelo Polje, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 11. stav 1. tačka 11. Odluke, označene u izreci.

2. U odgovoru Skupštine opštine Bijelo Polje, na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju opokretanju postupka, navedeno je da je Odbor za Statut i propise, na sjednici održanoj 12. septembra 2019. godine, zauzeo stav da osporena odredba člana 11. stav 1. tačka 11. Odluke nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da će se staviti van snage u postupku izmjene Odluke.

2.1. Ustavni sud je utvrdio da je, saglasno odredbi člana 1. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o auto taksi prevozu na teritoriji opštine Bijelo Polje ("Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi", broj 41/19.), osporena odredba člana 11. stav 1. tačka 11. Odluke o auto-taksi prevozu na teritoriji opštine Bijelo Polje prestala da važi stupanjem na snagu te odluke, tj. 25. oktobra 2019. godine. S obzirom na to da je osporena odredba člana 11. stav 1. tačka 11. Odluke primjenjivana u periodu od 8. aprila 2018. godine do 25. oktobra 2019. godine, Ustavni sud je utvrdio da nijesu otklonjene posljedice njene primjene i da su se stekli uslovi za ocjenu njene ustavnosti i zakonitosti u vrijeme važenja, saglasno odredbi člana 149. stav 2. Ustava.

3. Osporenim odredbom Odluke bilo je propisano:

"Član 11. stav 1. tačka 11.

Vozilo kojim se obavlja taksi prevoz, mora ispunjavati tehničko-eksploatacione i estetske uslove utvrđene Zakonom, podzakonskim aktima i ovom Odlukom i to:

11) da je vozilo proizvedeno fabrički ne starije od 15 godina sa najviše pet sjedišta računajući i sjedište vozača."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 11. stav 1. tačka 11. Odluke utvrdio da, u vrijeme važenja, nije bila u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

"Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 16. tač. 1. i 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje.

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe, osim onih radi kojih su propisana.

Član 59.

Jemči se sloboda preduzetništva.

Sloboda preduzetništva može se ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine, prirodnih bogatstava, kulturne baštine ili bezbjednosti i odbrane Crne Gore.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

Ako je u toku postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propis prestao da važi, a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene, Ustavni sud utvrđuje da li je taj propis bio saglasan sa Ustavom, odnosno sa zakonom za vrijeme njegovog važenja“.

Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18. i 34/19.):

„Član 2. stav 1.

Lokalna samouprava ostvaruje se u opštini, opštini u okviru Glavnog grada, Glavnom gradu i Prijestonici, kao jedinicama lokalne samouprave.

Član 24. st. 1. i 2.

Sopstveni poslovi opštine utvrđuju se zakonom i statutom opštine.

Vršenje sopstvenih poslova opština obezbjeđuje u skladu sa svojim mogućnostima, interesima i potrebama lokalnog stanovništva.

Član 27. tačka 3.

Opština u skladu sa zakonom i drugim propisima:

3) uređuje i obezbjeđuje prevoz putnika u gradskom i prigradskom linijskom saobraćaju i autotaksi prevoz.

Član 38. tač. 2. i 8.

Skupština:

2) donosi propise i druge opšte akte;

8) uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode.

Član 44. stav 3.

Odlukom se odlučuje o pravima i obavezama građana, osnivaju javne službe i o drugim pitanjima, u skladu sa zakonom i statutom opštine.“

Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima ("Službeni list Crne Gore", br. 33/12. i 58/14.):

“Član 242.

Vozilo na motorni pogon i priključno vozilo u saobraćaju na putu mora da ispunjava propisane uslove u pogledu dimenzija, ukupne mase, osovinskog opterećenja, zaštite okoline i da bude tehnički ispravno i registrovano, u skladu sa ovim zakonom.

Vozilo je tehnički ispravno ako ima ispravne uređaje i opremu propisane aktom iz stava 8. ovog člana i ako zadovoljava sve tehničke normative za vozilo, u skladu sa ovim zakonom.

Vozila u saobraćaju na putu ne mogu imati uređaje, sklopove i opremu čija upotreba može ugroziti, ometati ili izazvati zabunu drugog učesnika u saobraćaju.

Vozila ne mogu na prednjoj strani da imaju uređaje ili materije koje daju, odnosno odbijaju svjetlost crvene boje, a na zadnjoj strani koje daju, odnosno odbijaju svjetlost bijele boje, osim uređaja i materija propisanih podzakonskim aktom iz stava 8. ovog člana, kao ni trepćuće svjetlo koje nije propisano ovim zakonom.

Na vozilu se ne mogu nalaziti niti koristiti uređaji koji daju, odnosno odbijaju svjetlost vidljivu učesnicima u saobraćaju u bojama koje nijesu propisane podzakonskim aktom iz stava 8. ovog člana.

U saobraćaju na putu ne mogu učestvovati vozila koja ne ispunjavaju uslove u pogledu providnosti vjetrobrana i ostalih stakala u skladu sa podzakonskim aktom iz stava 8. ovog člana.

U saobraćaju na putu ne smije da učestvuje prevozno sredstvo koje ovim zakonom nije određeno kao vozilo.

Bliže uslove koje moraju da ispunjavaju vozila u saobraćaju na putu u pogledu dimenzija, ukupne mase i osovinskog

opterećenja, tehničkih uslova i uređaja, sklopova i opreme i tehničkih normativa propisuje organ državne uprave nadležan za poslove saobraćaja.”

Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju („Službeni list Crne Gore”, broj 71/17.):

„Član 6. tačka 31.

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

31) prevoznik je pravno lice ili preduzetnik koje obavlja djelatnost javnog prevoza putnika ili tereta u komercijalne svrhe.

Član 7.

Vozila kojim prevoznik obavlja djelatnost javnog prevoza putnika ili tereta u drumskom saobraćaju ili prevoza za sopstvene potrebe, pored uslova utvrđenih zakonom kojim se uređuje bezbjednost saobraćaja na putevima, moraju ispunjavati i posebne tehničke i tehničko-eksploatacione uslove.

Ispunjenost posebnih tehničkih i tehničko-eksploatacionih uslova može da vrši pravno lice, koje ispunjava uslove u pogledu kadra i opreme, koje ovlasti organ državne uprave nadležan za poslove saobraćaja.

Posebne tehničke i tehničko-eksploatacione uslove i uslove u pogledu kadra i opreme iz stava 2. ovog člana propisuje Ministarstvo.

Član 86. st. 1. i 2.

Auto-taksi prevoz je vanlinijski javni prevoz putnika koji se obavlja u komercijalne svrhe.

Prevoznik auto-taksi prevoz obavlja putničkim automobilom koji je serijski proizveden sa najviše pet sjedišta, računajući i sjedište vozača odnosno sa najmanje četvoro vrata.

Član 87. st. 7., 8., 13. i 14.

Auto-taksi prevoznik na putničkom vozilu kojim obavlja auto-taksi prevoz na registracijskoj tablici mora imati posebnu registarsku oznaku (TX sa brojem).

Auto-taksi prevoznik na krovu putničkog vozila kojim obavlja auto-taksi prevoz mora imati istaknutu oznaku “TAXI”.

Auto-taksi prevoz se obavlja pod uslovima i na način propisan ovim zakonom.

Bliže uslove, organizaciju, optimalan broj auto-taksi vozila, minimalni broj auto-taksi vozila prilagođenih licima sa invaliditetom, minimalne i maksimalne cijene u okviru taksi tarife i način obavljanja auto-taksi prevoza propisuje nadležni organ lokalne samouprave.”

6. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom uređuje način ostvarivanja sloboda i prava, ako je to neophodno za njihovo ostvarivanje, da je svako obavezan da plaća poreze i druge dažbine, da se porezi i druge dažbine mogu uvoditi samo zakonom i da se jemči sloboda preduzetništva. Ustav, takođe, garantuje da se ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav, u mjeri koja je neophodna da bi se zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno i to samo u svrhe radi kojih su ograničenja propisana, bez zadiranja u suštinu zajemčenih prava.

6.1. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 1. stav 2. i član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito uređeno. U postupku ocjene saglasnosti takvog propisa s Ustavom i zakonom ispituje se da li ga je donio ovlašćeni organ, zatim da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara onim okvirima koje mu je odredio zakon.

7. Ustavni sud je, prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, imao u vidu i načelo jedinstva pravnog poretka, utvrđenog odredbom člana 145. Ustava, s obzirom na to da je pravni režim uređivanja i obezbjeđivanja obavljanja auto-taksi prevoza na području jedinice lokalne samouprave uređen sa više zakona.

7.1. Zakonom o lokalnoj samoupravi, koji je sistemski u oblasti lokalne samouprave, propisano je da jedinica lokalne samouprave uređuje i obezbjeđuje prevoz putnika u gradskom i prigradskom linijskom saobraćaju i autotaksi prevoz (član 27. tačka 3.). Skupština, kao predstavnički organ lokalne samouprave, ovlašćena je da donosi propise i druge opšte akte, uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode (član 38. tač. 2. i 8.).

7.1.1. Zakonom o bezbjednosti saobraćaja na putevima propisani su uslovi koje mora da ispunjava vozilo na motorni pogon-učesnik u saobraćaju na putu, kao i ovlaštenje za organ državne uprave koji je nadležan za poslove saobraćaja da propiše bliže uslove koje moraju da ispunjavaju vozila na putu u pogledu dimenzija, ukupne mase i osovinskog opterećenja, tehničkih uslova i uređaja, sklopova opreme i tehničkih normativa (član 242. st. 1.- 8.). Na osnovu izričitog ovlaštenja iz odredbe člana 242. stav 8. Zakona o bezbjednosti saobraćaja Ministarstvo saobraćaja i pomorstva donijelo je Pravilnik o bližim uslovima koje moraju da ispunjavaju vozila u saobraćaju na putevima²⁶⁰, kojim su propisani bliži uslovi koje moraju da ispunjavaju vozila u saobraćaju na putu u pogledu dimenzija, ukupne mase i osovinskog opterećenja, tehničkih uslova i uređaja, sklopova i opreme i tehničkih normativa.

7.1.2. Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju propisano je da je prevoznik pravno lice ili preduzetnik koje obavlja djelatnost javnog prevoza putnika ili tereta u komercijalne svrhe (član 6. tačka 31.). Auto-taksi prevoz je vanlinijski javni prevoz putnika koji se obavlja u komercijalne svrhe, a prevoznik ga obavlja putničkim automobilom koji je serijski proizveden sa najviše pet sjedišta, računajući i sjedište vozača odnosno sa najmanje četvoro vrata (član 86. st. 1. i 2.). Prema odredbama člana 87. st. 13. i 14. Zakona auto-taksi prevoz se obavlja pod uslovima i na način propisan tim zakonom, dok bliže uslove, organizaciju, optimalan broj auto-taksi vozila, minimalni broj auto-taksi vozila prilagođenih licima sa invaliditetom, minimalne i maksimalne cijene u okviru taksi tarife i način obavljanja auto-taksi prevoza propisuje nadležni organ lokalne samouprave. U skladu s ovlaštenjem iz odredbe člana 7. stav 2. Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva je donijelo Pravilnik o posebnim uslovima za vozila kojima se obavlja prevoz u drumskom saobraćaju i prevoz za sopstvene potrebe²⁶¹ kojim su propisani posebni tehnički i tehničko-eksploatacioni uslovi koje treba da ispunjavaju vozila kojima se obavlja javni prevoz putnika (čl. 3. i 4.).

7.2. Iz navedenih odredaba zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da su uslovi za obavljanje auto-taksi prevoza uređeni zakonom i propisima donijetim na osnovu ovlaštenja sadržanih u zakonu, odnosno da jedinica lokalne samouprave nije ovlaštena da uređuje pitanje uslova koje moraju da ispunjavaju vozila kojima se obavlja auto-taksi prevoz. Naime, odredbom člana 86. stav 2. Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju propisano je: *„da prevoznik auto-taksi prevoz obavlja putničkim automobilom koji je serijski proizveden sa najviše pet sjedišta, računajući i sjedište vozača odnosno sa najmanje četvoro vrata“*. Nasuprot tome, Skupština opštine Bijelo Polje je osporenim odredbom člana 11. stav 1. tačka 11. Odluke uredila pitanje koje je već uređeno zakonom i propisala da vozilo kojim se obavlja auto-taksi prevoz može imati: *„najviše pet sjedišta računajući i sjedište vozača“*. Takođe, jedinica lokalne samouprave je, bez ovlaštenja sadržanog u zakonu, propisala novi (dodatni) uslov za obavljanje auto-taksi prevoza (*da vozilo nije starije od 15 godina*). Uređujući pravne odnose koji su zakonska materija i u nadležnosti zakonodavca i drugih organa državne uprave i propisujući novi (dodatni) uslov za vozila kojima se obavlja auto-taksi prevoz, Skupština opštine Bijelo Polje je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračila svoje ovlaštenje, iz odredbe člana 87. stav 14. Zakona, da propiše bliže uslove, organizaciju, optimalan broj auto-taksi vozila, minimalni broj auto-taksi vozila prilagođenih licima sa invaliditetom, minimalne i maksimalne cijene u okviru taksi tarife i način obavljanja auto-taksi prevoza. Na taj način Skupština opštine Bijelo Polje je povrijedila ustavno načelo o saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (koji nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim aktom), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta).

7.2.1. Osim toga, propisivanjem posebnih-ograničavajućih uslova za obavljanje auto-taksi prevoza na svom području, u pogledu godina starosti vozila kojim se obavlja auto-taksi saobraćaj, Skupština opštine Bijelo Polje je, suprotno odredbama člana 24. Ustava, ograničila zajemčeno ljudsko pravo na slobodu preduzetništva, iz odredbe člana 59. Ustava, prema kojem se ta sloboda može ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine, prirodnih bogatstava, kulturne baštine ili bezbjednosti i odbrane Crne Gore. Naime, Ustavni sud ne nalazi objektivno i razumno opravdanje za propisivanje novog dodatnog uslova (*da vozilo nije starije od 15 godina*) koji moraju da ispunjavaju vozila kojima se obavlja auto-taksi prevoz, već takvu mjeru smatra suvišnim teretom i nepotrebnim zadiranjem u sferu zajemčenih prava pravnog i fizičkog lica na slobodu preduzetništva. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da

260 "Službeni list Crne Gore", broj 2/15.

261 "Službeni list Crne Gore", broj 9/15.

osporena odredba člana 11. stav 1. tačka 11. Odluke, u vrijeme važenja, nije bila u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

8. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

II1. Odluka o objavljivanju ove Odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 50/18 od 28. novembra 2019. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 6/20.

Odluka o lokalnim komunalnim taksama

Kako je rok za usklađivanje propisa sa novim Zakonom o komunalnim djelatnostima istekao, a da osporena Odluka o lokalnim komunalnim taksama nije usaglašena u roku određenom tim zakonom, Ustavni sud je utvrdio da navedeni propis nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE Odluka o lokalnim komunalnim taksama ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", br. 19/11., 44/17., 29/18. i 2/19.), koju je donijela Skupština opštine Budva i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore” i na način na koji je objavljena Odluka.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda, U-II br. 9/18, od 30. oktobra 2019. godine, po inicijativi Hotelske grupe „Budvanska rivijera” AD Budva, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci.

2. Skupština opštine Budva nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim odredbom Taksene tarife, koja je sastavni dio Odluke propisano je:

“Tarifni broj 1. NAPOMENA tačka 2.

2) Izuzetak od Tarifnog broja 1. su stavke 18 i 19, za koje utvrđivanje i naplatu takse vrši “Mediterranean reklame” doo Budva.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine Odluke, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.”

Zakona o lokalnim komunalnim taksama (“Službeni list Crne Gore”, broj 18/19.):

“Član 2. stav 1.

Lokalne komunalne takse uređuju se, uvode i utvrđuju propisom nadležnog organa opštine, Glavnog grada, opštine

u okviru Glavnog grada i Prijestonice (u daljem tekstu: opština), uz saglasnost Vlade Crne Gore.

Član 6.

Propisom opštine kojim se uvode lokalne komunalne takse, utvrđuju se taksene olakšice, oslobođenja i način plaćanja taksenih obaveza.

Član 9.

Opštine su dužne da svoje propise usaglase sa ovim zakonom do 31. jula 2019. godine.

Član 10.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o lokalnim komunalnim taksama ("Službeni list RCG", broj 27/06 i "Službeni list CG", broj 33/18)."

6. Načelo saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). U području apstraktne kontrole ustavnosti, Ustavni sud je ovlašćen da ocjenjuje saglasnost zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, kao i saglasnost drugog propisa i opšteg akta s Ustavom i zakonom i to predstavlja okvir njegovog djelovanja, u smislu odredaba člana 149. stav 1. tač. 1. i 2. Ustava.

6.1. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskih akata i obuhvata samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno. Pri uređivanju pravnih odnosa, donosilac akta je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti.

6.1.1. Ustavni sud je u ovom postupku utvrdio sljedeće činjenice:

- da je Skupština opštine Budva, s pozivom na pravni osnov sadržan u odredbama člana 2. stav 1. Zakona o lokalnim komunalnim taksama ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 27/06.), člana 5. tačka 4. Zakona o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 42/03. i 44/03. i "Službeni list Crne Gore", br. 5/08., 51/08. i 74/10.) i člana 40. tačka 8. Statuta Opštine Budva ("Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi", broj 19/10.), na sjednici od 31. maja 2011. godine, donijela Odluku o lokalnim komunalnim taksama ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 19/11.);

- da je Odluka izmijenjena i dopunjena: Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o lokalnim komunalnim taksama, donijetom na sjednici od 11. oktobra 2017. godine ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 44/17.); Odlukom o izmjeni Odluke o lokalnim komunalnim taksama ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 29/18.) i Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o lokalnim komunalnim taksama ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", broj 2/19.) i

- da je Skupština Crne Gore, na drugoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2019. godini, dana 6. marta 2019. godine, donijela Zakon o lokalnim komunalnim taksama („Službeni list Crne Gore“, broj 18/19.), koji je stupio na snagu 30. marta 2019. godine, kojeg datuma je, saglasno odredbi člana 10. tog zakona, prestao da važi Zakon o lokalnim komunalnim taksama („Službeni list Republike Crne Gore“, broj 27/06. i „Službeni list Crne Gore“, broj 33/18.).

6.1.2. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog organa, odnosno lica, da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svojoj sadržini okvirima koje mu je odredio zakon.

6.1.3. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je Odluku, čija je odredba Tarifnog broja 1. NAPOMENA tačka 2. Taksene tarife osporena, donijela Skupština opštine Budva, s pozivom na pravni osnov sadržan u odredbi člana 2. stav 1. Zakona o lokalnim komunalnim taksama, koji je prestao da važi danom

početka primjene novog Zakona o lokalnim komunalnim taksama, tj. 30. marta 2019. godine. Saglasno odredbi člana 2. stav 1. važećeg Zakona, lokalne komunalne takse uređuju se, uvode i utvrđuju propisom nadležnog organa opštine, Glavnog grada, opštine u okviru Glavnog grada i Prijestonice, uz saglasnost Vlade Crne Gore. Odredbom člana 9. važećeg Zakona propisano je da su opštine dužne da svoje propise usaglase s ovim zakonom do 31. jula 2019. godine. Kako je rok za usaglašavanje propisa opštine, kojim se uređuju, uvode i utvrđuju lokalne komunalne takse, sa novim Zakonom o lokalnim komunalnim taksama istekao 31. jula 2019. godine, a Odluka, čija je odredba Tarifnog broja 1. NAPOMENA tačka 2. Taksene tarife osporena, nije usaglašena u roku određenom tim zakonom, Ustavni sud je utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja Odluke o lokalnim komunalnim taksama i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 9/18 od 27. februara 2020. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 44/20.

Odluka o korišćenju i naknadi za korišćenje puta i putnog zemljišta pored opštinskih i nekategorisanih puteva

Propisujući Odlukom visinu i način plaćanja naknada za državne puteve, za čije utvrđivanje je, saglasno odredbi člana 22 stav 3 Zakona o putevima, nadležna Vlada Crne Gore, Skupština Opštine je povrijedila načelo legaliteta (član 145 Ustava).

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE:

I1. Odredbe člana 4.: al. 6. i 7., u dijelu koji glasi: „i magistralnih i regionalnih puteva u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju“, i alineja 9., u dijelu koji glasi: „i magistralni i regionalni put u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju“, člana 15. stav 1., člana 18. stav 1. alineja 1., člana 19. stav 1. tačka a) al. 1. i 2., tačka b) al. 1. i 2., člana 20. stav 1., u dijelu koji glasi: „i magistralnom i regionalnom putu u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju“, člana 21. stav 1., u dijelu koji glasi: „magistralnom i regionalnom putu (u granicama DUP-a) i“, člana 23. stav 1. al. 1. i 2. i člana 24. stav 1. alineja 1. Odluke o korišćenju i naknadi za korišćenje puta i putnog zemljišta pored opštinskih i nekategorisanih puteva („Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi“, br. 32/11., 26/13., 33/14., 4/15., 10/15., 37/16., 48/16. i 19/17.), koju je donijela Skupština opštine Mojkovac i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

I2. Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o korišćenju i naknadi za korišćenje puta i putnog zemljišta pored opštinskih i nekategorisanih puteva („Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi“, broj 29/19.), koju je donijela Skupština opštine Mojkovac i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u “Službenom listu Crne Gore” i na način na koji su Odluke objavljene.

Obrazloženje

I1. Ustavni sud je, na sjednici od 26. decembra 2019. godine, Rješenjem U-II br. 12/18 i 42/18, po inicijativi Telekom A.D. Podgorica i „Crnogorskog elektrodistributivnog sistema“ d.o.o. Podgorica, pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenih odredaba iz tačke I1. izreke ove odluke.

1.1. Navedenim Rješenjem, Ustavni sud je, saglasno odredbama člana 150. stav 3. Ustava, člana 55. alineja 2., člana 59. i člana 61. Zakona o Ustavnom sudu, bez sprovođenja prethodnog postupka, sâm pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke iz tačke I2. izreke ove odluke.

2. U odgovoru Skupštine opštine Mojkovac na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka navedeno je: da se na dijelu magistralnog i regionalnog puta u naseljima nalaze gradske ulice, koje se u određenim djelovima se poklapaju sa magistralnim i regionalnim putevima; da Skupština opštine ima pravo utvrđivanja i naplate naknade za natpise postavljene na zemljištu u zoni zahvata DUP-a, pa i za gradske ulice u opštini Mojkovac i da Odlukom o korišćenju i naknadi za korišćenje puta i putnog zemljišta pored opštinskih i nekategorisanih puteva („Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi“, broj 29/19.) nije proširen pravni osnov, nijesu uvedene nove naknade i nije mijenjana visina postojećih naknada za koje je dobijena saglasnost Vlade Crne Gore, broj 03-9646/3, od 6. oktobra 2011. godine.

2.1. Crnogorski Telekom AD Podgorica, koji je jedan od podnosilaca inicijative, dostavio je Ustavnom sudu akt broj 07-4045., od 11. marta 2020. godine, navodeći da je Ustavni sud u Rješenju U-II 12/18 i 42/18.,

od 26. decembra 2019. godine, propustio da ocijeni ustavnost i zakonitost odredbe člana 20. Odluke iz tačke II1. izreke i da se ne slaže sa stavovima Ustavnog suda sadržanim u dijelu iz tačke II1. Rješenja, koji se odnose na ocjenu odredaba člana 25. iste Odluke.

3. Osporenim odredbama Odluke (tačka II1. izreke) propisano je²⁶²:

“Član 4. al. 6., 7. i 9.

Naknada za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva utvrđuje se:

- za postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova i drugih vodova i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti na i pored opštinskih i nekategorisanih puteva **i magistralnih i regionalnih puteva u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju** po m korišćenog putnog zemljišta

- godišnje naknade za cjevovode, vodovode, kanalizacije, električne, telefonske i telegrafске vodove i druge vodove i slično ugrađene na i pored opštinskih i nekategorisanih puteva **i magistralnih i regionalnih puteva u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju** po m korišćenog putnog zemljišta

- za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta koji za pristup koriste Opštinski i nekategorisani put **i magistralni i regionalni put u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju** utvrđuje se godišnja naknada zavisno od djelatnosti koja se obavlja i kategorije puta koji se koristi.

Član 15. stav 1.

Visina naknade za natpise postavljene na zemljištu pored magistralnih i regionalnih puteva u zoni zahvata DUP-a iznosi za natpise:

1) do 5 m²

- za komercijalno-tržišne	120,00 €/m ²
- za komercijalno-individualne	75,00 €/m ²
- za komercijalno-informativne	60,00 €/m ²

2) od 5,10 m² do 10 m²

- za komercijalno-tržišne	100,00 €/m ²
- za komercijalno-individualne	60,00 €/m ²
- za komercijalno-informativne	50,00 €/m ²

3) od 10,10 m² do 20 m²

- za komercijalno-tržišne	80,00 €/m ²
- za komercijalno-individualne	50,00 €/m ²
- za komercijalno-informativne	40,00 €/m ²

4) preko 20 m²

- za komercijalno-tržišne	70,00 €/m ²
- za komercijalno-individualne	45,00 €/m ²
- za komercijalno-informativne	40,00 €/m ²

Član 18. stav 1. alineja 1.

Visina godišnje naknade za zakup odnosno za korišćenje određenih djelova putnog zemljišta iznosi za:

- magistralne puteve u zoni zahvata DUP-a	4,00 €/m ²

Član 19. stav 1. tačka a) al.1. i 2. i tačka b) al.1. i 2.

Visina naknade za postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih, telegrafskih i drugih vodova i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti uvodi se u iznosu u €/m korišćenog putnog zemljišta i iznosi:

a) u trupu puta:

- za magistralni put u zoni zahvata DUP-a	5,50 €/m
- za regionalni put u zoni zahvata DUP-a	2,80 €/m

b) van trupa puta:

- za magistralni put u zoni zahvata DUP-a	1,50 €/m
- za regionalni put u zoni zahvata DUP-a	0,80 €/m

Član 20.

Naknada za postavljanje i ugradnju elektronskih, elektro energetskih, telefonskih, antenskih uređaja i opreme, objekata i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti na opštinskim i nekategorisanim putevima **i magistralnom i regionalnom putu u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju** utvrđuje se u iznosu od 2.500,00 € po uređaju (opremi, objektu) i plaća se jednokratno prilikom izdavanja odobrenja.

Godišnja naknada za uređaje iz stava 1. ovog člana iznosi 900,00 €.

Član 21.

Pravna lica plaćaju godišnju naknadu za cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne, telefonske, telegrafске vodove i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti ugrađene **na magistralnom i regionalnom putu (u granicama DUP-a) i opštinskom putu** 15% od iznosa navedenih u članu 19 ove Odluke.

²⁶² Radi bolje preglednosti, odredbe Odluke citirane su u cjelini, a djelovi za koje je pokrenut postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti označene su (bold) crnom bojom.

Naknada se plaća godišnje do 20.01. tekuće godine za tu godinu, odnosno srazmjerno vremenu korišćenja u godini kada je korišćenje počelo.

Član 23. stav 1. al.1. i 2.

Visina godišnje naknade za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta (djelatnost trgovina, ugostiteljstvo i turizam i druge djelatnosti koje nijesu obuhvaćene članom 24 i 25 Odluke), određuje se u zavisnosti od kategorije puta pored kojeg se komercijalna djelatnost obavlja i vrste komercijalne djelatnosti koju korisnik ili vlasnik zemljišta uz put obavlja u objektu i iznosi na:

- **magistralnim putevima u zoni zahvata DUP-a: za benzinske i plinske stanice 2.800,00 €; hotele i motele 900,00 €; za restorane i druge komercijalne objekte površine do 50 m² 200,00 €; za restorane i druge komercijalne objekte površine preko 50 m² 500,00 €;**

- **regionalnim putevima u zoni zahvata DUP-a: za benzinske i plinske stanice 1.800,00 €; hotele i motele 700,00 €; za restorane i druge komercijalne objekte površine do 50 m² 160,00 €; za restorane i druge komercijalne objekte površine preko 50 m² 400,00 €.**

Član 24. stav 1. alineja 1.

Visina godišnje naknade za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta (proizvodna djelatnost metaloprerađivanja, drvoprerađivanja i dr.), magacinskim prostorima, i komercijalnim objektima otvorenog tipa namijenjenih za proizvodnju, skladištenje i prodaju određenih vrsta roba, iznosi za:

- **magistralne i regionalne puteve u zoni zahvata DUP-a 2,00€/m² površine komercijalnog objekta.**

Član 25.

Visina godišnje naknade za korišćenje komercijalnih objekata (djelatnost elektronskih komunikacija: elektronska komunikaciona infrastruktura, uređaji i oprema, prenosni i emisioni kapaciteti i oprema; elektroprivredni objekti i oprema; i proizvodni objekti) koji za pristup tim objektima koriste lokalni i nekategorisani put utvrđuje se u iznosu od 3 €/m za lokalni put i 1,5 €/m za nekategorisani put.

Naknada se plaća godišnje do 20. januara tekuće godine za tu godinu, odnosno srazmjerno vremenu korišćenja u godini kada je korišćenje počelo."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine odredaba člana 4.: al. 6. i 7., u dijelu koji glasi: „i magistralnih i regionalnih puteva u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju“ i alineja 9., u dijelu koji glasi: „i magistralni i regionalni put u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju“, člana 15. stav 1., člana 18. stav 1. alineja 1., člana 19. stav 1. tačka a) al. 1. i 2., tačka b) al. 1. i 2., člana 20. stav 1., u dijelu koji glasi: „i magistralnom i regionalnom putu u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju“, člana 21. stav 1., u dijelu koji glasi: „magistralnom i regionalnom putu (u granicama DUP-a) i“, člana 23. stav 1. al. 1. i 2. i člana 24. stav 1. alineja 1. Odluke, iz tačke I1. izreke ove odluke i Odluke iz tačke I2., izreke ove odluke, utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

1. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

„Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 113.

U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Član 142. stav 3.

Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

Član 150. stav 3.

Ustavni sud može i sâm pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti."

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.):

„Član 30. stav 2. tačka 1.

Podnesci kojima se pokreće postupak pred Ustavnim sudom su:

1) inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim

međunarodnim ugovorima i inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

Član 37. tačka 4.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

- 4) utvrdi da je već odlučivao o istoj stvari;

Član 49. tač. 1. 3. i 5.

Ustavni sud rješenjem:

- 1) pokreće postupak

- 3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog Zakona.

5) obustavlja izvršenje pojedinačnog akta, odnosno radnje, ukida mjeru obustave ili odbacuje zahtjev za obustavu izvršenja pojedinačnog akta ili radnje;

Član 55. alineja 2.

Ustavni sud može sam pokrenuti postupak za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, naročito kad se:

- u toku postupka za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom postavi pitanje ustavnosti, odnosno zakonitosti drugih odredaba ili drugih propisa koje su u vezi sa odredbama koje su predmet ocjene.

Član 59.

U postupku za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, Ustavni sud nije ograničen predlogom, odnosno inicijativom.

Član 61.

Ako se radi o inicijativi iz člana 30. stav 2. tačka 1. ovog zakona, Ustavni sud može odmah donijeti rješenje o pokretanju postupka bez sprovođenja postupka iz člana 33. ovog zakona."

Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18. i 34/19.):

"Član 27. tačka 2.

Opština, u skladu sa zakonom i drugim propisima:

- 2) uređuje i obezbjeđuje obavljanje poslova izgradnje, rekonstrukcije, održavanja i zaštite opštinskih puteva.

Član 28. tačka 2.

U okviru sopstvenih nadležnosti, opština:

- 2) uređuje, uvodi i utvrđuje sopstvene prihode u skladu sa zakonom.

Član 38. tač. 2. i 8.

Skupština:

- 2) donosi propise i druge opšte akte;

- 8) uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode."

Zakona o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list Crne Gore", broj 3/19.):

"Član 7. tačka 8.

Sopstveni prihodi Opštine su:

- 8) naknade za korišćenje opštinskih puteva, u skladu sa zakonom."

Zakona o putevima ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 42/04. i "Službeni list Crne Gore", br. 54/09., 36/11. i 92/17.):

"Član 3. stav 1.

Javni putevi su saobraćajne površine od opšteg interesa za javni putni saobraćaj, koji se mogu koristiti na način i pod uslovima određenim propisima o javnim putevima i bezbjednosti saobraćaja.

Član 4. tač. 1., 4., 5., 6. i 9.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

1) državni put je javni put, namijenjen saobraćajnom povezivanju regija i značajnih naselja u državi kao i van nje (sa putevima susjednih država). Državni putevi su: autoputevi, brze saobraćajnice, magistralni i regionalni putevi;

4) magistralni put je državni put koji povezuje gradove ili važnija privredna područja Crne Gore. Sastavni djelovi magistralnog puta su i izgrađeni priključci izvedeni u širini putnog pojasa;

5) regionalni put je državni put namijenjen saobraćajnoj vezi između značajnih centara lokalnih zajednica i povezivanju saobraćaja sa drugim javnim putevima jednake ili više kategorije ili na putni sistem susjednih država. Regionalni putevi obezbjeđuju funkcionalnost i racionalnost mreže javnih puteva u Crnoj Gori i od posebnog su značaja za Crnu Goru. Sastavni djelovi regionalnog puta su i priključci izvedeni u širini putnog pojasa;

6) opštinski put je javni put namijenjen povezivanju naselja u lokalnoj zajednici ili povezivanju sa naseljima u susjednim lokalnim zajednicama ili povezivanju djelova naselja, prirodnih i kulturnih znamenitosti, pojedinih objekata i slično na nivou lokalne zajednice. Opštinski putevi su: lokalni putevi, kao i ulice u naseljima.

9) nekategorisani put je površina koja se koristi za saobraćaj po bilo kom osnovu i koja je dostupna većem broju korisnika (seoski, poljski i šumski putevi, putevi na nasipima za odbranu od poplava, parkirišta i sl.).

Član 5 . st. 1., 2. i 3.

Prema značaju za saobraćaj i funkciji povezivanja u prostoru javni putevi su kategorisani u:

- državne puteve (autoputevi, brze saobraćajnice, magistralni i regionalni putevi) i
- opštinske (lokalni putevi, kao i ulice u naseljima).

Poslove razvoja, izgradnje, rekonstrukcije, održavanja, zaštite, korišćenja i upravljanja državnim putevima vrši organ uprave nadležan za državne puteve.

Poslove razvoja, izgradnje, rekonstrukcije, održavanja, zaštite, korišćenja i upravljanja opštinskim putevima obavljaju nadležni organi jedinice lokalne samouprave.

Član 22. st. 1., 2., 3. i 5.

Za korišćenje javnih puteva plaćaju se naknade, i to:

1) godišnja naknada pri registraciji drumskih motornih vozila, traktora, priključnih vozila i drugih drumskih vozila na motorni pogon;

2) posebna godišnja naknada za drumska motorna vozila i njihova priključna vozila u svrhu obezbjeđenja nesmetanog odvijanja saobraćaja i pružanja informativnih usluga korisnicima puta;

3) naknada za vanredni prevoz;

4) naknada za postavljanje komercijalno-tržišnih, komercijalno-individualnih i komercijalno-informativnih natpisa na putu i pored puta;

5) naknada za upotrebu pojedinih puteva i objekata (korisnička naknada i putarina);

6) godišnja naknada za zakup putnog zemljišta;

7) godišnja naknada za zakup drugog zemljišta koje pripada upravljaču puta;

8) naknada za priključenje prilaznog puta na javni put;

9) naknada za postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova na javnom putu i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti;

10) godišnja naknada za cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne, telefonske i telegrafske vodove i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti ugrađene na javnom putu;

11) naknada za izgradnju komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta;

12) godišnja naknada za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta;

13) naknada za inostrana drumska vozila.

Visinu naknada i bliže uslove plaćanja naknada za javne puteve iz stava 1. tač. 1., 2., 5. i 13. ovog člana utvrđuje Vlada.

Visinu, uslove i način plaćanja naknada za državne puteve iz stava 1. tač. 3. i 4. i tač. 6. do 12. ovog člana utvrđuje Vlada.

Visinu naknada za opštinske puteve iz stava 1. tač. 3. i 4. i tač. 6. do 12. ovog člana utvrđuje nadležni organ jedinice lokalne samouprave, uz prethodnu saglasnost Vlade.

Član 77.

Reklamne table i reklamni panoi, oznake i natpisi kojima se obilježavaju komercijalni objekti (u daljem tekstu: natpisi) mogu se postavljati na javnim putevima, odnosno pored tih puteva. Zabranjeno je postavljanje reklamnih tabli i reklamnih panoa pored autoputeva.

Postavljanje natpisa iz stava 1. ovog člana vrši se isključivo na osnovu odobrenja koje za državne puteve van granica detaljnog urbanističkog plana izdaje organ uprave, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave za opštinske puteve.

Natpise iz stava 1. ovog člana dužno je da održava lice koje je zahtijevalo njihovo postavljanje.

Odobrenjem za postavljanje natpisa utvrđuju se uslovi za njihovo postavljanje, održavanje i uklanjanje.

Bliže uslove o postavljanju natpisa iz stava 1. ovog člana na državnim putevima propisuje Ministarstvo.”

6. Načelo saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3). U području apstraktne kontrole ustavnosti Ustavni sud je ovlašćen da ocjenjuje saglasnost zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, kao i saglasnost drugog propisa i opšteg akta s Ustavom i zakonom i to predstavlja okvir njegovog djelovanja, u smislu odredaba člana 149. stav 1. tač. 1. i 2. Ustava.

6.1. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno. Pri uređivanju pravnih odnosa donosilac akta je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. Kako je u konkretnom slučaju predmet ustavnosudske ocjene propis koji je donijet radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donijet, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donijet od strane ovlašćenog organa, odnosno lica, da li je donosilac imao

zakonsko ovlaštenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

7. Ustavni sud je u ovom postupku utvrdio sljedeće činjenice:

- da je Skupština opštine Mojkovac, s pozivom na pravni osnov sadržan u odredbama člana 22. st. 1. i 5., člana 93.a Zakona o putevima ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 42/04. i "Službeni list Crne Gore", br. 54/09. i 36/11.), člana 45., člana 51. stav 3. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 42/03., 28/04., 75/05. i 13/06.), člana 5. stav 1. tačka 6. Zakona o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 42/03., 44/03. i "Službeni list Crne Gore", br. 5/08. i 74/10.), člana 9. Zakona o unaprjeđenju poslovnog ambijenta ("Službeni list Crne Gore" broj 40/10.) i člana 44. Statuta Opštine Mojkovac ("Službeni list Crne Gore- Opštinski propisi", broj 31/10.), na sjednici od 17. oktobra 2011. godine, po prethodno pribavljenoj saglasnosti Vlade Crne Gore, donijela Odluku o korišćenju i naknadi za korišćenje puta i putnog zemljišta pored opštinskih i nekategorisanih puteva ("Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi", broj 32/11.);

- da je Skupština Crne Gore, na desetoj sjednici Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2017. godini, dana 29. decembra 2017. godine, donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o putevima ("Službeni list Crne Gore", broj 92/17.), kojim su, odredbom člana 4., u članu 22. stav 1. tač. 9. i 10. Zakona, riječi "i sl.", zamijenjene riječima "i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti";

- da je Skupština opštine Mojkovac, na sjednici od 29. marta 2018. godine, donijela Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o korišćenju i naknadi za korišćenje puta i putnog zemljišta pored opštinskih i nekategorisanih puteva. Odluka je objavljena u "Službenom listu CG - Opštinski propisi", broj 29/19., od 24. jula 2019. godine, a stupila je na snagu 1. avgusta 2019. godine;

- da iz odgovora Skupštine opštine Mojkovac, dostavljene dokumentacije uz odgovor i preambule Odluke o izmjenama i dopunama Odluke (Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi", broj 29/19.), proizilazi da prethodno, na Predlog Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o korišćenju i naknadi za korišćenje puta i putnog zemljišta pored opštinskih i nekategorisanih puteva, nije pribavljena saglasnost Vlade Crne Gore i

- da je Ustavni sud, na sjednici od 26. decembra 2020. godine, donio Rješenje pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenih odredaba Odluke, iz tačke 11. izreke ove odluke i saglasno odredbama člana 150. stav 3. Ustava, člana 55. alineja 2., člana 59. i člana 61. Zakona o Ustavnom sudu, bez sprovođenja prethodnog postupka, sâm pokrenuo postupak za ocjenu njene ustavnosti i zakonitosti Odluke iz tačke 12. izreke ove odluke.

8. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka, koje proizilazi iz odredaba člana 145. Ustava, s obzirom na to da su pitanja ovlaštenja organa lokalne samouprave u vezi drugih dažbina, pa i visine naknada za postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova na javnom putu i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti i godišnjih naknada za cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne, telefonske i telegrafске vodove i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti ugrađene na javnom putu, uređena sa više zakona.

8.1. Zakonom o lokalnoj samoupravi, koji je sistemski u ovoj oblasti, propisano je da opština, u skladu sa zakonom i drugim propisom, uređuje i obezbjeđuje obavljanje poslova izgradnje, rekonstrukcije, održavanja i zaštite opštinskih puteva (član 27. tačka 2.) i da u okviru sopstvenih nadležnosti uređuje, uvodi i utvrđuje sopstvene prihode, u skladu sa zakonom (član 28. tačka 2.). Odredbama člana 38. tač. 2. i 8. tog zakona skupština, kao predstavnički organ lokalne samouprave, ovlaštena je da donosi propise i druge akte i da uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode. Zakonom o finansiranju lokalne samouprave propisano je da su naknade za korišćenje opštinskih puteva, utvrđene u skladu sa zakonom, sopstveni izvor sredstava opštine (član 7. tačka 8.). Zakonom o putevima propisano je da su državni putevi autoputevi, brze saobraćajnice, magistralni i regionalni putevi (član 4. tačka 1.). Prema odredbi člana 22. stav 1. tač. 4., 6., 10. i 12. Zakona, za korišćenje javnih puteva plaćaju se naknade, a pored ostalih i naknada za postavljanje komercijalno-tržišnih, komercijalno-individualnih i komercijalno-informativnih natpisa na

putu i pored puta, godišnja naknada za zakup putnog zemljišta, godišnja naknada za cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne, telefonske i telegrafске vodove i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti ugrađene na javnom putu igodišnja naknada za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta. Visinu, uslove i način plaćanja naknada za državne puteve iz stava 1. tač. 3. i 4. i tač. 6. do 12. ovog člana utvrđuje Vlada, dok visinu naknada za opštinske puteve iz stava 1. tač. 3. i 4. i tač. 6. do 12. ovog člana utvrđuje nadležni organ jedinice lokalne samouprave, uz prethodnu saglasnost Vlade. Postavljanje natpisa (reklamnih tabli i reklamnih panoa, oznaka i natpisa kojima se obilježavaju komercijalni objekti), prema odredbi člana 77. stav 2. Zakona, vrši se isključivo na osnovu odobrenja, koje za državne puteve van granica detaljnog urbanističkog plana izdaje organ uprave, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave za opštinske puteve.

8.1.1. Iz navedenih odredaba zakona, po nalaženju Ustavnog suda, proizilazi da su normativna ovlašćenja Vlade i organa jedinice lokalne samouprave u postupku donošenja akata kojima se utvrđuju naknade za korišćenje puteva, utvrđena na način da je Vlada ovlašćena da utvrdi visinu, uslove i način plaćanja naknada za državne puteve (magistralne i regionalne), dok je nadležni organ jedinice lokalne samouprave ovlašćen da, uz prethodnu saglasnost Vlade, utvrdi visinu naknada za korišćenje opštinskih puteva. Nasuprot tome, Skupština opštine Mojkovac je osporenim odredbama člana 4.: al. 6. i 7., u dijelu koji glasi: „i magistralnih i regionalnih puteva u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju“ i alineja 9., u dijelu koji glasi: „i magistralni i regionalni put u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju“, člana 15. stav 1., člana 18. stav 1. alineja 1., člana 19. stav 1. tačka a) al. 1. i 2., tačka b) al. 1. i 2., člana 20. stav 1., u dijelu koji glasi: „i magistralnom i regionalnom putu u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju“, člana 21. stav 1., u dijelu koji glasi: „magistralnom i regionalnom putu (u granicama DUP-a) i“, člana 23. stav 1. al. 1. i 2. i člana 24. stav 1. alineja 1. Odluke, propisala visinu i način plaćanja naknada za državne puteve, za čije utvrđivanje je, saglasno odredbi člana 22. stav 3. Zakona o putevima, nadležna Vlada. Naime, iz odredaba člana 22. stav 3. Zakona o putevima proizilazi da visinu, uslove i način plaćanja: naknade zapostavljanje komercijalno-tržišnih, komercijalno-individualnih i komercijalno-informativnih natpisa na putu i pored puta (stav 1. tačka 4.); godišnju naknadu za zakup putnog zemljišta (stav 1. tačka 6.); naknadu za postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova na javnom putu i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti (stav 1. tačka 9.); godišnju naknadu za cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne, telefonske i telegrafске vodove i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti ugrađene na javnom putu (stav 1. tačka 10.) i godišnju naknadu za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta (stav 1. tačka 12.), za državne puteve utvrđuje Vlada.

8.1.1.1. S obzirom na to da se podzakonski propis mora kretati u granicama koje mu sadržinski odredi viši pravni akt i da ne može sadržavati odredbe kojima se uređuju prava i obaveze za građane i pravna lica, za koje u zakonu nema osnova, Ustavni sud je utvrdio da je Skupština opštine Mojkovac osporenim odredbama člana 4.: al. 6. i 7., u dijelu koji glasi: „i magistralnih i regionalnih puteva u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju“ i alineja 9., u dijelu koji glasi: „i magistralni i regionalni put u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju“, člana 15. stav 1., člana 18. stav 1. alineja 1., člana 19. stav 1. tačka a) al. 1. i 2., tačka b) al. 1. i 2., člana 20. stav 1., u dijelu koji glasi: „i magistralnom i regionalnom putu u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju“, člana 21. stav 1., u dijelu koji glasi: „magistralnom i regionalnom putu (u granicama DUP-a) i“, člana 23. stav 1. al. 1. i 2. i člana 24. alineja 1. Odluke, prekoračila svoja ovlašćenja iz zakona, jer je, bez pravnog osnova sadržanog u zakonu, uredila pravne odnose za koje nije ovlašćena i koji su u nadležnosti Vlade. Takvim propisivanjem donosilac akta je, po nalaženju Ustavnog suda, povrijedio ustavno načelo saglasnosti pravnih propisa iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalnopravne (koji nalaže da niži pravni akt treba da bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim aktom), tako i u pogledu materijalnopravne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporene odredbe člana 4. al. 6. i 7., u dijelu koji glasi: „i magistralnih i regionalnih puteva u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju“ i alineja 9., u dijelu koji glasi: „i magistralni i regionalni put u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju“, člana 15. stav 1., člana 18. stav 1. alineja 1., člana 19. stav 1. tačka a) al. 1. i 2., tačka b) al. 1. i 2., člana 20. stav 1., u dijelu koji glasi: „i magistralnom i regionalnom putu u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju“, člana 21. stav 1., u dijelu koji glasi: „magistralnom i regionalnom putu (u granicama DUP-a) i“, člana 23. stav 1. al. 1. i 2. i člana 24. alineja 1. Odluke nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

12.1. Ustavni sud je, na sjednici od 26. decembra 2019. godine, nakon razmatranja sadržine Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o korišćenju i naknadi za korišćenje puta i putnog zemljišta pored opštinskih i nekategorisanih puteva, ocijenio da su se stekli uslovi iz odredaba člana 150. stav 3. Ustava, člana 55. alineja 2., čl. 59. i 61. Zakona o Ustavnom sudu da, bez sprovođenja prethodnog postupka, sâm pokrene postupak za ocjenu njene ustavnosti, s obzirom na to da su tom odlukom izvršene izmjene i dopune Odluke, iz tačke 11. izreke ove odluke.

Odredbama Odluke o izmjenama i dopunama Odluke (tačka 12. izreke ove odluke) propisano je:

„Član 1.

U Odluci o korišćenju i naknadi za korišćenje puta i putnog zemljišta pored opštinskih i nekategorisanih puteva (»Sl. list CG -opštinski propisi«, br. 32/11, 26/13, 33/14, 4/15, 10/15, 37/16, 50/16 i 19/17) u članu 1. stav 2., članu 4. stav 1. alineja 7. i 8. i članu 21. stav 1. riječi: "i slično" zamjenjuju se riječima: „i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti«.

Član 2.

U članu 19. stav 1. i članu 20. stav 1. riječi: "i sl." zamjenjuju se riječima: „i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti«.

Član 3.

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u »Sl. listu CG-opštinski propisi«.

1.1.1. Ustavni sud je, iz sadržine Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o korišćenju i naknadi za korišćenje puta i putnog zemljišta pored opštinskih i nekategorisanih puteva, odgovora na navode sadržane u inicijativi i dokumentacije dostavljene uz odgovor, utvrdio da Skupština opštine Mojkovac, prije njenog donošenja, nije pribavila saglasnost Vlade Crne Gore, koja predstavlja konstitutivni, formalno-pravni elemenat zakonitosti Odluke, odnosno da nije donijeta po postupku propisanom odredbom člana 22. stav 5. Zakona o putevima.

1.1.2. Iako je navedena povreda formalnopravne ustavnosti i zakonitosti dovoljan razlog za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti te odluke Ustavni sud je utvrdio da ni sadržina odredaba čl. 1. i 2. Odluke, kojima su riječi »i sl.« i "i slično" zamijenjene sa riječima »i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti«, nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom. Po nalaženju Ustavnog suda, osim što je *in texto* (sa izvjesnim jezičko-stilskim odstupanjem koje ne utiče na suštinu značenja) preuzeta odredba člana 4. stav 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o putevima²⁶³, kojom su riječi: »i sl.« zamijenjene sa riječima: »i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti«, odredbe člana 1. stav 2., člana 4. stav 1. al. 7. i 8. i člana 21. stav 1., u dijelu u kojem su glasile: "i slično", člana 19. stav 1. i člana 20. stav 1. Odluke, u dijelu u kojem su glasile: "i sl.", nijesu usklađene s odredbama člana 22. stav 1. tač. 9. i 10. Zakona o putevima, kojima je utvrđena mogućnost određivanja naknada za postavljanje ili za već postavljene cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne, telefonske i telegrafске vodove i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti. Naime, iz odredaba člana 22. stav 1. tač. 9. i 10. Zakona o putevima, kao što je već navedeno, kao ni iz drugih odredaba tog zakona, ne proizilazi mogućnost utvrđivanja naknada za postavljanje i ugradnju elektronskih, telefonskih, antenskih uređaja i opreme na opštinskim i nekategorisanim putevima, kao ni utvrđivanje godišnje naknade za postavljene uređaje, niti da se (uređaji i oprema) mogu "podvesti" pod pojam vodova infrastrukture drugih djelatnosti koje su slične djelatnostima cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova.

1.2. Ovakvim propisivanjem donosilac akta je, po nalaženju Ustavnog suda, povrijedio načelo saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalnopravne (koji nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim aktom), tako i u pogledu materijalnopravne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Prema načelu saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava, drugim propisom i opštim aktom, koji je donijet na osnovu ovlašćenja sadržanog u zakonu, ne mogu se preuzimati odredbe zakona, niti uređivati prava i obaveze fizičkih i pravnih lica, odnosno uređivati pitanja koja su *materia legis*. Uređujući pravne odnose koji su zakonska materija i u nadležnosti zakonodavca, donosilac akta je, po nalaženju Ustavnog suda, prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio načelo legaliteta (član 145. Ustava). S obzirom na to da se drugi propis i opšti pravni akt može donijeti po postupku koji je propisan zakonom i da se njima ne mogu uređivati pitanja koja su uređena zakonom, Ustavni sud je utvrdio da Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o korišćenju i naknadi za korišćenje puta i putnog zemljišta pored opštinskih i nekategorisanih puteva nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

263 "Službeni list Crne Gore", broj 92/17.

2. Navode Crnogorskog Telekom A.D. iz akta broj 07-4045, od 11. marta 2020. godine: *da je Ustavni sud u Rješenju U-II 12/18 i 42/18 od 26. decembra 2019. godine, propustio da ocijeni ustavnost i zakonitost odredbe člana 20. Odluke iz tačke I1. izreke Rješenja i da se ne slaže sa stavovima Ustavnog suda sadržanim u dijelu iz tačke II1. Rješenja, koji se odnose na ocjenu odredaba člana 25. iste Odluke, Ustavni sud je ocijenio neosnovanim. Naime, Rješenjem U-II broj 12/18 i 42/18, od 26. decembra 2019. godine, Ustavni sud je, pored ostalog, pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 20. stav 1. Odluke iz tačke I1. izreke, u dijelu koji glasi: „i magistralnom i regionalnom putu u zoni zahvata DUP-a koji predstavljaju gradsku ulicu i ulicu u naselju“ i Odluke iz tačke I2. izreke ovog rješenja, čija odredba člana 2. glasi »U... članu 20 stav 1 riječi: „i sl.« zamjenjuju se riječima: „i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti«.* Ustavni sud, takođe, ukazuje da su ustavnopravni razlozi za donošenje Rješenja o odbacivanju inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 25. Odluke iz tačke I1. izreke, dati u njegovom obrazloženju u dijelu II1. na strani 13.

9. Na osnovu iznijetih razloga odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredaba Odluke iz tačke I1. i Odluke iz tačke I2. izreke ove odluke i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 12/18 i 42/18 od 30. juna 2020. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 96/20.

Odluka o utvrđivanju akustičnih zona na teritoriji Opštine Budva

Uređujući osporenom Odlukom pitanja zaštite od buke i akustičkih zona na svojoj teritoriji, Skupština Opštine se kretala u granicama ovlašćenja i okvirima utvrđenim Zakonom o zaštiti životne sredine.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 4. tačka 5. Odluke o utvrđivanju akustičnih zona na teritoriji Opštine Budva ("Službeni list Crne Gore – opštinski propisi", broj 38/13.), koju je donijela Skupština opštine Budva.

Obrazloženje

1. Slobodan Mitrović, predsjednik Savjeta Mjesne zajednice Stari Grad, iz Budve, podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 4. tačka 5. Odluke, označene u izreci, navodeći da je prilikom akustičnog zoniranja grada Stari grad Budva svrstan u zonu mješovite namjene, suprotno Zakonu o zaštiti od buke i odredbama člana 23. Ustava, iako je još Rješenjem, br. 01-1621/1, od 30. oktobra 1961. godine, uveden u Registar spomenika kulture. Ukazuje da Stari grad Budva treba da pripada tihoj zoni, jer je istorijska urbana cjelina sa visokim stepenom izgrađenosti i da u konkretnom slučaju akustično zoniranje nije izvršeno u skladu sa Pravilnikom o graničnim vrijednostima buke u životnoj sredini, načinu utvrđivanja indikatora buke i akustičnih zona i metodama ocjenjivanja štetnih efekata buke.

2. Skupštine opštine Budva u ostavljenom roku nije dostavila odgovor na navode sadržane u inicijativi.

3. Osporenim odredbama Odluke propisano je:

"Član 4. tačka 5.

Akustične zone na teritoriji opštine Budva su:

5. ZONA MJEŠOVITE NAMJENE

Zone mješovite namjene su zone sa površinama različitih namjena od kojih nijedna namjena nije preovlađujuća.

Zone mješovite namjene mogu sadržati stambene objekte i objekte koji ne predstavljaju značajnu smetnju stanovanju, ali i ugostiteljske objekte i objekte za smještaj turista, privredne objekte, objekte i mreže infrastrukture, trgovačke (tržne) centre, izložbene centre i sajmišta, centre za sport i rekreaciju, stadione, sportske dvorane, sportske terene za sportove na otvorenom, kao i druge objekte koji zbog povišene buke mogu uticati na kvalitet stanovanja.

Granične vrijednosti

Red. broj	Granične vrijednosti buke	Nivo buke u decibelima (dB)
1	Dnevna buka - od 7 do 19 h	60
2	Večernja buka - od 19 do 23 h	60
3	Noćna buka - 23 do 7 h	50

Opis područja:

- Jaz – stambena zona
- UP Stari grad
- DUP Budva centar
- DUP Rozino I
- DUP Dubovica II
- LSL Komoševina I
- LSL Komoševina II
- DUP Potkošljun (centralni dio)

- UP Zavalu
- DUP Bečići- dio ispod Magistrale
- DUP Pržno- Kamenovo I za dio Pržno Podličak
- DUP Pržno- Kamenovo I za dio Kamenovo Vrijesno
- DUP Sveti Stefan
- DUP Petrovac- centar
- DUP Petrovac- šira zona
- DUP Buljarica I
- DUP Perazića do – istočni dio
- LSL Seoce
- LSL Rijeka Reževića
- LSL Smokov vijenac- Drobnići
- LSL Katun Gornje selo
- LSL Katun Donje selo
- LSL i UP-ovi za seoska područja u zaleđu
- LSL i UP-ovi za turistička naselja i komplekse u priobalnom području (ispod magistrale)."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 4. tačka 5. Odluke, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njene ustavnosti i zakonitosti.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 16. tačka 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 23. stav 1.

Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu.

Član 113.

U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Član 115. stav 2.

Opština donosi statut i opšte akte.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.“

Zakona o lokalnoj samoupravi (“Službeni list Crne Gore”, broj 2/18.):

“Član 27. tačka 8.

Opština, u skladu sa zakonom i drugim propisima:

8) obezbjeđuje uslove i stara se o zaštiti životne sredine i pojedinih njenih djelova (kvalitet vazduha, zaštita od buke, upravljanje otpadom i dr.);

Član 38. tačka 2.

Skupština:

2) donosi propise i druge opšte akte.“

Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini (“Službeni list Crne Gore”, br. 28/11. i 1/14.):

“Član 2. stav 1.

Ovaj zakon primjenjuje se na buku u životnoj sredini, naročito u izgrađenim područjima, gradskim parkovima i drugim tihim zonama u aglomeracijama, tihim zonama u prirodi, pored škola, bolnica i drugih objekata, u kojima je štetnom uticaju buke izloženo stanovništvo, a posebno osjetljive grupe (djeca, stariji, bolesnici, itd.).

Član 4. tačka 1.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

1) buka u životnoj sredini je nepoželjan ili štetan zvuk na otvorenom prostoru koji je izazvan ljudskom aktivnošću, uključujući buku koja potiče od drumskog, željezničkog i vazdušnog saobraćaja i od industrijskih postrojenja za koja se izdaje integrisana dozvola;

4) indikator buke je fizička veličina kojom se izražava nivo buke u životnoj sredini u odnosu na štetni uticaj;

19) akustičko planiranje je preduzimanje preventivnih mjera zaštite od buke kao što su: prostorno planiranje, projektovanje i planiranje sistema saobraćaja, primjena zvučne zaštite putem odgovarajuće zvučne izolacije i zvučnih barijera i kontrole izvora buke.

Član 5. st. 1. i 2.

Zaštitu od buke dužni su da obezbjeđuju organi državne uprave, organi lokalne uprave, kao i pravna lica, privredna društva, preduzetnici i građani, u skladu sa ovim zakonom.

Državni i lokalni planski dokumenti moraju da sadrže uslove i mjere zaštite od buke.

Član 6. st. 1. i 2.

Nadležni organ lokalne uprave dužan je da izvrši akustičko zoniranje radi određivanja akustičkih zona na svojoj teritoriji u cilju zaštite ljudi od buke.

Akustičko zoniranje iz stava 1. ovog člana vrši se na osnovu dokumentacije o postojećoj ili planiranoj namjeni prostora i nivoa buke procijenjenog u skladu sa izvorima buke koji se nalaze u određenoj zoni i njenoj neposrednoj blizini.

Član 7.

Granične vrijednosti nivoa buke izražavaju se pomoću indikatora buke u skladu sa ovim zakonom.

Zabranjeno je prouzrokovati buku u životnoj sredini iznad propisanih graničnih vrijednosti.

Granične vrijednosti buke i način utvrđivanja indikatora buke u životnoj sredini i akustičkih zona u skladu sa namjenom otvorenih prostora, kao i metode ocjenjivanja štetnih efekata buke, propisuje organ državne uprave nadležan za poslove zaštite životne sredine."

6. Načelo saglasnosti pravnih propisa, iz člana 145. Ustava, predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo zakonitosti podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalne samouprave ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i u materijalnom smislu može obuhvatati samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito uređeno. U postupku ocjene saglasnosti takvog propisa sa Ustavom i zakonom ispituje se da li ga je donio ovlašćeni organ, zatim da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara onim okvirima koje mu je odredio zakon.

6.1. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru, da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i da građani u lokalnoj samoupravi odlučuju neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika o određenim javnim i drugim poslovima od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo, pa i o utvrđivanju akustičnih zona na teritoriji opštine. Skupština opštine Budva je, sa pozivom na član 6. Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini, donijela Odluku o utvrđivanju akustičnih zona na teritoriji Opštine Budva, kojom su utvrđene akustične zone, u skladu sa postojećom i planiranom namjenom područja, granične vrijednosti nivoa buke, procijenjenog u skladu sa izvorima buke koji se nalaze ili mogu nalaziti u određenoj zoni i njenoj neposrednoj blizini i sprovođenje mjera zaštite i primjene graničnih vrijednosti buke, s tim da se granične vrijednosti ne odnose na buku koja nastaje u zatvorenom prostoru (član 1.). Odredbom člana 2. Odluke zabranjeno je prouzrokovanje buke iznad propisanih graničnih vrijednosti za navedenu akustičnu zonu i propisano je pravilo utvrđivanja nivoa buke u područjima razgraničenja akustičnih zona. Uslovi upotrebe elektroakustičkih i akustičkih uređaja na otvorenom i iz ugostiteljskih objekata, utvrđeni su odredbama člana 3. Odluke. Na teritoriji opštine Budva, odredbama člana 4. Odluke, utvrđene su sledeće akustične zone: 1. Tiha zona u prirodi, 2. Tiha zona u aglomeraciji, 3. Zona povišenog režima zaštite od buke, 4. Stambena zona, 5. Zona mješovite namjene, 6. Zone pod jakim uticajem buke koja potiče od saobraćaja, 7. Industrijska zona i 8. Zona eksploatacije mineralnih sirovina i određeno koja područja Opštine pripadaju pojedinoj akustičnoj zoni, kao i granične vrijednosti (nivo buke u decibelima) za dnevni, večernji i noćni period za svaku akustičnu zonu. Odlukom su utvrđeni organi koji će se starati o sprovođenju mjera zaštite od buke; kartografski prikaz akustičnih zona koji je njen sastavni i utvrđeno koji organi su nadležni za sprovođenje nadzora nad njenom primjenom (čl. 5., 6. i 7.). Odredbom člana 8. Odluke propisano je da će se njene izmjene i dopune vršiti u skladu sa izmjenama postojeće ili planirane namjene prostora i na osnovu izmjena važećih planskih dokumenata.

7. Polazeći od sadržine osporenih odredaba člana 4. tačka 5. Odluke, Ustavni sud je ocijenio da Skupština opštine Budva osporenim odredbama člana 4. tačka 5. Odluke nije prekoračila svoja ovlašćenja, niti je povrijedila ni jedan Ustavom i zakonom utvrđeni princip, kako u pogledu formalne, tako i u pogledu materijalne zakonitosti. Naime, iz odredaba člana 27. tačka 8. i člana 38. tačka 2. Zakona o lokalnoj samoupravi proizilazi ovlašćenje jedinice lokalne samouprave da donese propis kojim će urediti zaštitu od buke u skladu sa zakonom o zaštiti životne sredine, a iz odredaba člana 6. st. 1. i 2. Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini obaveza da, u cilju zaštite ljudi od buke, izvrši akustično zoniranje, radi određivanja akustičkih zona na svojoj teritoriji, i to na osnovu dokumentacije o postojećoj ili planiranoj namjeni prostora i nivoa buke procijenjenog u skladu sa izvorima buke koji se nalaze u određenoj zoni i njenoj neposrednoj blizini. Prilikom akustičnog zoniranja, saglasno odredbama člana 7. Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini, jedinica lokalne samouprave je dužna da se pridržava graničnih vrijednosti buke i načina utvrđivanja akustičnih zona, u skladu sa namjenom otvorenih prostora, kao i metodama ocjenjivanja štetnih efekata buke, koje propisuje organ državne uprave nadležan za poslove zaštite životne sredine. Polazeći od toga da se Skupština opštine Budva, u konkretnom slučaju, prilikom akustičnog zoniranja, odnosno određivanja akustičkih zona na svojoj teritoriji kretala u granicama ovlašćenja i okvirima utvrđenim zakonom, Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe člana 4. tačka 5. Odluke nijesu u suprotnosti s Ustavom i zakonom.

7.1. Ustavni sud, saglasno odredbi člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava, nije nadležan da ocjenjuje da li je donosilac akta osporenim odredbama člana 4. tačka 5. Odluke pravilno razvrstao Stari grad Budva u petu akustičnu zonu mješovite namjene, kao ni za ocjenu osporenih odredaba člana 4. tačka 5. Odluke u odnosu na Pravilnik o graničnim vrijednostima buke u životnoj sredini, načinu utvrđivanja indikatora buke i akustičnih zona i metodama ocjenjivanja štetnih efekata buke, jer se radi o aktu iste pravne snage, nižem od zakona, kao ni primjenu Pravilnika i Odluke čije su odredbe osporene. S ustavnopravnog aspekta Ustavni sud je nadležan samo za ocjenu saglasnosti konkretnog normativnog rješenja sa mjerodavnim odredbama Ustava i zakona. Takođe, Ustavni sud nije nadležan da ocjenjuje cjelishodnost i opravdanost osporenog normativnog rješenja, što se, pored ostalog, zahtijevalo podnjetom inicijativom, jer je takva ocjena u isključivoj nadležnosti donosioca akta.

8. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 32/16 od 23. aprila 2018. godine.

Odluka o porezu na nepokretnosti

Propisujući poresku stopu za građevinsko zemljište "koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom namijenjeno za izgradnju privrednih objekata i objekata namijenjenih za dalju prodaju, nakon isteka roka od pet godina od dana usvajanja planskog dokumenta", Skupština Opštine se kretala u granicama ovlašćenja utvrđenim Zakonom o porezu na nepokretnosti.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

RJEŠENJE

I NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 4. stav 2. Odluke o porezu na nepokretnosti («Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi» br. 2/16., 25/16., i 53/16.), koju je donijela Skupština opštine Budva.

II ODBACUJE SE inicijativa za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 4. stav 2., u dijelu koji glasi: „kao i građevinsko zemljište na kome se nalazi ruinirani objekat, a“, iste Odluke.

III ODBACUJE SE zahtjev za obustavu primjene osporene odredbe Odluke.

Obrazloženje

I1. DOO „V.A.S. INVEST“ Budva i DOO „BOTICELLI LAND DEVELOPMENT“ Budva, sa sjedištem u Budvi, koje zastupa Marko Hajduković, advokat, iz Podgorice, podnijeli su inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 4. stav 2. Odluke, označene u izreci, navodeći da je donosilac akta osporenim odredbom uveo novi poreski osnov - „*građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskom dokumentacijom*“ i uredio pravne odnose koji su zakonska materija i u nadležnosti zakonodavca, što je u suprotnosti s odredbom člana 142. stav 3. Ustava, kojom je utvrđeno da se porezi i druge dažbine mogu uvoditi samo zakonom. Predlažu da Ustavni sud naredi obustavu primjene osporene odredbe člana 4. stav 2. Odluke do donošenja konačne odluke.

2. U odgovoru Skupštine opštine Budva navedeno je: da je osporena odredba Odluke u saglasnosti s Ustavom i zakonom, jer je odredbom člana 9.f stav 1. Zakona o porezu na nepokretnosti propisano da se poreska stopa za građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskom dokumentacijom može uvećati do 150% u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9. ovog zakona, osim za građevinsko zemljište namijenjeno za izgradnju privrednih objekata i objekata namijenjenih za dalju prodaju, za koje se, nakon isteka roka od pet godina od dana usvajanja planskog dokumenta, utvrđuje poreska stopa u visini od 3% do 5% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

3. Osporenim odredbom Odluke, bilo je propisano:

„Član 4. stav 2.

Građevinsko zemljište, kao i građevinsko zemljište na kome se nalazi ruinirani objekat, a koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom namijenjeno za izgradnju privrednih objekata i objekata namijenjenih za dalju prodaju, nakon isteka roka od pet godina od dana usvajanja planskog dokumenta, utvrđuje se poreska stopa u visini od 3% tržišne vrijednosti nepokretnosti.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 4. stav 2. Odluke, utvrdio da nije nesaglasna s Ustavom i zakonom, da su se stekli uslovi da se inicijativa za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 4. stav 2. Odluke, u dijelu koji glasi: „*kao i građevinsko zemljište na kome se nalazi ruinirani objekat, a*“, odbaci i da se odbaci zahtjev za obustavu primjene osporene odredbe Odluke.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

»Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 115. stav 2.

Opština donosi statut i opšte akte.

Član 142.

Država se finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda

Svako je dužan da plaća poreze i druge dažbine.

Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.«

Zakona o porezu na nepokretnosti (»Službeni list Republike Crne Gore«, broj 65/01. i »Službeni list Crne Gore«, br. 75/10., 9/15. i 44/17.):

»Član 1. tačka 2.

(2) Porez na nepokretnosti uvodi jedinica lokalne samouprave svojim propisom.

Član 3. stav 2.

(2) Nepokretnostima iz stava 1. ovog člana smatraju se:

- zemljište (građevinsko, šumsko, poljoprivredno i ostalo);
- građevinski objekti (poslovni, stambeni, stambeno-poslovni i drugi objekti);
- posebni dijelovi stambene zgrade (stanovi, poslovne prostorije, podrumi, garaže, odnosno garažna mjesta i dr.).

Član 4. stav 1.

(1) Obveznik poreza na nepokretnosti je svako lice (pravno i fizičko) koje je vlasnik nepokretnosti na dan 1. januara godine za koju se porez utvrđuje.

Član 5. stav 1.

(1) Osnovica poreza na nepokretnosti je tržišna vrijednost nepokretnosti.

Član 6. st. 1. i 2.

(1) Osnovni kriterijumi za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti su:

- 1) namjena nepokretnosti,
- 2) veličina nepokretnosti,
- 3) mjesto gdje se nepokretnost nalazi,
- 4) kvalitet nepokretnosti i
- 5) drugi elementi koji mogu imati uticaja na tržišnu vrijednost nepokretnosti.

(2) Bliže kriterijume i metodologiju za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti propisuje Vlada Crne Gore, na predlog organa državne uprave nadležnog za poslove finansija.

Član 7. st. 1. i 2.

(1) Obaveza po osnovu poreza za nepokretnosti nastaje 1. januara godine za koju se porez utvrđuje.

(2) Tržišnu vrijednost nepokretnosti iz stava 1. ovog člana određuje organ lokalne uprave nadležan za poslove utvrđivanja, naplate i kontrole lokalnih javnih prihoda.

Član 9.

(1) Stopa poreza na nepokretnosti je proporcionalna i može iznositi od 0,25% do 1,00% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

Član 9.f

(1) Za građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom, poreska stopa može se uvećati do 150% u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9. ovog zakona, osim za građevinsko zemljište namijenjeno za izgradnju privrednih objekata i objekata namijenjenih za dalju prodaju, za koje se, nakon isteka roka od pet godina od dana usvajanja planskog dokumenta, utvrđuje poreska stopa u visini od 3% do 5% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

(2) Građevinskim zemljištem iz stava 1. ovog člana smatra se zemljište koje se nalazi unutar granica građevinskog područja naselja koje je određeno planskim dokumentom za građenje objekata, osim objekata komunalne infrastrukture i drugih objekata od javnog interesa, na kojem nije izgrađen građevinski objekat predviđen planskim dokumentom ili nije pokrenut postupak za dobijanje građevinske dozvole.

Član 16. stav 1.

(1) Jedinica lokalne samouprave dužna je da:

- 1) određuje tržišnu vrijednost nepokretnosti;
- 2) određuje stope poreza na nepokretnosti;
- 3) vrši poslove utvrđivanja, kontrole i naplate poreza na nepokretnosti;
- 4) vodi registar oporezivih nepokretnosti;

5) redovno usaglašava stanje svog registra nepokretnosti sa registrom nepokretnosti koji vodi organ državne uprave nadležan za nekretnine;

6) Ministarstvu dostavlja podatke koji se odnose na utvrđivanje i naplatu poreza na nepokretnosti, po potrebi, a najmanje jedanput godišnje.«

Zakona o lokalnoj samoupravi (»Službeni list Crne Gore«, broj 2/18.):

»Član 28. tač. 2. i 3.

U okviru sopstvenih nadležnosti, opština:

- 2) uređuje, uvodi i utvrđuje sopstvene prihode u skladu sa zakonom;
- 3) vrši poslove naplate i kontrole sopstvenih prihoda.

Član 38. tač. 2. i 8.

Skupština:

- 2) donosi propise i druge opšte akte;
- 8) uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode.«

Zakona o finansiranju lokalne samouprave (»Službeni list Crne Gore«, broj 3/19.):

»Član 6. tačka 1.

Opština se finansira iz:

- 1) sopstvenih prihoda;

Član 7. tačka 1.

Sopstveni prihodi opštine su:

- 1) porez na nepokretnosti, u skladu sa zakonom;

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 11/15.):

„Član 37. tačka 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

- 6) ne postoje druge pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

- 5) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.“

6. U postupku ispitivanja procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje u ovom predmetu, Ustavni sud je utvrdio slijedeće činjenice:

- da je Ustavni sud, na sjednici od 30. oktobra 2018. godine, u predmetu U-II br. 15/18., ocjenjivao ustavnost i zakonitost osporene odredbe člana 4. stav 2. u dijelu koji glasi: „kao i građevinsko zemljište na kome se nalazi ruinirani objekat“, a“, Odluke i utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da prestaje da važi danom njenog objavljivanja. Odluka Ustavnog suda objavljena je u "Službenom listu Crne Gore-Opštinski propisi" broj 5/19 i

-da osporena odredba člana 4. stav 2. Odluke nakon objavljivanja Odluke Ustavnog suda, glasi:

„Građevinsko zemljište, koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom namijenjeno za izgradnju privrednih objekata i objekata namijenjenih za dalju prodaju, nakon isteka roka od pet godina od dana usvajanja planskog dokumenta, utvrđuje se poreska stopa u visini od 3% tržišne vrijednosti nepokretnosti“

6.1. Iz navedenih odredaba člana 142. Ustava proizilazi da je obaveza plaćanja poreza konstituisana kao ustavna obaveza, da je opšteg karaktera i da se porezi i druge dažbine mogu uvoditi samo zakonom, što znači da je svako dužan da plaća poreze i druge dažbine. Polazeći od toga, zakonodavac je donio Zakon o porezu na nepokretnosti, kojim su uređeni osnovni elementi poreza na nepokretnosti i određeno da taj porez uvodi jedinica lokalne samouprave svojim propisom. Zakonom je utvrđen princip da je obveznik poreza na nepokretnosti vlasnik nepokretnosti na dan 1. januara godine za koju se porez utvrđuje (...) i da je osnovica poreza na nepokretnosti tržišna vrijednost nepokretnosti. Odredbama člana 3. stav 2. Zakona o porezu na nepokretnosti propisane su nepokretnosti na koje se plaća porez (zemljište-građevinsko, šumsko, poljoprivredno i ostalo, građevinski objekti: poslovni, stambeni, stambeno-poslovni i dr. i posebni djelovi

stambene zgrade: stanovi, poslovne prostorije, podrumi, garaže, odnosno garažna mjesta i dr.). Odredbama člana 7. st. 1. i 2. Zakona propisano je da obaveza po osnovu poreza na nepokretnosti nastaje 1. januara godine za koju se porez utvrđuje, a da tržišnu vrijednost nepokretnosti iz stava 1. ovog člana određuje nadležni poreski organ jedinice lokalne samouprave. Odredbom člana 9.f stav 1. Zakona propisano je da se za građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom poreska stopa može uvećati do 150% u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9. ovog zakona, osim za građevinsko zemljište namijenjeno za izgradnju privrednih objekata i objekata namijenjenih za dalju prodaju, za koje se, nakon isteka roka od pet godina od dana usvajanja planskog dokumenta, utvrđuje poreska stopa u visini od 3% do 5% tržišne vrijednosti nepokretnosti. Iz odredbe člana 28. tačka 2. Zakona o lokalnoj samoupravi proizilazi da je Skupština opštine u okviru sopstvenih nadležnosti ovlašćena da svojim aktom uvede porez na nepokretnosti, kao sopstveni izvor prihoda, a iz odredbe člana 6. tačka 1. i člana 7. tačka 1. Zakona o finansiranju lokalne samouprave da je sopstveni prihod opštine porez na nepokretnosti, utvrđen u skladu sa Zakonom o porezu na nepokretnosti, koji je *lex specialis* za ovu vrstu poreza.

7. Ustavni sud je ocijenio da donosilac akta osporenom odredbom člana 4. stav 2. Odluke nije prekoračio svoja ovlašćenja.

7.1. Naime, Zakonom o porezu na nepokretnosti uređeni su svi bitni elementi poreza na nepokretnost (predmet oporezivanja, poreski obveznik, poreska osnovica, kriterijumi za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti, nastanak poreske obaveze, poreske stope, poreska oslobođenja, poreske olakšice i dr.), kao i granice ovlašćenja jedinice lokalne samouprave pri uvođenju ove vrste poreza. U tom smislu, odredbama člana 16. stav 1. tačka 1. Zakona propisana je obaveza jedinice lokalne samouprave da određuje tržišnu vrijednost nepokretnosti; određuje stope poreza na nepokretnosti; vrši poslove utvrđivanja, kontrole i naplate poreza na nepokretnosti; vodi registar oporezivih nepokretnosti; redovno usaglašava stanje svog registra nepokretnosti sa registrom nepokretnosti koji vodi organ državne uprave nadležan za nekretnine i da Ministarstvu dostavlja podatke koji se odnose na utvrđivanje i naplatu poreza na nepokretnosti, po potrebi, a najmanje jedanput godišnje. Odredbom člana 3. stav 2. Zakona propisane su nepokretnosti na koje se plaća porez: zemljište (građevinsko, šumsko, poljoprivredno i ostalo), građevinski objekti (poslovni, stambeni, stambeno-poslovni i drugi objekti) i posebni dijelovi stambene zgrade (stanovi, poslovne prostorije, podrumi, garaže, odnosno garažna mjesta i dr.). Prema odredbama člana 7. st. 1. i 2. i člana 9. Zakona, obaveza po osnovu poreza na nepokretnosti nastaje 1. januara godine za koju se porez utvrđuje, a tržišnu vrijednost nepokretnosti određuje poreski organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove utvrđivanja, naplate i kontrole lokalnih javnih prihoda, dok je stopa poreza proporcionalna i može iznositi od 0,25% do 1,00% tržišne vrijednosti nepokretnosti. Odredbom člana 9.f Zakona propisano je da se za građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom, poreska stopa može uvećati do 150% u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9. ovog zakona, osim za građevinsko zemljište namijenjeno za izgradnju privrednih objekata i objekata namijenjenih za dalju prodaju, za koje se, nakon isteka roka od pet godina od dana usvajanja planskog dokumenta, utvrđuje poreska stopa u visini od 3% do 5% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

7.1.1. Ustavni sud je ocijenio da je za ocjenu osporene odredbe člana 4. stav 2. Odluke neposredno mjerodavna odredba člana 9.f stav 1. Zakona, iz koje, pored ostalog, proizilazi da se za građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom, nakon isteka roka od pet godina od dana usvajanja planskog dokumenta, utvrđuje poreska stopa u visini od 3% do 5% tržišne vrijednosti nepokretnosti. Saglasno tome, Skupština opštine Budva je osporenom odredbom člana 4. stav 2. Odluke, za građevinsko zemljište, koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom namijenjeno za izgradnju privrednih objekata i objekata namijenjenih za dalju prodaju, nakon isteka roka od pet godina od dana usvajanja planskog dokumenta, utvrdila poresku stopu u visini od 3% tržišne vrijednosti nepokretnosti. Ovakvim propisivanjem Skupština opštine Budva, po ocjeni Ustavnog suda, nije prekoračila svoja ovlašćenja, niti je povrijedila ni jedan Ustavom i zakonom utvrđeni princip.

II1. Iz citirane odredbe Ustava proizilazi da je Ustavni sud nadležan da odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom, a iz odredaba člana 37. tačka 6. i člana 49. tačka 3. Zakona da će Ustavni sud rješenjem odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak, kojim se pokreće postupak, kad ne postoje druge pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje.

1.1. S obzirom na to da je da je osporena odredba člana 4. stav 2. Odluke o porezu na nepokretnosti, u dijelu koji glasi „*kao i građevinsko zemljište na kome se nalazi ruinirani objekat, a*“, prestala da važi danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda (U-II br. 15/18, od 30. oktobra 2018. godine) u „Službenom listu Crne Gore“, broj 5/19., tj. 22. januara 2019. godine i da više nije dio pravnog poretka Crne Gore, Ustavni sud je ocijenio da su se zbog nedostatka procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje, u ovom predmetu stekli uslovi, iz odredbe člana 37. tačka 6. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, da se inicijativa za ocjenu ustavnosti i zakonitosti tog dijela odredbe odbaci.

III 1. U odnosu na zahtjev podnosioca inicijative da se obustavi primjena osporene odredbe Odluke, Ustavni sud ukazuje da, u smislu odredaba člana 150. stav 4. Ustava Crne Gore i člana 63. Zakona o Ustavnom sudu, u toku postupka pred Ustavnim sudom Ustavni sud može narediti da se obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje koji su preduzeti na osnovu zakona, drugog propisa ili opšteg akta čija se ustavnost ili zakonitost ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti neotklonjive štetne posljedice, ali ne i da obustavi primjenu osporenih odredaba zakona, drugog propisa ili opšteg akta. Polazeći od toga i činjenice da Ustavni sud nije prihvatio inicijativu, ne postoje procesne pretpostavke da Ustavni sud, saglasno odredbama člana 150. stav 4. Ustava i člana 63. Zakona o Ustavnom sudu, meritorno odlučuje o zahtjevu podnosioca inicijative.

8. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 55/18 od 28. februara 2019. godine.

Odluke

Granski kolektivni ugovor za pomorski saobraćaj i lučko-pretovarne usluge

Nedostatak ovlašćenih učesnika u postupku donošenja granskog kolektivnog ugovora (što je osnovni uslov njegove legalnosti i legitimnosti), kao jednog od elemenata formalne ustavnosti i zakonitosti, taj akt dovodi u pitanje u cjelini, bez obzira na njegovu sadržinu.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE Granski kolektivni ugovor za pomorski saobraćaj i lučko-pretovarne usluge ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 40/04.), koji su zaključili Samostalni sindikat radnika u pomorskom brodarstvu i transportu Crne Gore i Odbor Udruženja pomorske privrede Privredne komore Crne Gore i prestaje da važe danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore".

Obrazloženje

1. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 23/17, od 31. oktobra 2017. godine, po inicijativi Akcionarskog društva "PORT OF ADRIA" Bar, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Granskog kolektivnog ugovora, označenog u izreci.

2. Privredna komora Crne Gore nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rešenju o pokretanju postupka.

3. Granskim kolektivnim ugovorom za pomorski saobraćaj i lučko-pretovarne usluge uređen je predmet ugovora, subjekti na koje se odnosi, mogućnost njegove dalje razrade i prava i obaveze poslodavaca i pomoraca (čl. 1., 2., 3. i 4.). Uređena su prava zaposlenih: radno vrijeme (čl. 5. i 6.), odmori i odsustva (čl. 7., 8. 9. i 10.), zarade i naknade zarada (čl. 11., 12., 13. 14. 15., 16., 17., 18., 19., 20., 21., 22., 23., 24., 25., 26. i 27.); druga primanja: regres, otpremnina, jubilarne nagrade i pomoći (čl. 28., 29., 30. i 31.); naknade povećanih troškova zaposlenih za dnevnice i terenski dodatak, (čl. 32., 33. i 34.); odgovornost zaposlenih i zaštita na radu (čl. 35., 36. i 37.); prestanak potrebe za radom zaposlenih (član 38.), uslovi za rad sindikata (čl. 38., 39. i 40.); organi i postupak rješavanja sporova u postupku arbitraže (čl. 41., 42., 43., 44. i 45.) i postupak zaključivanja i sprovođenje ugovora (čl. 46. i 47.). U završnim odredbama utvrđeno je da je Ugovor zaključen na neodređeno vrijeme, da može prestati sporazumom potpisnika ili otkazom i propisan je postupak u slučaju otkaza Ugovora (član 48.); utvrđen je postupak izmjena i dopuna Ugovora (član 49.); određen rok za usaglašavanje kolektivnih ugovora kod poslodavaca sa odredbama ovog Ugovora (član 50.); da njegovim stupanjem na snagu prestaje da važi Granski kolektivni ugovor za pomorski saobraćaj i lučko-pretovarne usluge ("Službeni list RCG", broj 30/97.) i utvrđen je način njegovog objavljivanja i dan stupanja na snagu (čl. 51., 52. i 53.).

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenog Granskog kolektivnog ugovora, utvrdio da nije saglasan sa Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njegovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 16. tačka 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 146.

Zakon i drugi propis objavljuje se prije stupanja na snagu, a stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja.

Izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.”

Zakona o radu (“Službeni list Crne Gore”, br. 49/08., 59/11., 66/12. i 31/14.):

“Član 148. st. 1. i 2.

(1) Kolektivni ugovor može se zaključiti kao: opšti, granski i kolektivni ugovor kod poslodavca.

(2) Opšti kolektivni ugovor zaključuje se za teritoriju Crne Gore i primjenjuje se na sve zaposlene i poslodavce, a granski kolektivni ugovori za grane djelatnosti, grupe, odnosno podgrupe djelatnosti i primjenjuje se na zaposlene i poslodavce u grani, grupi, odnosno podgrupi.

Član 150. stav 2. tačka 1.

(2) Granski kolektivni ugovor u grani djelatnosti, grupi, odnosno podgrupi djelatnosti zaključuju:

1) u oblasti privrede - nadležni organ reprezentativnog udruženja poslodavaca i nadležni organ reprezentativne organizacije sindikata.

Član 151. stav 5.

Kolektivni ugovor je zaključen kada ga potpišu ovlašćeni predstavnici svih učesnika.

Član 177.

Odredbe kolektivnih ugovora koje su na snazi na dan stupanja na snagu ovog zakona, a koje su u suprotnosti sa odredbama ovog zakona, uskladiće se sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.”

6. Načelo saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Saglasno tom utvrđenju, podzakonski propisi donose se na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito uređeno.

6.1. Kako je, predmet ustavnosudske ocjene propis koji je donesen radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donijet, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog organa, odnosno lica, da li je imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

6.1.1. Ustavni sud je utvrdio da su osporeni Granski kolektivni ugovor zaključili tadašnji Odbor Udruženja pomorske privrede Privredne komore Crne Gore i Samostalni sindikat radnika u pomorskom brodarstvu i transportu Crne Gore, s pozivom na pravni osnov sadržan u odredbama člana 131. stav 2. Zakona o radu (“Službeni list Republike Crne Gore”, broj 43/03.) i člana 81. stav 1. Opšteg kolektivnog ugovora (“Službeni list Republike Crne Gore”, broj 1/04.), koji su prestali da važe. Odredbom člana 131. stav 2. tačka 1. tog zakona bilo je propisano da granski kolektivni ugovor zaključuju ovlašćena organizacija sindikata i nadležni organ ovlašćenog udruženja poslodavaca. Osporeni Granski kolektivni ugovor je, saglasno odredbi člana 48. stav 1. tog ugovora, zaključen na neodređeno vrijeme.

6.1.1.1. Stupanjem na snagu Zakona o radu ("Službeni list Crne Gore", broj 49/08.) prestao je da važi raniji Zakon o radu ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 43/03.), tj. 23. avgusta 2008. godine. Odredbom člana 150. stav 2. tačka 1. Zakona utvrđeni su novi učesnici u postupku zaključivanja granskog kolektivnog ugovora u grani djelatnosti, grupi, odnosno podgrupi djelatnosti u oblasti privrede i to: nadležni organ reprezentativnog udruženja poslodavaca i nadležni organ reprezentativne organizacije sindikata. Prema odredbi člana 151. stav 5. Zakona, kolektivni ugovor, pa i granski, smatra se zaključenim kada ga potpišu ovlašćeni predstavnici svih učesnika, a odredbom člana 177. Zakona ostavljen je rok od 12 mjeseci, od dana njegovog stupanja na snagu, da se odredbe kolektivnih ugovora koji su na snazi usklade sa njim, ako su u suprotnosti sa njegovim odredbama.

6.1.1.2. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da Granski kolektivni ugovor nije zaključen saglasno navedenim odredbama Zakona o radu, odnosno da nije zaključen od strane nadležnog organa reprezentativnog udruženja poslodavaca i nadležnog organa reprezentativne organizacije sindikata. Naime, iz podataka Registra sindikalnih organizacija proizilazi da je upis Samostalnog sindikata radnika u pomorskom brodarstvu i transportu Crne Gore u Registar sindikalnih organizacija izvršen 10. januara 1992. godine i da od tog dana u Registru nema podataka o izmjenama (usklađivanja sa pozitivnim propisima) tog akta. Nedostatak ovlašćenih učesnika u postupku donošenja Granskog kolektivnog ugovora za pomorski saobraćaj i lučko-pretovarne usluge (što je osnovni uslov njegove legalnosti i legitimnosti), kao jednog od elementa formalne ustavnosti i zakonitosti, taj akt dovodi u pitanje u cjelini, bez obzira na njegovu sadržinu. Polazeći od toga i činjenice da je rok za usaglašavanje osporenog Granskog kolektivnog ugovora istekao 23. avgusta 2009. godine, a da isti nije usaglašen sa važećim Zakonom o radu, Ustavni sud je utvrdio da nije saglasan sa Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njegovo ukidanje.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja Granskog kolektivnog ugovora za pomorski saobraćaj i lučko-pretovarne usluge i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 23/17 od 26. februara 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 29/18.

Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih

Činjenica da je zaposleni riješio ili rješavao stambeno pitanje iz radnog odnosa može biti od značaja za rangiranje zaposlenog u rješavanju stambenog pitanja, ali ne i razlog za njegovo isključenje iz postupka rješavanja stambenog pitanja. Dovođenje, po konkretnom konkursu, te kategorije zaposlenih u međusobno neravnopravan položaj u odnosu na ostale zaposlene – učesnike u postupku rješavanja stambenih potreba, kojima je omogućeno rješavanje stambenog pitanja ukoliko to pitanje nijesu riješili iz radnog odnosa, bez obzira da li imaju riješeno stambeno pitanje po nekom drugom osnovu van radnog odnosa, nesaglasno je s odredbama člana 17 stav 2 Ustava, člana 7 stav 1 tačka 2 Zakona o radu i člana 2 st. 2 i 3 Zakona o zabrani diskriminacije.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE odredbe člana 2. stav 1., u dijelu koji glasi: „iz radnog odnosa“, i člana 49. tač. 1. i 2., u dijelu koji glasi: „u skladu sa članom 2. ovog Pravilnika“, Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih, broj 5054/4, od 21. juna 2013. godine, koji je donio Odbor direktora Željezničke infrastrukture Crne Gore AD-Podgorica, na sjednici od 20. juna 2013. godine i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u “Službenom listu Crne Gore” i na način na koji je objavljena Odluka.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 20/17, od 23. aprila 2018. godine, po inicijativi Sandre Jočić, advokatice, iz Podgorice pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 2. stav 1., u dijelu koji glasi: „iz radnog odnosa“, i člana 49. tač. 1. i 2., u dijelu koji glasi: „u skladu sa članom 2. ovog Pravilnika“, u izreci označenog Pravilnika.

2. U odgovoru Željezničke infrastrukture Crne Gore AD- Podgorica na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka navedeno je: da je donošenje novog Pravilnika u završnoj fazi, i da su u njegovoj izradi uključeni predstavnici dva reprezentativna sindikata.

3. Osporenim odredbama Pravilnika propisano je:

»Član 2. stav 1.

Pravo na rješavanje stambenih potreba ima zaposleni u Društvu koji nije riješio stambenu potrebu iz radnog odnosa.

Član 49.

Postojeća stambena situacija vrednuje se tako što:

1. Zaposlenom koji nije riješio stambene potrebe u skladu sa članom 2. ovog Pravilnika pripada 30 bodova.

2. Zaposlenom koji je riješio stambene potrebe u skladu sa članom 2. ovog Pravilnika na neodgovarajući način po površini u smislu člana 4. ovog Pravilnika, pripada po 0,5 bodova po m2 neodgovarajuće površine.«

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba Pravilnika utvrdio da odredba člana 2. stav 1., u dijelu koji glasi: „iz radnog odnosa“, i člana 49. tač. 1. i 2., u dijelu koji glasi: „u skladu sa članom 2. ovog Pravilnika“, nijesu u saglasnosti sa Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sledećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.”

Zakona o privrednim društvima (“Službeni list Republike Crne Gore”, broj 6/02. i “Službeni list Crne Gore”, br.17/07., 80/08. i 36/11.):

“Član 2. stav 1. tačka 4.

(1) Oblici obavljanja privrednih djelatnosti su privredna društva i drugi oblici određeni ovim zakonom:

4) akcionarsko društvo - »AD«;

Član 17.

(1) Akcionarsko društvo je društvo fizičkih ili pravnih lica koje se osniva u cilju obavljanja privredne djelatnosti, a čiji je kapital podijeljen na akcije.

Član 18.

(1) Osnivači akcionarskog društva su fizička ili pravna lica koja su zaključila ugovor o osnivanju društva u skladu sa odredbama ovog zakona. Osnivači mogu biti domaća i strana fizička i pravna lica. Zaključenjem ugovora o osnivanju akcionarskog društva osnivači postaju akcionari.

(2) Akcionarsko društvo može osnovati jedan ili više osnivača.

Član 19. st. 1. i 2. tačka 10.

(1) Statutom akcionarskog društva uređuje se upravljanje društvom.

(2) Statut društva sadrži:

10) pravila za rad članova odbora direktora, postupak izbora i opoziva članova upravnih i izvršnih organa, njihova prava, obaveze i ovlaštenja, ukoliko ona nijesu utvrđena posebnim propisima;

Član 34. st. 3. i 4.

(3) Odbor direktora je organ upravljanja i rukovođenja društva čije odluke izvršavaju sekretar društva i izvršni direktor.

(4) Odbor direktora je organ koji se obavezno bira u svakom akcionarskom društvu.

Član 43. st. 1. i 2.

(1) Ovlaštenja odbora direktora utvrđuju se statutom društva.

(2) Odbor direktora upravlja i vodi poslove društva i vrši nadzor nad tekućim poslovanjem, koje se povjerava izvršnom direktoru i drugim licima odgovornim za posloводство (članovi menadžmenta).

Član 44. stav 1.

(1) Obaveze odbora direktora utvrđuju se zakonom i statutom društva.

Član 68. tačka 5.

Statut društva sadrži:

5) pravila postupanja i postupak imenovanja članova odbora direktora, ukoliko su izabrani, imenovanja članova rukovodećih i izvršnih organa, njihova prava i obaveze, razrješenje i raspodjelu ovlaštenja između tih organa.”

Zakona o radu (»Službeni list Crne Gore«, br. 49/08., 59/11., 66/12. i 31/14.):

“Član 5.

Zabranjena je neposredna i posredna diskriminacija lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih, s obzirom na pol, rođenje, jezik, rasu, vjeru, boju kože, starost, trudnoću, zdravstveno stanje, odnosno invalidnost, nacionalnost, bračni status, porodične obaveze, seksualno opredjeljenje, političko ili drugo uvjerenje, socijalno porijeklo, imovno stanje, članstvo u političkim i sindikalnim organizacijama ili neko drugo lično svojstvo.

Član 6.

Neposredna diskriminacija, u smislu ovog zakona, jeste svako postupanje uzrokovano nekim od osnova iz člana 5. ovog zakona kojim se lice koje traži zaposlenje, kao i zaposleni stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica u istoj ili sličnoj situaciji.

Posredna diskriminacija, u smislu ovog zakona, postoji kada određena odredba, kriterijum ili praksa stavlja ili bi stavila u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica, lice koje traži zaposlenje kao i zaposleno lice, zbog određenog svojstva, statusa, opredjeljenja ili uvjerenja.

Član 7. stav 1. tačka 2.

Diskriminacija iz čl. 5. i 6. ovog zakona zabranjena je u odnosu na:

2) uslove rada i sva prava iz radnog odnosa.“

Član 119. stav 1.

O pravima i obavezama zaposlenih iz rada i po osnovu rada odlučuje poslodavac, u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu.“

Zakona o zabrani diskriminacije (“Službeni list Crne Gore”, br. 46/10., 18.14. i 42/17.):

“Član 2. st. 1., 2. i 3.

Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu.

Diskriminacija je svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima.

Neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od osnova iz stava 2. ovog člana.“

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava). Ovo načelo podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i da drugi propis mora biti saglasan s Ustavom i zakonom. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja i podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno. Pri uređivanju pravnih odnosa donosilac akta je dužan uvažiti granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to su zabrana diskriminacije i načelo jednakosti, iz odredaba člana 8. stav 1. i člana 17. stav 2. Ustava.

6.1. S obzirom na to da su prava zaposlenih iz radnog odnosa, u koje spada i pravo na rješavanje stambenih potreba u privrednom društvu i s tim u vezi ovlašćenja organa upravljanja i rukovođenja tog društva za njihovo uređivanje, propisana sa dva zakona, Ustavni sud je, prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka (člana 145. Ustava), koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori.

6.1.1. Zakonom o privrednim društvima, koji je *sistemski* u ovoj oblasti, uređeni su oblici obavljanja privrednih djelatnosti, njihova registracija, osnivanje, restrukturiranje i likvidacija društva, prava i obaveze društva i akcionara, kapital društva i druga pitanja od značaja za sprovođenje Zakona. Saglasno odredbama člana 18. stav 1. Zakona osnivači akcionarskog društva su fizička ili pravna lica koja su zaključila ugovor o osnivanju društva u skladu s odredbama ovog zakona, koji mogu biti domaća i strana fizička i pravna lica i koji zaključenjem ugovora o osnivanju akcionarskog društva postaju akcionari. Odbor direktora je organ upravljanja i rukovođenja društva koji se obavezno bira u svakom akcionarskom društvu (član 34. st. 3. i 4. Zakona). Prema odredbama člana 43. st. 1. i 2. Zakona ovlašćenja odbora direktora utvrđuju se statutom društva, odbor direktora upravlja i vodi poslove društva i vrši nadzor nad tekućim poslovanjem, koje se povjerava izvršnom direktoru i drugim licima odgovornim za poslovodstvo (članovi menadžmenta). Obaveze odbora direktora utvrđuju se zakonom i statutom društva (član 44. stav 1. Zakona). Saglasno odredbi člana 68. tačka 5. Zakona, statut sadrži, između ostalog, pravila postupanja članova odbora direktora i njihova prava i obaveze.

6.1.2. Zakonom o radu, koji je *sistemski* u oblasti radnih odnosa, zabranjena je neposredna i posredna diskriminacija zaposlenih, pored ostalog, i po osnovu ličnog svojstva (član 5.). Neposredna diskriminacija, u smislu ovog zakona, jeste svako postupanje uzrokovano nekim od osnova iz člana 5. ovog zakona kojim se lice koje traži zaposlenje, kao i zaposleni stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica u istoj ili sličnoj situaciji, a posredna diskriminacija postoji kada određena odredba, kriterijum ili praksa stavlja ili bi stavila u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica, lice koje traži zaposlenje kao i zaposleno lice,

zbog određenog svojstva, statusa, opredjeljenja ili uvjerenja (član 6. Zakona). Prema odredbi člana 7. stav 1. tačka 2. Zakona, diskriminacija iz čl. 5. i 6. ovog zakona zabranjena je u odnosu na uslove rada i sva prava iz radnog odnosa.

6.2. Iz odredaba člana 34. stav 3. i člana 68. tačka 5. Zakona o privrednim društvima, kojima je propisano da je odbor direktora organ upravljanja i rukovođenja društva i da statut društva sadrži pravila postupanja članova odbora direktora, njihova prava i obaveze, proizilazi da je odbor direktora, kao organ upravljanja i rukovođenja društvom, čija ovlašćenja su utvrđena Statutom, ovlašten da donosi opšte pravne akte kojima se uređuju prava i obaveze zaposlenih, pa i akt kojim se uređuju pitanja rješavanja stambenih potreba zaposlenih tog društva. Saglasno tom ovlaštenju, Odbor direktora Željezničke infrastrukture Crne Gore donio je Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih, kojim su uređeni oblici rješavanja stambenih potreba zaposlenih, način obezbijedivanja sredstava, kriterijumi, organi i postupak rješavanja i druga pitanja od značaja za rješavanje njihovih stambenih potreba. Zaposlenom se, prema odredbi člana 4. stav 1. Pravilnika, može dodijeliti stan, odnosno kredit za kupovinu stana u etažnoj svojini ili izgradnju porodične stambene zgrade, koji po veličini, strukturi i broju prostorija odgovara njegovim potrebama i potrebama njegovog porodičnog domaćinstva i to: samcu - do 30 m², dvočlanom porodičnom domaćinstvu – do 45 m², tročlanom porodičnom domaćinstvu – do 60 m², četvoročlanom porodičnom domaćinstvu – do 60 m² i za pet i više članova porodičnog domaćinstva do 90 m² (član 4. stav 1.). Osporenim odredbama Pravilnika propisano je da pravo na rješavanje stambenih potreba ima zaposleni u Društvu koji nije riješio stambenu potrebu iz radnog odnosa (član 2. stav 1.) i da se postojeća stambena situacija vrednuje tako što: zaposlenom koji nije riješio stambene potrebe, u skladu sa članom 2. ovog Pravilnika pripada 30 bodova, a zaposlenom koji je riješio stambene potrebe u skladu sa članom 2. ovog Pravilnika na neodgovarajući način po površini u smislu člana 4. ovog Pravilnika, pripada po 0,5 bodova po m² neodgovarajuće površine (član 49.).

6.3. Ustavni sud je utvrdio da su osporenim odredbama člana 2. stav 1., u dijelu koji glasi: „iz radnog odnosa“, i člana 49. tač. 1. i 2., u dijelu koji glasi: „u skladu sa članom 2. ovog Pravilnika“, Pravilnika povrijeđeni ustavni i zakonski principi o opštoj zabrani diskriminacije, po bilo kom osnovu i jednakosti, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo i načelo legaliteta, iz odredaba člana 8. stav 1., člana 17. stav 2., člana 145. Ustava, člana 7. stav 1. tačka 2. Zakona o radu i člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije.

6.3.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda, iako diskriminatorne osnove nijesu *expressis verbis* navedene u Ustavu. Određenje diskriminacije, kao i diskriminatorne osnove u crnogorskom pravu sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije i obuhvataju sve diskriminatorne osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije. U tom smislu, odredbama člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije propisano je da je diskriminacija svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se, pored ostalog, zasniva na ličnim svojstvima i da neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od prethodno navedenih osnova. Iz načela jednakosti, garantovanog odredbom člana 17. stav 2. Ustava, za donosioca propisa, takođe, proizilazi obaveza zabrane proizvoljnog postupanja, odnosno obaveza strogog vezanja načelom srazmjernosti u slučaju različitog tretiranja lica ili grupe lica, po ličnim svojstvima, koja se nalaze u istoj ili sličnoj pravnoj ili činjeničnoj situaciji.

6.3.1.1. Osporenim odredbom člana 2. stav 1. Pravilnika, kojom je propisano *da pravo na rješavanje stambenih potreba u Društvu ima zaposleni koji nije riješio stambenu potrebu iz radnog odnosa*, donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, zaposlene koji su riješili ili rješavali svoje stambeno pitanje iz radnog odnosa doveo u neravnopravan položaj u odnosu na ostale zaposlene kojima je omogućeno rješavanje stambenog pitanja, bez obzira da li imaju riješeno ili su rješavali stambeno pitanje po nekom drugom osnovu ili ne. Naime osporenim odredbom člana 2. stav 1. Pravilnika donosilac akta je, u suštini, iz postupka rješavanja stambenog pitanja izuzeo zaposlene koji su prethodno rješavali stambeno pitanje iz radnog odnosa, koje u konkretnom postupku rješavanja stambenih pitanja zaposlenih može biti neadekvatno,

usljed promijenjenih okolnosti (broj članova porodičnog domaćinstva, socijalne prilike itd.). Činjenica da je zaposleni riješio ili rješavao stambeno pitanje iz radnog odnosa, po ocjeni Ustavnog suda, može biti od značaja za rangiranje zaposlenog u rješavanju stambenog pitanja, dodjelom stana, kreditnih sredstava (...), ali ne i razlog za njegovo isključenje iz postupka rješavanja stambenog pitanja, po konkretnom konkursu. Ustavni sud je utvrdio da je ovakvim propisivanjem donosilac akta, zaposlene koji su riješili ili rješavali stambenu potrebu iz radnog odnosa, doveo u međusobno neravnopravan položaj u odnosu na ostale zaposlene-učesnike tog postupka, kojima je omogućeno rješavanje stambenog pitanja ukoliko to pitanje nijesu riješili iz radnog odnosa, bez obzira da li imaju riješeno stambeno pitanje po nekom drugom osnovu, van radnog odnosa, što je nesaglasno s odredbama člana 17. stav 2. Ustava, člana 7. stav 1. tačka 2. Zakona o radu i člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije i da su se stekli uslovi za ukidanje odredbe člana 2. stav 1. Pravilnika, u dijelu koji glasi: „iz radnog odnosa“. Polazeći od činjenice da su odredbe člana 49. Pravilnika, tač. 1. i 2., u dijelu koji glasi: *“u skladu sa članom 2. ovog Pravilnika”*, u neposrednoj korelaciji s osporenom odredbom člana 2. stav 1., Pravilnika, koju je Ustavni sud ukinuo u dijelu koji glasi: *“iz radnog odnosa”*, i da predstavljaju njenu dalju normativnu razradu u smislu njene realizacije i da ne mogu samostalno pravno egzistirati, Ustavni sud je ukinuo i te odredbe.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredaba člana 2. stav 1., u dijelu koji glasi: „iz radnog odnosa“, i člana 49. tač. 1. i 2., u dijelu koji glasi: *“u skladu sa članom 2. ovog Pravilnika”*, Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih i o objavljivanju ove Odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 20/17 od 24. jula 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 64/18.

Pravilnik o rješavanju stambenih pitanja penzionera Glavnog grada Podgorica

Činjenice o dužini trajanja prebivališta pojedinih lica (penzionera) u postupku rješavanja stambenih pitanja mogle bi biti od značaja jedino za njihovo rangiranje na rang listi za raspodjelu stanova, ali ne i razlog za njihovo isključenje iz tog postupka. Ograničavajući Pravilnikom, na taj način, učešće penzionera u postupku rješavanja stambenih potreba, Skupština Udruženja penzionera je povrijedila ustavni i zakonski princip o zabrani diskriminacije (član 8 stav 1 Ustava i član 2 st. 2 i 3 Zakona o zabrani diskriminacije).

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba člana 3. alineja 3. Pravilnika o rješavanju stambenih pitanja penzionera Glavnog grada Podgorica, broj 81, koji je, na predlog Upravnog odbora, donijela Skupština Udruženja penzionera Podgorice, na sjednici od 9. aprila 2014. godine i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u »Službenom listu Crne Gore«i na način na koji je objavljena Odluka.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 17/17, od 29. maja 2018. godine, po inicijativi Kate Minić, iz Pljevalja, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 3. alineja 3. Pravilnika, označenog u izreci.

2. U odgovoru Udruženja penzionera Podgorica navedeno je da je Udruženje osnovano kao nevladina organizacija za područje Glavnog grada i Gradskih opština Tuzi i Golubovci; da je članarina osnovni prihod Udruženja; da se imovina Udruženja može koristiti jedino za ostvarivanje cijeva Udruženja – u ovom slučaju sredstva se koriste za rješavanje stambenih potreba članova Udruženja; da propisivanje uslova od 10 godina članstva u Udruženju za ostvarivanje prava na rješavanje stambenih pitanja, kroz odredbe člana 16. Pravilnika, u suštini, znači vrednovanje doprinosa povećanja imovine Udruženja plaćanjem članarine i da se, u konkretnom slučaju, ne radi o povratnom dejstvu odredbe člana 3. alineja 3. Pravilnika, jer je taj uslov samo jedan od uslova propisanih Pravilnikom za sticanje prava na rješavanje stambenog pitanja.

3. Osporenom odredbom Pravilnika propisano je:

»Član 3. alineja 3.

Pravo na rješavanje stambenog pitanja imaju penzioneri koji:

- imaju stalno neprekidno mjesto prebivališta na teritoriji Glavnog grada Podgorica i gradskih opština Tuzi i Golubovci, najmanje 10 godina neprekidno.«

4. Ustavni sud je utvrdio da odredba člana 3. alineja 3. Pravilnika nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sledećih propisa:

Ustava Crne Gore:

»Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 39. stav 1.

Jemči se pravo na slobodu kretanja i nastanjivanja, kao i pravo napuštanja Crne Gore.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 147.

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.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.«

Zakona o zabrani diskriminacije (»Službeni list Crne Gore«, br. 46/10., 18.14. i 42/17.):

»Član 2. st. 1., 2. i 3.

Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu.

Diskriminacija je svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima.

Neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od osnova iz stava 2. ovog člana.«

Zakona o registrima prebivališta i boravišta (»Službeni list Crne Gore«, broj 46/15.):

»Član 2. stav 2.

Prebivalište je mjesto na teritoriji Crne Gore u kojem se crnogorski državljanin nastanio sa namjerom da u njemu stalno živi, a koje je središte njegovih životnih aktivnosti i sa kojim ima trajnu povezanost.«

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava). Ovo načelo podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i da drugi propis mora biti saglasan s Ustavom i zakonom. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja i podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno. Pri uređivanju pravnih odnosa donosilac akta je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to su zabrana diskriminacije i jednakost pred zakonom, iz odredaba člana 8. stav 1. i člana 17. stav 2. Ustava.

7. Ustavni sud je utvrdio da je Pravilnik čija je odredba člana 3. alineja 3. osporena donijela Skupština udruženja penzionera Glavnog grada Podgorica, na Predlog Upravnog odbora, broj 57, od 5. marta 2014. godine. Pravilnikom su utvrđeni uslovi, način, postupak i organi koji odlučuju o rješavanju stambenih potreba penzionera, a u okviru toga i uslovi za sticanje prava učešća na oglas. Osporenim odredbom člana 3. alineja 3. Pravilnika propisano je da pravo na rješavanje stambenog pitanja imaju penzioneri koji imaju stalno neprekidno mjesto prebivališta na teritoriji Glavnog grada Podgorica i gradskih opština Tuzi i Golubovci, najmanje 10 godina neprekidno.

7.1. Osporenim odredbom člana 3. alineja 3. Pravilnika, po nalaženju Ustavnog suda, povrijeđeni su ustavni i zakonski principi o opštoj zabrani diskriminacije, po bilo kom osnovu bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, o jednakosti pred zakonom i o zabrani povratnog dejstva propisa, iz

odredaba člana 8. stav 1., člana 17. stav 2. i člana 147. st. 1. i 2. Ustava i člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije.

7.1.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda, iako diskriminatorske osnove nijesu *expressis verbis* navedene u Ustavu. Određenje diskriminacije, kao i diskriminatorske osnove u crnogorskom pravu, sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije i obuhvataju sve diskriminatorske osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije. U tom smislu, odredbama člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije propisano je da je diskriminacija svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se, pored ostalog, zasniva na bračnom ili porodičnom stanju (...), kao i drugim ličnim svojstvima i da neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od prethodno navedenih osnova. Iz načela jednakosti, garantovanog odredbom člana 17. stav 2. Ustava, za donosioca propisa, takođe, proizilazi obaveza zabrane proizvoljnog postupanja, odnosno obaveza strogog vezanja načelom srazmjernosti u slučaju različitog tretiranja lica ili grupe lica, po ličnim svojstvima, koja se nalaze u istoj ili sličnoj pravnoj ili činjeničnoj situaciji.

7.1.1.1. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da odredba člana 3. alineja 3. Pravilnika, kojom je propisano da pravo na rješavanje stambenog pitanja imaju članovi Udruženja, koji *»imaju stalno neprekidno mjesto prebivališta na teritoriji Glavnog grada Podgorica i gradskih opština Tuzi i Golubovci, najmanje 10 godina neprekidno«* ima diskriminatorski karakter, jer iz raspodjele isključuje penzionere - članove Udruženja koji na teritoriji Glavnog grada Podgorica i gradskih opština Tuzi i Golubovci nemaju prebivalište neprekidno 10 godina. Po nalaženju Ustavnog suda, prijave i priložena dokumentacija svih učesnika na oglas treba da bude vrednovana pod istim, jednakim uslovima. Nasuprot tome, iz osporene odredbe člana 3. alineja 3. Pravilnika, u suštini, proizilazi da će se učesnici oglasa – penzioneri koji *imaju stalno neprekidno mjesto prebivališta na teritoriji Glavnog grada Podgorica i gradskih opština Tuzi i Golubovci manje od 10 godina* isključiti iz postupka raspodjele i lišiti mogućnosti, da pod ravnopravnim uslovima, učestvuju u postupku rješavanja stambenih potreba, čime se ta kategorija penzionera stavlja u nepovoljniji položaj u postupku rješavanja stambenih potreba u odnosu na penzionere koji imaju neprekidno mjesto prebivališta od najmanje 10 godina na navedenoj teritoriji.

7.1.1.2. Osim toga, osporena odredba člana 3. alineja 3. Pravilnika nije u saglasnosti ni sa ustavnim principom o zabrani povratnog dejstva propisa, iz odredaba člana 147. st. 1. i 2. Ustava. Izuzetak od ovog principa moguć je jedino kada su u pitanju pojedine odredbe zakona, ali ne i drugog propisa i opšeg akta, i to ako se u postupku donošenja zakona utvrdi javni interes koji zahtijeva njihovo povratno dejstvo. Povratno dejstvo zakona, propisa i opšteg akta, po ocjeni Ustavnog suda, postoji u slučaju kada se zakon, drugi propis i opšti akt primjenjuje na odnose koji su već izvršeni prije nego što je propis stupio na pravnu snagu. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 3. alineja 3. Pravilnika ima povratno dejstvo, jer se njena primjena proteže na vrijeme prije stupanja na snagu Pravilnika, tj. od 17. aprila 2014. godine, odnosno šest godine prije stupanja na snagu Pravilnika i da nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

7.1.1.3. Ustavni sud je utvrdio da bi činjenice o dužini trajanja prebivališta članova Udruženja-učesnika oglasa za rješavanje stambenog pitanja na području Glavnog grada i gradskih opština Golubovci i Tuzi mogle biti od značaja jedino za njegovo rangiranje na rang listi za raspodjelu stanova, ali ne i razlog za njegovo isključenje iz postupka rješavanja stambenog pitanja po konkretnom oglasu. Isključivanje pojedinih lica (penzionera), mogućih korisnika prava na rješavanje stambenog pitanja, zbog toga što nemaju *»stalno neprekidno mjesto prebivališta na teritoriji Glavnog grada Podgorica i gradskih opština Tuzi i Golubovci, najmanje 10 godina neprekidno«*, nezavisno od toga da li imaju riješeno stambeno pitanje, po ocjeni Ustavnog suda, nema objektivno i razumno opravdanje. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da ne postoji ni jedan dopušteni ustavnopravni ili zakonski - legitimni cilj, koji bi opravdao osporeno ograničavanje učešća penzionera u postupku rješavanja stambenih potreba iz odredaba člana 3. alineja 3. Pravilnika.

Ustavom zajemčena jednakost (nediskriminacija) podrazumijeva jednakost prava i obaveza u istovjetnom pravnom položaju, a princip zabrane diskriminacije uspostavljen je tako da zabranjuje da se ono što je isto ili slično nejednako pravno tretira. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporena odredba člana 3. alineja 3. Pravilnika nije u saglasnosti s odredbama člana 8. stav 1. i člana 147. st. 1. i 2. Ustava i člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije.

II1. Odluka o prestanku važenja odredbe člana 3. alineja 3. Pravilnika o rješavanju stambenih pitanja penzionera Glavnog grada Podgorica i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

8. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Odluka U-II br. 17/17 od 24. jula 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 64/18.

Odluka o posebnim ovlaštenjima zaposlenih Erste Bank AD Podgorica

Odluka o izmjenama Kataloga poslova Sektora informacione tehnologije i organizacije

Uređujući osporenim odlukama pravne odnose za čije uređivanje nije ovlašten, Kolegijum izvršnih direktora Banke je povrijedio načelo legaliteta (član 145 Ustava). Zakonom o bankama, izvršnim direktorima odnosno Kolegijumu izvršnih direktora Banke nijesu data normativna ovlaštenja koja podrazumijevaju donošenje opštih pravnih akata kojima se uređuju prava i obaveze zaposlenih u banci.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE: Odluka o posebnim ovlaštenjima zaposlenih Erste Bank AD Podgorica br. 585/11., od 18. februara 2011. godine i Odluka o izmjenama Kataloga poslova Sektora informacione tehnologije i organizacije, br. 468/14., od 22. januara 2014. godine, koje je donio Kolegijum izvršnih direktora Banke i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore" i na način na koji je objavljena Odluka

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda, U-II br. 8/17, od 29. maja 2018. godine, po inicijativi Unije slobodnih sindikata Crne Gore-Sindikata banaka Crne Gore, sa sjedištem u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluka, označenih u izreci.

2. U odgovoru Erste Banke AD Podgorica na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka navedeno je: da je Pravilnikom o izmjenama i dopunama pravilnika o organizaciji Erste Banke izvršena organizaciona podjela Sektora informacione tehnologije u dvije službe i da je taj Pravilnik usvojio Odbor direktora Banke, koju činjenicu Ustavni sud nije uzeo u obzir; da je, u skladu sa organizacionim izmjenama, Odlukom kolegijuma izvršnih direktora usvojen novi Katalog poslova za Sektor informacione tehnologije i organizacije, utvrđena nova radna mjesta, usvojeni i predloženi platni razredi u skladu sa načinom utvrđivanja zarada iz Kolektivnog ugovora »Erste bank« AD Podgorica; da je nadležnost Kolegijuma izvršnih direktora u vrijeme donošenja osporene Odluke bila propisana Statutom Banke; da Ustavni sud nije cijenio da li, kod postojanja Prvilnika o sistematizaciji Banke, osporena Odluka o izmjenama Kataloga poslova po svojoj pravnoj prirodi, predstavlja opšti akt i da je predmetna Odluka, zajedno sa Saglasnošću Odbora direktora, donijeta u skladu sa Zakonom o privrednim društvima, Zakonom o bankama i tada važećim Statutom, u cilju organizovanja i vođenja poslova banke, što je u nadležnost izvršnih direktora.

3. Osporenim Odlukom o posebnim ovlaštenjima zaposlenih Erste Bank AD Podgorica propisano je:

»Član 1.

1.1. U ime i za račun Banke preuzimaju se različite pravne i finansijske obaveze kroz potpisivanje ugovora, računa, faktura, ovlaštenja, izvještaja i drugih akata.

1.2. Ovom Odlukom reguliše se način vršenja prava potpisivanja u ime i račun Banke i utvrđuju ovlaštenja zaposlenih Banke da potpisuju ugovore i preuzimaju druge pravne radnje koje su uobičajene u poslovanju Banke, po principu »dva para očiju«, sa izuzecima pojedinačnog potpisivanja navedenih u ovoj Odluci.

1.3. Princip »dva para očiju« podrazumjeva da obavezu u ime i za račun Banke preuzimaju najmanje dva potpisnika, pri čemu drugi potpisnik svojim potpisom potvrđuje tačnost i valjanost dokumenta koji se potpisuje.

(...)

Član 2.

2.1. U Sektoru privrede, za potpisivanje ugovora i preuzimanje drugih pravnih radnji uobičajenih u poslovanju Sektora privrede, a na osnovu odluka nadležnog kreditnog odbora, ovlašćuje se:

- za izloženost po pojedinom ugovoru u iznosu do 1.000.000,00 EUR

finansijski savjetnik za korporativne klijente/finansijski savjetnik za mala i srednja preduzeća/saradnik u prodaji/ stručni saradnik sa direktorom Sektora privrede odnosno njegovim zamjenikom ili nadležnim izvršnim direktorom.

(...)

Član 3.

3.1. U Sektoru stanovništva, za potpisivanje ugovora i preduzimanje drugih pravnih radnji uobičajenih u poslovanju Sektora stanovništva, a na osnovu odluka nadležnog kreditnog odbora, ovlašćuje se:

- za izloženost po pojedinom ugovoru u iznosu do 150.000,00 EUR

(...)

Član 15.

17.1. Ova Odluka stupa na snagu danom davanja saglasnosti od strane Odbora direktora Banke, a primjenjivat će se počev od 10.03.2011. godine.

(...).«

3.1. Osporenim Odlukom o izmjenama Kataloga poslova Sektora informacione tehnologije i organizacije propisano je:

»Član 1.

Usvaja se novi Katalog poslova za Sektor informacione tehnologije i organizacije i predloženi raspored svih radnih mjesta Sektora informacione tehnologije i organizacije po Platnim razredima.

Katalog poslova za Sektor informacione tehnologije i organizacije i priloženi raspored svih radnih mjesta Sektora informacione tehnologije i organizacije po Platnim razredima, dati su u prilogu i čine sastavni dio ove odluke.

Član 2.

Odluka stupa na snagu danom donošenja.

Ova odluka se dostavlja podnosiocu.«

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih Odluka, utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

»Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.«

Zakona o bankama ("Službeni list Crne Gore", br. 17/10. i 44/10.):

"Član 1.

Ovim zakonom uređuje se osnivanje, upravljanje, poslovanje i kontrola rada banaka i mikrokreditnih finansijskih institucija i kreditnih unija i uređuju uslovi i kontrola poslovanja lica koja se bave kreditno-garantnim poslovima, sa ciljem uspostavljanja i održavanja zdravog i stabilnog bankarskog sistema koji obezbjeđuje zaštitu interesa deponenata i drugih povjerilaca.

Član 30. stav 1.

Bankom upravlja i nadzor nad njenim poslovanjem vrši odbor direktora.

Član 33. tač. 15. i 16.

Odbor direktora:

15) utvrđuje predloge odluka koje donosi skupština akcionara i stara se o sprovođenju odluka skupštine akcionara;

16) donosi opšte akte banke, osim akata koje donosi skupština akcionara;

Član 34. tač. 2. i 3.

Odbor direktora je odgovoran za:

2) obezbjeđivanje poslovanja banke u skladu sa zakonom, propisima Centralne banke i aktima banke, kao i za sprovođenje izrečenih mjera Centralne banke;

3) sigurnost poslovanja i finansijsku stabilnost banke;

Član 36. stav 1.

Banka ima najmanje dva izvršna direktora, od kojih je jedan glavni izvršni direktor.

Član 38. stav 4. tač. 2. i 9.

Izvršni direktori naročito:

2) izvršavaju odluke skupštine akcionara i odbora direktora banke;

9) odlučuju o drugim pitanjima koja nijesu u nadležnosti skupštine akcionara i odbora direktora banke.

Član 40.

Odbor direktora može formirati stalna ili povremena tijela za nadzor nad upravljanjem rizicima u pojedinim područjima poslovanja banke, za predlaganje iznosa zarada, predlaganje izbora izvršnih direktora i određenih kategorija zaposlenih sa posebnim ovlaštenjima i dužnostima i dr.

Sastav i djelokrug rada tijela iz stava 1. ovog člana bliže se uređuje aktima banke u skladu sa zakonom i propisima o poslovanju banke."

Zakona o privrednim društvima ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 6/02. i "Službeni list Crne Gore", br. 17/07., 80/08. i 36/11.):

"Član 18. stav 1.

(1) Osnivači akcionarskog društva su fizička ili pravna lica koja su zaključila ugovor o osnivanju društva u skladu sa odredbama ovog zakona. Osnivači mogu biti domaća i strana fizička i pravna lica. Zaključenjem ugovora o osnivanju akcionarskog društva osnivači postaju akcionari.

Član 34. st. 3. i 4.

(3) Odbor direktora je organ upravljanja i rukovođenja društva čije odluke izvršavaju sekretar društva i izvršni direktor.

(4) Odbor direktora je organ koji se obavezno bira u svakom akcionarskom društvu.

Član 43. st. 1., 2. i 3.

(1) Ovlaštenja odbora direktora utvrđuju se statutom društva.

(2) Odbor direktora upravlja i vodi poslove društva i vrši nadzor nad tekućim poslovanjem, koje se povjerava izvršnom direktoru i drugim licima odgovornim za posloводство (članovi menadžmenta).

(3) Odbor direktora ne može delegirati, niti se odreći vršenja prava i dužnosti: upravljanja društvom i davanjem smjernica za vođenje poslova, utvrđivanja organizacije društva, organizacije računovodstva i finansijske kontrole, imenovanja i razrješenja odgovornih lica - članova menadžmenta i supervizije nad tim licima, posebno u pogledu primjene statuta, zakona i drugih propisa.

Član 44. stav 1.

(1) Obaveze odbora direktora utvrđuju se zakonom i statutom društva.

Član 68.

Statut društva sadrži:

5) pravila postupanja i postupak imenovanja članova odbora direktora, ukoliko su izabrani, imenovanja članova rukovodećih i izvršnih organa, njihova prava i obaveze, razrješenje i raspodjelu ovlaštenja između tih organa."

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu normativnih, tako i drugih ovlaštenja i podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlaštenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlaštenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito određeno.

6.1. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka (član 145. Ustava), koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, s obzirom na to da je ovlaštenje poslodavca za donošenje opštih akata, pa i akta o organizaciji akcionarskog društva, uređeno sa dva zakona.

6.1.1. Zakonom o bankama, koji je *lex specialis* u oblasti rada banaka, odnosno poslovanja lica koja se bave kreditno-garantnim poslovima, propisano je da bankom upravlja i nadzor nad njenim poslovanjem vrši odbor direktora (član 30. stav 1.). Odredbama člana 33. tač. 15. i 16. Zakona, u dijelu "Korporativno upravljanje", propisano je da Odbor direktora: utvrđuje predloge odluka koje donosi skupština akcionara i stara se o sprovođenju odluka skupštine akcionara i da donosi opšte akte banke, osim akata koje donosi

skupština akcionara. Izvršni direktori organizuju i vode poslovanje banke i vrše nadzor nad radom zaposlenih u banci, na dnevnoj osnovi. Izvršni direktori naročito: izvršavaju odluke skupštine akcionara i odbora direktora banke i odlučuju o drugim pitanjima koja nijesu u nadležnosti skupštine akcionara i odbora direktora banke (član 38. stav 4. tač. 2. i 9.).

6.1.2. Zakonom o privrednim društvima, koji je sistemski u oblasti obavljanja privrednih djelatnosti, uređeni su oblici društva, njihova registracija, osnivanje, restrukturiranje i likvidacija, prava i obaveze društva i akcionara, kapital društva i druga pitanja od značaja za sprovođenje Zakona. Saglasno odredbi člana 18. stav 1. Zakona osnivači akcionarskog društva su fizička ili pravna lica koja su zaključila ugovor o osnivanju društva u skladu sa odredbama ovog zakona, koji mogu biti domaća i strana fizička i pravna lica i koji zaključenjem ugovora o osnivanju akcionarskog društva postaju akcionari. Odbor direktora je organ upravljanja i rukovođenja društva koji se obavezno bira u svakom akcionarskom društvu (član 34. st. 3. i 4. Zakona). Prema odredbama člana 43. st. 1., 2. i 3. Zakona ovlašćenja odbora direktora utvrđuju se statutom društva, odbor direktora upravlja i vodi poslove društva i vrši nadzor nad tekućim poslovanjem, koje se povjerava izvršnom direktoru i drugim licima odgovornim za posloводство (članovi menadžmenta) i ne može delegirati, niti se odreći vršenja prava i dužnosti upravljanja društvom i davanja smjernica za vođenje poslova i utvrđivanja organizacije društva, organizacije računovodstva i finansijske kontrole, imenovanja i razrješenja odgovornih lica - članova menadžmenta i supervizije nad tim licima, posebno u pogledu primjene statuta, zakona i drugih propisa. Saglasno odredbi člana 44. stav 1. Zakona, obaveze odbora direktora utvrđuju se zakonom i statutom društva. Statut društva, između ostalog, sadrži pravila postupanja i postupak imenovanja članova odbora direktora, ukoliko su izabrani, imenovanja članova rukovodećih i izvršnih organa, njihova prava i obaveze, razrješenje i raspodjelu ovlašćenja između tih organa (član 68.).

6.1.3. Kako je u konkretnom slučaju predmet ustavnosudske ocjene propis koji je donesen radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene saglasnosti takvog propisa sa Ustavom i zakonom ispituje se da li ga je donio ovlašćeni organ, zatim da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara onim okvirima koje mu je odredio zakon.

6.2. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio slijedeće činjenice:

-da je Kolegijum Izvršnih direktora Banke, na sjednici od 16. februara 2011. godine, s pozivom na odredbu člana 34. stav 7. Statuta Erste Banke, donio Odluku o posebnim ovlašćenjima zaposlenih u Erste Bank AD Podgorica, kojom je propisan način vršenja prava potpisivanja u ime i za račun Banke, utvrđena ovlašćenja zaposlenih Banke da potpisuju ugovore i preuzimaju druge pravne radnje u granicama utvrđenim Odlukom, Statutom i drugim aktima Banke i utvrđena granica njihovih ovlašćenja: u II-Sektoru privrede, III-Sektoru stanovništva, IV-Službe upravljanja distributivnim kanalima, V-Službe riznice, VI-Sektoru upravljanja rizicima, VII-Sektoru procesinga, VIII- Sektoru informacione tehnologije i organizacije, IX- Sektoru finansija i računovodstva, X-Sektoru upravljanja imovinom, XI- Službi marketinga, služba komunikacija, XII- Služba ljudskih resursa i XIII - Služba pravnih poslova;

- da je Kolegijum Izvršnih direktora Banke, na sjednici od 17. januara 2014. godine, s pozivom na odredbe čl. 31. i 32. Statuta Erste Banke, donio Odluku o izmjenama Kataloga poslova Sektora informacione tehnologije i organizacije, kojom je usvojen novi Katalog poslova Sektora informacione tehnologije i organizacije i predložen raspored svih radnih mjesta Sektora po platnim razredima, s tim što su Katalog poslova za Sektor informacione tehnologije i organizacije i predloženi raspored svih radnih mjesta po platnim razredima, dati u prilogu i čine sastavni dio odluke i

-da su u Tabelarnom dijelu Kataloga poslova utvrđeni Organizacioni podaci (organizaciona jedinica, naziv radnog mjesta, nadređeno radno mjesto, podređena radna mjesta, Uslovi (stručna sprema, usmjerenje, prethodno radno iskustvo, stručna znanja, informatičke vještine, lične vještine i ponašanja, strani jezici i ostala) i Sadržaj posla / odgovornosti (glavne odgovornosti i pod-odgovornosti).

6.3. Iz navedenih odredaba člana 30. stav 1., člana 33. tačka 16., člana 38. stav 4. tačka 2. Zakona o bankama proizilazi da bankom upravlja i nadzor nad njenim poslovanjem vrši odbor direktora, da odbor direktora donosi opšte akte banke, osim akata koje donosi skupština akcionara, da izvršni direktori,

naročito, izvršavaju odluke skupštine akcionara i odbora direktora, odnosno da izvršni direktori nemaju normativna ovlaštenja za donošenje opštih akata banke. Nasuprot tome, Kolegijum izvršnih direktora, donio je Odluku o posebnim ovlaštenjima zaposlenih Erste Banke AD Podgorica, kojom je utvrdio ovlaštenja zaposlenih u Banci da potpisuju ugovore i preduzimaju druge pravne radnje u poslovanju Banke i Odluku o izmjenama Kataloga poslova Sektora informacione tehnologije i organizacije. S obzirom na to da ni jednom odredbom Zakona o bankama izvršnim direktorima, odnosno Kolegijumu izvršnih direktora Banke, nijesu data normativna ovlaštenja koja podrazumijevaju donošenje opštih pravnih akata kojima se uređuju prava i obaveze zaposlenih u banci, Ustavni sud je utvrdio da je Kolegijum izvršnih direktora Erste Banke osporene odluke donio bez pravnog osnova sadržanog u Zakonu i uredio pravne odnose za čije uređivanje nije ovlašten. Polazeći od toga da se organi akcionarskog društva moraju kretati u granicama koje im određuje Ustav i zakon, Ustavni sud je utvrdio da je Kolegijum Izvršnih direktora Banke, donošenjem osporenih Odluka prekoračio svoja ovlaštenja i povrijedio načelo saglasnosti pravnih propisa (legaliteta), iz odredbe člana 145. Ustava, koje podrazumijeva da opšti akt mora biti zasnovan na zakonu, kako u pogledu ovlaštenja za njegovo donošenje, tako i u pogledu sadržine osporenog akta, odnosno da se organi banke moraju kretati u granicama koje im određuju Ustav i zakon. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da Odluka o posebnim ovlaštenjima zaposlenih Erste Bank AD Podgorica i Odluka o izmjenama Kataloga poslova Sektora informacione tehnologije i organizacije, zbog nepostojanja ovlaštenja Kolegijuma izvršnih direktora Banke za njihovo donošenje, nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom, u cjelini i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

6.3.1. Navod iz odgovora Erste Banke AD Podgorica na Rješenje o pokretanju postupka: *"da je predmetna Odluka, zajedno sa Saglasnošću Odbora direktora, donijeta u skladu sa Zakonom o privrednim društvima, Zakonom o bankama i tada važećim Statutom"*, Ustavni sud je ocijenio irelevantnim za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenih Odluka, koje je donio Kolegijum izvršnih direktora Banke, jer zakonom Odboru direktora Banke nije dato ovlaštenje da prenosi svoja ovlaštenja za donošenje opštih akata na druge organe banke, da daje saglasnost na te akte, niti da se statutom banke propisuje takvo ovlaštenje. Naprotiv, iz odredaba člana 34. stav 3. i člana 43. stav 3. Zakona o privrednim društvima, proizilazi da Odbor direktora, kao organ upravljanja i rukovođenja akcionarskog društva koji upravlja i vodi poslove društva i utvrđuje njegovu organizaciju, ne može delegirati, niti se odreći vršenja prava i dužnosti upravljanja društvom i davanja smjernica za vođenje poslova i utvrđivanje organizacije društva, organizacije računovodstva i finansijske kontrole, imenovanja i razrješenja odgovornih lica - članova menadžmenta i supervizije nad tim licima, posebno u pogledu primjene statuta, zakona i drugih propisa, bilo kojem organu banke, pa ni Kolegijumu izvršnih direktora Banke.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja Odluke o posebnim ovlaštenjima zaposlenih Erste Bank AD Podgorica i Odluke o izmjenama Kataloga poslova Sektora informacione tehnologije i organizacije i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. i člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 8/17 od 24. jula 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 64/18.

Statut Privredne komore Crne Gore

Skupština Privredne komore Crne Gore je osporenim odredbama Statuta uredila pitanje sticanja članstva u toj komori, odnosno uredila pravne odnose za koje nije ovlašćena, a koji su zakonska materija i u nadležnosti zakonodavca, čime je povrijedila načelo legaliteta iz odredbe člana 145 Ustava.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UTVRĐUJE SE da odredbe člana 2. Statuta Privredne komore Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 17/15.), koji je donijela Skupština Privredne komore Crne Gore, u vrijeme važenja nijesu bile u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

II Ova odluka objaviće se u »Službenom listu Crne Gore«.

Obrazloženje

11. Predlogom pet poslanika u Skupštini Crne Gore (Dritan Abazović, Neđeljko Rudović, Aleksandar Damjanović, Anka Vukićević i Miodrag Lekić) pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 2. Statuta, označenog u izreci.

1.1. Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 2. stav 1. Statuta podnijelo je DOO „Pomorski saobraćaj“, sa sjedištem u Hercegu Novom.

1.1.1. U predlogu je navedeno: da su osporene odredbe člana 2. Statuta Privredne komore Crne Gore u suprotnosti s odredbama člana 11. st. 1., 2., 3. i 4., člana 16. stav 1., člana 24., člana 53. stav 2., i člana 145. Ustava; da je Statutom, čije su odredbe člana 2. osporene, propisano obavezno članstvo u ovoj instituciji, da nametanje obaveznog članstva nema uporište u Zakonu o privrednoj komori, koji odredbom člana 9. propisuje samo načelno da „sastav i broj članova“ utvrđuje Komora na osnovu Statuta; da je Privredna komora prekoračila svoja ovlašćenja i povrijedila princip o podjeli vlasti, iz odredaba člana 11. st. 1., 2., 3. i 4. Ustava, jer je osporenim odredbama člana 2. Statuta uredila materiju koja je u isključivoj nadležnosti zakonodavca.

1.1.2. U inicijativi je navedeno: da je osporena odredba Statuta Privredne komore Crne Gore nesaglasna s odredbama člana 1. stav 2., čl. 6., 17., 24., 53., 59., 139., 145. i člana 149. Ustava i s odredbama člana 20. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, člana 11. Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, člana 1. Protokola uz Konvenciju i člana 5. Evropske socijalne povelje; da je Skupština Privredne komore Crne Gore, propisivanjem obaveznog članstva svih privrednih subjekata, prekoračila ovlašćenja, jer je, bez pravnog osnova sadržanog u zakonu, uredila pravne odnose za koje nije bila ovlašćena, koji su zakonska materija i koji su u nadležnosti zakonodavca; da odredbama člana 9. Zakona o Privrednoj komori Komori nijesu data ovlašćenja da Statutom određuje način sticanja članstva u komori, već da uredi članstvo u organima Komore.

2. Ustavni sud je, saglasno odredbama člana 50. Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore²⁶⁴, radi racionalnosti i vođenja jedinstvenog postupka i odlučivanja spojio podneske, koji se odnose na Statut Privredne komore Crne Gore, jer se predlogom i inicijativom osporavaju odredbe istog akta.

3. U odgovoru Privredne komore Crne Gore, koju zastupa advokatska kancelarija Jovović, Mugoša & Vuković, sa sjedištem u Podgorici, navedeno je: da je Zakonom o Privrednoj komori Privrednoj komori

²⁶⁴ »Službeni list Crne Gore«, broj 7/16.

dato ovlaštenje da donošenjem Statuta uredi i članstvo u Komori; da cijeneći statutarno određenje, na koje upućuje Zakon, samim sticanjem privrednog subjektiviteta nakon registracije u Centralni registar privrednih subjekata, registrovano društvo postaje član Komore; da je jasno da ne postoji dilema da se članstvo pravnih lica koja su upisana u Centralni registar privrednih subjekata stiže po automatizmu, trenutkom upisa u registar privrednih subjekata, shodno članu 2. stav 2. Statuta Privredne Komore i da iz domaće i međunarodne sudske prakse nesumnjivo proizilazi da tim odredbama Statuta nije došlo do narušavanja sloboda udruživanja, imovinskih prava i slobode preduzetništva privrednih subjekata.

4. Osporenim odredbama Statuta bilo je propisano:

“Član 2

Članstvo u Komori stiže se danom upisa u registar privrednih subjekata.

U Komoru se mogu učlaniti, kada to odgovara zajedničkim interesima, poslovna i druga udruženja i zajednice, naučno-istraživačke i obrazovne institucije, savezi, interesne asocijacije, fondacije i drugi subjekti koji obavljaju djelatnost od značaja za privredu, o čemu odluku donosi Upravni odbor Komore.”

4.1. S obzirom na to da je Statut Privredne komore Crne Gore, čije su odredbe člana 2. osporene, saglasno odredbi člana 63. prestao da važi, stupanjem na snagu novog Statuta („Službeni list Crne Gore”, broj 20/18.), tj. 7. aprila 2018. godine, a time i osporene odredbe člana 2. Statuta, Ustavni sud je njihovu ustavnost cijenio u vrijeme važenja, saglasno odredbama člana 149. stav 1. tačka 2. i stav 2. Ustava.

5. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 2. Statuta, utvrdio da u vrijeme važenja nijesu bile u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

6. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 16. tač. 1., 3. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

- 1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje;
- 5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

- 2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom:“

Zakona o Privrednoj komori Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 1/18.):

“Član 1.

Ovim zakonom uređuju se status, ciljevi, poslovi i organizacija Privredne komore Crne Gore (u daljem tekstu: Privredna komora), odnos Privredne komore sa državnim organima i institucijama i druga pitanja od značaja za rad Privredne komore.

Član 2. stav 1.

Privredna komora ima svojstvo pravnog lica sa pravima, obavezama i odgovornostima koje su utvrđene zakonom i statutom Privredne komore (u daljem tekstu: Statut).

Član 3.

Privredna komora je samostalna, poslovna, stručna i interesna organizacija nezavisna u svom radu.

Član 8

Statutom Privredne komore naročito se utvrđuju poslovi i zadaci; sastav i broj članova organa Komore, kao i način njihovog rada; izbor, opoziv i trajanje mandata i nadležnosti organa; oblici rada i organizovanja; prava, obaveze i odgovornosti članova; način odlučivanja; saradnja sa organima i organizacijama; organizacija stručne službe; javnost rada; način obezbjeđivanja sredstava za rad; organizacija i način obavljanja stručnih i administrativnih poslova; postupak donošenja Statuta i drugih opštih akata i druga pitanja od značaja za rad Privredne komore.

Statut se objavljuje u »Službenom listu Crne Gore«.

Član 9.

Članovi Privredne komore su sva privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici upisani u CRPS-a.

Privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici koji obavljaju poslovnu djelatnost na teritoriji Crne Gore postaju članovi Privredne komore danom upisa u CRPS-a, po automatizmu.

Odlukom Upravnog odbora Privredne komore članovi Privredne komore mogu postati i nevladine organizacije, udruženja i druge organizacije koje obavljaju poslove od značaja za privredu, na njihov zahtjev.

Član 22. stav 3.

Skupština Privredne komore donosi Statut, program rada i finansijski plan; usvaja izvještaj o radu i finansijski izvještaj; utvrđuje stavove i daje smjernice za rad Privredne komore u oblasti ekonomskog razvoja i privrednog sistema; bira i razrješava članove Upravnog odbora i Nadzornog odbora, Predsjednika, potpredsjednika i generalnog sekretara; vrši druge poslove od značaja za rad Privredne komore u skladu sa ovim zakonom i Statutom.

Član 33.

Podzakonski akti za sprovođenja ovog zakona donijeće se u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Do donošenja podzakonskih akata iz stava 1. ovog člana primjenjivaće se propisi koji su donijeti na osnovu Zakona o Privrednoj komori Crne Gore («Službeni list RCG», broj 42/98.).

Član 34.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o Privrednoj komori Crne Gore («Službeni list RCG», broj 42/98.).

7. Načelo saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Saglasno tom utvrđenju, podzakonski propisi donose se na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito uređeno.

7.1. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji je donesen radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog organa odnosno lica, da li je imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

7.1.1. U tom smislu Zakonom o Privrednoj komori Crne Gore uređen je status, ciljevi, poslovi i organizacija Privredne komore Crne Gore, odnos Privredne komore sa državnim organima i institucijama i druga pitanja od značaja za rad Privredne komore (član 1.). Prema Zakonu, Privredna komora ima svojstvo pravnog lica sa pravima, obavezama i odgovornostima koje su utvrđene zakonom i statutom Privredne komore, samostalna je poslovna, stručna i interesna organizacija nezavisna u svom radu (član 2. stav 1. i član 3.). Statutom Privredne komore, saglasno odredbi člana 8. stav 1. Zakona, naročito se utvrđuju poslovi i zadaci; sastav i broj članova organa Komore, kao i način njihovog rada; izbor, opoziv i trajanje mandata i nadležnosti organa; oblici rada i organizovanja; prava, obaveze i odgovornosti članova; način odlučivanja; saradnja sa organima i organizacijama; (...). Odredbama člana 9. Zakona propisano je da su članovi Privredne komore sva privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici upisani u CRPS-a; da privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici koji obavljaju poslovnu djelatnost na teritoriji Crne Gore postaju članovi Privredne komore danom upisa u CRPS-a, po automatizmu i da odlukom Upravnog odbora Privredne komore članovi Privredne komore mogu postati i nevladine organizacije, udruženja i druge organizacije koje obavljaju poslove od značaja za privredu, na njihov zahtjev. Skupština Privredne komore donosi Statut, program rada i finansijski plan; usvaja izvještaj o radu i finansijski izvještaj; utvrđuje stavove i daje smjernice za rad Privredne komore u oblasti ekonomskog razvoja i privrednog sistema; bira i razrješava članove Upravnog odbora i Nadzornog odbora, Predsjednika, potpredsjednika i generalnog sekretara; vrši druge poslove od značaja za rad Privredne komore, u skladu sa ovim zakonom i Statutom (član 22. stav 3. Zakona).

7.1.2. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je Statut, čije su odredbe člana 2. osporene, donijela Skupština Privredne Komore, na sjednici, od 27. jula 2015. godine, s pozivom na pravni osnov koji je bio sadržan u odredbama čl. 9. i 12. Zakona o Privrednoj komori Crne Gore («Službeni list Republike Crne

Gore«, broj 42/98.), koji je u skladu sa odredbom člana 34. Zakona o Privrednoj komori Crne Gore («Službeni list Crne Gore», broj 1/18.) prestao da važi stupanjem na snagu tog zakona, tj. 12. januara 2018. godine.

7.2. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 2. Statuta, utvrdio da je Skupština Privredne Komore prekoračila svoja ovlašćenja i povrijedila ustavne principima o vladavini prava i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

7.2.1. Naime, iz odredaba člana 9. Zakona, kojima je propisano da su članovi Privredne komore sva privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici upisani u CRPS-a; da privredna društva, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici koji obavljaju poslovnu djelatnost na teritoriji Crne Gore; koji danom upisa u CRPS-a, po automatizmu postaju članovi Privredne komore i da odlukom Upravnog odbora Privredne komore članovi Privredne komore mogu postati i nevladine organizacije, udruženja i druge organizacije koje obavljaju poslove od značaja za privredu, na njihov zahtjev, proizilazi da je način sticanja članstva u Privrednoj Komori Crne Gore, u cjelini, uređen Zakonom. Iz odredaba člana 8. stav 1. i člana 22. stav 3. Zakona proizilazi da je donosilac akta bio ovlašten, da donese Statut Privredne komore kojim će naročito utvrditi: poslove i zadatke sastav i broj članova organa Komore, kao i način njihovog rada; izbor, opoziv i trajanje mandata i nadležnosti organa; oblike rada i organizovanja; prava, obaveze i odgovornosti članova; način odlučivanja; saradnju sa organima i organizacijama; organizaciju stručne službe; javnost rada; način obezbjeđivanja sredstava za rad; organizaciju i način obavljanja stručnih i administrativnih poslova; postupak donošenja Statuta i drugih opštih akata i druga pitanja od značaja za rad Privredne komore.

7.2.2. Nasuprot tome, osporenim odredbama člana 2. Statuta donosilac akta je bez zakonskog ovlašćenja uredio pitanje sticanja članstva u Privrednoj Komori Crne Gore, odnosno uredio pravne odnose za koje nije ovlašten, koji su zakonska materija i u nadležnosti zakonodavca, što nije u saglasnosti s načelom legaliteta iz odredbe člana 145. Ustava. Prema načelu saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava, drugim propisom i opštim aktom, koji je donijet na osnovu ovlašćenja sadržanog u zakonu, ne mogu se preuzimati odredbe zakona, niti uređivati prava i obaveze fizičkih i pravnih lica, odnosno uređivati pitanja koja su *materia legis*. Uređujući pravne odnose koji su zakonska materija i u nadležnosti zakonodavca, donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio načelo legaliteta (član 145. Ustava), koje predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2. Ustava). Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporene odredbe člana 2. Statuta, u vrijeme važenja, nijesu bile u saglasnosti s ustavnim principima o vladavini prava i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

8. Polazeći od sadržine odredaba čl. 17., 24., 53., i 59. Ustava, kojima su utvrđeni principi: o jednakosti, ograničenju ljudskih prava i sloboda, slobodi udruživanja i slobodi preduzetništva, Ustavni sud je ocijenio da te odredbe Ustava nijesu relevantne za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba člana 2. Statuta, jer se osporeno normativno rješenje, kojim je propisan način sticanja članstva u Komorine može dovesti u vezu sa navedenim ustavnim principima.

9. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o objavljivanju ove Odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 9/17 i 25/17 od 28. septembra 2018. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 73/18.

Pravilnik o anonimizaciji podataka u sudskim odlukama

Predsjedniku suda, pa ni predsjedniku Vrhovnog suda, Zakonom o sudovima nijesu data normativna ovlaštenja za donošenje opšteg pravnog akta o anonimizaciji podataka u sudskim odlukama. Stoga je donošenjem osporenog Pravilnika od strane predsjednika Vrhovnog suda povrijeđeno načelo legaliteta iz odredbe člana 145 Ustava.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I **UTVRĐUJE SE** da Pravilnik o anonimizaciji podataka u sudskim odlukama Su. I. br. 85/2010 od 19. aprila 2011. godine, koji je donio predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore, u vrijeme važenja, nije bio u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

II Ova Odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore” i na način na koji je objavljen Pravilnik.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 67/18., od 25. aprila 2019. godine, po inicijativi NVO “MANS”, sa sjedištem u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika, označenog u izreci.

2. U odgovoru Vrhovnog suda Crne Gore, na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka navedeno je: da je nakon pokretanja postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenog Pravilnika predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore, donijela Pravilnik o prestanku njegovog važenja.

2.1. Ustavni sud je utvrdio da je, saglasno odredbi člana 1. Pravilnika o prestanku važenja Pravilnika o anonimizaciji podataka u sudskim odlukama Su. I. br. 85/2010. od 19. aprila 2011. godine, Su. I. br. 85/2010-1., od 3. jula 2019. godine, koji je donijela predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore, osporeni Pravilnik prestao da važi 3. jula 2019. godine. S obzirom na to da je osporeni Pravilnik primjenjivan u periodu od 1. maja 2011. godine do 3. jula 2019. godine, Ustavni sud je utvrdio da nijesu otklonjene posljedice njegove primjene i da su se stekli uslovi za ocjenu njegove ustavnosti i zakonitosti u vrijeme važenja, saglasno odredbi člana 149. stav 2. Ustava.

3. Osporenim Pravilnikom bio je uređen: način anonimizacije-zamjene i izostavljanja podataka u sudskim odlukama- koje se objavljuju na internet stranici Vrhovnog suda Crne Gore u okviru programa “Sudska praksa”, i da se odluke Vrhovnog suda Crne Gore objavljuju u cjelini na internet stranici suda, ali se podaci o strankama, njihovim zastupnicima ili punomoćnicima, na osnovu kojih ih je moguće identifikovati zamjenjuju ili izostavljaju (član 1.); podaci koji se zamjenjuju ili izostavljaju (član 2.); podaci koji se anonimiziraju (član 3.); način anonimizacije (član 4.); podaci koji se ne anonimiziraju (član 5.); sudske odluke koje se ne anonimiziraju (član 6.) i datum njegove primjene i način objavljivanja.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenog Pravilnika utvrdio da, u vrijeme važenja, nije bio u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. st. 1., 2., i 3

Vlast je uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 16. tač. 1. i 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Član 43.

Jemči se zaštita podataka o ličnosti.

Zabranjena je upotreba podataka o ličnosti van namjene za koju su prikupljeni.

Svako ima pravo da bude upoznat sa podacima koji su prikupljeni o njegovoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2. i stav 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

Ako je u toku postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propis prestao da važi, a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene, Ustavni sud utvrđuje da li je taj propis bio saglasan sa Ustavom, odnosno sa zakonom za vrijeme njegovog važenja“.

Zakona o sudovima ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.):

“Član 1.

Ovim zakonom uređuju se osnivanje, organizacija i nadležnost sudova, organizacija rada sudova i pravosudne uprave, kao i druga pitanja od značaja za uredno i blagovremeno funkcionisanje sudova.

Član 28. st. 1. i 4.

Pod organizacijom rada suda podrazumijeva se rukovođenje sudom, organizacija sudskih odjeljenja i sjednice svih sudija, organizacija suđenja i unutrašnje poslovanje u sudovima.

Organizacija i način unutrašnjeg poslovanja u sudovima uređuje se Sudskim poslovníkom koji donosi organ državne uprave nadležan za poslove pravosuđa (u daljem tekstu: Ministarstvo), uz prethodno pribavljeno mišljenje Sudskog savjeta.

Član 30. st. 1. i 2.

Radom suda rukovodi predsjednik suda.

Predsjednik suda organizuje rad u sudu, vrši raspored poslova i preduzima mjere radi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu.“

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu normativnih, tako i drugih ovlašćenja i podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito uređeno. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog organa, odnosno lica, da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis, po svom sadržaju, okvirima koje mu je odredio zakon.

6.1. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je osporeni Pravilnik donio predsjednik Vrhovnog suda, s pozivom na pravni osnov koji je bio sadržan u odredbama člana 84. stav 2. i člana 101. Zakona o sudovima („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 5/02., 49/04. i „Službeni list Crne Gore“, broj 22/08.), koji je prestao da važi stupanjem na snagu novog Zakona o sudovima („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.), tj. 20. marta 2015. godine. Odredbe tog zakona, kojima je bilo propisano: „*da predsjednik suda organizuje rad u sudu, vrši raspored poslova i preduzima mjere radi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu (član 84. stav 2. Zakona), i da Sudska uprava obuhvata poslove koji obezbjeđuju pravilan i blagovremen rad i poslovanje suda, a naročito: unutrašnji raspored poslova u sudu; raspoređivanje sudija-porotnika; poslove vezane za vještake i stalne sudske tumače; razmatranje pritužbi i predstavki; upravljanje informacionim*

sistemom; vođenje propisanih evidencija i izvještaja; rad sudske pisarnice i arhive; finansijsko i materijalno poslovanje; postupanje po depozitima i ovjera dokumenata namijenjenih upotrebi u inostranstvu" (član 101. Zakona), po ocjeni Ustavnog suda, u materijalnom (sadržinskom) smislu nijesu sadržale ovlašćenje predsjednika Vrhovnog suda za donošenje osporenog Pravilnika.

6.1.1. Važećim Zakonom o sudovima, koji je *lex specialis* u ovoj oblasti, uređeno je osnivanje, organizacija i nadležnost sudova, organizacija rada sudova i pravosudne uprave, kao i druga pitanja od značaja za uredno i blagovremeno funkcionisanje sudova (član 1. Zakona). Pod organizacijom rada suda, u smislu člana 28. stav 1. Zakona, podrazumijeva se rukovođenje sudom, organizacija sudskih odjeljenja i sjednice svih sudija, organizacija suđenja i unutrašnje poslovanje u sudovima. Odredbama člana 30. st. 1. i 2. Zakona propisano je da radom suda rukovodi predsjednik suda, organizuje rad u sudu, vrši raspored poslova i preduzima mjere radi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu.

6.1.2. Iz citiranih odredaba člana 30. st. 1. i 2. Zakona, proizilazi da predsjednik suda, pa i predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore, rukovodi radom tog suda, organizuje rad u sudu, vrši raspored poslova i preduzima mjere radi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu, odnosno da predsjedniku suda, pa ni predsjedniku Vrhovnog suda ni jednom odredbom tog zakona nijesu data normativna ovlašćenja za donošenje opšteg pravnog akta o anonimizaciji podataka u sudskim odlukama²⁶⁵. Nasuprot tome, predsjednik Vrhovnog suda je osporenim Pravilnikom, bez ovlašćenja sadržanog u zakonu, uredio način anonimizacije u sudskim odlukama. Na taj način, donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio zakonom utvrđena ovlašćenja i povrijedio načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (koje nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim aktom), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporeni Pravilnik, u vrijeme važenja, nije bio u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o objavljivanju ove Odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 67/18 od 27. septembra 2019. godine, Službeni list Crne Gore, broj 64/19.

²⁶⁵ Sudskim poslovnikom ("Službeni list Crne Gore", broj 65/16.), koji je donijelo Ministarstvo pravde uz prethodno pribavljeno mišljenje Sudskog savjeta, propisano je:

"Član 40. st.1. i 2.

Sve pravosnažne odluke redovno se anonimiziraju i objavljuju na internet stranicama sudova.

Anonimizacija iz stava 1. ovog člana podrazumijeva izmjenu i izostavljanje ličnih i drugih podataka u sudskim odlukama."

Odluka broj 03-3057, koju je donio Senat Univerziteta Crne Gore

S obzirom na to da je rok za usklađivanje organizacije, rada i akata ustanove za visoko obrazovanje propisan Zakonom o akademskom integritetu istekao, a osporena Odluka nije usaglašena u roku određenom tim zakonom, Ustavni sud je utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE Odluka, broj 03-3057 ("Bilten Univerziteta Crne Gore", broj 438/18.), koju je donio Senat Univerziteta Crne Gore, na sjednici od 21. septembra 2018. godine i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke i

RJEŠENJE

II ODBACUJE SE zahtjev za obustavu izvršenja Odluke Vijeća Ekonomskog fakulteta u Podgorici, broj 01/2925, od 19. novembra 2018. godine.

III Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore" i na način na koji je Odluka objavljena.

Obrazloženje

11. Predlogom pet poslanika Demokratske Crne Gore u Skupštini Crne Gore (Boris Bogdanović, Mijomir Pejović, Momo Koprivica, Valentina Minić i Danilo Šaranović) pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci.

1.1. U predlogu je navedeno: da je odredba člana 1. osporene Odluke u suprotnosti s ustavnim principom o zabrani povratnog dejstva zakona i drugih propisa, iz odredaba člana 147. Ustava, jer propisuje da komisija vrši stručnu provjeru autentičnosti magistarske teze nastale prije 30. aprila 2015. godine, kada je i ustanovljen monitoring magistarskih studija; da pojam plagijata i postupak zaštite od plagijata za vremenski period prije 21. oktobra 2014. godine nije bio uređen zakonom, zbog čega Senat Univerziteta Crne Gore nije ni bio ovlašten da svojom odlukom uređuje postupak za utvrđivanje plagijata za taj period; da je osporena Odluka u suprotnosti s odredbama člana 78. Zakona o visokom obrazovanju, jer te odredbe ne mogu biti pravni osnov za njeno donošenje i da je Senat Univerziteta Crne Gore, suprotno odredbama člana 32. stav 1. tačka 25. i člana 102. Statuta Univerziteta Crne Gore, svoje statuarno pravo i obavezu za imenovanje Komisije za sprovođenje postupka utvrđivanja plagijata, osporenim Odlukom prenio u nadležnost Vijeća organizacione jedinice Univerziteta Crne Gore. Ustavnom sudu je, 11. decembra 2018. godine, podnjet zahtjev za prioritarno odlučivanje u ovom predmetu i dvije urgencije za prioritarno donošenje odluke u ovom predmetu (7. i 14. novembra 2019. godine). Predlažu da Ustavni sud obustavi izvršenje Odluke, broj 01/2925, koju je, na osnovu osporene Odluke, donijelo Vijeće Ekonomskog fakulteta, u Podgorici, na sjednici od 19. novembra 2018. godine.

2. U odgovoru Senata Univerziteta Crne Gore navedeno je: da osporena Odluka nije u suprotnosti s ustavnim principom o zabrani povratnog dejstva, jer se istom samo konstatuje da se na slučajeve nastale prije propisa iz 2015. godine primjenjuju propisi koji su važili u vrijeme nastanka autorskog rada; da od ishoda prethodnog postupka propisanog osporenim Odlukom zavisi da li će doći ili ne do primjene odredbe Statuta o sprovođenju postupka od strane Senata Univerziteta Crne Gore i da je Senat obavezan da spriječi svaku zloupotrebu prava, svako ponašanje i djelovanje suprotno pozitivnim propisima i da donosi zakonite odluke.

3. Osporenom Odlukom propisano je:

„Član 1.

Ovom odlukom uređuje se prethodni postupak za utvrđivanje plagijata publikacije/autorskog djela akademskog osoblja i lica sa naučnim i istraživačkim zvanjima, koji su zaposleni na Univerzitetu Crne Gore, kao i studenata Univerziteta Crne Gore, nastalih prije uvođenja monitoringa magistarskih studija, koji je 30. aprila 2015. godine ustanovljen kao jedna od nadležnosti Odbora u okviru Centra za studije i kontrolu kvaliteta na Univerzitetu Crne Gore.

Član 2.

Prethodni postupak iz člana 1. ove odluke sprovodi posebna komisija, koju obrazuje Vijeće organizacione jedinice koja je sprovodila cjelokupni postupak, od prijave teze do odbrane magistarskog rada, pred komisijom i mentorom koji su imenovani od strane Vijeća.

Komisija iz stava 1. ovog člana ima najmanje tri člana, iz uže stručne oblasti magistarskog rada, od kojih je jedan član metodolog za utvrđivanje plagijata.

Članovi komisije ne mogu biti lica u akademskom i naučnom zvanju koja su prethodno napisala pozitivnu recenziju rada, mentori i članovi komisija za ocjenu i odbranu rada, kao i ostali potpisnici zvaničnih izvještaja.

Član 3.

Komisija ima zadatak da izvrši stručnu provjeru autentičnosti magistarske teze i dostavi izvještaj Senatu Univerziteta Crne Gore.

Komisiji se stavljaju na raspolaganje i rezultati provjere konkretnog autorskog rada, dobijeni korišćenjem licenciranog softvera za detekciju plagijata *iThenticate*, čiju licencu posjeduje Univerzitet Crne Gore.

Član 4.

Troškovi rada Komisije padaju na teret sredstava Univerziteta Crne Gore, a isplaćuju se po posebnoj odluci rekora.

Član 5.

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u Biltenu Univerziteta Crne Gore.“

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene Odluke, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 75. stav 3.

Jemči se autonomija univerziteta, visokoškolskih i naučnih ustanova.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.“

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.):

„Član 48. tačka 2.

Ustavni sud odlukom:

2) utvrđuje da drugi propis, odnosno pojedine njegove odredbe nijesu u saglasnosti sa Ustavom i zakonom, odnosno u vrijeme važenja nijesu bili u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

Član. 49 tačka 5.

Ustavni sud rješenjem:

5) obustavlja izvršenje pojedinačnog akta, odnosno radnje, ukida mjeru obustave ili odbacuje zahtjev za obustavu izvršenja pojedinačnog akta ili radnje.“

Zakona o visokom obrazovanju („Službeni list Crne Gore“, br. 44/14., 47/15., 40/16., 42/17., 71/17., 55/18., 3/19. i 47/19.):

„Član 1.

Ovim zakonom uređuju se osnove visokog obrazovanja, uslovi obavljanja djelatnosti, vrste studijskih programa, načela organizacije ustanova koje obavljaju ovu djelatnost, prava i obaveze akademskog osoblja i studenata, obezbjeđivanje kvaliteta, finansiranje visokog obrazovanja, kao i druga pitanja od značaja za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja.

Član 3.

Visoko obrazovanje je djelatnost od javnog interesa.

Član 4.

Ustanova visokog obrazovanja je autonomna u obavljanju svoje djelatnosti, u skladu sa ovim zakonom.

Član 5.

Etičkim kodeksom ustanova visokog obrazovanja definišu se osnovna i opšta načela vrijednosti utemeljene na etičkim pravima i obavezama u visokom obrazovanju i štite najviše vrijednosti visokog obrazovanja kroz primjenu odgovarajućih normi kojima se regulišu akademski odnosi unutar univerzitetske zajednice.

Član 15. stav 1.

Ustanove su: univerzitet, fakultet, umjetnička akademija i visoka škola.

Član 17. stav 1.

Ustanova je autonomna u oblasti nastave, istraživanja i umjetničkog rada, u okviru svoje licence, u skladu sa ovim zakonom.

Član 18. tač. 3., 4. i 5.

Ustanova ima pravo da:

- 3) određuje metode nastave i provjere znanja studenata;
- 4) bira organe upravljanja i rukovođenja, utvrđuje njihov sastav, djelokrug rada i mandat;
- 5) uređuje unutrašnju organizaciju, u skladu sa ovim zakonom i statutom ustanove.

Član 36 stav 1. tačka 5. i st. 2. i 3.

Statutom ustanove bliže se uređuju:

- 5) način ostvarivanja prava i obaveza zaposlenih i studenata;
- Statut ustanove donosi organ upravljanja ustanove.

Na statut javne ustanove saglasnost daje Vlada.

Član 38. stav 1.

Univerzitet je autonomna ustanova koja u obavljanju djelatnosti objedinjuje obrazovni, naučno-istraživački i umjetnički rad, kao djelove jedinstvenog procesa visokog obrazovanja.

Član 102. st. 1. i 2.

Student i ustanova zaključuju ugovor o studiranju, kojim se bliže uređuju njihova međusobna prava i obaveze. Uz ugovor o studiranju, studenti potpisuju i izjave o poštovanju načela akademske etike.

Član 104. tačka 2.

Student ima obavezu da:

- 2) poštuje opšta akta koja donosi ustanova."

Zakona o akademskom integritetu ("Službeni list Crne Gore", broj 17/19.):

"Član 1.

Ovim zakonom se, u cilju očuvanja i unapređenja kvaliteta visokog obrazovanja, uređuju načela akademskog integriteta nastavnika, saradnika, studenata, kao i drugih lica sa visokim obrazovanjem, oblici kršenja akademskog integriteta i postupak zaštite akademskog integriteta.

Član 2. stav 1.

Akademski integritet je akademsko ponašanje koje obezbjeđuje očuvanje akademske čestitosti, dostojanstva profesije, kvaliteta rada i proizvoda rada, duha ravnopravne saradnje sa svim učesnicima akademskog procesa, usmjerenosti na istinu kao temeljnu vrijednost i poštovanje zakonskih propisa kao osnove odgovornosti članova akademske zajednice odnosno svako ponašanje koje je u skladu sa načelima akademskog integriteta.

Član 10. stav 1.

Plagijarizam je preuzimanje tuđeg autorskog djela ili dijela tog autorskog djela, tuđih bitnih naučnih saznanja ili njihovih djelova, hipoteza, teorija, metoda, podataka do kojih se došlo naučnim istraživanjem bez označavanja autora, ili sprovođenje druge slične radnje prikazujući ih kao autentično svoje djelo, u cilju pribavljanja lične koristi.

Član 11.

Oblici plagijarizma su: direktni plagijarizam, autoplagijarizam i parafraziranje bez reference.

Direktni plagijarizam (plagijat) je prepisivanje dijela teksta ili cjelokupnog teksta, metode, ideje, algoritma, slike, grafikona od drugog autora, bez navodnika i citata u procentu koji je posebnim aktom ustanove propisan kao onaj zbog koga se pokreće postupak provjere pred Etičkim odborom.

Autoplagijarizam je prepisivanje sopstvenog teksta u djelovima ili u cjelosti bez navođenja originalnog izvora i predstavljanja istog kao potpuno novog djela.

Parafraziranje bez reference je preuzimanje ukupnog smisla ili pojedinih ideja tuđeg teksta bez navođenja izvora.

Član 16.

Ustanova ima Etički odbor koji je nezavisan u radu.

Etički odbor može da obrazuje komisije i druga radna tijela u postupku utvrđivanja kršenja akademskog integriteta. Broj, sastav, mandat, nadležnost, način rada i odlučivanje Etičkog odbora uređuje se aktom ustanove.

Član 17.

O kršenju akademskog integriteta odlučuje Etički odbor.

Prijedlog za utvrđivanje kršenja akademskog integriteta može da podnese svako fizičko ili pravno lice.

Prijedlog iz stava 2. ovog člana, sa obrazloženjem, podnosi se Etičkom odboru na kojoj je odbranjen rad, stečena kvalifikacija, odnosno počinjen drugi oblik kršenja akademskog integriteta.

Etički odbor obrazuje komisiju od tri člana iz iste ili srodne naučne oblasti, u zavisnosti od sadržaja prijedloga iz stava 2. ovog člana.

Komisija iz stava 4. ovog člana sačinjava izvještaj sa prijedlogom koji Etički odbor dostavlja na izjašnjavanje licu protiv koga je pokrenut postupak.

Rok za izjašnjavanje lica protiv kojeg je pokrenut postupak na izvještaj sa prijedlogom je 30 dana.

Ako se lice ne izjasni u roku iz stava 6. ovog člana, Etički odbor donosi odluku.

Etički odbor je dužan da na osnovu izvještaja sa prijedlogom komisije iz stava 4. ovog člana donese odluku u roku od šest mjeseci od dana podnošenja prijedloga za kršenje akademskog integriteta.

Član 18.

Protiv odluke Etičkog odbora može se podnijeti prigovor stručnom organu ustanove u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke.

Stručni organ ustanove je dužan da po prigovoru na odluku odluči u roku od 60 dana od dana dostavljanja prigovora.

Protiv odluke stručnog organa može se pokrenuti upravni spor.

Član 19.

Kriterijumi i način utvrđivanja kršenja akademskog integriteta, postupak sprovođenja i procenat podudaranja rada u smislu člana 11. ovog zakona utvrđuju se posebnim aktom ustanove.

Član 25.

Za kršenje akademskog integriteta izriču se mjere u skladu sa ovim zakonom i opštim aktima ustanove.

Član 27.

Ustanove su dužne da usklade svoju organizaciju, rad i akta sa ovim zakonom u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Do donošenja akata iz stava 1. ovog člana primjenjivaće se postojeći opšti akti ustanove, ako nijesu u suprotnosti sa ovim zakonom.

Član 30.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi član 78. Zakona o visokom obrazovanju ("Službeni list CG", br. 44/14., 47/15., 40/16., 42/17. i 71/17.).

Član 31.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

7. Ustavni sud je u ovom postupku utvrdio sljedeće činjenice:

- da je Senat Univerziteta Crne Gore, na sjednici od 21. septembra 2018. godine, donio Odluku, broj 03-3057, od 21. septembra 2018. godine, s pozivom na odredbe člana 32. stav 1. tačka 25., člana 102. Statuta Univerziteta Crne Gore²⁶⁶ i člana 78. Zakona o visokom obrazovanju²⁶⁷. Odredbom člana 78. Zakona o visokom obrazovanju bilo je propisano: da je plagijat svako preuzimanje autorizovanog rada ili materijala bez označavanja da se radi o tuđem autorskom djelu ili dijelu tog djela ili sprovođenje druge slične radnje predstavljajući ga kao svoje autentično djelo (stav 1.); da se autorizovani rad (stručni, naučni ili umjetnički) za koji nadležni organ utvrdi da je plagijat, smatra ništavnim, kao i ocjene, nagrade, zvanja i titule koje je lice koje se koristi plagijatom steklo na osnovu takvog rada (stav 2.); da je ustanova dužna da proglasi ništavnim sve ocjene, nagrade, zvanja i titule koje je lice steklo na toj ustanovi na osnovu rada za koji nadležni organ utvrdi da je plagijat (stav 3.) i da se postupak utvrđivanja plagijata uređuje statutom ustanove, u skladu sa posebnim zakonom (stav 4.);

- da je Skupština Crne Gore, na drugoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2019. godini, dana 6. marta 2019. godine, donijela Zakon o akademskom integritetu ("Službeni list Crne Gore", broj 17/19.), koji je stupio na snagu 27. marta 2019. godine. Odredbom člana 30. Zakona propisano je da danom stupanja na snagu tog zakona, prestaju da važe odredbe člana 78. Zakona o visokom obrazovanju ("Službeni list Crne Gore", br. 44/14., 47/15., 40/16., 42/17. i 71/17.), koje su bile pravni osnov za donošenje osporene Odluke i

²⁶⁶ "Bilten Univerziteta Crne Gore", broj 337/15.

²⁶⁷ "Službeni list Crne Gore", br. 44/14., 47/15., 40/16., 42/17., 71/17. i 55/18.

- da je odredbama člana 27. Zakona o akademskom integritetu propisano da su ustanove dužne da usklade svoju organizaciju, rad i akta sa tim zakonom u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu (stav 1.), tj. do 27. septembra 2019. godine i da će se do donošenja tih akata primjenjivati postojeći opšti akti ustanove, ako nijesu u suprotnosti sa tim zakonom (stav 2.).

7.1. Kako je u konkretnom slučaju predmet ustavnosudske ocjene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donijet, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donijet od strane ovlašćenog organa, odnosno lica, da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

8. Ustavni sud je, prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca predloga u ovom predmetu, imao u vidu i načelo jedinstva pravnog poretka utvrđenog odredbom člana 145. Ustava, s obzirom na to da su prava i obaveze ustanova visokog obrazovanja i njihovih organa, akademskog osoblja i studenata, pa i kršenje akademskog integriteta, uređeni sa dva zakona.

8.1. Zakonom o visokom obrazovanju, koji je *sistemski* u oblasti visokog obrazovanja, između ostalog, uređene su, osnove visokog obrazovanja, uslovi obavljanja djelatnosti, vrste studijskih programa, prava i obaveze akademskog osoblja i studenata i druga pitanja od značaja za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja (član 1.). Prema Zakonu, visoko obrazovanje je djelatnost od javnog interesa (član 3). Ustanova visokog obrazovanja (univerzitet, fakultet, umjetnička akademija i visoka škola) je autonomna u oblasti nastave, istraživanja i umjetničkog rada, u okviru svoje licence, u skladu sa Zakonom i određuje metode nastave i provjere znanja studenata, bira organe upravljanja i rukovođenja i utvrđuje njihov sastav, djelokrug rada i mandat i uređuje svoju unutrašnju organizaciju u skladu sa Zakonom i statutom (član 4., član 15. stav 1., član 17. stav 1. i član 18. tač. 3., 4. i 5. Zakona). Statut ustanove visokog obrazovanja donosi organ upravljanja ustanove, a saglasnost na statut daje Vlada i njime ustanova bliže uređuje način ostvarivanja prava i obaveza zaposlenih i studenata (član 36. stav 1. tačka 5. i st. 2. i 3. Zakona). Odredbom člana 38. stav 1. Zakona o visokom obrazovanju propisano je da je univerzitet autonomna ustanova koja u obavljanju djelatnosti objedinjuje obrazovni, naučno-istraživački i umjetnički rad, kao djelove jedinstvenog procesa visokog obrazovanja. Ustanova visokog obrazovanja i student zaključuju ugovor o studiranju kojim se bliže uređuju njihova prava i obaveze, uz koji student potpisuje i izjavu o poštovanju načela akademske etike i dužan je da poštuje opšta akta koja donosi ustanova (član 102. st. 1. i 2. i član 104. tačka 2. Zakona).

8.1.1. Zakonom o akademskom integritetu, koji je *lex specialis* u toj oblasti, propisana su načela akademskog integriteta nastavnika, saradnika, studenata i drugih lica sa visokim obrazovanjem, oblici kršenja i postupak zaštite akademskog integriteta, u cilju očuvanja i unapređenja kvaliteta visokog obrazovanja (član 1.). Prema odredbama člana 2. stav 1. i člana 3. Zakona akademski integritet je akademsko ponašanje koje obezbjeđuje očuvanje akademske čestitosti, dostojanstva profesije, kvaliteta rada i proizvoda rada, duha ravnopravne saradnje sa svim učesnicima akademskog procesa, usmjerenosti na istinu, kao temeljnu vrijednost i poštovanje zakonskih propisa, kao osnove odgovornosti članova akademske zajednice, odnosno svako ponašanje koje je u skladu sa načelima akademskog integriteta (čestitost, objektivnost, otvorenost, sloboda u nastavi i istraživanju i odgovornost prema akademskoj zajednici i društvu). Plagijarizam je preuzimanje tuđeg autorskog djela ili dijela tog autorskog djela, tuđih bitnih naučnih saznanja ili njihovih djelova, hipoteza, teorija, metoda, podataka do kojih se došlo naučnim istraživanjem, bez označavanja autora, ili sprovođenje druge slične radnje prikazujući ih kao autentično svoje djelo, u cilju pribavljanja lične koristi (član 10. stav 1. Zakona). Oblici plagijarizma su: direktni plagijarizam, autoplagijarizam i parafraziranje bez reference (član 11. stav 1. Zakona). Ustanova visokog obrazovanja ima Etički odbor, koji je nezavisan u radu, koji može da obrazuje komisije i druga radna tijela u postupku utvrđivanja kršenja akademskog integriteta i čiji se broj, sastav, mandat, nadležnost, način rada i odlučivanja uređuju aktom ustanove (član 16. Zakona). Odredbama člana 17. Zakona propisano je: da Etički odbor odlučuje o kršenju akademskog integriteta (stav 1.); da predlog za utvrđivanje kršenja akademskog integriteta može da podnese svako fizičko ili pravno lice (stav 2.); da se predlog za utvrđivanje kršenja akademskog integriteta, sa obrazloženjem, podnosi Etičkom odboru ustanove na kojoj je odbranjen rad, stečena kvalifikacija, odnosno počinjen drugi oblik kršenja akademskog integriteta (stav 3.); da Etički odbor obrazuje komisiju od tri člana iz iste ili srodne naučne oblasti, u zavisnosti od sadržaja predloga za utvrđivanje kršenja akademskog integriteta (stav 4.); da komisija sačinjava izvještaj sa predlogom koji Etički

odbor dostavlja na izjašnjenje licu protiv koga je pokrenut postupak (stav 5.); da je rok za izjašnjenje tog lica na izvještaj sa predlogom 30 dana i da, ako se ne izjasni u tom roku, Etički odbor donosi odluku (st. 6. i 7.) i da je Etički odbor dužan da na osnovu izvještaja sa predlogom komisije donese odluku u roku od šest mjeseci od dana podnošenja predloga za utvrđivanje kršenja akademskog integriteta (stav 8.). Protiv odluke Etičkog odbora može se podnijeti prigovor stručnom organu ustanove, u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke, a stručni organ ustanove dužan je da po prigovoru donese odluku u roku od 60 dana od dana dostavljanja prigovora i pda se protiv odluke stručnog organa ustanove može pokrenuti upravni spor (član 18. Zakona). Odredbom člana 19. Zakona propisano je da se kriterijumi i način utvrđivanja kršenja akademskog integriteta, postupak sprovođenja i procenat podudaranja rada, u smislu člana 11. Zakona, utvrđuju posebnim aktom ustanove. Za kršenje akademskog integriteta izriču se mjere, u skladu sa Zakonom i opštim aktima ustanove (član 25. Zakona). Prema odredbama člana 27. Zakona, ustanove su dužne da usklade svoju organizaciju, rad i akta sa ovim zakonom u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu (stav 1.), s tim što će se do donošenja akata iz stava 1. ovog člana primjenjivati postojeći opšti akti ustanove, ako nijesu u suprotnosti sa ovim zakonom (stav 2.).

8.1.2. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je u toku postupka pred Ustavnim sudom Skupština Crne Gore donijela Zakon o akademskom integritetu kojim je pitanje kršenja akademskog integriteta prvi put u Crnoj Gori uređeno posebnim zakonom. Naime, navedenim Zakonom, u cilju očuvanja i unapređenja visokog obrazovanja, uređena su načela akademskog integriteta nastavnika, saradnika, studenata, kao i drugih lica sa visokim obrazovanjem, oblici kršenja akademskog integriteta i postupak zaštite akademskog integriteta. U tom smislu, Zakonom su propisani organi ustanove visokog obrazovanja koji sprovode postupak i odlučuju o kršenju akademskog integriteta i njihove nadležnosti, rokovi i pravna zaštita učesnika u postupku utvrđivanja kršenja akademskog integriteta (čl. 16., 17. i 18.). Odredbom člana 19. Zakona propisano je da je ustanova visokog obrazovanja ovlašćena da posebnim aktom propiše kriterijume i način utvrđivanja kršenja akademskog integriteta, postupak sprovođenja i procenat podudaranja rada u smislu odredaba člana 11. tog zakona. Međutim, ni jednom odredbom tog zakona Senat Univerziteta Crne Gore nije ovlašćen za uređivanje *prethodnog postupka* za utvrđivanje plagijata publikacije/autorskog djela akademskog osoblja i lica sa naučnim i istraživačkim zvanjima, koji su zaposleni na Univerzitetu Crne Gore, kao i studenata Univerziteta Crne Gore (...). Prelaznim i završnim odredbama Zakona propisano je da su ustanove visokog obrazovanja dužne da usklade svoja akta sa tim zakonom, u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu, tj. do 27. septembra 2019. godine i da danom njegovog stupanja na snagu prestaju da važe odredbe člana 78. Zakona o visokom obrazovanju, koje su bile pravni osnov za donošenje osporene Odluke (član 27. stav 1. i član 30.). Kako je rok za usklađivanje organizacije, rada i akata ustanove za visoko obrazovanje, istekao 27. septembra 2019. godine, a osporena Odluka nije usaglašena u roku određenom Zakonom, Ustavni sud je utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

II1. S obzirom na to da je Ustavni sud u ovom predmetu donio konačnu odluku, ne postoje procesne pretpostavke da, saglasno odredbama člana 150. stav 4. Ustava i člana 63. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, naredi obustavu izvršenja Odluke Vijeća Ekonomskog fakulteta u Podgorici, broj 03-3057, od 19. novembra 2018. godine, donijete na osnovu osporene Odluke.

9. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

III1. Odluka o prestanku važenja osporene Odluke Senata Univerziteta Crne Gore, broj 03-3057, od 21. septembra 2018. godine i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Rješenje U-II br. 69/18 od 28. novembra 2019. godine, objavljeno u Službenom listu Crne Gore, broj 6/20.

Pravilnik o regrutaciji i selekciji kandidata za više stručno obrazovanje sa kriterijumima za ocjenjivanje testova

Upravni odbor Javne ustanove je osporenim Pravilnikom propisao nadležnost Upravnog suda koja se može utvrditi isključivo zakonom, čime je povrijedio načelo legaliteta iz odredbe člana 145 Ustava.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba člana 26. stav 5., u dijelu koji glasi: "i protiv nje se može pokrenuti upravni spor", Pravilnika o regrutaciji i selekciji kandidata za više stručno obrazovanje sa kriterijumima za ocjenjivanje testova, broj 2677/1, od 8. juna 2018. godine, koji je donio Upravni odbor Javne ustanove Više stručne škole "Polijska akademija" Danilovgrad i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore".

Obrazloženje

11. Predlogom Upravnog suda Crne Gore pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 26. stav 5. Pravilnika, označenog u izreci.

11. U predlogu je navedeno: da se u predmetu tog suda U. broj 8589/18, po žalbi A.T., iz Pljevalja, kao prethodno postavilo pitanje nadležnosti za odlučivanje, jer je donosilac akta osporenim odredbom člana 26. stav 5. Pravilnika, suprotno odredbi člana 22. Zakona o sudovima, utvrdio pravo nezadovoljnog kandidata da pokrene upravni spor protiv odluke Centralne komisije, čime je prekoračio svoja ovlaštenja i povrijedio načelo saglasnosti pravnih propisa (legaliteta) iz odredbe člana 145. Ustava.

2. U odgovoru donosioca akta navedeno je: da je donosilac akta javna ustanova, koja vrši javna ovlaštenja utvrđena Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju; da je Pravilnik, čija je odredba osporena, donijet u skladu sa zakonom i Statutom Ustanove; da pojedinačne odluke donosioca imaju karakter upravnih akata i da iz Zakona o upravnom sporu proizilazi da je nadležnost Upravnog suda u konkretnom slučaju nesporna.

3. Osporenim odredbom Pravilnika propisano je:

"Član 26. stav 5.

"Odluka Centralne komisije je konačna i protiv nje se može pokrenuti upravni spor."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 26. stav 5., u dijelu koji glasi: "i protiv nje se može pokrenuti upravni spor" Pravilnikautvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

"DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE
Država
Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Podjela vlasti
Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Zakonodavstvo
16. stav 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje;

DIO PETI
USTAVNOST I ZAKONITOST
Saglasnost pravnih propisa
Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

DIO ŠESTI
USTAVNI SUD CRNE GORE
Nadležnost
Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje :

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom“.

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 11/15.):

“III. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM I PRAVNO DEJSTVO NJEGOVIH ODLUKA

2. Postupak za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i postupak za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom

Član 54. stav 1. tačka 1. i st. 2. i 3.

Predlog za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom može da podnese:

1) sud ako se u postupku koji vodi postavi pitanje saglasnosti zakona, odnosno drugog propisa ili opšteg akta, koje u postupku pred sudom treba primijeniti, sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno sa Ustavom i zakonom;

U slučaju iz stava 1. tačka 1. ovog člana sudija, odnosno predsjednik sudskog vijeća će zastati sa postupkom i pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti, odnosno zakonitosti tog propisa pred Ustavnim sudom i o tome prethodno upoznati predsjednika suda koji je obavezan da obavijesti predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore.

U postupku pred Ustavnim sudom koji je pokrenut u skladu sa stavom 1. tačka 1. ovog člana, Ustavni sud je dužan da odluči najkasnije u roku od 45 dana od dana podnošenja predloga.”

Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju (“Službeni list Republike Crne Gore”, br. 64/02., 31/05. i 49/07. i “Službeni list Crne Gore”, br. 45/10., 45/11., 39/13. i 47/17.):

I OSNOVNE ODREDBE

Sadržaj zakona

“Član 1.

Ovim zakonom uređuju se organizacija i uslovi za obavljanje obrazovnog i vaspitnog rada u oblastima: predškolskog vaspitanja i obrazovanja, osnovnog obrazovanja i vaspitanja, srednjeg opšteg obrazovanja, stručnog obrazovanja, vaspitanja i obrazovanja lica sa posebnim potrebama i obrazovanja odraslih.

Ostvarivanje obrazovanja i vaspitanja

Član 3.

Obrazovanje i vaspitanje ostvaruje se u predškolskoj ustanovi, školi, obrazovnom centru, resursnom centru, kod organizatora za obrazovanje odraslih i u domu učenika, u skladu sa ovim zakonom, a na način i pod uslovima propisanim posebnim zakonom.

Ustanova iz stava 1. ovog člana osniva se kao javna ustanova ili privatna ustanova.

Javni interes

Član 4.

Obrazovanje i vaspitanje je djelatnost od javnog interesa.

Pojmovnik

Član 18. tačka 4.)

Pojedini izrazi u ovom zakonu imaju značenje:

4) “višom stručnom školom” se podrazumijeva škola u kojoj se ostvaruje više stručno obrazovanje;

II OBRAZOVNI PROGRAMI

Izvođači

Član 27 stav 7.

Više stručno obrazovanje obavljaju više stručne škole, u skladu sa zakonom.

V OBRAZOVNO-VASPIITNE USTANOVE

Osnivanje

Član 43. stav 1.

Osnivač javne ustanove može biti Država, odnosno opština, glavni grad ili prestonica.

VII UPRAVLJANJE USTANOVOM

Školski, odnosno upravni odbor

Član 72. st. 1. i 2.

Ustanovom upravlja školski odbor.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, ustanovom iz oblasti predškolskog vaspitanja i obrazovanja, višeg stručnog obrazovanja, domom učenika, domom učenika i studenata, odnosno domom studenata i ustanovom za obrazovanje odraslih upravlja upravni odbor.

Nadležnost

Član 76. stav 1. tačka 4.

Školski, odnosno upravni odbor ustanove:

4) donosi statut, akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i druga opšta akta."

Zakona o sudovima ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.):

I. OSNOVNE ODREDBE

Predmet

"Član 1.

Ovim zakonom uređuju se osnivanje, organizacija i nadležnost sudova, organizacija rada sudova i pravosudne uprave, kao i druga pitanja od značaja za uredno i blagovremeno funkcionisanje sudova.

Sudska vlast

Član 2. stav 1.

Sudsku vlast vrše sudovi osnovani ovim zakonom.

II. OSNIVANJE, ORGANIZACIJA I NADLEŽNOST SUDOVA

1. Osnivanje sudova

Sudovi

Član 8. stav 1. tačka 6.

Sudovi su:

6) Upravni sud Crne Gore (u daljem tekstu: Upravni sud);

8. Upravni sud

Osnivanje

Član 21.

Upravni sud se osniva za teritoriju Crne Gore, sa sjedištem u Podgorici.

Nadležnost

Član 22.

Upravni sud odlučuje u upravnom sporu i vrši druge poslove propisane zakonom."

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

6.1. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i sa Ustavom. U postupku ocjene njegove ustavnosti i zakonitosti ispituje se da li je taj akt donesen od strane ovlašćenog organa, da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

7. S obzirom na to da su pitanja nadležnosti upravnih odbora javnih obrazovnih ustanova i nadležnost Upravnog suda Crne Gore uređena zakonom, Ustavni sud je prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka utvrđenog odredbama člana 145. Ustava.

7.1. Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju uređena je organizacija i uslovi za obavljanje obrazovnog i vaspitnog rada u oblastima: predškolskog vaspitanja i obrazovanja, osnovnog obrazovanja i vaspitanja, srednjeg opšteg obrazovanja, stručnog obrazovanja, vaspitanja i obrazovanja lica sa posebnim potrebama i obrazovanja odraslih (član 1.). Prema odredbama člana 3. stav 1. i člana 4. Zakona obrazovanje i vaspitanje, kao djelatnost od javnog interesa, ostvaruje se u predškolskoj ustanovi, školi, obrazovnom centru, resursnom centru, kod organizatora za obrazovanje odraslih i u domu učenika (u daljem tekstu: ustanova), u skladu sa ovim zakonom, a na način i pod uslovima propisanim posebnim zakonom. Pod „višom stručnom školom“, u smislu ovog zakona podrazumijeva se škola u kojoj se ostvaruje više stručno obrazovanje (član 18. tačka 4). Odredbom člana 27. stav 7. Zakona propisano je da više stručno obrazovanje obavljaju više stručne škole, u skladu sa zakonom. Ustanovom iz oblasti višeg stručnog obrazovanja upravlja upravni odbor koji je nadležan za donošenje statuta, akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i drugih opštih akata (član 72. st. 1. i 2. član 76. stav 1. tačka 4. Zakona).

7.2. Zakonom o sudovima uređeno je osnivanje, organizacija i nadležnost sudova, organizacija rada sudova i pravosudne uprave, kao i druga pitanja od značaja za uredno i blagovremeno funkcionisanje sudova (član 1.). Prema odredbi člana 2. stav 1. Zakona, sudsku vlast vrše sudovi osnovani ovim zakonom, među kojima je i Upravni sud Crne Gore, koji je osnovan za teritoriju Crne Gore (član 8. stav 1. tačka 6. i član 21. Zakona). Odredbom člana 22. Zakona propisano je da Upravni sud odlučuje u upravnom sporu i vrši druge poslove propisane zakonom.

8. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je Upravni odbor Javne ustanove Više stručne škole „Polijska akademija“ u Danilovgradu, s pozivom na pravni osnov sadržan u odredbi člana 56. Statuta te ustanove, donio Pravilnik o regrutaciji i selekciji kandidata za više stručno obrazovanje, sa kriterijumima za ocjenjivanje testova. Pravilnikom je uređena procedura odabira kandidata koja se sastoji od: pripremnih faza; preliminarne selekcije kandidata, testiranja, odlučivanja, postupka po prigovoru i žalbi i administrativno - tehničke faze i utvrđeni su kriterijumi za ocjenjivanje testova. Međutim, osporenim odredbom člana 26. stav 5., u dijelu koji glasi: *“i protiv nje se može pokrenuti upravni spor”* Pravilnika propisano je da se protiv odluke Centralne komisije (po prigovoru na rezultate testiranja i na rad stručnih komisija), koja je konačna, može pokrenuti upravni spor, čime je donosilac akta, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio svoja ovlašćenja i uredio materiju koja je u nadležnosti zakonodavca.

8.1. Naime, odredbom člana 22. Zakona o sudovima *expressis verbis* je propisano da Upravni sud odlučuje u upravnom sporu i vrši druge poslove propisane zakonom. Iz navedenog zakonskog određenja proizilazi da je Upravni sud, pored nadležnosti da odlučuje u upravnom sporu, nadležan da vrši i druge poslove propisane zakonom, odnosno da je pitanje nadležnosti Upravnog suda *materia legis*, a ne podzakonskog akta. Nasuprot tome, osporenim odredbom člana 26. stav 5. u dijelu koji glasi: *“i protiv nje se može pokrenuti upravni spor”* Pravilnika, Upravni odbor Javne ustanove je utvrdio nadležnost Upravnog suda da u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti konačne odluke Centralne komisije, donijete po prigovoru na rezultate testiranja i na rad stručnih komisija u postupku regrutacije i selekcije kandidata za više stručno obrazovanje. Ovakvim propisivanjem Upravni odbor Javne ustanove je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio svoja ovlašćenja, jer je, bez pravnog osnova sadržanog u zakonu, Pravilnikom propisao nadležnost Upravnog suda koja se može utvrditi samo zakonom. Na taj način, donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, povrijedio načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalnopravne (koje nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim aktom), tako i u pogledu materijalnopravne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporena odredba člana 26. stav 5. u dijelu koji glasi: *“i protiv nje se može pokrenuti upravni spor”* Pravilnika, nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

9. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredbe člana 26. stav 5. Pravilnika i o objavljivanju ove odluke zasnovana je odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 21/20 od 30. juna 2020. godine, objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 94/20.

Odluka Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti o objavljivanju imena lica u samoizolaciji

Osporenom Odlukom nije postignuta pravična ravnoteža između potrebe da se zaštiti zdravlje i životi građana, s jedne strane, i prava na privatnost i zaštitu podataka o ličnosti iz odredaba čl. 40 i 43 Ustava i prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, garantovanog odredbom člana 8 stav 1 Evropske konvencije, lica koja u vezi sa virusom COVID-19 borave u samoizolaciji, s druge strane.

Objavljivanje ličnih podataka o licima koja poštuju izdate naredbe o samoizolaciji može dovesti do njihove stigmatizacije od šire društvene zajednice, a nedostatak zaštite medicinskih podataka o ličnosti mogao je odvratiti lica kojima je potrebna medicinska pomoć od traženja takve pomoći, što, u slučaju prenosivih bolesti, može imati za posljedicu širenje bolesti na druga lica, odnosno ugrožavanje javnog interesa – sprečavanja širenja bolesti izazvane virusom COVID-19. Iako na osnovu objavljenih podataka (ime i prezime, adresa i datum početka samoizolacije) nije mogla biti praćena trenutna lokacija tih lica, ti podaci bili dovoljni za takozvano kreiranje „profila“ na internet sajtu od strane nepoznatog lica, koji je korisniku davao informaciju o udaljenosti adrese, sa imenom i prezimenom lica koje se nalazi u samoizolaciji.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE Odluka Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti o objavljivanju imena lica u samoizolaciji, broj 8-501-/20-129, od 21. marta 2020. godine i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u “Službenom listu Crne Gore” i na način na koji je Odluka objavljena.

Obrazloženje

11. Ustavni sud je, na sjednici od 29. maja 2020. godine, Rješenjem U-II br. 22/20, po inicijativi Nevladine fondacije Građanska alijansa, pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci.

2. Vlada Crne Gore, u ostavljenom roku, nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenom Odlukom propisano je:

„Tačka 1.

Nacionalno koordinaciono tijelo za zarazne bolesti (NKT) na sjednici od 20. marta 2020. godine, uvažavajući epidemiološku situaciju kao i brojne informacije sa terenu u vezi sa slučajevima kršenja rješenja o samoizolaciji, a imajući u vidu izvjesno dalje širenje virusa unutar naše zemlje, analiziralo s posebnom pažnjom slučajeve kršenja samoizolacije. Konstatovano je da se naša zemlja od 17. marta nalazi u novoj, ozbiljnijoj, rizičnijoj i zahtjevnijoj fazi, te da je neophodno uputiti još snažniji apel svim građanima da se striktno i bez izuzetka pridržavaju svih naredbi i mjera.

Nakon što je i pored više apela nadležnih organa utvrđeno da pojedina lica, kojima je po ulasku iz inostranstva u Crnu Goru izrečena ova mjera, napuštaju domove, izlažući time visokom stepenu rizika sve sa kojima stupaju u kontakt i, u konačnom, cijelu Crnu Goru, NKT je održao hitnu elektronsku sjednicu.

Konstatovano je da je nemoguće nadzirati svakog građanina u samoizolaciji u svakom trenutku, i kako svako lice koje napusti samoizolaciju predstavlja opasnost za svoju porodicu, a i za cijelu zajednicu, razmatrano je da imena lica u samoizolaciji budu objavljena, sa ciljem da se utiče na svijest građana o neophodnosti poštovanja mjera u borbi za očuvanje zdravlja i života građana.

Jedina alternativa ovom rješenju bilo je proglašavanje zabrane kretanja za sve građane, a NKT je ocijenio da ovu mjeru ne treba uvoditi, tim prije što iskustva brojnih država pokazuju. Ni uvođenje vanrednog stanja i zabrane kretanja u određenim djelovima dana nije bilo garancija poštovanja samoizolacije.

Stoga je zatraženo mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

Nakon dobijene saglasnosti Agencije i razmatranja iste, NKT je jednoglasno odlučio da počne da objavljuje imena lica kojima su izdata rješenja o obaveznoj samoizolaciji u trajanju od 14 dana.

NKT je, sa punom sviješću o ozbiljnosti situacije zbog velikog epidemiološkog rizika, odlučio jednoglasno sa čvrstim uvjerenjem svih članova da je zaštita života i zdravlja građana primarna dužnost, obaveza i najviši prioritet države."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene Odluke, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

"DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE

Država

Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Zabrana diskriminacije

Član 8.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Neće se smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju.

Posebne mjere se mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete.

Podjela vlasti

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

DIO DRUGI

Ljudska prava i slobode

1. ZAJEDNIČKE ODREDBE

Ograničenje ljudskih prava i sloboda

Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.

2. LIČNA PRAVA I SLOBODE

Pravo na privatnost

Član 40.

Svako ima pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života.

Podaci o ličnosti

Član 43.

Jemči se zaštita podataka o ličnosti.

Zabranjena je upotreba podataka o ličnosti van namjene za koju su prikupljeni.

Svako ima pravo da bude upoznat sa podacima koji su prikupljeni o njegovoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe.

DIO PETI

USTAVNOST I ZAKONITOST

Saglasnost pravnih propisa

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

DIO ŠESTI

USTAVNI SUD CRNE GORE

Nadležnost

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom."

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (»Službeni list SCG - Međunarodni ugovori«, br. 9/03. i 5/05.):

"Član 8.

Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života

1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.

2. Javne vlasti neće se miješati u vršenje ovog prava sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih."

Protokola broj 4. uz Evropsku konvenciju:

„Član 2.

Sloboda kretanja

1. Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji, pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta.

2. Svako je slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i sopstvenu.

3. Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti u odnosu na vršenje ovih prava sem onih koja su u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprečavanje kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

4. Prava iz stava 1. mogu se, takođe, u izvesnim oblastima podvrgnuti slučajevima koja su uvedena u skladu sa zakonom i opravdana javnim interesom u demokratskom društvu.”

Konvencije o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka („Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori”, broj 1/92. i „Službeni list SCG - Međunarodni ugovori” broj 11/05. i „Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori” broj 6/09.”)²⁶⁸:

„Član 6.

Posebne kategorije podataka

Lični podaci u vezi sa rasnim porijeklom, političkim opredjeljenjem, vjerskim ubjeđenjem ili nekom drugom vrstom ubjeđenja, kao i lični podaci u vezi sa zdravstvenim stanjem ili seksualnim životom mogu se automatski obrađivati samo u slučaju da domaće zakonodavstvo za to predviđa odgovarajuće garancije. Isti je slučaj i sa ličnim podacima iz kaznene evidencije.

Član 8.

Dodatne mjere zaštite subjekta podataka

Svako lice mora biti u mogućnosti:

(a) da bude obaviješteno o postojanju automatizovane zbirke sa ličnim podacima, njenoj osnovnoj svrsi, kao i o identitetu i stalnoj adresi ili pak adresi sjedišta firme u kojoj je zaposlen rukovalac zbirke,

(b) da dobija u razumnim intervalima i bez pretjeranih rokova ili troškova potvrdu o postojanju ili ne, u automatizovanoj zbirci ličnih podataka koji se na njega odnose, kao i da mu se ti podaci dostave u razumljivom obliku,

(c) da se, prema potrebi, izbori za ispravku tih podataka ili za njihovo brisanje kad su obrađeni protivno odredbama domaćeg zakonodavstva u kojim su sadržana osnovna načela propisana u čl. 5. i 6. ove konvencije,

(d) da može podnijeti žalbu u slučaju da nije dobio odgovor na zahtjev da mu se potvrdi ili, po potrebi, dostavi, ispravi ili izbriše neki podatak kao što je to naznačeno pod (b) i (c) ovog člana.

Član 9.

Izuzeci i ograničenja

1. Ne odobravaju se nikakvi izuzeci odredaba iz čl. 5, 6. i 8. ove konvencije, osim u granicama određenim u ovom članu.

2. Moguće je odstupiti od odredaba iz čl. 5, 6. i 8. ove konvencije kad takvo odstupanje, predviđeno zakonom odnosno strane ugovornice, predstavlja neophodnu mjeru u jednom demokratskom društvu:

(a) za zaštitu bezbjednosti jedne države, za javnu bezbjednost, za monetarne interese države ili za suzbijanje krivičnih djela;

(b) za zaštitu subjekta podataka i prava i sloboda drugih.

3. Ograničenja u vezi sa ostvarivanjem prava naznačenih u članu 8. pod (b), (c) i (d) mogu biti predviđena zakonom za automatizovane zbirke sa ličnim podacima koje se koriste u statistici ili u naučnoistraživačkom radu, kad rizik od povređivanja privatnosti zainteresovanog lica očigledno ne postoji.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore”, broj 11/15.):

“III. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM I PRAVNO DEJSTVO NJEGOVIH ODLUKA

1. Zajedničke odredbe

Član 37. tačka 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

6) ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

Član 49. tač. 1. i 5.

Ustavni sud rješenjem:

1) pokreće postupak;

5) obustavlja izvršenje pojedinačnog akta, odnosno radnje, ukida mjeru obustave ili odbacuje zahtjev za obustavu izvršenja pojedinačnog akta ili radnje.”

Zakona o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni list Crne Gore”, br. 79/08., 70/09., 44/12. i 22/17.)

“I. OPŠTE ODREDBE

Član 1.

Zaštita podataka o ličnosti obezbjeđuje se pod uslovima i na način propisan ovim zakonom, a u skladu sa principima i standardima sadržanim u potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i opšte

prihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

Član 9. stav 1. tač. 1., 2., 6. i 7.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

- 1) lični podaci su sve informacije koje se odnose na fizičko lice čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi;
- 2) obrada ličnih podataka je radnja kojom se automatski ili na drugi način lični podaci prikupljaju, evidentiraju, snimaju, organizuju, čuvaju, mijenjaju, povlače, koriste, vrši uvid u njih, otkrivaju putem prenosa, objavljuju ili na drugi način čine dostupnim, svrstavaju, kombinuju, blokiraju, brišu, uništavaju, kao i bilo koja druga radnja koja se vrši na ličnim podacima;
- 6) saglasnost je slobodno data izjava u pisanoj formi ili usmeno na zapisnik, kojom lice nakon što je informisano o namjeni obrade, izražava pristanak da se njegovi lični podaci obrađuju za određenu namjenu;
- 7) posebne kategorije ličnih podataka su lični podaci koji se odnose na rasno ili etničko porijeklo, političko mišljenje, vjersko ili filozofsko uvjerenje, članstvo u sindikalnim organizacijama, kao i podaci koji se odnose na zdravstveno stanje ili seksualni život.

II. OBRADA LIČNIH PODATAKA

1. Uslovi

Član 10. st.1. i 2. tač 1.,2.,3. i 5.

Obrada ličnih podataka može se vršiti po prethodno dobijenoj saglasnosti lica čiji se lični podaci obrađuju, koja se može opozvati u svakom trenutku.

Obrada ličnih podataka vrši se bez saglasnosti lica ako je to neophodno radi:

- 1) izvršavanja zakonom propisanih obaveza rukovaoca zbirke ličnih podataka;
- 2) zaštite života i drugih vitalnih interesa lica koje nije u mogućnosti da lično da saglasnost;
- 3) izvršenja ugovora ako je lice ugovorna strana ili radi preduzimanja radnji na zahtjev lica prije zaključivanja ugovora;
- 5) ostvarivanja na zakonu zasnovanog interesa rukovaoca zbirke ličnih podataka ili treće strane, odnosno korisnika ličnih podataka, izuzev ako takve interese treba ograničiti radi ostvarivanja i zaštite prava i sloboda lica.

Član 13. stav 1. tač. 1. i 3. i st. 2. i 3.

Posebne kategorije ličnih podataka mogu se obrađivati samo:

- 1) uz izričitu saglasnost lica;
 - 3) kad je obrada ličnih podataka neophodna radi otkrivanja, prevencije i dijagnostikovanja bolesti i liječenja lica, kao i radi upravljanja zdravstvenim službama, ako te podatke obrađuje zdravstveni radnik ili drugo lice koje ima obavezu čuvanja tajne;
- Posebne kategorije ličnih podataka posebno se označavaju i štite radi sprječavanja neovlašćenog pristupa tim podacima.

Način označavanja i zaštite ličnih podataka iz stava 2. ovog člana utvrđuje Ministarstvo nadležno za poslove javne uprave."

Zakona o zbirkama podataka u oblasti zdravstva ("Službeni list Crne Gore", br. 80/08. i 40/11.):

"I. OSNOVNE ODREDBE

Član 6.

Na pitanja prikupljanja, obrade i davanja ličnih podataka sadržanih u zbirkama podataka, primjenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje zaštita ličnih podataka i zakona kojim se uređuju statistička istraživanja.

Član 7. tačka 7.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

- 7) zdravstveni lični podaci su lični podaci o zdravstvenom stanju pojedinca i lični podaci povezani sa obezbjeđenjem zdravstvene zaštite stanovništva i pojedinaca.

IV. OBRADA, KORIŠĆENJE I RAZMJENA PODATAKA

Član 48. stav 2.

Institut za javno zdravlje može, za potrebe epidemioloških i drugih istraživanja, da sakuplja i podatke u vezi sa zdravstvenom zaštitom pojedinaca."

Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Službeni list Crne Gore", br. 12/18. i 64/20.):

"I. OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom propisuje se zaštita stanovništva od zaraznih bolesti u Crnoj Gori, mjere za njihovo sprječavanje, suzbijanje i iskorjenjivanje, sprovođenje epidemiološkog nadzora, nadležni subjekti za njihovo sprovođenje, način obezbjeđivanja sredstava za njihovo sprovođenje, vršenje nadzora nad izvršavanjem ovog zakona, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti.

Član 6. stav 1. tač .2., 10., 12., 17., 18., 20. i 24.

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

- 2) kontakt je lice koje je bilo izloženo slučaju zarazne bolesti ili životinji ili zagađenoj životnoj sredini na takav način da je postojala mogućnost infekcije;
- 10) epidemija zarazne bolesti je obolijevanje od zarazne bolesti neuobičajeno po broju slučajeva, vremenu, mjestu i zahvaćenoj populaciji ili neuobičajeno povećanje broja oboljelih sa komplikacijama ili smrtnim ishodom, kao i pojava dva ili više međusobno povezanih slučajeva zarazne bolesti koja se nikada ili više godina nije pojavljivala na jednom području ili pojava većeg broja oboljenja čiji je uzročnik nepoznat, a prati ih febrilno stanje;

12) pandemija zarazne bolesti je obolijevanje od zarazne bolesti koja prelazi državne granice i širi se na veći dio svijeta ili svijet u cjelini, ugrožavajući ljude u svim zahvaćenim područjima;

17) traženje kontakata podrazumijeva mjere koje se sprovode kako bi se našla lica koja su u riziku od razvijanja bolesti ili su već razvila bolest;

18) karantin predstavlja mjeru kojom se ograničava sloboda kretanja i utvrđuju obavezni zdravstveni pregledi zdravim licima koja su bila ili za koja postoji sumnja da su bila u kontaktu sa licima koja su oboljela ili se sumnja da su oboljela od karantinskih bolesti;

20) izolacija podrazumijeva način izdvajanja inficiranih lica tokom perioda zaraznosti na takav način i pod takvim uslovima da se spriječi ili ograniči direktni, odnosno indirektni prenos uzročnika zarazne bolesti sa inficiranog, odnosno oboljelog lica ili životinje na osjetljivo lice;

24) javnozdravstvena mjera je odluka ili aktivnost koja za cilj ima sprječavanje, praćenje ili kontrolu širenja bolesti ili zaraze, ili suzbijanje ozbiljnih rizika za javno zdravlje ili ublažavanje njihovog uticaja na javno zdravlje.

II. PRAVA I OBAVEZE U SPROVOĐENJU ZAŠTITE STANOVNIŠTVA OD ZARAZNIH BOLESTI

Član 7.

Zaštita stanovništva od zaraznih bolesti je organizovana i sveukupna djelatnost, sa ciljem sprječavanja i suzbijanja zaraznih bolesti, kao i odstranjivanja i iskorjenjivanja određenih zaraznih bolesti.

Zaštita stanovništva od zaraznih bolesti obuhvata planiranje, programiranje, organizovanje, sprovođenje i nadzor nad sprovođenjem mjera za sprječavanje, suzbijanje, odstranjivanje i iskorjenjivanje zaraznih bolesti, kao i obezbjeđivanje materijalnih i drugih sredstava za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti i ima prvenstvo u odnosu na druge mjere zdravstvene zaštite.

Svako ima pravo na zaštitu od zaraznih bolesti i bolničkih infekcija, kao i obavezu da štiti svoje zdravlje i zdravlje drugih od tih bolesti.

Zdravstvene ustanove, pravna lica i građani dužni su da sarađuju sa organima državne uprave, kao i zdravstvenim ustanovama koje imaju organizovanu epidemiološku službu (u daljem tekstu: nadležne zdravstvene ustanove), i da im omoguće da obavljaju propisane preglede, uzimanje potrebnog materijala i sprovođenje drugih mjera za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti i bolničkih infekcija.

III. NADLEŽNOSTI

Član 16. stav 1.

Institut je dužan da prati i proučava kretanje zaraznih bolesti u skladu sa zakonom, aktima Evropske unije, međunarodnim aktima i programima SZO i o tome obavještava Ministarstvo, druge organe i subjekte u zemlji i inostranstvu, u cilju ranog upozorenja i razmjene podataka.

Član 17.

Institut obavještava SZO, u roku od 24 časa od procjene događaja, o pojavi zarazne bolesti, epidemije ili druge opasnosti po zdravlje od međunarodnog značaja, u skladu sa MZP, i istovremeno obavještava ECDC o ovim pojavama.

IV. MJERE ZA SPRJEČAVANJE I SUZBIJANJE ZARAZNIH BOLESTI

Član 20.

Zaštita stanovništva od zaraznih bolesti vrši se sprovođenjem opštih, posebnih, vanrednih i drugih mjera u skladu sa ovim zakonom.

3) Zdravstveni nadzor i karantin

Član 33.

Lica koja dolaze iz zemalja u kojima ima kolere, kuge, žute groznice, virusnih hemoragičnih groznica (osim hemoragične groznice sa bubrežnim sindromom), velikih boginja, SARS-a, MERS-CoV i malarije stavljaju se pod zdravstveni nadzor bez ograničavanja slobode kretanja i dužni su da se svakodnevno javljaju Institutu, odnosno nadležnoj zdravstvenoj ustanovi, radi praćenja zdravstvenog stanja.

Ministarstvo, na predlog Instituta, može da odredi mjeru zdravstvenog nadzora i za lica koja dolaze iz zemalja u kojima postoje i druge zarazne bolesti, ako neka od tih zaraznih bolesti može da ugrozi zdravlje stanovništva Crne Gore.

Zdravstveni nadzor može da se odredi, na predlog Instituta, i za lica koja dolaze iz zemalja u kojima se organizuju skupovi koji su od strane SZO procijenjeni kao skupovi visokog epidemiološkog rizika.

Licima koja se, u skladu sa st. 1., 2. i 3. ovog člana, stavljaju pod zdravstveni nadzor, na graničnom prelazu, odnosno na mjestu ulaska u zemlju, uručuje se akt o stavljanju pod zdravstveni nadzor.

Primjerak akta iz stava 4. ovog člana dostavlja se domu zdravlja nadležnom prema mjestu boravka lica kome je određena mjera stavljanja pod zdravstveni nadzor, u roku od 24 sata.

Nadležna zdravstvena ustanova je dužna da Ministarstvo i organ uprave nadležan za inspeksijske poslove obavijesti o licima koja ne postupaju u skladu sa aktom iz stava 4 ovog člana, odnosno ne javljaju se toj zdravstvenoj ustanovi radi praćenja njihovog zdravstvenog stanja.

Bliže uslove u pogledu načina organizovanja i sprovođenja zdravstvenog nadzora iz stava 1. ovog člana propisuje Ministarstvo.

4) Rano otkrivanje i epidemiološki nadzor

Član 36.

Rano otkrivanje izvora, rezervoara infekcija i puteva prenošenja zaraznih bolesti sprovodi se epidemiološkim ispitivanjem slučajeva zaraznih bolesti, u skladu sa definicijama slučajeva i stručno-metodološkim uputstvima, i aktivnim pronalaženjem tipičnih i atipičnih slučajeva zaraznih bolesti i lica pod rizikom, kao i laboratorijskim ispitivanjima uzoraka kliničkog materijala, vode, hrane, vektora i drugih uzoraka iz životne sredine, u cilju sprječavanja prenošenja bolesti na osjetljiva lica i suzbijanje zarazne bolesti.

Epidemiološki nadzor predstavlja stalno sistematsko prikupljanje podataka o zaraznim bolestima, bolničkim

infekcijama, antimikrobnom rezistencijom, faktorima koji doprinose njihovom nastanku i prenošenju, efektima mjera za njihovo sprječavanje i suzbijanje, obradu, analizu i tumačenje prikupljenih podataka, kao i upućivanje povratne informacije učesnicima u prikupljanju podataka, informisanje stručne i druge javnosti u cilju sprječavanja pojave, kao i suzbijanja zaraznih bolesti, bolničkih infekcija i antimikrobne rezistencije.

3. Vanredne mjere

1) Sprovođenje mjera u vanrednim situacijama

Član 53.

Vanredna situacija je stanje (elementarne nesreće i katastrofe, pojave epidemije zarazne bolesti, pojave nove ili nedovoljno poznate zarazne bolesti i u slučaju sumnje na upotrebu biološkog agensa i slično) kada su rizici i prijetnje ili posljedice katastrofa, vanrednih događaja i drugih opasnosti po stanovništvo, životnu sredinu i materijalna dobra, takvog obima i intenziteta da njihov nastanak ili posljedice nije moguće spriječiti ili otkloniti redovnim djelovanjem, a mogu da ugroze zdravlje i život ljudi i postoji opasnost za masovno prenošenje zaraznih bolesti.

U slučaju vanrednih situacija sprovode se sljedeće mjere:

- 1) brza epidemiološka procjena u cilju hitnog preduzimanja neposrednih mjera zaštite stanovništva;
- 2) organizovanje, planiranje i obezbjeđivanje sprovođenja mjera sprječavanja i suzbijanja zaraznih bolesti;
- 3) epidemiološki nadzor u vanrednoj situaciji, uvođenjem sistema ranog upozoravanja;
- 4) prevoz, izolacija i karantin ako postoji indikacija;
- 5) aktiviranje sistema komunikacije u vanrednom stanju;
- 6) obavezno učešće zdravstvenih ustanova, pravnih lica, preduzetnika i građana u suzbijanju rizika za javno zdravlje i korišćenje određenih objekata, opreme i prevoznih sredstava radi sprječavanja i suzbijanja prenošenja zaraznih bolesti, na osnovu naredbe Ministarstva.

Epidemiološki nadzor sprovodi se dok postoje razlozi navedeni u stavu 1. ovog člana.

Epidemiološki nadzor u vanrednoj situaciji, organizuju i sprovode nadležne zdravstvene ustanove i Institut, u saradnji sa Ministarstvom.

Sprovođenje mjera u vanrednoj situaciji obavlja se u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita i spašavanje i ovim zakonom.

Član 54. stav 1. tač. 2. i 6. i stav 2.

Ministarstvo, na predlog Instituta, u slučajevima iz člana 53. ovog zakona može da naredi:

- 2) ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom vanrednom situacijom;
- 6) druge mjere, po epidemiološkim indikacijama.

Mjere iz stava 1. ovog člana traju do prestanka opasnosti.

Član 55. stav 1. tač. 3. i 9. i st. 2. i 3.

Radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, Ministarstvo, na predlog Instituta, može da naredi mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti, i to:

- 3) zabranu odnosno ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom određenom zaraznom bolešću, odnosno epidemijom te zarazne bolesti;
- 9) druge mjere po epidemiološkim indikacijama.

Mjere iz stava 1. ovog člana traju najduže dok postoji opasnost od unošenja zarazne bolesti u zemlju, odnosno od širenja zarazne bolesti zbog koje su mjere uvedene.

Naredba iz stava 1. ovog člana objavljuje se u "Službenom listu Crne Gore".

V. NADZOR

Član 67.

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i drugih propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši Ministarstvo.

Poslove inspeksijskog nadzora vrši organ uprave nadležan za inspeksijske poslove preko sanitarnog inspektora.

Član 68. stav 1. tač. 1. i 6. i stav 2.

Nadležni inspektor dužan je da, pored upravnih mjera i radnji propisanih zakonom kojim se uređuje inspeksijski nadzor, kada utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, preduzme i sljedeće upravne mjere i radnje:

- 1) licima koja dolaze iz zemalja u kojima ima kolere, kuge, žute groznice, malarije i virusnih hemoragičnih groznica (osim hemoragične groznice sa bubrežnim sindromom) naloži stavljanje pod zdravstveni nadzor na graničnom prelazu, odnosno na mjestu ulaska u zemlju;

- 6) naloži prinudno stavljanje u karantin zdravim licima koja su bila ili za koja se posumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od pandemijskog gripa na početku prenošenja, kuge, velikih boginja i virusnih hemoragičnih groznica (izuzev hemoragične groznice sa bubrežnim sindromom), SARS-a i od druge zarazne bolesti za koju zdravstvena ustanova utvrdi da predstavlja opasnost po zdravlje stanovništva Crne Gore;

Rok za sprovođenje mjere iz stava 1. tač. 3, 4, 5 i 6 ovog člana predlaže doktor medicine specijalista epidemiologije, a sprovodi sanitarni inspektor."

Zakona o zaštiti i spašavanju ("Službeni list Crne Gore", br. 13/07., 5/08., 32/11. i 54/16):

"I. OPŠTE ODREDBE

Član 1.

Zaštita i spašavanje obuhvata skup mjera i radnji koje se preduzimaju u cilju otkrivanja i sprječavanja nastajanja opasnosti, kao i ublažavanja i otklanjanja posljedica elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća, radijacionih, hemijskih i bioloških kontaminacija, ratnog razaranja i terorizma, epidemija, epizootija, epifitotija i drugih nesreća koje mogu ugroziti ili ugrožavaju stanovništvo, materijalna dobra i životnu sredinu.

Član 3.

Zaštitu i spašavanje sprovode: državni organi, organi državne uprave, jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: opština), privredna društva, preduzetnici i druga pravna i fizička lica.

Član 4. stav 1. tač. 2. i 9.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

2) elementarna nepogoda je događaj hidrometeorološkog, geološkog ili biološkog porijekla prouzrokovao djelovanjem prirodnih sila, kao što su: zemljotres, poplava, bujica, oluja, jake kiše, atmosferska pražnjenja, grad, suša, odron ili klizanje zemljišta, sniježni nanosi i lavina, požar, ekstremne temperature vazduha, zaleđivanje vodotoka, epidemija zaraznih bolesti i pojava štetočina i druge prirodne pojave koje mogu da ugroze zdravlje i život ljudi i pričinu veću materijalnu štetu;

9) rizik je stvarna ili moguća opasnost ili izlaganje opasnosti ljudi, životinja, biljaka, materijalnih dobara i životne sredine od elementarnih nepogoda, požara, tehničko-tehnoloških nesreća, radijacionih, hemijskih i bioloških kontaminacija, posljedica ratnog razaranja i terorizma, kao i od epidemija, epizootija i epifitotija (intenzivno i masovno obolijevanje ljudi, životinja i biljaka).

II. SISTEM ZAŠTITE I SPAŠAVANJA

Sadržaj i aktivnosti

Član 9.

Operativne aktivnosti i postupanja za zaštitu i spašavanje su:

- 1) aktivnosti i postupanja u slučaju neposredne prijetnje od rizika;
- 2) aktivnosti i postupanja za vrijeme rizika;
- 3) aktivnosti i postupanja za otklanjanje posljedica.

Član 10. tač. 1., 3. i 6.

Aktivnosti i postupanja koje se obavezno sprovode u slučaju neposredne prijetnje od rizika su naročito:

- 1) prikupljanje podataka o mogućem riziku;
- 3) obavještanje stanovništva, kao i nadležnih organa i odgovornih lica zaduženih za zaštitu i spašavanje;
- 6) preduzimanje drugih mjera povezanih sa zaštitom i spašavanjem."

Zakona o zdravstvenoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", br. 3/16., 39/16., 2/17., 44/18.):

"Član 16. tač. 1. i 5.

Država obezbjeđuje prioritete mjere zdravstvene zaštite koje su usmjerene na očuvanje i unapređenje zdravlja građana i dostupne su svim građanima.

Prioritetne mjere zdravstvene zaštite su:

- 1) aktivnosti na unapređenju i očuvanju zdravlja i podizanje nivoa zdravstvenog stanja građana;
- 5) sprječavanje, pravovremeno otkrivanje, liječenje i suzbijanje zaraznih, hroničnih nezaraznih bolesti, kao i vakcinacije protiv zaraznih bolesti, prevenciju i kontrolu lokalnih endemskih bolesti."

Zakona o državnoj upravi ("Službeni list Crne Gore", broj 78/18.):

"I. OSNOVNE ODREDBE

Predmet zakona

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se poslovi državne uprave, organizacija državne uprave, prenošenje i povjeravanje poslova državne uprave, kao i druga pitanja od značaja za vršenje poslova državne uprave.

Vršenje poslova državne uprave

Član 2. stav 1.

Poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave (u daljem tekstu: organi državne uprave).

Izvršavanje zakona i drugih propisa

Član 15.

Izvršavanje zakona i drugih propisa obuhvata vođenje upravnog postupka, donošenje i izvršenje rješenja i drugih pojedinačnih akata, preduzimanje upravnih aktivnosti, mjera i upravnih radnji, praćenje njihovog izvršavanja, davanje objašnjenja, izdavanje stručnih uputstava i instrukcija za rad i ukazivanje stručne pomoći.

Propisi ministarstva

Član 24. st. 1., 2. i 4.

Ministarstvo donosi pravilnike, naredbe i uputstva za izvršavanje zakona i drugih propisa.

Pravilnik, naredba i uputstvo donose se na osnovu i u okviru zakonskog ovlaštenja.

Naredbom se naređuje ili zabranjuje postupanje u određenoj situaciji koja ima opšti značaj.

IV. UPRAVLJANJE I ODGOVORNOST

Ministar

Član 29. st. 1. i 2.

Ministar je starješina ministarstva.

Ministar predstavlja ministarstvo, upravlja i rukovodi njegovim radom."

5.1. U kontekstu rješavanja spornih pravnih pitanja u ovom predmetu Ustavni sud je imao u vidu i sljedeće akte Savjeta Evrope koji se odnose na zaštitu podataka i izjavu o obradi ličnih podataka u kontekstu epidemije COVID-19 Evropskog odbora za zaštitu podataka:

5.1.1. Preporuku CM/Rec (2019) 2 Komiteta Ministara državama članicama o zaštiti podataka vezanih za zdravlje (usvojena 27. marta 2019. godine):

“8. Dijeljenje podataka vezanih za zdravlje radi pružanja i sprovođenja zdravstvene zaštite

8.1. Ako podatke koji se odnose na zdravlje dijele profesionalci radi pružanja i sprovođenja zdravstvene zaštite, subjekt podataka prethodno se obavještava, osim ako se ovo pokaže nemogućim zbog hitnosti ili u skladu s principom 11.6.²⁶⁹. Ako je dijeljenje zasnovano na saglasnosti subjekta podataka, takva saglasnost se može povući u bilo kojem trenutku u skladu sa principom 5.b.²⁷⁰. Ako je dijeljenje zakonom dozvoljeno, subjekt podataka može se usprotiviti dijeljenju njegovih zdravstvenih podataka.

8.2. Profesionalci koji rade na određenom pojedinačnom slučaju u sektorima zdravstvene i socijalne zaštite i razmjenjuju podatke u interesu veće koordinacije radi obezbjeđivanja kvaliteta zdravstvene zaštite trebalo bi da podliježu profesionalnoj povjerljivosti koja je svojstvena zdravstvenom radniku ili jednakim pravilima povjerljivosti.

8.3. Razmjena i dijeljenje podataka između zdravstvenih radnika treba se ograničiti na informacije koje su nužno potrebne za koordinaciju ili kontinuitet njege, prevencije ili medicinsko-socijalnog i socijalnog praćenja pojedinca. Odgovarajući zdravstveni radnici mogu u ovom slučaju samo da razmjenjuju ili primaju podatke u okviru svojih zadataka u zavisnosti od ovlaštenja. Trebalo bi preduzeti odgovarajuće mjere da bi se osigurala sigurnost podataka.”

5.1.2. Zajedničku izjavu o pravu na zaštitu podataka u kontekstu pandemije COVID-19 Alessandra Pierucci, predsjedavajuće Odbora Konvencije 108+ i Jean-Philippe Valtera, komesara za zaštitu podataka pri Savjetu Evrope, Strazbur, 30. mart 2020. godine:

“(…).

Opšti principi i pravila zaštite podataka

Kada je u pitanju pravo na zaštitu podataka, prije svega treba napomenuti da Konvencija 108, kao i modernizovana „Konvencija 108+“, propisuje visoke standarde za zaštitu ličnih podataka koji su kompatibilni i nijesu u suprotnosti sa drugim osnovnim pravima i relevantnim javnim interesima. Važno je podsjetiti da zaštita podataka ni na koji način ne može biti prepreka spašavanju života i da važeći principi uvijek omogućavaju balansiranje interesa koji su u pitanju. U skladu s Konvencijom 108+, od presudnog je značaja da se, i u posebno teškim situacijama, poštuju principi zaštite podataka i zato je osigurano da subjekti podataka budu upoznati sa obradom ličnih podataka u vezi sa njima; obrada ličnih podataka vrši se samo ako je to neophodno i proporcionalno eksplicitnom, određenom i legitimnom cilju kome se teži; procjena uticaja je izvršena prije početka obrade; posebna privatnost je osigurana i usvojene su odgovarajuće mjere za zaštitu bezbjednosti podataka posebno u vezi sa pojedinim kategorijama podataka kao što su medicinski podaci; subjekti imaju pravo na ostvarivanje svojih prava.

Jedan od glavnih principa zaštite podataka koji predviđa Konvencija 108+ je princip zakonitosti, prema kojem se može izvršiti obrada podataka bilo na osnovu pristanka subjekta podataka ili s pozivom na osnov sadržan u zakonu. Treba napomenuti da, kao što predviđa i Eksplanatorni izvještaj uz Konvenciju 108+, takav legitiman osnov posebno obuhvata neophodnu obradu podataka za vitalne interese pojedinaca i obradu podataka sprovedenu na osnovu javnog interesa, kao što je slučaj praćenje epidemije opasne po život.

(…).

Nadalje, „Konvencija 108+“ priznaje potrebu da se dozvole izuzeci i ograničenja u ime gorućih ciljeva javnog interesa i vitalnih interesa pojedinaca. Ipak, ograničenja konvencijskih principa i prava moraju odgovarati vrlo jasnim zahtjevima, čak i za vrijeme vanrednog stanja, kako bi se osiguralo poštovanje vladavine prava i osnovnih prava.

Prema Konvenciji 108+ (vidi član 11.), izuzeci moraju biti propisani zakonom, poštovati suštinu osnovnih prava i sloboda i predstavljati neophodnu i srazmjernu mjeru u demokratskom društvu.

Kada se primenjuju ograničenja, te mjere se moraju preduzeti isključivo na privremenoj osnovi i samo na vremenski period koji je izričito ograničen na trajanje vanrednog stanja. Takođe je presudno da se uspostave posebne zaštitne mjere i uz uvjerenje da se ličnim podacima pruža potpuna zaštita nakon ukidanja vanrednog stanja. To bi trebalo da uključuje konkretne mjere i procedure koje se tiču povratka u „normalne“ režime obrade podataka, sa posebnom pažnjom posvećenom bazama koje sadrže zdravstvene podatke ili druge posebne kategorije podataka i/ili onim kreiranim u svrhu praćenja i profilisanja pojedinaca, čija je obrada izvršena tokom vanrednog stanja.

Organi za zaštitu podataka pozivaju se da pažljivo procijene mjere koje su preduzeli državni organi u odnosu na ove uslove.

269 “11.6. Kontrolor nije dužan da informiše subjekta podataka ako on već ima potrebne informacije. Štaviše, ako se lični podaci ne prikupljaju direktno od subjekta podataka, kontrolor nije dužan da ga obavijesti ako je obrada izričito propisana zakonom ili je to nemoguće, na primjer kada su se kontaktni podaci pojedinca promijenili i pojedinac se ne može naći ili nije dostupan, ili bi to podrazumijevalo nesrazmjerne napore kontrolora, posebno za obradu u svrhe arhiviranja u javnom interesu i u svrhu naučnih ili istorijskih istraživanja ili statistike.”

Značenje izraza:

“obrada podataka” – svaka radnja ili skup radnji izvršen na podacima o ličnosti, kao što je sakupljanje, čuvanje, ispravka, ponovno pribavljanje, otkrivanje, činjenje dostupnim, brisanje ili uništavanje, ili vršenje logičkih i/ili aritmetičkih operacija sa takvim podacima.

“Kontrolor” – svako pravno ili fizičko lice, organ javne vlasti, služba, agencija ili bilo koje drugo

270 5. Legitimna osnova obrade podataka vezanih za zdravlje
“Obrada je zakonita samo ako i u mjeri u kojoj se kontrolor može osloniti na bar jednu od legitimnih osnova navedeni u narednim paragrafima.
b. Podaci vezani za zdravlje mogu se obrađivati ako je subjekt podataka dao svoju saglasnost, osim u slučajevima kada zakon predviđa da se zabrana za obradu podataka u vezi sa zdravljem ne može ukinuti samo uz saglasnost subjekta podataka. Ako je potrebna saglasnost subjekta podataka za obradu podataka vezanih za zdravlje, u skladu sa zakonom, ista treba da bude besplatna, specijalna, informisana i izričita. Subjekt podataka mora biti obaviješten o svom pravu da povuče saglasnost u bilo kojem trenutku i biće obaviješten da takvo povlačenje ne utiče na zakonitost obrade izvršene na osnovu njihove saglasnosti prije povlačenja. Lako je povući saglasnost isto kao i dati je.

Pod uslovom da ljudska bića imaju primat i da su prihvatanje profesionalnih standarda vodeće vrijednosti u oblasti zdravstvene zaštite, obrada podataka koji se tiču zdravlja mora garantovati poštovanje prava i osnovnih sloboda svakog pojedinca, posebno prava na privatnost i zaštitu ličnih podataka. Preporuka CM / Rec (2019) 2²⁷¹ o podacima koji se tiču zdravlja pruža konkretne smjernice u vezi s tim. Odredbe o dijeljenju podataka između zdravstvenih radnika i između zdravstvenog i drugog sektora treba da predstavljaju smjernice za postupanje profesionalaca.

Komunikacija zdravstvenih institucija i vlade sa javnošću, treba da ostane prioritet, kako bi bili u mogućnosti da zaštite, informišu i savjetuju javnost. Ipak, tokom takve komunikacije treba izbjegavati objavljivanje osjetljivih podataka (poput zdravstvenih podataka) lica i preporučuje se da se obrada takvih podataka vrši samo ako se primjenjuju dodatne tehničke i organizacione mjere, koje nadopunjuju preduzete mjere u vezi sa podacima koji nijesu osjetljivi.

(...).

Iako informacije o širenju virusa u stvarnom vremenu mogu biti od značaja za njegovu izolaciju, mora se naglasiti da uvijek treba dati prednost najmanje nametljivim rješenjima.”

5.1.3. Izjavu o obradi ličnih podataka u kontekstu epidemije COVID-19, Evropskog odbora za zaštitu podataka, usvojenju 19. marta 2020. godine:

Vlade, javne i privatne organizacije širom Evrope preduzimaju mjere da obuzdaju i ublaže COVID-19. Ovo može obuhvatati obradu različitih vrsta ličnih podataka. Pravila zaštite podataka (kao što je GDPR) ne ometaju mjere preduzete u borbi protiv pandemije koronavirusa. Borba protiv zaraznih bolesti važan je cilj koji dijele sve nacije i zato bi ga trebalo podržati na najbolji mogući način. U interesu čovječanstva je da se obuzda širenje bolesti i korišćenje savremenih tehnika u borbi protiv opasnosti koja pogađa veliki dio svijeta. Uprkos tome, Evropski odbor za zaštitu podataka želi da naglasi da, i u ovim izuzetnim okolnostima, kontrolor i obrađivač podataka moraju osigurati zaštitu ličnih podataka subjekata. Zbog toga treba uzeti u obzir niz razmatranja kako bi se garantovala zakonita obrada ličnih podataka i u svim slučajevima treba podsjetiti da bilo koja mjera preduzeta u ovom kontekstu mora poštovati opšta načela prava i ne smije biti nepovratna. Hitnost je pravni uslov koji može opravdati ograničenja sloboda, pod uslovom da su ta ograničenja proporcionalna i ograničena na period trajanja vanredne situacije.

(...).

3. Upotreba podataka o lokaciji sa mobilnih uređaja

• Mogu li vlade država članica da koriste lične podatke vezane za mobilne uređaje pojedinaca u njihovim naporima da nadgledaju, obuzdaju ili ublaže širenje COVID-19?

(...).

Pravila zaštite ličnih podataka ne odnose se na podatke koji su anonimizirani na odgovarajući način.

Kada nije moguće obraditi samo anonimne podatke, Direktiva o e-privatnosti omogućava državi članici da uvede zakonodavne mjere za zaštitu javne bezbjednosti (član 15.). Ako se uvedu mjere koje omogućavaju obradu neanonimizovanih podataka o lokaciji, država članica je obavezna da uspostavi odgovarajuće zaštitne mjere, kao što je pružanje pojedincima-korisnicima elektronske komunikacije pravo na pravni lijek.

Princip proporcionalnosti je takođe primjenjiv. Uvijek treba pribjegavati rješenjima koja najmanje ugrožavaju prava, uzimajući u obzir specifičan cilj koju treba postići. Invazivne mjere, kao što su «praćenje» pojedinaca (tj. obrada istorijskih neanonimizovanih podataka o lokaciji) mogu se smatrati proporcionalnim u izuzetnim okolnostima i u zavisnosti od konkretnih modaliteta obrade. Međutim, to bi trebalo podvgnuti pojačanom nadzoru i zaštitnim mjerama da bi se obezbijedilo poštovanje principa zaštite podataka (proporcionalnost mjere u smislu trajanja i obima, ograničeno zadržavanje podataka i ograničenje svrhe).“

6. U konkretnom predmetu, kao prethodno, postavilo se pitanje: da li osporena Odluka ima karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa, odnosno da li podliježe ustavno-sudskoj kontroli?

6.1. Odredbom člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava ustanovljena je nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata, odnosno drugih propisa. Da bi jedan akt imao karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa potrebno je da sadrži određene pravne elemente koji ga kao takvog određuju. Za pravilno određenje pravne prirode svakog pravnog akta neophodno je cijeliti ne samo njegovu formalnu strukturu, već i sadržinu, koja, u suštini, opredjeljuje pravnu prirodu akta u slučaju kada se naziv akta, po smislu, ne slaže sa njegovom sadržinom. Opšti akt se donosi na osnovu zakonskog ovlašćenja i u granicama ovlašćenja sadržanih u zakonu i sadrži tačno određene djelove: naziv akta, naziv organa koji ga donosi, pravni osnov, odredbe kojima se na opšti način uređuju prava i obaveze za neodređeni broj lica i odredbe o načinu objavljivanja i stupanja na snagu. Opšti akt koji je donijet od strane nadležnog organa i po postupku predviđenom za njegovo donošenje, po ocjeni Ustavnog suda, postaje opšteobavezan samo ako je na odgovarajući način objavljen i ako je stupio na snagu, jer je primjena opšteg pravnog akta Ustavom uslovljena njegovim zvaničnim objavljivanjem i stupanjem na snagu (po isteku vacatio legis-a). Samo opšti pravni akt koji je stupio na snagu, u skladu s Ustavom, može se primjenjivati i proizvoditi pravno dejstvo erga omnes.

6.1.1. Ustavni sud je u konkretnom slučaju utvrdio da osporeni akt, u formalno-pravnom smislu, nije donijet po nomotehničkim pravilima za izradu opštih pravnih akata, odnosno da ne sadrži elemente opšteg pravnog akta (naziv, pravni osnov, organ koji ga je donio, numerisane odredbe, odredbe o stupanju na snagu i dr.). U sadržinskom, materijalno-pravnom smislu, osporeni akt, po ocjeni Ustavnog suda, sadrži bitna obilježja opšteg pravnog akta: apstraktnost, generalnost i značenje opšteg akta koji podliježe ustavno-sudskoj kontroli. Naime, osporenim aktom, u suštini, određena je mjera objavljivanja spiska imena lica kojima je rješenjem nadležnog organa određena mjera samoizolacije u vezi sa virusom COVID-19, koja se, po ocjeni Ustavnog suda, odnosi i na lica kojima će se pro futuro ta mjera određivati. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da je na osnovu osporenog akta na internet stranici Vlade Crne Gore objavljen Spisak lica koja su u samoizolaciji²⁷², da je primijenjen i dnevno ažuriran i da je proizvodio pravne posljedice, odnosno da se radi o aktu za čiju ocjenu ustavnosti i zakonitosti je nadležan Ustavni sud.

6.2. Jedan od razloga osporavanja Odluke zasniva se i na tvrdnji podnosioca inicijative da je osporena Odluka donijeta od strane subjekta čiji je status sporan, odnosno implicira se da Nacionalno koordinaciono tijelo za zarazne bolesti (u daljem tekstu NKT) nije obrazovano u skladu sa zakonom. Ustavni sud je utvrdio da je Ministar zdravlja, Rješenjem broj 8-501/20-129-223, od 18. marta 2020. godine, obrazovao NKT, na osnovu odredbe člana 15. Zakona o državnoj upravi, a u vezi s odredbama člana 56.²⁷³ Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave²⁷⁴. Odredbom člana 15. Zakona o državnoj upravi propisano je da izvršavanje zakona i drugih propisa obuhvata i donošenje i izvršavanje rješenja, preduzimanje upravnih aktivnosti, mjera i upravnih radnji i praćenje njihovog izvršavanja, a odredbom člana 56. stav 2. Uredbe da potpredsjednik Vlade, ministar, odnosno starješina organa uprave može obrazovati projektne grupe, timove ili druge odgovarajuće oblike rada za vršenje poslova u okviru kojih se zahtijeva stručna saradnja državnih službenika iz različitih unutrašnjih organizacionih jedinica, iz čega, po ocjeni Ustavnog suda, nedvosmisleno proizilazi da je Ministar zdravlja, kao starješina ministarstva, koji upravlja i rukovodi njegovim radom, bio ovlašten da obrazuje to radno tijelo, odnosno da obrazovanjem NKT-a nije prekoračio svoja ovlaštenja. Po nalažanju Ustavnog suda, u konkretnom slučaju, NKT je obrazovano od strane Ministra zdravlja, u svrhu izvršavanja postojećih zakona (Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, Zakona o zaštiti i spašavanju i Zakona o zdravstvenoj zaštiti), sa ciljem zaštite javnog zdravlja.

7. Ustavni sud je u ovom postupku utvrdio sljedeće činjenice:

- da je 11. marta 2020. godine Svjetska zdravstvena organizacija (u daljem tekstu SZO) dala procjenu da situacija izazvana COVID-19 ima karakteristike pandemije²⁷⁵, da postoji 118000 slučajeva zaraze u 114 država,

²⁷² Saopštenje službe za odnose s javnošću sa internet sajta Vlade Crne Gore :

“NKT za zarazne bolesti počinje objavljivanje identiteta lica u samoizolaciji: zaštita zdravlja i života građana naš najviši prioritet Nacionalno koordinaciono tijelo za zarazne bolesti odlučilo je večeras, uz dobijenu saglasnost Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, da počne da objavljuje imena lica kojima su izdata rješenja o obaveznoj samoizolaciji u trajanju od 14 dana.

Odluka je donijeta nakon što je utvrđeno da pojedina lica, kojima je po ulasku iz inostranstva u Crnu Goru izrečena ova mjera, napuštaju domove izlažući time visokom stepenu rizika sve sa kojima stupaju u kontakt i cijelu Crnu Goru.

Nacionalno koordinaciono tijelo je više puta upozoravalo građane, posljednji put sinoć, o ozbiljnosti situacije i neophodnosti poštovanja svih mjera, posebno onih o samoizolaciji. Danas je upozorenje uputilo i Ministarstvo unutrašnjih poslova. I pored apela nadležnih organa uočeno je često kršenje ove mjere.

Kako snage bezbjednosti nigdje u svijetu ne mogu nadzirati u svakom trenutku svakog građanina koji bi trebalo da je u samoizolaciji, i kako svako lice koje napusti samoizolaciju predstavlja opasnost i za svoju porodicu, a i za cijelu zajednicu odlučeno je da imena lica u samoizolaciji budu objavljena.

Jedina alternativa ovom rješenju bilo je proglašavanje zabrane kretanja za sve građane. NKT je ocijenilo da ovu mjeru ne treba uvoditi, tim prije što iskustva pojedinih država pokazuju da ni uvođenje vanrednog stanja i zabrane kretanja u određenim djelovima dana ne garantuje poštovanje samoizolacije u vremenu kada kretanje nije zabranjeno.

Nacionalno koordinaciono tijelo je, sa punom sviješću da je ovu Odluku moguće posmatrati sa raznih aspekata, odlučilo jednoglasno sa čvrstim uvjerenjem svih članova da je zaštita života i zdravlja građana naša primarna dužnost, obaveza i najviši prioritet.

NKT apeluje na sve građane da se nijednom riječju i nijednim postupkom ne ogriješe o veliku većinu odgovornih sugrađana koji revnosno poštuju samoizolaciju, već da im pruže svu pomoć i podršku, poštujući socijalnu distancu i ostale preporuke Instituta za javno zdravlje. Upravo oni su najbolji primjeri odgovornosti jer upravo oni mogu da zaustave širenje ove pošasti i zbog toga zaslužuju visoko poštovanje i podršku svih nas.

Zato apelujemo na građane da svoje komšije i sugrađane koji se revnosno pridržavaju mjere samoizolacije, ohrabre i pomognu im poštujući socijalnu distancu i druge preporuke Instituta za javno zdravlje.

Spisak lica kojima je izrečena mjera samoizolacije dostupan je na portalu Vlade Crne Gore, na internet adresi <http://www.gov.me/naslovna/samoizolacija>.

Spisak još uvijek nije potpun i biće dnevno ažuriran.”

²⁷³ „Za vršenje poslova u okviru kojih se zahtijeva stručna saradnja državnih službenika iz različitih unutrašnjih organizacionih jedinica, mogu se obrazovati projektne grupe, timovi ili drugi odgovarajući oblici rada.

Projektne grupe, tim ili drugi oblik rada obrazuje potpredsjednik Vlade, ministar, odnosno starješina organa uprave.

Aktom o obrazovanju projektne grupe, tima ili drugog oblika rada određuje se sastav, poslovi i rokovi u kojima će se zadatak obaviti, sredstva i drugi uslovi za rad.

U projektne grupe, tim ili drugi oblik rada mogu se angažovati i državni službenici iz drugih ministarstava ili organa uprave, pri čemu je potrebna saglasnost ministra, odnosno starješine organa uprave.

U radu projektne grupe, tima ili drugog oblika rada mogu se angažovati i stručnjaci izvan organa državne uprave.”

²⁷⁴ „Službeni list Crne Gore”, br. 87/18., 02/19., 38/19. i 18/20.

²⁷⁵ Izjava Generalnog direktora Svjetske zdravstvene organizacije, dostupna na <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

sa 4291 umrlim i pozvala sve države da aktiviraju i poboljšaju svoje mehanizme za reagovanje u vanrednim situacijama, da obavijeste stanovništvo o rizicima i kako se mogu zaštititi, da pronađu, izoluju, testiraju i liječe svaki slučaj i prate svaki kontakt. Dana 19. maja 2020. godine, prema izvještaju SZO, broj zaraženih u svijetu iznosi 4 731 458 slučajeva, od čega 112 637 u poslednja 24 časa, da je samo u Evropi registrovano 1 909 592 slučajeva, od čega 19125 u poslednja 24 časa. Od početka pandemije, po podacima SZO, od posljedica izazvanih virusom COVID-19 u Evropi je umrlo 167 998, od čega 825 u poslednja 24 časa²⁷⁶;

- da su 17. marta 2020. godine, u Crnoj Gori, laboratorijski potvrđeni prvi slučajevi zaraze virusom COVID-19;

- da je 26. marta 2020. godine Ministarstvo zdravlja na predlog Instituta za javno zdravlje donijelo Naredbu o proglašavanju epidemije zarazne bolesti COVID-19²⁷⁷, kojom je propisano da se proglašava epidemija zarazne bolesti COVID-19 zbog koje je ugroženo čitavo područje Crne Gore i da će se za vrijeme trajanja epidemije zarazne bolesti COVID-19 preduzimati mjere koje propisuju nadležni organi;

- da je odredbom člana 1. stav 1. tačka 2. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa²⁷⁸ Ministarstvo zdravlja naredilo obaveznu samoizolaciju za sve crnogorske državljane, kao i za strance koji imaju stalni ili privremeni boravak u Crnoj Gori, koji dolaze iz inostranstva, a na osnovu rješenja zdravstveno sanitarne inspekcije. Odredbom člana 1. stav 2. Naredbe propisano je da samoizolacija podrazumijeva boravak u porodičnom smještaju uz praćenje zdravstvenog stanja ovog lica, kao i svih članova domaćinstva koji se zadesu u tom porodičnom smještaju od strane nadležne higijensko-epidemiološke službe, u trajanju od 14 dana;

- da je odredbom člana 1. stav 1. tačka 7. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa²⁷⁹, Ministarstvo zdravlja naredilo preduzimanje kontinuiranih mjera praćenja smještaja u samoizolaciju lica koja dolaze iz zemalja sa umjerenim i niskim nivoom transmisije i nijesu došla organizovanim prevozom, uz strogo poštovanje ove mjere i kontrolu od strane nadležnih organa koji su dužni da podnesu krivičnu prijavu zbog nepoštovanja ove mjere, u skladu sa zakonom;

- da je odredbom člana 1. tačka 1. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa²⁸⁰ Ministarstvo zdravlja naredilo obavezu zdravstveno sanitarne inspekcije i Uprave policije da u maksimalno mogućoj mjeri pojačaju aktivnosti nadzora svih lica kojima je izrečena mjera samoizolacije, njihovih članova domaćinstva, kao i osoba koje su ih dovezele od graničnog prelaza do mjesta stanovanja;

- da je odredbama Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa²⁸¹ Ministarstvo zdravlja naredilo: za lica kojima je na osnovu rješenja zdravstveno sanitarne inspekcije određena mjera stavljanja u samoizolaciju (u porodičnom smještaju ili drugom objektu), po isteku 14 dana trajanja samoizolacije, produženje za još 14 dana; za lica kojima je na osnovu rješenja zdravstveno sanitarne inspekcije određena mjera stavljanja u karantin (u objektu koji je Vlada Crne Gore odredila za karantin), a u toku trajanja karantina nijesu imali simptome novog koronavirusa, stavljanje, nakon isteka karantina, u samoizolaciju u porodičnom smještaju u trajanju od 14 dana. Prevoz ovih lica do porodičnog smještaja obaviće se uz propisane mjere prevencije infekcije od koronavirusa; da se samoizolacija lica (u porodičnom smještaju ili drugom objektu) koja su bila u kontaktu ili se sumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od novog koronavirusa, a nijesu imali simptome ove bolesti, produžava rješenjem zdravstveno sanitarne inspekcije za 14 dana;

- da je 21. marta 2020. godine, na internet stranici Vlade Crne Gore, Služba za odnose s javnošću Vlade Crne Gore objavila obavještenje da je NKT donijelo Odluku o objavljivanju imena lica u samoizolaciji²⁸²;

276 https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200519-covid-19-sitrep-120.pdf?sfvrsn=515cabfb_2

277 „Službeni list Crne Gore“, broj 24/20.

278 „Službeni list Crne Gore“, broj 15/20.

279 „Službeni list Crne Gore“, broj 17/20.

280 „Službeni list Crne Gore“, broj 19/20.

281 „Službeni list Crne Gore“, broj 25/20.

282 <http://www.gov.me/vijesti/223143/NKT-za-zarazne-bolesti-pocinje-objavljivanje-identiteta-lica-u-samoizolaciji-zastita-zdravlja-i-zi-vot-gradana-nas-najvisi-priori.html>. Pristupljeno 23. aprila 2020. godine

- da je Spisak lica kojima je izrečena mjera samoizolacije bio dostupan na internet stranici Vlade Crne Gore (<http://www.gov.me/naslovna/samoizolacija>);

- da iz odgovora Ministra zdravlja proizilazi da od 25. aprila 2020. godine spisak lica kojima je izrečena mjera samoizolacije više nije bio dostupan na internet stranici Vlade Crne Gore i

- da su, prema Izvještaju SZO²⁸³, od 19. maja 2020. godine, u Crnoj Gori registrovana 324 slučaja zaraze, od kojih je 9 lica umrlo, da je klasifikacija transmisije: "klaster slučajeva" i da već 13 dana uzastopno nije bilo novih potvrđenih slučajeva zaraze.

8. Iz podnijete inicijative proizilazi da podnosilac povredu prava na privatnost i zaštitu podataka o ličnosti, iz odredaba čl. 40 i 43. Ustava i člana 8. Evropske konvencije, zasniva na tvrdnji da su Odlukom NKT-a o objavljivanju imena lica u samoizolaciji, njihovi podaci o ličnosti učinjeni dostupnim javnosti, bez njihove saglasnosti, pri tom ne sporeći javni interes koji se ogleda u zaštiti zdravlja.

8.1. S tim u vezi, u ovom predmetu, kao sporna, postavljaju se sljedeća ustavnopravna pitanja:

1. U kojoj mjeri se lični podaci prikupljeni u vezi sa virusom COVID-19 (ime, prezime, adresa i datum početka samoizolacije) mogu smatrati medicinskim podacima? i

2. Da li se mjere javnog objavljivanja ličnih podataka lica (ime, prezime, adresa i datum početka samoizolacije) koja u vezi sa virusom COVID-19 borave u samoizolaciji mogu smatrati zakonitim i proporcionalnim ograničenjem, odnosno nedopuštenim miješanjem države u pravo na privatnost iz odredaba čl. 24., 40. i 43. Ustava i člana 8. Evropske konvencije, imajući u vidu legitiman cilj - zaštita zdravlja?

Pitanje 1.

U kojoj mjeri se lični podaci prikupljeni u vezi sa virusom COVID-19 (ime, prezime, adresa i datum početka samoizolacije) mogu smatrati medicinskim podacima?

8.1.1. U odgovoru na prvo ustavno-pravno pitanje Ustavni sud je pošao od dosadašnjih saznanja SZO o virusu COVID-19, koja je ukazala državama na važnost testiranja, liječenja, izolacije i praćenja kontakata, kako nekoliko slučajeva ne bi postali klasteri, koji bi doveli do transmisije u cijelom društvu. Uvođenje mjera testiranja i praćenja kontakata, posebno u početnoj fazi borbe protiv širenja zaraze, uz mjere fizičke distance i mobilizacije zajednice, po saznanju SZO, mogu spriječiti infekcije i spasiti živote, odnosno da su mnoge države pokazale da se širenje virusa može uspješno kontrolisati, preduzimanjem iste ili slične mjere protiv širenja opasnog virusa.

8.1.1.1. Imajući u vidu da je, po nalaženju SZO²⁸⁴, „transmisija virusa moguća od simptomatskih, pred-simptomatskih i asimptomatskih pacijenata“, Ustavni sud je utvrdio da prikupljanje ličnih podataka o licima koja borave u samoizolaciji, kao i mjera obavezne samoizolacije lica koji dolaze iz inostranstva, praćenje njihovog zdravstvenog stanja, kao i svih članova domaćinstva koji se zadese u tom porodičnom smještaju od strane nadležne higijensko-epidemiološke službe, jasno ukazuje da se radi o ličnim podacima lica za koja postoji rizik da su oboljela ili bila izložena virusu COVID-19 i bez otkrivanja njihovog zdravstvenog statusa, odnosno da se, u konkretnom slučaju, mogu smatrati medicinskim podacima koji, kao takvi, podliježu strožijim pravilima obrade. Ovo tim prije što izraz "zdravstveni lični podaci", upotrijebljen u Zakonu o zbirkama podataka u oblasti zdravstva, ima značenje ličnih podataka o zdravstvenom stanju pojedinca i ličnih podataka povezanih sa obezbjeđenjem zdravstvene zaštite stanovništva i pojedinaca (član 7. tačka 7.).

Pitanje 2.

Da li se mjere javnog objavljivanja ličnih podataka lica (ime, prezime, adresa i datum početka samoizolacije) koja u vezi sa virusom COVID-19 borave u samoizolaciji mogu smatrati zakonitim i proporcionalnim ograničenjem, odnosno nedopuštenim miješanjem države u pravo na privatnost, iz odredaba čl. 24., 40. i 43. Ustava i člana 8. Evropske konvencije, imajući u vidu legitiman cilj - zaštita zdravlja?

²⁸³ Dostupno na: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports/>.

²⁸⁴ Dostupno na strani 2. <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200402-sitrep-73-covid-19.pdf>

8.1.2. Načelo ograničenja ljudskih prava i sloboda jedno je od osnovnih načela koje je utvrđeno odredbama člana 24. Ustava. Ljudska prava i slobode zajemčene Ustavom mogu se ograničiti samo zakonom u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu, bez zadiranja u suštinu zajemčenih prava. Ustav je na taj način ustanovio jasne "granice" ograničenja ljudskih prava i sloboda u kojima se zakonodavac može kretati. Svi državni organi, prema odredbama člana 24. Ustava, prilikom ograničenja ljudskih prava moraju da vode računa o: 1) suštini prava koje se ograničava, 2) važnosti svrhe ograničenja, 3) prirodi i obimu ograničenja, 4) o odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i 5) da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava. Ustavotvorac ovlašćuje zakonodavca da detaljnije reguliše ograničenja, ali ne i da sam propiše osnov za ograničenje, već je takvo ograničenje moguće samo ako to Ustav dopušta i u svrhe koje Ustav dopušta. Time je Ustavom jasno definisan princip proporcionalnosti (srazmjernosti), kao i mjerila kojima se, prije svega, Ustavni sud mora rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih prava, u konkretnom predmetu.

8.1.2.1. Iz odredaba Evropske konvencije proizilazi da svaka država ugovornica svojim unutrašnjim propisima može da ograniči prava sadržana u Evropskoj konvenciji, pod uslovima utvrđenim Konvencijom. Dozvoljena ograničenja prava uslovljena su zakonitošću, legitimnošću i opravdanošću. Ograničenje bilo kog prava je dopustivo samo ako kompetitivni princip u odnosu na princip u kome je sadržano pravo ima veći značaj u okolnostima datog-konkretnog slučaja. To podrazumijeva pronalaženje odgovarajućeg balansa između različitih suprotstavljenih interesa. Ograničenja se moraju sprovoditi na konzistentan način, tako da ne budu ugroženi suština prava koje je u pitanju i osnovni principi na kojima počiva jedna država, koja pretenduje da bude obilježena kao pravna država. Kako osnovna prava imaju ustavni status, ona, prema shvatanju Evropskog suda, mogu biti ograničena samo ustavnim ili odredbama donijetim na osnovu ustava. Ustavna ograničenja mogu biti direktna (constitutionally immediate) i posredna (constitutionally mediate), propisana zakonom, na osnovu izričite ustavne odredbe pod striktno propisanim pretpostavkama i samo za određene ciljeve. Ovaj princip dozvoljava da slobode i prava budu ograničene samo u skladu sa zakonom i postavlja granice ograničenja prava. Ograničenje nije neophodno ako postoje i blaže, ali pogodne mjere koje mogu poslužiti istoj svrsi. Ograničavanje osnovnih prava i sloboda u tom procesu, međutim, mora biti u skladu s Ustavom i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i, generalno, mora biti u opštem interesu i uz poštovanje načela proporcionalnosti.

8.1.2.2. Iz navedenih odredaba Ustava i Evropske konvencije proizilazi da su osnovne ustavne slobode i prava čovjeka i građanina načelno neograničene: puni obim njihovog ostvarivanja je pravilo, a ograničenje koje je određeno zakonom može biti samo izuzetak koji se zasniva na izričitom ustavnom ovlaštenju i na legitimnom cilju ograničavanja koji je određen Ustavom. Iz toga slijedi da ograničenja - osim što se moraju zasnivati na ustavnom ovlaštenju i slijediti Ustavom određene ciljeve - treba da su srazmjerna potrebama za ostvarenje tih ciljeva. To znači da ograničavajuća pravna pravila moraju biti prikladna za ostvarenje postavljenog legitimnog cilja, da ona ne smiju biti oštija (stroža) nego što je neophodno i da moraju biti uravnotežena između Ustavom zajamčenog subjektivnog prava pojedinca i interesa društvene zajednice (pravnog poretka).

8.1.2.3. Ta ograničenja nužno utiču na uživanje prava i sloboda zajamčenih Ustavom i Evropskom konvencijom, nezavisno od toga da li je njihovo nametanje pratilo dostavljanje, glavnom sekretaru Savjeta Evrope, notifikacija o derogaciji obaveza iz Evropske Konvencije, u skladu s odredbom člana 15. Konvencije, kao što su učinile devet država članica Savjeta Evrope (Albanija, Jermenija, Estonija, Gruzija, Letonija, Sjeverna Makedonija, Srbija, Moldavija i Rumunija). Crna Gora nije iskoristila svoje pravo da, u skladu s odredbama člana 15. Evropske konvencije, odstupi od odredaba Evropske konvencije. Iako je pravo na zdravstvenu zaštitu prepoznato u brojnim međunarodnim instrumentima, kao takvo, nije propisano Evropskom konvencijom²⁸⁵. Ipak, opasnost koju nosi pandemija virusa COVID-19 po život i tjelesni integritet nesumnjivo postavlja pitanje materijalnih i procesnih pozitivnih obaveza države članice u odnosu na poštovanje prava iz odredaba Konvencije.

8.1.2.3.1. U izvršavanju svojih pozitivnih obaveza preuzetih Evropskom konvencijom, države, prema praksi Evropskog suda, uživaju određenu slobodu procjene (margin of appreciation)²⁸⁶, koja se priznaje

285 *Lopes de Sousa Fernandes protiv. Portugala* [GC], no. 56080/13, stav 165., od 19. decembra 2017. godine; *Vasileva v. Bugarske*, broj 23796/10., stav 63., od 17. marta 2016. godine.

286 *Lopes de Sousa Fernandes*, navedeno gore, stav 175.; *Vasileva*, navedeno gore, stav 67.

državama i bez derogacije iz odredaba člana 15. Evropske konvencije – u slučaju mjera koje je država usvojila kao odgovor na „postojanje izuzetno teške krize bez presedana“²⁸⁷.

8.1.2.3.2. Ustavni sud je utvrdio da je, nakon što su 17. marta 2020. godine, laboratorijski potvrđeni prvi slučajevi zaraze virusom COVID-19 u Crnoj Gori, 26. marta 2020. godine, Ministarstvo zdravlja na predlog Instituta za javno zdravlje donijelo Naredbu o proglašavanju epidemije zarazne bolesti COVID-19, kojom je propisano da se proglašava epidemija zarazne bolesti COVID-19, zbog koje je ugroženo čitavo područje Crne Gore i da će se za vrijeme trajanja epidemije zarazne bolesti COVID-19 preduzimati mjere koje propisuju nadležni organi. Preduzete mjere, pored ostalog, obuhvatale su i obaveznu samoizolaciju za sve crnogorske državljane, kao i za strance koji imaju stalni ili privremeni boravak u Crnoj Gori, koji dolaze iz inostranstva, a na osnovu rješenja zdravstveno sanitarne inspekcije, što podrazumijeva boravak u porodičnom smještaju, uz praćenje zdravstvenog stanja ovog lica, kao i svih članova domaćinstva koji se zadese u tom porodičnom smještaju, od strane nadležne higijensko-epidemiološke službe, u trajanju od 14 dana, koja je Naredbom za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa produžena za još 14 dana. Istom Naredbom, samoizolacija je produžena i licima koja su bila u kontaktu ili se sumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od novog koronavirusa, a nijesu imali simptome ove bolesti, i određena i za lica kojima je na osnovu rješenja zdravstveno sanitarne inspekcije određena mjera stavljanja u karantin (u objektu koji je Vlada Crne Gore odredila za karantin), a u toku trajanja karantina nijesu imali simptome novog koronavirusa, nakon isteka karantina, u porodičnom smještaju u trajanju od 14 dana.

8.2. Imajući u vidu navedeno, kao i praksu Evropskog suda, koji je u brojnim predmetima izrazio stav o zaštiti ličnih podataka, uključujući medicinske podatke, Ustavni sud je utvrdio da navode podnosioca inicijative treba ispitati s aspekta odredaba čl. 24., 40. i 43. Ustava, člana 8. Evropske konvencije i čl. 6. i 9. Konvencije Savjeta Evrope 108.

8.2.1. Zaštita ličnih podataka, u smislu zaštite privatnosti, jedno je od osnovnih ljudskih prava i neophodna je za pravilno funkcionisanje svakog demokratskog društva. Odredbama člana 43. Ustava zajemčena je zaštita podataka o ličnosti, zabranjena upotreba podataka o ličnosti van namjene za koju su prikupljeni i određeno da svako ima pravo da bude upoznat sa podacima koji su prikupljeni o njegovoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe. Osnovni standardi zaštite privatnosti definisani su u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima UN-a i Evropskoj konvenciji. Ovo pravo, u skladu s odredbom člana 8. stav 2. Evropske konvencije, moguće je ograničiti samo zakonom, u mjeri koja je u demokratskom društvu neophodna, u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti, privrednog napretka u zemlji, u slučaju sprječavanja nemira i kriminala, kao i zaštite zdravlja i morala ili, pak, zaštite prava i sloboda drugih.

8.2.1.1. Zaštita pojedinca od nedopuštenog miješanja u njegovu privatnost proklamovana je u međunarodnom pravu kao fundamentalno ljudsko pravo koje uživa pravnu zaštitu. Osnovna ideja zaštite prava na koja se primjenjuje član 8. Evropske konvencije jeste da postoje sfere života svakog pojedinca u koje se država ne smije miješati, osim u onim situacijama kada su kumulativno ispunjeni uslovi iz stava 2. tog člana. Odredbom člana 8. Evropske konvencije svima se jemči pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske (stav 1.), a javne vlasti se neće miješati u vršenje (uživanje) prava na privatnost “osim ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih” (stav 2). Pravo na privatnost, zagarantovano odredbama člana 8. Evropske konvencije, omogućava jednom licu, ne samo da bude zaštićeno od ometanja od strane vlasti, već i od ometanja od strane drugih lica i institucija, uključujući i sredstva masovnih komunikacija. Izraz „poštovanje“ pokriva zaštitu lica od proizvoljnog miješanja javnih vlasti u njegovu privatnost, ali i obavezuje državu da aktivno učestvuje u obezbjeđivanju ovog prava.

8.2.1.1.1. Podaci u vezi sa zdravljem, prema odredbi člana 6. Konvencije 108, spadaju u kategoriju posebnih podataka i mogu se automatski obrađivati samo u slučaju da domaće zakonodavstvo za to predviđa odgovarajuće garancije. Odstupanje od odredaba člana 6. ove konvencije moguće je samo kad je takvo odstupanje, predviđeno zakonom odnosne države ugovornice, predstavlja neophodnu mjeru u

²⁸⁷ (iako finansijske prirode; *Koufaki i Adedy protiv Grčke* (odluka), broj 57665/12., 7. maja 2013. godine, u par. 37.).

jednom demokratskom društvu za zaštitu bezbjednosti jedne države, za javnu bezbjednost, za monetarne interese države ili za suzbijanje krivičnih djela i za zaštitu subjekta podataka i prava i sloboda drugih (član 9. Konvencije).

8.3. Ustavni sud je, radi razjašnjenja spornih pitanja u ovom predmetu, imao u vidu i relevantnu praksu Evropskog suda, koji je u brojnim predmetima izrazio stav da je zaštita ličnih podataka, pa i medicinskih podataka, od temeljne važnosti za zaštitu prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, iz odredaba člana 8. Evropske Konvencije.

8.3.1. U tom smislu, Evropski sud je u presudi *Amann protiv Švedske*²⁸⁸ izrazio stav da je zaštita prava na privatnost, iz člana 8. Evropske konvencije, primjenjiva i na zaštitu podataka o ličnosti i da je široko tumačenje ovog pojma u skladu i sa Konvencijom 108:

“65. Sud ponavlja da čuvanje podataka koji se odnose na „privatni život“ pojedinca spada u opseg primjene člana 8., stav 1. (vidi presudu *Leander protiv Švedske*, od 26. marta 1987. godine, Serija A, broj 116., str. 22. stav 48.).

S tim u vezi ističe da se pojam privatni život ne smije tumačiti restriktivno. Poštovanje privatnog života obuhvata posebno pravo na uspostavljanje i razvoj odnosa sa drugim ljudskim bićima; (...).

To široko tumačenje odgovara Konvenciji Savjeta Evrope od 28. januara 1981. o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka, koja je stupila na snagu 1. oktobra 1985. i čija je svrha „obezbjedjivanje na teritoriji država ugovornica za svakog pojedinca ... poštovanje njegovih prava i osnovnih sloboda, a posebno njegovog prava na privatnost, u pogledu automatske obrade ličnih podataka koji se odnose na njega“ (član 1.), pri čemu se ti lični podaci definišu kao „sve informacije koje se odnose na prepoznatog ili prepoznatljivog pojedinca“ (član 2.).“

8.3.2. U presudi *Gardel protiv Francuske*²⁸⁹ Evropski sud je ukazao da zakoni države ugovornice treba da obezbijede da su ti podaci relevantni i da su efikasno zaštićeni od pogrešne obrade i zloupotrebe:

“62. Zaštita podataka lične prirode igra suštinsku ulogu za uživanje prava na poštovanje privatnog i porodičnog života garantovanog članom 8. Konvencije. Unutrašnje zakonodavstvo mora, dakle, obezbjeđivati odgovarajuće garancije radi sprečavanja bilo kakvog korišćenja podataka lične prirode koje ne bi bilo u skladu sa garancijama predviđenim u tom članu (videti, mutatis mutandis, Z. protiv Finske, od 25. februara 1997. godine, § 95., Zbirka 1997-I). (...). Unutrašnje pravo mora posebno obezbijediti da ti podaci budu relevantni i da ih ne bude više nego što je potrebno radi ostvarenja ciljeva zbog kojih su i registrovani, i da budu čuvani u obliku koji omogućava identifikovanje odnosnih lica tokom perioda koji ne smije biti duži od onog koji je neophodan s obzirom na namjenu zbog koje su registrovani (vidjeti gornje stavove 27. i 28., preambulu i član 5. Konvencije o zaštiti podataka i načelo 7. preporuke R (87) 15 Komiteta ministara čiji je cilj uređivanje korišćenja podataka lične prirode u policijskom sektoru). Unutrašnje pravo takođe treba da sadrži garancije kojima se djelotvorno štite podaci lične prirode od neovlašćenih i nezakonitih korisnika.”

8.3.3. U presudi *Z. protiv Finske*²⁹⁰ Evropski sud je podsjetio da se pravo na privatnost, iz člana 8. Evropske konvencije, takođe, primjenjuje i kada je riječ o zaštiti podataka vezanih za zdravlje:

“95. S ovim u vezi, Sud uzima u obzir da je zaštita ličnih podataka, pa tako i medicinskih, od temeljne važnosti za uživanje prava na poštovanje privatnog i porodičnog života neke osobe, kako je garantovano članom 8. Konvencije. Poštovanje povjerljivosti podataka o zdravlju je vitalno načelo pravnih sistema svih država potpisnica Konvencije. Ono je od ključne važnosti, ne samo u smislu poštovanje privatnosti pacijenta, nego i za očuvanje njegovog/njenog povjerenja u medicinsku profesiju i medicinske ustanove uopšte.

96. Bez ovakve zaštite, oni kojima je potrebna medicinska pomoć mogli bi se ustručavati od otkrivanja podataka privatne i intimne prirode, što može biti neophodno kako bi se dobio odgovarajući tretman, ili čak traženja pomoći uopšte, ugrožavajući time i svoje zdravlje, i zdravlje zajednice ukoliko se radi o zaraznim bolestima (v. Preporuku br. R (89) 14 o «Etičkim pitanjima infekcije HIV virusom u zdravstvu i društvu» koju je Vijeće ministara Vijeća Evrope usvojilo dana 24. oktobra 1989. godine; naročito opšti stav o tajnosti medicinskih podataka opisan u stavu 165. obrazloženja).

97. Prema tome, domaći zakon mora pružiti odgovarajuće zaštitne mehanizme u cilju sprječavanja bilo kakve razmjene ili otkrivanja ličnih zdravstvenih podataka, koje može biti protivrječno onome što garantuje član 8. Konvencije (v., mutatis mutandis, član 3. stav 2. (c) i čl. 5., 6. i 9. Konvencije za zaštitu pojedinaca u vezi sa automatskom obradom ličnih podataka, Evropski ugovori serija broj 108., Strazbur, 1981. godina).

99. Što se tiče pitanja vezanih za pristup javnosti ličnim podacima, Sud se slaže da se nadležnim državnim organima vlasti mora ostaviti izvjestan stepen slobodne procjene u postizanju pravilne ravnoteže između interesa javnosti sudskog postupka s jedne strane, i interesa strane u postupku ili treće osobe u održanju povjerljivosti tih podataka s druge strane. Obim ove slobodne procjene će zavisi od faktora kao što su priroda i značaj tih interesa i težina miješanja. (v., na primjer, presudu od 26. marta 1987. godine, u predmetu *Leander protiv Švedske*, Serija A, br. 116., str. 25., st. 58.; i, mutatis mutandis, presudu od 26. septembra 1996. godine, u predmetu *Manoussakis i ostali protiv Grčke*, Izvještaji za 1996. godinu-IV dio, stav 44.).“

288 Presuda, broj 27798/95., od 16. februara 2000. godine, stav 65.

289 Presuda, broj 16428/05., od 17. decembra 2009. godine, stav 62.

290 Presuda, broj 22009/93., od 25. februara 1997. godine, st. 95.-97.

8.3.4. Iz navedene prakse Evropskog suda proizilazi da je zaštita ličnih podataka, pa i medicinskih, od fundamentalne važnosti za uživanje prava na poštovanje privatnog i porodičnog života lica, garantovanog članom 8. Evropske konvencije, u pravnim sistemima svih ugovornih strana. Prema stavovima Evropskog suda ključno je ne samo poštovati osjećaj privatnosti pacijenta već i njegovo povjerenje u medicinsku struku i zdravstvene usluge uopšte, a nedostatak takve zaštite mogao bi odvratiti osobe kojima je potrebna medicinska pomoć od otkrivanja podataka lične i intimne prirode potrebnih za odgovarajuće liječenje, pa čak i od traženja takve pomoći, jer na taj način mogu ugroziti svoje zdravlje i, u slučaju prenosivih bolesti, zdravlje zajednice. Interes za zaštitu povjerljivosti takvih informacija, stoga će, prema shvatanju Evropskog suda, znatno prevagnuti u ravnoteži pri određivanju je li miješanje bilo srazmjerno legitimnom cilju kojem se teži. Takvo miješanje, prema shvatanju Evropskog suda, ne može biti u skladu s odredbama člana 8. Evropske konvencije, osim ako je opravdano preovlađujućim zahtjevom u javnom interesu, u interesu samog podnosioca ili u interesu sigurnosti bolničkog osoblja²⁹¹. Evropski sud smatra da zakoni država ugovornica moraju osigurati odgovarajuće zaštite mjere kako bi se spriječila svaka upotreba ličnih podataka koja nije u skladu s garancijama ovog člana²⁹².

8.4. U tom smislu, Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, koji je *lex specialis* u toj oblasti, uređeni su uslovi i način zaštite podataka o ličnosti, u skladu sa principima i standardima sadržanim u potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava (član 1. Zakona). Prema odredbi člana 9. stav 1. tačka 2. Zakona, obrada ličnih podataka je radnja kojom se (...) lični podaci prikupljaju, (...), otkrivaju putem prenosa, objavljuju ili na drugi način čine dostupnim, (...), kao i bilo koja druga radnja koja se vrši na ličnim podacima. Posebne kategorije ličnih podataka, prema odredbi člana 9. stav 1. tačka 2. Zakona, su lični podaci koji se odnose na (...) na zdravstveno stanje (...). Odredbama člana 13. stav 1. tač. 1. i 3. Zakona propisano je da se posebne kategorije ličnih podataka mogu obrađivati samo uz izričitu saglasnost lica i kad je obrada ličnih podataka neophodna radi otkrivanja, prevencije i dijagnostikovanja bolesti i liječenja lica, kao i radi upravljanja zdravstvenim službama, ako te podatke obrađuje zdravstveni radnik ili drugo lice koje ima obavezu čuvanja tajne. Iz navedenih odredaba Zakona proizilazi da je obrada posebnih kategorija ličnih podataka, u koje spadaju i podaci koji se odnose na zdravstveno stanje lica (medicinski podaci), moguća samo pod uslovima propisanim zakonom, odnosno da se ti podaci označavaju i štite radi sprječavanja neovlašćenog pristupa.

A. Polazeći od navedenog, po nalaženju Ustavnog suda, u konkretnom slučaju, prije svega treba utvrditi **da li je osporenom Odlukom ograničeno pravo na zaštitu ličnih podataka lica čiji su lični podaci (ime, prezime, adresa i datum početka samoizolacije) objavljeni?**

9. Po nalaženju Ustavnog suda, nesporno je da mjera javnog objavljivanja identiteta lica (ime, prezime, adresa i datum početka samoizolacije) koja u vezi sa virusom COVID-19, borave u samoizolaciji, na koje podnosilac inicijative ukazuje, predstavlja povredu, odnosno ograničenje prava na zaštitu podataka o ličnosti iz odredaba čl. 40. i 43. Ustava i prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, garantovanog odredbom člana 8. stav 1. Konvencije. Stoga je zadatak Ustavnog suda da ocijeni da li ta mjera ispunjava uslove iz odredaba člana 24. Ustava, člana 8. stav 2. Evropske konvencije i čl. 6. i 9. Konvencije 108.

B. Da li je ograničenje opravdano?

B1. Da li je ograničenje u skladu sa zakonom?

9.1. Iz stavova Evropskog suda, izraženih u presudama *Sunday Times (No.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*²⁹³, *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*²⁹⁴ i *Huwig protiv Francuske*²⁹⁵, proizilazi da zakon, kao i drugi propis, mora dovoljno jasno da ukaže na obim diskrecionih ovlašćenja nadležnih organa vlasti i na način na koji se ta prava ostvaruju. Po shvatanju Evropskog suda, zakon mora ukazati na obim diskrecionog prava povjerenog ovlašćenim organima i na dovoljno precizno formulisani način urediti korišćenje tog diskrecionog prava, radi pružanja odgovarajuće zaštite od arbitrarnog odlučivanja, jer adresat zakona i drugog propisa mora

²⁹¹ Ibid., st. 77. - 78.

²⁹² Ibid 97, stav 95., *Mockutė protiv Litvanije*, st. 93.- 94.

²⁹³ Presuda, od 26. aprila 1979. godine, predstavka broj 6538/74., stav 49.

²⁹⁴ Presuda, od 2. avgusta 1984. godine, predstavka broj 8691/79., stav 68.

²⁹⁵ Presuda, od 24. aprila 1990. godine, predstavka broj 1110/84., stav 26.

biti u stanju da predvidi, u stepenu koji je u datim okolnostima razuman, posljedice koje bi njegove radnje ili ponašanje mogle prouzrokovati. Svrha svakog zakona i drugog propisa, kojim se uređuje nadležnost i rad bilo kog državnog organa, u tom smislu, po shvatanju Evropskog suda, je određivanje njegovog djelokruga rada i granice njegovih ovlašćenja, postupak po kojem vrši poslove, kao i nadzor nad njegovim radom. Da bi propisi države ili pojedinačne mjere, u smislu Evropske konvencije, bili "u skladu sa zakonom", moraju biti dostupni i predvidljivi, radi pružanja odgovarajuće zaštite građanima od arbitrarnog odlučivanja.

9.1.1. Odredbom člana 53. stav 5. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisano je da se sprovođenje mjera u vanrednoj situaciji obavlja u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita i spašavanje i ovim zakonom. Zaštita i spašavanje, u smislu Zakona o zaštiti i spašavanju, obuhvata skup mjera i radnji koje se preduzimaju u cilju otkrivanja i sprječavanja nastajanja opasnosti, kao i ublažavanja i otklanjanja posljedica od epidemija (član 1.). Zaštitu i spašavanje, prema odredbi člana 3. tog zakona, sprovode državni organi, organi državne uprave, jedinice lokalne samouprave, privredna društva, preduzetnici i druga pravna i fizička lica. Rizik, u smislu odredbe člana 4. tačka 9. Zakona, je stvarna ili moguća opasnost ili izlaganje opasnosti ljudi od epidemije (...). S obzirom na to da širenje zaraze virusom COVID-19, prema medicinskim indikacijama, ima karakter epidemije koja predstavlja rizik po život i zdravlje ljudi, u smislu Zakona o zaštiti i spašavanju, Ustavni sud je utvrdio da su, saglasno odredbama člana 3. i člana 10. tač 1., 3. i 6. tog zakona, državni organi, organi državne uprave, jedinice lokalne samouprave, privredna društva, preduzetnici i druga pravna i fizička lica, u koje nesporno spada i NKT (tijelo obrazovano rješenjem Ministra zdravlja), dužni da sprovedu aktivnosti i postupaju u slučaju neposredne prijetnje od rizika i to prikupljanjem podataka o mogućem riziku i obavještanjem stanovništva, kao i nadležnih organa i odgovornih lica zaduženih za zaštitu i spašavanje. Efekti tog zakona, koji je objavljen u Službenom listu Crne Gore i na taj način dostupan svima, po nalaženju Ustavnog suda, u konkretnom slučaju, dovoljno su predvidljivi, u smislu zahtjeva kvaliteta koji je, izrazom "u skladu sa zakonom", predviđen odredbama člana 24. Ustava i člana 8. stav 2. Evropske Konvencije.

B2. Legitiman cilj

9.2. Osporena Odluka o objavljivanju imena lica u samoizolaciji, kojom je nametnuto ograničenje prava na privatnost i prava na zaštitu podataka o ličnosti, iz odredaba čl. 40. i 43. Ustava i prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, garantovanog odredbom člana 8. stav 1. Evropske konvencije, dio je opštih mjera, naredbi i odluka, u borbi protiv virusa COVID-19, kojima se, kako proizilazi iz odgovora donosioca akta, želi postići isti cilj - "očuvanje zdravlja i života građana". Naime, po nalaženju Ustavnog suda, nema ustavno-pravnih smetnji da se, u cilju preovlađujućeg javnog interesa u oblasti zdravstvene zaštite, koji se, prije svega, ogleda u zaštiti života i zdravlja ljudi, navedena prava lica ograniče, posebno imajući u vidu da je "interes zaštite zdravlja" naveden kao osnov ograničenja prava iz odredbe člana 8. stav 2. Evropske konvencije.

B3. Neophodno u demokratskom društvu

9.3. Prilikom utvrđivanja da li je osporena mjera bila «neophodna u demokratskom društvu», Ustavni sud je cijenio, da li za nametnuto ograničenje postoji prijetnja društvena potreba (*pressing social need*)²⁹⁶, da li su razlozi koji su navedeni da se te mjere opravdaju bili relevantni i dovoljni i da li su te mjere bile srazmjerne zakonitom cilju.

9.3.1. Izuzetne okolnosti koje su postojale u trenutku donošenja osporene Odluke 21. marta 2020. godine, po nalaženju Ustavnog suda, ukazivale su na alarmantnu zdravstvenu situaciju izazvanu virusom COVID-19. Saznanja o novom virusu COVID-19, protiv kojeg nije postojao i još uvijek ne postoji lijek, niti vakcina, upućivala su na to da kod težih slučajeva dolazi do razvoja teške upale pluća, akutnog respiratornog distres sindroma, sepse i septičnog šoka koji vode do smrtnog ishoda i da su osobe sa postojećim hroničnim oboljenjima i stanjima u većem riziku od razvoja teških formi bolesti. Zdravstveni sistemi država koje su se suočile sa nekontrolisanim širenjem zaraze, uprkos angažovanju velikih ljudskih i materijalnih resursa, suočili su se sa nemogućnošću da pruže zdravstvenu zaštitu svima kojima je ona potrebna, što je dovelo do smrtnog ishoda kod velikog broja pacijenata i prenošenja zaraze na medicinsko osoblje. Istovremeno SZO je pozvala sve države da aktiviraju i poboljšaju svoje mehanizme za reagovanje u vanrednim situacijama, da obavijeste stanovništvo o rizicima i kako se mogu zaštititi, da pronađu, izoluju, testiraju i liječe svaki slučaj i prate svaki kontakt, pa je, u skladu s tim, Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje,

²⁹⁶ Presuda u predmetu Voght protiv Njemačke, od 26. septembra 1995. godine, predstavka broj 17851/91.

donijelo više naredbi za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa. Preduzete mjere, pored ostalog, obuhvatale su i obaveznu samoizolaciju za sve crnogorske državljane, kao i za strance koji imaju stalni ili privremeni boravak u Crnoj Gori, koji dolaze iz inostranstva, a na osnovu rješenja zdravstveno sanitarne inspekcije. Imajući u vidu preporuke SZO "da se pronađe, izoluje, testira i liječi svaki slučaj i prati svaki kontakt", Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje, naredilo je preduzimanje kontinuiranih mjera praćenja i smještaja u samoizolaciju lica koja dolaze iz zemalja sa umjerenim i niskim nivoom transmisije, uz strogo poštovanje ove mjere i kontrolu od strane nadležnih organa, koji su dužni da podnesu krivičnu prijavu zbog nepoštovanja ove mjere, u skladu sa zakonom. Zbog nepoštovanja navedene mjere obavezne samoizolacije Ministarstvo zdravlja je, na predlog Instituta za javno zdravlje, naredilo obavezu zdravstveno sanitarne inspekcije i Uprave policije da u maksimalno mogućoj mjeri pojačaju aktivnosti nadzora nad svim licima kojima je izrečena mjera samoizolacije, njihovih članova domaćinstva, kao i osoba koje su ih dovezele od graničnog prelaza do mjesta stanovanja.

9.3.2. Iz odgovora donosioca akta, međutim, proizilazi da se, i pored upozorenja i podnošenja krivičnih prijava, obavezna samoizolacija nije u dovoljnoj mjeri poštovala. Zdravstvena situacija u Crnoj Gori bila je takva da, i pored toga što su mjere za sprečavanje širenja zaraze preduzete prije pojave prvih laboratorijski potvrđenih slučajeva, broj osoba inficiranih virusom COVID-19, u periodu prije i neposredno nakon donošenja osporene Odluke, značajno i brzo rastao, i to od 17. marta do 30. marta 2020. godine, sa 2 na 105, sa konstantnim rastom hospitalizovanih pacijenata i pojavom prvih slučajeva smrtnih ishoda. Taj broj se skoro udvostručio za 4 dana, pa je 3. aprila 2020. godine bilo 197 oboljelih, od kojih je 38 pacijenata bilo hospitalizovano. Zdravstveni nadzor na dan donošenja osporene Odluke bio je određen za 5156 lica, koja su tokom prethodnih 14 dana boravila na području sa rasprostranjenom transmisijom, da bi na dan 10. april 2020. godine taj broj iznosio 7391. Efekat preduzetih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa, po podacima Instituta za javno zdravlje, ogleda se u takozvanom "ispravljanju krive linije", odnosno usporavanju zaraze, pa je tako od 16. aprila do 25. aprila 2020. godine broj zaraženih sa 303 rastao umjerenim tempom na 321, kada je, kako proizilazi iz odgovora donosioca akta, prestalo objavljivanje imena lica u samoizolaciji. Po nalaženju Ustavnog suda, navedena mjera bila je privremenog karaktera i ostvarila je svrhu zbog koje je uvedena, jer je, prema podacima Instituta za javno zdravlje, zaraza uspješno zaustavljena, tako da na dan 19. maj 2020. godine u Crnoj Gori nije bilo novih slučajeva zaraze, već 13. dan za redom.

9.3.3. Imajući u vidu ozbiljnost vanredne situacije u vezi s virusom COVID-19, veliku opasnost koju je virus predstavljao za zdravlje svih građana u Crnoj Gori, kao i procjenu nadležnih organa, da postoji opasnost od situacije u kojoj bi odjednom veliki broj ljudi bio zaražen i u potrebi za medicinskom pomoći, Ustavni sud je, polazeći od stava Evropskog suda, prema kojem ocjena potrebe za ograničenjem nekog ustavnog ili konvencijskog prava, pa i ograničenjem prava na privatnost, spada u polje slobodne procjene (margin of appreciation) države ugovornice, utvrdio da je za osporenim ograničenjem postojala hitna društvena potreba.

9.3.4. Međutim, objavljivanje ličnih podataka o licima u samoizolaciji, po nalaženju Ustavnog suda, čini te podatke dostupnim neograničenom broju lica, koji se teško može utvrditi kada se radi o objavi na internet stranici, kao što je to slučaj u konkretnom predmetu. Objavljivanje ličnih podataka o licima koja poštuju izdate naredbe o samoizolaciji, po nalaženju Ustavnog suda, može dovesti do njihove stigmatizacije od šire društvene zajednice. Osim toga, nedostatak zaštite medicinskih podataka o ličnosti, po nalaženju Ustavnog suda, mogao je odvratiti lica kojima je potrebna medicinska pomoć od traženja takve pomoći, čime bi se ugrozilo njihovo zdravlje, što, u slučaju prenosivih bolesti, može imati za posljedicu širenje bolesti na druga lica, odnosno da se time bitno ugrožava i javni interes - *sprečavanje širenja bolesti izazvane virusom COVID-19*. Iako na osnovu objavljenih podataka (ime i prezime, adresa i datum početka samoizolacije) nije mogla biti praćena trenutna lokacija tih lica, kao što je to bio slučaj u novijem predmetu *Breyer protiv Njemačke*²⁹⁷, Evropskog suda, Ustavni sud je utvrdio da su ti podaci bili dovoljni za takozvano kreiranje "profila" na internet sajtu²⁹⁸ od strane nepoznatog lica, koji je korisniku davao informaciju o udaljenosti adrese, sa imenom i prezimenom lica koje se nalazi u samoizolaciji.

297 Presuda, od 30. januara 2020. godine, predstavka broj 50001/12.
298 <https://www.crnagorakorona.com/home>

10. Princip proporcionalnosti u užem smislu (princip balansiranja) znači da odgovarajuće i neophodne mjere ne smiju poremetiti pravičnu ravnotežu i/ili uništiti suštinu prava. Ustavni sud, kao i Evropski sud, u tom smislu, kontroliše da li postoji proporcionalnost između mjere koju država preduzima i legitimnog cilja koji se time želi ostvariti. Proporcionalnost mjere podrazumijeva da je mjera podobna da ostvari željeni cilj, ali i da država pronađe pravičnu srazmjeru između preduzete mjere i postavljenog opšteg cilja. Proporcionalnost neće postojati kada vaganje privatnog i javnog interesa nije sprovedeno na razuman način ili kada je na pojedinca pao isuviše velik teret u odnosu na javni cilj koji treba postići.

10.1. Sagledavajući osporeno ograničenje u svijetlu konkretnog predmeta u cjelini i u kontekstu okolnosti situacije izazvane virusom COVID-19, uključujući sadržaj primjedbi podnosioca inicijative i odgovor donosioca akta, Ustavni sud je utvrdio da osporenim Odlukom nije postignuta pravična ravnoteža između potrebe da se zaštiti zdravlje i životi građana, s jedne strane, i prava na privatnost i zaštitu podataka o ličnosti, iz odredaba čl. 40. i 43. Ustava i prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, garantovanog odredbom člana 8. stav 1. Evropske konvencije, lica koja u vezi sa virusom COVID-19, borave u samoizolaciji, s druge strane, odnosno da ograničenje prava ovih lica, za njih predstavlja nesrazmjeran teret u odnosu na cilj kojem se težilo.

10.1.1. Takođe, donosilac osporenog akta obradu ličnih podataka lica u samoizolaciji, po nalaženju Ustavnog suda, nije vršio na način propisan odredbama člana 13. stav 1. tač. 1. i 3. i stav 2. Zakona, uz izričitu saglasnost lica, uz posebno označavanje podataka i zaštitu radi neovlašćenog pristupa tim podacima, niti je razmotrio mogućnost primjene manje restriktivne mjere od one koja je primijenjena u konkretnom slučaju. Ustavni sud, stoga, utvrdio da osporena Odluka nije u saglasnosti s odredbama odredaba čl. 24., 40. i 43. Ustava, člana 8. Evropske konvencije i čl. 6. i 9. Konvencije Savjeta Evrope 108. i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

10.1.1.1. Kako u konkretnom slučaju podnosilac inicijative nije obrazložio navodni osnov diskriminacije i nejednakosti, iz odredaba člana 8. i 17. stav 2. Ustava, lica u samoizolaciji (rasa, boja kože, pol, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovina, rođenje ili neka druga osobina), Ustavni sud je utvrdio da s aspekta diskriminacije i jednakosti nije potrebno posebno ispitivati te navode.

10.1.1.2. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da pozivanje podnosioca na odredbe člana 25. Ustava, kojima je uređeno privremeno ograničenje prava i sloboda, nije relevantno za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporene Odluke, jer u Crnoj Gori nije uvedeno vanredno stanje.

11. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja Odluke Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti o objavljivanju imena lica u samoizolaciji, broj 8-501-/20-129 i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II br. 22/20 od 23. jula 2020. godine.

Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u JP Radio i Televizija Crne Gore

Iz Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore proizilazi da je donosilac Pravilnika bio ovlašten da uredi način rješavanja stambenih pitanja zaposlenih u RTCG i da zakonom nijesu utvrđeni kriterijumi i rok za kupovinu stanova pod povoljnijim uslovima, zbog čega nije prekoračio svoja ovlaštenja.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 24. stav 2. alineja 2. i člana 26. stav 1. Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u JP Radio i Televizija Crne Gore, broj 01-4493, od 4. oktobra 2011. godine i broj 01-4251-15, od 9. septembra 2015. godine, koje je donio Savjet JP Radio i Televizija Crne Gore.

Obrazloženje

1. Mirjana Popović, iz Podgorice, podnijela je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 24. stav 2. alineja 2. i člana 26. stav 1. Pravilnika, označenog u izreci, navodeći da zaposleni ne može biti podstanar u svom stanu i da rok u kome se može izvršiti otplata stana na rate nije u saglasnosti sa odredbama člana 57. Zakona o etažnoj svojini, kojim je propisan rok ne duži od 35, ni kraći od jedne godine i člana 3. Odluke Vlade Republike Crne Gore, broj 02-10999, od 25. decembra 2003. godine, koji ne može biti duži od 20 godina.

2. U odgovoru donosioca akta navedeno je: da je osporenim odredbama člana 24. stav 2. alineja 2. i člana 26. stav 1. Pravilnika zaposlenom, kome je dodijeljen stan u zakup, propisana mogućnost da taj stan kupi od donosioca po znatno manjoj cijeni od tržišne; da se odredbe člana 57. Zakona o etažnoj svojini ("Službeni list RCG", broj 21/95.), kojima je utvrđen rok ne duži od 35 i ne kraći od jedne godine za otkup stana i utvrđen način formiranja otkupne cijene stana, ne mogu primijeniti na osporene odredbe Pravilnika, jer su prestale da važe prije donošenja osnovnog teksta Pravilnika iz 2011. godine; da se odredbe člana 24. Pravilnika ne mogu cijeliti u odnosu na odredbe Odluke Vlade iz 2003. godine, jer je Radio i Televizija Crne Gore Zakonom o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore obrazovana kao posebno pravno lice – Javno preduzeće, koje samostalno uređuje svoje poslovanje statutom i opštim aktima i da su stanovi, na koje treba da se primijene osporene odredbe, u katastru upisani kao svojina Crne Gore – JP Radio i Televizija.

3. Osporenim odredbama Pravilnika propisano je:

»Član 24. stav 2. alineja 2.

Uz zahtjev za kupovinu stana pod povoljnijim uslovima zakupac je obavezan da dostavi:

- Dokaz da je izmirio obaveze plaćanja zakupnine za stan koji se kupuje pod povoljnijim uslovima.

Član 26. stav 1.

Isplata cijene stana iz člana 25. ovog pravilnika vrši se jednokratnom uplatom ili plaćanjem na rate u kom slučaju rok otplate ne može biti duži od 3 (tri) godine.«

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 24. stav 2. alineja 2. i člana 26. stav 1. Pravilnika, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.”

Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, br. 79/08., 45/12. i 54/16.):

“Član 2. stav 1.

Nacionalni javni emiter Radio i Televizija Crne Gore je Radio Crne Gore i Televizija Crne Gore.

Član 3. st. 1., 2. i 4.

Nacionalni javni emiter Radio i Televizija Crne Gore je Javno preduzeće Radio i Televizija Crne Gore.

Osnivač Javnog preduzeća Radio i Televizija Crne Gore je država.

Prava osnivača u ime države vrši Savjet RTCG, u skladu sa zakonom.

Član 20.

Organi RTCG su:

1) Savjet RTCG i

2) Generalni direktor RTCG.

Član 22. tač. 1. i 22.

Savjet:

1) donosi Statut RTCG;

22) obavlja i druge poslove, u skladu sa zakonom i Statutom RTCG.”

Zakona o održavanju stambenih zgrada (“Službeni list Crne Gore”, broj 41/16.):

“Član 45.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada (“Službeni list CG”, br. 4/11. i 1/14.).”

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu normativnih, tako i drugih ovlašćenja i podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito određeno.

6.1. Ustavni sud je, uvidom u dostavljenu dokumentaciju i „Službeni list Crne Gore”, utvrdio sljedeće pravne činjenice:

- da je odredbom 57. tačka 2. Zakona o etažnoj svojini (“Službeni list Republike Crne Gore”, broj 21/95.) bilo propisano da rok za otkup stana ne može biti duži od 35 ni kraći od jedne godine;

- da je danom stupanja na snagu Zakona o etažnoj svojini (“Službeni list Republike Crne Gore”, broj 71/04.), tj. 30. novembra 2004. godine, a time i odredba člana 57. Zakona prestao da važi Zakon o etažnoj svojini (“Službeni list Republike Crne Gore”, broj 21/95.);

- da je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore („Službeni list Crne Gore broj 45/12.) koji je stupio je na snagu 25. avgusta 2012. godine, izmijenjen Zakon o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore („Službeni list Crne Gore broj 79/08.), od 31. decembra 2008. godine, a Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore („Službeni list Crne Gore broj 54/16.), koji je stupio je na snagu 23. avgusta 2016. godine, između ostalog, promijenjen je naziv zakona u Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore;

- da je danom stupanja na snagu Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada („Službeni list Crne Gore“, broj 4/11), tj. 18. januara 2011. godine, prestao da važi Zakon o etažnoj svojini („Službeni list Crne Gore“, broj 71/04.);

- da je Savjet Javnog preduzeća Radio i Televizija Crne Gore donio Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Javnom preduzeću Radio i Televizija Crne Gore, broj 01-4493, od 4. oktobra 2011. godine, koji je stupio na snagu osmog dana od dana objavljivanja na Web sajtu RTCG;

- da je Savjet Javnog preduzeća Radio i Televizija Crne Gore, na sjednici od 8. septembra 2015. godine, donio Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Javnom preduzeću Radio i Televizija Crne Gore, broj 01-4251-15, kojim su izmijenjene odredbe čl. 24. i 26. Pravilnika, koji je stupio je snagu osmog dana od dana objavljivanja na Web sajtu RTCG;

- da je stupanjem na snagu Zakona o održavanju stambenih zgrada („Službeni list Crne Gore“, broj 41/16.), tj. 14. jula 2016. godine, prestao je da važi Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada.

6.2. Kako je predmet ustavnosudske ocijene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene njegove ustavnosti i zakonitosti ispituje se, stoga, je li on donesen od strane ovlaštenog organa, da li je donosilac imao zakonsko ovlaštenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

6.2.1. Iz odredaba člana 3. st. 1. i 2, člana 20. i člana 22. tač. 1. i 22. Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore, kojima je propisano da je Radio i televizija Crne Gore javno preduzeće koje je osnovala država, da su organi RTCG Savjet RTCG i Generalni direktor RTCG, da Savjet donosi Statut RTCG i da obavlja i druge poslove, u skladu sa zakonom i Statutom RTCG²⁹⁹, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi ovlaštenje Savjeta tog javnog preduzeća da opštim aktom, u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima uredi način rješavanja stambenih potreba zaposlenih. Saglasno navedenim ovlaštenjima donosilac akta je donio Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih, kojim je uredio način kriterijume i postupak rješavanja stambenih potreba zaposlenih u tom preduzeću, a u okviru toga i kupovinu stana pod povoljnijim uslovima. U tom smislu odredbama člana 25. Pravilnika propisani su uslovi za kupovinu stana pod povoljnijim uslovima: kupovina stana na poček, sa otplatnom cijenom na rate u trajanju najviše do 20 godina; umanjeње prodajne cijene stana po osnovu starosti zgrade od 0,5% za svaku godinu starosti zgrade, a najviše do 25%. i umanjeње prodajne cijene stana po osnovu radnog staža od 1,25% za svaku godinu radnog staža a najviše do 50%. Osporenim odredbama člana 24. stav 2. alineja 2. i člana 26. stav 1. Pravilnika propisano je da je zakupac uz zahtjev za kupovinu stana pod povoljnijim uslovima obavezan da dostavi dokaz da je izmirio obaveze plaćanja zakupnine za stan koji se kupuje pod povoljnijim uslovima i da se isplata cijene stana iz člana 25. ovog pravilnika vrši jednokratnom uplatom ili plaćanjem na rate u kom slučaju rok otplate ne može biti duži od 3 (tri) godine. S obzirom na to da je na osnovu navedenih odredaba Zakona, donosilac akta bio ovlašten da uredi način rješavanja stambenih pitanja zaposlenih u RTCG i da zakonom nijesu utvrđeni kriterijumi i rok za kupovinu stanova pod povoljnijim uslovima Ustavni sud je ocijenio da osporenim odredbama člana 24. stav 2. alineja 2. i člana 26. stav 1. Pravilnika donosilac akta nije prekoračio svoja ovlaštenja, niti je povrijedio princip o saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava.

6.3. Ustavni sud, saglasno odredbi člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava, nije nadležan da ustavnost i zakonitost osporenih odredaba člana 24. stav 2. alineja 2. i člana 26. stav 1. Pravilnika ocjenjuje u odnosu na odredbu člana 57. tačka 2. Zakona o etažnoj svojini³⁰⁰, koji je prestao da važi 30. novembra 2004. godine, odnosno 11 godina 11 mjeseci 29 dana prije podnošenja inicijative, kao ni u odnosu na odredbe člana 3. Odluke o uslovima i načinu kupovine stanova pod povoljnijim uslovima, broj 02-10999, koju je donijela Vlada Republike Crne Gore, na sjednici od 25. decembra 2003. godine, jer se radi o aktu iste pravne snage, nižem od zakona. S ustavnopravnog aspekta Ustavni sud je nadležan samo za ocjenu saglasnosti konkretnog normativnog rješenja sa mjerodavnim odredbama Ustava i zakona, koji su na snazi.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 46/16 od 23. aprila 2018. godine.

299 Prema odredbi člana 60. stav 2. Statuta Savjet RTCG, pored ostalih normativnih akata donosi Pravilnik o rješavanju stambenih pitanja u RTCG. (<http://www.rtcg.me>).

300 „Službeni list Republike Crne Gore“, broj 21/95.

Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih Akcionarskog društva "MONTECARGO" Podgorica

Polazeći od svog autonomnog ovlaštenja da samostalno utvrdi mjerila i kriterijume za određivanje redosljeda zaposlenih u Društvu u rješavanju stambenih potreba i da u okviru navedenih ovlaštenja utvrdi maksimalne iznose kredita za rješavanje stambenih potreba zaposlenih, kao i da utvrdi obavezan sadržaj odluke o rang listi prvenstva, Odbor direktora Društva osporenim odredbama Pravilnika nije prekoračio svoja ovlaštenja, kako u pogledu formalne tako i u pogledu materijalne zakonitosti, niti je povrijedio ustavni princip o jednakosti pred zakonom (član 17 stav 2 Ustava).

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

RJEŠENJE

NE PRIHVATA SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 24., člana 26. stav 2., člana 28. i člana 65. stav 3., u dijelu koji glasi: "pojedinačni iznos sredstava kredita koji se dodjeljuje kandidatima na rang listi", Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih Akcionarskog društva "MONTECARGO" Podgorica, broj 4122/5, koji je donio Odbor direktora Društva na sjednici od 29. jula 2015. godine.

Obrazloženje

1. Vladimir Božović, iz Podgorice, podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 24., člana 26. stav 2., člana 28. i člana 65. stav 3., u dijelu koji glasi: "pojedinačni iznos sredstava kredita koji se dodjeljuje kandidatima na rang listi", Pravilnika, označenog u izreci, navodeći da su takvim propisivanjem povrijeđena načela vladavine prava i jednakosti pred zakonom, iz člana 1. stav 2. i člana 17. stav 2. Ustava; da Pravilnikom nije preciziran postupak kojim se utvrđuje iznos kreditnih sredstava koja pripadaju kandidatima na osnovu mjesta utvrđenog na rang listi, što omogućava arbitrarnost u radu članova komisije koji utvrđuju pojedinačne iznose kredita. Kao potvrdu svojih navoda, uz inicijativu je priložio Oglas za raspodjelu sredstava za rješavanje stambenih potreba zaposlenih dodjelom kredita, broj 31, koji je, 11. januara 2016. godine objavila Komisija za rješavanje stambenih potreba zaposlenih i Odluku o utvrđivanju konačne Rang liste reda prvenstva zaposlenih, broj 2840/2, koju je, 13. maja 2016. godine, donio Odbor direktora Društva.

2. U odgovoru donosioca akta navedeno je: da su sve osporene odredbe Pravilnika u skladu s Ustavom i zakonom; da su Pravilnikom utvrđeni oblici rješavanja stambenih potreba, način obezbjeđivanja sredstava, kriterijumi, organi i postupak rješavanja stambenih potreba zaposlenih, koji su jednaki za sve zaposlene.

3. Osporenim odredbama Pravilnika propisano je:

»Član 24.

Kredit za kupovinu ili izgradnju stana u etažnoj svojini, odnosno porodične stambene zgrade, može se dodijeliti do 70% vrijednosti stana koji zaposlenom pripada po članu 4. ovog Pravilnika.

Vrijednost stana iz stava 1. ovog člana se utvrđuje po prosječnoj tržišnoj vrijednosti stana u opštini u kojoj zaposleni rješava stambenu potrebu prema podacima nadležnog organa za statistiku za prethodnu godinu.

Član 26. stav 2.

Visina kredita iz stava 1. ovog člana ne može biti veća od 50% vrijednosti iz predmjera i predračuna radova.

Član 28.

Kredit za pretvaranje zajedničke svojine ili susvojine u etažnu svojinu, odobrava se zaposlenom nakon pribavljene saglasnosti od strane nadležnog organa jedinice lokalne samouprave o vrsti i obimu potrebnih radova, a najviše do 60% vrijednosti odgovarajućeg stana u skladu sa članom 4. ovog Pravilnika.

Član 65. stav 3.

Odluka o rang listi reda prvenstva sadrži: naziv organa i pravni osnov za utvrđivanje rang liste, redni broj, ime i prezime podnosioca zahtjeva, broj bodova utvrđen po svakom kriterijumu iz ovog Pravilnika, ukupan utvrđeni broj bodova, veličinu stana, pojedinačni iznos sredstava kredita koji se dodjeljuje kandidatima na rang listi, odnosno strukturu i veličinu stana koji se daje na korišćenje, površinu i lokaciju placa za individualnu stambenu izgradnju, rok na koji se stan daje na korišćenje, datum sačinjavanja rang liste, datum kada je rang lista objavljena isticanjem na oglasnim tablama Društva i pouku o zaštiti prava.«

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 24., člana 26. stav 2., člana 28. i člana 65. stav 3., u dijelu koji glasi: "pojedinačni iznos sredstava kredita koji se dodjeljuje kandidatima na rang listi" Pravilnika, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

"Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom."

Zakona o privrednim društvima ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 79/08. i "Službeni list Crne Gore", br. 17/07., 80/08. i 36/11.):

"Član 17. stav 1.

(1) Akcionarsko društvo je društvo fizičkih ili pravnih lica koje se osniva u cilju obavljanja privredne djelatnosti, a čiji je kapital podijeljen na akcije.

Član 19. stav 1. i stav 2. tačka 10.

(1) Statutom akcionarskog društva uređuje se upravljanje društvom.

(2) Statut društva sadrži:

10) pravila za rad članova odbora direktora, postupak izbora i opoziva članova upravnih i izvršnih organa, njihova prava, obaveze i ovlašćenja, ukoliko ona nijesu utvrđena posebnim propisima.

Član 34. stav 3.

(3) Odbor direktora je organ upravljanja i rukovođenja društva čije odluke izvršavaju sekretar društva i izvršni direktor.

Član 43. stav 1.

(1) Ovlašćenja odbora direktora utvrđuju se statutom društva."

Zakona o radu ("Službeni list Crne Gore", br. 49/08., 59/11., 66/12. i 31/14.):

"Član 119. stav 1.

O pravima i obavezama zaposlenih iz rada i po osnovu rada odlučuje poslodavac, u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu."

6. Princip vladavine prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka Crne Gore, ostvaruje se primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava). Ovo načelo podrazumijeva da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i da drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja i podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno. Pri uređivanju pravnih odnosa, donosilac akta je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to je načelo jednakosti, iz odredbe člana 17. stav 2. Ustava.

6.1. S obzirom na to da su prava zaposlenih iz radnog odnosa, u koje spada i pravo na rješavanje stambenih potreba u privrednom društvu i, s tim u vezi, ovlaštenja organa upravljanja i rukovođenja tog društva za njihovo uređivanje, propisana sa dva zakona, Ustavni sud je, prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka (člana 145. Ustava), koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori. Zakonom o privrednim društvima uređeni su oblici obavljanja privrednih djelatnosti. Saglasno odredbi člana 17. stav 1. Zakona, akcionarsko društvo je društvo fizičkih ili pravnih lica koje se osniva u cilju obavljanja privredne djelatnosti a čiji je kapital podijeljen na akcije. Upravljanje akcionarskim društvom uređuje se statutom Društva, koji sadrži pravila za rad članova odbora direktora, postupak izbora i opoziva članova upravnih i izvršnih organa, njihova prava, obaveze i ovlaštenja, ukoliko ona nijesu utvrđena posebnim propisima (član 19. stav 1. i stav 2. tačka 10. Zakona). Organ upravljanja i rukovođenja društva je odbor direktora (član 34. stav 3. Zakona) a njegova ovlaštenja utvrđuju se statutom Društva (član 43. stav 1. Zakona). Odredbom člana 119. stav 1., Zakona o radu propisano je da o pravima i obavezama zaposlenih iz rada i po osnovu rada odlučuje poslodavac, u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu.

6.2. Saglasno tim ovlaštenjima, Odbor direktora Društva donio je Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih Akcionarskog društva "MONTECARGO" Podgorica, broj 4122/5, na sjednici održanoj 29. jula 2015. godine, s pozivom na ovlaštenje sadržano u odredbama člana 37. stav 2. alineja 5. i čl. 70. i 71. Statuta društva. Pravilnikom su uređeni oblici rješavanja stambenih potreba zaposlenih (dodjela stana u zakup, kupovina pod povoljnijim uslovima, dodjela placa, zamjena stana, dodjela stambenog kredita, pretvaranje zajedničke svojine ili susvojine u etažnu svojinu, udruživanje sredstava Društva sa drugim pravnim ili fizičkim licima i učešćem u programima rješavanja stambenih pitanja van Društva), utvrđen je način obezbjeđenja sredstava, kriterijumi, organi i postupak rješavanja i druga pitanja od značaja za rješavanje stambenih potreba zaposlenih.

6.2.1. Kako zakonom nijesu uređeni način, uslovi i postupak za dodjelu stambenih kredita članovima privrednih društava, donosilac opšteg akta je, po ocjeni Ustavnog suda, bio ovlašten da u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima objektivizira kriterijume, utvrdi postupak i nadležne organe za rješavanje stambenih potreba zaposlenih, uz obavezu da pri uređivanju tih odnosa poštuje Ustavom utvrđene principe. Zaposlenom se, saglasno osporenim odredbama člana 24. Pravilnika, može dodijeliti kredit za kupovinu ili izgradnju stana u etažnoj svojini ili izgradnju porodične stambene zgrade do 70% vrijednosti stana koji zaposlenom pripada po kriterijumima iz člana 4. Pravilnika, s tim što se vrijednost stana utvrđuje na osnovu prosječne tržišne vrijednosti stana u opštini u kojoj zaposleni rješava stambenu potrebu, prema podacima nadležnog organa za statistiku za prethodnu godinu. Visina kredita za poboljšavanje uslova stanovanja, prema osporenoj odredbi člana 26. stav 2. Pravilnika, ne može biti veća od 50% vrijednosti iz predmjera i predračuna potrebnih radova. Osporenim odredbom člana 28. Pravilnika propisano je da se kredit za pretvaranje zajedničke svojine ili susvojine u etažnu svojinu odobrava zaposlenom nakon pribavljene saglasnosti od strane nadležnog organa jedinice lokalne samouprave o vrsti i obimu potrebnih radova, a najviše do 60% vrijednosti odgovarajućeg stana u skladu sa članom 4. ovog Pravilnika. Odluka o rang listi, saglasno osporenoj odredbi člana 65. stav 3. Pravilnika, sadrži: naziv organa i pravni osnov za utvrđivanje rang liste, redni broj, ime i prezime podnosioca zahtjeva, broj bodova utvrđen po svakom kriterijumu iz Pravilnika, ukupan broj utvrđenih bodova, veličinu stana, pojedinačni iznos sredstava kredita koji se dodjeljuje kandidatima na rang listi, odnosno strukturu i veličinu stana koji se daje na korišćenje, površinu i lokaciju placa za individualnu stambenu izgradnju, rok na koji se stan daje na korišćenje, datum sačinjavanja rang liste, datum kada je rang lista objavljena isticanjem na oglasnim tablama Društva i pouku o zaštiti prava.

6.3. Polazeći od autonomnog ovlaštenja donosioca opšteg akta da samostalno utvrdi mjerila i kriterijume za određivanje redosleda zaposlenih u Društvu u rješavanju stambenih potreba i da u okviru navedenih ovlaštenja utvrdi maksimalne iznose kredita za: kupovinu ili izgradnju stana u etažnoj svojini ili izgradnju porodične stambene zgrade, za poboljšavanje uslova stanovanja i za pretvaranje zajedničke svojine ili susvojine u etažnu svojinu, kao i da utvrdi obavezan sadržaj odluke o rang listi prvenstva, Ustavni sud je ocijenio da osporenim odredbama člana 24., člana 26. stav 2., člana 28. i člana 65. stav 3., u dijelu koji glasi: *"pojedinačni iznos sredstava kredita koji se dodjeljuje kandidatima na rang listi"*, Pravilnika Odbor direktora Društva nije prekoračio svoja ovlaštenja, kako u pogledu formalne, tako i u pogledu materijalne zakonitosti, niti je povrijedio ustavni princip o jednakosti pred zakonom, iz odredbe člana 17. stav 2. Ustava.

6.3.1. Iz načela jednakosti, iz odredbe člana 17. stav 2. Ustava, za donosioca akta, zavisno od predmeta uređenja, proizilaze različite obaveze koje idu od jednostavne zabrane proizvoljnog postupanja do strogog vezanja načelom srazmjernosti. U konkretnom slučaju Ustavni sud je ocijenio da se osporene odredbe člana 24., člana 26. stav 2., člana 28. i člana 65. stav 3., u dijelu koji glasi: *“pojedinačni iznos sredstava kredita koji se dodjeljuje kandidatima na rang listi”*, Pravilnika pod jednakim uslovima odnose na sve zaposlene u Društvu i ne dovode do nejednakosti učesnike u postupku raspodjele stanova i stambenih kredita po bilo kom ličnom svojstvu zaposlenih, jer se primjenjuju na svako lice (zaposlenog) koje dođe u pravnu situaciju da na njega budu primijenjene i za ta lica je predviđen jedinstven pravni režim. Pitanje jednakosti, s ustavnopravnog aspekta, po ocjeni Ustavnog suda, moglo bi biti relevantno samo u slučaju kada bi donosilac akta bez ustavnopravno prihvatljivih razloga propisao razlike u ostvarivanju prava na rješavanje stambenih pitanja zaposlenih što u konkretnom predmetu nije slučaj. Ustavni sud je, stoga, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 24., člana 26. stav 2., člana 28. i člana 65. stav 3., u dijelu koji glasi: *“pojedinačni iznos sredstava kredita koji se dodjeljuje kandidatima na rang listi”*, Pravilnika.

6.4. Ustavni sud, saglasno odredbi člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava nije nadležan da u ustavnosudskom postupku odlučuje o opravdanosti predviđenih rješenja i pravilnosti primjene osporenih odredaba Pravilnika, što se pored ostalog, zahtijevalo podnijetom inicijativom, jer su to pitanja cjelishodnosti i u nadležnosti donosioca akta.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 58/18 od 27. septembra 2019. godine.

**PROCESNE PRETPOSTAVKE I
VOĐENJE POSTUPKA OCJENE USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI**

POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI

U ovom poglavlju Biltena prikazani su samo oni predmeti u kojima su donijeta rješenja o pokretanju postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti tokom 2020. godine, a u kojima je postupak pred Ustavnim sudom okončan nakon isteka te godine, odnosno perioda na koji se Bilten odnosi.

Odluka o cijenama usluga deponovanja komunalnog otpada na deponiji „Livade“ u Podgorici

S obzirom na to da je rok za usklađivanje propisa kojim se uređuju pitanja upravljanja komunalnim otpadom sa Zakonom o komunalnim djelatnostima istekao, a da osporena Odluka nije usaglašena u roku određenom tim zakonom, Ustavni sud je ocijenio da se osnovano postavlja pitanje saglasnosti te odluke s Ustavom i zakonom.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

POKREĆE SE postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o cijenama usluga deponovanja komunalnog otpada na deponiji „Livade“ u Podgorici, broj 2/07 OD 158., od 7. maja 2007. godine, koju je donio Odbor direktora „Deponija“ d.o.o Podgorica.

Obrazloženje

1. Filip Kažić, advokat iz Podgorice, podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci, navodeći: da je njenim donošenjem Odbor direktora Deponija“ DOO Podgorica prekoračio svoja ovlašćenja i, na nejednak način, prema različitim kategorijama potrošača, uredio pitanja (materijalne obaveze građana) koja se, saglasno odredbi člana 91. stav 2. Ustava, mogu uređivati samo zakonom, čime je povrijedio ustavne principe o vladavini prava i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 2. stav 1. i člana 145. Ustava; da su odredbe osporene Odluke u suprotnosti s odredbama člana 53. stav 1. i člana 54. st. 2. i 4. Zakona o komunalnim djelatnostima i člana 35. stav 2. tačka 1. Zakona o zaštiti potrošača, kao i da na Odluku Skupština Glavnog grada-Podgorice, kao osnivač, nije dala saglasnost.

2. U odgovoru “Deponija” d.o.o. Podgorica navedeno je: da osporena Odluka nije u suprotnosti s Ustavom i zakonom; da je donijeta od strane ovlašćenog organa, u skladu sa zakonom i u materijalnom smislu normira pitanja koja proizilaze iz zakona, kao i da je Skupština Glavnog grada, Odlukom, broj 01-030/07-637, od 7. juna 2007. godine (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 20/27.), na tu odluku dala saglasnost, u skladu sa zakonom.

3. Osporenim Odlukom propisano je:

“I

Ovom Odlukom utvrđuju se cijene deponovanja komunalnog otpada na deponiji „Livade“ u Podgorici za građane i pravna lica na teritoriji glavnog grada Podgorice i za korisnike usluga koji neposredno odlažu komunalni otpad na ovoj deponiji.

II

Cijene usluga deponovanja komunalnog otpada za granane i pravna lica iznose:

1. GRAĐANI (domaćinstva u individualnim i zajedničkim stambenim zgradama) po m² stambenog prostora mjesečno 0,030€.

2. ZDRAVSTVO

a) bolnice i domovi zdravlja po m² prostora mjesečno 0,12€

b) ljekarske ordinacije, zubne, ambulate, poliklinike, apoteke, poljoprivredne i veterinarske apoteke i sl. po m²

prostora mjesečno 0,30€.

3. OBRAZOVANJE, KULTURA I SPORT

škole, fakulteti, vrtići, biblioteke, knjižare, informativni centri, pozorišta, bioskopi, klubovi penzionera, galerije, sportski objekti, fitnes centri i sl. po m2 prostora mjesečno 0,060€

4. KANCELARIJSKI PROSTORI

preduzeća svih djelatnosti, političke organizacije i zajednice, državni organi i organi uprave, sudovi i tužilaštva, MUP, strana predstavništva (ambasade, konzulati i dr.), komore i udruženja, štampari i elektronski mediji, nevladine organizacije, turističke agencije, rent a car agencije i sl. po m2 prostora mjesečno 0,10€.

5. OBJEKTI PTT I TELEKOMUNIKACIJA, OPERATERI FIKSNE I MOBILNE TELEFONIJE, ELEKTRODISTRIBUTIVNI SISTEMI, BANKE, OSIGURAVAJUĆA DRUŠTVA, ŠTEDIONICE, LUTRIJE, BROKERSKE KUĆE, BENZINSKE PUMPE

po m2 prostora mjesečno 0,15€.

6. SKLADIŠTA GRAĐEVINSKOG MATERIJALA, MAGACINI RAZNE ROBE, PLACEVI ZA PRODAJU AUTOMOBILA, AUTOOTPAD I sl. (otvoreni i zatvoren prostor)

za objekat zatvorenog tipa mjesečno po m2 prostora 0,15€,

za otvoreni prostor mjesečno po m2 prostora 0,075€.

7. TRGOVINA I UGOSTITELJSTVO

a) kafići, kafane, slastičare, buregdžinice, pekare, picerije, restorani, bife-barovi, grill, pivnice, diskonti pića, diskoteke, prodavnice, mesare, klanice, trgovački centri, samoposluge, minimarket, saloni prodavnice namještaja, prodajno-izložbeni saloni automobila, prodavnice auto djelova, prodavnice tekstilne robe, odjeće i obuće, terase, natkriveni prostori i sl.

po m2 prostora mjesečno, I reon, 0,33€,

po m2 prostora mjesečno, II reon, 0,21€.

b) hoteli, moteli i sl.

po m2 prostora mjesečno, I reon, 0,20€.

po m2 prostora mjesečno, II reon, 0,13€.

I reon obuhvata ulice:

13. jul, 19. decembar, 4. jul, 8. marta, 27. marta, IV Proleterska, V Proleterska, Atinska, Balšića, Bokeška, B. I jedinstva, Bracana Bracanovića, Buta Lekića, Buda Tomovića, Beogradska, Bul. I. Crnojevića, Bul. Džordža Vašingtona, Bul. Svetog Petra Cetinskog, Bul. St. Dragojevića, Bul. Save Kovačevića, Bul. Revolucije, Crnogorskih serdara, Džan, Gojka Radonjića, Hercegovačka, Hotska, I. Vujoševića, I. Milutinovića, Ilije Plamenca, Jovana Tomaševića, Jerevanska, Karanorjeva, Kralja Nikole, Kucka, Luke Boljevića, Ljubljanska, Ljubović, Moskovska, Marka Miljanova, Miljana Vukova, Mitra Bakića, Mila Radunovića, Mirka Vešovića, Muškića, Novaka Miloševa, Njegoševa, Oktobarske revolucije, Omladinskih brigada, Omera Abdovića, Orahovačka, Petra Prlje, R. Burića, R. Jovanovića, R. Stijovića, Slobode, Serd. Jola Piletića, Svetozara Markovića, Slobodana Škerovića, Sava Lubarde, Spasa Nikolića, Šarkića, Špira Mugoše, Trg Republike, Trg B. Vučinić, Trg Voj. B. B. Osmanagića, Trg Golootočkih žrtava, Ulcinjska, Vuka Karadžića, Vučedolska, Vaka Đurovića, V. Raičkovića, V. Mitrović, Vlada Martinovića.

II reon obuhvata prostor na čitavoj teritoriji Glavnog grada van prvog reona.

8. ZANATSTVO

pržionice kafe, cvjećare, obučari, auto-servisi, perionice vozila, vulkanizeri, tapetari, stakloresci, stolari, bravarske i limarske radnje, hemijske čistionice, električni i TV servisi, časovničari, videotele, frizerski i kozmetički saloni, filigrani, zlatari i sl. po m2 prostora mjesečno 0,30€.

9. KIOSCI I DRUGI PRIVREMENI OBJEKTI

a) za prodaju mješovite robe, duvana, štampe, lutrije, suvenira, kaseta, obuće, bižuterije, tekstila, igačaki i sl. po objektu mjesečno 18,90€.

b) za prodaju voća i povrća, prehrambene robe, roštilja, bureka, sjemenki, sokova, slatkiša, cvijeća i sl. po objektu mjesečno 23,20€.

10. TEZGE I DRUGI PRIVREMENI OBJEKTI

tezge i mali proizvodni objekti za prodaju: knjiga, tekstila, proizvoda domaće radinosti, klasova, sjemenki, kokica, sladoleda, napitaka, palačinki, voća, povrća i sl. po objektu mjesečno 20,00€.

11. OBJEKTI IGARA NA SREĆU

kladionice, tombole i sl. po m2 prostora mjesečno 0,40€.

12. PARKING PROSTORI I PARKING GARAŽE

a) po m2 zatvorenog prostora mjesečno 0,10€.

b) po m2 zatvorenog prostora mjesečno 0,30€.

13. TELEFONSKE GOVORNICE

po objektu mjesečno 8,00€.

14. PRIVREMENO KORIŠĆENJE OTVORENIH PROSTORA

a) zauzimanje prostora za razne manifestacije, priredbe, koncerte i sl. po manifestaciji 250€.

c) zauzimanje prostora za cirkuse, luna parkove, video igre, autiče i sl. po m2 prostora dnevno 0,060€.

III

Cijena usluga deponovanja komunalnog otpada za korisnike koji neposredno odlažu otpad na deponiji „Livade“ iznosi 26,00€ po jednoj toni deponovanog otpada.

IV

Ova odluka stupa na snagu davanjem saglasnosti od strane Skupštine Glavnog Grada.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene Odluke, ocijenio da ima osnova za pokretanje postupka za ocjenu njene ustavnosti i zakonitosti.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

"DIO PRVI OSNOVNE ODREDBE

Država

Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Podjela vlasti

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

DIO PETI USTAVNOST I ZAKONITOST

Saglasnost pravnih propisa

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

DIO ŠESTI USTAVNI SUD CRNE GORE

Nadležnost

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2.) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.«

Amandmana I do XVI na Ustav Crne Gore:

"AMANDMAN IV stav 1.

Većinom glasova svih poslanika Skupština donosi zakone kojima se uređuju: način ostvarivanja sloboda i prava građana, crnogorsko državljanstvo, referendum, materijalne obaveze građana, državni simboli i upotreba i korišćenje državnih simbola, odbrana i bezbjednost, vojska, osnivanje, spajanje i ukidanje opština; proglašava ratno i vanredno stanje; donosi prostorni plan; donosi poslovnik Skupštine; odlučuje o raspisivanju državnog referenduma; odlučuje o skraćanju mandata; odlučuje o razrješenju predsjednika Crne Gore; bira i razrješava predsjednika i članove Vlade i odlučuje o povjerenju Vladi; imenuje i razrješava zaštitnika ljudskih prava i sloboda."

Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni list Crne Gore", br. 55/16. i 66/19.):

"OSNOVNE ODREDBE

Javni interes

Član 2.

Komunalne djelatnosti, u smislu ovog zakona, su pružanje komunalnih usluga koje su nezamjenljiv uslov života i rada građana, privrednih i drugih subjekata na teritoriji jedinice lokalne samouprave i održavanje komunalne infrastrukture, opreme i sredstava za obavljanje tih djelatnosti.

Vrste komunalnih djelatnosti

Član 3. stav 1. tačka 4. i st. 6. i 7.

(1) Komunalne djelatnosti iz člana 2. ovog zakona, su:

4) upravljanje komunalnim otpadom.

(6) Komunalne djelatnosti iz st. 1. i 5. ovog člana su od javnog interesa.

(7) Komunalne djelatnosti iz stava 1. tač. 1., 2., 4. i 7. i stava 4. ovog člana su djelatnosti od opšteg ekonomskog interesa.

Upravljanje komunalnim otpadom

Član 5.

Upravljanje komunalnim otpadom je sakupljanje, transport, priprema za ponovnu upotrebu, prerada i odlaganje ili drugi postupci zbrinjavanja komunalnog otpada, odnosno otpada nastalog u domaćinstvima i drugog otpada koji je po svojim svojstvima sličan otpadu nastalom u domaćinstvima i tretman procjednih voda sa deponija komunalnog otpada, kao i upravljanje i održavanje infrastrukturnih objekata, opreme i sredstava i održavanje deponija nakon zatvaranja.

Značenje izraza

Član 13. tač. 7., 10. i 16.

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

7) komunalna usluga je isporuka vode za piće, prihvatanje komunalnih otpadnih voda u mrežu javne kanalizacije, crpljenje septičkih jama, prevoz, priprema za preradu, prerada i odlaganje ili drugi postupci zbrinjavanja komunalnog otpada, uređenje i održavanje javnih površina, osvjetljavanje javnih površina i opštinskih puteva, javni prevoz putnika, održavanje opštinskih puteva i biciklističkih staza, održavanje mostova i korita vodotoka od lokalnog značaja, održavanje javnih grobalja, kapela i krematorijuma i sahranjivanje umrlih, održavanje pijaca, održavanje javnih prostora za parkiranje, održavanje javnih toaleta, zbrinjavanje napuštenih ili izgubljenih životinja (kućnih ljubimaca) i održavanje skloništa za njihovo zbrinjavanje i druga usluga koju odredi jedinica lokalne samouprave;

10) obavljanje komunalne djelatnosti je pružanje komunalne usluge, održavanje funkcionalne spremnosti komunalne infrastrukture, objekata, instalacija, opreme, sredstava i uređaja, na način kojim se obezbjeđuje kontinuitet i održivost pružanja komunalne usluge, zaštita životne sredine i zdravlja ljudi i efikasno korišćenje energije;

16) vršilac komunalne djelatnosti je privredno društvo ili preduzetnik koji pruža komunalne usluge.

II. OBAVLJANJE KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Uređivanje i obezbjeđivanje obavljanja komunalnih djelatnosti

Član 14.

(1) Obavljanje komunalnih djelatnosti na svojoj teritoriji obezbjeđuje i bliže uređuje jedinica lokalne samouprave, a u slučajevima predviđenim ovim zakonom i Vlada Crne Gore u skladu sa zakonom.

(2) Jedinica lokalne samouprave i Vlada u skladu sa zakonom obezbjeđuju:

- materijalne i tehničke uslove za obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti;
- finansijske uslove i uslove iz alineje 1 ovog stava za obavljanje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje;
- izgradnju i investiciono održavanje komunalne infrastrukture.

Način i uslovi organizovanja i obavljanja komunalnih djelatnosti

Član 15.

(1) Jedinica lokalne samouprave propisuje način i uslove organizovanja i obavljanja komunalnih djelatnosti iz člana 3. stav 1. tač. 1., 2., 3., 4., 7., 8., 10., 11., 12. i 14. ovog zakona i uslove za pružanje komunalnih usluga, odnosno isporuku komunalnog proizvoda, u skladu sa propisom i tehničkim uslovima iz čl. 43. i 44. ovog zakona, a naročito:

- uslove za obavljanje djelatnosti kojima se obezbjeđuje određeni obim, vrsta i kvalitet usluga, ako ti uslovi nijesu određeni posebnim propisom;

- način obezbjeđivanja kontinuiteta u vršenju komunalnih djelatnosti;

- red prvenstva i način pružanja komunalnih usluga kada, usljed više sile, dođe do smanjenog obima u vršenju komunalnih djelatnosti;

- prava i obaveze vršioca komunalne djelatnosti i korisnika.

(2) Pravna i fizička lica dužna su da postupaju u skladu sa propisima iz stava 1. ovog člana.

(3) Jedinice lokalne samouprave dužne su da način i uslove organizovanja i obavljanja komunalnih djelatnosti iz člana 3. stav 1. tač. 1., 2., 3. i 4. ovog zakona usklade sa planovima upravljanja vodama utvrđenim zakonom kojim su uređene vode i planovima upravljanja otpadom utvrđenim zakonom kojim je uređeno upravljanje otpadom.

Kvalitet komunalnih usluga

Član 43.

Minimum kvaliteta i obima poslova za obavljanje komunalne djelatnosti određuju se propisom Ministarstva, a za regulisane komunalne djelatnosti propisom Agencije.

Tehnički uslovi za komunalnu infrastrukturu, opremu i sredstva

Član 44.

(1) Tehnički uslovi za komunalnu infrastrukturu, opremu i sredstva koji se koriste za obavljanje komunalnih djelatnosti obuhvataju:

- tehnička svojstva materijala, odnosno građevinskih proizvoda od kojih su izgrađeni objekti komunalne infrastrukture, kao i tehnička svojstva ugrađenih uređaja i instalacija, u skladu sa zakonom kojim se uređuju ocjena i provjera postojanosti svojstava i dokazivanje upotrebljivosti građevinskog proizvoda;

- način izgradnje, korišćenja i održavanja komunalne infrastrukture;

- minimalne uslove koje treba da ispunjava oprema i sredstva koji se koriste za obavljanje komunalne djelatnosti;

- druge minimalne uslove za obavljanje komunalne djelatnosti.

(2) Tehničke uslove iz stava 1. ovog člana utvrđuje Ministarstvo.

IV. FINANSIRANJE KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Elementi za formiranje cijena

Član 53. st. 1. i 4.

(1) Cijene komunalnih usluga utvrđuju se na osnovu sljedećih elemenata:

1) troškova angažovanja potrebne radne snage;

2) utrošene energije (energenata);

3) troškova tekućeg održavanja;

4) troškova investicionog održavanja komunalne infrastrukture i pripadajuće opreme;

5) troškova otplate kredita za izgradnju komunalne infrastrukture i nabavku pripadajuće opreme;

6) nabavke potrošnog materijala;

7) drugih opravdanih troškova nastalih u pružanju usluge.

(4) Bliže elemente i metodologiju za određivanje cijene komunalne usluge iz stava 1. ovog člana, osim za regulisane komunalne djelatnosti, utvrđuje Vlada.

Utvrđivanje cijena komunalne usluge, odnosno komunalnog proizvoda.

Član 54. st. 1., 4., 5., 6., 7. i 8.

(1) Cijenu komunalne usluge utvrđuje vršilac komunalne djelatnosti po prethodno pribavljenoj saglasnosti skupštine jedinice lokalne samouprave.

(4) Vršilac komunalne djelatnosti dužan je da na računu za izvršenu komunalnu uslugu, odnosno isporučeni komunalni proizvod, posebno iskaže troškove po elementima člana 53. stav 1. ovog zakona.

(5) Podatke za izračunavanje elemenata iz člana 53. stav 1. tač. 4. i 5. ovog zakona obezbjeđuje jedinica lokalne samouprave.

(6) Cijene komunalnih usluga, odnosno komunalnog proizvoda po jedinici mjere iste su za sve korisnike.

(7) Izuzetno od stava 6. ovog člana, ako se kao jedinica mjere za uslugu iz člana 5. ovog Zakona uzima površina objekta, cijena za pruženu uslugu koriguje se faktorom koji zavisi od uobičajene vrste i količine otpada karakteristične za određenu kategoriju korisnika.

(8) Korekcionni faktor iz stava 7. ovog člana definiše se propisom iz člana 53. stav ovog Zakona.

VII. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Rokovi za donošenje podzakonskih akata i propisa jedinice lokalne samouprave

Član 78. st. 1. i 2.

(1) Podzakonski akti iz člana 23. stav 3., člana 26. stav 5., člana 43., člana 44. stav 2., člana 45. stav 6. i člana 53. stav 4. ovog zakona donijeće se u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

(2) Podzakonski akti iz člana 15. stav 1., člana 19. stav 1., člana 33. st. 1. i 2. ovog zakona donijeće se u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu propisa iz stava 1. ovog člana.

Prestanak važenja propisa

Član 82. stav 1.

Danom početka primjene ovog zakona prestaje da važi Zakon o komunalnim djelatnostima («Službeni list Republike Crne Gore», broj 12/95.).

Stupanje na snagu

Član 83.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u «Službenom listu Crne Gore», a primjenjivaće se nakon 18 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona“.

Zakona o zaštiti potrošača («Službeni list Crne Gore», br. 2/14., 6/14., 43/15., 70/17. i 67/19.):

„Glava II

USLUGE OD JAVNOG INTERESA

Prava potrošača na usluge od javnog interesa

Član 35. stav 2. tačka 1.

(2) Potrošač ima pravo na:

1) pristup i korišćenje usluge od javnog interesa pod jednakim uslovima, ako je to tehnički moguće i bez diskriminacije.“

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

6.1. U postupku ispitivanja procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje, Ustavni sud je, uvidom u dostavljenu dokumentaciju i „Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi“ i provjerom ustavnosudske prakse, utvrdio sljedeće činjenice:

- da je Odbor direktora DOO “Deponija” osporenu Odluku donio na sjednici održanoj 7. maja 2007. godine, s pozivom na pravni osnov koji je sadržan u odredbama člana 31. Statuta Društva;

- da je Skupština Glavnog grada-Podgorice donijela Odluku o davanju saglasnosti na na osporenu Odluku;

- da je osporena Odluka objavljena na internet stranici “Deponija” d.o.o. Podgorica³⁰¹;

- da je Skupština Crne Gore, na sjednici od 30. jula 2016. godine, donijela Zakon o komunalnim djelatnostima³⁰², koji je stupio na snagu 25. avgusta 2016. godine, a primjenjuje se od 17. februara 2018. godine, od kojeg datuma je, saglasno odredbi član 81. stav 1. tog zakona, prestao da važi Zakon o komunalnim djelatnostima³⁰³;

- da je odredbom člana 12. stav 1. tačka 5. Zakona o komunalnim djelatnostima, koji je prestao da važi, bilo propisano da nadležni organ jedinice lokalne samouprave propisuje način i uslove organizovanja

301 <http://deponija.me/wp-content/uploads/2019/12/Cijene-usluga-deponovanja-komunalnog-otpada-Livade-u-podgorici.pdf>

302 „Službeni list Crne Gore“, broj 55/16.

303 „Službeni list Crne Gore“, broj 12/95.

poslova u vršenju komunalnih djelatnosti i uslove za korišćenje komunalnih usluga, odnosno komunalnih proizvoda, kao i elemente za formiranje i način naplate naknade za korišćenje komunalnih usluga;

- da je skupština Glavnog grada-Podgorice donijela Odluku o održavanju čistoće na teritoriji Glavnog grada Podgorice³⁰⁴ kojom su propisani način i uslovi održavanja čistoće na teritoriji Glavnog grada Podgorice i

- da osporeni akt, iako u formalnopravnom smislu ne sadrži elemente opšteg akta (odredbe o objavljivanju) i nije donijet po nomotehničkim pravilima za izradu akata, po pravnom osnovu, organu koji ga je donio i načinu donošenja ima elemente opšteg pravnog akta i u materijalnopravnom smislu sadrži norme opšteg pravnog karaktera, kojima su utvrđene materijalne obaveze za korisnike usluga deponovanja komunalnog otpada na deponiji „Livade“ u Podgorici.

6.1.1. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog lica, da li je imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

6.1.2. Iz sadržine novog Zakona o komunalnim djelatnostima proizilazi da je zakonodavac na drugačiji način uredio pitanje obavljanja komunalnih djelatnosti i postupak donošenja akata kojima se uređuju pitanja pružanja komunalnih usluga, odnosno određuje cijena tih usluga, pa i usluge upravljanja komunalnim otpadom. Naime, iz odredaba člana 15. stav 1. i člana 53. stav 4. Zakona proizilazi da se akt jedinice lokalne samouprave kojim se uređuju pitanja načina i uslova upravljanja komunalnim otpadom donosi u skladu sa tehničkim uslovima za komunalnu infrastrukturu, opremu i sredstva (čl. 43. i 44. Zakona), koje određuje, odnosno utvrđuje organ državne uprave nadležan za komunalne djelatnosti (Ministarstvo) i da Vlada, svojim aktom, utvrđuje bliže elemente i metodologiju za određivanje cijene komunalne usluge upravljanja komunalnim otpadom. Pored toga, iz sadržine odredbe člana 53. stav 1. novog Zakona o komunalnim djelatnostima proizilazi da su elementi za formiranje cijena komunalnih usluga (troškovi angažovanja radne snage, utrošene energije i dr.) već utvrđeni zakonom, za razliku od normativnog rješenja iz odredbe člana 12. stav 1. tačka 5. Zakona o komunalnim djelatnostima koji je prestao da važi, prema kojem je, za donošenje akta kojim se utvrđuju navedeni elementi bio nadležan organ jedinice lokalne samouprave.

6.1.3. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je osporena Odluka o cijenama usluga deponovanja komunalnog otpada na deponiji „Livade“ u Podgorici donijeta u vrijeme važenja Zakona o komunalnim djelatnostima koji je prestao da važi ida nije usaglašena s odredbama člana 53. stav 1. i člana 54. st. 4., 6. i 7. novog Zakona o komunalnim djelatnostima, kojima su uređena pitanja načina utvrđivanja cijene komunalnih usluga. Polazeći od toga da je, saglasno odredbi člana 78. stav 2. Zakona o komunalnim djelatnostima, rok za usklađivanje propisa kojim se uređuju pitanja upravljanja komunalnim otpadom sa tim zakonom istekao 25. februara 2018. godine, a osporena Odluka, nije usaglašena u roku određenom tim zakonom, Ustavni sud je ocijenio da s formalnopravnog stanovišta nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

6.2. Iako je navedena povreda ustavnog principa legaliteta, zbog formalopravne neustavnosti i nezakonitosti osporene Odluke, odnosno njene neusklađenosti sa važećim Zakonom, dovoljan razlog za utvrđivanje njene neustavnosti i nezakonitosti, Ustavni sud je utvrdio da taj akt ni sa materijalnopravnog stanovišta nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

6.2.1. Naime, iz citiranih odredaba člana 53. i člana 54. st. 6., 7. i 8. Zakona o komunalnim djelatnostima, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da cijena komunalnih usluga, odnosno komunalnih proizvoda po jedinici mjere ne smije da bude različita za pojedine korisnike, osim izuzetno, u slučaju kada se za pruženu uslugu upravljanja komunalnim otpadom uzima površina objekta, odnosno cijena koriguje sa faktorom koji propisuje Vlada, koji zavisi od uobičajene vrste i količine otpada karakteristične za određenu kategoriju korisnika. Nasuprot tome, donosilac akta je osporenim Odlukom utvrdio cijene deponovanja komunalnog otpada na deponiji „Livade“ u Podgorici po kategorijama za korisnike koji su podijeljeni u 14. grupa: *“1. kategorija potrošača - građani (domaćinstva u individualnim i zajedničkim stambenim zgradama); kategorije*

³⁰⁴ „Službeni list Crne Gore – opštinski propisi“, broj 9/20.

potrošača za oblast zdravstva (bolnice i domovi zdravlja, ljekarske ordinacije, zubne, ambulante, poliklinike, apoteke, poljoprivredne i veterinarske apoteke) (...) 14. kategorija potrošača koji privremeno koriste otvorene prostore (zauzimanje prostora za razne manifestacije, priredbe, koncerte, za cirkuse, luna parkove, video igre, autiče i sl.), kojima se cijena pruženih usluga utvrđuje tj. obračunava mjesečno €/m² prostora, zavisno od kategorije u kojoj su razvrstani, bez utvrđivanja korekcionog faktora na osnovu kojeg se propisuje njihov različiti tretman. Na taj način donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio zakonom utvrđena ovlašćenja i povrijedio načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (koje nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim aktom), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta).

6.2.2. S obzirom na to da se materijalne obaveze građana, saglasno Amandmanu IV stav 1. na Ustav, mogu uvoditi samo zakonom, odnosno, da visina naknade i način obračuna moraju biti utvrđeni po mjerilima propisanim zakonom i donijeti od organa, koji u okviru svoje nadležnosti na osnovu zakona, obavljaju određene javnopravne poslove u vezi utvrđivanja, obračuna i naplate odgovarajuće naknade, u konkretnom slučaju cijene usluga za korisnike koji neposredno odlažu komunalni otpad na deponiji "Livade", Ustavni sud je, ocijenio da se osnovano postavlja pitanje saglasnosti osporene Odluke s Ustavom i zakonom.

7. Na osnovu iznijetih razloga riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br 39/19 od 30. juna 2020. godine.

Odluka o cijenama usluga odvoza komunalnog otpada na teritoriji Opštine Ulcinj

Upravni odbor Javnog preduzeća je osporenom Odlukom utvrdio različite cijene usluga za održavanja gradske čistoće za kategoriju domaćinstva i privrede, kojima se cijena pruženih usluga utvrđuje tj. obračunava zavisno od kategorije u kojoj su razvrstani, iako Zakonom o komunalnim djelatnostima, a ni drugim zakonima, nije ovlašten za uređivanje kategorija potrošača, niti njihov različit tretman. Stoga je Ustavni sud ocijenio da se osnovano postavlja pitanje saglasnosti osporene Odluke sa Ustavom i zakonom.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

I POKREĆE SE postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o cijenama usluga odvoza komunalnog otpada na teritoriji Opštine Ulcinj broj 344, od 24. februara 2017. godine, koju je donio Upravni odbor JP „Komunalne djelatnosti“ Ulcinj, na sjednici održanoj 23. februara 2017. godine.

II ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o davanju saglasnosti na Odluku o cijenama usluga odvoza komunalnog otpada na teritoriji Opštine Ulcinj („Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi“, broj 23/17.), koju je donijela Skupština opštine Ulcinj.

Obrazloženje

11. Miloš Četković, iz Ulcinja, podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odluka označenih u izreci.

U inicijativi je, pored ostalog, navedeno:

“(…). Podnosilac inicijative smatra ustavnopravno neutemeljenim i neprihvatljivim rješenja sadržana u osporenim članovima 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8. i 9. Odluke, imajući u vidu član 145. Ustava Crne Gore i to da visina određene naknade i način obračuna nisu utvrđeni po mjerilima propisanim zakonom, a osporene odredbe Odluke br. 344 o cijenama usluga odvoza komunalnog otpada na teritoriji opštine Ulcinj koje se odnose na visinu određene naknade i način obračuna moraju biti utvrđeni po mjerilima propisanim zakonom i donijeti od organa koji u okviru svojih nadležnosti, na osnovu zakona, obavlja određene javnopravne poslove. Nasuprot tome, osporenim Odlukom utvrđene su cijene usluga odvoženja otpada i ambalaže za preduzeća iz oblasti ugostiteljstva za objekte u kompleksu na osnovu ugovora sa JP «Komunalne djelatnosti» Ulcinj, a za isturene objekte (restorani, agencije, skladišta, magacini, radionice i slično) po m2 shodno tarifnim stavovima odluke gdje su svrstani (član 1. stav 1. Odluke).

S obzirom na to da se materijalne obaveze građana, saglasno Amandmanu IV, stav 1 na Ustav Crne Gore, mogu uvoditi samo zakonom, odnosno da visina određene naknade i način obračuna moraju biti utvrđeni po mjerilima propisanim zakonom i donijeti od organa koji u okviru svojih nadležnosti, na osnovu zakona, obavljaju određene javnopravne poslove u vezi utvrđivanja obračuna i naplate odgovarajuće naknade, podnosilac inicijative smatra da osporena Odluka nije saglasna sa Ustavom i Zakonom o komunalnim djelatnostima.

Podnosilac inicijative naglašava da je osporenu Odluku donio Upravni odbor JP »Komunalne djelatnosti« Ulcinj, na osnovu člana 12. tačka 5. Zakona o komunalnim djelatnostima (»Službeni list Republike Crne Gore« br. 12/95.), da je Javno preduzeće »Komunalne djelatnosti« Ulcinj, Odlukom Skupštine opštine Ulcinj o osnivanju Društva sa ograničenom odgovornošću »Komunalne djelatnosti« Ulcinj (»Službeni list Crne Gore-opštinski propisi« br. 18/17 od 26.04.2017. godine) transformisano u Društvo sa ograničenom odgovornošću, kao i da je Odlukom o komunalnom redu (»Službeni list Crne Gore-opštinski propisi« br. 5/08., 3/12., 36/12., 20/13. i 28/15.) Skupština opštine Ulcinj, pored ostalog propisala da su korisnici odvoza komunalnog otpada etažni vlasnici sa članovima porodičnog domaćinstva i njihovi zakupci, vlasnici porodičnih stambenih zgrada i njihovi zakupci, vlasnici porodičnih stambenih zgrada i njihovi zakupci, odnosno nosici prava raspolaganja, vlasnici, korisnici i zakupci poslovnih zgrada i prostorija, a da je Upravni odbor Javnog preduzeća »Komunalne djelatnosti« Ulcinj, bez odgovarajućeg utemeljenja u pravnim propisima, proširila i na korisnike privremenih objekata.“

2. U odgovoru „Komunalne djelatnosti“ d.o.o Ulcinj, na navode sadržane u inicijativi, pored ostalog, navedeno je:

“Po nalaženju podnosioca ovog odgovora, Odluka o cijenama usluga odvoza komunalnog otpada na teritoriji Opštine Ulcinj je saglasna sa Ustavom. Ovo iz razloga što je odluka donijeta saglasno zakonu koji je bio u primjeni u momentu donošenja odluke /23.02.2017. godine) i to:

Cjenovnik usluga odvoza komunalnog otpada donijet je u skladu sa Zakonom o komunalnim djelatnostima („Službeni list Crne Gore br. 55/16., 74/16. i 2/18.) koji decidno upućuje odredbom člana 78. stav 4 na shodnu primjenu Zakona iz 1995. godine. Navedeni stav glasi “Do donošenja propisa iz st. 1., 2. i 3. ovog člana, primjenjivaće se propisi doneseni na osnovu Zakona o komunalnim djelatnostima (“Službeni list Republike Crne Gore” broj 12/95.). Napominjemo da u vrijeme donošenja osporene odluke, nijesu bili usvojeni podzakonski akti predviđeni u navedenom članu stva 1., 2. i 3., tako da su primijenjene odredbe podzakonskih propisa donešenih saglasno odredbi Zakona iz 1995. godine, a sve saglasno ustavnom principu da se odluke o visini donosi saglasno Zakonu koji je saglasan Ustavu.

Napominjemo da je primjena Zakona o komunalnim djelatnostima donešenim sredinom 2016. godine, zbog potrebe da se svi subjekti na koje se odnose pripreme za njegovu implementaciju, odložena za 18 mjeseci ili tačnije do 25. februara 2018. godine. U tom smislu nemoguće je prihvatiti stavove iz inicijative da se zakon iz 2016. godine mogao primjenjivati na odluke organa upravljanja i opštine, u februaru 2017. godine, obzirom da isti nije bio u primjeni, te se u donošenju odluka organi upravljanja tada Javnim preduzećem nisu ni mogli niti su narušili zakonitost u donošenju odluka koje su im određene Statutom Javnog Preduzeća.”

3. Osporenom Odlukom iz tačke I ovog rješenja propisano je:

„Član 1.

Preduzeća iz oblasti ugostiteljstva za objekte u kompleksu plaćaju usluge odvoza otpada i ambalaže na osnovu ugovora sa JP Komunalne djelatnosti Ulcinj kao ovlašćenom organizacijom za pružanje ovih usluga a za isturene objekte (restorani, agencije, skladišta, magacini, radionice i slično) po m2 shodno tarifnim stavovima odluke gdje su svrstani.

Korisnici usluga iz ovog člana ugovaranje vrše početkom kalendarske godine a korisnici sezonskog karaktera 10 dana prije otvaranja objekta u protivnom primjenjivaće se tarifa shodno tarifnom stavu gdje su obuhvaćeni po m2 ili objektu.

Ugovorom će se regulisati dinamika odvoza smeća, a cijena će se sporazumno utvrđivati. Korisnik je obavezan da prizna ekonomsku cijenu pružaocu usluga.

Član 2.

Cijena usluga održavanje gradske čistoće utvrđuje se u sledećim iznosima:

Preduzeća iz oblasti ugostiteljstva za objekte u kompleksu i druga preduzeća plaćaju usluge odvoza komunalnog otpada po turi-kontejneru na osnovu ugovora sa JP Komunalne djelatnosti Ulcinj kao ovlašćenom organizacijom za pružanje ovih usluga, a za isturene objekte (restorani, agencije, skladišta, magacini, radionice i slično) po m2 shodno tarifnim stavovima odluke odnosno rješenja gdje su svrstani.

Korisnici kontejnera iz prethodnog člana su dužni da mjesečno ugovaraju najmanje četiri (4) ture osim ako je drugačije predviđeno cijenovnikom.

Korisnicima usluga iz ovog člana ugovor se sklapa na neodređeno vrijeme osim ako u suprotnom ne dolazi do raskida ugovora.

Član 3.

Cijene usluga održavanje gradske čistoće za kategoriju domaćinstva i privrede utvrđuju se u sledećim iznosima:

Rd. br.	Naziv usluge	Jed. mjer	Cijene	Napomena
1.	Odvoz deponovanje kućnog otpada iz stambenih prostora (domaćinstva) -Stambene zgrade (domaćinstva) Naknada za kabasti otpad po domaćinstvu: - Cijena usluga za privredne objekte za izdavanje ležajeva (kuće, apartmani), po ležaju za sezonu	m2	0,060 E	
		m2	Najmanje 3,50 E	
		Mjes.	1,50 E	
		Po ležaju	5,00 E za sezonu	
2.	Kancelarijski prostori Auto škole Agencije Knjižare Štamparije Biro za projektovanje i druge	m2	1.14 E A najviše 8.60 E	
(...)				
29.	Restorani za svadbe i slično	Po svadbi	Po kont. 5-7 m3	

Član 4.

Za sve privremene objekte sezonskog karaktera (za period letnje sezone) cijene se povećavaju 100% nezavisno od zone gdje se nalaze.

Ugostiteljski objekti koji su pod rednim brojem 13 koje se nalaze na šetalište Ulcinjski moreplovci će biti uvećani za 200% za letnju sezonu.

Član 5.

Drugi poslovni objekti koji nisu sezonskog karaktera za period letnje sezone iznos komunalne usluge plaćati u zavisnosti od zone gdje će biti obuhvaćeni. Zone su podijeljene po sledećim redosledu

I Obuhvata područje male plaže, oko bivšeg hotela Galeb, novi put ploča do zelene pijace obuhvatajući naselje Nove mahale i od bulevara Teuta, Veliku plažu, naselje Štoj i Ada Bojana.

II. Obuhvata magistralu i ostali dio gradskog područja koji ne obuhvata I zona

III Obuhvata prigradska naselja.

Kalendarska godina će biti podijeljena u dvije sezone od kojih:

- Zimska od 01. 10. do 31.05. i

- Ljetnja od 01.06. do 30.09.

Član 6.

Komunalna usluga za objekte koji su obuhvaćeni u I zoni će biti uvećana za 80% za period ljetnje sezone.

Komunalna usluga za objekte koji su obuhvaćeni u II zoni će biti uvećana za 40% za period ljetnje sezone

Komunalna usluga za objekte koji su obuhvaćeni u III zoni će biti uvećana za 20% za period ljetnje sezone.

Član 7.

Za korisnike usluge privrednog karaktera koji njesu izričito napomenuti u gore pomenutim stavkama fakturisanje će se izvršiti na osnovu približne kategorije u kojoj spadaju.

Član 8.

Danom stupanja na snagu ove Odluke, prestaje da važi Odluka o korekciji cijena usluga odvoza smeća na području opštine Ulcinj br. 1356 od 14. 12. 2007. godine

Član 9.

Ova odluka slupa na snagu davanjem saglasnosti od strane Skupštine opštine Ulcinj.«

3.1. Osporenim Odlukom iz tačke II ovog rješenja propisano je:

“Član 1.

Daje se saglasnost na Odluku o cijenama usluga odvoza komunalnog otpada na teritoriji Opštine Ulcinj broj 344, od 24. februara 2017. godine, koju je usvojio Upravni odbor na sjednici održanoj dana 23. februara 2017. godine.

Član 2.

Iznosi iz člana 2. Odluke Upravnog odbora su iskazani bez obračunatog PDV-a.

Član 3.

Ova Odluka stupa na snagu 8. dana od dana objavljivanja u “Službenom listu Crne Gore-Opštinski propisi”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene Odluke iz tačke I ovog rješenja, ocijenio da ima osnova za pokretanje postupka za ocjenu njene ustavnosti i zakonitosti i da su se stekli uslovi za odbacivanje inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke iz tačke II ovog rješenja.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE

Država

Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Podjela vlasti

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

4. LOKALNA SAMOUPRAVA

Način odlučivanja

Član 113

U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Opština

Član 115. stav 2.

Opština donosi statut i opšte akte.

DIO PETI
USTAVNOST I ZAKONITOST
Saglasnost pravnih propisa
Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

DIO ŠESTI
USTAVNI SUD CRNE GORE
Nadležnost
Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2.) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.«

Amandmana I do XVI na Ustav Crne Gore:

“AMANDMAN IV stav 1.

Većinom glasova svih poslanika Skupština donosi zakone kojima se uređuju: način ostvarivanja sloboda i prava građana, crnogorsko državljanstvo, referendum, materijalne obaveze građana, državni simboli i upotreba i korišćenje državnih simbola, odbrana i bezbjednost, vojska, osnivanje, spajanje i ukidanje opština; proglašava ratno i vanredno stanje; donosi prostorni plan; donosi poslovnik Skupštine; odlučuje o raspisivanju državnog referenduma; odlučuje o skraćivanju mandata; odlučuje o razrješenju predsjednika Crne Gore; bira i razrješava predsjednika i članove Vlade i odlučuje o povjerenju Vladi; imenuje i razrješava zaštitnika ljudskih prava i sloboda.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.):

„III POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM I PRAVNO DEJSTVO NJEGOVIH ODLUKA

1. Zajedničke odredbe

Član 36.

Postupak se smatra pokrenutim danom:

- 1) podnošenja predloga, ustavne žalbe, odnosno žalbe Ustavnom sudu;
- 2) donošenja rješenja Ustavnog suda o pokretanju postupka po inicijativi za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno po inicijativi za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom;
- 3) donošenja rješenja Ustavnog suda da sam pokrene postupak za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

Član 37. tačka 1.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

- 1) utvrdi da nije nadležan za odlučivanje.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

- 3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.”

Zakona o lokalnoj samoupravi (“Službeni list Crne Gore”, br. 2/18., 34/19. i 38/20.):

“III. POSLOVI LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Sopstveni poslovi

“Član 27. tačka 1.

Opština, u skladu sa zakonom i drugim propisima:

- 1) uređuje i obezbjeđuje obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti, održavanje komunalne infrastrukture i komunalnog reda.

V. ORGANI OPŠTINE

1. Skupština

Član 44. stav 1. i 3.

U vršenju poslova iz okvira svoje nadležnosti skupština donosi statut opštine, odluke, rješenja, zaključke, povelje, preporuke i druge akte.

Odlukom se odlučuje o pravima i obavezama građana, osnivaju javne službe i o drugim pitanjima, u skladu sa zakonom i statutom opštine.”

Zakona o komunalnim djelatnostima (“Službeni list Crne Gore”, br. 55/16. i 66/19.):

“OSNOVNE ODREDBE

Javni interes

Član 2.

Komunalne djelatnosti, u smislu ovog zakona, su pružanje komunalnih usluga koje su nezamjenljiv uslov života i

rada građana, privrednih i drugih subjekata na teritoriji jedinice lokalne samouprave i održavanje komunalne infrastrukture, opreme i sredstava za obavljanje tih djelatnosti.

Vrste komunalnih djelatnosti

Član 3. stav 1. tačka 4. i st. 6. i 7.

(1) Komunalne djelatnosti iz člana 2. ovog zakona, su:

4) upravljanje komunalnim otpadom.

(6) Komunalne djelatnosti iz st. 1. i 5. ovog člana su od javnog interesa.

(7) Komunalne djelatnosti iz stava 1. tač. 1., 2., 4. i 7. i stava 4. ovog člana su djelatnosti od opšteg ekonomskog interesa.

Upravljanje komunalnim otpadom

Član 5.

Upravljanje komunalnim otpadom je sakupljanje, transport, priprema za ponovnu upotrebu, prerada i odlaganje ili drugi postupci zbrinjavanja komunalnog otpada, odnosno otpada nastalog u domaćinstvima i drugog otpada koji je po svojim svojstvima sličan otpadu nastalom u domaćinstvima i tretman procjednih voda sa deponija komunalnog otpada, kao i upravljanje i održavanje infrastrukturnih objekata, opreme i sredstava i održavanje deponija nakon zatvaranja.

Značenje izraza

Član 13. tačk. 7., 10. i 16.

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

7) komunalna usluga je isporuka vode za piće, prihvatanje komunalnih otpadnih voda u mrežu javne kanalizacije, crpljenje septičkih jama, prevoz, priprema za preradu, prerada i odlaganje ili drugi postupci zbrinjavanja komunalnog otpada, uređenje i održavanje javnih površina, osvjetljavanje javnih površina i opštinskih puteva, javni prevoz putnika, održavanje opštinskih puteva i biciklističkih staza, održavanje mostova i korita vodotoka od lokalnog značaja, održavanje javnih grobalja, kapela i krematorijuma i sahranjivanje umrlih, održavanje pijaca, održavanje javnih prostora za parkiranje, održavanje javnih toaleta, zbrinjavanje napuštenih ili izgubljenih životinja (kućnih ljubimaca) i održavanje skloništa za njihovo zbrinjavanje i druga usluga koju odredi jedinica lokalne samouprave;

10) obavljanje komunalne djelatnosti je pružanje komunalne usluge, održavanje funkcionalne spremnosti komunalne infrastrukture, objekata, instalacija, opreme, sredstava i uređaja, na način kojim se obezbjeđuje kontinuitet i održivost pružanja komunalne usluge, zaštita životne sredine i zdravlja ljudi i efikasno korišćenje energije;

16) vršilac komunalne djelatnosti je privredno društvo ili preduzetnik koji pruža komunalne usluge.

II. OBAVLJANJE KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Uređivanje i obezbjeđivanje obavljanja komunalnih djelatnosti

Član 14.

(1) Obavljanje komunalnih djelatnosti na svojoj teritoriji obezbjeđuje i bliže uređuje jedinica lokalne samouprave, a u slučajevima predviđenim ovim zakonom i Vlada Crne Gore u skladu sa zakonom.

(2) Jedinica lokalne samouprave i Vlada u skladu sa zakonom obezbjeđuju:

- materijalne i tehničke uslove za obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti;
- finansijske uslove i uslove iz alineje 1. ovog stava za obavljanje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje;
- izgradnju i investiciono održavanje komunalne infrastrukture.

Način i uslovi organizovanja i obavljanja komunalnih djelatnosti

Član 15.

(1) Jedinica lokalne samouprave propisuje način i uslove organizovanja i obavljanja komunalnih djelatnosti iz člana 3. stav 1. tač. 1., 2., 3., 4., 7., 8., 10., 11., 12. i 14. ovog zakona i uslove za pružanje komunalnih usluga, odnosno isporuku komunalnog proizvoda, u skladu sa propisom i tehničkim uslovima iz čl. 43. i 44. ovog zakona, a naročito:

- uslove za obavljanje djelatnosti kojima se obezbjeđuje određeni obim, vrsta i kvalitet usluga, ako ti uslovi nijesu određeni posebnim propisom;

- način obezbjeđivanja kontinuiteta u vršenju komunalnih djelatnosti;

- red prvenstva i način pružanja komunalnih usluga kada, usljed više sile, dođe do smanjenog obima u vršenju komunalnih djelatnosti;

- prava i obaveze vršioca komunalne djelatnosti i korisnika.

(2) Pravna i fizička lica dužna su da postupaju u skladu sa propisima iz stava 1 ovog člana.

(3) Jedinice lokalne samouprave dužne su da način i uslove organizovanja i obavljanja komunalnih djelatnosti iz člana 3. stav 1. tač. 1., 2., 3. i 4. ovog zakona usklade sa planovima upravljanja vodama utvrđenim zakonom kojim su uređene vode i planovima upravljanja otpadom utvrđenim zakonom kojim je uređeno upravljanje otpadom.

Kvalitet komunalnih usluga

Član 43.

Minimum kvaliteta i obima poslova za obavljanje komunalne djelatnosti određuju se propisom Ministarstva, a za regulisane komunalne djelatnosti propisom Agencije.

Tehnički uslovi za komunalnu infrastrukturu, opremu i sredstva

Član 44.

(1) Tehnički uslovi za komunalnu infrastrukturu, opremu i sredstva koji se koriste za obavljanje komunalnih djelatnosti obuhvataju:

- tehnička svojstva materijala, odnosno građevinskih proizvoda od kojih su izgrađeni objekti komunalne infrastrukture, kao i tehnička svojstva ugrađenih uređaja i instalacija, u skladu sa zakonom kojim se uređuju ocjena i provjera postojanosti svojstava i dokazivanje upotrebljivosti građevinskog proizvoda;

- način izgradnje, korišćenja i održavanja komunalne infrastrukture;

- minimalne uslove koje treba da ispunjava oprema i sredstva koji se koriste za obavljanje komunalne djelatnosti;
 - druge minimalne uslove za obavljanje komunalne djelatnosti.
- (2) Tehničke uslove iz stava 1 ovog člana utvrđuje Ministarstvo.

IV. FINANSIRANJE KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Elementi za formiranje cijena

Član 53. st. 1. i 4.

(1) Cijene komunalnih usluga utvrđuju se na osnovu sljedećih elemenata:

- 1) troškova angažovanja potrebne radne snage;
- 2) utrošene energije (energenata);
- 3) troškova tekućeg održavanja;
- 4) troškova investicionog održavanja komunalne infrastrukture i pripadajuće opreme;
- 5) troškova otplate kredita za izgradnju komunalne infrastrukture i nabavku pripadajuće opreme;
- 6) nabavke potrošnog materijala;
- 7) drugih opravdanih troškova nastalih u pružanju usluge.

(4) Bliže elemente i metodologiju za određivanje cijene komunalne usluge iz stava 1. ovog člana, osim za regulisane komunalne djelatnosti, utvrđuje Vlada.

Utvrđivanje cijena komunalne usluge, odnosno komunalnog proizvoda

Član 54. st. 1., 4., 5., 6., 7. i 8.

(1) Cijenu komunalne usluge utvrđuje vršilac komunalne djelatnosti po prethodno pribavljenoj saglasnosti skupštine jedinice lokalne samouprave.

(4) Vršilac komunalne djelatnosti dužan je da na računu za izvršenu komunalnu uslugu, odnosno isporučeni komunalni proizvod, posebno iskaže troškove po elementima člana 53. stav 1. ovog zakona.

(5) Podatke za izračunavanje elemenata iz člana 53. stav 1. tač. 4. i 5. ovog zakona obezbjeđuje jedinica lokalne samouprave.

(6) Cijene komunalnih usluga, odnosno komunalnog proizvoda po jedinici mjere iste su za sve korisnike.

(7) Izuzetno od stava 6. ovog člana, ako se kao jedinica mjere za uslugu iz člana 5. ovog Zakona uzima površina objekta, cijena za pruženu uslugu koriguje se faktorom koji zavisi od uobičajene vrste i količine otpada karakteristične za određenu kategoriju korisnika.

(8) Korekcionni faktor iz stava 7. ovog člana definiše se propisom iz člana 53. stav (...) ovog Zakona.

Član 55. st. 1. i 2.

(1) Zahtjev za davanje saglasnosti na visinu cijene komunalne usluge podnosi vršilac komunalne djelatnosti skupštini jedinice lokalne samouprave.

(2) Vršilac regulisane komunalne djelatnosti uz zahtjev za davanje saglasnosti iz stava 1. ovog člana dostavlja i saglasnost Agencije na predlog cijene.

VII. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Rokovi za donošenje podzakonskih akata i propisa jedinice lokalne samouprave

Član 78. st. 1. i 2.

(1) Podzakonski akti iz člana 23. stav 3., člana 26. stav 5., člana 43., člana 44. stav 2., člana 45. stav 6. i člana 53. stav 4. ovog zakona donijeće se u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

(2) Podzakonski akti iz člana 15. stav 1., člana 19. stav 1., člana 33. st. 1. i 2. ovog zakona donijeće se u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu propisa iz stava 1. ovog člana.

Prestanak važenja propisa

Član 82. stav 1.

Danom početka primjene ovog zakona prestaje da važi Zakon o komunalnim djelatnostima («Službeni list Republike Crne Gore», broj 12/95.).

Stupanje na snagu

Član 83.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u «Službenom listu Crne Gore», a primjenjivaće se nakon 18 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

6.1. Ustavni sud je, uvidom u dostavljenu dokumentaciju i «Službeni list Crne Gore», u ovom postupku utvrdio sljedeće činjenice:

- da je Upravni odbor JP "Komunalne djelatnosti" Ulcinj, na sjednici od 23. februara 2017. godine, na osnovu Zakona o komunalnim djelatnostima³⁰⁵ i člana 22. Statuta JP "Komunalne djelatnosti" Ulcinj, donio Odluku o cijenama usluga odvoza komunalnog otpada na teritoriji Opštine Ulcinj broj 344., od 24. februara 2017. godine;

- da je Skupština opštine Ulcinj, na sjednici od 9. marta 2017. godine, na osnovu odredbe člana 14. stav 2. tačka 1. Zakona o komunalnim djelatnostima, donijela Odluku o davanju saglasnosti na Odluku o cijenama usluga odvoza komunalnog otpada na teritoriji Opštine Ulcinj³⁰⁶, koja je objavljena u »Službenom listu Crne Gore-Opštinski propisi«, broj 23/17., od 2. juna 2017. godine i

- da je Skupština Crne Gore, na sjednici od 30. jula 2016. godine, donijela Zakon o komunalnim djelatnostima³⁰⁷, koji je stupio na snagu 25. avgusta 2016. godine, a primjenjuje se od 17. februara 2018. godine, od kojeg datuma je, saglasno odredbi član 81. stav 1. tog zakona, prestao da važi Zakon o komunalnim djelatnostima³⁰⁸.

6.1.1. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog lica, da li je imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

6.1.2. Iz sadržine (novog) Zakona o komunalnim djelatnostima proizilazi da je zakonodavac na drugačiji način uredio pitanje obavljanja komunalnih djelatnosti i postupak donošenja akata kojima se uređuju pitanja pružanja komunalnih usluga, odnosno određuje cijena tih usluga, pa i usluge upravljanja komunalnim otpadom. Naime, iz odredaba člana 15. stav 1. i člana 53. stav 4. Zakona proizilazi da se akt jedinice lokalne samouprave kojim se uređuju pitanja načina i uslova upravljanja komunalnim otpadom donosi u skladu sa tehničkim uslovima za komunalnu infrastrukturu, opremu i sredstva iz odredaba čl. 43. i 44. Zakona, koje propisom određuje Ministarstvo i da Vlada, svojim aktom, utvrđuje bliže elemente i metodologiju za određivanje cijene komunalne usluge, pa i upravljanja komunalnim otpadom. Pored toga, iz sadržine odredbe člana 53. stav 1. (novog) Zakona o komunalnim djelatnostima proizilazi da su elementi za formiranje cijena komunalnih usluga (troškovi angažovanja radne snage, utrošene energije i dr.) već utvrđeni zakonom, za razliku od normativnog rješenja iz odredbe člana 12. stav 1. tačka 5. Zakona o komunalnim djelatnostima koji je prestao da važi, prema kojem je, za donošenje akta kojim se utvrđuju navedeni elementi bio nadležan organ jedinice lokalne samouprave.

6.1.3. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je osporena Odluka o cijenama usluga komunalnog otpada na teritoriji Opštine Ulcinj donesena u vrijeme važenja Zakona o komunalnim djelatnostima koji je prestao da važi danom početka primjene novog Zakona o komunalnim djelatnostima, tj. 17. februara 2018. godine i da nije usaglašena s odredbama člana 53. stav 1. i člana 54. st. 4., 6. i 7. (novog) Zakona o komunalnim djelatnostima, kojima su uređena pitanja načina utvrđivanja cijene komunalnih usluga. Polazeći od toga da je, saglasno odredbi člana 78. stav 2. Zakona o komunalnim djelatnostima, rok za usklađivanje propisa, kojim se uređuju pitanja načina i uslova organizovanja i obavljanja komunalnih djelatnosti i uslova pružanja komunalnih usluga- upravljanja komunalnim otpadom, sa tim zakonom istekao 25. februara 2018. godine, a osporena Odluka nije usaglašena u roku određenom tim zakonom, Ustavni sud je ocijenio da ima osnova za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti osporene Odluke.

6.2. Iako je navedena povreda ustavnog principa legaliteta, zbog neusaglašavanja osporene Odluke u zakonom ostavljenom roku, dovoljan razlog za utvrđivanje njene neustavnosti i nezakonitosti, Ustavni sud je utvrdio da taj akt ni sa materijalno - pravnog stanovišta nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

6.2.1. Naime, iz citiranih odredaba člana 53. i člana 54. st. 6., 7. i 8. Zakona o komunalnim djelatnostima proizilazi da cijena komunalnih usluga, odnosno komunalnih proizvoda po jedinici mjere ne smije da bude različita za pojedine korisnike, osim izuzetno, u slučaju kada se za pruženu uslugu upravljanja komunalnim

305 "Službeni list Republike Crne Gore", broj 12/95.

306 "Službeni list Republike Crne Gore", broj 12/95.

307 "Službeni list Republike Crne Gore", broj 55/16.

308 "Službeni list Republike Crne Gore", broj 12/95.

otpadom uzima površina objekta, odnosno cijena koriguje sa faktorom koji propisuje Vlada, koji zavisi od uobičajene vrste i količine otpada karakteristične za određenu kategoriju korisnika. Nasuprot tome, donosilac akta je osporenim Odlukom utvrdio različite cijene usluga za održavanja gradske čistoće za kategoriju domaćinstva i privrede u slijedećim iznosima: *za odvoz deponovanje kućnog otpada iz stambenih prostora (domaćinstva) po m2 u iznosu 0,060E za - stambene zgrade (domaćinstva) po m2 najmanje 3,50E; naknada za kabasti otpad po domaćinstvu 1,50E, -cijena usluge za private objekte za izdavanje ležajeva (kuće, apartmani) po ležaju za sezonu u iznosu od 5,00E; za kancelarijski prostor po m2 u iznosu od 1.14E, za auto škole, agencije, knjižare, štamparije i Biro za projektovanje i druge po m2 naviše 28.60E; ostale privredne ustanove-Banke-Osiguravajući zavodi-PTT-Elektrodistribucija-vodovod i kanalizacija-Turistička organizacija (član 3. redni br. 1., 2. i 3.), kojima se cijena pruženih usluga utvrđuje tj. obračunava zavisno od kategorije u kojoj su razvrstani, iako ni jednom odredbom Zakona o komunalnim djelatnostima, a ni odredbama drugih zakona nije ovlašten za uređivanje kategorija potrošača, a posebno ne njihov različit tretman. Na taj način donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio zakonom utvrđena ovlašćenja i povrijedio načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalnopravne (koje nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim pravnim aktom, tako i u pogledu materijalnopravne zakonitosti (sadržine osporenog akta).*

6.2.2. S obzirom na to da se materijalne obaveze građana, saglasno Amandmanu IV stav 1. na Ustav, mogu uvoditi samo zakonom, odnosno da visina naknade i način obračuna moraju biti utvrđeni po mjerilima propisanim zakonom i donijeti od organa, koji u okviru svoje nadležnosti na osnovu zakona, obavljaju određene javnopravne poslove u vezi utvrđivanja, obračuna i naplate odgovarajuće naknade, u konkretnom slučaju cijene usluga održavanja gradske čistoće, Ustavni sud je, ocijenio da se osnovano postavlja pitanje saglasnosti osporene Odluke s Ustavom i zakonom.

II 1. Iz odredbe člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava proizilazi da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom. Ovom odredbom ustanovljena je nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o ustavnosti opštih, a ne i pojedinačnih pravnih akata. Da bi jedan akt imao karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa, potrebno je da sadrži određene pravne elemente koji ga kao takvog određuju.

II 1.1. Ustavni sud je u konkretnom slučaju utvrdio da osporena Odluka iz tačke II ovog rješenja, kojom je data saglasnost na Odluku o cijenama usluga odvoza komunalnog otpada na teritoriji Opštine Ulcinj, broj 344, od 24. februara 2017. godine, po svom nazivu, pravnom osnovu, organu koji je donio, načinu donošenja i objavljivanja ima sve elemente opšteg pravnog akta u formalnopravnom smislu. U materijalnopravnom smislu, iz sadržine osporene Odluke, po nalaženju Ustavnog suda, međutim, proizilazi da se datom saglasnošću ne utvrđuju prava i obaveze na apstraktan način za neodređeni krug subjekata, već da ona predstavlja konstitutivni, formalno-pravni elemenat zakonitosti opšteg akta, odnosno da se radi o aktu kojim je Skupština opštine Ulcinj, u skladu sa Zakonom o komunalnim djelatnostima, dala saglasnost na cijene komunalnih usluga koje plaćaju neposredni korisnici, prethodno utvrđene od strane pravnog subjekta koji vrši komunalnu uslugu.

1.1.1. Polazeći od navedenog, Ustavni sud je utvrdio da je osporena Odluka pojedinačni pravni akt koji se odnosi na konkretnu saglasnost, datu na odluku konkretnog subjekta i, u suštini, predstavlja akt, koji nema normativni karakter i značenje opšteg pravnog akta ili drugog propisa koji podliježe ustavno-sudskoj kontroli. S obzirom na to da osporena Odluka nema karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa i da je pitanje nadležnosti procesno pitanje o kojem Ustavni sud prethodno odlučuje, to ne postoje procesne pretpostavke za ocjenu njegove ustavnosti i zakonitosti. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da su se stekli uslovi, iz odredaba člana 37. tačka 1. Zakona o Ustavnom sudu, da se inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke iz tačke II ovog rješenja odbaci.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 26/19 od 7. oktobra 2020. godine.

Odluka o vodosnabdijevanju seoskih i drugih naselja na teritoriji Opštine Ulcinj

Skupština Opštine je osporenom odredbom Odluke utvrdila cijenu utrošene (isporučene) vode i uredila pitanje koje nije u njenoj nadležnosti, već u nadležnosti privrednog društva ili preduzetnika koji pruža komunalne usluge, zbog čega je Ustavni sud ocijenio da se osnovano postavlja pitanje saglasnosti te odredbe s Ustavom i zakonom.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

POKREĆE SE postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 36. stav 5. Odluke o vodosnabdijevanju seoskih i drugih naselja na teritoriji Opštine Ulcinj ("Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi", broj 6/17.), koju je donijela Skupština opštine Ulcinj.

Obrazloženje

1. Javno preduzeće "Vodovod i kanalizacija" Ulcinj podnijelo je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 36. stav 5. Odluke, označene u izreci.

1.1. U inicijativi je, pored ostalog, navedeno:

"(...) Ustavom Crne Gore (član 17. stav 2.) propisano je da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Naime, ovakvim propisivanjem samo određena lica po ovoj odluci dovode se u povoljniji i privilegovan položaj, čime se povređuje ustavni princip jednakosti građana koji nalaže jednako postupanje u istim pravnim situacijama.

Sa izloženog proizilazi da je Odluka o vodosnabdijevanju seoskih i drugih naselja na teritoriji Opštine Ulcinj, koju je donijela Opština Ulcinj, dana 31. decembra 2016. godine, a koja je objavljena u »Službenom listu Crne Gore«, broj 6/2017., od 14. februara 2017. godine, nesaglasna sa Ustavom, pa predlažemo da Ustavni sud prihvati inicijativu, pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti i nakon sprovedenog postupka donese odluku kojom se utvrđuje da Odluka o vodosnabdijevanju seoskih i drugih naselja na teritoriji Opštine Ulcinj, koju je donijela Opština Ulcinj, dana 31. decembra 2016. godine, a koja je objavljena u »Službenom listu Crne Gore - Opštinski propisi«, broj 6/2017., od 14. februara 2017. godine, nije u saglasnosti sa Ustavom, pa prestaje da važi danom objavljivanja u Službenom listu Crne Gore."

2. U odgovoru Skupštine opštine Ulcinj, pored ostalog, navedeno je:

"(...) Iz službene evidencije proizilazi da je citirana odluka usvojena u potpunosti u skladu sa zakonom na način što je nadležni sekretarijat u svojstvu obrađivača pripremio odluku, dostavio Predsjedniku opštine koji je utvrdio predlog. Nakon toga Predlog odluke je dostavljen Skupštini opštine koja je razmatrana po matičnim radnim tijelima i da je na osnovu utvrđenog kvoruma Skupština usvojila. Nakon usvajanja odluka je objavljena u "Službenom listu Crne Gore - Opštinski propisi" i da je počela primjena u zakonskom roku.

U odnosu na navode iz člana 36., ističemo da za umanjenje naknade plaćanja za mještane sela Brajše postoje opravdani razlozi za umanjenje za 50 % iz razloga što su mještani svojim sredstvima investirali u taj seoski vodovod, tako da ne smatramo povredom ustavnosti u odnosu na ostale građane."

3. Osporenou odredbom člana 36. stav 5. Odluke propisano je:

„Član 36. stav 5.

Mještani sela Brajše plaćaju naknadu za utrošenu vodu sa izvorišta Brajše u iznosu od 50% od visine iznosa koštanja, koji plaćaju građani za utrošenu količinu vode iz gradskog vodovoda."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 36. stav 5. Odluke, ocijenio da ima osnova za pokretanje postupka za ocjenu njene ustavnosti i zakonitosti.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE
Država

Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Podjela vlasti

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

DIO DRUGI
LJUDSKA PRAVA I SLOBODE
1. ZAJEDNIČKE ODREDBE

Osnov i jednakost

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

DIO TREĆI
UREĐENJE VLASTI
4. LOKALNA SAMOUPRAVA

Način odlučivanja

Član 113.

U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Opština

Član 115. stav 2.

Opština donosi statut i opšte akte.

DIO PETI
USTAVNOST I ZAKONITOST
Saglasnost pravnih propisa

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

DIO ŠESTI
USTAVNI SUD CRNE GORE
Nadležnost

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.“

Zakona o lokalnoj samoupravi (“Službeni list Crne Gore”, br. 2/18., 34/19. i 38/20.):

III. POSLOVI LOKLANE SAMOUPRAVE
1. SOPSTVENI POSLOVI

“Član 27. tač. 1. i 9.

Opština, u skladu sa zakonom i drugim propisima:

1) uređuje i obezbjeđuje obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti, održavanje komunalne infrastrukture i komunalnog reda i

9) uređuje i obezbjeđuje uslove za upravljanje vodama, vodnim zemljištem i vodnim objektima od lokalnog značaja, stara se o njihovoj zaštiti i korišćenju, izdaje vodna akta i vodi propisane evidencije, utvrđuje erozivna područja, protiv erozivne mjere i sprovodi zaštitu od erozija i bujica, organizuje i obezbjeđuje obavljanje drugih poslova iz oblasti upravljanja, korišćenja i zaštite voda i vodosnabdijevanja.

V. ORGANI OPŠTINE

1. SKUPŠTINA

Član 44. st. 1. i 3.

U vršenju poslova iz okvira svoje nadležnosti skupština donosi statut opštine, odluke, rješenja, zaključke, povelje, preporuke i druge akte.

Odlukom se odlučuje o pravima i obavezama građana, osnivaju javne službe i o drugim pitanjima, u skladu sa zakonom i statutom opštine.“

Zakona o državnoj imovini (“Službeni list Crne Gore”, broj 21/09.):

"III. STVARI I DRUGA DOBRA KOJIMA RASPOLAŽE OPŠTINA
LOKALNA DOBRA OD OPŠTEG INTERESA

Prirodna bogatstva

Član 15. alineja 1.

Prirodna bogatstva kojima raspolaže opština su:

- izvori voda i manjih vodotoka (koji izviru i uviru na području opštine) od lokalnog značaja u skladu sa zakonom.

Lokalna dobra u opštoj upotrebi

Član 16. alineja 1.

Lokalna dobra u opštoj upotrebi kojima raspolaže opština su:

- vodovodna i kanalizaciona infrastruktura od lokalnog značaja."

Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni list Crne Gore", br. 55/16. i 66/19.):

"I. OSNOVNE ODREDBE

Javni interes

Član 2.

Komunalne djelatnosti, u smislu ovog zakona, su pružanje komunalnih usluga koje su nezamjenljiv uslov života i rada građana, privrednih i drugih subjekata na teritoriji jedinice lokalne samouprave i održavanje komunalne infrastrukture, opreme i sredstava za obavljanje tih djelatnosti.

Vrste komunalnih djelatnosti

Član 3. stav 1. tačka 1. i st. 5., 6. i 8.

(1) Komunalne djelatnosti iz člana 2. ovog zakona, su:

1) javno vodosnabdijevanje.

(5) jedinica lokalne samouprave, može odrediti i druge komunalne djelatnosti od lokalnog značaja i propisati uslove i način njihovog obavljanja (snabdijevanje toplotom, snabdijevanje gasom, dimnjačarske usluge, seoski vodovodi i sl).

(6) Komunalne djelatnosti iz st. 1. i 5. ovog člana su od javnog interesa.

(8) Komunalne djelatnosti iz stava 1. tač. 1 i 2. ovog člana su regulisane komunalne djelatnosti.

Javno vodosnabdijevanje,

upravljanje komunalnim otpadnim i atmosferskim vodama

Član 4. stav 1.

(1) Javno vodosnabdijevanje je zahvatanje, tretman, zaštita izvorišta voda i isporuka vode korisnicima za piće i druge potrebe, vodovodnom mrežom do mjernog instrumenta potrošača, uključujući i mjerni instrument.

Načela u obavljanju komunalnih djelatnosti

Član 12.

Jedinica lokalne samouprave i vršioci komunalnih djelatnosti dužni su da obezbijede:

1) trajno, kontinuirano i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti u skladu sa tehničkim propisima;

2) dostupnost komunalnih usluga i proizvoda pod jednakim uslovima;

3) održavanje komunalne infrastrukture, opreme i sredstava u funkcionalnom stanju;

4) obavljanje komunalne djelatnosti na načelima održivog razvoja;

5) javnost rada; i

6) zaštitu potrošača, odnosno korisnika komunalnih proizvoda i usluga.

Značenja izraza

Član 13. tač. 6., 7., 8. i 16.

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

6) komunalni proizvod je voda za piće koja ispunjava uslove o ispravnosti utvrđene zakonom;

7) komunalna usluga je isporuka vode za piće, prihvatanje komunalnih otpadnih voda u mrežu javne kanalizacije, crpljenje septičkih jama, prevoz, priprema za preradu, prerada i odlaganje ili drugi postupci zbrinjavanja komunalnog otpada, uređenje i održavanje javnih površina, osvjjetljavanje javnih površina i opštinskih puteva, javni prevoz putnika, održavanje opštinskih puteva i biciklističkih staza, održavanje mostova i korita vodotoka od lokalnog značaja, održavanje javnih grobalja, kapela i krematorijuma i sahranjivanje umrlih, održavanje pijaca, održavanje javnih prostora za parkiranje, održavanje javnih toaleta, zbrinjavanje napuštenih ili izgubljenih životinja (kućnih ljubimaca) i održavanje skloništa za njihovo zbrinjavanje i druga usluga koju odredi jedinica lokalne samouprave;

8) korisnik komunalne usluge je fizičko i pravno lice, koje ima prebivalište ili boravi na području jedinice lokalne samouprave, odnosno vlasnik nepokretnosti (stambenog, poslovnog i/ili proizvodnog prostora), koje koristi komunalne usluge (korisnik);

16) vršilac komunalne djelatnosti je privredno društvo ili preduzetnik koji pruža komunalne usluge.

II. OBAVLJANJE KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Uređivanje i obezbjeđivanje obavljanja komunalnih djelatnosti

Član 14.

(1) Obavljanje komunalnih djelatnosti na svojoj teritoriji obezbjeđuje i bliže uređuje jedinica lokalne samouprave, a u slučajevima predviđenim ovim zakonom i Vlada Crne Gore u skladu sa zakonom.

(2) Jedinica lokalne samouprave i Vlada u skladu sa zakonom obezbjeđuju:

- materijalne i tehničke uslove za obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti;

- finansijske uslove i uslove iz alineje 1. ovog stava za obavljanje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje;

- izgradnju i investiciono održavanje komunalne infrastrukture.

Način i uslovi organizovanja i obavljanja komunalnih djelatnosti

Član 15. st. 1. al. 1., 2., 3. i 4. i stav 2.

(1) Jedinica lokalne samouprave propisuje način i uslove organizovanja i obavljanja komunalnih djelatnosti iz člana 3. stav 1. tač. 1., 2., 3., 4., 7., 8., 10., 11., 12. i 14. ovog zakona i uslove za pružanje komunalnih usluga, odnosno isporuku komunalnog proizvoda, u skladu sa propisom i tehničkim uslovima iz čl. 43. i 44. ovog zakona, a naročito:

- uslove za obavljanje djelatnosti kojima se obezbjeđuje određeni obim, vrsta i kvalitet usluga, ako ti uslovi nijesu određeni posebnim propisom;
- način obezbjeđivanja kontinuiteta u vršenju komunalnih djelatnosti;
- red privijevanja i način pružanja komunalnih usluga kada, usljed više sile, dođe do smanjenog obima u vršenju komunalnih djelatnosti;
- prava i obaveze vršioca komunalne djelatnosti i korisnika.

(2) Pravna i fizička lica dužna su da postupaju u skladu sa propisima iz stava 1. ovog člana.

III. REGULACIJA KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Cilj regulacije komunalnih djelatnosti

Član 47. tač. 1. i 2.

Cilj regulacije komunalnih djelatnosti je da obezbijedi:

1) da se poslovanje vršilaca regulisanih komunalnih djelatnosti zasniva na principima objektivnosti, transparentnosti i nediskriminacije;

2) pružanje komunalnih usluga korisniku po pravednim cijenama.

Regulatorno tijelo za regulisane komunalne djelatnosti

Član 48.

Regulatorno tijelo za regulisane komunalne djelatnosti iz člana 3. stav 1. tač. 1. i 2. ovog zakona je Agencija.

IV. FINANSIRANJE KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Utvrđivanje cijena komunalne usluge, odnosno komunalnog proizvoda

Član 54. st. 1., 2., 3., 4., 5. i 6.

(1) Cijenu komunalne usluge utvrđuje vršilac komunalne djelatnosti po prethodno pribavljenoj saglasnosti skupštine jedinice lokalne samouprave.

(2) Cijena za obavljanje regulisanih komunalnih djelatnosti utvrđuje se na osnovu godišnjeg prihoda vršioca regulisane komunalne djelatnosti, koji pokriva troškove iz člana 53. stav 1. ovog zakona (regulatorni prihod) i obračunskih veličina, uz odgovarajuće korekcije po osnovu odstupanja ostvarenih troškova, odnosno obračunskih veličina u odnosu na primijenjene u prethodnom periodu, u skladu sa propisom iz člana 49 stav 4 ovog zakona.

(3) Cijena iz stava 2. ovog člana sastoji se iz fiksnog i varijabilnog dijela, u skladu sa propisom iz člana 49 stav 4 ovog zakona, a korekcije se utvrđuju za period za koji postoje konačni podaci

(4) Vršilac komunalne djelatnosti dužan je da na računu za izvršenu komunalnu uslugu, odnosno isporučeni komunalni proizvod, posebno iskaže troškove po elementima člana 53. stav 1. ovog zakona.

(5) Podatke za izračunavanje elemenata iz člana 53. stav 1. tač. 4. i 5. ovog zakona obezbjeđuje jedinica lokalne samouprave.

(6) Cijene komunalnih usluga, odnosno komunalnog proizvoda po jedinici mjere iste su za sve korisnike."

Zakona o vodama ("Službeni listu Republike Crne Gore", broj 27/07. i "Službeni list Crne Gore", br. 32/11., 48/15., 52/16. i 84/18.):

"I OPŠTE ODREDBE

Sadržaj zakona

Član 1. stav 1.

Ovim zakonom uređuje se pravni status i način integralnog upravljanja vodama, vodnim i priobalnim zemljištem i vodnim objektima, uslovi i način obavljanja vodne djelatnosti i druga pitanja od značaja za upravljanje vodama i vodnim dobrom.

Vodna djelatnost

Član 4. stav 1.

Vodna djelatnost je djelatnost od opšteg interesa za Crnu Goru.

Značenje izraza

Član 5. tač. 21. i 62.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

21) izvor je prostor (izvor, dio rijeke ili jezera, akumulacija ili njen dio i akvifer ili njegov dio) na kome se zahvata ili predviđa zahvatanje vode za korišćenje;

62) seoski vodovod je sistem za snabdijevanje vodom za piće seoskog naselja ili njegovog dijela.

III UPRAVLJANJE VODAMA I VODNI OBJEKTI

5. VODNE DJELATNOSTI

5.1.1. KORIŠĆENJE VODA ZA VODOSNABDIJEVANJE

Javno i individualno vodosnabdijevanje

Član 48.

Vodosnabdijevanje može biti javno i individualno.

Jedinica lokalne samouprave dužna je da organizuje i obezbijedi javno vodosnabdijevanje na svojoj teritoriji za sva naselja veća od 200 stanovnika ili čija je prosječna godišnja potreba za vodom veća od 100 m³/dan (1.16 l/s).

Za vodosnabdijevanje dvije ili više jedinica lokalnih samouprava, odnosno naselja na njihovom području, javno vodosnabdijevanje se može obezbijediti organizovanjem regionalnog vodovoda.

Vodosnabdijevanje seoskih i drugih naselja ili njihovih djelova koji ne ispunjavaju kriterijume iz stava 2. ovog člana, kao i vodosnabdijevanje jednog ili više korisnika, vrši se u skladu sa propisom jedinice lokalne samouprave.

Propisom iz stava 4. ovog člana utvrđuju se uslovi za pristupanje izgradnji, korišćenju, održavanju i upravljanju objektima i sistemima za vodosnabdijevanje.

Izvorišta namijenjena za regionalno i javno vodosnabdijevanje

Član 53. stav 1.

Izvorišta namijenjena za regionalno i javno vodosnabdijevanje (javnim vodovodom) od posebnog su značaja za Crnu Goru."

Zakona o zaštiti potrošača ("Službeni list Crne Gore", br. 2/14., 6/14., 43/15., 70/17. i 67/19.):

"DIO DRUGI

ZAŠTITA EKONOMSKIH INTERESA POTROŠAČA

GLAVA II

USLUGE OD JAVNOG INTERESA

Prava potrošača na usluge od javnog interesa

Član 35. stav 2. tačka 1.

(1) Potrošač ima pravo na:

1) pristup i korišćenje usluge od javnog interesa pod jednakim uslovima, ako je to tehnički moguće i bez diskriminacije."

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu normativnih, tako i drugih ovlašćenja i podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito uređeno.

6.1. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog lica, da li je imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

7. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative, u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka utvrđenog odredbama člana 145. Ustava, s obzirom na to da je pitanje vodosnabdijevanja seoskih i drugih naselja na teritoriji jedinice lokalne samouprave, kao komunalne djelatnosti od javnog interesa, uređeno sa više zakona.

7.1. Zakonom o lokalnoj samoupravi, koji je sistemski u ovoj oblasti, propisano je da je skupština, kao predstavnički organ građana opštine, ovlašćena da donosi propise i druge akte kojima se uređuju određena prava i obaveze građana od njihovog neposrednog interesa, da uređuje i obezbjeđuje obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti, održavanje komunalnih objekata i komunalnog reda a, između ostalog, i da propiše uslove za upravljanje vodama, vodnim zemljištem i vodnim objektima od lokalnog značaja, kao i korišćenje i zaštitu voda i vodosnabdijevanja (član 4. stav 1., član 27. tač. 1. i 9., član 35. stav 1. i član 44. st. 1 i 3.).

7.1.1. Zakonom o komunalnim djelatnostima, koji je *lex specialis* u oblasti komunalnih djelatnosti, određene su komunalne djelatnosti, uređeni uslovi i način njihovog obavljanja i druga pitanja od značaja za komunalne djelatnosti (član 1.). Prema članu 3. stav 1. tačka 1., st. 5., 6. i 8. Zakona, javno vodosnabdijevanje i druge komunalne djelatnosti od lokalnog značaja (snabdijevanje toplotom, snabdijevanje gasom, dimnjačarske usluge, *seoski vodovodi* i sl.) određene su kao regulisane komunalne djelatnosti od javnog interesa. Odredbama člana 13. Zakona propisano je: da je komunalni proizvod voda za piće koja ispunjava uslove o ispravnosti utvrđene zakonom (tačka 6.); da je komunalna usluga isporuka vode za piće, (...) i druga

usluga koju odredi jedinica lokalne samouprave (tačka 7.); da je korisnik komunalne usluge fizičko i pravno lice, koje ima prebivalište ili boravi na području jedinice lokalne samouprave, odnosno vlasnik nepokretnosti (stambenog, poslovnog i/ili proizvodnog prostora), koje koristi komunalne usluge (tačka 8.) i da je vršilac komunalne djelatnosti privredno društvo ili preduzetnik koji pruža komunalne usluge (tačka 16.). Obavljanje komunalnih djelatnosti na svojoj teritoriji obezbjeđuje i bliže uređuje jedinica lokalne samouprave, a u slučajevima predviđenim ovim zakonom i Vlada Crne Gore u skladu sa zakonom (član 14. stav 1. Zakona). Jedinica lokalne samouprave propisuje način i uslove organizovanja i obavljanja komunalnih djelatnosti iz člana 3. stav 1. tač. 1., 2., 3., 4., 7., 8., 10., 11., 12. i 14. Zakona i uslove za pružanje komunalnih usluga, odnosno isporuku komunalnog proizvoda, u skladu sa propisom i tehničkim uslovima iz čl. 43. i 44. Zakona (član 15. stav 1. Zakona). Odredbama člana 54. st. 1. i 2. Zakona propisano je da *cijenu komunalne usluge utvrđuje vršilac komunalne djelatnosti*, po prethodno pribavljenoj saglasnosti skupštine jedinice lokalne samouprave i da su cijene komunalnih usluga, odnosno komunalnog proizvoda po jedinici mjere iste za sve korisnike.

7.1.2. Zakonom o vodama uređen je pravni status i način integralnog upravljanja vodama, vodnim i priobalnim zemljištem i vodnim objektima, uslovi i način obavljanja vodne djelatnosti i druga pitanja od značaja za upravljanje vodama i vodnim dobrom (član 1. stav 1.). Vodna djelatnost je djelatnost od opšteg interesa za Crnu Goru i podrazumijeva: upravljanje vodama, obezbjeđenje i korišćenje voda, uz dugoročnu zaštitu kvaliteta voda i vodo-izvorišta, zaštitu voda od zagađivanja, uređenje voda i vodotoka i zaštitu od štetnog dejstva voda (član 4. Zakona). Odredbama člana 5. tač. 21. i 62. Zakona propisano je da je izvoriste prostor (izvor, dio rijeke ili jezera, akumulacija ili njen dio i akvifer ili njegov dio) na kome se zahvata ili predviđa zahvatanje vode za korišćenje, a *seoski vodovod* je sistem za snabdijevanje vodom za piće seoskog naselja ili njegovog dijela. Odredbom člana 48. Zakona propisano je: da vodosnabdijevanje može biti javno i individualno (stav 1.); da je jedinica lokalne samouprave dužna da organizuje i obezbijedi javno vodosnabdijevanje na svojoj teritoriji za sva naselja veća od 200 stanovnika ili čija je prosječna godišnja potreba za vodom veća od 100 m³/dan (1.16 l/s) (stav 2.); da se za vodosnabdijevanje dvije ili više jedinica lokalnih samouprava, odnosno naselja na njihovom području, javno vodosnabdijevanje može obezbijediti organizovanjem regionalnog vodovoda (stav 3.); da se *vodosnabdijevanje seoskih i drugih naselja* ili njihovih djelova koji ne ispunjavaju kriterijume iz stava 2. ovog člana, kao i vodosnabdijevanje jednog ili više korisnika, vrši u skladu sa propisom jedinice lokalne samouprave (stav 4.) i da se propisom iz stava 4. ovog člana utvrđuju uslovi za pristupanje izgradnji, korišćenju, održavanju i upravljanju objektima i sistemima za vodosnabdijevanje (stav 5.).

7.1.3. Iz navedenih odredaba zakona proizilazi da jedinica lokalne samouprave, na svojoj teritoriji, obezbjeđuje i bliže uređuje obavljanje komunalnih djelatnosti, pa i djelatnosti javnog vodosnabdijevanja (član 27. tačka 1. Zakona o lokalnoj samoupravi i član 14. stav 1. Zakona o komunalnim djelatnostima). Saglasno odredbama člana 15. stav 1. i člana 54. stav 1. Zakona o komunalnim djelatnostima, jedinica lokalne samouprave propisuje način i uslove organizovanja i obavljanja javnog vodosnabdijevanja, pružanje komunalnih usluga i isporuku komunalnog proizvoda, dok cijenu komunalne usluge (isporuka vode za piće), utvrđuje vršilac komunalne djelatnosti, po prethodno pribavljenoj saglasnosti skupštine jedinice lokalne samouprave. Iz odredbama člana 48. st. 4. i 5. Zakona o vodama proizilazi da se vodosnabdijevanje seoskih i drugih naselja ili njihovih djelova na teritoriji jedinice lokalne samouprave, koja nemaju više od 200 stanovnika ili čija prosječna godišnja potreba za vodom nije veća od 100 m³/dan (1.16 l/s), kao i vodosnabdijevanje jednog ili više korisnika, vrši u skladu sa propisom jedinice lokalne samouprave i da se tim propisom utvrđuju uslovi za pristupanje izgradnji, korišćenju, održavanju i upravljanju objektima i sistemima za vodosnabdijevanje.

7.2. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je Skupština opštine Ulcinj, na osnovu odredaba člana 38. tačka 2. Zakona o lokalnoj samoupravi, čl. 12., 14. i 15. Zakona o komunalnim djelatnostima i člana 48. st. 3. i 4. Zakona o vodama bila ovlašćena da donese Odluku čije su odredbe člana 36. stav 5. osporene, kojom je, pored ostalog, uredila način izgradnje seoskih i lokalnih vodovoda. Međutim, osporenim odredbom člana 36. stav 5. Odluke, donosilac akta je propisao da *“mještani sela Brajše plaćaju naknadu za utrošenu vodu sa izvorišta Brajše u iznosu od 50% od visine iznosa koštanja, koji plaćaju građani za utrošenu količinu vode iz gradskog vodovoda”*, iako ni jednom odredbom Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o komunalnim djelatnostima i Zakona o vodama, a ni odredbama drugih zakona, nije ovlašćena za utvrđivanje cijene komunalne usluge, već samo za davanje prethodne saglasnosti na cijene komunalnih usluga. Naime, saglasno odredbi člana 54. stav 1. Zakona o komunalnim djelatnostima cijenu komunalne usluge, pa i cijenu utrošene (isporučene) vode sa izvorišta, utvrđuje vršilac komunalne djelatnosti, po

prethodno pribavljenoj saglasnosti skupštine jedinice lokalne samouprave. Nasuprot tome, Skupština opštine Ulcinj je osporenim odredbom člana 36. stav 5. Odluke utvrdila cijenu utrošene (isporučene) vode sa izvorišta Brajše mještanima tog sela i uredila pitanje koje nije u njenoj nadležnosti, već u nadležnosti vršioca komunalne djelatnosti (privredno društvo ili preduzetnik koji pruža komunalne usluge). Na taj način Skupština opštine Ulcinj je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračila zakonom utvrđena ovlašćenja i povrijedila načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava, u pogledu formalne zakonitosti, koja nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim aktom. Ustavni sud je, stoga, ocijenio da se osnovano postavlja pitanje saglasnosti osporene odredbe člana 36. stav 5. Odluke s Ustavom i zakonom.

8. Navod podnosioca inicijative, *„da su osporenim odredbom člana 36. stav 5. Odluke o vodospodijeljivanju seoskih i drugih naselja na teritoriji Opštine Ulcinj mještani sela Brajše dovedeni u povoljniji i privilegovan položaj, čime je povrijeđen ustavni princip o jednakosti pred zakonom, iz odredbe člana 17. stav 2. Ustava”*, Ustavni sud je ocijenio neosnovanim. Naime, lica – adresati na koje se odnosi osporena odredba člana 36. stav 5. Odluke, *mještani sela Brajše koji su svojim sredstvima učestvovali u izgradnji seoskog vodovoda*, po ocjeni Ustavnog suda, nijesu u uporedivoj pravnoj situaciji s ostalim građanima koji nijesu učestvovali u izgradnji vodovoda preko kojeg se snabdijevaju vodom. Pitanje jednakosti pred zakonom, s ustavnopravnog aspekta, po ocjeni Ustavnog suda, moglo bi biti relevantno samo u slučaju kada bi donosilac akta bez ustavnopravno prihvatljivih razloga propisao razlike u ostvarivanju prava u okviru jedne iste grupe lica, što u konkretnom predmetu nije slučaj. Ustavni sud je, stoga, ocijenio da osporenim odredbom člana 36. stav 5. Odluke, nije povrijeđen ustavni princip o jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz odredbe člana 17. stav 2. Ustava.

9. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 8/19 od 7. oktobra 2020. godine.

Odluka o usvajanju cjenovnika komunalnih usluga

Pored postojanja formalnopravnih razloga za ukidanje osporene Odluke, zbog njene neusklađenosti sa važećim Zakonom, Ustavni sud je ocijenio da ta odluka ni sa materijalnopravnog stanovišta nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom. Naime, osporenom Odlukom utvrđen je način formiranja cijena za korisnike usluga odvoženja i deponovanja smeća, zavisno od kategorije u koju su razvrstani, a da pritom nije utvrđen korekcionni faktor propisan Zakonom.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

I POKREĆE SE postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o usvajanju cjenovnika komunalnih usluga, broj 01-247, od 31. oktobra 2008. godine, koji je donio Upravni odbor Javnog preduzeća „Čistoća“ Pljevlja.

II. ODBACUJU SE inicijative za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o komunalnom uređenju („Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, br. 37/08., 2/10., 18/15. i 30/19.), koju je donijela Skupština opštine Pljevlja.

III. ODBACUJE SE zahtjev D.O.O. „Čistoća“ Pljevlja za zastoju postupka u ovom predmetu.

Obrazloženje

I1. „Žitoprodukt“ d.o.o, sa sjedištem u Pljevljima, podnijelo je inicijativu i dopunu inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odluka, označenih u izreci.

1.1. U inicijativi je, pored ostalog, navedeno:

„Ovom Odlukom, u cilju korišćenja, čuvanja i održavanja komunalnih objekata propisani su opšti uslovi, a između ostalog i odžavanje čistoće. Na temelju ove Odluke utvrđene su cijene usluga za odvoženje i deponovanje smeća privrednim društvima.

Donošenjem Zakona o komunalnoj djelatnosti 30.06.2016. godine (Sl. list Crne Gore br. 55/2016), koji se primjenjuje od 17.02.2018. godine, prestao je da važi Zakon o komunalnoj djelatnosti (Sl. list Crne Gore br. 12/95).

Odluka Opštine Pljevlja i Cijenovnik i dalje se primjenjuju iako su donijeti na osnovu Zakon koji je prestao da važi.

Odredbom člana 78. stav 2. Zakona, propisano je da će se podzakonski akti iz člana 15. stav 1. ovog Zakona donijeti u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu propisa iz stava 1 ovog člana, 25.02.2018. godine. Kako je rok za usklađivanje akata kojim se uređuje komunalna djelatnost istekao 25.02.2018. godine, a Odluka i Cijenovnik nijesu usaglašeni sa novim Zakonom, stekli su se uslovi za njihovo ukidanje.“

1.1.1 U dopuni inicijative je, pored ostalog, navedeno:

„Sada važećim Zakonom o komulanoj djelatnosti propisano je da cijenu komunalne usloge utvrđuje vršilac komunalne djelatnosti po prethodno pribavljenju saglasnosti skupštine jedinice lokalne samouprave (član 54. stav 1.). U konkretnom slučaju Odluku o usvajanju cjenovnika komunalnih usluga, broj 01-247 od 31.10.2008. godine, donio je Upravni odbor Javnog preduzeća „Čistoća“ Pljevlja, na koju je saglasnost naknadno dao predsjednik Opštine Pljevlja, aktom broj 02-031-181, odnosno aktom broj 02-031-127/1, od 12.2.2009. godine. Zakonom o komunalnim djelatnostima („Službeni list RCG“, broj 12/95), koji je bio na snazi u vrijeme donošenja navedene odluke, bilo je propisano da se javni interes u javnom preduzeću za obavljanje komunalne djelatnosti obezbjeđuje davanjem saglasnosti na akte preduzeća kojima se utvrđuje visina naknade za izvršenje komunalne usluge (član 14. stav 2. tačka 3.), a da ovlašćenje u smislu stava 2. ovog člana vrši nadležni organ jedinice lokalne samouprave (član 14. stav 4.). Statutom Opštine Pljevlja propisani su poslovi predsjednika Opštine Pljevlja (član 59.), kojima nije obuhvaćeno davanje saglasnosti na cijene komunalnih usluga, te s toga predsjednik Opštine Pljevlja nije ni bio nadležan da daje saglasnost na cijene komunalnih usluga. Osim toga, članom 62. Statuta Opštine Pljevlja propisani su akti predsjednika Opštine, pri čemu se ne navodi akt kojim se daje saglasnost na cijenovnik komunalnih

usluga. Na ovakav zaključak upućuje i činjenica da u aktu predsjednika Opštine Pljevlja, kojim je data saglasnost na Odluku o usvajanju cjenovnika komunalnih usluga, nije naveden pravni osnov za davanje ove saglasnosti. Statutom Opštine Pljevlja je propisano i da predsjednik Opštine Pljevlja vrši i druge poslove u skladu sa zakonom i ovim statutom tako da je njegova nadležnost utvrđena isključivo zakonom i Statutom Opštine Pljevlja i ne može se utvrđivati drugim aktom.

Statutom Opštine Pljevlja propisano je da Skupština Opštine Pljevlja uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti i njihov razvoj, uređuje uslove i način organizovanja poslova u obavljanju komunalnih djelatnosti i odlučuje o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti (član 34. stav 1. tačka 25.), kao i da vrši poslove utvrđene zakonom i ovim statutom (član 34. stav 1. tačka 53.).

Polazeći od odredbe člana 34. stav 1. tačka 25. Statuta Pljevlja, smatramo da je Skupština Opštine Pljevlja bila isključivo nadležna za davanje saglasnost na spornu odluku."

1.1.2. U inicijativi d.o.o „Vektra Jakić“, sa sjedištem u Pljevljima, pored ostalog, navedeno je:

„Smatramo da citirane odredbe člana 54. pomenute Odluke nijesu u saglasnosti sa Ustavom CG i Zakonom o komunalnim djelatnostima Crne Gore / Sl. list CG br.55/16 /.

(...)

Odluka po svojoj sadržini ne odgovara okvirima koji joj je odredio Zakon o komunalnim djelatnostima , tj. nije ispoštovan čl.145. Ustava gdje je precizirano- „Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i Zakonom, što znači da je ovakvom Odlukom Skupštine opštine Pljevlja prekršeno osnovno ustavno načelo zakonitosti.

DOO „Vektra Jakić „Pljevlja je preduzeće koje se bavi proizvodnjom rezane građe, peleta, lameliranih elemenata, eksploatacijom kamena i kamenog agregata tako da u vlasništvu posjeduje veliki krug i prostor za obavljanje poslovne djelatnosti. Društvo je nastalo 2006. godine, kupoprodajom u stečaju kompanije „ Velimir Jakić,“ Pljevlja i „ GP Građevinar „ Pljevlja.

Više puta smo se obraćali Komunalnom preduzeću Pljevlja za realnije fakturisanje komunalnih usluga koje su uvijek bile visoke i koje ne odgovaraju stvarnim troškovima usluge.

Od proizvodnog procesa rezanja drvnih sortimenata u „ Vektri Jakić „, ne postoji nikakav otpad koji bi bio predmet usluge komunalnog preduzeca, jer sav drveni otpad / piljevina i sječka / odlazi na proizvodnju peleta. Komunalni otpad se samo skuplja iz administrativnih prostorija i skladišti u posudu za smeće. Komunalno preduzeće jednom nedeljno vrši pražnjenje kontejnera / posude za smeće / i odvozi na deponiju a mjesečni računi za pomenutu uslugu su visoki i ne odgovaraju vrijednosti usluge.

Smatramo da su u ovom slučaju troškovi procjenljivi i da se računi mogu ispostavljeti po stvarnim troškovima., jer i Zakon o zaštiti potrošača propisuje da se cijena usluge od javnog interesa obračunava prema stvarnoj potrošnji, ako je to tehnički moguće, po utvrđenoj tarifi ili cjenovniku."

2. U odgovoru Skupština opštine Pljevlja, broj 030-291/2019-4, od 14. oktobra 2019. godine, pored ostalog, navedeno je:

"Iako je u čl. 78. Zakona o komunalnim djelatnostima dat rok za donošenje podzakonskih akata, na donošenje istih, ovim zakonom obavezana je i sama Vlada-njene agencije, a ne samo jedinice lokalne samouprave.

Donošenje Oluke o komunalnom uređenju Opštine Pljevlja uslovljeno je donošenjem podzakonskih akata od strane Vlade-agencija. I sam stav 4. člana 78. propisao je da se do donošenja propisa iz st. 1 , 2. i 3. ovog člana, primjenjivati propisi donijeti na osnovu Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 12/95.)."

2.1. Skupština opštine Pljevlja, aktom broj 030-291/2019-5, od 23. januara 2020. godine, zahtijevala je zastoj postupka u ovom predmetu.

U zahtjevu je, pored ostalog, navedeno:

"(..) podnosimo vam zahtjev za zastoj u donošenju odluke o ustavnosti i zakonitosti kako bi nam dali mogućnost da u roku koji vi odredite otklonimo uočene neustavnosti i nezakonitosti a u vezi sa usklađivanjem Odluke o komunalnom uređenju Opštine Pljevlja (...) sa Zakonom o komunalnim djelatnostima (...).

S obzirom da D.O.O. "Čistoća" Pljevlja obavlja poslove od javnog interesa za građane Pljevalja, predlažemo da ovaj naš zahtjev usvojite i donesete rješenje o zastoju postupka u primjerenom roku koji bi nam omogućio da ovu neustavnost i nezakonitost odklonimo."

2.1.2. Aktom broj 030-291/201965, od 19. juna 2020. godine, Skupština opštine Pljevlja je obavijestila Ustavni sud da su otklonjene uočene neustavnosti i nezakonitosti.

U aktu je, pored ostalog, navedeno:

"Dana 04 i 05 06.2020 godine održana je sjednica Skupštine opštine Pljevlja na kojoj je između ostalog usvojena i nova usaglašena Odluka o održavanju čistoće na teritoriji opštine Pljevlja koja je objavljena u "Službenom listu Crne Gore –Opštinski propisi", broj 20., od 17. juna 2019. godine i koja stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja."

2.2. U odgovoru d.o.o. "Čistoća" Pljevlja, pravnog sljedbenika donosioca osporene Odluke o usvajanju cjenovnika komunalnih usluga je, pored ostalog, navedeno:

"U skladu sa članom 62. Zakona o ustavnom sudu Crne Gore (...)podnosimo vam zahtjev za zastoj postupka, odnosno zastoj u donošenju odluke o ustavnosti i zakonitosti kako bi nam dali mogućnost da u roku, koji vi odredite, uskladimo Cjenovnik komunalnih usluga sa Zakonom o komunalnim djelatnostima ..., Odlukom o održavanju čistoće na teritoriji opštine Pljevlja (...) i Uredbom o bližim elementima i Metodologiji za određivanje cijena komunalnih usluga) predlažemo da predmetni zahtjev usvojite i donesete rješenje o zastoju postpka u primjerenom roku, koji bi nam omogućio usklađivanje istog sa važećim propisima."

3. Odlukom o usvajanju cjenovnika komunalnih usluga određene su:

„CIJENE USLUGA ZA ODVOŽENJE I DEPONOVANJE SMEĆA ZA PRIVREDNA DRUŠTVA

		Jed. mj.	Cijena €. (zatvoreni prostor)
a) Privredna društva iz oblasti privrede (1)	do 100	m2	20.80
	100 -1 000	"	0.70
	1 000 - 5 000	"	0.60
	5 000 – 30 000	"	0.50
	Preko 30 000	"	0.10
b) Organi lokalne uprave i državni organi	do 100	m2	0.60
	100 -1 000	"	0.50
	1 000 - 5 000	"	0.40
	Preko 5 000	"	0.30
c) Javne ustanove (škole, Bolnice predškolske ustanove)	do 100	m2	0.70
	100 – 1 000	"	0.50
	1 000 - 5 000	"	0.40
	Preko 5 000	"	0.30
d) Ostali (NVO sektor)		m2	0.40

Privrednim društvima koja koriste zatvoreni prostor iznad 1500 m2 izuzev energetike, rudarstva, finansijskih organizacija i osiguranja, obračun se umanjuje za 60%.

		Jed. mj.	Cijena €. (otvoreni prostor)
a) Privredna društva iz oblasti privrede (2)	do 100	m2	0.24
	100 -1 000	"	0.21
	1 000 - 5 000	"	0.18
	5 000 – 30 000	"	0.075
	Preko 30 000	"	0.03

(2) Privrednim društvima koja koriste otvoreni prostor iznad 1 500m2, izuzev rudarstva, finansijskih organizacija i osiguranja obračun se umanjuje za 60%

CIJENE USLUGA ZA ODVOŽENJE I DEPONOVANJE SMEĆA ZA PREDUZETNIKE

		Jed. mj.	Cijena u €.
a) TRGOVINA -prodavnice prehramb. rob. (radnje, marketi, piljare, mesare itd.)	do 15	m2	0.90
	15 – 50	"	0.70
	50 - 100	"	0.60
	Preko 100	"	0.50
-prodavnice tekstila, bijele tehnike, butici, komisioni, cvjećare, knjižare itd.	do 15	M2	0.60
	15 – 50	"	0.55
	50 - 100	"	0.45
	Preko 100	"	0.35
b) UGOSTITELJSTVO -kafane, kafići, picerije, slastičarnice, Buregžinice, čevapdžinice, pekare itd.	do 15	m2	0.80
	15 – 50	"	0.60
	50 - 100	"	0.50
	Preko 100	"	0.40

c) ZANASTVO -krojači, fotografi, časovničari, frizerski saloni, servisi (tv i bij. tehnika), videoteke, obučari, fotokopirnice, hemijske čist. kozmetičke radnje, optike. -auto servisi, vulkanizeri, stolarske i i staklorezačke radnje	do 15	m2	0.70
	15 – 50	"	0.50
	50 - 100	"	0.40
	Preko 100	"	0.30
	do 15	m2	0.65
	15 – 50	"	0.55
	50 - 100	"	0.45
	Preko 100	"	0.25
d) PRIVREMENI OBJEKTI (ulične tezge, cirkusi itd)	Fiksna cijena do 50m2		20.00
	Fiksna cijena do 100m2		40.00
	Cijena preko 100m2		50.00

CIJENE USLUGA ZA ODVOŽENJE I DEPONOVANJE SMEĆA ZA DOMAĆINSTVA

		Jed. mj.	Cijena €.
CIJENE USLUGA ZA GRAĐANE	Do 50	m2	0.090
	Od 50 - 80	"	0.080
	Preko 80	"	0.080

Ova odluka stupa na snagu danom davanja saglasnosti Predsjednika Opštine.“

3.1. Osporenim Odlukom iz tačke II izreke ovog rješenja, u cilju korišćenja, čuvanja i održavanja komunalnih objekata zajedničke komunalne potrošnje, održavanja čistoće, zaštite životne sredine i uređenja grada i mjesnih centara, bili su propisani opšti uslovi uređivanja, komunalno uređenje i mjere za njihovo sprovođenje i utvrđeno: područje grada i određeni mjesni centri od lokalnog značaja (član 1.): opšti uslovi uređenja mjesnih centara: stambenih i poslovnih zgrada, dvorišta i bašta; gradskih ulica, trgova i šetališta; izvođenja radova na javnim površinama; postavljanja urbanog mobilijara i postavljanja i korišćenja atmosferske kanalizacije (čl. 8. do 34. Odluke). Održavanje čistoće bilo je regulisano odredbama čl. 35. do 74. Odluke. Osporenim odredbama člana 54. st. 4. i 5. Odluke bilo je utvrđeno da se obračun usluge za odvoženje kućnog smeća za vlasnike zatvorenog ili otvorenog poslovnog prostora, koji je u funkciji obavljanja poslovne djelatnosti, vrši po kvadratnom metru veličine prostora koji se čisti, odnosno sa kojeg se odvozi i deponuje smeće, da se plaća mjesečno i da se obračun usluge za odvoženje kućnog smeća za vlasnike otvorenog poslovnog prostora koji je u funkciji obavljanja poslovne djelatnosti stovarišta, benzinskih pumpi, autobuskih stanica i internih parkinga, vrši po metru kvadratnom tog prostora, uz umanjenje od 70% naknade iz stava 4. istog člana. Odlukom su bile utvrđene: vrste, namjene i način održavanja zelenih površina (čl. 75. do 84.); vrste javnih parkirališta i uslovi korišćenja (čl. 76. do 94.); izgradnja i održavanja javne rasvjete (čl. 99. do 100.); korišćenja i održavanje javnih česmi, fontana i hidranata (čl. 101-103.); vrste i uslovi držanja domaćih životinja (čl. 104. do 121.); organ lokalne uprave ovlašten za nadzor (član 122.); propisane su kaznene odredbe (čl. 123. do 148.), prelazne i završne odredbe i način i vrijeme njenog stupanja na snagu.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja inicijativa ocijenio da ima osnova za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, iz tačke I izreke ovog rješenja i da su se stekli uslovi za odbacivanje inicijative ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, iz tačke II izreke ovog rješenja i zahtjeva za zastoj postupka, iz tačke III izreke ovog rješenja.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE
Država
Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Podjela vlasti
11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

DIO TREĆI
UREĐENJE VLASTI
4. LOKALNA SAMOUPRAVA
Način odlučivanja
Član 113.

U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Opština
Član 115. stav 2.

Opština donosi statut i opšte akte.

DIO PETI
USTAVNOST I ZAKONITOST
Saglasnost pravnih propisa
Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

DIO ŠESTI
USTAVNI SUD CRNE GORE
Nadležnost
Član 149. stav 1. tačka 2. i stav 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

Ako je u toku postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propis prestao da važi, a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene, Ustavni sud utvrđuje da li je taj propis bio saglasan sa Ustavom, odnosno sa zakonom za vrijeme njegovog važenja."

Amandmana I do XVI na Ustav Crne Gore:

"AMANDMAN IV stav 1.

Većinom glasova svih poslanika Skupština donosi zakone kojima se uređuju: način ostvarivanja sloboda i prava građana, crnogorsko državljanstvo, referendum, materijalne obaveze građana, državni simboli i upotreba i korišćenje državnih simbola, odbrana i bezbjednost, vojska, osnivanje, spajanje i ukidanje opština; proglašava ratno i vanredno stanje; donosi prostorni plan; donosi poslovnik Skupštine; odlučuje o raspisivanju državnog referenduma; odlučuje o skraćivanju mandata; odlučuje o razrješenju predsjednika Crne Gore; bira i razrješava predsjednika i članove Vlade i odlučuje o povjerenju Vladi; imenuje i razrješava zaštitnika ljudskih prava i sloboda."

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.):

"III. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM I PRAVNO DEJSTVO NJEGOVIH ODLUKA

1. Zajedničke odredbe
Član 36 tač. 1. i 2.

Postupak se smatra pokrenutim danom:

1) podnošenja predloga, ustavne žalbe, odnosno žalbe Ustavnom sudu,

2) donošenja rješenja Ustavnog suda o pokretanju postupka po inicijativi za ocjenu saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno po inicijativi za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom.

Član 37. tač. 1. i 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

1) utvrdi da nije nadležan za odlučivanje;

6) ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.

Postupak za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i postupak za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom

Član 62. stav 1.

Na zahtjev donosioca osporenog propisa Ustavni sud može, prije donošenja odluke o ustavnosti i zakonitosti, zastati sa postupkom i dati mogućnost donosiocu propisa da, u roku koji odredi Ustavni sud, otkloni uočene neustavnosti i nezakonitosti."

"OSNOVNE ODREDBE

Javni interes

Član 2.

Komunalne djelatnosti, u smislu ovog zakona, su pružanje komunalnih usluga koje su nezamjenjiv uslov života i rada građana, privrednih i drugih subjekata na teritoriji jedinice lokalne samouprave i održavanje komunalne infrastrukture, opreme i sredstava za obavljanje tih djelatnosti.

Vrste komunalnih djelatnosti

Član 3. stav 1. tačka 4. i st. 6. i 7.

(1) Komunalne djelatnosti iz člana 2. ovog zakona, su:

4) upravljanje komunalnim otpadom.

(6) Komunalne djelatnosti iz st. 1. i 5. ovog člana su od javnog interesa.

(7) Komunalne djelatnosti iz stava 1. tač. 1., 2., 4. i 7. i stava 4. ovog člana su djelatnosti od opšteg ekonomskog interesa.

Upravljanje komunalnim otpadom

Član 5.

Upravljanje komunalnim otpadom je sakupljanje, transport, priprema za ponovnu upotrebu, prerada i odlaganje ili drugi postupci zbrinjavanja komunalnog otpada, odnosno otpada nastalog u domaćinstvima i drugog otpada koji je po svojim svojstvima sličan otpadu nastalom u domaćinstvima i tretman procjednih voda sa deponija komunalnog otpada, kao i upravljanje i održavanje infrastrukturnih objekata, opreme i sredstava i održavanje deponija nakon zatvaranja.

II. OBAVLJANJE KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Uređivanje i obezbjeđivanje obavljanja komunalnih djelatnosti

Član 14. stav 1.

(1) Obavljanje komunalnih djelatnosti na svojoj teritoriji obezbjeđuje i bliže uređuje jedinica lokalne samouprave, a u slučajevima predviđenim ovim zakonom i Vlada Crne Gore u skladu sa zakonom.

Način i uslovi organizovanja i obavljanja komunalnih djelatnosti

Član 15. stav 1.

(1) Jedinica lokalne samouprave propisuje način i uslove organizovanja i obavljanja komunalnih djelatnosti iz člana 3. stav 1. tač. 1., 2., 3., 4., 7., 8., 10., 11., 12. i 14. ovog zakona i uslove za pružanje komunalnih usluga, odnosno isporuku komunalnog proizvoda, u skladu sa propisom i tehničkim uslovima iz čl. 43. i 44. ovog zakona, a naročito:

- uslove za obavljanje djelatnosti kojima se obezbjeđuje određeni obim, vrsta i kvalitet usluga, ako ti uslovi nijesu određeni posebnim propisom;

- način obezbjeđivanja kontinuiteta u vršenju komunalnih djelatnosti;

- red prvenstva i način pružanja komunalnih usluga kada, usljed više sile, dođe do smanjenog obima u vršenju komunalnih djelatnosti;

- prava i obaveze vršioca komunalne djelatnosti i korisnika.

Ostvarivanje javnog interesa

Član 29. stav 1. i stav 2. tačka 3.

(1) Ostvarivanje javnog interesa obezbjeđuje se vršenjem komunalnih djelatnosti na način i pod uslovima utvrđenim ovim zakonom, odlukama jedinice lokalne samouprave, odnosno Vlade i ugovorom.

(2) Javni interes iz stava 1. ovog člana obezbjeđuje se preko privrednih društava iz člana 20. stav 1. al. 1., 3. i 4. ovog zakona i:

3) davanjem saglasnosti na cjenovnik za pružanje komunalnih usluga, odnosno isporuku komunalnog proizvoda.

III. REGULACIJA KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Cilj regulacije komunalnih djelatnosti

Član 47.

Cilj regulacije komunalnih djelatnosti je da obezbijedi:

1) da se poslovanje vršilaca regulisanih komunalnih djelatnosti zasniva na principima objektivnosti, transparentnosti i nediskriminacije;

2) pružanje komunalnih usluga korisniku po pravednim cijenama;

3) podsticanje konkurencije regulisanih komunalnih djelatnosti;

4) održivo poslovanje vršilaca regulisanih komunalnih djelatnosti;

5) ravnotežu interesa korisnika i vršilaca regulisanih komunalnih djelatnosti.

Regulatorno tijelo za regulisane komunalne djelatnosti

Član 48.

Regulatorno tijelo za regulisane komunalne djelatnosti iz člana 3. stav 1. tač. 1. i 2. ovog zakona je Agencija.

Poslovi Agencije

Član 49. stav 1. tačka 5. i st. 3. i 4.

(1) Radi ostvarenja ciljeva iz člana 47. ovog zakona Agencija:

5) daje saglasnost na predlog cijena za obavljanje regulisanih komunalnih djelatnosti (komunalnih usluga i komunalnog proizvoda);

(3) Agencija može u postupku davanja saglasnosti na predlog cijena iz stava 1. tačka 5. ovog člana da zahtijeva od vršioca regulisane komunalne djelatnosti da izmijeni elemente koji ulaze u cijenu, uključujući i troškove, za koje ocijeni da su neopravdani, odnosno da nijesu utvrđeni na propisani način.

(4) Bliži način utvrđivanja cijena i davanja saglasnosti na predlog cijena, rokove za podnošenje i sadržinu zahtjeva za davanje saglasnosti na cijene za obavljanje regulisanih komunalnih djelatnosti, izdavanja licenci, određivanja indikatora, metodologiju obrade i način dostavljanja podataka i ostala pitanja koja se odnose na regulisane komunalne djelatnosti utvrđuju se aktima Agencije.

IV. FINANSIRANJE KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Elementi za formiranje cijena

Član 53. st. 1. i 4.

(1) Cijene komunalnih usluga utvrđuju se na osnovu sljedećih elemenata:

- 1) troškova angažovanja potrebne radne snage;
- 2) utrošene energije (energenata);
- 3) troškova tekućeg održavanja;
- 4) troškova investicionog održavanja komunalne infrastrukture i pripadajuće opreme;
- 5) troškova otplate kredita za izgradnju komunalne infrastrukture i nabavku pripadajuće opreme;
- 6) nabavke potrošnog materijala;
- 7) drugih opravdanih troškova nastalih u pružanju usluge.

(4) Bliže elemente i metodologiju za određivanje cijene komunalne usluge iz stava 1. ovog člana, osim za regulisane komunalne djelatnosti, utvrđuje Vlada.

Utvrđivanje cijena komunalne usluge, odnosno komunalnog proizvoda

Član 54. st. 1., 4., 5., 6., 7. i 8.

(1) Cijenu komunalne usluge utvrđuje vršilac komunalne djelatnosti po prethodno pribavljenoj saglasnosti skupštine jedinice lokalne samouprave.

(4) Vršilac komunalne djelatnosti dužan je da na računu za izvršenu komunalnu uslugu, odnosno isporučeni komunalni proizvod, posebno iskaže troškove po elementima člana 53 stav 1 ovog zakona.

(5) Podatke za izračunavanje elemenata iz člana 53. stav 1. tač. 4. i 5. ovog zakona obezbjeđuje jedinica lokalne samouprave.

(6) Cijene komunalnih usluga, odnosno komunalnog proizvoda po jedinici mjere iste su za sve korisnike.

(7) Izuzetno od stava 6. ovog člana, ako se kao jedinica mjere za uslugu iz člana 5. ovog Zakona uzima površina objekta, cijena za pruženu uslugu koriguje se faktorom koji zavisi od uobičajene vrste i količine otpada karakteristične za određenu kategoriju korisnika.

(8) Korekcionni faktor iz stava 7. ovog člana definiše se propisom iz člana 53. stav (...) ovog Zakona.

Saglasnost na cijenu

Član 55.

(1) Zahtjev za davanje saglasnosti na visinu cijene komunalne usluge podnosi vršilac komunalne djelatnosti skupštini jedinice lokalne samouprave.

(2) Vršilac regulisane komunalne djelatnosti uz zahtjev za davanje saglasnosti iz stava 1 ovog člana dostavlja i saglasnost Agencije na predlog cijene.

VII. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Rokovi za donošenje podzakonskih akata i propisa jedinice lokalne samouprave

Član 78. st. 1. i 2.

(1) Podzakonski akti iz člana 23. stav 3., člana 26. stav 5., člana 43., člana 44. stav 2., člana 45. stav 6. i člana 53. stav 4. ovog zakona donijeće se u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

(2) Podzakonski akti iz člana 15. stav 1., člana 19. stav 1., člana 33 st. 1. i 2. ovog zakona donijeće se u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu propisa iz stava 1. ovog člana.

Stupanje na snagu

Član 83.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u «Službenom listu Crne Gore», a primjenjivaće se nakon 18 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.”

Zakona o zaštiti potrošača (“Službeni list Crne Gore”, br. 2/14., 6/14., 43/15., 70/17. i 67/19.):

„Glava II

USLUGE OD JAVNOG INTERESA

Prava potrošača na usluge od javnog interesa

Član 35. stav 2. tačka 1.

(2) Potrošač ima pravo na:

- 1) pristup i korišćenje usluge od javnog interesa pod jednakim uslovima, ako je to tehnički moguće i bez diskriminacije.”

6. Načelo saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu normativnih, tako i drugih ovlašćenja i podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje

zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i može obuhvatati samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito određeno.

6.1. U prethodnom postupku ispitivanja procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje, Ustavni sud je utvrdio sljedeće činjenice:

- da je Upravni odbor Javnog preduzeća "Čistoća" Pljevlja, s pozivom na odredbu člana 30.m Statuta, na sjednici održanoj 29. oktobra 2008. godine, Odlukom o usvajanju Cjenovnika komunalnih usluga utvrdio kriterijume za određivanje cijena pojedinačnih usluga za odvoženje i deponovanje smeća za privredna društva, preduzetnike i građane, zavisno od kvadrature prostora (otvorenog ili zatvorenog) ili objekata koje koriste, kao i pravo na umanjenje cijene za pojedine kategorije za poslovni prostor preko 1500m²;

- da osporena Odluka iz tačke I izreke ovog rješenja, iako u formalnopravnom smislu ne sadrži elemente opšteg akta (odredbe o objavljivanju) i nije donijeta po nomotehničkim pravilima za izradu opštih akata, u materijalnopravnom smislu sadrži norme opšteg pravnog karaktera, kojima su utvrđene materijalne obaveze za korisnike usluga, zavisno od kategorije korisnika;

- da je Skupština Crne Gore, na sjednici od 30. jula 2016. godine, donijela Zakon o komunalnim djelatnostima³⁰⁹, koji je stupio na snagu 25. avgusta 2016. godine i počeo da se primjenjuje od 25. februara 2018. godine;

- da je Skupština opštine Pljevlja, na sjednici održanoj 4. i 5. juna 2020. godine, donijela Odluku o održavanju čistoće na teritoriji opštine Pljevlja³¹⁰, koja je stupila na snagu osmog dana od dana objavljivanja, tj. 25. juna 2020. godine;

- da je Skupština opštine Pljevlja, na sjednici održanoj 4. i 5. juna 2020. godine, donijela Odluku o komunalnom redu³¹¹, koja je stupila na snagu osmog dana od dana objavljivanja tj. 25. juna 2020. godine. Odredbom člana 108. te odluke propisano je da danom njenog stupanja na snagu prestaje da važi osporena Odluka o komunalnom uređenju ("Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi", br. 37/08., 2/10., 18/15. i 30/19.);

- da je Vlada Crne Gore donijela Uredbu o bližim elementima i Metodologiji za određivanje cijena komunalnih usluga³¹² kojom je propisala bliže elemente i metodologiju za određivanje cijena komunalnih usluga individualne komunalne potrošnje, osim za regulisane komunalne djelatnosti, koja je stupila na snagu 20. juna 2020. godine i

- da osporena Odluka iz tačke I izreke ovog rješenja, iako u formalnopravnom smislu ne sadrži elemente opšteg akta (odredbe o objavljivanju) i nije donijet po nomotehničkim pravilima za izradu akata, po pravnom osnovu, organu koji ga je donio načinu donošenja ima elemente opšteg pravnog akta i u materijalnopravnom smislu sadrži norme opšteg pravnog karaktera, kojima su utvrđene materijalne obaveze za korisnike usluga odvoženja i deponovanja smeća.

6.1.1. Kako je u konkretnom slučaju predmet ustavnosudske ocjene propis koji je donesen radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog organa, odnosno lica, da li je imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

6.2. Ustavni sud je osporenu Odluku iz tačke I izreke ovog rješenja cijenio u odnosu na Zakon o komunalnoj djelatnosti, koji se primjenjuje od 25. februara 2018. godine i iz čije sadržine proizilazi da je zakonodavac na drugačiji način uredio pitanja obavljanja komunalnih djelatnosti, kao i postupak donošenja propisa kojima se uređuju pitanja pružanja komunalnih usluga i određivanja cijena. Iz navedenih odredaba Zakona proizilazi da jedinica lokalne samouprave utvrđuje uslove organizovanja i obavljanja

309 "Službeni list Crne Gore", broj 55/16.

310 "Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi", broj 20//20., od 17. juna 2020. godine, a stupila je na snagu 25. juna 2020. godine.

311 "Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi", broj 20//20.

312 "Službeni list Crne Gore", broj 55/16.

komunalnih djelatnosti i propisuje uslove organizovanja i obavljanja komunalnih djelatnosti, uslove za pružanje komunalnih usluga i utvrđuje prava i obaveze vršioca komunalnih djelatnosti i korisnika usluga (član 14. stav 1. i član 15. stav 1.); da prethodnu saglasnost, na predlog vršioca usluga za određivanje cijena za obavljanje komunalnih usluga daje Regulatorna agencija za energetiku (član 49. stav 1. tačka 5.); da bliže elemente i metodologiju za određivanje cijene komunalnih usluga utvrđuje Vlada (član 53. st. 1. i 4. Zakona) i da cijenu komunalnih usluga utvrđuje vršilac komunalne djelatnosti, po prethodno pribavljenoj saglasnosti skupštine jedinice lokalne samouprave (član 54. stav 1.).

6.2.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je osporena Odluka o usvajanju cjenovnika komunalnih usluga donijeta u vrijeme vrijeme važenja prethodnog Zakona o komunalnoj djelatnosti, koji je prestao da važi i da nije usaglašena s odredbama člana 53. stav 1. i člana 54. st. 4., 5. i 6. novog Zakona o komunalnim djelatnostima, kojima su uređena pitanja načina utvrđivanja cijena komunalnih usluga. Polazeći od toga da je, saglasno odredbi člana 78. stav 2. Zakona o komunalnim djelatnostima, rok za usklađivanje propisa kojim se uređuju pitanja upravljanja komunalnim otpadom sa tim zakonom istekao 25. februara 2018. godine, a da osporena Odluka nije usaglašena u roku određenom tim zakonom, Ustavni sud je ocijenio da s formalnopravnog stanovišta nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

6.3. Iako je povreda ustavnog principa legaliteta, zbog formalnopravne neustavnosti i nezakonitosti osporene Odluke, odnosno, njene neusklađenosti sa važećim Zakonom, dovoljan razlog za pokretanje postupka, Ustavni sud je ocijenio da taj akt ni sa materijalnopravnog stanovišta, nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

6.3.1. Naime, iz citiranih odredaba člana 53. st. 1. i 4. i člana 56. st. 6., 7. i 8. Zakona o komunalnim djelatnostima, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da cijena komunalnih usluga, odnosno komunalnih proizvoda po jedinici mjere, ne smije da bude različita za pojedine korisnike, osim izuzetno, u slučaju kada se za pruženu uslugu upravljanja komunalnim otpadom uzima površina objekta, odnosno, cijena koriguje sa faktorom koji propisuje Vlada u metodologiji, a koji zavisi od uobičajene vrste i količine otpada karakteristične za određenu kategoriju korisnika. Nasuprot tome, osporenim Odlukom utvrđen je način formiranja cijena za pojedine kategorije korisnika usluga odvoženja i deponovanja smeća (zavisno od površine objekta koje koriste), koji su podijeljeni u tri grupe: privredna društva (u oblasti privrede, organi lokalne samouprave i državni organi, javne ustanove i ostali - NVO sektor), preduzetnike (trgovina, ugostiteljstvo, zanatstvo i privremeni objekti) i građane, uz mogućnost umanjenja za 60% za objekte preko 1500m², osim za djelatnosti rudarstva, finansijskih organizacija i osiguranje, kojima se cijena pruženih usluga utvrđuje mjesečno, zavisno od kategorije u koju su razvrstani, bez utvrđivanja korekcionog faktora na osnovu kojeg se propisuje njihov različit tretman. Na taj način donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio zakonom utvrđena ovlašćenja i povrijedio načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (koje nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim aktom), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta).

6.3.2. S obzirom na to da se materijalne obaveze građana, saglasno Amandmanu IV stav 1. na Ustav, mogu uvoditi samo zakonom, odnosno, da visina određene naknade i način obračuna moraju biti utvrđeni po mjerilima propisanim zakonom i donijeti od organa koji u okviru svojih nadležnosti, na osnovu zakona obavljaju određene javnopravne poslove u vezi utvrđivanja obračuna i naplate odgovarajuće naknade, Ustavni sud je ocijenio da osporena Odluka o usvajanju cjenovnika komunalnih usluga nije saglasna sa Ustavom i Zakonom o komunalnim djelatnostima i da se osnovano postavlja pitanje njene saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

III. Iz odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. i stav 2. Ustava proizilazi da je Ustavni sud nadležan da odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom i da Ustavni sud odlučuje o ustavnosti i zakonitosti propisa koji je prestao da važi samo ako je postupak već pokrenut a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene. Postupak se, u smislu odredaba člana 36. Zakona o Ustavnom sudu, smatra pokrenutim danom: podnošenja predloga, ustavne žalbe, odnosno žalbe Ustavnom sudu; donošenja rješenja Ustavnog suda o pokretanju postupka po inicijativi za ocjenu saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno po inicijativi za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih

propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom i donošenja rješenja Ustavnog suda da sam pokrene postupak za ocjenu saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom. Odredbom člana 58. stav 3. Zakona propisano je da se predlog, odnosno inicijativa iz stava 1. ovog člana, mogu podnijeti sve dok je zakon odnosno drugi propis ili opšti akt na snazi. Iz odredaba člana 37. tačka 6. i člana 49. tačka 3. Zakona proizilazi da će Ustavni sud rješenjem odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak, kojim se pokreće postupak, kad ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

1.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je Odluka o komunalnom uređenju, saglasno odredbi člana 108. Odluke o komunalnom redu, prestala da važi danom stupanja snagu te odluke, tj. 25. juna 2020. godine, a time i osporene odredbe člana 54. st. 4. i 5. Kako su osporene odredbe člana 54. st. 4. i 5. Odluke prestale da važe i više nijesu dio pravnog poretka Crne Gore, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 149. stav 2. Ustava, utvrdio da nema pravnog osnova da utvrđuje da li je, u vrijeme njenog važenja, bila u saglasnosti sa Ustavom i zakonom. Prestankom važenja osporenih odredaba člana 54. st. 4. i 5. Odluke prestale su procesne pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje Ustavnog suda. Ustavni sud je, stoga utvrdio da su se stekli uslovi iz odredbe člana 37. tačka 6. Zakona o Ustavnom sudu da se inicijativa za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke iz tačke II izreke ovog rješenja, odbaci.

III 1. D.O.O. "Čistoća" Pljevlja, kao pravni sljedbenik donosioca osporenog akta iz tačke I izreke ove odluke, podnijelo je zahtjev za zastoј u donošenju odluke o ustavnosti i zakonitosti te odluke, radi usklađivanja Cjenovnika komunalnih usluga sa Zakonom o komunalnim djelatnostima, Odlukom o održavanju čistoće na teritoriji opštine Pljevlja i Uredbom o bližim elementima i Metodologiji za određivanje cijena komunalnih usluga. Nakon razmatranja zahtjeva, Ustavni sud je utvrdio da ne postoje procesne pretpostavke za zastoј postupka, saglasno odredbi člana 62. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, jer je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti tog akta pokrenut donošenjem ovog rješenja, zbog čega je zahtjev odbačen, kao preuranjen.

2. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 22/19 i 11/20 od 6. novembra 2020. godine.

Zakoni

Zakon o boračkoj i invalidskoj zaštiti

Podnosilac podneska nije postupio po aktu Ustavnog suda koji mu je uredno dostavljen, odnosno u ostavljenom roku nije otklonio nedostatke koji onemogućavaju postupanje po podnesku, te je Ustavni sud odbacio podnesak za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Zakona.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE podnesak za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Zakona o boračkoj i invalidskoj zaštiti ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 69/03. i "Službeni list Crne Gore", br. 21/08., 1/15. i 52/16.).

Obrazloženje

1. Petar Radović, iz Pljevalja, podnio je podnesak (označen kao ustavna žalba), zahtijevajući od Ustavnog suda da mu, između ostalog, odgovori, odnosno da svoje mišljenje: »može li Upravni sud odlučivati ima li tužilac pravo na beneficirani radni staž ili ne.«

2. Ustavni sud je, nakon razmatranja podneska, utvrdio da su se stekli uslovi da se podnesak odbaci.

3. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

»Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.»

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 11/15.):

»Član 32. stav 2.

Ako je podnesak kojim se inicira pokretanje postupka ili pokreće postupak pred Ustavnim sudom nerazumljiv, nepotpun ili sadrži nedostatke koji onemogućavaju postupanje po njemu, zatražiće se od podnosioca podneska da te nedostatke otkloni u ostavljenom roku, u skladu sa Poslovnikom.

Član 37. tačka 3.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

3) u ostavljenom roku podnosilac nije otklonio nedostatke koji onemogućavaju postupanje;

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

5) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.

4. Iz citiranih odredaba Ustava Crne Gore proizilazi da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom. Zakonom o Ustavnom sudu uređeno je postupanje Ustavnog suda sa podneskom kojim se inicira pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, na način da ga Ustavni sud ispituje u prethodnom postupku i da će, ako je podnesak nerazumljiv, nepotpun ili sadrži

nedostatke koji onemogućavaju postupanje Ustavnog suda po njemu, zatražiti od podnosioca da te nedostatke otkloni u ostavljenom roku. Ako podnosilac, u ostavljenom roku, ne otkloni nedostatke koji onemogućavaju postupanje po podnesku, Ustavni sud će odbaciti podnesak.

4.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da podnesak sadrži nedostatke koji onemogućavaju postupanje Ustavnog suda po tom aktu, budući da podnosilac nije precizno označio odredbe Zakona koje se podneskom osporavaju, niti je naveo ustavnopravne razloge na kojima zasniva inicijativu, pa je aktom U-I br. 35/17, od 9. januara 2018. godine, od podnosioca zatraženo da podnesak dopuni, u roku od 15 dana od dana dostavljanja akta, odnosno da otkloni nedostatke koji onemogućavaju postupanje Ustavnog suda. Istim aktom podnosilac je upozoren da će podnesak biti odbačen ukoliko se ne dopuni, saglasno Zakonu o Ustavnom sudu. S obzirom na to da podnosilac podneska nije postupio po aktu Ustavnog suda, koji mu je uredno dostavljen 10. januara 2018. godine, odnosno da u ostavljenom roku nije otklonio nedostatke koji onemogućavaju postupanje po podnesku, Ustavni sud je utvrdio da su se stekli uslovi, iz odredbe člana 37. tačka 3. Zakona o Ustavnom sudu, za njegovo odbacivanje.

5. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 35/17 od 26. februara 2018. godine.

Zakon o osiguranju

Strana pravna i fizička lica nemaju ustavnu legitimaciju za pokretanje postupka normativne kontrole zakona, drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom države Crne Gore po bilo kom osnovu, već se zaštita prava i interesa stranih lica može ostvariti u postupku po ustavnoj žalbi.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

I ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 205.c Zakona o osiguranju ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 78/06. i "Službeni list Crne Gore", br. 45/12., 6/13. i 55/16.).

II ODBACUJE SE zahtjev za obustavu izvođenja pojedinačnih akata i radnji donijetih na osnovu osporenih odredaba Zakona.

Obrazloženje

1. Udruženje aktuara Republike Srbije, sa sjedištem u Beogradu, koje zastupa dr Ljiljana Stojković, advokatica, iz Beograda, podnijelo je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 205.c Zakona, označenog u izreci, navodeći da nijesu u skladu s odredbama člana 1. stav 2., čl. 8., 17., 145. i člana 147. st. 1. i 2. Ustava, jer su suprotne načelima pravičnosti i zakonitosti, a posebno načelu pravne sigurnosti. Predlaže da Ustavni sud do donošenja konačne odluke naredi obustavu primjene osporenih odredaba člana 205.c Zakona.

2. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

"Član 205.c

Lica koja su do stupanja na snagu ovog zakona obavljala poslove ovlašćenog aktuara u društvu za osiguranje, dužna su da, radi obavljanja tih poslova u skladu sa ovim zakonom, pribave ovlaštenje od regulatornog organa u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, za lica koja su crnogorski državljani a koja su zvanja ovlašćenog aktuara stekli po propisima koji su bili na snazi od stupanja na snagu ovog zakona, zvanje ovlašćenog aktuara priznaje se u skladu sa ovim zakonom, nakon pribavljene saglasnosti regulatornog organa".

3. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine inicijative, utvrdio da su se stekli uslovi, da se inicijativa odbaci.

4. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

"Član 149. stav 1. tač. 1. i 3.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

3) o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava;

Član 150. st. 1., 2. i 3.

Svako može dati inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.

Postupak pred Ustavnim sudom za ocjenu ustavnosti i zakonitosti može da pokrene sud, drugi državni organ, organ lokalne samouprave i pet poslanika.

Ustavni sud može i sam pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti".

„Član 37. tačka 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

6) ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska“.

5. Prilikom razmatranja inicijative, Ustavnom sudu se, kao prethodno u ovom predmetu, postavilo pitanje postojanja ovlaštenja stranog pravnog lica za iniciranje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom.

6. Ustavom Crne Gore propisano je: da svako može podnijeti inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti; da postupak pred Ustavnim sudom za ocjenu ustavnosti i zakonitosti može da pokrene sud, drugi državni organ, organ lokalne samouprave i pet poslanika, da Ustavni sud može i sam pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti (član 150. st. 1., 2. i 3.) i da Ustavni sud odlučuje o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava (član 149. stav 1. tačka 3.).

6.1. Iz navedenih odredaba, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da je pravo pravnih i fizičkih lica, da na osnovu odredbe člana 150. stav 1. Ustava iniciraju pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propisa Crne Gore, rezervisano isključivo za pravna lica upisana u registar privrednih subjekata u Crnoj Gori, odnosno za fizička lica koja su državljani Crne Gore. Stoga, strana lica (pravna i fizička), po nalaženju Ustavnog suda, nemaju ustavnu legitimaciju za pokretanje postupka normativne kontrole bilo kojeg propisa Crne Gore. Zaštita prava i interesa stranog lica može se ostvariti u postupku po ustavnoj žalbi, u kojem ta lica mogu istaći da su im Ustavom zajemčena prava povrijeđena. Zbog toga, po ocjeni Ustavnog suda, ne postoje procesne pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje po podnijetoj inicijativi³¹³.

6.1.1. Polazeći od navedenog stava Ustavnog suda, po kojem strana pravna i fizička lica nemaju ustavnu legitimaciju za pokretanje postupka normativne kontrole zakona, drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom države Crne Gore po bilo kom osnovu, već da se zaštita prava i interesa stranih lica može ostvariti u postupku po ustavnoj žalbi, Ustavni sud je ocijenio da su se stekli uslovi iz člana 37. tačka 6. Zakona o Ustavnom sudu da se inicijativa za ocjenu ustavnosti odredaba člana 205.c Zakona o osiguranju odbaci.

II1. S obzirom na to da je Ustavni sud odbacio inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 205.c Zakona o osiguranju, Ustavni sud je ocijenio da nema procesnih pretpostavki za odlučivanje o zahtjevu za obustavu izvršenja primjene osporenih odredaba člana 205.c Zakona.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 36/16 od 27. marta 2018. godine.

313 Ovakav stav Ustavni sud je zauzeo u predmetima: U. br. 5/09, od 24. decembra 2009. godine; U-I br. 41/10, od 24. februara 2011. godine; U-I br. 18/11, od 23. juna 2011. godine; U-II br. 38/11, od 12. februara 2013. godine; U-II br. 17/13, od 21. novembra 2014. godine; U-I br. 46/14, od 20. februara 2015. godine; U-II br. 47/14, od 25. decembra 2014. godine i dr.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju I

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju II

Podnosioci inicijative nijesu naveli ustavnopravne razloge za ocjenu ustavnosti odredaba Zakona, već se inicijativom traži postupanje Ustavnog suda kao tzv. pozitivnog zakonodavca.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

RJEŠENJE

I ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službeni list Crne Gore", br. 79/08.) i odredbe člana 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službeni list Crne Gore", broj 78/10.).

Obrazloženje

1. Predrag Mugoša i Rade Bojović, iz Podgorice, podnijeli su inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 6. i 17. zakona označenih u izreci navodeći: da je ovakvo zakonsko rješenje neustavno i direktno suprotno odredbama čl. 1., 62. i 67. Ustava Crne Gore, jer je zakonska mogućnost da penzioneri zasnivaju radni odnos i da istovremeno primaju i penziju, suprotna pojmu socijalne države, deformiše aktuelnu društveno ekonomsku stvarnost i činjenicu da postoji enormna nezaposlenost mlađih generacija; da se na osporeni način čitavim generacijama mladih ljudi pravno ograničava mogućnost prava na rad; da se na osporeni način direktno krši obaveznost socijalnog osiguranja iz odredbe člana 67. Ustava, kao ljudskog prava i slobode; da iz obaveznosti socijalnog osiguranja, u što spada i penzijsko osiguranje, proizilazi i obaveza penzionisanja i oslobađanja radnih mjesta za nove generacije, što mora biti usklađeno i sa odgovarajućim odredbama Zakona o radu; da će se utvrđivanjem da su osporene odredbe nesaglasne s Ustavom Crne Gore na snagu vratiti odredba člana 112. Zakona, prema kojoj se penzioneru koji se zaposli penzija obustavlja, uz izuzetke predviđene u članu 112. stav 2. osnovnog teksta Zakona u čiju opravdanost ne žele ulaziti i opterećivati inicijativu manje važnim razlozima i odredbama manjeg značaja.

2. U mišljenju Vlade Crne Gore navedeno je da penzioneri imaju isti zakonski tretman u pogledu obaveznosti socijalnog osiguranja, kao i druga zaposlena lica, tako da se na zaradu i prihod koji ostvaruju po osnovu ponovnog zaposlenja ili obavljanja samostalne djelatnosti plaća doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje; da po prestanku zaposlenja, odnosno obavljanja samostalne djelatnosti korisnik starosne penzije ima pravo na ponovno određivanje penzije pod uslovom da je osiguran najmanje godinu dana; da je uređenje navedenih pitanja na način propisan osporenim odredbama Zakona stvar zakonodavne politike, tako da se njima ne uskraćuju Ustavom utvrđena prava, već se saglasno navedenim ustavnim ovlaštenjima utvrđuju uslovi i način za njihovo ostvarivanje.

3. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odluke, utvrdio da su se stekli uslovi da se inicijativa odbaci.

4. Osporenim odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službeni list Crne Gore", broj 79/08.) propisano je:

“Član 6.

U članu 112. st. 1. i 2. brišu se.

Dosadašnji stav 3. postaje stav 1.

Poslije stava 1. dodaje se novi stav 2. koji glasi:

“Korisniku porodične penzije koji se zaposli ili obavlja samostalnu djelatnost na teritoriji Crne Gore ili u inostranstvu obustavlja se isplata penzije.”

4.1. Osporenim odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (“Službeni list Crne Gore”, broj 78/10.) propisano je:

“Član 17.

U članu 112. poslije stava 1. dodaje se novi stav koji glasi:

«Odredba stava 1. ovog člana odnosi se i na korisnika prijevremene starosne penzije koji, nakon prestanka ponovnog zaposlenja, odnosno obavljanja samostalne djelatnosti, ostvaruje pravo na starosnu ili prijevremenu starosnu penziju.»

Poslije stava 3. dodaje se novi stav koji glasi:

«Odredba stava 3. ovog člana ne odnosi se na korisnike porodične penzije iz člana 46. st. 1. 2 i 3 ovog zakona i na korisnika porodične penzije koji obavlja poslove iz člana 11. tačka 2. ovog zakona.»

Dosadašnji stav 2. postaje stav 3.”

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore”, br. 11/15.):

“Član 37. tač. 1. i 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak:

1) kad utvrdi da nije nadležan za odlučivanje;

6) kad ne postoje druge pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje.

„Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

5) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog Zakona.”

6. U postupku ispitivanja procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje u ovom predmetu Ustavni sud je, uvidom u “Službeni list Crne Gore”, utvrdio sljedeće pravne činjenice:

- da je Skupština Crne Gore, na sjednici od 24. septembra 2003. godine, donijela Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (“Službeni list Republike Crne Gore”, broj 54/03.) i da je odredbom člana 112. tog zakona bilo propisano:

“Korisniku penzije koji se na teritoriji Republike ili Republike Srbije zaposli, odnosno počne da obavlja samostalnu djelatnost obustavlja se isplata penzije za vrijeme trajanja zaposlenja, odnosno obavljanja djelatnosti.

Odredba stava 1. ovog člana ne odnosi se na osiguranike iz člana 11. tačka 2. ovog zakona i na korisnike djelimične invalidske penzije koji se zaposle sa radnim vremenom iz člana 33. ovog zakona.

Korisnik starosne penzije koji se zaposli, odnosno obavlja samostalnu djelatnost ima pravo, po prestanku tog zaposlenja, odnosno obavljanja te djelatnosti, na ponovno određivanje penzije, ako je bio u osiguranju po ovom zakonu najmanje godinu dana.”

- da je Skupština Crne Gore, na sjednici od 17. decembra 2008. godine, donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (“Službeni list Crne Gore”, broj 79/08.), i da je odredbama člana 6. tog zakona propisano:

“U članu 112. st. 1. i 2. brišu se.

Dosadašnji stav 3. postaje stav 1.

Poslije stava 1. dodaje se novi stav 2. koji glasi:

“Korisniku porodične penzije koji se zaposli ili obavlja samostalnu djelatnost na teritoriji Crne Gore ili u inostranstvu obustavlja se isplata penzije.”

- da je Skupština Crne Gore, na sjednici od 22. decembra 2010. godine, donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službeni list Crne Gore", broj 78/10.) i da je odredbama člana 17. tog zakona propisano:

"U članu 112. poslije stava 1. dodaje se novi stav koji glasi:

«Odredba stava 1. ovog člana odnosi se i na korisnika prijevremene starosne penzije koji, nakon prestanka ponovnog zaposlenja, odnosno obavljanja samostalne djelatnosti, ostvaruje pravo na starosnu ili prijevremenu starosnu penziju.»

Poslije stava 3. dodaje se novi stav koji glasi: «Odredba stava 3. ovog člana ne odnosi se na korisnike porodične penzije iz člana 46. st. 1. 2. i 3. ovog zakona i na korisnika porodične penzije koji obavlja poslove iz člana 11. tačka 2. ovog zakona.»

Dosadašnji stav 2. postaje stav 3."

- i da odredbe člana 112. Zakona, nakon navedenih izmjena i dopuna glase:

"Korisnik starosne penzije koji se zaposli, odnosno obavlja samostalnu djelatnost ima pravo, po prestanku tog zaposlenja, odnosno obavljanja te djelatnosti, na ponovno određivanje penzije, ako je bio u osiguranju po ovom zakonu najmanje godinu dana.

Odredba stava 1. ovog člana odnosi se i na korisnika prijevremene starosne penzije koji, nakon prestanka ponovnog zaposlenja, odnosno obavljanja samostalne djelatnosti, ostvaruje pravo na starosnu ili prijevremenu starosnu penziju.

Korisniku porodične penzije koji se zaposli ili obavlja samostalnu djelatnost na teritoriji Crne Gore ili u inostranstvu obustavlja se isplata penzije.

Odredba stava 3. ovog člana ne odnosi se na korisnike porodične penzije iz člana 46. st. 1. 2. i 3. ovog zakona i na korisnika porodične penzije koji obavlja poslove iz člana 11. tačka 2. ovog zakona."

6.1. Iz odredbe člana 149. stav 1. Ustava proizilazi da je Ustavni sud nadležan da odlučuje o saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno postojećih odredaba sadržanih u tim zakonima. Iz odredaba člana 37. tač. 1. i 6. i člana 49. tačka 3. Zakona o Ustavnom sudu proizilazi da će Ustavni sud rješenjem odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak, kojim se pokreće postupak, kad nije nadležan za odlučivanje i kad ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

6.1.1. Ustavni sud je u konkretnom slučaju utvrdio da inicijativa ne sadrži razloge za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba čl. 6. i 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona, već se traži njihovo ukidanje da bi se "na snagu vratile odredbe člana 112. Zakona, prema kojim se pensioneru koji se zaposli penzija obustavlja, uz izuzetke predviđene u članu 112. stav 2. osnovnog teksta". Navedenom inicijativom se, u suštini, implicira zaključak da se traži postupanje Ustavnog suda kao tzv. pozitivnog zakonodavca, tako da se ukidanjem osporenih odredaba člana 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službeni list Crne Gore", broj 79/08.) i člana 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službeni list Crne Gore", broj 78/10.), stvore uslovi za „primjenu i vraćanje na pravnu snagu odredbe člana 112. osnovnog teksta Zakona, iz 2003. godine, u dijelu koji je glasio "obustavlja se penzija", koja je, u suštini, prestala da važi danom stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona iz 2010. godine, tj. 30. decembra 2010. godine. Tim povodom, Ustavni sud ukazuje da nije ovlašten da stvara pravnu normu, tj. da nema ulogu i ovlaštenja tzv. pozitivnog zakonodavca, već isključivo nadležnost da ukida postojeću normu, odnosno da, saglasno odredbi člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava, ima ulogu i ovlaštenja tzv. negativnog zakonodavca. Saglasno tome, odredba člana 112. osnovnog teksta Zakona, iz 2003. godine, u dijelu koji je glasio "obustavlja se penzija", koja je prestala da važi stupanjem na snagu nove (izmijenjene) odredbe člana 112. Zakona, ne može „ponovo“ stupiti na pravnu snagu samim prestankom odredbe tog zakona, koja je stavljena van pravne snage. Polazeći od toga i činjenice da podnosioci inicijative nijesu naveli ustavnopravne razloge za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 6. i 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Ustavni sud je ocijenio da nema osnova za postupanje u navedenom smislu, odnosno da nije nadležan za takvo odlučivanje i da su se stekli uslovi, iz odredbe člana 37. tač. 1. i 6. Zakona o Ustavnom sudu, da se inicijativa odbaci.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 17/15 od 30. novembra 2018. godine.

Zakon o pripravnicima u sudovima i državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu

Prestankom važenja osporene odredbe Zakona prestale su procesne pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje Ustavnog suda.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

I ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 52. Zakona o pripravnicima u sudovima i državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu ("Službeni list Crne Gore", broj 55/16.).

I. ODBACUJE SE zahtjev za obustavu primjene odredbe člana 52. Zakona.

Obrazloženje

I.1. Vladimir Vukašinović, iz Podgorice, i drugi, podnijeli su inicijativu i dopunu inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 52. Zakona, označenog u izreci, navodeći da je u suprotnosti s odredbama člana 17. stav 2. i člana 147. st. 1. i 2. Ustava kojima se jemči jednakost pred zakonom i zabrana povratnog dejstva zakona, jer za takvo propisivanje nije utvrđen javni interes, kao i da je suprotna odredbama člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Protokola broj 12. uz Konvenciju, kojima je zabranjena diskriminacija; da je takvim propisivanjem kandidatima koji su u vrijeme važenja odredbe člana 6. stav 1. Zakona o pravosudnom ispitu („Službeni list Republike Crne Gore“, broj 52/04.) stekli pravo na polaganje pravosudnog ispita po skraćenom programu i koji su, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, da će bez vremenskog ograničenja to pravo ostvariti; da se novo zakonsko rješenje ne može primijeniti na započete a nedovršene pravne situacije i da uzrokuje diskriminaciju između kandidata kojima je odobreno polaganje pravosudnog ispita u skladu s odredbama člana 3. starog Zakona i kandidata koji su ispunili uslove ali nijesu podnijeli zahtjev. Predlažu da se obustavi primjena osporene odredbe člana 52. Zakona i Zakona u cjelini.

1.1. U dopuni inicijative zahtijevali su da se ovaj predmet spoji sa predmetom U-I br. 38/16, u kojem je tražena ocjena ustavnosti odredbe člana 53. istog Zakona.

2. U mišljenju Vlade Crne Gore navedeno je: da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative; da je Zakonom o pripravnicima u sudovima i državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu uspostavljen novi koncept pravosudnog ispita, kao jedinstvenog i cjelovitog, bez mogućnosti oslobađanja od određenih ispita koji su ranije polagani za svrhe drugih stručnih ispita, da su Zakonom utvrđena prelazna rješenja za ranije započete postupke polaganja po ranije važećem zakonu; da se ovakvim rješenjem ne dovode u pitanje stečena prava, već se uspostavlja odnos između zakona koji je prestao da važi i novog zakona u pogledu dejstva na odnose nastale u vrijeme važenja ranijeg zakona. Navode i da se u konkretnom slučaju ne radi o stečenom pravu (jer prava iz radnog odnosa to nijesu) i ukazuju da se zakon primjenjuje za ubuduće i da nema retroaktivno dejstvo.

3. Osporenim odredbom Zakona bilo je propisano:

„Član 52.

Kandidati kojima je rješenjem odobreno polaganje pravosudnog ispita u skladu sa članom 3. Zakona o pravosudnom ispitu ("Službeni list RCG", broj 52/04.), mogu polagati pravosudni ispit po odredbama tog zakona do 1. marta 2017. godine, pred Komisijom za polaganje pravosudnog ispita obrazovanoj u skladu sa tim zakonom."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 52. Zakona o pripravnici u sudovima i državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu, utvrdio da su ispunjeni uslovi da se inicijativa i dopuna inicijative odbace.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.”

Član 149. stav 1. tačka 1. i stav 2.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Ako je u toku postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propis prestao da važi, a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene, Ustavni sud utvrđuje da li je taj propis bio saglasan sa Ustavom, odnosno sa zakonom za vrijeme njegovog važenja.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 11/15.):

„Član 37. tačka 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

6) ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.

Član 58. stav 3.

Predlog, odnosno inicijativa iz stava 1. ovog člana, mogu se podnijeti sve dok je zakon odnosno drugi propis ili opšti akt na snazi.”

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da je Ustavni sud nadležan da odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i da odlučuje o ustavnosti i zakonitosti propisa koji je prestao da važi samo ako je postupak već pokrenut a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene. Postupak se, u smislu odredaba člana 36. Zakona o Ustavnom sudu, smatra pokrenutim danom: podnošenja predloga, ustavne žalbe, odnosno žalbe Ustavnom sudu; donošenja rješenja Ustavnog suda o pokretanju postupka po inicijativi za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno po inicijativi za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom i donošenja rješenja Ustavnog suda da sam pokrene postupak za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom. Iz odredaba člana 37. tačka 6. i člana 49. tačka 3. Zakona proizilazi da će Ustavni sud rješenjem odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak, kojim se pokreće postupak, kad ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

6.1. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je Zakon o pripravnici u sudovima i državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu stupio na snagu 25. avgusta 2016. godine; da je osporena odredba člana 52. Zakona imala vremenski ograničeno dejstvo (temporalnog karaktera), jer je njena primjena prestala istekom roka (1. mart 2017. godine) u kojem su kandidati, kojima je rješenjem odobreno polaganje pravosudnog ispita u skladu s odredbama člana 3. Zakona o pravosudnom ispitu (»Službeni list Republike Crne Gore«, broj 52/04.), mogli polagati pravosudni ispit u skladu sa tim zakonom i da je dopuna inicijative, kojom je traženo spajanje postupka sa postupkom u predmetu U-I br. 38/16, podnijeta 12. aprila 2017. godine, nakon prestanka važenja osporene odredbe člana 52. Zakona. Kako je osporena odredba člana 52. Zakona prestala da važi prije nego što je pokrenut postupak za ocjenu njene ustavnosti Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 149. stav 2. Ustava, utvrdio da nema pravnog osnova da ocijenjuje da li je ta odredba, u vrijeme važenja, bila u saglasnosti s Ustavom i zakonom. Prestankom važenja osporene odredbe člana 52. Zakona prestale su procesne pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje Ustavnog suda. Stoga je Ustavni sud utvrdio da su se stekli uslovi, iz odredbe člana 37. tačka 6. Zakona o Ustavnom sudu, da se inicijativa odbaci.

II1. U odnosu na zahtjev podnosioca inicijative da se obustavi primjena osporene odredbe člana 52. Zakona i Zakona u cjelini, Ustavni sud ukazuje da, u smislu odredaba člana 150. stav 4. Ustava Crne Gore i člana 63. Zakona o Ustavnom sudu, u toku postupka pred Ustavnim sudom, može narediti da se obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje koji su preduzeti na osnovu zakona, drugog propisa ili opšteg akta čija se ustavnost ili zakonitost ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti neotklonjive štetne posljedice, ali ne i da obustavi izvršenje osporene odredbe zakona, drugog propisa ili opšteg akta. Polazeći od navedenog i činjenice da je Ustavni sud u ovom predmetu odbacio inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 52. Zakona, Ustavni sud je ocijenio da nema procesnih pretpostavki za odlučivanje o zahtjevu za obustavu izvršenja njene primjene.

8. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 30/16 od 30. novembra 2018. godine.

Zakon o nevladinim organizacijama

Ne postoje procesne pretpostavke za ocjenu međusobne saglasnosti odredaba različitih zakona, jer se radi o normama iste pravne snage, za čiju ocjenu nije nadležan Ustavni sud.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 2. Zakona o nevladinim organizacijama ("Službeni list Crne Gore", broj 39/11.)

Obrazloženje

1. Vojislav Anđelić, advokat, iz Podgorice, podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 2. Zakona, označenog u izreci, navodeći da je u suprotnosti s odredbama Zakona o autorskim i srodnim pravima ("Službeni list Crne Gore", br. 37/11. i 53/16.), koji nevladinoj organizaciji daje pravo da naplaćuje naknadu za autorska prava, da je sporna zakonitost postupanja nevladine organizacije "PAM CG – organizacija za zaštitu prava autora muzike Crne Gore".

2. Skupština Crne Gore nije dostavila odgovor na navode sadržane u inicijativi.

2.1. U mišljenju Vlade Crne Gore navedeno je da su osporena odredba člana 2. Zakona i sam Zakon, utemeljeni na principima i standardima slobode udruživanja, koji su određeni potvrđenim međunarodnim ugovorima i Ustavom Crne Gore; da u odnosu na neusaglašenost Zakona o nevladinim organizacijama i Zakona o autorskim i srodnim pravima, na koju se ukazuje u inicijativi, Vlada smatra da to pitanje ne može biti predmet ocjene ustavnosti, saglasno odredbi člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava Crne Gore.

3. Osporenim odredbom Zakona propisano je:

„Član 2.

Nevladino udruženje (u daljem tekstu: udruženje) je dobrovoljna neprofitna organizacija sa članstvom, koju osnivaju domaća i/ili strana fizička i/ili pravna lica, radi ostvarivanja određenih zajedničkih ili opštih ciljeva i interesa."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine inicijative, utvrdio da su se stekli uslovi za njeno odbacivanje.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe:

Ustava Crne Gore:

„Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima."

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore", broj 11/15.):

„Član 37. tač. 1. i 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

- 1) utvrdi da nije nadležan za odlučivanje;
- 6) ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

- 3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.“

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima i da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a iz odredaba člana 37. tač. 1. i 6. i člana 49. tačka 3. Zakona o Ustavnom sudu, da će Ustavni sud rješenjem odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak, kad utvrdi da nije nadležan za odlučivanje i kad ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska. Iz citirane odredbe člana 145 Ustava, takođe proizilazi da se pravni poredak države temelji na hijerarhiji pravnih akata, čiju osnovu čini Ustav, kao pravni akt najviše pravne snage. Načelom saglasnosti pravnih propisa utvrđena je suprematija Ustava i potvrđenih međunarodnih ugovora u odnosu na zakon, a Ustava i zakona u odnosu na druge propise. Ovaj princip omogućava jedinstvenost i djelotvornost pravnog sistema i predstavlja jedan od bitnih elemenata ostvarivanja vladavine prava.

7. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da se inicijativom zahtijeva ocjena saglasnosti osporene odredbe člana 2. Zakona o nevladinim organizacijama s odredbama Zakona o autorskim i srodnim pravima. Osim toga, Ustavni sud je utvrdio da podnijeta inicijativa ne sadrži ustavnopravne razloge za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti osporene odredbe člana 2. Zakona. Kako je pitanje nadležnosti procesno pitanje o kojem Sud prethodno odlučuje, to ne postoje procesne pretpostavke za ocjenu međusobne saglasnosti odredaba različitih zakona, jer se radi o normama iste pravne snage, koje su usvojene od strane istog donosioca.

8. Na osnovu iznijetih razloga Ustavni sud je utvrdio da su se stekli uslovi, iz odredaba člana 37. tač. 1. i 6. Zakona o Ustavnom sudu, da se inicijativa odbaci.

Rješenje U-I br. 5/16 od 28. marta 2019. godine.

Zakon o Vojsci Crne Gore

S obzirom na to da je podnosilac inicijative odustao od zahtjeva za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba Zakona, Ustavni sud je ocijenio da nema pravnog osnova za njihovu ocjenu.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 37. stav 1. tačka 5., člana 38. stav 1. tačka 2., člana 40. stav 5., člana 47. stav 1. tač. 7. i 11., člana 49. st. 3. i 7., člana 52. stav 2., člana 58. stav 4. tačka 5., člana 59. tačka 4., člana 94., tačka 2. alineja 1., čl. 107. i 116., člana 117. stav 3., člana 145. tačka 11. i člana 203. stav 2. Zakona o Vojsci Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 51/17.).

Obrazloženje

1. Sindikat odbrane i Vojske Crne Gore podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 37. stav 1. tačka 5., člana 38. stav 1. tačka 2., člana 40. stav 5., člana 47. stav 1. tač. 7. i 11., člana 49. st. 3. i 7., člana 52. stav 2., člana 58. stav 4. tačka 5., člana 59. tačka 4., člana 94., tačka 2. alineja 1., čl. 107. i 116., člana 117. stav 3., člana 145. tačka 11. i člana 203. stav 2. Zakona, označenog u izreci.

2. Podnosilac inicijative je podneskom, od 20. marta 2019. godine, obavijestio Ustavni sud da povlači inicijativu za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba Zakona.

3. Ustavni sud je utvrdio da su se stekli uslovi da se inicijativa, saglasno odredbi člana 37. tačka 6. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, odbaci.

4. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećeg propisa:

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.):

"Član 37. tačka 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

6) ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.

5. Iz citirane odredbe člana 37. tačka 6. Zakona proizilazi da će Ustavni sud rješenjem odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak, kad utvrdi da ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska. S obzirom na to da je podnosilac inicijative odustao od zahtjeva za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba Zakona, Ustavni sud je ocijenio da nema pravnog osnova za njihovu ocjenu.

6. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 8/18 od 28. marta 2019. godine.

Zakon o sprječavanju nelegalnog poslovanja

Ustavni sud je već odlučivao o ustavnosti osporenih odredaba Zakona i, u konkretnom slučaju, radi se o istim odredbama, istim normativnim okolnostima i istim razlozima osporavanja, te je stoga odbacio inicijativu.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 9. Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja („Službeni list Crne Gore“, broj 29/13.).

Obrazloženje

1. Emir Delijić, iz Podgorice, podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 9. Zakona, označenog u izreci, navodeći da je zabrana osnivanja privrednog društva, propisana osporenim odredbama, u suprotnosti s odredbama člana 59. Ustava Crne Gore, kojima se jemči sloboda preduzetništva.

2. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

“Član 9.

Lice koje ima učešće preko 30% u kapitalu privrednog društva nad kojim je otvoren stečaj ili postupak likvidacije, koje ne izmiruje poreske obaveze, odnosno čiji su računi blokirani u postupku prinudne naplate, ne može osnovati privredno društvo ili se registrovati za obavljanje djelatnosti kao preduzetnik.

Zabrana osnivanja privrednog društva, u smislu stava 1. ovog člana, odnosi se i na zavisna društva tog privrednog društva.

Mjera iz stava 1. ovog člana traje do prestanka razloga zbog kojih je uvedena.

Licem, u smislu stava 1. ovog člana, smatra se privredno društvo, preduzetnik i fizičko lice.”

3. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 9. Zakona utvrdio, da su ispunjeni uslovi da se inicijativa odbaci.

4. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tač. 1. i 2.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima;”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.):

“Član 37. tačka 4.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

4) utvrdi da je već odlučivao o istoj stvari;

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona."

5. Iz citirane odredbe 149. stav 1. tačka 1. Ustava proizilazi da je Ustavni sud nadležan da odlučuje o saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a iz odredaba člana 37. tačka 4. i člana 49. tačka 3. Zakona proizilazi da će Ustavni sud rješenjem odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak, kojim se pokreće postupak, kad utvrdi da je već odlučivao o istoj stvari.

6. Provjerom ustavnosudske prakse, Ustavni sud je utvrdio da je, u predmetu U - I br. 11/13 i 30/15, na sjednici od 21. aprila 2017. godine, već ocjenjivao ustavnost odredaba čl. 9. i 10. Zakona i donio rješenje o neprihvatanju inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti.

6.1. Mjerodavni djelovi obrazloženja navedenog rješenja, koji se odnose na osporene odredbe člana 9. Zakona, glase:

„6.4.1. Nesporno je, po ocijeni Ustavnog suda, da se propisivanjem osporenim odredbama člana 9. Zakona, kojim su za *„lice koje ima učešće preko 30% u kapitalu privrednog društva, zavisno društvo tog privrednog društva i preduzetnika“*, koji ne izmiruju poreske obaveze uvedene navedene zabrane *„osnivanja privrednog društva ili registrovanja za obavljanje djelatnosti kao preduzetnik“*, privremeno (do prestanka razloga zbog kojih su uvedene) ograničava sloboda preduzetništva. Međutim, to ograničenje, po ocjeni Ustavnog suda, ima legitiman cilj – *„zaštitu opšteg interesa, odnosno stabilnost državnog budžeta, kroz naplatu poreza, odnosno efikasnost ekonomske politike, na nivou Države, u cjelini“*. Naime, obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina konstituisana je kao ustavna obaveza opšteg karaktera, prema kojoj je svako dužan da plaća poreze i da učestvuju u podmirivanju javnih troškova, jer korišćenje dobara, usluga i prava koji se finansiraju iz javnih prihoda, podrazumijeva participaciju svih (član 142. Ustava). Načelo opštosti oporezivanja, po nalaženju Ustavnog suda, podrazumijeva obavezu svakog poreskog subjekta, *pa i lica koje ima učešće preko 30% u kapitalu privrednog društva nad kojim je otvoren stečaj ili postupak likvidacije i preduzetnik, odnosno lica čiji su računi blokirani u postupku prinudne naplate*, da plaća porez i druge dažbine. Zakon, čije su odredbe osporene, po nalaženju Ustavnog suda, doprinosi sprječavanju nepoštovanja obaveze plaćanja zakonom propisanih dažbina (poreza) za sve poreske obveznike, koje se, pored ostalog, zasniva na njihovoj odgovornosti za preuzete obaveze u pravnom prometu, kao jedna u nizu mjera javne politike koja, u suštini, sprječava nelegalno poslovanje, saglasno odredbi člana 139. stav 3. Ustava.

6.4.2. Ustavni sud je razloge podnosilaca inicijative razmotrio i s aspekta poštovanja načela srazmjernosti, iz odredaba člana 24. Ustava i prava države da primijeni zakone koje smatra potrebnim da bi uredila, odnosno spriječila nelegalno poslovanje, u skladu s opštim interesom. Imajući u vidu činjenicu da je osporeno ograničenjeslobode preduzetništva za poreske obveznike, koji ne izmiruju poreske obaveze, iz osporenih odredaba člana 9. Zakona, privremenog karaktera (do prestanka razloga zbog kojih su uvedene), da ima legitiman kvalifikovani javni (opšti) interes-stabilnost državnog budžeta, Ustavni sud je ocijenio da taj cilj ima objektivno i razumno opravdanje i da je saglasno s odredbama člana 24. Ustava i člana 1. stav 2. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju. Takođe, odnos cilja i korišćenja sredstava ograničenja, po ocjeni Ustavnog suda, je proporcionalan, jer je zakonodavac ustanovio prihvatljiv stepen srazmjernosti između ograničenja i potrebe za tim ograničenjem, odnosno da ograničenje slobode preduzetništva poreskih obveznika odgovara važnosti cilja koji se želio postići (*naplata poreza i drugih dažbina kao jedne od pretpostavki ostvarivanja uspješnog funkcionisanja države*) i da je u skladu s odredbama člana 24. Ustava, primjereno legitimnom cilju. Stoga, osporenim odredbama člana 9. Zakona, zakonodavac, po ocjeni Ustavnog suda, nije prekoračio svoje ovlaštenje, da Zakonom, u javnom interesu, uredi naplatu poreskih obaveza, niti je povrijedio slobodu preduzetništva poreskih obveznika, garantovanu odredbom člana 59. stav 1. Ustava, u mjeri u kojoj bi sama suština tog prava bila dovedena u pitanje. Ustavni sud je, takođe, ocijenio da zakonodavac propisivanjem *„da je poreski organ dužan da u postupku registracije privrednog društva, odnosno preduzetnika provjerava ispunjenost uslova za registraciju privrednog društva, odnosno preduzetnika u smislu člana 9. ovog zakona“*, nije prekoračio svoja ovlaštenja, niti je povrijedio ni jedan ustavni i konvencijski princip.“

7. Polazeći od činjenice da je Ustavni sud već odlučivao o ustavnosti osporenih odredaba člana 9. Zakona i da se radi o istim odredbama, istim normativnim okolnostima i istim razlozima osporavanja, Ustavni sud je ocijenio da nema razloga za promjenu zauzetog stava i da su se stekli uslovi, iz odredbe člana 37. tačka 4. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, da se inicijativa odbaci.

8. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 25/19 od 28. novembra 2019. godine.

Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o učešću Opštine Herceg Novi u rješavanju stambenih pitanja državnih službenika i namještenika

Ne postoje pravne pretpostavke da Ustavni sud ocjenjuje ustavnost i zakonitost osporene odredbe Odluke u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu, jer se tom odlukom ne uređuju pravni odnosi, već samo utvrđuje prestanak važenja odredbe drugog akta.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 2. stav 3. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o učešću Opštine Herceg Novi u rješavanju stambenih pitanja državnih službenika i namještenika („Službeni list Crne Gore-opštinski propisi“, broj 36/17.), koju je donijela Skupština opštine Herceg Novi.

Obrazloženje

1. Petar Ognjenović, kojeg zastupa Petar Zloković, advokat, iz Herceg Novog, podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci, navodeći: da je, na način suprotan odredbama člana 58. Ustava, Petru Ognjenoviću oduzeta svojina na stanu, jer je odredbom člana 2. stav 3. osporene Odluke brisan član 3. stav 2. Odluke o učešću Opštine Herceg Novi u rješavanju stambenih pitanja državnih službenika i namještenika, kojim je bilo propisano da finansijskim učešćem iz člana 2. stav 1. ove Odluke Opština Herceg Novi kupuje stambeni prostor označen kao PD 21, u objektu broj 1., na kat. parc. 2631/11, u potkrovlju-mansarda, sve upisano u LN 1994 k.o. Topla i istovremeno prenosi pravo vlasništva u korist Načelnika Centra bezbjednosti Herceg Novi- Petra Ognjenovića.

2. U odgovoru Skupštine Opštine Herceg Novi navedeno je: da se u konkretnom slučaju osporava upravni akt kojim se reguliše pitanje jednog konkretnog lica (podnosioca inicijative), odnosno reguliše jedan konkretan slučaj, jer se Odluka odnosi na jedan postupak prodaje stana; da je podnosilac inicijative zaštitu svojih prava po osnovu osporene Odluke potražio u dva postupka pred Osnovnim sudom u Herceg Novom, koja se odnose na utvrđenje prava svojine na navedenom stambenom prostoru i naknadi štete, zbog izmjene konkretne odredbe Odluke.

3. Osporenim Odlukom propisano je:

»Član 2. stav 3.

U članu 3. stav 2. briše se«

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene Odluke, utvrdio da su se stekli uslovi da se inicijativa odbaci.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom“.

„Član 37. tačka 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak:
6) kad ne postoje druge pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

5) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.“

6. Iz navedene odredbe Ustava proizilazi, da je Ustavni sud nadležan da odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da se osporenim odredbom člana 2. stav 3. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o učešću Opštine Herceg Novi u rješavanju stambenih pitanja državnih službenika i namještenika briše stav 2. člana 3. Odluke, odnosno da se tom odredbom ne uređuju, niti regulišu pravni odnosi, već samo utvrđuje prestanak važenja odredbe Odluke, kojom je bilo određeno da finansijskim učešćem iz člana 2. stav 1. ove Odluke, Opština Herceg Novi kupuje stambeni prostor označen kao PD 21, u objektu broj 1., na kat. parc. 2631/11, u potkrovlju-mansarda, sve upisano u LN 1994 k.o. Topla i istovremeno prenosi pravo vlasništva u korist Načelnika Centra bezbjednosti Herceg Novi-Petra Ognjenovića. S obzirom na to da se osporenim odredbom člana 2. stav 3. Odluke ne uređuju pravni odnosi, Ustavni sud je ocijenio da ne postoje pravne pretpostavke da Ustavni sud ocjenjuje njenu ustavnost i zakonitost u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu. Osim toga, Ustavni sud, saglasno odredbama člana 149. Ustava Crne Gore, nije nadležan da ocjenjuje cjelishodnost i valjanost ranijeg rješenja, koje je brisano izmjenama i dopunama Odluke, kao ni to da li je to rješenje trebalo i dalje egzistirati u pravnom poretku.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 40/17 od 27. marta 2018. godine.

Odluka o budžetu opštine Berane za 2016. godinu

Odluka o budžetu opštine Berane za 2017. godinu

Osporene odluke o budžetu opštine su akti temporalnog karaktera, odnosno vremenski ograničenog dejstva, koji su donijeti za određeni vremenski period i čija primjena je prestala istekom fiskalne odnosno kalendarske godine na koju se odnose, zbog čega su prestali da važe. Kako su osporene odluke prestale da važe prije nego što je pokrenut postupak za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 149 stav 2 Ustava, utvrdio da nema pravnog osnova da ocjenjuje da li su u vrijeme važenja bile u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o budžetu opštine Berane za 2016. godinu („Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi, broj 52/16.) i Odluke o budžetu opštine Berane za 2017. godinu („Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi”, broj 52/16.), koje je donijela Skupština opštine Berane.

Obrazloženje

1. Odbornički klub Demokratske partija socijalista Crne Gore - Berane podnio je inicijativu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odluka označenih u izreci, navodeći da za njihovo usvajanje na sjednici Skupštine Opštine Berane, održanoj 22. decembra 2016. godine, saglasno odredbama Statuta i Poslovnika, nije glasala potrebna većina prisutnih odbornika.

2. U odgovoru Skupštine opštine Berane navedeno je da su osporene odluke usvojene prostom većinom glasova odbornika, odnosno da su usvojene u skladu s odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i Statuta Opštine Berane.

3. Osporenom Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o budžetu opštine Berane za 2016. godinu bila je izmijenjena i dopunjena Odluka o budžetu opštine Berane za 2016. godinu, na način što su utvrđene drugačije visine iznosa pojedinih prihoda i rashoda Opštine Berane (tabelarni prikaz), odnosno ukupnih prihoda sa početnim depozitom koji se raspoređuje (član 1.), visine iznosa planiranih prihoda i rashoda Budžeta po vrstama, izvorima i namjenama u određenim iznosima (član 2.) i visine iznosa i način rasporeda sredstava budžeta iskazanih po organizacionoj i ekonomskoj klasifikaciji po potrošačkim jedinicama i namjenama (član 3.).

3.1. Osporenom Odlukom o budžetu opštine Berane za 2017. godinu bili su utvrđeni: prihodi i rashodi Opštine Berane (tabelarni prikaz), odnosno ukupni prihodi sa početnim depozitom u iznosu od 7.627.089,00€ koji se raspoređuju na tekuću budžetsku potrošnju i kapitalne izdatke i otplatu duga (član 1.); planirani prihodi i rashodi Budžeta po vrstama, izvorima i namjenama u određenim iznosima (član 2.); odgovornost za izvršenje Budžeta i nadzor (član 3.); način i odgovornost za zakonito i namjensko korišćenje sredstava odobrenih potrošačkim jedinicama (član 4.); organ i način obavješćavanja korisnika budžetskih sredstava o odobrenim sredstvima (apropriacijama) i iznosa sredstava odobrenih budžetom do kojeg potrošačke jedinice tokom godine mogu ugovarati obaveze (član 5.); način stavljanja na raspolaganje budžetskih sredstava nosiocima i korisnicima (član 6.); način pokrića planiranih izdataka koji se ne mogu izvršiti (član 7.); način i visina iznosa odobrenih budžetskih sredstava po pojedinim namjenama, koji se mogu

preusmjeravati (član 8.); sredstva koja se koriste za hitne, nepredviđene izdatke i nedovoljno predviđene izdatke, nadležni organ koji odlučuje o njihovom korišćenju i vrstu izdataka za koje se može koristiti stalna budžetska rezerva (član 9.); rok za korišćenje odobrenih sredstava Budžeta, način i sredstva iz kojih će se realizovati neplaćene ugovorene obaveze iz prethodne fiskalne godine i način evidentiranja prihoda koji su se realizovali po isteku fiskalne godine (član 10.); način izmjene i dopune Budžeta (član 11.); visina inačice rasporeda sredstava budžeta iskazana po organizacionoj i ekonomskoj klasifikaciji po potrošačkim jedinicama i namjenama (član 12.) i stupanje na snagu Odluke, odnosno početak njene primjene (član 13.).

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odluka, utvrdio da su se stekli uslovi, iz odredbe člana 37. tačka 6. Zakona o Ustavnom sudu, da se inicijativa odbaci.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 149. stav 1. tačka 2. i stav 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

Ako je u toku postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propis prestao da važi, a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene, Ustavni sud utvrđuje da li je taj propis bio saglasan sa Ustavom, odnosno sa zakonom za vrijeme njegovog važenja.”

Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (“Službeni list Crne Gore”, br. 20/14., 56/14. i 70/17.):

“Član 3. st. 2. i 3.

Budžet se donosi za fiskalnu godinu i važi u godini za koju je donešen.

Fiskalna godina je kalendarska godina.”

Zakona o finansiranju lokalne samouprave (“Službeni list Republike Crne Gore”, br. 42/03., 44/03. i “Službeni list Crne Gore”, br. 5/08., 74/10., 1/15., 78/15., 3/16., 30/17. i 92/17.):

“Član 39. st. 1. i 2.

Opština ima svoj budžet.

Budžet opštine se donosi za fiskalnu godinu koja traje od 1. januara do 31. decembra kalendarske godine.

Član 44. stav 1.

Budžet mora biti donesen prije početka godine na koju se odnosi.

Član 45.

U slučajevima kada tokom fiskalne godine dođe do smanjenja planiranih prihoda ili povećanja planiranih rashoda vrši se izmjena budžeta po postupku propisanom za njegovo donošenje.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 11/15.):

“Član 36.

Postupak se smatra pokrenutim danom:

1) podnošenja predloga, ustavne žalbe, odnosno žalbe Ustavnom sudu;

2) donošenja rješenja Ustavnog suda o pokretanju postupka po inicijativi za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno po inicijativi za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom;

3) donošenja rješenja Ustavnog suda da sam pokrene postupak za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

“Član 37. tačka 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

6) ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.”

6. Iz navedenih odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. i stav 2. Ustava proizilazi da je Ustavni sud nadležan da odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom i da odlučuje o ustavnosti i zakonitosti propisa koji je prestao da važi samo ako je postupak već pokrenut a nijesu otklonjene posljedice

njegove primjene. Postupak se, u smislu navedene odredbe člana 36. Zakona o Ustavnom sudu, smatra pokrenutim danom: podnošenja predloga, ustavne žalbe, odnosno žalbe Ustavnom sudu; donošenja rješenja Ustavnog suda o pokretanju postupka po inicijativi za ocjenu saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno po inicijativi za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom i donošenja rješenja Ustavnog suda da sam pokrene postupak za ocjenu saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom. Iz odredbe člana 37. tačka 6. Zakona proizilazi da će Ustavni sud rješenjem odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak, kojim se pokreće postupak, kad ne postoje druge pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje.

6.1. Iz citiranih odredaba Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti proizilazi da se budžet donosi za fiskalnu – kalendarsku godinu, čija se važnost iscrpljuje istekom fiskalne, odnosno kalendarske godine. Zakonom o finansiranju lokalne samouprave propisan je postupak, način pripreme, planiranje i donošenje budžeta opštine, na način što budžet mora biti donijet prije početka fiskalne, odnosno kalendarske godine, dok se u slučaju kada tokom fiskalne godine dođe do smanjenja planiranih prihoda ili povećanja planiranih rashoda, vrši izmjena budžeta po postupku propisanom za njegovo donošenje. Iz navedenog proizilazi da je budžet opštine, a time i njegove izmjene, opšti akt temporalnog karaktera, koji se donosi za određenu godinu i važi za tu godinu.

6.1.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da su osporeni akti: Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o budžetu opštine Berane za 2016. godinu i Odluka o budžetu opštine Berane za 2017. godinu, temporalnog karaktera, odnosno akti vremenski ograničenog dejstva, koji su donijeti za određeni vremenski period i čija primjena je prestala istekom fiskalne, odnosno kalendarske godine na koju se odnose, zbog čega su prestale da važe. Kako su osporene odluke prestale da važe prije nego što je pokrenut postupak za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 149. stav 2. Ustava, utvrdio da nema pravnog osnova da ocjenjuje da li su u vrijeme važenja bile u saglasnosti s Ustavom i zakonom. Prestankom važenja osporenih odluka prestale su procesne pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje Ustavnog suda. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da su se stekli uslovi iz člana 37. tačka 6. Zakona o Ustavnom sudu da se inicijativa odbaci.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 10/17 od 23. aprila 2018. godine.

Odluka o produženju primjene planske dokumentacije

Prestankom važenja osporene Odluke prestale su procesne pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje Ustavnog suda.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o produženju primjene planske dokumentacije („Službeni list Crne Gore – opštinski propisi“, broj 30/16.), koju je donijela Skupština opštine Herceg Novi.

Obrazloženje

1. Ministarstvo održivog razvoja i turizma, u Podgorici, podnijelo je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci, navodeći da je Skupština opštine Herceg Novi njenim donošenjem prekoračila svoja ovlašćenja i suprotno odredbama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata produžila primjenu planskih dokumenata na teritoriji opštine Herceg Novi, odnosno uredila pitanja koja su u nadležnosti zakonodavca.

2. U odgovoru Skupštine opštine Herceg Novi navedeno je da osporenom Odlukom Skupština opštine nije prekoračila svoje zakonsko ovlašćenje da donosi planska dokumenta i da tom odlukom nijesu povrijeđene odredbe Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata; da je osporena Odluka donijeta iz razloga pravne sigurnosti u cilju produženja važenja planskih dokumenata, odnosno da je donijeta u skladu sa odredbom člana 113. stav 2. Ustava kojom je propisano pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i privatnim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

3. Osporenom Odlukom bilo je propisano:

“Član 1.

Mijenja se član 1 Odluke o produženju primjene planske dokumentacije (“Službeni list Crne Gore - opštinski propisi”, br. 08/14 od 24.03.2014) tako da sada glasi:

Produžava se primjena slijedećih lokalnih planskih dokumenata:

1. Detaljnih urbanističkih planova (u daljem tekstu DUP) i Izmjena i dopuna DUP-a, i to: DUP-a Topla (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 27/03), DUP-a naselja Savina (“Sl. list RCG - Opštinski propisi” 6/05), DUP-a Srbina (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 1/10), DUP-a Bajer (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 8/11), DUP-a Topla III (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 31/11), DUP-a Topla od Šetališta do Njegoševe (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 8/11), DUP-a Igalo-Bare (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 31/11), DUP-a Stara banja-Igalo (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 07/12), DUP-a Solila-Sutorina (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 31/06), DUP-a Podi (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 11/13), DUP-a Meljine (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 26/12), DUP-a za lokaciju “Sindikat” Meljine (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 22/11), DUP-a Zelenika-centar (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 31/11), DUP-a Kumbor (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 36/13), DUP-a Đenovići (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 11/13), DUP-a Kumbor – Đenovići (“Sl. list RCG - Opštinski propisi” 25/97), DUP-a Baošići (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, 23/88), DUP-a Bijela centar (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 35/09), DUP-a Blaca-Jošica (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 31/11), DUP-a Rose (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 01/99), DUP-a “Velji kam” na Luštici (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 10/06), DUP-a Rovnac (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 16/01), Izmjena i dopuna DUP-a Njivice (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 26/12), Izmjena i dopuna DUP-a sa elementima urbanističkog projekta Igala za dio centra i Gomile (oko petlje) (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 17/99), Izmjena i dopuna DUP-a Igalo – kat. parc. 708/5 (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 23/09), Izmjena i dopuna DUP-a Igalo - kat. parc. 469 (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 30/09), Izmjena i dopuna DUP-a Podtrebesin (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 12/08), Izmjena i dopuna DUP-a Topla (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 07/09), Izmjena i dopuna DUP-a Meljina za lokalitet “Jabučnjak” (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 09/01);

2. Urbanističkih projekata (u daljem tekstu UP) i Izmjena i dopuna UP-a, i to: UP-a Kompleks mješovite namjene

“Vilddor” u Igalu (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 32/15), UP-a Hotel Tamaris (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 35/09), UP-a Lombardić (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 27/03), UP-a Hotel Plaža (“Sl. list CG op. propisi”, br. 16/10), UP-a Zdravstveni i turistički kompleks Meljine (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 5/10), UP- Amatist (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 11/09), UP-a Brežine-Ubojno (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 31/11), UP-a apartmansko-poslovni kompleks “Belko” u Baošićima (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 07/12), UP-a stambenoposlovni kompleks “Zlatnik” u Baošićima (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 11/13), UP-a za hotelski kompleks “Žager” u Bijeloj (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 36/12), UP-a “Lustreka 2” za lokaciju Barev potok, Luštica (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 20/07), UP-a “Monteruso” na Luštici (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 27/06), Izmjena i dopuna UP Šetalište pet Danica (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 25/97), Izmjena i dopuna UP-a zaštićenog zapadnog podgrađa (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 15/85, 13/88, 16/91, 01/93, 16/09), Izmjena i dopuna UP-a apartmanskog naselja na klizištu na Savini u Herceg Novom (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 06/06), Izmjena i dopuna UP-a Stari grad (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 02/13);

3. Lokalnih studija lokacija (u daljem tekstu LSL) i Izmjena i dopuna LSL-a, i to: LSL-a “Rokšped”-Sutorina (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 02/09), LSL-a “Dobar sat” Vrbanj (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 26/10), LSL-a za groblje u Ratiševini (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 31/11), LSL-a za sanitarnu deponiju “Duboki do” (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 16/11), LSL-a “Kočišta-Brguli” na Luštici (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 31/11), LSL-a turističko rekreativni kompleks “Marat-Vrbanj” (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 11/13), LSL-a Monkaro na Luštici (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 36/12), LSL-a “Mrkovi-Njvice” na Luštici (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 32/15), Izmjena i dopuna LSL “Stari Vinogradi” (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 02/14);

4. Generalnog urbanističkog plana Opštine Herceg Novi (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 01/89) u dijelovima koji su usaglašeni sa Prostornim planom Opštine Herceg Novi (čl.13 Odluke o donošenju Prostornog plana Opštine Herceg Novi do 2020. godine “Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 07/09), i Izmjena i dopuna Generalnog urbanističkog plana Opštine Herceg Novi (u daljem tekstu Izmjena i dopuna GUP-a OHN), i to: Izmjena i dopuna GUP-a OHN u dijelu Igala za područje Šišet-Bare (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 07/07), Izmjena i dopuna GUP-a OHN u zoni Igalo - iznad petlje (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 23/09), Izmjene i dopune GUP-a OHN u zoni Topla prema Trebesinu (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 31/06), Izmjene i dopune GUP-a OHN - zona između Cvijetnog centra i Servisne zone (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 31/06), Izmjene i dopune GUP-a OHN za dio naselja Trebesin (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 05/07), Izmjena i dopune GUP-a OHN zona preko puta autobuske stanice (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 14/07), Izmjena i dopune GUP-a OHN za područje naselja Kuti (“Sl. list RCG - Opštinski propisi”, br. 31/06), Izmjena i dopune GUP-a OHN za dio naselja Đenovići (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 07/09), Izmjena i dopune GUP-a OHN u zoni Bijela (“Sl. list CG - Opštinski propisi”, br. 07/09); Lokalni planski dokumenti iz tačaka 1, 2 i 3 prethodnog stava će se primjenjivati do donošenja novih planskih dokumenata detaljne razrade za ista područja. Lokalni planski dokumenti iz tačke 4 stava 2 ovog člana će se primjenjivati do donošenja novih planskih dokumenata detaljne razrade za ista područja, a najdalje do donošenja Prostorno-urbanističkog plana Opštine Herceg Novi.

Član 2.

Član 2. i član 3. Odluke o produženju primjene planske dokumentacije (“Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi”, br. 08/14 od 24.03.2014) prestaju da važe.

Član 3.

Do donošenja Prostorno-urbanističkog plana Opštine Herceg Novi primijenjivaće se i razrađivati Prostorni plan Opštine Herceg Novi za period do 2020. godine u skladu sa Odlukom o donošenju Prostornog plana Opštine Herceg Novi za period do 2020. godine (“Službeni list CG - opštinski propisi br. 7/09).

Član 4.

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od objavljivanja u “Službenom listu CG - Opštinski propisi”.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja inicijative ocijenio da su se stekli uslovi za njeno odbacivanje.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom”.

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.):

„Član 37. tačka 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

6) ne postoje druge pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.”

6. Iz citirane odredbe člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava proizilazi da je Ustavni sud nadležan da odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom, a iz odredaba člana 37. tačka 6. i člana 49.

tačka 3. Zakona da će Ustavni sud rješenjem odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak, kojim se pokreće postupak, kad ne postoje druge pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje.

6.1. U konkretnom slučaju, provjerom ustavnosudske prakse, Ustavni sud je utvrdio da je u predmetu U-II br. 38/16, na sjednici od 29. maja 2018. godine, već ocjenjivao ustavnost i zakonitost osporene Odluke i donio Odluku kojom je utvrđeno da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke. Odluka je objavljena 22. juna 2018. godine u "Službenom listu Crne Gore", broj 40/18. S obzirom na to da je Odluka prestala da važi i da više nije dio pravnog poretka Crne Gore, Ustavni sud je utvrdio da su se stekli uslovi, iz odredbe člana 37. tačka 6. Zakona o Ustavnom sudu, da se inicijativa odbaci.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 38/16 od 24. jula 2018. godine.

Odluka o donošenju Lokalne studije lokacije „Šćepan Polje“ Plužine I faza

Inicijativom se osporava zakonitost Odluke isključivo s aspekta usklađenosti postupka njenog donošenja u odnosu na postupak koji je bio utvrđen Zakonom o planiranju i uređenju prostora, a koji je prestao da važi. Ustavni sud, saglasno odredbama člana 149 stav 1 tačka 2 Ustava, odlučuje o saglasnosti drugog propisa i opšteg akta u odnosu na važeći zakon, ali ne i u odnosu na zakon koji je prestao da važi i koji više nije dio pravnog poretka.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE inicijativa za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o donošenju Lokalne studije lokacije „Šćepan Polje“ Plužine I faza („Službeni list Crne Gore – opštinski propisi“, broj 2/08.), koju je donijela Skupština opštine Plužine.

Obrazloženje

1. Ministarstvo održivog razvoja i turizma podnijelo je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci, navodeći da nije donijeta u postupku utvrđenom Zakonom o planiranju i uređenju prostora („Službeni list Republike Crne Gore“, broj 28/05.), jer u postupku njenog donošenja nije donijeta odluka o pristupanju izradi Studije; da je Odluka o pristupanju izradi studije lokacije za područje KO Brijeg – Opština Plužine („Službeni list Crne Gore – opštinski propisi“, broj 7/07.), na koju se donosi poziva, donijeta bez prethodno utvrđenog programa planiranja i da je tom odlukom obuhvaćen dio područja za koje je Lokalna studija lokacije „Šćepan Polje“ Plužine I faza izrađena; da se ne može utvrditi koji je organ donio Programski zadatak koji je sastavni dio Odluke o pristupanju izradi studije lokacije za područje KO Brijeg – Opština Plužine; da je Odluka o pristupanju izradi studije lokacije za područje KO Brijeg – Opština Plužine donijeta za period od pet godina a da je Lokalna studija lokacije donijeta za period od 10 godina; da je stručna ocjena Nacrta lokalne studije lokacije „Šćepan Polje“ Plužine I faza (drugi izvještaj) data poslije donošenja osporene Odluke; da u postupku donošenja nije sačinjen izvještaj o javnoj raspravi; da stručno tijelo nije dalo ocjenu o prihvatljivosti primjedbi i sugestija na dokument i da je saglasnost od Ministarstva tražena 15. februara 2008. godine i dobijena 22. februara 2008. godine.

2. U odgovoru Skupštine opštine Plužine navedeno je da je osporena Odluka donijeta u postupku i na način propisan zakonom; da Zakonom o planiranju i uređenju prostora, koji je bio na snazi u vrijeme donošenja osporene odluke, nije bila predviđena obaveza izrade odluke o pristupanju izradi planskog dokumenta na osnovu prethodno donijetog programa planiranja i uređenja prostora; da je Odlukom o pristupanju izradi studije lokacije za područje KO Brijeg – Opština Plužine obuhvaćen prostor koji je predmet uređenja osporene Odluke i da je Programski zadatak njen sastavni dio; da je javna rasprava sprovedena u periodu od 25. septembra do 10. oktobra 2007. godine i nakon nje sačinjen izvještaj ali da nije bilo primjedbi ni sugestija na Nacrt Odluke, a time ni potrebe da ih cijeni stručna komisija; da je stručna ocjena dokumenta vršena u više navrata (posljednja zbirna je data 13. decembra 2007. godine); da u vrijeme donošenja Odluke Opština Plužine nije imala sajt i da je Ministarstvo za ekonomski razvoj, prilikom davanja saglasnosti na planski dokument, ocijenilo da je postupak njegove izrade tekao u skladu sa zakonskom procedurom.

3. Osporenim Odlukom donijeta je Lokalna studija lokacije „Šćepan Polje“ Plužine I faza (član 1.) koja obuhvata područje zvano Božurev do (katastarske parcele br. 1240, 1241, 1243, 1232, 1233 i 1234 i dio katastarskih parcela br. 1235, 1236 i 141 posjedovni list br. 84 i 177 KO Brijeg) površine cca 6,69ha (član 2.). Studija je donijeta za period od 10 godina (član 3.); sastoji se od tekstualnog i grafičkog dijela, u vidu jedne knjige, koja je sastavni dio odluke i njom je predviđena izgradnja objekata namijenjenih za potrebe razvoja

turizma (čl. 4. i 5.). Odlukom je zabranjena svaka izgradnja u suprotnosti sa planskom koncepcijom Studije (član 6.), utvrđeni su organi nadležni za njeno sprovođenje (član 7.) i propisano da stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore - opštinski propisi" (član 8.).

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine inicijative, utvrdio da su se stekli uslovi za njeno odbacivanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

"Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom."

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.):

"Član 37. tačka 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

6) ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona."

6. Iz odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava proizilazi da je Ustavni sud nadležan da odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom a iz odredaba člana 37. tačka 1. i člana 49. tačka 3. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore proizilazi da će Ustavni sud rješenjem odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak, kad utvrdi da ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

7. U postupku prethodnog ispitivanja postojanja procesnih pretpostavki za odlučivanje po inicijativi Ustavni sud je utvrdio sledeće pravne činjenice:

- da je osporenu Odluku donijela Skupština opštine Plužine, 23. januara 2008. godine, za period od 10 godina; da je pravni osnov za njeno donošenje bio sadržan u odredbama čl. 49. i 50. Zakona o planiranju i uređenju prostora ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 28/05.) i da je stupila na snagu 31. januara 2008. godine, osmog dana od dana objavljivanja u „Službenim listu Crne Gore“;

- da se inicijativom zahtijeva ocjena usaglašenosti postupka donošenja osporene Odluke u odnosu na Zakon o planiranju i uređenju prostora ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 28/05.), koji je prestao da važi 30. avgusta 2008. godine, saglasno odredbama čl. 174. i 175. Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", broj 51/08.);

- da je odredbom člana 162.b stav 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", broj 35/13.), koji je stupio na snagu 23. jula 2013. godine, produžena primjena planskih dokumenata donijetih do njegovog stupanja na snagu, između ostalih i osporene Odluke, do donošenja planskih dokumenata u skladu sa odredbama i na osnovu ovlašćenja iz ovog zakona;

- da je Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 51/08. 34/11., 35/13. i 33/14.) prestao da važi 14. oktobra 2017. godine, saglasno odredbama čl. 244. i 245. Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", broj 64/17.), danom njegovog stupanja na snagu, s tim što će se odredbe čl. 7., 16., 63., 64., 65., 67., 67.a i 162.c Zakona primjenjivati do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore;

- da su odredbom člana 15. stav 1. Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata utvrđena samo dva planska dokumenta - prostorni plan Crne Gore i plan generalne regulacije Crne Gore, koje donosi Skupština Crne Gore i da je postupak njihove izrade i donošenja uređen odredbama čl. 16. do 44. Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata;

- da je odredbama člana 216. Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata utvrđen rok od 36 mjeseci (od dana njegovog stupanja na snagu) za donošenje plana generalne regulacije Crne Gore i utvrđeno da njegovim donošenjem prestaju da važe svi državni i lokalni planski dokumenti, osim Prostornog plana Crne Gore;

- da je rok za izradu i donošenje planskih dokumenata započetih do dana stupanja na snagu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, iz člana 217. stav 1. Zakona, produžen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", broj 63/18.) do 31. decembra 2018. godine;

- da je odredbom člana 218. Zakona propisano da se do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore primjenjuju važeći planski dokumenti donijeti do stupanja na snagu Zakona, odnosno, do isteka roka iz člana 217. Zakona, kao i da se državni i lokalni planski dokumenti predviđeni Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 51/08., 34/11., 35/13. i 33/14.) mogu, do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore, izrađivati odnosno mijenjati po postupku propisanom ovim zakonom, s tim da državne dokumente donosi Skupština, a lokalne planske dokumente donosi Vlada i

- da se, saglasno odredbi člana 219. Zakona, planski dokumenti donijeti do stupanja na snagu ovog zakona, za koje je vrijeme na koje su donijeti isteklo, mogu, do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore, izrađivati i donositi po posebnom postupku propisanom članom 162.c Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 51/08., 34/11., 35/13. i 33/14.).

7.1. U postupku ocjene saglasnosti planskog dokumenta s Ustavom i zakonom, Ustavni sud ispituje da li je osporeni akt donio ovlašćeni organ, zatim da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara onim okvirima koji mu je odredio zakon. Osporenu Odluku, kao planski akt iz odredbe člana 23. stav 1. tačka 5. Zakona o planiranju i uređenju prostora («Službeni list Republike Crne Gore», broj 28/05.), koji je u to vrijeme bio na pravnoj snazi, donijela je Skupština opštine Plužine, kao nadležni organ, uz poziv na pravni osnov sadržan u odredbama čl. 49. i 50. Zakona. Odredbama čl. 39. – 51. tog zakona bio je utvrđen strogo formalan postupak koji je prethodio donošenju dokumenata prostornog uređenja, radnje i akti koje su nadležna tijela prethodno trebala da sprovedu, odnosno donesu, kao i koje sastavne djelove ti dokumenti moraju da sadrže.

7.1.1. S obzirom na to da se inicijativom osporava zakonitost Odluke o donošenju Lokalne studije lokacije "Šćepan Polje" Plužine I faza isključivo s aspekta usklađenosti postupka njenog donošenja u odnosu na postupak koji je bio utvrđen Zakonom o planiranju i uređenju prostora ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 28/05.), Ustavni sud je utvrdio da nema procesnih pretpostavki za ocjenu njene ustavnosti i zakonitosti. Naime, iz odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore proizilazi da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti drugog propisa i opšteg akta u odnosu na važeći zakon, ali ne i u odnosu na zakon koji je prestao da važi (30. septembra 2008. godine) i koji više nije dio pravnog poretka.

8. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 48/17 od 30. novembra 2018. godine.

Odluka o utvrđivanju lokacije za rekonstrukciju lokalnog objekta od opšteg interesa – mjesne kapele u Đenovićima

Odluka o utvrđivanju lokacije za rekonstrukciju lokalnog objekta od opšteg interesa – mjesne kapele koju je donijela Skupština Opštine nema karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa za čiju bi ocjenu Ustavni sud bio nadležan.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti: Odluke o utvrđivanju lokacije za rekonstrukciju lokalnog objekta od opšteg interesa – mjesne kapele u Đenovićima ("Službeni list Crne Gore" - opštinski propisi, broj 32/16.), koju je donijela Skupština opštine Herceg Novi.

Obrazloženje

1. Spasoje i Marija Vukasović, iz Herceg Novog, podnijeli su inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci, navodeći: da je nesaglasna s Ustavom i zakonom, jer je objekat mjesne kapele u Đenovićima utvrđen kao lokalni objekat od opšteg interesa, što je u suprotnosti s odredbama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata.

2. Skupština opštine Herceg Novi nije dostavila odgovor na navode sadržane u inicijativi.

3. Osporenim Odlukom propisano je:

„Član 1.

Ovom Odlukom utvrđuje se lokacija sa elementima urbanističko - tehničkih uslova za rekonstrukciju lokalnog objekta od opšteg interesa - mjesne kapele u Đenovićima (u daljem tekstu: mjesna kapela).

Član .2

Lokaciju za mjesnu kapelu čini urbanistička parcela UP 387, koja se sastoji od katastarske parcele broj 342 K.O. Đenovići, u zahvatu DUP-a Đenovići («Sl. list CG - opštinski propisi» broj 11/13.).

Član 3.

Ova Odluka predstavlja osnov za izradu i reviziju tehničke dokumentacije izrađene za potrebe izdavanja građevinske dozvole za rekonstrukciju objekta iz člana 1. ove odluke.

Član 4.

Sastavni dio ove Odluke čine: - programski zadatak sa elementima urbanističko - tehničkih uslova, kojim se definišu osnovni podaci o objektu; - grafički prikaz lokacije urađen na ovjerenoj geodetskoj podlozi;

Član 5.

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od objavljivanja u «Službenom listu CG - opštinski propisi».

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene Odluke, utvrdio da su se stekli uslovi da se inicijativa odbaci.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.“

"Član 37. tač. 1. i 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak:

- 1) kad utvrdi da nije nadležan za odlučivanje;
- 6) kad ne postoje druge pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje.

„Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

- 3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog Zakona."

6. Odredbom člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava ustanovljena je nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata, odnosno drugih propisa. Da bi jedan akt imao karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa potrebno je da sadrži određene pravne elemente koji ga kao takvog određuju. Za pravilno određenje pravne prirode svakog pravnog akta neophodno je cijeniti ne samo njegovu formalnu strukturu, već i sadržinu koja, u suštini, opredjeljuje pravnu prirodu akta u slučaju kada se naziv akta po smislu ne slaže sa njegovom sadržinom. Opšti akt se donosi na osnovu zakonskog ovlašćenja i u granicama ovlašćenja sadržanih u zakonu i sadrži tačno određene djelove: naziv akta, naziv organa koji ga donosi, pravni osnov, odredbe kojima se na opšti način uređuju prava i obaveze za neodređeni broj lica i odredbe o načinu objavljivanja i stupanja na snagu. Opšti akt koji je donijet od strane nadležnog organa i po postupku predviđenom za njegovo donošenje, po ocjeni Ustavnog suda, postaje opšteobavezan samo ako je na odgovarajući način objavljen i ako je stupio na snagu, jer je primjena opšteg pravnog akta Ustavom uslovljena njegovim zvaničnim objavljivanjem i stupanjem na snagu (po isteku *vacatio legis*-a). Samo opšti pravni akt koji je stupio na snagu u skladu s Ustavom može se primjenjivati i proizvoditi pravno dejstvo *erga omnes*.

6.1. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, ocijenio da osporena Odluka ima elemente opšteg pravnog akta u formalnom smislu (pravni osnov, organ koji je donio i stupanje na snagu). Iz sadržine odredaba Odluke, međutim, proizilazi da se ne radi o opštem pravnom aktu kojim se na opšti način uređuju određeni pravni odnosi, jer ne sadrži bitna obilježja opšteg pravnog akta: apstraktnost, generalnosti značenje opšteg akta koji podliježe ustavno-sudskoj kontroli. Ustavni sud je ocijenio da je osporena Odluka, u materijalnopravnom smislu, akt kojim je utvrđena lokacija sa elementima urbanističko – tehničkih uslova za rekonstrukciju lokalnog objekta od opšteg interesa - mjesne kapele u Đenovićima, koja predstavlja osnov za izradu i reviziju tehničke dokumentacije izrađene za potrebe izdavanja građevinske dozvole za rekonstrukciju objekta iz člana 1. ove Odluke. S obzirom na to da osporeni akt nema karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa za čiju bi ocjenu Ustavni sud bio nadležan i da je pitanje nadležnosti prethodno pitanje o kojem Ustavni sud odlučuje, to ne postoje procesne pretpostavke za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporene Odluke. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da su se stekli uslovi, iz odredaba člana 37. tač. 1. i 6. Zakona o Ustavnom sudu, da se inicijativa odbaci.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 48/16 od 28. marta 2019. godine.

Odluka o usvajanju DUP-a bloka „Maljevik“

Odluka o donošenju izmjena i dopuna DUP-a „Maljevik“

Zaključak Skupštine opštine Bar

S obzirom na to da je podnosilac inicijative odustao od zahtjeva za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenih odluka i zaključka, Ustavni sud je utvrdio da nema pravnog osnova za njihovu ocjenu.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o usvajanju DUP-a bloka "Maljevik", ("Službeni list Socijalističke Republike Crne Gore- Opštinski propisi", broj 18/71.), Odluke o donošenju izmjena i dopuna DUP- a "Maljevik" ("Službeni list Republike Crne Gore - Opštinski propisi", broj 49/06.) i Zaključka Skupštine opštine Bar, br. 030-101/2, od 15. juna 2012. godine.

Obrazloženje

1. D.o.o. za proizvodnju, promet i usluge, export – import "SONUBA MONTENEGRO" - PODGORICA, koje zastupa advokatska kancelarija Joksović, Stojanović & partneri, podnijelo je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odluka i Zaključka, označenih u izreci.

2. Podnosilac inicijative je podneskom, od 10. jula 2019. godine, obavijestio Ustavni sud da povlači inicijativu za ocjenu ustavnosti osporenih Odluka i Zaključka.

3. Ustavni sud je utvrdio da su se stekli uslovi da se inicijativa, saglasno odredbi člana 37. tačka 6. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, odbaci.

4. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećeg propisa:

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.):

“Član 37. tačka 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:
6) ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.

5. Iz citirane odredbe člana 37. tačka 6. Zakona proizilazi da će Ustavni sud rješenjem odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak, kad utvrdi da ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska. S obzirom na to da je podnosilac inicijative odustao od zahtjeva za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenih odluka i Zaključka, Ustavni sud je ocijenio da su se stekli uslovi iz odredbe člana 37. tačka 6. Zakona o Ustavnom sudu da se inicijativa odbaci.

6. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 1/17 od 18. jula 2019. godine.

Pravilnik za sprovođenje postupka ustupanja/davanja na korišćenje djelova morskog dobra

Ne postoje procesne pretpostavke za ocjenu saglasnosti osporene odredbe Pravilnika s Uredbom o prodaji akcija i imovine putem javne aukcije i Uredbom o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini, jer se radi o aktima iste pravne snage „nižim“ od zakona.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

I ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 28. stav 4. Pravilnika za sprovođenje postupka ustupanja/davanja na korišćenje djelova morskog dobra, koji je donio Upravni odbor Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, na sjednici od 28. januara 2019. godine.

II ODBACUJE SE zahtjev za obustavu izvršenja Pravilnika.

Obrazloženje

11. Božidar Vujičić, iz Budve, podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 28. stav 4. Pravilnika, označenog u izreci, navodeći da je u suprotnosti s odredbama člana 44., člana 46. stav 2. i člana 48. stav 1. Uredbe o prodaji akcija i imovine putem javne aukcije i člana 9. Uredbe o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini. Predlaže da Ustavni sud obustavi izvršenje Pravilnika.

2. Osporenim odredbom Pravilnika propisano je:

“Član 28. stav 4.

Ukoliko učesnik na zaključi Ugovor o korišćenju morskog dobra u roku od 15 radnih dana od dana potpisivanja izjave, komisija je dužna da aktivira tendersku garanciju učesnika. Potom se učesnik koji je istakao drugu najvišu ponudu poziva da je dužan da zaključi Ugovor o korišćenju morskog dobra u roku od 8 radnih dana, od dana dostavljanja poziva. Ukoliko učesnik koji je istakao drugu najvišu ponudu ne zaključi Ugovor o korišćenju morskog dobra u roku od 8 radnih dana od dana dospijeca poziva za pristupanje zaključenju ugovora, komisija je dužna da aktivira tendersku garanciju učesnika koji je istakao drugu najvišu ponudu. Isti postupak važi za svakog sljedećeg učesnika po visini ponuđenog iznosa naknade.”

3. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine inicijative, utvrdio da su se stekli uslovi za njeno odbacivanje.

4. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe:

Ustava Crne Gore:

“Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.”

„Član 37. tač. 1. i 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

- 1) utvrdi da nije nadležan za odlučivanje;
- 6) ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

- 3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.“

5. Načelo saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava) podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i da drugi propis mora biti saglasan s Ustavom i zakonom. Ovaj princip omogućava jedinstvenost i djelotvornost pravnog sistema i predstavlja jedan od bitnih elemenata ostvarivanja vladavine prava. Nadležnost Ustavnog suda Crne Gore utvrđena je odredbama člana 149. Ustava. U području apstraktne kontrole, Ustavni sud je ovlašćen da ocjenjuje saglasnost zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, kao i saglasnost drugog propisa i opšteg akta s Ustavom i zakonom i to predstavlja okvir njegovog djelovanja u smislu odredaba člana 149. stav 1. tač. 1. i 2. Ustava. Iz odredaba člana 37. tač. 1. i 6. i člana 49. tačka 3. Zakona proizilazi da će Ustavni sud rješenjem odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak, kad utvrdi da nije nadležan za odlučivanje i kad ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

6. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da se inicijativom zahtijeva ocjena saglasnosti osporene odredbe člana 28. stav 4. Pravilnika za sprovođenje postupka ustupanja/davanja na korišćenje djelova morskog dobra³¹⁴ s odredbama odredbama člana 44., člana 46. stav 2. i člana 48. stav 1. Uredbe o prodaji akcija i imovine putem javne aukcije³¹⁵ i člana 9. Uredbe o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini³¹⁶, koje je donijela Vlada Crne Gore. Osim toga, Ustavni sud je utvrdio da podnijeta inicijativa ne sadrži ustavnopravne razloge za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporene odredbe člana 28. stav 4. Pravilnika. Kako je pitanje nadležnosti prethodno pitanje o kojem Ustavni sud odlučuje, to ne postoje procesne pretpostavke za ocjenu saglasnosti osporene odredbe člana 28. stav 4. Pravilnika s navedenim Uredbama, jer se radi o aktima iste pravne snage „nižim“ od zakona. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da su se stekli uslovi, iz odredaba člana 37. tač. 1. i 6. Zakona o Ustavnom sudu, da se inicijativa odbaci.

II1. U odnosu na zahtjev podnosioca inicijative da se obustavi izvršenje Pravilnika, Ustavni sud ukazuje da, u smislu odredaba člana 150. stav 4. Ustava i člana 63. Zakona o ustavnom sudu, u toku postupka može narediti da se obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje koji su preduzeti na osnovu zakona, drugog propisa ili opšteg akta čija se ustavnost ili zakonitost ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti neotklonjive štetne posljedice, ali ne i da obustavi izvršenje osporene odredbe zakona, drugog propisa ili opšteg akta. Polazeći od navedenog i činjenice da je Ustavni sud u ovom predmetu odbacio inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 28. stav 4. Pravilnika, Ustavni sud je ocijenio da nema procesnih pretpostavki za odlučivanje o zahtjevu za obustavu izvršenja Pravilnika.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 14/19 od 18. jula 2019. godine.

314 <http://www.morskodobre.com/index.php/interni-dokumenti>

315 („Službeni list Republike Crne Gore“, broj 20/04.)

316 („Službeni list Crne Gore“, broj 44/10.)

Odluka o obustavi naknade Odboru direktora JZU Dom zdravlja Mojkovac

S obzirom na to da osporena Odluka u materijalnom-sadržinskom smislu predstavlja pojedinačni pravni akt koji se odnosi na konkretna određena lica, a kojima se obustavlja isplata naknade Odboru direktora JZU Dom zdravlja, to se ne radi o aktu koji podliježe ustavno-sudskoj kontroli.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o obustavi naknade Odboru direktora JZU Dom zdravlja Mojkovac, broj 936., od 6. jula 2012. godine.

Obrazloženje

1. Maja Ikervari, Predrag Ašanin, Milovan Bogavac i Miladin Mitrović, iz Mojkovca, podnijeli su inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci, navodeći da je Odbor direktora JZU Dom zdravlja, u Mojkovcu, donio Odluku o obustavi isplate naknade Odboru direktora, "preskačući" jedan (presudan) korak, a to je priprema i donošenje propisa za obustavu isplata upravnim odborima, od strane nadležnih ministarstava, te stavljanje van snage same odluke Upravnog odbora Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, broj 521., od 3. marta 2006. godine, kojom je utvrđena naknada odborima direktora zdravstvenih ustanova, čiji je osnivač Država.

2. Osporenom odlukom obustavljena je isplata naknade Odboru direktora JZU Dom zdravlja Mojkovac, utvrđena Odlukom broj 572, od 20. aprila 2006. godine, od zarade za jun 2012. godine, pa nadalje i ta odluka stavljena van snage.

3. Ustavni sud je, nakon razmatranja inicijative, utvrdio da su se stekli uslovi za njeno odbacivanje.

4. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.“

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.):

“Član 37. tačka 1.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

1) utvrdi da nije nadležan za odlučivanje.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.“

5. Odredbom člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava ustanovljena je nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata, odnosno drugih propisa. Da bi jedan akt imao karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa potrebno je da sadrži određene pravne elemente koji ga

kao takvog određuju. Za pravilno određenje pravne prirode svakog pravnog akta neophodno je cijeliti ne samo njegovu formalnu strukturu, već i sadržinu koja, u suštini, opredjeljuje pravnu prirodu akta u slučaju kada se naziv akta, po smislu, ne slaže sa njegovom sadržinom. Opšti akt se donosi na osnovu zakonskog ovlašćenja i u granicama ovlašćenja sadržanih u zakonu i sadrži tačno određene djelove: naziv akta, naziv organa koji ga donosi, pravni osnov, odredbe kojima se na opšti način uređuju prava i obaveze za neodređeni broj lica i odredbe o načinu objavljivanja i stupanja na snagu. Opšti akt koji je donijet od strane nadležnog organa i po postupku predviđenom za njegovo donošenje, po ocjeni Ustavnog suda, postaje opšteobavezan samo ako je na odgovarajući način objavljen i ako je stupio na snagu, jer je primjena opšteg pravnog akta Ustavom uslovljena njegovim zvaničnim objavljivanjem i stupanjem na snagu (po isteku *vacatio legis-a*). Samo opšti pravni akt koji je stupio na snagu, u skladu s Ustavom, može se primjenjivati i proizvoditi pravno dejstvo *erga omnes*.

5.1. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, ocijenio da iz sadržine osporene Odluke proizilazi da se ne radi o opštem pravnom aktu kojim se na opšti način uređuju određeni odnosi, jer ne sadrži bitna obilježja drugog propisali opšteg pravnog akta: apstraktnost, generalnost, odnosno značenje drugog propisali opšteg akta koji podliježe ustavno - sudskoj kontroli. Po ocjeni Ustavnog suda, osporena Odluka, u materijalnom-sadržinskom smislu, predstavlja pojedinačni pravni akt koji se odnosi na konkretna određena lica, kojim se obustavlja isplata naknade Odboru direktora JZU Dom zdravlja Mojkovac, odnosno da se ne radi o aktu koji ima normativni karakter i značenje opšteg pravnog akta ili drugog propisa koji podliježe ustavno-sudskoj kontroli. Kako osporena odluka nema karakter drugog propisa ili opšteg pravnog akta i kako je pitanje nadležnosti procesno pitanje, o kojem Ustavni sud prethodno odlučuje, to ne postoje procesne pretpostavke za ocjenu njene ustavnosti i zakonitosti. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da su se stekli uslovi iz odredbe člana 37. tačka 1. Zakona o Ustavnom sudu da se inicijativa odbaci.

6. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 66/18 od 27. septembra 2019. godine.

Državna studija lokacije „Čanj“, koja je sastavni dio Odluke o donošenju Državne studije lokacije „Čanj“

Strana pravna i fizička lica nemaju ustavnu legitimaciju za pokretanje postupka normativne kontrole zakona, drugih propisa i opštih akata države Crne Gore po bilo kom osnovu.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

RJEŠENJE

I ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe tačke 2.1.4. stav 2. podtačka 1. Državne studije lokacije „Čanj“, koja je sastavni dio Odluke o donošenju Državne studije lokacije „Čanj“ („Službeni list Crne Gore“, broj 83/09.), koju je donijela Vlada Crne Gore.

II ODBACUJE SE zahtjev za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji donijetih na osnovu odredbe tačke 2.1.4. stav 2. podtačka 1. Odluke.

Obrazloženje

1. Privredno društvo „Recreators“ AD Beograd, sa sjedištem u Beogradu, koje zastupa advokatsko ortačko društvo „Otašević & Ilinčić“, iz Podgorice, podnijelo je inicijativu i dopunu inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe tačke 2.1.4. stav 2. podtačka 1. Državne studije lokacije „Čanj“, koja je sastavni dio Odluke, označene u izreci, navodeći da nije u skladu s odredbama čl. 24., 58., 59. i 145. Ustava, Zakonom o svojinsko-pravnim odnosima i Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, jer vlasniku objekta ograničava pravo svojine bez postojanja javnog interesa i zabranjuje mu vršenje rekonstrukcije, nadogradnje i adaptacije na objektima zbog čega se u njima ne može obavljati ugostiteljska djelatnost. Predlaže da Ustavni sud do donošenja konačne odluke naredi obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji donijetih na osnovu odredbe tačke 2.1.4. stav 2. podtačka 1. Odluke.

1.1. Podnosilac inicijative je uz inicijativu dostavio i izvod o registraciji tog privrednog društva, izdat od Agencije za privredne registre Republike Srbije.

2. Osporenim odredbom tačke 2.1.4. stav 2. podtačka 1. Odluke propisano je:

“1. Objekti koji se uklanjaju radi izgradnje hotela

U urbanističkoj zoni 5, na urbanističkoj parceli 1 na kojoj je planiran hotel, Studijom se planira uklanjanje postojećih objekata. Predmetni objekti ne mogu se rekonstruisati, nadograđivati, niti adaptirati. Moguće je samo njihovo tekuće održavanje, dok se prostor ne privede namjeni, odnosno do realizacije usvojenog konkursnog rješenja.”

3. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine inicijative, utvrdio da su se stekli uslovi za njeno odbacivanje.

4. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 149. stav 1. tač. 2. i 3.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom;

3) o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava.

Član 150. st. 1., 2. i 3.

Svako može dati inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.

Postupak pred Ustavnim sudom za ocjenu ustavnosti i zakonitosti može da pokrene sud, drugi državni organ, organ lokalne samouprave i pet poslanika.

Ustavni sud može i sam pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 11/15.):

“Član 37. tačka 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

6) ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

Član 49. tač. 3. i 5.

Ustavni sud rješenjem:

3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37 ovog zakona;

5) obustavlja izvršenje pojedinačnog akta, odnosno radnje, ukida mjeru obustave ili odbacuje zahtjev za obustavu izvršenja pojedinačnog akta ili radnje.”

5. Prilikom razmatranja inicijative, Ustavnom sudu se, kao prethodno u ovom predmetu, postavilo pitanje postojanja ovlašćenja stranog pravnog lica za iniciranje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom.

6. Ustavom Crne Gore propisano je: da svako može podnijeti inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti; da postupak pred Ustavnim sudom za ocjenu ustavnosti i zakonitosti može da pokrene sud, drugi državni organ, organ lokalne samouprave i pet poslanika, da Ustavni sud može i sam pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti (član 150. st. 1., 2. i 3.) i da Ustavni sud odlučuje o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava (član 149. stav 1. tačka 3.).

6.1. Iz navedenih odredaba, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da je pravo pravnih i fizičkih lica da, na osnovu odredbe člana 150. stav 1. Ustava iniciraju pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propisa Crne Gore, rezervisano isključivo za pravna lica upisana u registar privrednih subjekata u Crnoj Gori, odnosno za fizička lica koja su državljani Crne Gore. Stoga, strana lica (pravna i fizička), po nalaženju Ustavnog suda, nemaju ustavnu legitimaciju za pokretanje postupka normativne kontrole bilo kojeg propisa Crne Gore. Zaštita konkretnih prava i interesa stranog lica može se zahtijevati u postupku po ustavnoj žalbi, u kojem ta lica mogu istaći da su im Ustavom zajemčena prava povrijeđena. Zbog toga, po ocjeni Ustavnog suda, ne postoje procesne pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje po podnijetoj inicijativi³¹⁷.

6.1.1. Polazeći od navedenog stava Ustavnog suda, po kojem strana pravna i fizička lica nemaju ustavnu legitimaciju za pokretanje postupka normativne kontrole zakona, drugih propisa i opštih akata države Crne Gore, po bilo kom osnovu, Ustavni sud je ocijenio da su se stekli uslovi iz člana 37. tačka 6. Zakona o Ustavnom sudu da se inicijativa za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe tačke 2.1.4. stav 2. podtačka 1. Državne studije lokacije „Čanj“, koja je sastavni dio Odluke, odbaci.

II1. S obzirom na to da je Ustavni sud odbacio inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe tačke 2.1.4. stav 2. podtačka 1. Državne studije lokacije „Čanj“, koja je sastavni dio Odluke, Ustavni sud je ocijenio da nema procesnih pretpostavki za odlučivanje o zahtjevu za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji donijetih na osnovu osporene odredbe Odluke.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 21/19 od 27. septembra 2019. godine.

Odluka o davanju u zakup/na korišćenje djelova morskog dobra prema Programu privremenih objekata u zoni morskog dobra i Atlasu crnogorskih plaža i kupališta

Osporena Odluka je akt tehničko-pripremnog karaktera, akcesorne prirode u odnosu na ugovor o korišćenju morskog dobra i predstavlja akt koji nema normativni karakter i značenje opšteg pravnog akta koji, saglasno odredbi člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava, podliježe ustavno-sudskoj kontroli.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

I ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba tačke 1. podtačka 1.2. i tačke 7.1. Odluke o davanju u zakup/na korišćenje djelova morskog dobra prema Programu privremenih objekata u zoni morskog dobra i Atlasu crnogorskih plaža i kupališta, broj 0203-388/7., od 28. januara 2019. godine, koju je donio upravni odbor Javnog preduzeća za upravljanjem morskim dobrom.

II ODBACUJE SE zahtjev za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji donijetih na osnovu Odluke.

Obrazloženje

1. Božidar Vujčić, iz Budve, podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba tačke 1. podtačka 1.2. i tačke 7.1. Odluke, označene u izreci, navodeći: nijesu u saglasnosti s ustavni principima o zabrani diskriminacije, po bilo kom osnovu i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 8. stav 1. i člana 145. Ustava; da je odredba tačke 1. podtačka 1.2. Odluke u suprotnosti s odredbom člana 46. stav 2. Zakona o turizmu, jer se njome u zakup i na korišćenje nude kupališta na kojima se predviđa postavljanje privremenih objekata sa namjenom "*ugostiteljski objekti i terase*"; da su odredbe tačke 7.1. Odluke u suprotnosti s Uredbom o prodaji davanju u zakup stvari u državnoj imovini; da se tim odredbama utvrđuju "*reference*" koje mogu imati samo oni ponuđači, tj. raniji zakupci, kojima je istekao ugovor o zakupu, ali ne i lica koja se po prvi put javljaju kao ponuđači za zakup državne imovine i da su, na taj način, novi zakupci kupališta diskriminirani u odnosu ranije zakupce. Predlaže da Ustavni sud obustavi izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje su preduzete na osnovu Odluke čije su odredbe tačke 1. podtačka 1.2. i tačke 7.1. osporene.

2. U odgovoru Javnog preduzeća za upravljanjem morskim dobrom navedeno je: da Odlukom, čije su odredbe tačke 1. podtačka 1.2. i tačke 7.1. osporene, nijesu povrijeđeni ustavni principi na koje se inicijativom ukazuje; da je Vlada Crne Gore Zaključkom, broj 07-263, od 7. februara 2019. godine, dala saglasnost na Odluku i kriterijume utvrđene tom Odlukom; da su kriterijumi koji se odnose na "*reference i iskustvo*", na koje se ukazuje u podnijetoj inicijativi, ocijenjeni kao najcjelishodniji, jer daju realnu sliku o dosadašnjim zakupcima kupališta; da se tim kriterijumima ne stavljaju u neravnopravan položaj ponuđači koji do sada nijesu bili zakupci u odnosu na one koji jesu i propisuje javan i transparentan postupak, koji je u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

3. Odlukom, čije su odredbe tačke 1. podtačka 1.2. i tačke 7.1. osporene, propisano je:

"Tačka 1. podtačka 1.2.

Predmet ove Odluke je davanje u zakup/na korišćenje djelova morskog dobra i to:

1.2. Lokacije kupališta koja su predviđene Atlasom crnogorskih plaža i kupališta koje je donijelo Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Odlukom upravnog odbora, broj 0203-3774/6., od 17. decembra 2018. godine. (...)

Tačka 2.

Način

Davanje u zakup/na korišćenje djelova morskog dobra vrši se: (...)

Tačka 3.

Uslovi

Privremene lokacije daju se u zakup bez postavljenih objekata i infrastrukturne opremljenosti. (...).

Tačka 4.

Uslovi za ponuđača

Ponuđač može biti domaće ili stano fizičko lice, privredno društvo, pravno lice ili preduzetnik pojedinačno ili kao grupa ponuđača u zajedničkoj ponudi, konzorcijum koji ispunjavaju uslove iz Javnog poziva. (...)

Tačka 5.

Sadržaj ponude/prijav

Ponuda/prijava obavezno sadrži: (...)

Tačka 6.

Sprovođenje postupka

Saglasno ovoj Odluci i Zakonu o državnoj imovini, Uredbi o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini, Uredbi o prodaji imovine putem javnog tendera i Uredbi o prodaji akcija i imovine putem javne aukcije, Javno preduzeće objavljuje javne pozive i sprovodi postupak davanja u zakup djelova morskog dobra. (...)

Tačka 7.

U javnom pozivu, saglasno ovoj Odluci, biće određeni kriterijumi i podkriterijumi za izbor najpovoljnije ponude.

Tačka 7.1.

Kriterijumi za izbor najpovoljnijeg ponuđača za kupališta

Rangiranje i ocjena ispravnih i prihvatljivih ponuda vrši se prema sljedećim kriterijumima:

1) ponuđeni iznos zakupnine-55 bodova;

2) reference i iskustvo-45 bodova.

Po osnovu reference i iskustva boduju se:

-ponude dosadašnjih/ranijih zakupaca kupališta na koja se ponuda odnosi.

Iskustvo i reference i reference vrednuju se samo za plažu koju je ponuđač prethodno koristio, a ne za druge plaže koje su predmet javnog poziva.

(...)

Po osnovu refrenci i iskustva boduju se ponude prema sljedećim podkriterijumima:

Nosilac priznanja "Plava zastavica" u nekoj od prethodne tri godine 10 bodova (...)

Tačka 8.

Činidbena garancija

Izabrani ponuđač za zakup kupališta je dužan da do dana određenog za zaključenje ugovora dostavi dvogodišnju činidbenu garanciju, odnosno originalnu bankarsku garanciju kojom će se garantovati dobro izvršenje ugovorom preuzetih obaveza u visini od 20 % od ukupne ugovorene zakupnine uvećane za PDV, sa obavezom njenog godišnjeg obnavljanja tokom trajanja ugovora. (...)

Tačka 9.

U postupku javnog nadmetanja/aukcije licitacioni korak se utvrđuje u iznosu od 100€ na početnu cijenu. (...)

Tačka 10.

Tenderska dokumentacija

Na nadmetanju (tender) mogu učestvovati isključivo ponuđači koji otkupe tendersku dokumentaciju. (...)

Tačka 11.

Način, vrijeme i mjesto podnošenja ponuda

Ponuđač je dužan da ponudu pripremi kao jedinstvenu cjelinu i da svaku prvu stranicu svakog lista i ukupni broj listova ponude označi rednim brojem (1/40, 2/40...) osim bankarske garancije koja ne mora biti uvezana i numerisana. (...)

Tačka 12. stav 3.

Izabrani ponuđač je dužan da u roku koji će biti određen javnim pozivom, od dana konačnosti odluke o izboru najpovoljnije ponude, zaključi ugovor o korišćenju morskog dobra. (...)

Tačka 13.

U slučaju da dva uzastopna postupka, dio morskog dobra ne bude zakupljen, Javno preduzeće je ovlašćeno da u trećem javnom pozivu izvrši umanjenje minimalne cijene zakupa/početne cijene u visini do 30%.

Tačka 14.

Zadužuje se Javno preduzeće za upravljanjem morskim dobrom da saglasno Programu privremenih objekata u zoni morskog dobra za period od 2019.-2023. godine, Atlasu Crnogorskih plaža i kupališta, Programu objekata obalne infrastrukture i Cjenovniku početnih naknada za korišćenje morskog dobra, u skladu sa Ovom Odlukom, raspiše javne pozive i sprovede postupke izbora najuspješnijih ponuđača uz mogućnost objedinjavanja postupaka, odnosno sprovođenje jedinstvenih postupaka za ustupanje kupališta iz Atlasa i privremenih lokacija iz Programa privremenih objekata i Programa obalne infrastrukture, ukoliko isti predstavljaju prostornu ili funkcionalnu cjelinu.

Tačka 15.

Odluka se dostavlja Ministarstvu održivog razvoja i turizma, kao resornom ministarstvu, radi pribavljanja saglasnosti Vlade Crne Gore, u skladu sa Uredbom o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja inicijative, utvrdio da su se stekli uslovi za njeno odbacivanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.“

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 11/15.):

“Član 37. tačka 1.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

1) utvrdi da nije nadležan za odlučivanje.

Član 49. tač. 3. i 5.

Ustavni sud rješenjem:

3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.

5) obustavlja izvršenje pojedinačnog akta, odnosno radnje, ukida mjeru obustave ili odbacuje zahtjev za obustavu izvršenja pojedinačnog akta ili radnje.”

6. Odredbom člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava ustanovljena je nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata, odnosno drugih propisa. Da bi jedan akt imao karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa potrebno je da sadrži određene pravne elemente koji ga kao takvog određuju. Za pravilno određenje pravne prirode svakog pravnog akta neophodno je cijeniti ne samo njegovu formalnu strukturu, već i sadržinu koja, u suštini, opredjeljuje pravnu prirodu akta u slučaju kada se naziv akta, po smislu, ne slaže sa njegovom sadržinom. Opšti akt se donosi na osnovu zakonskog ovlašćenja i u granicama ovlašćenja sadržanih u zakonu i sadrži tačno određene djelove: naziv akta, naziv organa koji ga donosi, pravni osnov, odredbe kojima se na opšti način uređuju prava i obaveze za neodređeni broj lica i odredbe o načinu objavljivanja i stupanja na snagu. Opšti akt koji je donijet od strane nadležnog organa i po postupku predviđenom za njegovo donošenje, po ocjeni Ustavnog suda, postaje opšteobavezan samo ako je na odgovarajući način objavljen i ako je stupio na snagu, jer je primjena opšteg pravnog akta Ustavom uslovljena njegovim zvaničnim objavljivanjem i stupanjem na snagu (po isteku *vacatio legis*-a). Samo opšti pravni akt koji je stupio na snagu, u skladu s Ustavom, može se primjenjivati i proizvoditi pravno dejstvo *erga omnes*.

7. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, ocijenio da osporena Odluka, po pravnom osnovu i stupanju na snagu ima elemente opšteg pravnog akta u formalnopravnom smislu. Iz sadržine odredaba Odluke, međutim, proizilazi da se ne radi o opštem pravnom aktu kojim se na opšti način uređuju određeni odnosi, jer ne sadrži bitna obilježja opšteg pravnog akta: apstraktnost, generalnost i značenje opšteg pravnog akta. Odlukom, čije su odredbe tačke 1. podtačka 1.2. i tačke 7.1. osporene, u materijalnopravnom, sadržinskom smislu, uređen je postupak, uslovi i kriterijumi za izbor ponuđača za korišćenje/zakup kupališta u zoni morskog dobra, koji ne sadrži pravne norme, koji ima neposredno dejstvo samo na tačno određene subjekte - pravna ili fizička lica koja ispunjavaju uslove u postupku javnog prikupljanja ponuda za korišćenje djelova morskog dobra.

7.1. Polazeći od navedenog, Ustavni sud je ocijenio da je Odluka, čije su odredbe tačke 1. podtačka 1.2. i tačke 7.1. osporene, akt tehničko-pripremno-karakter, akcesorne prirode u odnosu na ugovor o korišćenju morskog dobra (tačka 12. stav 3. Odluke), u suštini, predstavlja akt koji nema normativni karakter i značenje opšteg pravnog akta koji, saglasno odredbi člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava, podliježe ustavno-sudskoj kontroli³¹⁸. S obzirom na to da Odluka nema karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa i da je pitanje nadležnosti procesno pitanje o kojem Ustavni sud prethodno odlučuje, to ne postoje procesne pretpostavke za ocjenu navoda iz inicijative kojima se ukazuje na eventualnu neustavnost, odnosno nezakonitost osporenih odredaba tačke 1. podtačka 1.2. i tačke 7.1. Odluke. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da su se stekli uslovi, iz odredaba člana 37. tačka 1. Zakona o Ustavnom sudu, da se inicijativa odbaci.

II1. S obzirom na to da je Ustavni sud odbacio inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba tačke 1. podtačka 1.2. i tačke 7.1. Odluke, nema procesnih pretpostavki za odlučivanje o zahtjevu za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji donijetih na osnovu osporenih odredaba Odluke.

8. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 13/19 od 29. maja 2020. godine.

³¹⁸ Ustavni sud je ovakav stav zauzeo u predmetu U br. 9/14., od 21. novembra 2014. godine

Odluka o visini, načinu obračunavanja i plaćanja članskog doprinosa Turističkoj organizaciji Opštine Bar

Dopuna podneska (inicijative) koju je dostavio podnosilac ne sadrži oznake odredaba Odluke koje se osporavaju, kao ni ustavno-pravne razloge na kojima zasniva tvrdnju o neustavnosti Odluke.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o visini, načinu obračunavanja i plaćanja članskog doprinosa Turističkoj organizaciji Opštine Bar („Službeni list Crne Gore – opštinski propisi“, broj 44/19.), koju je donijela Skupština opštine Bar.

Obrazloženje

1. „SUTOMORE PETROL“ d.o.o., sa sjedištem u Sutomoru, podnijelo je inicijativu i dopunu inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci, navodeći da je članski doprinos nerealno visok; da je odluka donijeta u netransparentnom postupku, bez kvalitetne dokumentacije i objašnjenja i ukazuje da su privredni subjekti previše opterećeni raznoraznim dažbinama.

2. Osporenom Odlukom utvrđena je visina, način obračunavanja i plaćanja članskog doprinosa Turističkoj organizaciji Opštine Bar od strane pravnih lica, fizičkih lica i preduzetnika, odnosno društava koja obavljaju turističku, ugostiteljsku ili sa turizmom neposredno povezanu djelatnost, koja na teritoriji Opštine Bar imaju svoje sjedište ili organizacionu jedinicu.

3. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine inicijative i dopune inicijative, utvrdio da su se stekli uslovi za njeno odbacivanje.

4. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe:

Ustava Crne Gore:

“Član 149. stav 1. tač. 1. i 2.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima; 2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.):

“Član 32. stav 2.

Ako je podnesak kojim se inicira pokretanje postupka ili pokreće postupak pred Ustavnim sudom nerazumljiv, nepotpun ili sadrži nedostatke koji onemogućavaju postupanje po njemu, zatražiće se od podnosioca podneska da te nedostatke otkloni u ostavljenom roku, u skladu sa Poslovnikom.

Član 37. tačka 3.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:
3) u ostavljenom roku podnosilac nije otklonio nedostatke koji onemogućavaju postupanje.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.

Član 58. stav 1.

Predlog, odnosno inicijativa za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim

ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom sadrži: naziv zakona, odnosno drugog propisa ili opšteg akta, oznaku odredbe koja se osporava, naziv i broj »Službenog lista Crne Gore« u kojem je objavljen, razloge na kojima se predlog, odnosno inicijativa zasniva, kao i druge podatke od značaja za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.”

5. Iz citiranih odredaba Ustava Crne Gore proizilazi da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom. Zakonom o Ustavnom sudu uređeno je postupanje Ustavnog suda sa podneskom kojim se inicira pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, na način da ga Ustavni sud ispituje u prethodnom postupku i da će, ako je podnesak nerazumljiv, nepotpun ili sadrži nedostatke koji onemogućavaju postupanje Ustavnog suda po njemu, zatražiti od podnosioca da te nedostatke otkloni u ostavljenom roku. Ako podnosilac, u ostavljenom roku, ne otkloni nedostatke koji onemogućavaju postupanje po podnesku, Ustavni sud će odbaciti podnesak.

5.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da podnesak (inicijativa) sadrži nedostatke koji onemogućavaju postupanje Ustavnog suda po tom aktu, budući da podnosilac nije precizno označio odredbe Odluke koje se osporavaju, kao ni ustavno-pravne razloge na kojima zasniva tvrdnju o neustavnosti osporene Odluke, pa je aktom U-II br. 8/20, od 10. marta 2020. godine, od podnosioca zatraženo da inicijativu dopuni, u roku od 15 dana od dana dostavljanja akta, odnosno da otkloni nedostatke koji onemogućavaju postupanje Ustavnog suda. Istim aktom podnosilac je upozoren da će inicijativa biti odbačena ukoliko se ne dopuni, u skladu s odredbom člana 58. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu. S obzirom na to da dopuna podneska (inicijative), koju je 13. marta 2020. godine dostavio podnosilac, ne sadrži oznake odredaba Odluke koje se osporavaju kao ni ustavno-pravne razloge na kojima zasniva tvrdnju o neustavnosti osporene Odluke, Ustavni sud je utvrdio da su se stekli uslovi, iz odredbe člana 37. tačka 3. Zakona o Ustavnom sudu, da se inicijativa odbaci.

6. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 8/20 od 29. maja 2020. godine.

Odluka o obračunskoj vrijednosti koeficijenta za zaposlene u javnom sektoru za fiskalnu 2020. godinu

S obzirom na to da je osporena odredba Odluke temporalnog karaktera, odnosno vremenski ograničenog dejstva, tj. donijeta za određeni vremenski period, a čija primjena je prestala, zbog čega je istekom vremenskog perioda za koji je donijeta prestala da važi, prestale su procesne pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje Ustavnog suda.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 2. Odluke o obračunskoj vrijednosti koeficijenta za zaposlene u javnom sektoru za fiskalnu 2020. godinu ("Službeni list Crne Gore", broj 37/20.).

Obrazloženje

1. Milan Vojinović, advokat, iz Nikšića, podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 2. Odluke, označene u izreci, navodeći: da nije u saglasnosti s odredbama člana 1. stav 2., člana 8. stav 1., člana 17. stav 2., člana 24. stav 1., člana 64. stav 1. i člana 145. Ustava, Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i odredbom člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer propisuje manju vrijednost koeficijenta za obračun osnovne zarade za maj i jun, u odnosu na ostale mjesece fiskalne 2020. godine i to samo za zaposlene iz A i B grupe poslova iz Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, a ne za sve zaposlene u javnom sektoru; da je osporena odredba člana 2. Odluke donijeta bez pregovora sa predstavnicima reprezentativnih sindikata i da je tom odredbom prekomjerno ograničeno pravo na imovinu zaposlenih iz A i B grupe poslova i bez prethodnog proglašenja vanrednog stanja.

2. U odgovoru Vlade Crne Gore navedeno je: da osporena odredba člana 2. Odluke nije u suprotnosti s odredbama Ustava i da je u potpunosti ispoštovana zakonska procedura za donošenje Odluke, propisana odredbama člana 12. st. 1. i 2. Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, jer je Ministarstvo finansija obavilo pregovore sa ovlaštenim predstavnicima reprezentativnih sindikata Crne Gore (Unija slobodnih sindikata Crne Gore i Savez sindikata Crne Gore), nakon kojih je, u cilju stvaranja dodatnog fiskalnog prostora za implementaciju mjera podrške privredi i građanima i pospješivanja konsolidacije javnih finansija, predloženo da se zaposlenima čiji su koeficijenti za obračun osnovne zarade utvrđeni u okviru grupe poslova A i B u čl. 22., 23. i 24. Zakona, vrijednost koeficijenta za maj i jun 2020. godine utvrdi u bruto iznosu od 45 €, a da je za ostale zaposlene čiji su koeficijenti raspoređeni u odredbama čl. 22., 23. i 24. Zakona, predložen isti iznos obračunske vrijednosti koeficijenta u visini od 90 €, nakon čega je Vlada donijela Odluku čija je odredba člana 2. osporena.

3. Osporenim odredbom člana 2. Odluke bilo je propisano:

"Član 2.

Izuzetno od člana 1. ove odluke za zaposlene čiji su koeficijenti utvrđeni u grupi poslova A i B u čl. 22., 23. i 24. Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list CG", br. 16/16., 83/16., 21/17., 42/17., 12/18., 39/18., 42/18. i 34/19.) vrijednost koeficijenta za obračun osnovne zarade za maj i jun 2020. godine, u bruto iznosu je 45 €."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 2. Odluke, utvrdio da su se stekli uslovi, iz odredbe člana 37. tačka 6. Zakona o Ustavnom sudu, da se inicijativa odbaci.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„DIO ŠESTI
USTAVNI SUD CRNE GORE
Nadležnost
Član 149. stav 1. tačka 2. i stav 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

Ako je u toku postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propis prestao da važi, a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene, Ustavni sud utvrđuje da li je taj propis bio saglasan sa Ustavom, odnosno sa zakonom za vrijeme njegovog važenja.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 11/15.):

“III. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM I PRAVNO DEJSTVO NJEGOVIH ODLUKA

1. Zajedničke odredbe

Član 36.

Postupak se smatra pokrenutim danom:

1) podnošenja predloga, ustavne žalbe, odnosno žalbe Ustavnom sudu;

2) donošenja rješenja Ustavnog suda o pokretanju postupka po inicijativi za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno po inicijativi za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom;

3) donošenja rješenja Ustavnog suda da sam pokrene postupak za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

Član 37. tačka 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

6) ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.”

6. Iz navedenih odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. i stav 2. Ustava proizilazi da je Ustavni sud nadležan da odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom i da odlučuje o ustavnosti i zakonitosti propisa koji je prestao da važi samo ako je postupak već pokrenut a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene. Postupak se, u smislu navedene odredbe člana 36. Zakona o Ustavnom sudu, smatra pokrenutim danom: podnošenja predloga, ustavne žalbe, odnosno žalbe Ustavnom sudu; donošenja rješenja Ustavnog suda o pokretanju postupka po inicijativi za ocjenu saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno po inicijativi za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom i donošenja rješenja Ustavnog suda da sam pokrene postupak za ocjenu saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom. Iz odredbe člana 37. tačka 6. Zakona proizilazi da će Ustavni sud rješenjem odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak, kojim se pokreće postupak, kad ne postoje druge pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje.

6.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je osporena odredba člana 2. Odluke, temporalnog karaktera, odnosno vremenski ograničenog dejstva, koja je donijeta za određeni vremenski period (maj i jun 2020. godine), čija primjena je prestala 1. jula 2020. godine, zbog čega je istekom vremenskog perioda za koji je donijeta prestala da važi. Prestankom važenja osporene odredbe člana 2. Odluke prestale su procesne pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje Ustavnog suda. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da su se stekli uslovi iz člana 37. tačka 6. Zakona o Ustavnom sudu da se inicijativa odbaci.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 26/20 od 23. jula 2020. godine.

ZASTAJANJE SA POSTUPKOM

Ustavni sud na zahtjev donosioca osporenog propisa može, prije donošenja odluke o ustavnosti i zakonitosti, zastati sa postupkom i dati mogućnost donosiocu propisa da, u roku koji odredi Ustavni sud, otkloni uočene neustavnosti i nezakonitosti, ukoliko to predloži sudija izvjestilac.³¹⁹

Zakon o porezu na nepokretnosti

Ustavni sud Crne Gore donio je

RJEŠENJE

ZASTAJE SE sa postupkom odlučivanja o ustavnosti odredaba čl. 9.a, 9.b, člana 9.d stav 2. alineja 3., čl. 9.e i 9.f i člana 10. st. 4. i 5. Zakona o porezu na nepokretnosti ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 65/01. i "Službeni list Crne Gore", br. 75/10., 9/15. i 44/17.), u trajanju od 180 dana.

Obrazloženje

1. Rješenjem Ustavnog suda U-I br.12/15, od 25. decembra 2017. godine, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 9.a, 9.b, član 9.d stav 2. alineja 3., čl. 9.e i 9.f i člana 10. st. 4. i 5. Zakona, označenog u izreci.

2. Rješenje o pokretanju postupka dostavljeno je Skupštini Crne Gore, aktom Ustavnog suda od 26. februara 2018. godine, radi davanja odgovora na stavove Ustavnog suda sadržane u tom rješenju.

3. U odgovoru Skupštine Crne Gore 26. saziva, broj 00-14/18-13/4, od 20. marta 2018. godine, utvrđenom na Trećoj sjednici Prvog redovnog (proljećnog) zasijedanja u 2018. godini, dana 19. marta 2018. godine, navedeno je da je Skupština razmotrila rješenje Ustavnog suda o pokretanju postupka za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 9.a, 9.b, član 9.d stav 2. alineja 3., čl. 9.e i 9.f i člana 10. st. 4. i 5. Zakona o porezu na nepokretnosti i da radi pružanja mogućnosti da se otklone uočene neustavnosti, predlažu da Ustavni sud zastane sa postupkom odlučivanja u ovom predmetu u roku od šest mjeseci.

4. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međuna-rodnim ugovorima.“

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.):

“Član 49. tačka 6.

Ustavni sud rješenjem:

6) odlučuje o pitanjima upravljanja postupkom.

Član 62. stav 1.

Na zahtjev donosioca osporenog propisa Ustavni sud može, prije donošenja odluke o ustavnosti i zakonitosti, zastati sa postupkom i dati mogućnost donosiocu propisa da, u roku koji odredi Ustavni sud, otkloni uočene neustavnosti i nezakonitosti.“

Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 7/16.):

³¹⁹ Polazeći od navedenog ovlaštenja utvrđenog Zakonom o Ustavnom sudu i Poslovníkom Ustavnog suda, Ustavni sud je, u predmetima koji slijede u ovom Poglavlju, zastao sa postupkom odlučivanja, u različitom vremenskom trajanju.

“Član 59. stav 2.

(2) U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti propisa, sudija izvjestilac je ovlašten da predloži da Ustavni sud donese rješenje o zastoju ustavnosudskog postupka i donosiocu osporenog propisa odredi rok za otklanjanje uočene neustavnosti i nezakonitosti u smislu odredbe člana 62. stav 1. Zakona.”

5. Iz navedenih odredaba Zakona i Poslovnika proizilazi da Ustavni sud, na zahtjev donosioca osporenog propisa, može, prije donošenja odluke o ustavnosti i zakonitosti, zastati sa postupkom i dati mogućnost donosiocu propisa da, u roku koji odredi Ustavni sud, otkloni uočene neustavnosti i nezakonitosti, ukoliko to predloži sudija izvjestilac Polazeći od navedenih odredaba Zakona i Poslovnika, Ustavni sud je utvrdio da su ispunjeni uslovi da se zastane sa postupkom odlučivanja u ovom predmetu, u trajanju od 180 dana.

6. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-I br. 12/15 od 23. aprila 2018. godine

Odluka o uslovima i načinu sahranjivanja umrlih i uređivanju i održavanju groblja

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ZASTAJE SE sa postupkom odlučivanja o ustavnosti i zakonitosti Odluke o uslovima i načinu sahranjivanja umrlih i uređivanju i održavanju groblja ("Službeni list Republike Crne Gore - Opštinski propisi", broj 19/98. i "Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", br. 40/15. i 34/16.), koju je donijela Skupština opštine Podgorica, u trajanju od 180 dana.

Obrazloženje

1. Rješenjem Ustavnog suda Crne Gore U-II broj 8/15, od 27. marta 2018. godine, po inicijativi dr Dragoljuba Uskokovića, iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci.

2. Rješenje o pokretnju postupka dostavljeno je Skupštini Glavnog grada – Podgorice, aktom Ustavnog suda, od 8. maja 2018. godine, radi davanja odgovora na stavove Ustavnog suda sadržane u tom rješenju.

3. U izjašnjenju Sekretarijata za komunalne poslove i saobraćaj, Glavnog grada – Podgorice, broj 02-030/18-331/2, od 30. maja 2018. godine, predloženo je da Ustavni sud zastane sa postupkom odlučivanja u ovom predmetu i da donosiocu osporene Odluke da mogućnost, da u roku propisanom odredbom člana 78. stav 2. Zakona o komunalnim djelatnostima, tj. u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu propisa iz člana 78. stav 1. ovog zakona donese propis kojim će urediti način i uslove organizovanja i obavljanja održavanja javnih groblja, kapela i krematorijuma i sahranjivanja.

4. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međuna-rodnim ugovorima.“

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.):

“Član 49. tačka 6.

Ustavni sud rješenjem:

6) odlučuje o pitanjima upravljanja postupkom.

Član 62. stav 1.

Na zahtjev donosioca osporenog propisa Ustavni sud može, prije donošenja odluke o ustavnosti i zakonitosti, zastati sa postupkom i dati mogućnost donosiocu propisa da, u roku koji odredi Ustavni sud, otkloni uočene neustavnosti i nezakonitosti.“

Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 7/16.):

“Član 59. stav 2.

(2) U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti propisa, sudija izvjestilac je ovlašćen da predloži da Ustavni sud donese rješenje o zastoju ustavnosudskog postupka i donosiocu osporenog propisa odredi rok za otklanjanje uočene neustavnosti i nezakonitosti u smislu odredbe člana 62. stav 1. Zakona.“

5. Iz navedenih odredaba Zakona i Poslovnika proizilazi da Ustavni sud, na zahtjev donosioca osporenog propisa, može, prije donošenja odluke o ustavnosti i zakonitosti, zastati sa postupkom i dati mogućnost donosiocu propisa da, u roku koji odredi Ustavni sud, otkloni uočene neustavnosti i nezakonitosti, ukoliko to predloži sudija izvjestilac. Polazeći od navedenih odredaba Zakona i Poslovnika, Ustavni sud je utvrdio da su ispunjeni uslovi da se zastane sa postupkom odlučivanja u ovom predmetu, u trajanju od 180 dana.

6. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 8/15 od 26. juna 2018. godine.

Odluka o održavanju čistoće

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

RJEŠENJE

ZASTAJE SE sa postupkom odlučivanja o ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 45. stav 2. Odluke o održavanju čistoće (»Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi«, br. 9/09., 40/15. i 34/16.), koju je donijela Skupština Glavnog grada – Podgorice, u trajanju od 180 dana.

Obrazloženje

1. Rješenjem Ustavnog suda U-II br.15/17, od 26. juna 2017. godine, po inicijativi „KIPS“ d.o.o. sa sjedištem u Podgorici, koje zastupa Advokatska kancelarija Velimirović & partneri, iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 45. stav 2. Odluke, označene u izreci.

2. Rješenje o pokretanju postupka dostavljeno je Skupštini Glavnog grada Podgorica, aktom Ustavnog suda od 11. septembra 2018. godine, radi davanja odgovora na stavove Ustavnog suda sadržane u tom rješenju.

3. U izjašnjenju Sekretarijata za komunalne poslove i saobraćaj Glavnog grada – Podgorice, broj 04-D1-030/18-3747/1, od 21. septembra 2018. godine, predloženo je da Ustavni sud zastane sa postupkom odlučivanja u ovom predmetu i da donosiocu osporene Odluke da mogućnost da u roku propisanom odredbom člana 78. stav 2. Zakona o komunalnim djelatnostima, tj. u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu propisa iz člana 78. stav 1. ovog zakona, donese propis kojim će urediti način i uslove organizovanja i i upravljanja komunalnim otpadom.

4. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.“

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.):

„Član 49. tačka 6.

Ustavni sud rješenjem:

6) odlučuje o pitanjima upravljanja postupkom.

Član 62. stav 1.

Na zahtjev donosioca osporenog propisa Ustavni sud može, prije donošenja odluke o ustavnosti i zakonitosti, zastati sa postupkom i dati mogućnost donosiocu propisa da, u roku koji odredi Ustavni sud, otkloni uočene neustavnosti i nezakonitosti.“

Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 7/16.):

„Član 59. stav 2.

(2) U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti propisa, sudija izvjestilac je ovlašten da predloži da Ustavni sud donese rješenje o zastoju ustavnosudskog postupka i donosiocu osporenog propisa odredi rok za otklanjanje uočene neustavnosti i nezakonitosti u smislu odredbe člana 62. stav 1. Zakona.“

5. Iz navedenih odredaba Zakona i Poslovnika proizilazi da Ustavni sud, na zahtjev donosioca osporenog propisa, može, prije donošenja odluke o ustavnosti i zakonitosti, zastati sa postupkom i dati mogućnost donosiocu propisa da, u roku koji odredi Ustavni sud, otkloni uočene neustavnosti i nezakonnosti, ukoliko to predloži sudija izvjestilac. Polazeći od navedenih odredaba Zakona i Poslovnika, Ustavni sud je utvrdio da su ispunjeni uslovi da zastane sa postupkom odlučivanja u ovom predmetu u trajanju od 180 dana.

6. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 15/17 od 30. novembra 2018. godine.

Odluka o javnim parkiralištima na teritoriji Glavnog grada Podgorice

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

RJEŠENJE

ZASTAJE SE sa postupkom odlučivanja o ustavnosti i zakonitosti Odluke o javnim parkiralištima na teritoriji Glavnog grada Podgorice ("Službeni list - Opštinski propisi", broj 13/15. i 16/17.), koju je donijela Skupština Glavnog grada - Podgorice, u trajanju od 180 dana.

Obrazloženje

1. Rješenjem Ustavnog suda Crne Gore U-II broj 31/15., od 30. novembra 2018. godine, po inicijativi NVO "MANS", u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci.

2. Rješenje o pokretanju postupka dostavljeno je Skupštini Glavnog grada – Podgorice, aktom Ustavnog suda U II broj 31/15., od 5. februara 2019. godine, radi davanja odgovora na stavove Ustavnog suda sadržane u tom rješenju.

3. U izjašnjenju Odbora za Statut i propise Skupštine Glavnog grada-Podgorica, broj 02-030/19-223., od 27. februara 2019. godine, predloženo je da Ustavni sud zastane sa postupkom odlučivanja u ovom predmetu i da donosiocu osporene Odluke dâ mogućnost da u roku propisanom odredbom člana 78. stav 2. Zakona o komunalnim djelatnostima, tj. u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu propisa iz člana 78. stav 1. ovog zakona (akta organa državne uprave nadležnog za komunalne djelatnosti tj. Ministarstva kojim se utvrđuju tehnički uslovi za komunalnu infrastrukturu, opremu i sredstva i akta Vlade, kojim se utvrđuju bliži elementi i metodologija za određivanje cijene komunalne usluge održavanja javnih parkirališta), a koji su normativna pretpostavka za donošenje osporene Odluke, donese propis kojim se uređuju način i uslovi organizovanja i obavljanja komunalnih djelatnosti i uslovi za pružanje komunalnih usluga.

4. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.“

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.):

“Član 49. tačka 6.

Ustavni sud rješenjem:

6) odlučuje o pitanjima upravljanja postupkom.

Član 62. stav 1.

Na zahtjev donosioca osporenog propisa Ustavni sud može, prije donošenja odluke o ustavnosti i zakonitosti, zastati sa postupkom i dati mogućnost donosiocu propisa da, u roku koji odredi Ustavni sud, otkloni uočene neustavnosti i nezakonitosti.“

Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 7/16.):

“Član 59. stav 2.

(2) U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti propisa, sudija izvjestilac je ovlašten da predloži da Ustavni sud donese

rješenje o zastoju ustavnosudskog postupka i donosiocu osporenog propisa odredi rok za otklanjanje uočene neustavnosti i nezakonitosti u smislu odredbe člana 62. stav 1. Zakona.”

5. Iz navedenih odredaba Zakona i Poslovnika proizilazi da Ustavni sud, na zahtjev donosioca osporenog propisa, može, prije donošenja odluke o ustavnosti i zakonitosti, zastati sa postupkom i dati mogućnost donosiocu propisa da, u roku koji odredi Ustavni sud, ukloni uočene neustavnosti i nezakonitosti, ukoliko to predloži sudija izvjestilac. Polazeći od navedenih odredaba Zakona i Poslovnika, pravnih činjenica u ovom predmetu utvrđenih Rješenjem o pokretanju postupka, kao i razloga navedenih u Zahtjevu za zastoje postupka, Ustavni sud je utvrdio da su ispunjeni uslovi da se zastane sa postupkom odlučivanja u ovom predmetu, u trajanju od 180 dana.

6. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 31/15 od 28. marta 2019. godine.

Odluka o utvrđivanju cijene isporučene vode i usluga odvođenja i prečišćavanja fekalnih voda

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

RJEŠENJE

ZASTAJE SE sa postupkom odlučivanja o ustavnosti i zakonitosti Odluke o utvrđivanju cijene isporučene vode i usluga odvođenja i prečišćavanja fekalnih voda, broj 17670, koju je donio Upravni odbor JP »Vodovod i kanalizacija« Podgorica, na sjednici održanoj 24. juna 2011. godine, u trajanju od 90 dana.

Obrazloženje

1. Rješenjem Ustavnog suda U-II br.61/18, od 18. jula 2019. godine, po inicijativi Unije poslodavaca Crne Gore, sa sjedištem u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci.

2. Rješenje o pokretanju postupka dostavljeno je d.o.o. »Vodovod i kanalizacija« Podgorica, aktom Ustavnog suda od 23. septembra 2019. godine, radi davanja odgovora na stavove Ustavnog suda sadržane u tom rješenju.

3. U odgovoru d.o.o. »Vodovod i kanalizacija« navedeno je: da za primjenu novog Zakona o komunalnim djelatnostima nijesu obezbijeđeni preduslovi, jer od drugih pravnih subjekata nijesu donijeta potrebna podzakonska akta vezana za način, elemente i postupak utvrđivanja cijena za isporučenu vodu i odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda, zbog čega se osporena odluka nije mogla usaglasiti u roku određenom Zakonom i da bi donošenjem odluke o ukidanju i stavljanju osporenog akta nastala pravna praznina. Predlažu da Ustavni sud primijeni odredbe člana 62. stav 1. ili člana 65. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore..

4. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.“

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.):

„Član 49. tačka 6.

Ustavni sud rješenjem:

6) odlučuje o pitanjima upravljanja postupkom.

Član 62. stav 1.

Na zahtjev donosioca osporenog propisa Ustavni sud može, prije donošenja odluke o ustavnosti i zakonitosti, zastati sa postupkom i dati mogućnost donosiocu propisa da, u roku koji odredi Ustavni sud, otkloni uočene neustavnosti i nezakonitosti.“

Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 7/16.):

„Član 59. stav 2.

(2) U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti propisa, sudija izvjestilac je ovlašten da predloži da Ustavni sud donese rješenje o zastoju ustavnosudskog postupka i donosiocu osporenog propisa odredi rok za otklanjanje uočene neustavnosti i nezakonitosti u smislu odredbe člana 62. stav 1. Zakona.“

5. Iz navedenih odredaba Zakona i Poslovnika proizilazi da Ustavni sud, na zahtjev donosioca osporenog propisa, može, prije donošenja odluke o ustavnosti i zakonitosti, zastati sa postupkom i dati mogućnost donosiocu propisa da, u roku koji odredi Ustavni sud, otkloni uočene neustavnosti i nezakonitosti. Ustavni sud je, saglasno navedenim odredbama Zakona i Poslovnika utvrdio da su ispunjeni uslovi da zastane sa postupkom odlučivanja u ovom predmetu, u trajanju od 90 dana.

6. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 61/18 od 26. decembra 2019. godine.

Odluka o visini i načinu plaćanja naknada za korišćenje dobara Regionalnog parka „Piva“

Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 64 tačka 1 Zakona o Ustavnom sudu, obustavio postupak, jer je donosilac akta, u toku postupka pred Ustavnim sudom, otklonio sporno ustavnopravno pitanje koje je bilo uređeno osporenom Odlukom, a zbog kojeg je Ustavni sud pokrenuo postupak za ocjenu njene ustavnosti i zakonitosti.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

OBUSTAVLJA SE postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o visini i načinu plaćanja naknada za korišćenje dobara Regionalnog parka „Piva“, broj 01-54, od 30. marta 2016. godine, koju je donio v.d. izvršnog direktora Regionalnog parka „Piva“, D.o.o iz Plužina.

Obrazloženje

1. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 36/16, od 31. oktobra 2017. godine, po inicijativi „Taratour“ D.o.o, sa sjedištem u Plužinama, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci.

2. U odgovoru donosioca akta na navode sadržane u Rješenju o pokretanju postupka navedeno je: da je u toku postupka, uz saglasnost Vlade, donesena nova Odluka o visini i načinu plaćanja naknada za korišćenje dobara parka prirode „Piva“, koja je usaglašena sa Zakonom o zaštiti prirode („Službeni list Crne Gore broj 54/16.), pa, stoga, predlažu da se obustavi postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporene Odluke.

3. Osporenom Odlukom bilo je propisano: da se ovom odlukom utvrđuje visina i način plaćanja naknada koje pravna lica, preduzetnici i fizička lica plaćaju Regionalnom parku »Piva« Doo za korišćenje dobara Regionalnog parka, obavljanje djelatnosti i pružanje usluga u regionalnom parku (člana 1.); da je visina naknada utvrđena u zavisnosti od stepena korišćenja dobara i pogodnosti koje Regionalni park pruža korisnicima (član 2.); da je ulaznica u Regionalni park po osobi- ulazak 1,00 E (...) (član 3.); da je kampovanje po osobi- dan 1,5E (...) (član 4.); da se za komercionalno sakupljanje i branje šumskih plodova i biljnih vrsta čije je sakupljanje dozvoljeno utvrđuju naknade (...) (član 5.); za obavljanje sportskog ribolova na vodama kojima upravljaju Regionalni park »Piva« DOO i SRK »Bajo Piljanin« u kojima je dozvoljeno obavljanje ribolova godišnjim planom , određene su naknade: naknada za ribolov na rijeci Tari i rijeci Pivi, po osobi, dan 7,00E (...) (član 6.); da su za upotrebu čamaca za rafting i splavarenje Tarom i upotrebu čamaca na motorni pogon na Pivskom jezeru i spuštanje niz rijeku Taru određene naknade, naknada za spuštanje niz rijeku Taru i za upotrebu čamaca i kajaka na rijeci Tari: za splavove koji ulaze u RP »Piva« iz NP«Durmitor« do Šćepan Polja kroz teritoriju RP »Piva«, po splavu dan 100,00E (...) (član 7.); za upotrebu znaka Regionalnog parka određena je naknada: za korišćenje znaka u komercioanle svrhe, po korisniku, godine 200,00E (član 8.); da naknade određene ovom Odlukom naplaćuje nadzornik Regionalnog parka »Piva« odnosno, ovlašćeno lice (...) (član 9.); da se ulazak u Reginalni park ne naplaćuje za dan: Dan planete zemlje-22.april (...) (član 10) i da ova Odluka stupa na snagu drugi dan od dana objavljivanja na oglasnoj tabli Reginalnog parka »Piva« DOO (člana 11.).

4. Ustavni sud je utvrdio da su se stekli uslovi iz odredbe člana 64. tačka 1. Zakona o Ustavnom sudu da se postupak u ovom predmetu obustavi.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 149. stav 1. tačka 2. i stav 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

Ako je u toku postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propis prestao da važi, a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene, Ustavni sud utvrđuje da li je taj propis bio saglasan sa Ustavom, odnosno sa zakonom za vrijeme njegovog važenja“.

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.):

“Član 38. tačka 3.

Ustavni sud će obustaviti postupak kad:

3) ne postoje ili prestanu da postoje druge pretpostavke za vođenje postupka.

Član 49. tačka 4.

Ustavni sud rješenjem:

4) obustavlja postupak u slučajevima utvrđenim ovim zakonom;

Član 64. tačka 1.

Pored razloga iz člana 38 ovog zakona, Ustavni sud će obustaviti postupak:

1) ako je u toku postupka zakon usaglašen sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugi propis ili opšti akt sa Ustavom i zakonom, a Ustavni sud ocijeni da ne treba nastaviti postupak zbog toga što nijesu otklonjene posljedice neustavnosti ili nezakonitosti;“

6. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da je Ustavni sud nadležan da odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom i da odlučuje o ustavnosti i zakonitosti propisa koji je prestao da važi, samo ako je postupak već pokrenut, a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene. Iz citirane odredbe Zakona, pored ostalog, proizilazi da će Ustavni sud obustaviti postupak, ako je u toku postupka propis usaglašen sa Ustavom i zakonom, a Ustavni sud nije ocijenio da treba donijeti odluku zbog toga što nijesu otklonjene posljedice neustavnosti i nezakonitosti.

6.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je osporena Odluka, saglasno odredbi člana 11. Odluke o visini i načinu plaćanja naknada za korišćenje dobara parka prirode „Piva“ (»Službeni list Crne Gore-opštinski propisi«, broj 18/18.), koju je donio d.o.o. „Park prirode „Piva“, uz prethodnu saglasnost Vlade Crne Gore, broj 07-2578., od 17. maja 2018. godine, prestala da važi, stupanjem na snagu te odluke, tj. 9. juna 2018. godine. Nakon razmatranja nove Odluke Ustavni sud je utvrdio da je donosilac izvršio usaglašavanje osporene Odluke, u pogledu pribavljanja saglasnosti od Vlade Crne Gore na akt o utvrđivanju visine i načina plaćanja naknada za korišćenje dobara Regionalnog parka „Piva“, sa novim Zakonom o zaštiti prirode („Službeni list Crne Gore“, broj 54/16.), odnosno da je Odluka donijeta po postupku propisanom zakonom. S obzirom na to, da je u toku postupka pred Ustavnim sudom, donosilac akta otklonio sporno ustavnopravno pitanje zbog kojeg je Ustavni sud pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporene Odluke, u cjelini, Ustavni sud je ocijenio da ne treba donijeti odluku za otklanjanje posljedica njene neustavnosti i nezakonitosti i da su se stekli uslovi iz odredbe člana 64. tačka 1. Zakona o Ustavnom sudu da se postupak u ovom predmetu obustavi.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-II br. 36/16 od 26. juna 2018. godine.

Odluka o porezu na nepokretnosti

Ustavni sud je obustavio postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenih odredaba Odluke, jer je Zakon o porezu na nepokretnosti, koji je bio osnov za donošenje Odluke, prestao da važi.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE (...) Odluke o porezu na nepokretnosti ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", br. 22/16., 16/18. i 48/18.), koju je donijela Skupština opštine Ulcinj (...).

II OBUSTAVLJA SE postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 2. stav 2. tačka 4. alineja 1., člana 8. stav 3. i stav 4. tačka 1. i člana 10. stav 1. tačka 1. alineja e) Odluke.

III Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore" i na način na koji je objavljena Odluka.

Obrazloženje

I1. Rješenjem Ustavnog suda, U-II br. 54/17, od 29. januara 2019. godine, po inicijativi NVO „Mans“, sa sjedištem u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 2. stav 2. tačka 4. alineja 1. i stav 5., čl. 3. i 5., člana 8. stav 3. i stav 4. tačka 1. i člana 10. stav 1. tačka 1. alineja e) Odluke, označene u izreci.

1.1. Navedenim rješenjem Ustavni sud je, saglasno odredbama člana 150. stav 3. Ustava, člana 55. alineja 2., člana 59. i člana 61. Zakona o Ustavnom sudu, bez sprovođenja prethodnog postupka, sâm pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 3.a Odluke, s obzirom da je ta odredba u vezi sa osporenim odredbama člana 3. Odluke, za koju je Ustavni sud, u ovom predmetu, pokrenuo postupak za ocjenu njene ustavnosti i zakonitosti.

2. Skupština opštine Ulcinj nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim odredbama Odluke propisano je:

"Član 2. stav 2. tačka 4. alineja 1. i stav 5.

- Građevinski objekti su:

4. Drugi objekti.

- objekat u izgradnji,

- Obveznik poreza

a). Obveznik poreza na nepokretnosti je vlasnik nepokretnosti upisan u katastru nepokretnosti, odnosno drugoj evidenciji nepokretnosti na dan 01. januara godine za koju se porez utvrđuje.

b). Ako više lica ima susvojnu na istoj nepokretnosti, obveznik poreza na nepokretnosti je svako od tih lica srazmjerno svom udjelu.

c). Ako više lica ima zajedničku svojnu na istoj nepokretnosti, svako od tih lica je obveznik poreza u jednakim djelovima.

d). Izuzetno od stava 1 ovog člana, ako je vlasnik nepokretnosti nepoznat, nije određen ili je prestao da postoji, obveznik poreza na nepokretnosti je korisnik te nepokretnosti.

e). Obveznik poreza na nepokretnosti koje su stečene na osnovu ugovora o fiducijarnom prenosu prava svojine, odnosno ugovora o finansijskom lizingu je fiducijarni prenosilac prava svojine, odnosno primalac lizinga.

f). Izuzetno od stava 1 ovog člana, obveznik poreza na nepokretnosti je i korisnik nepokretnosti u državnoj svojini koji je u katastru nepokretnosti upisan kao nosilac prava korišćenja, trajnog korišćenja, odnosno nosilac prava korišćenja nepokretnosti po osnovu dugoročnog zakupa.

Član 3.

Osnovica poreza je tržišna vrijednost nepokretnosti, koja predstavlja vrijednost te nepokretnosti na dan 1. januara godine za koju se porez utvrđuje, a utvrđuje se primjenom Zakona o porezu na nepokretnosti, kriterijuma propisanih Uredbom o bližim kriterijumima i metodologiji za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti ("Sl. list CG", br. 36./11 i 66/15.) (u daljem tekstu: Uredbe).

Poreski organ Opštine će donijeti posebnu odluku za svaku kalendarsku godinu kojom se određuje prosječna tržišna cijena m² nepokretnosti u skladu sa Uredbom i prethodnim stavom.

Član 5.

Kriterijumi za određivanje tržišne vrijednosti objekta su:

- namjena,
- veličina,
- mjesto gdje se nepokretnost nalazi,
- kvalitet,
- starost objekta,
- drugi elementi koji mogu imati uticaja na tržišnu vrijednost nepokretnosti.

Član 8. stav 3. i stav 4. tačka 1.

Za objekte u izgradnji (nezavršeni u konstruktivnom smislu, odnosno neuseljivi) primjenjuje se sledeći sistem bodovanja kvaliteta:

1. Prva ploča sa zidovima 100
2. Druga ploča 100
3. Postavljen krov 30
4. Spoljašnja strana malterisana 10
5. Spoljna vrata i prozori 10
6. Vodoinstalacije 20
7. Priključena električna energija 20
8. Unutrašnja strana malterisana 10
9. Urađeni podovi 10
10. Urađeno kupatilo 30
11. Urađena stepeništa i balkoni 10
12. Unutrašnje molovanje 10

Primjenom elemenata za utvrđivanje kvaliteta, utvrđuju se koeficijenti za kvalitet nepokretnosti i to:

1. od 220 do 380 za objekte u izgradnji.

Član 10. stav 1. tačka 1. alineja e)

Prema vrsti nepokretnosti, propisuju se poreske stope i to za:

e) objekat u izgradnji 0,25%.

- 3.1. Odredbama Odluke, za koje je Ustavni sud sâm pokrenuo postupak, propisano je:

"Član 3.a

Prosječna tržišna cijena m² stambenog objekta na teritoriji opštine Ulcinj utvrđuje se na osnovu prosječne tržišne cijene m² novoizgrađenog stambenog objekta u opštini, koju objavljuje organ uprave nadležan za poslove statistike, za godinu koja prethodi godini za koju se porez utvrđuje.

Prosječna tržišna cijena m² stambenog objekta koriguje se koeficijentom i to:

- a) poslovni objekat 1,20
- b) pomoćni objekat 0,50
- c) skladišni prostor (skladišta, hale, rezervoari i sl.) 0,60
- d) proizvodni objekat 0,50."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine odredaba člana 2. stav 2. tačka 4. alineja 1. i stav 5., čl. 3., 3.a i 5., člana 8. stav 3. i stav 4. tačka 1. i člana 10. stav 1. tačka 1. alineja e) Odluke utvrdio da odredbe člana 2. stav 5. i čl. 3., 3.a i 5. Odluke nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje i za obustavu postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 2. stav 2. tačka 4. alineja 1., člana 8. stav 3. i stav 4. tačka 1. i člana 10. stav 1. tačka 1. alineja e) Odluke.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

"Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 16. tač. 3., 4. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje;

- 4) sistem lokalne samouprave;
- 5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 115. stav 2.

Opština donosi statut i opšte akte.

Član 142.

Država se finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda
Svako je dužan da plaća poreze i druge dažbine.
Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

- 2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom."

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 11/15.):

„Član 38. stav 1. tačka 3.

Ustavni sud će obustaviti postupak kad:

- 3) ne postoje ili prestanu da postoje druge pretpostavke za vođenje postupka."

Zakona o porezu na nepokretnosti ("Službeni list Crne Gore", broj 25/19.):

"Član 1. stav 2.

- (2) Porez na nepokretnosti uvodi jedinica lokalne samouprave svojim propisom

Član 3. st. 1. i 2.

Porez na nepokretnosti plaća se na nepokretnosti koje se nalaze na teritoriji Crne Gore, a koje nijesu izuzete ovim zakonom.

Nepokretnostima iz stava 1. ovog člana smatraju se:

- zemljište (građevinsko, šumsko, poljoprivredno i ostalo),
- građevinski objekti (poslovni, stambeni, stambeno-poslovni, objekti u izgradnji, pomoćni, nepokretni privremeni objekti i drugi objekti),
- posebni djelovi stambene zgrade (stanovi, poslovne prostorije, podrumi, nestambeni prostori, garaže, odnosno garažna mjesta i dr.).

Član 4.

Obveznik poreza na nepokretnosti je vlasnik nepokretnosti upisan u katastru nepokretnosti, odnosno drugoj evidenciji nepokretnosti (poslovne knjige, registri, notarski zapisi i dr.) na dan 1. januara godine za koju se porez utvrđuje.

Ako više lica ima susvojnu na istoj nepokretnosti, obveznik poreza na nepokretnosti je svako od tih lica srazmjerno svom udjelu.

Ako više lica ima zajedničku svojnu na istoj nepokretnosti, svako od tih lica je obveznik poreza na nepokretnosti u jednakim djelovima.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, ako je vlasnik nepokretnosti nepoznat, nije određen ili je preminuo, odnosno, prestao da postoji, obveznik poreza na nepokretnosti je korisnik te nepokretnosti.

Obveznik poreza na nepokretnosti za građevinski objekat ili poseban dio stambene zgrade koji nije upisan u katastar nepokretnosti je lice koje je izvršilo prijavu građenja, vlasnik zemljišta kada nije izvršena prijava građenja, i vlasnik odnosno korisnik bespravno izgrađenog objekta na zemljištu u državnoj svojini ili ako se u postupku utvrđivanja poreza na nepokretnosti ne dokaže drugačije. Ukoliko je prijavu građenja podnijelo više lica obveznik poreza na nepokretnosti je svako od tih lica u jednakim djelovima, sem ako ugovorom nije drugačije određeno.

Obveznik poreza na nepokretnosti koje su stečene na osnovu ugovora o fiducijarnom prenosu prava svojine, odnosno ugovora o finansijskom lizingu, za period trajanja ugovora, je fiducijarni prenosilac prava svojine, odnosno primalac lizinga.

U slučaju raskida ugovora iz stava 6. ovog člana, obveznik poreza na nepokretnosti je fiducijarni primalac prava svojine, odnosno davalac lizinga.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, obveznik poreza na nepokretnosti je i korisnik nepokretnosti u državnoj svojini koji je u katastru nepokretnosti upisan kao nosilac prava korišćenja i trajnog korišćenja nepokretnosti, osim prava korišćenja nepokretnosti po osnovu dugoročnog zakupa.

Član 5.

- (1) Osnovica poreza na nepokretnosti je tržišna vrijednost nepokretnosti.

(2) Tržišnu vrijednost nepokretnosti predstavlja vrijednost te nepokretnosti na dan 1. januara godine za koju se porez utvrđuje.

Član 6. st. 1. i 2.

Osnovni kriterijumi za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti su:

- 1) prosječna tržišna cijena m² nepokretnosti;
- 2) namjena nepokretnosti;
- 3) veličina nepokretnosti;

- 4) mjesto gdje se nepokretnost nalazi;
- 5) kvalitet nepokretnosti i
- 6) drugi elementi koji mogu imati uticaja na tržišnu vrijednost nepokretnosti.

Bliže kriterijume i metodologiju za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti propisuje Vlada Crne Gore, na predlog organa državne uprave nadležnog za poslove finansija.

Član 7. st. 1. i 2.

Oblaveza po osnovu poreza za nepokretnosti nastaje 1. januara godine za koju se porez utvrđuje.

Tržišnu vrijednost nepokretnosti iz stava 1. ovog člana određuje organ lokalne uprave nadležan za poslove utvrđivanja, naplate i kontrole lokalnih javnih prihoda (u daljem tekstu: nadležni organ lokalne uprave).

Član 9.

Stopa poreza na nepokretnosti je proporcionalna i iznosi od 0,25% do 1,00% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

Član 18. stav 1.

Jedinica lokalne samouprave dužna je da:

- 1) određuje tržišnu vrijednost nepokretnosti;
- 2) određuje stope poreza na nepokretnosti;
- 3) vrši poslove utvrđivanja, kontrole i naplate poreza na nepokretnosti;
- 4) vodi registar oporezivih nepokretnosti;
- 5) redovno usaglašava stanje svog registra nepokretnosti sa registrom nepokretnosti koji vodi organ državne uprave nadležan za nekretnine;

6) Ministarstvu dostavlja podatke koji se odnose na utvrđivanje i naplatu poreza na nepokretnosti, po potrebi, a najmanje jedanput godišnje.

Član 26.

Propisi za sprovođenje ovog zakona donijeće se najkasnije u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 29.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o porezu na nepokretnosti («Službeni list RCG», br. 65/01. i 69/03. i «Službeni list CG» br. 75/10., 9/15. i 44/17.).

Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", broj 2/18.):

"Član 28. tač. 2. i 3.

U okviru sopstvenih nadležnosti, opština:

- 2) uređuje, uvodi i utvrđuje sopstvene prihode u skladu sa zakonom;
- 3) vrši poslove naplate i kontrole sopstvenih prihoda.

Član 38. tač. 2. i 8.

Skupština:

- 2) donosi propise i druge opšte akte;
- 8) uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode."

Zakona o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list Crne Gore", broj 3/19.):

"Član 6. tačka 1.

Opština se finansira iz:

- 1) sopstvenih prihoda.

Član 7. tačka 1.

Sopstveni prihodi opštine su:

porez na nepokretnosti, u skladu sa zakonom." (...).

II1. Ustavni sud je utvrdio da je u toku postupka pred Ustavnim sudom, Skupština Crne Gore, na Četvrtoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2019. godini, dana 4. aprila 2019. godine, donijela Zakon o porezu na nepokretnosti čijim je stupanjem na snagu tj. 8. maja 2019. godine prestao da važi Zakon o porezu na nepokretnosti, koji je bio osnov za donošenje Odluke o porezu na nepokretnosti. Odredbom člana 3. stav 2. alineja 2. važećeg Zakona, kao novina u odnosu na prethodni zakon, utvrđena je obaveza plaćanja poreza na građevinske objekte u izgradnji, a odredbom člana 26. Zakona ostavljen je rok od šest mjeseci, od dana njegovog stupanja na snagu, za donošenje propisa za njegovo sprovođenje, u koje spadaju i propisi jedinice lokalne samouprave o uvođenju poreza za nepokretnosti, iz člana 1. stav 2. Zakona i propisa o bližim kriterijumima i metodologiji za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti, pa i objekata u izgradnji, za čije je donošenje nadležna Vlada Crne Gore, na predlog organa državne uprave nadležnog za poslove finansija, iz člana 6. stav 2. Zakona.

1.1. Kako je Zakon o porezu na nepokretnosti, koji je bio osnov za donošenje Odluke prestao da važi Ustavni sud je ocijenio da su, saglasno odredbi člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava, prestale da postoje

procesne pretpostavke za dalje vođenje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 2. stav 2. tačka 4. alineja 1., člana 8. stav 3. i stav 4. tačka 1. i člana 10. stav 1. tačka 1. alineja e) Odluke kojima su utvrđeni mjerila i kriterijumi za naplatu poreza na objekte u izgradnji i da su se stekli uslovi, iz odredbe člana 38. stav 1. tačka 3. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, da se obustavi postupak za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

III1. Odluka o prestanku važenja odredaba člana 2. stav 5. i čl. 3., 3.a. i 5. Odluke o porezu na nepokretnosti i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-II 54/17 od 25. juna 2019. godine.

IZVRŠENJE ODLUKA USTAVNOG SUDA DONIJETIH U POSTUPCIMA NORMATIVNE KONTROLE USTAVNOSTI

Izvršenje Odluke Ustavnog suda U-I br. 6/16 od 19. aprila 2017. godine

Vršeći normativnu kontrolu ustavnosti odredaba člana 4. (član 54.a st. 2. 3. i 4. i član 54.b stav 2.) **Zakona o dopuni Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti**³²⁰ kojima je, ženama „koje rode troje ili više djece“ i ispune druge uslove propisane tim zakonom (nijesu u radnom odnosu ili prekinu radni odnos“ i dr.) bilo priznato pravo na doživotnu novčanu naknadu, u predmetu U-I br. 6/16, od 19. aprila 2017. godine, Ustavni sud je donio Odluku kojom se ukidaju te odredbe Zakona. U tom predmetu, Ustavni sud je utvrdio povrede različitih ustavnih i konvencijskih principa, među kojima, i povredu principa o zabrani diskriminacije, po bilo kom osnovu (član 8. stav 1. Ustava, član 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju).

Ustavni sud je, takođe, utvrdio da su se stekli uslovi iz odredbe člana 52. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, da Ustavni sud odredi rok i način izvršenja ove odluke, kao i organ koji je dužan da je izvrši:

“...Ustavni sud određuje da izvršenje ove odluke obuhvata i regulisanje pravne situacije, nastale nakon prestanka važenja neustavnih odredaba člana 4. (...) Zakona, (...) na način da je Vlada Crne Gore dužna da, u roku od tri mjeseca od dana objavljivanja ove odluke Ustavnog suda u “Službenom listu Crne Gore”, Skupštini Crne Gore podnese predlog zakona za izvršenje ove odluke, kako bi se pravni status korisnica prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, koje im je priznato na osnovu neustavnih odredaba člana 4. (...) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, uskladio s Ustavom, saglasno pravnim stavovima Ustavnog suda, izraženim u ovoj odluci.” (Tačka III Izreke Odluke)

Izvršavajući odluku Ustavnog suda, Vlada Crne Gore je, u ostavljenom roku, utvrdila *Predlog Zakona o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16, od 19. aprila 2017. godine* (“Službeni list Crne Gore”, broj 31/17), koji je dostavljen Skupštini Crne Gore, dana 13. juna 2017. godine, uz predlog: “da se taj zakon donese u skraćenom postupku”.

Skupština Crne Gore je, dana 29. juna 2017. godine, donijela Zakon o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 6/16, od 19. aprila 2017. godine (“Službeni list CG”, broj 31/17.), (u daljem tekstu: *Zakon o izvršenju odluke Ustavnog suda*), kao *lex specialis* zakon kojim se izvršava odluka Ustavnog suda. Zakonom o izvršenju odluke Ustavnog suda je uređen pravni status korisnica prava na naknadu priznatog na osnovu odredaba člana 4. Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, koje su prestale da važe.

Vršeći ocjenu ustavnosti osporenih odredaba Zakona o izvršenju odluke Ustavnog suda, Ustavni sud je, u predmetima U-I br. 22/17, 24/17, 25/17 i 30/17, od 19. januara i 26. februara 2018. godine, utvrdio da te odredbe Zakona nijesu saglasne s odredbama člana 1. stav 2., člana 17. stav 2., člana 145., člana 146. stav 2. i člana 152. Ustava.

U tim predmetima, Ustavni sud je donio sljedeće odluke:

“ODLUKA

**U-I br. 22/17, 24/17, 25/17 i 30/17 od 25. decembra 2017. godine,
objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 3/18.**

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE odredbe člana 2. stav 1., u dijelu koji glasi: „na neodređeno vrijeme“, st. 3. i 4., u dijelu koji glasi: „od dana stupanja na snagu ovog zakona“, člana 9., člana 11. stav 1., u dijelu koji glasi: „do dana stupanja na snagu ovog zakona“ i člana 12. Zakona o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16, od 19. aprila 2017. godine («Službeni list CG», broj 31/17.) («Službeni list Crne Gore, broj 42/17.) i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

³²⁰ “Službeni list Crne Gore”, broj 42/15.

II ODBIJA SE predlog za utvrđivanje neustavnosti odredaba člana 1., člana 2. stav 1., u ostalom dijelu, stava 2., st. 3. i 4., u ostalom dijelu i stava 5., čl. 5., 6., 7. i 10. i člana 11. stav 1., u ostalom dijelu i stava 2., istog zakona.

RJEŠENJE

III POKREĆE SE postupak za ocjenu ustavnosti odredbe člana 14. Zakona o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16, od 19. aprila 2017. godine ("Službeni list CG", broj 31/17.) („Službeni list Crne Gore“, broj 42/17.).

IV NE PRIHVATA SE inicijativa za ocjenu ustavnosti odredbe člana 4. stav 1. istog zakona.

V Ova Odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore".

Obrazloženje

11. Predlogom pet poslanika političke partije „Demokratska Crna Gora“ (Zdenka Popović, Momo Koprivica, Danilo Šaranović, Valentina Minić i Dženan Kolić), pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 1., 2., 5., 6., 7., 10., 11. i 12. Zakona, označenog u izreci.

1.1. U predlogu je navedeno: da su osporenim odredbama Zakona povrijeđeni ustavni principi o vladavini prava i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava, jer je tim odredbama, suprotno Odluci Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 6/16, od 19. aprila 2017. godine ("Službeni list Crne Gore", broj 31/17.), uređen pravni status korisnica prava na naknadu po osnovu rođenja dvoje ili više djece, kojima je to pravo bilo priznato na osnovu odredaba čl. 1. i 2. (član 54.a stav 1. i član 54.b stav 2.) Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, za koje je Ustavni sud ocijenio da su saglasne s Ustavom; da su osporene odredbe člana 2. Zakona u suprotnosti s odredbama člana 8. stav 1. i člana 17. stav 2. Ustava i člana 14. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda, člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju i člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, jer se njima uvodi poseban oblik diskriminacije korisnica prava na naknadu koje su raskinule radni odnos koje se dovode u nepovoljniju pravnu i faktičku situaciju od one u kojoj su bile kada su prekinule radni odnos, zbog prihvatanja doživotne naknade u skladu sa prethodno važećim Zakonom, odnosno da se korisnice koje naknadu ostvaruju u skladu sa osporenim Zakonom dovode u međusobno nejednak pravni položaj na osnovu propisanih kriterijuma u pogledu radnopravnog statusa, godina života i visine ostvarene zarade korisnica naknade.

1.2. Veselin D. Radulović, advokat, iz Podgorice, podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Zakona, navodeći: da su odredbe osporenog Zakona u suprotnosti odredbama člana 1. stav 2., čl. 11., 145., 146., 147. i člana 151. stav 4. Ustava; da se osporenim Zakonom izvršava odluka Ustavnog suda, iako izvršenje te odluke obezbjeđuje Vlada; da odredbe osporenog Zakona imaju povratno dejstvo, jer se njima uređuju pitanja i odnosi koji su već uređeni konačnim i pravosnažnim pojedinačnim aktima; da se odredbom člana 12. osporenog Zakona daje ovlašćenje organu izvršne vlasti (organu uprave nadležnom za poslove rada i socijalnog staranja) da obustavlja od izvršenja konačne i pravosnažne pojedinačne akte i da je Zakon, suprotno Ustavu, stupio na snagu danom objavljivanja, iako za to u postupku donošenja nijesu navedeni razlozi.

1.3. Branka Bošnjak, Mirjana Jančovska i Nataša Jevrić, iz Bara, podnijele su inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 2., 4. i 12. Zakona, navodeći: da su u suprotnosti s odredbama člana 8. stav 1., člana 17. stav 2. i člana 147. Ustava, jer su tim odredbama u nepovoljniji položaj stavljene korisnice naknada koje su radi ostvarivanja prava na doživotnu naknadu raskinule radni odnos na određeno vrijeme u odnosu na one korisnice naknade koje su raskinule radni odnos na neodređeno vrijeme, odnosno da je osporenim odredbom člana 4. stav 1. Zakona, propisivanjem roka za podnošenje zahtjeva za ostvarivanje mjesečne naknade, zakonodavac te korisnice doveo u nejednak položaj u odnosu na korisnice koje pravo na naknadu, koje im je bilo priznato na osnovu neustavnih odredaba zakona, nastavljaju da koriste na drugačiji način u skladu sa Zakonom; da takve kriterijume za utvrđivanje naknada nije poznavao prethodni Zakon, kojim je bilo utvrđeno to pravo, odnosno da nije propisan javni interes kojim se opravdava retroaktivno dejstvo zakona, čime se ugrožava princip pravne sigurnosti.

1.4. Enver Dedushaj, iz Gusinja, podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 2. stav 1. Zakona, navodeći da je u suprotnosti s odredbom člana 8. stav 1. Ustava, jer se kategorije korisnica naknada po osnovu rođenja troje ili više djece, koje su prekinule radni odnos na određeno vrijeme, dovode u neravnopravan položaj u odnosu na one korisnice naknada koje su prekinule radni odnos na neodređeno vrijeme.

2. Ustavni sud je, saglasno odredbama člana 50. Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore³²¹, radi racionalnosti i vođenja jedinstvenog postupka i odlučivanja spojio podneske, jer se predlogom i inicijativama osporavaju odredbe istog zakona.

3. U odgovoru Skupštine Crne Gore, navedeno je: da je Vlada postupila po uputstvu Ustavnog suda i na sjednici od 8. juna utvrdila Predlog Zakona o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 6/16., od 19. aprila 2017. godine; da je Skupština na sjednici održanoj 29. juna 2017. godine usvojila navedeni zakon; da je danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda nastala nova pravna situacija koja nameće potrebu da se nova zakonska rješenja, koja su ocijenjena neustavnim, usklade s Ustavom, kao i da se reguliše pravni status korisnica naknada koje su koristile pravo iz neustavnih odredaba Zakona, što proizilazi iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava i da Skupština predlaže da se odbije predlog pet poslanika „Demokratske Crne Gore“ (Zdenka Popović, Momo Koprivica, Danilo Šaranović, Valentina Minić i Dženan Kolić) i ne prihvate podnijete inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba čl. 2., 4. i 12. Zakona.

4. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

„Član 1.

Ovim zakonom uređuje se pravni status korisnica prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, priznatog na osnovu člana 4. (čl. 54.a i 54.b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Službeni list CG“, broj 42/15), koje su prestale da važe danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16 od 19. aprila 2017. godine („Službeni list CG“, broj 31/17) i čl. 1. i 2. (čl. 54.a stav 1. i 54.b stav 1.) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Službeni list CG“, broj 1/17).

Član 2.

Korisnice prava iz člana 1. ovog zakona, koje su koristile pravo iz člana 4. (čl. 54.a i 54.b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, odnosno čl. 1. i 2. (čl. 54.a stav 1. i 54. b 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 na neodređeno vrijeme, imaju pravo na mjesečnu naknadu, u neto iznosu, i to:

- od 193,00 eura mjesečno, uvećanom za doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje u iznosu od 34,05 eura, za korisnice koje su tri mjeseca prije prestanka radnog odnosa ostvarivale mjesečnu zaradu u neto iznosu do 200,00 eura;
- od 264,00 eura mjesečno, uvećanom za doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje u iznosu od 46,60 eura, za korisnice koje su tri mjeseca prije prestanka radnog odnosa ostvarivale mjesečnu zaradu u neto iznosu od 200,00 eura do 350,00 eura, i
- od 336,00 eura mjesečno, uvećanom za doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje u iznosu od 59,30 eura, za korisnice koje su tri mjeseca prije prestanka radnog odnosa ostvarivale mjesečnu zaradu u neto iznosu većem od 350,00 eura.

Korisnice koje su do dana stupanja na snagu ovog zakona navršile 55 do 61 godinu života, ostvaruju pravo na naknadu iz stava 1. ovog člana do ispunjavanja uslova za sticanje prava na penziju.

Korisnice koje su do dana stupanja na snagu ovog zakona navršile 45 do 55 godina života, ostvaruju pravo na naknadu iz stava 1. ovog člana u periodu od pet godina od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Korisnice koje su do dana stupanja na snagu ovog zakona navršile 33 do 45 godina života ostvaruju pravo na naknadu iz stava 1. ovog člana, u periodu od tri godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Za vrijeme korišćenja naknade iz st. 1. do 4. ovog člana korisnice imaju pravo na zdravstvenu zaštitu.

Član 3.

Pravo na naknadu iz člana 2. ovog zakona prestaje ako korisnica tog prava zasnuje radni odnos ili ispuni uslove za sticanje prava na penziju, u skladu sa zakonom.

Član 4.

Korisnice prava iz člana 2. ovog zakona podnose zahtjev za ostvarivanje mjesečne naknade u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Uz zahtjev za ostvarivanje prava iz stava 1. ovog člana, korisnice su dužne da dostave dokaz o ostvarenoj zaradi, u smislu člana 2. stav 1. ovog zakona.

O ostvarivanju prava na naknadu iz člana 2. ovog zakona u prvom stepenu rješava mjesno nadležni centar za socijalni rad.

Na rješenje centra za socijalni rad iz stava 3. ovog člana, korisnica ima pravo na žalbu o kojoj rješava organ državne uprave nadležan za poslove rada i socijalnog staranja.

Žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

Član 5.

Korisnice prava iz člana 1. ovog zakona koje su koristile pravo iz člana 4. (član 54.a) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, odnosno člana 1. (član 54.a stav 1.) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, a kojima je radi ostvarivanja tog prava obustavljena isplata penzije, imaju pravo da nastave sa korišćenjem prava na penziju.

Zahtjev za nastavak korišćenja prava iz stava 1. ovog člana podnosi se Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore.

Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore će u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva iz stava 2. ovog člana donijeti rješenja kojima će korisnicama iz stava 1. ovog člana omogućiti da nastave sa korišćenjem prava na penziju.

Član 6.

Korisnice prava iz člana 1 ovog zakona koje su koristile pravo iz člana 4. (čl. 54.a i 54.b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, odnosno člana 1. (čl. 54.a stav 1. i 54. b stav 1.) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj

321 „Službeni list Crne Gore“, broj 7/16.

i dječjoj zaštiti, a kojima je radi ostvarivanja tog prava prestalo pravo na privremenu naknadu po osnovu preostale radne sposobnosti, imaju pravo da im se ponovo obezbijedi pravo na privremenu naknadu.

Zahtjev za ponovno obezbjeđenje prava iz stava 1. ovog člana podnosi se Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore.

Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore će u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva iz stava 2. ovog člana donijeti rješenja kojima će korisnicama iz stava 1 ovog člana ponovo obezbijediti pravo na privremenu naknadu.

Član 7.

Korisnice prava iz člana 1. ovog zakona koje su koristile pravo iz člana 4. (član 54.b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti i člana 2. (član 54.b stav 1.) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, a kojima su radi ostvarivanja tog prava prestala prava po osnovu nezaposlenosti, imaju pravo da nastave sa korišćenjem prava po osnovu nezaposlenosti.

Član 8.

Sredstva za ostvarivanje prava iz čl. 2., 5., 6., 7. i 11. ovog zakona obezbjeđuju se u Budžetu Crne Gore.

Član 9.

Pravo na naknadu iz čl. 2., 5. i 6. ovog zakona korisnicama pripada od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 10.

Radi ostvarivanja prava iz člana 7. ovog zakona, korisnice koje su koristile pravo iz člana 4. (član 54.b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, odnosno člana 2. (član 54.b stav 1.) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, a kojima su radi ostvarivanja tog prava prestala prava po osnovu nezaposlenosti, imaju pravo da se prijave na evidenciju Zavoda za zapošljavanje Crne Gore u roku od 15 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Zavod za zapošljavanje Crne Gore dužan je da u roku od 15 dana od dana podnošenja prijave iz stava 1. ovog člana, obezbijedi ostvarivanje prava koje su korisnice imale prije ostvarivanja prava na naknadu iz člana 4. (član 54.b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, odnosno člana 2. (član 54.b stav 1.) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

Član 11.

Korisnicama prava iz člana 1 ovog zakona, koje su do dana stupanja na snagu ovog zakona, koristile pravo iz člana 4. (član 54.a) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, odnosno člana 1. (član 54.a stav 1.) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, za vrijeme za koje su koristile to pravo, uplatiće se doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje, u iznosu iz člana 2. stav 1. ovog zakona.

Doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje obračunava i uplaćuje mjesno nadležni centar za socijalni rad.

Član 12.

Danom stupanja na snagu ovog zakona obustavlja se izvršenje konačnih odnosno pravosnažnih pojedinačnih akata donesenih na osnovu člana 4. (čl. 54.a i 54.b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti i čl. 1. i 2. (čl. 54.a stav 1. i 54.b stav 1.) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

O obustavljanju izvršenja pojedinačnih akata iz stava 1. ovog člana u prvom stepenu, rješava mjesno nadležni centar za socijalni rad.

Žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

Član 13.

O sprovođenju ovog zakona staraće se organ državne uprave nadležan za poslove rada i socijalnog staranja.

Član 14.

Ovaj zakon stupa na snagu danom objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

5. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba Zakona, utvrdio da su odredbe člana 2. stav 1., u dijelu koji glasi: „na neodređeno vrijeme“, st. 3. i 4., u dijelu koji glasi: „od dana stupanja na snagu ovog zakona“, člana 9., člana 11. stav 1., u dijelu koji glasi: „do dana stupanja na snagu ovog zakona“ i člana 12. Zakona nesaglasne s Ustavom i potvrđenim o objavljenim međunarodnim ugovorima; da odredbe člana 1., člana 2. stav 1., u ostalom dijelu, stava 2., st. 3. i 4., u ostalom dijelu i stava 5., čl. 5., 6., 7. i 10. i člana 11. stav 2., u ostalom dijelu i stava 2. Zakona, nijesu nesaglasne s Ustavom i potvrđenim o objavljenim međunarodnim ugovorima; da ima osnova za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 14. Zakona i da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 4. stav 1. Zakona.

6. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Neće se smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju.

Posebne mjere se mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete.

Član 11. st. 1., 2., 3., 4. i 6.

Vlast je uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

*Odnos vlasti počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli.
Ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud.*

Član 16. tačka 1.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 67. stav 2.

Država obezbjeđuje materijalnu sigurnost licu koje je nesposobno za rad i nema sredstva za život.

Član 72. st. 1. i 2.

Porodica uživa posebnu zaštitu.

Roditelji su obavezni da brinu o djeci, da ih vaspitavaju i školuju.

Član 73.

Majka i dijete uživaju posebnu zaštitu.

Država stvara uslove kojima se podstiče rađanje djece.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 146.

Zakon i drugi propis objavljuje se prije stupanja na snagu, a stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja.

Izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja.

Član 147. st. 1. i 2.

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.

Član 149. stav 1. tač. 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Član 152.

Kad Ustavni sud utvrdi da zakon nije u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno da drugi propis nije saglasan sa Ustavom i zakonom, taj zakon i drugi propis prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda.

Zakon ili 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 tog dana nijesu pravosnažno riješeni."

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.):

"Član 48. tač. 1. i 9.

Ustavni sud odlukom:

1) utvrđuje da zakon, odnosno pojedine njegove odredbe nijesu u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno da u vrijeme važenja nijesu bili u saglasnosti sa Ustavom."

9) odbija: predlog za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti, predlog za utvrđivanje da je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav, predlog za rješavanje sukoba nadležnosti, odnosno predlog za zabranu rada političke partije ili nevladine organizacije.

Član 49. tač. 1. i 2.

Ustavni sud rješenjem:

1) pokreće postupak;

2) ne prihvata inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti, odnosno ustavnosti i zakonitosti.

Član 59.

U postupku za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, Ustavni sud nije ograničen predlogom, odnosno inicijativom.

Član 66.

Izvršenje konačnih pojedinačnih akata donijetih na osnovu zakona, odnosno drugih propisa i opštih akata, odnosno pojedinih njihovih odredaba, za koje je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nijesu u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno sa Ustavom i zakonom, ne može se dozvoliti ni sprovesti, a ako je izvršenje započeto, obustaviće se."

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda («Službeni list SCG - Međunarodni ugovori», br. 9/03. i 5/05.):

"Član 14.

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status."

“Član 1.

Opšta zabrana diskriminacije

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.
2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.”

Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (“Službeni list SFRJ”, broj 7/71.):

“Član 2. stav 2.

Države članice ovog pakta obavezuju se da garantuju da će sva prava koja su u njemu formulisana biti ostvarivana bez ikakve diskriminacije zasnovane na rasi, boji, polu, jeziku, vjeri, političkom mišljenju ili kakvom drugom mišljenju, nacionalnom ili socijalnom porijeklu, imovinskom stanju, rođenju ili kakvoj drugoj okolnosti.

Član 9.

Države članice ovog pakta priznaju pravo svakoj osobi na socijalnu sigurnost, uključujući tu socijalno osiguranje.

Član 10. st. 1. i 2.

Države članice ovog pakta priznaju da:

1. Treba da bude pružena što šira zaštita i pomoć porodici koja je prirodni i osnovni sastavni dio društva, posebno za njeno osnivanje i za ono vrijeme za koje ona snosi odgovornost za izdržavanje i vaspitanje djece o kojima se brine. Na sklapanje braka budući supružnici moraju slobodno pristati.
2. Treba da bude pružena posebna zaštita majkama za razumno vrijeme prije i nakon rođenja djece. Zaposlene majke treba da uživaju, za vrijeme ovog razdoblja plaćeno odsustvo ili odsustvo uz odgovarajuća davanja iz socijalnog osiguranja.”

7. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava; da je vlast ograničena Ustavom i zakonom; da ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud i da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan s Ustavom i zakonom. Ustav Crne Gore ubraja se u tzv. socijalno svjesne ustave, jer Crnu Goru definiše kao “državu socijalne pravde” (član 1. stav 2. Ustava), odnosno ustavni oblik organizacije države koji zahtijeva ostvarenje socijalnih prava zajamčenih Ustavom i vodeću ulogu državne i javne vlasti u preduzimanju socijalnih mjera. Ustavni karakter socijalnih prava, kao osnovnih prava zajamčenih Ustavom, podrazumijeva dva osnovna zahtjeva države socijalne pravde: državna, odnosno, javna vlast dužna je da sprovodi politiku pravedne i jednake redistribucije nacionalnih resursa radi izjednačavanja (ekstremnih) nejednakosti, s jedne strane, a zakonodavna i izvršna vlast da realizuju sklad između ograničenih sredstava državnog budžeta i socijalnih garancija utvrđenih Ustavom, s druge strane. Sadržaj koncepta države socijalne pravde, pa i Ustavom priznata socijalna prava apstraktne su prirode, iako različitih nivoa apstrakcije. Shodno tome, u sferi javnih politika, posebno onih socijalnih, ali i ekonomskih i finansijskih, zakonodavcu pripada širok prostor slobodnog odlučivanja. To, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi iz činjenice da sva Ustavom predviđena socijalna prava ustavotvorac prepušta na uređenje i razradu zakonodavcu, pri čemu to ovlašćenje najčešće nije izričito. Stoga se ustavne odredbe o socijalnoj državi i socijalnoj pravdi, pa i o priznatim socijalnim pravima, ne mogu primjenjivati neposredno, već je potrebna njihova prethodna zakonska razrada, a vrlo često i njihova dalja konkretizacija putem donošenja podzakonskih propisa za izvršenje zakona.

7.1. Polazeći od izloženog ustavnopravnog okvira i odredbe člana 73. Ustava kojom je propisano da majka i dijete uživaju posebnu zaštitu i da Država stvara uslove kojima se podstiče rađanje djece, Ustavni sud je utvrdio da je zakonodavac ovlašćen da zakonom uredi pitanja koja se odnose na prava iz socijalne i dječje zaštite odnosno, zaštite majke i djeteta, što uključuje ustavno ovlašćenje da mijenja zakonsko uređenje u ovoj oblasti.

7.1.1. Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, uređen je način ostvarivanja prava iz socijalne i dječje zaštite, osnovna materijalna davanja u socijalnoj i dječjoj zaštiti, usluge socijalne i dječje zaštite, nadležnost i postupak za ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite i druga pitanja važna za obavljanje ove djelatnosti.

7.1.2. Odlukom Ustavnog suda u predmetu broj U-I 6/16 („Službeni list Crne Gore”, broj 31/17., od 12. maja 2017. godine) ukinute su odredbe člana 54.a st. 2. 3. i 4. i člana 54.b stav 2. Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Službeni list Crne Gore”, broj 42/15.) i utvrđeno da odredbe člana 54.a stav 1. i član 54. b stav 1. istog Zakona, u vrijeme njihovog važenja, nijesu bile u saglasnosti s Ustavom. Tačkom III Izreke Odluke Ustavni sud je odredio da izvršenje ove odluke obuhvata i regulisanje pravne situacije, nastale nakon prestanka

važenja neustavnih odredaba člana 4. (čl. 54.a³²² i 54.b³²³) Zakona, (...), na način da je Vlada Crne Gore dužna da, u roku od tri mjeseca od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda u "Službenom listu Crne Gore", Skupštini Crne Gore podnese predlog zakona za izvršenje te odluke, kako bi se pravni status korisnica prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, koje im je priznato na osnovu neustavnih odredaba člana 4. (čl. 54.a i 54.b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, uskladio s Ustavom, saglasno pravnim stavovima Ustavnog suda, izraženim u Odluci.

7.1.3. Zaključkom broj 07-1794³²⁴, od 12. juna 2017. godine, Vlada Crne Gore je, u skladu sa Odlukom Ustavnog suda, utvrdila Predlog Zakona o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16, od 19. aprila 2017. godine ("Službeni list Crne Gore", broj 31/17)³²⁵, koji je Skupštini Crne Gore dostavljen 13. juna 2017. godine, uz predlog da taj zakon donese po skraćenom postupku. U obrazloženju Predloga Zakona, pored ostalog, je navedeno da je cilj donošenja Zakona usklađivanje s Ustavom prethodno važećih zakonskih rješenja koja su Odlukom Ustavnog suda ocijenjena neustavnim i regulisanje pravnog statusa korisnica naknade koje su iskoristile pravo iz navedenih neustavnih odredaba Zakona, odnosno koje su zbog ostvarenja prava na doživotnu naknadu prekinule radni odnos ili su prekinule korišćenje prava na penziju, ili su se odjavile sa evidencije Zavoda za zapošljavanje.

7.2. Skupština Crne Gore je, na Desetoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2017. godini, dana 29. juna 2017. godine, donijela Zakon o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 6/16, od 19. aprila 2017. godine ("Službeni list CG", broj 31/17.). Zakon je objavljen u "Službenom listu Crne Gore, broj 42/17. i stupio je na snagu 30. juna 2017. godine. Zakonom je uređen pravni status korisnica prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, priznatog na osnovu člana 4. (čl. 54.a i 54.b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", broj 42/15.), koje su prestale da važe danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16 od 19. aprila 2017. godine ("Službeni list Crne Gore", broj 31/17.) i čl. 1. i 2. (čl. 54.a stav 1. i 54.b stav 1.) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", broj 1/17.), (član 1.).

8. Ustavni sud je utvrdio da je zakonodavac osporenim odredbom člana 2. stav 1. Zakona, kojom je propisano da korisnice prava iz člana 1. tog zakona, koje su koristile pravo iz člana 4. (čl. 54.a i 54.b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, odnosno čl. 1. i 2. (čl. 54.a stav 1. i 54. b 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 na neodređeno vrijeme, imaju pravo na mjesečnu naknadu, u neto iznosu, i to. (...), u dijelu koji glasi: „na neodređeno vrijeme“, prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio ustavne principe o vladavini prava, o jednakosti pred zakonom i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2., člana 17. stav 2. i člana 145. Ustava.

8.1. Naime, Zakon o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 6/16, od 19. aprila 2017. godine ("Službeni list CG", broj 31/17.) je donijet kao *lex specialis*, radi izvršenja Odluke Ustavnog suda U-I br. 6/16. i regulisanja pravne situacije, nastale nakon prestanka važenja neustavnih odredaba člana 4. (čl. 54.a i 54.b) Zakona, (...), kako bi se pravni status korisnica prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, koje im je bilo priznato na osnovu navedenih neustavnih odredaba Zakona, uskladio s Ustavom, saglasno pravnim stavovima Ustavnog suda, izraženim u toj odluci. Regulisanje pravnog statusa korisnica naknade osporenim odredbama Zakona, kao i otklanjanje štetnih posljedica, po nalaženju Ustavnog suda, u normativnom smislu, podrazumijeva obavezu zakonodavca da taj status uredi za isti krug adresata koji je bio obuhvaćen neustavnim odredbama Zakona. Međutim, iz sadržine osporene odredbe člana 2. stav 1. Zakona, po nalaženju Ustavnog suda, proizilazi da je zakonodavac tim zakonom utvrdio pravni status i priznao pravo na naknadu samo korisnicama koje su prilikom ostvarivanja tog prava na osnovu neustavnih odredaba prethodnog zakona, prekinule radni odnos „na neodređeno vrijeme“, čime je povrijedio ustavne principe o vladavini prava i o jedinstvu pravnog poretka, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava. Ustavni principi o vladavini prava i o jedinstvu pravnog poretka (član 1. stav 2. i član 145. Ustava), po nalaženju Ustavnog suda, podrazumijevaju međusobnu usklađenost svih propisa u Crnoj Gori, odnosno

322 Odredbama člana 54.a Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti bilo je propisano: da žena koja rodi troje ili više djece ima pravo, ukoliko to želi, na doživotnu mjesečnu naknadu u visini 70% prosječne neto zarade u Crnoj Gori, ostvarene u godini koja prethodi godini ostvarivanja tog prava (stav 1.); da pravo iz stava 1. ovog člana stiče žena koja rodi troje djece i ostvari najmanje 25 godina radnog staža, odnosno žena koja rodi četvoro ili više djece i ostvari najmanje 15 godina radnog staža (stav 2.); da pravo iz stava 1. ovog člana ne može se koristiti za vrijeme trajanja radnog odnosa i isključuje mogućnost istovremenog korišćenja prava na penziju (stav 3.) i da za vrijeme korišćenja naknade korisnici prava iz stava 1. ovog člana pripada pravo na zdravstveno osiguranje (stav 4.).

323 Odredbama člana 54.b Zakona bilo je propisano da žena koja rodi troje i više djece ima pravo, ukoliko to želi, na doživotnu mjesečnu naknadu u visini od 40% prosječne neto zarade u Crnoj Gori, ostvarene u godini koja prethodi godini ostvarivanja tog prava (stav 1.) i da pravo iz stava 1. ovog člana stiče žena koja rodi troje ili više djece, a koja se nalazi na evidenciji Zavoda za zapošljavanje najmanje 15 godina (stav 2.).

324 http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/29.

325 <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/172/1449-9229-19-6-17-1.pdf>.

da pravni poredak odražava svoje jedinstvo regulisanjem društvenih odnosa tako što se obezbjeđuje da svi akti i norme, koje ga čine, budu u skladu i da djeluju u istom pravcu, obezbjeđujući zaštitu osnovnih prava i interesa pojedinca, sa jedne strane i zaštitu i ostvarivanje interesa društva, s druge strane. U tom smislu, iz odredbe člana 25. stav 5. Zakona o radu³²⁶, kao sistemskim u oblasti radnih odnosa, proizilazi da su zaposleni koji imaju zaključen ugovor na neodređeno vrijeme i oni koji imaju zaključen ugovor na određeno vrijeme, izjednačeni u pogledu ostvarivanja prava iz rada i po osnovu rada. Po nalaženju Ustavnog suda, ovlaštenje za uređivanje uslova i načina ostvarivanja ustavom zajemčenih prava, pa i socijalnih prava, ne daje ovlaštenje zakonodavcu da to pitanje uredi tako da određenim licima - zaposlenima koji su imali zaključen ugovor na određeno vrijeme prilikom ostvarivanja prava na naknadu na osnovu neustavnih odredaba zakona, derogira ta prava novim zakonom, odnosno da uvede takva ograničenja kojima ukida suštinu zajemčenog prava ili da ga pretvori u svoju suprotnost. Drugim riječima, regulisanje odnosa zakonom, pa ni odnosa koji su regulisani osporenim odredbama člana 2. Zakona, ne može biti postavljeno iznad ostvarivanja osnovnih ljudskih prava i sloboda garantovanih Ustavom. Isključujući osporenim odredbom člana 2. stav 1. Zakona, u dijelu koji glasi: „na neodređeno vrijeme“ mogućnost da pravo na naknadu u skladu sa tim zakonom ostvare i one korisnice koje su to pravo ostvarile na osnovu neustavnih odredaba, a imale zaključen ugovor o radu na određeno vrijeme, zakonodavac je, po nalaženju Ustavnog suda, povrijedio i ustavni princip o jednakosti svih pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz odredbe člana 17. stav 2. Ustava. Ustavni sud je, stoga, ukinuo odredbu člana 2. stav 1., u dijelu koji glasi: „na neodređeno vrijeme“.

9. Ustavni sud je utvrdio da je zakonodavac osporenim odredbama člana 2. st. 3. i 4., u dijelu koji glasi: „od dana stupanja na snagu ovog zakona“, člana 9., člana 11. stav 1., u dijelu koji glasi: „do dana stupanja na snagu ovog zakona“ i člana 12. stav 1. Zakona, prekoračio svoja ovlaštenja i da nijesu u saglasnosti s odredbom člana 152. stav 1. Ustava.

9.1. Naime, odredbama člana 152. Ustava propisano je da kada Ustavni sud utvrdi da zakon nije u saglasnosti s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno da drugi propis nije saglasan s Ustavom i zakonom, taj zakon i drugi propis prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda i da se zakon ili drugi propis, odnosno pojedine njihove odredbe, za koje je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nijesu saglasne s Ustavom ili zakonom, ne mogu primjenjivati na odnose koji su nastali prije objavljivanja odluke Ustavnog suda ako do tog dana nijesu pravosnažno riješeni. S tim u vezi, saglasno odredbi člana 66. Zakona o Ustavnom sudu, izvršenje konačnih pojedinačnih akata donijetih na osnovu zakona, odnosno drugih propisa i opštih akata, odnosno pojedinih njihovih odredaba, za koje je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nijesu u saglasnosti s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno s Ustavom i zakonom, ne može se dozvoliti ni sprovesti, a ako je izvršenje započeto, obustaviće se.

9.1.1. Regulisanje zakonom pravne situacije nastale nakon prestanka važenja neustavnih odredaba člana 4. (čl. 54.a i 54.b) Zakona, (...), kako bi se pravni status korisnika prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, koje im je priznato na osnovu neustavnih odredaba člana 4. (čl. 54.a i 54.b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, uskladio s Ustavom (...), po nalaženju Ustavnog suda, mora se vezivati za dan prestanka važenja navedenih odredaba Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, odnosno za dan objavljivanja Odluke Ustavnog suda, tj. za 12. maj 2017. godine, saglasno odredbama člana 152. Ustava i člana 66. Zakona o Ustavnom sudu.

9.1.1.1. Nasuprot tome, zakonodavac je regulisanje prava utvrđenih osporenim odredbama člana 2. st. 3. i 4. u dijelu koji glasi: „od dana stupanja na snagu ovog zakona“, člana 9., člana 11. stav 1. u dijelu koji glasi: „do dana stupanja na snagu ovog zakona“ i člana 12. stav 1. Zakona vezao za dan stupanja na snagu tog zakona, a ne za dan prestanka važenja odredaba člana 54.a st. 2. 3. i 4. i člana 54.b stav 2. Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, tj. za dan objavljivanja Odluke Ustavnog suda U-I br. 6/16. (12. maj 2017. godine.). Iz navedenih razloga, Ustavni sud je utvrdio da odredbe člana 2. st. 3. i 4. u dijelu koji glasi: „od dana stupanja na snagu ovog zakona“, člana 9., člana 11. stav 1. u dijelu koji glasi: „do dana stupanja na snagu ovog zakona“ i člana 12. stav 1. Zakona nijesu u saglasnosti s odredbom člana 152. stav 1. Ustava, zbog čega je te odredbe ukinuo. Polazeći od činjenice da su osporene odredbe čl. 12. st. 2. i 3. Zakona, kojima su utvrđeni organi koji u prvom stepenu rješavaju o obustavljanju izvršenja pojedinačnih akata i postupak po žalbi na ta rješenja, u neposrednoj korelaciji s osporenim odredbom stava 1. istog člana Zakona i da predstavljaju njenu dalju normativnu razradu u smislu njene realizacije, Ustavni sud je ukinuo i te odredbe Zakona.

111. ...³²⁷

³²⁶ „Službeni list Crne Gore“, br. 49/08., 59/11., 66/12. i 31/14.

³²⁷ Iz razloga bolje preglednosti dijela Obrazloženja koji se odnosi na tačku 1. Izreke, djelovi obrazloženja koje se odnose na ostale tačke Izreke su izostavljeni.

4. S obzirom na to da je Ustavni sud ukinuo odredbe člana 2. stav 1. u dijelu koji glasi: „na neodređeno vrijeme“ i člana 12. Zakona, Ustavni sud nije vršio ocjenu navoda podnosioca inicijative kojima se ukazuje „da su odredbama čl. 2. i 4. Zakona u nepovoljniji i diskriminatorski položaj stavljene korisnice naknade koje su radi ostvarivanja ovog prava raskinule radni odnos na određeno vrijeme“, odnosno da je „odredbama člana 12. Zakona povrijeđen ustavni princip o vladavini prava, iz člana 1. stav 2. Ustava, jer je Skupština dala ovlaštenje organu izvršne vlasti (organ uprave nadležan za poslove rada i socijalnog staranja) da obustavlja od izvršenja konačne i pravosnažne pravne akte“.

4.1. Pri tome, Ustavni sud, saglasno odredbama člana 149. Ustava, ukazuje da nije nadležan da ocjenjuje cjelishodnost i opravdanost normativnog rješenja, kao ni primjenu osporenih odredaba Zakona, niti da ocjenjuje da li je trebalo propisati drugačija rješenja na koja se ukazuje predlogom, odnosno inicijativama, jer je takva ocjena isključivo u domenu zakonodavne politike. Sa ustavnopravnog aspekta Ustavni sud je nadležan samo za ocjenu saglasnosti konkretnog zakonskog rješenja sa mjerodavnim odredbama Ustava i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

10. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je i riješeno kao u izreci.

V1. Odluka o prestanku važenja osporenih odredaba člana 2. stav 1., u dijelu koji glasi: „na neodređeno vrijeme“, st. 3. i 4., u dijelu koji glasi: „od dana stupanja na snagu ovog zakona“, člana 9., člana 11. stav 1. u dijelu koji glasi: „do dana stupanja na snagu ovog zakona“ i člana 12. Zakona o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16, od 19. aprila 2017. godine („Službeni list CG“, broj 31/17.) i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.”

“ODLUKA

**U-I 22/17, 24/17, 25/17 i 30/17 od 26. februara 2018. godine,
objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 28/18.**

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba člana 14. Zakona o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16, od 19. aprila 2017. godine („Službeni list Crne Gore“, broj 31/17.) („Službeni list Crne Gore“, broj 42/17.) i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“.

Obrazloženje

1. Rješenjem Ustavnog suda U-I br. 22/17, 24/17, 25/17 i 30/17, od 25. decembra 2017. godine, po inicijativi Veselina D. Radulovića, advokata, iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredbe člana 14. Zakona, označenog u izreci.

2. Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore nijesu dostavili odgovor, odnosno mišljenje na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim odredbom Zakona propisano je:

“Član 14.

Ovaj zakon stupa na snagu danom objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 14. Zakona, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 146.

Zakon i drugi propis objavljuje se prije stupanja na snagu, a stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja. Izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije

danom objavljivanja.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima."

6. Iz citiranih odredaba člana 146. Ustava proizilazi da se zakon i drugi propis objavljuje prije stupanja na snagu, a da stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja, s tim da, izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja. Da bi zakon i drugi propis stupio na snagu potrebno je da bude objavljen na odgovarajući način i da protekne određeni period od njegovog objavljivanja do njegovog stupanja na snagu. Vremensko razdoblje od osam dana, iz odredbe člana 146. stav 1. Ustava, podrazumijeva period koji je potreban da bi se sa odredbama novog propisa upoznali subjekti na koje se odnose i za njihovu primjenu, odnosno da zakon i drugi propis mora stupiti na snagu tačno određenog dana.

6.1. Nasuprot tome, osporenom odredbom člana 14. Zakona, zakonodavac je propisao da taj akt stupa na snagu danom njegovog objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore". Kako iz sadržine osporene odredbe člana 14. Zakona proizilazi da taj akt stupa na snagu danom objavljivanja, a njegov donosilac na zahtjeve Ustavnog suda U-I br. 22/17, 24/17, 25/17, od 15. septembra 2017. godine i U-I br. 22/17, 24/17, 25/17 i 30/17, od 10. novembra 2017. godine, Ustavnom sudu nije dostavio dokaz da je u postupku donošenja Zakona utvrdio razloge njegovog stupanja na snagu danom njegovog objavljivanja, saglasno odredbi člana 146. stav 2. Ustava, Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 14. Zakona nije u saglasnosti s odredbom člana 146. stav 2. Ustava, iz koje proizilazi da, izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja. Ustavni sud je, stoga, ukinuo osporenu odredbu člana 14. Zakona.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II. Odluka o prestanku važenja osporene odredbe člana 14. Zakona o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16, od 19. aprila 2017. godine ("Službeni list CG", broj 31/17.) i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore."

* * *

Iz navedenog prikaza postupka izvršenja Odluke Ustavnog suda (Službeni list Crne Gore, broj 31/2017, od 12. maja 2017. godine) proizilazi da taj postupak nije rezultirao nedonošenjem propisa u ponovnom postupku u roku koji je ostavio Ustavni sud, što je svakako mogao biti slučaj zbog nedorečenosti normativnog okvira u ovoj oblasti (nepropisivanja pravnih posljedica za neizvršenje odluke Ustavnog suda). Međutim, iako je taj propis (Zakon o izvršenju odluke Ustavnog suda) donešen, otklanjanje štetnih posljedica tim aktom za korisnice koje su ostvarivale pravo na socijalnu naknadu na osnovu prethodno važećeg propisa, u normativnom smislu, bilo je uslovljeno ustavnom obavezom zakonodavca "da taj status uredi za isti krug adresata koji je bio obuhvaćen odredbama zakona koji je prestao da važi", tj. za sve korisnice navedenih naknada. Stoga, u konkretnim slučajevima, Ustavni sud je, pored svog ustavnog i zakonskog ovlašćenja da može sâm odrediti način izvršenja svoje odluke (član 151 st. 3 i 4 Ustava i član 52 Zakona o Ustavnom sudu), morao da koristi i svoja ovlašćenja „negativnog zakonodavca“ kako bi njegova odluka, u konačnom, bila izvršena na ustavnopravno prihvatljiv način.

DRUGI DIO

POSTUPAK RJEŠAVANJA SPOROVA O SUKOBU NADLEŽNOSTI³²⁸

Predlog za rješavanje sukoba nadležnosti između Komunalne policije Opštine Budva i Uprave za inspekcijske poslove Crne Gore

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE predlog za rješavanje sukoba nadležnosti između Komunalne policije Opštine Budva i Uprave za inspekcijske poslove Crne Gore.

Obrazloženje

1. Opština Budva podnijela je predlog za rješavanje sukoba nadležnosti između Komunalne policije Opštine Budva i Uprave za inspekcijske poslove Crne Gore.

1.1. U predlogu je navedeno: da je sukob nadležnosti nastao povodom odlučivanja o dijelu zahtjeva Neđeljka Bečića za uklanjanje nelegalno izgrađenog pomoćnog objekta na katastarskoj parceli 455 KO Bečići, vlasništvo Đordana Tošića; da se Uprava za inspekcijske poslove Crne Gore, Zaključkom broj 0401/2015-2342/3, od 22. maja 2015. godine, povodom inicijative Komunalne policije Opštine Budva za vršenje inspekcijskog nadzora, broj 09-510/3, od 8. maja 2015. godine, koja se odnosi na nelegalnu izgradnju pomoćnog objekta, oglasila nenadležnom za postupanje u skladu sa članom 117. Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata. Postupajući u ponovnom postupku Komunalna policija je djelimično odlučila o predmetnom zahtjevu, oglašavajući se nadležnom za dio objekta koji je izgrađen prije stupanja na snagu Odluke o postavljanju odnosno građenju i ukidanju pomoćnih objekata.

2. Ustavni sud je, nakon razmatranja predloga za rješavanje sukoba nadležnosti, utvrdio da nije nadležan za odlučivanje po prijedlogu.

3. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 111.

Poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave.

Član 114. stav 1.

Osnovni oblik lokalne samouprave je opština.

Član 115. stav 3.

Organi opštine su skupština i predsjednik.

Član 149. stav 1. tačka 5.

Ustavni sud odlučuje:

5) o sukobu nadležnosti između sudova i drugih državnih organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 11/15.):

„Član 37. tačka 1.”

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

1) utvrdi da nije nadležan za odlučivanje;

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona;

Član 86.

Učesnici u postupku odlučivanja o sukobu nadležnosti su sud i drugi državni organ, organ jedinice lokalne

samouprave koji prihvata, odnosno odbija nadležnost, kao i lice koje zbog prihvatanja, odnosno odbijanja nadležnosti nije moglo da ostvari svoje pravo.”

Zakona o državnoj upravi (“Službeni list Crne Gore”, br. 38/03., 22/08., 42/11. i 54/16.):

“Član 3. stav 1.

Poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave (u daljem tekstu: organi državne uprave).

Član 24.

Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) osniva organe državne uprave, utvrđuje organizaciju i način rada državne uprave i uređuje pitanja obezbjeđenja izvršenja odluka Ustavnog suda Crne Gore, kao i druga pitanja od značaja za organizaciju i rad državne uprave.

Član 29.

Organi uprave su uprave, sekretarijati, zavodi, direkcije i agencije.”

Zakona o lokalnoj samoupravi (“Službeni list Crne Gore”, broj 2/18.):

“Član 2. stav 1.

Lokalna samouprava ostvaruje se u opštini, opštini u okviru Glavnog grada, Glavnom gradu i Prijestonici (u daljem tekstu: opština), kao jedinicama lokalne samouprave.

Član 69. st. 1. i 3.

Za vršenje poslova lokalne uprave obrazuju se organi lokalne uprave (sekretarijati, uprave i direkcije).

Za vršenje specifičnih poslova lokalne uprave obrazuju se posebne službe (služba komunalne policije, služba zaštite i spašavanja i druge službe, u skladu sa zakonom).

Član 74. stav 1.

Opština ima službu za vršenje poslova komunalne policije.”

4. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da je za postojanje sukoba nadležnosti, za čije bi rješavanje bio nadležan Ustavni sud, potrebno da sukob nadležnosti postoji između sudova i drugih državnih organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave.

5. U konkretnom slučaju, podnosilac predloga zahtijeva rješavanje sukoba nadležnosti između Komunalne policije Opštine Budva i Uprave za inspekcijske poslove Crne Gore. S obzirom na to da Komunalna policija, u smislu Ustava i Zakona o lokalnoj samoupravi, nije organ jedinice lokalne samouprave (skupština, predsjednik), već služba lokalne uprave, koja obavlja komunalni nadzor i obezbjeđivanje komunalnog reda, u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast komunalnih djelatnosti, a da Uprava za inspekcijske poslove, nije državni organ, saglasno odredbi člana 111. Ustava, već organ državne uprave koji osniva Vlada, Ustavni sud je utvrdio da nije nadležan za odlučivanje o sukobu nadležnosti koji se zahtijeva predlogom³²⁹.

6. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-V br. 1/17 od 26. februara 2018. godine.

329 Ovakav stav Ustavni sud je zauzeo u predmetima: U-V br. 4/15., od 18. novembra 2015. godine; U-V br. 4/11., od 1. novembra 2012. godine; U-V br. 3/11., od 23. juna 2011. godine i dr.

Predlog za rješavanje sukoba nadležnosti između Osnovnog suda u Plavu i Javnog izvršitelja

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE predlog za rješavanje sukoba nadležnosti između Osnovnog suda u Plavu i Javnog izvršitelja, Siniše Milačića, iz Berana.

Obrazloženje

1. Siniša Milačić, Javni izvršitelj, iz Berana, podnio je predlog za rješavanje sukoba nadležnosti između Javnog izvršitelja i Osnovnog suda u Plavu.

1.1. U predlogu je navedeno: da se Osnovni sud u Plavu, Rješenjem I. br. 6/2016., od 13. maja 2016. godine, oglasio stvarno nenadležnim u postupku po predlogu za izvršenje i sprovođenje izvršenja i po pravosnažnosti rješenja spise ustupio Javnom izvršitelju Siniši Milačiću, iz Berana.

2. Ustavni sud je, nakon razmatranja predloga za rješavanje sukoba nadležnosti, utvrdio da nije nadležan za odlučivanje po predlogu.

3. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 149. stav 1. tačka 5.

Ustavni sud odlučuje:

1) o sukobu nadležnosti između sudova i drugih državnih organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave.“

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 11/15):

„Član 37. tačka 1.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad utvrdi da nije nadležan za odlučivanje.

Član 49. tačka 3.

Predlog za odlučivanje o sukobu nadležnosti mogu podnijeti jedan ili više organa koji su u sukobu, kao i lice koje zbog prihvatanja, odnosno odbijanja nadležnosti ne može da ostvari svoja prava, u roku od 15 dana od dana odbijanja, odnosno prihvatanja nadležnosti.“

Zakona o javnim izvršiteljima („Službeni list Crne Gore“, br. 61/11 i 22/17.)

„Član 2.

Javni izvršitelj obavlja izvršiteljsku djelatnost kao javnu službu, samostalno, profesionalno i kao isključivo zanimanje, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izvršenje i obezbjeđenje i ovim zakonom.

Član 5. st 1. i 2.

Javnom izvršitelju se određuje službeno područje i službeno sjedište.

Javni izvršitelj obavlja izvršiteljsku djelatnost na svom službenom području koje obuhvata područje osnovnog suda u kojem se nalazi službeno sjedište javnog izvršitelja.“

4. Iz navedene odredbe Ustava proizilazi da je za postojanje sukoba nadležnosti, za čije bi rješavanje bio nadležan Ustavni sud, potrebno da sukob nadležnosti postoji između sudova i drugih državnih

organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave.

4.1. U konkretnom slučaju, podnosilac predloga zahtijeva rješavanje sukoba nadležnosti s Osnovnim sudom u Plavu. S obzirom na to da javni izvršitelj, u smislu Ustava i Zakona, nije državni organ, već lice koje obavlja izvršiteljsku djelatnost kao javnu službu, samostalno, profesionalno i kao isključivo zanimanje, u skladu sa zakonom kojim se uređuju izvršenje i obezbjeđenje, Ustavni sud je utvrdio da nije nadležan za odlučivanje o sukobu nadležnosti koji se zahtijeva predlogom.

5. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-V br. 3/16 od 28. marta 2019. godine.

Predlog za rješavanje sukoba nadležnosti između Upravnog suda Crne Gore i Ministarstva ekonomije

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE predlog za rješavanje sukoba nadležnosti između Upravnog suda Crne Gore i Ministarstva ekonomije.

Obrazloženje

1. Sudija Upravnog suda Crne Gore Dragan Đuretić podnio je predlog za rješavanje sukoba nadležnosti između Upravnog suda Crne Gore i Ministarstva ekonomije.

1.1. U predlogu je navedeno da je sukob nadležnosti nastao povodom ustupanja žalbe na nadležnost Upravnom sudu koju je Ministarstvu ekonomije izjavila Advokatska kancelarija Radonjić /Associates-advokat Damjan Milić; da je žalba izjavljena na Rješenje Uprave za inspekcijske poslove–3 Odsjeka za tržišnu inspekciju, broj 0201/1-49-195-UP5510, od 5. septembra 2019. godine i da je Rješenje donijeto u postupku inspekcijske kontrole. Ukazuje da je odredbom člana 40. stav 1. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano da se protiv rješenja inspektora, u roku od 8 dana od dana prijema, može izjaviti žalba ministarstvu nadležnom za upravnu oblast na koju se Rješenje odnosi i da u konkretnom slučaju nijesu od uticaja navodi Ministarstva da nije nadležno za odlučivanje po žalbi, jer je u konkretnom slučaju inspekcijski nadzor obavljen zbog prijave o neovlašćenoj upotrebi žiga, odnosno, korišćenja znaka na reklamama ne u postupku registracije žiga, iz odredbe člana 18. stav 1. Zakona o žigu, kojom je propisano da se protiv Rješenja nadležnog organa može pokrenuti upravni spor.

2. Ustavni sud je, nakon razmatranja predloga za rješavanje sukoba nadležnosti, utvrdio da nije nadležan za odlučivanje po predlogu.

3. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 149. stav 1. tačka 5.

Ustavni sud odlučuje:

5) o sukobu nadležnosti između sudova i drugih državnih organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 11/15.):

“Član 37. tačka 1.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

1) utvrdi da nije nadležan za odlučivanje.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.

Član 86.

Učesnici u postupku odlučivanja o sukobu nadležnosti su sud i drugi državni organ, organ jedinice lokalne samouprave koji prihvata, odnosno odbija nadležnost, kao i lice koje zbog prihvatanja, odnosno odbijanja nadležnosti nije moglo da ostvari svoje pravo.”

Zakona o državnoj upravi (“Službeni list Crne Gore”, broj 78/18.):

„Član 1.

Ovim zakonom uređuju se poslovi državne uprave, organizacija državne uprave, prenošenje i povjeravanje poslova državne uprave, kao i druga pitanja od značaja za vršenje poslova državne uprave.

Član 2. stav 1.

Poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave.”

4. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da je za postojanje sukoba nadležnosti, za čije bi rješavanje bio nadležan Ustavni sud, potrebno da sukob nadležnosti postoji između sudova i drugih državnih organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave.

4.1. U konkretnom slučaju, podnosilac predloga zahtijeva rješavanje sukoba nadležnosti između Ministarstva ekonomije i Upravnog suda Crne Gore. S obzirom na to da Ministarstvo ekonomije, u smislu Ustava i Zakona o državnoj upravi, nije državni organ, već organ koji vrši poslove državne uprave, Ustavni sud je utvrdio da nije nadležan za odlučivanje o sukobu nadležnosti koji se zahtijeva predlogom.

5. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-V br. 1/20 od 29. maja 2020. godine.

TREĆI DIO

IZBORNI SPOROVI

**Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije
broj 206/2 od 15. marta 2018. godine**

Postavljanjem osporene aplikacije na internet stranici, kojom je svakom građaninu – biraču omogućeno da unošenjem svog jedinstvenog matičnog broja izvrši provjeru upotrebe odnosno zloupotrebe njegovih ličnih podataka u postupku prikupljanja potpisa podrške određenom kandidatu za izbor Predsjednika Crne Gore, Državna izborna komisija nije prekoračila svoja zakonska ovlaštenja, niti je povrijedila pravo birača na zaštitu podataka o ličnosti (član 43 Ustava).

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

ODBIJA SE žalba Božidara Vujičića i Moma Joksimovića, iz Podgorice, izjavljena protiv Rješenja Državne izborne komisije, broj 206/2, od 16. marta 2018. godine, kao neosnovana.

Obrazloženje

1. Božidar Vujičić i Momo Joksimović, iz Podgorice, podnijeli su žalbu protiv rješenja Državne izborne komisije, označenog u izreci, kojim je odbijen njihov prigovor, broj 206, od 15. marta 2018. godine, kao neosnovan.

1.1. U žalbi je navedeno: da je Državna izborna komisija, nakon početka i tokom predsjedničke kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore, koja je u toku, utvrdila prijedlog aplikativnog rješenja, kojim je na svojoj internet stranici postavila aplikaciju za provjeru potpisa podrške za kandidate za Predsjednika Crne Gore; da je, suprotno odredbama čl. 43. i 45. Ustava, aplikacijom omogućeno svim državnim, javnim i privatnim poslodavcima koji u svojoj dokumentaciji posjeduju imena, prezimena i matične brojeve zaposlenih, da preko aplikacija dođu do podatka da li su zaposleni dali nekom i kojem kandidatu potpis podrške. Predlažu da Ustavni sud zbog povrede tajnosti biračkog prava i podataka o ličnosti državljanina Crne Gore, koji su dali potpis podrške nekom od kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore, u skladu s odredbama člana 76. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu, usvoji žalbu i zabrani dalje vršenje radnje, odnosno naloži Državnoj izbornoj komisiji donošenje akta ili preduzme druge odgovarajuće mjere ili radnje kojom se ispravljaju već nastale i buduće štetne posljedice navedene povrede ljudskih prava ili sloboda zajemčenih Ustavom.

2. U odgovoru Državne izborne komisije navedeno je: da Državna izborna komisija Ustavnom sudu dostavlja tražene izborne akte odnosno dokumentaciju, uključujući i Rješenje Državne izborne komisije, broj 206/2, koje sadrži razloge za odbijanje prigovora izjavljenog na to rješenje i dokaz o danu i času dostavljanja osporenog rješenja podnosiocu žalbe.

2.1. Uz odgovor, Državna izborna komisija, na zahtjev Ustavnog suda, dostavila je sljedeću dokumentaciju: Prigovor Božidara Vujičića i Moma Joksimovića, broj 206, od 15. marta 2018. godine; Zapisnik sa 51. sjednice Državne izborne komisije, Zapisnik sa 53. sjednice Državne izborne komisije i osporeno rješenje.

2.1.1. Osporenim rješenjem Državne izborne komisije odbijen je prigovor Božidara Vujičića i Moma Joksimovića, broj 206, od 15. marta 2018. godine, kao neosnovan.

2.1.2. U obrazloženju osporenog rješenja navedeno je: da je Državna izborna komisija razmotrila Prigovor i utvrdila da je neosnovan, iz sljedećih razloga: da se aplikacijom Državne izborne komisije ni na

jedan način ne vrši povreda biračkog prava, već, naprotiv, unapređuje biračko pravo građanina i njegova zaštita od zloupotreba u izbornom procesu; da svaki građanin kroz aplikaciju Državne izborne komisije, unoseći svoj lični podatak JMB (jedinstveni matični broj), može da izvrši adekvatnu provjeru da li je neko od učesnika izbornog procesa zloupotrijebio njegove lične podatke i falsifikovao potpis; da je aplikacija osmišljena radi sprječavanja navedene zloupotrebe i Državnoj izbornoj komisiji su se, u tom smislu, obraćali isključivo pojedinačno građani koji su provjerom putem aplikacije, a potom i svojim pisanim izjavama osporavali svoje potpise podrške određenom kandidatu; da se Državnoj izbornoj komisiji, ovim povodom nije obratio ni jedan kolektivni organ, već isključivo pojedinačno građani koji su unoseći svoje podatke u aplikaciju došli do saznanja da su njihovi lični podaci zloupotrijebljeni i potpisi falsifikovani i da aplikacija Državne izborne komisije omogućava ostvarivanje odredaba Ustava koje se odnose na podatke o ličnosti.

3. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenog rješenja i dostavljene relevantne dokumentacije, utvrdio da žalba nije osnovana.

4. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 43.

Jemči se zaštita podataka o ličnosti.

Zabranjena je upotreba podataka o ličnosti van namjene za koju su prikupljeni.

Svako ima pravo da bude upoznat sa podacima koji su prikupljeni o njegovoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe.

Član 45.

Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

Biračko pravo se ostvaruje na izborima.

Biračko pravo je opšte i jednako.

Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.

Član 96. stav 1.

Predsjednik Crne Gore bira se na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava, neposrednim i tajnim glasanjem.

Član 149. stav 1. tačka 7.

Ustavni sud odlučuje:

7) o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova”.

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 11/15.):

“Član 97. stav 1.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće se podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije.

Član 104. st.1., 2. i 3.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora Predsjednika Crne Gore pokreće se žalbom koju mogu podnijeti kandidat, predlagač kandidata i birač koji smatra da mu je povrijeđeno biračko pravo.

Žalba iz stava 1. ovog člana sadrži razloge i dokaze o povredi biračkog prava u toku izbora.

Na postupak iz stava 1. ovog člana primjenjuju se odredbe ovog zakona koje se odnose na postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika”.

Zakona o izboru predsjednika Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 17/07.):

“Član 4.

Kandidata za Predsjednika može predložiti politička stranka ili grupa građana, na osnovu potpisa najmanje 1,5% birača od ukupnog broja birača, računajući prema podacima o broju birača sa izbora koji su prethodili odluci o raspisivanju izbora.

Pojedina politička stranka ili grupa građana može predložiti samo jednog kandidata.

Dvije ili više političkih stranaka mogu predložiti zajedničkog kandidata.

Član 9.

Odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika koje se odnose na: biračko pravo; utvrđivanje i oglašavanje liste kandidata; predstavljanje kandidata; način organizovanja izbora; oblik i sadržinu glasačkog listića; glasanje na biračkom mjestu i van biračkog mjesta i zaštitu biračkog prava shodno se primjenjuju na izbor Predsjednika, ako ovim zakonom nije drukčije određeno”.

Zakona o izboru odbornika i poslanika (”Službeni list Republike Crne Gore”, br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02. i 48/06. i ”Službeni list Crne Gore”, br. 46/11. i 14/14.):

„Član 7.

Organi za sprovođenje izbora su birački odbori i izborne komisije.

Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

Član 32. stav 1. tač. 1., 2., 3., 6., 8., 9. i 16. i stav 2.

Državna izborna komisija:

- 1) stara se o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredaba ovog zakona;
- 2) prati primjenu i daje mišljenja u vezi sa primjenom ovog zakona;
- 3) usklađuje rad opštinskih izbornih komisija i daje uputstva u vezi primjene ovog zakona i vrši nadzor nad njihovim radom;
- 6) propisuje način proglašenja izbornih lista;
- 8) ocjenjuje da li su izborne liste za poslanike sastavljene i podnešene u skladu sa ovim zakonom;
- 9) donosi rješenje o proglašenju izbornih lista za poslanike;
- 16) obavlja i druge poslove utvrđene zakonom.

Državna izborna komisija ima svoju stranicu na kojoj objavljuje sve akte i podatke od značaja za sprovođenje izbora, kao i privremene i konačne rezultate glasanja na svakom biračkom mjestu.

Član 48.

Ako nadležna izborna komisija utvrdi da podnešene izborne liste nemaju nedostataka ili da su utvrđeni nedostaci otklonjeni rješenjem utvrđuje i proglašava izbornu listu.

Rješenje iz stava 1. ovog člana koje donosi Državna izborna komisija sadrži i konstataciju o ispunjenosti uslova za korišćenje prava iz člana 94. stav 2. ovog zakona.

Rješenje iz stava 1. ovog člana se, bez odlaganja, dostavlja podnosiocu izborne liste.

Član 107.

Svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se neposredno nadležnoj izbornoj komisiji.

Član 109.

Nadležna izborna komisija donosi rješenje u roku od 24 časa od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora.

Ako nadležna izborna komisija usvoji prigovor, poništiće tu odluku ili radnju.

Ako nadležna izborna komisija po prigovoru ne donese rješenje u rokovima predviđenim ovim zakonom, smatraće se da je prigovor usvojen.

Član 110. stav 2.

Protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore."

Zakon o biračkom spisku (»Službeni list Crne Gore«, br. 10/14., 20/15. i 92/17.):

„Član 16.

U roku od tri dana od dana raspisivanja izbora Ministarstvo, preko sredstava javnog informisanja i na svom WEB site-u oglašava da izlaže birački spisak, odnosno dio biračkog spiska za jedinicu lokalne samouprave za koju su raspisani izbori na uvid biračima, i obavještava birače o vremenu i načinu uvida, i mogućnosti da zatraže promjenu podataka upisanih u birački spisak.

Birač ima pravo uvida u podatke koji se o njima vode u biračkom spisku.

Ministarstvo će putem elektronskih komunikacija, biraču učiniti dostupnim podatke koji se o njemu vode u biračkom spisku.

Član 26.

Nadzor nad primjenom ovog zakona vrši Državna izborna komisija.

U postupku praćenja primjene ovog zakona Državna izborna komisija:

- 1) stara se o jedinstvenoj primjeni odredaba ovog zakona;
- 2) daje mišljenja u vezi sa primjenom ovog zakona;
- 3) posredstvom kompjuterske povezanosti sa zbirkom podataka biračkog spiska vrši stalno praćenje promjena u biračkom spisku;
- 4) ima pravo pristupa svim elektronskim registrima i drugim evidencijama o građanima, koje sadrže podatke bitne za vođenje biračkog spiska;
- 5) ima pravo uvida u službenu dokumentaciju kojom raspolaže organ državne uprave, organ lokalne uprave i drugi organ i organizacija na osnovu koje se vrši promjena u biračkom spisku;
- 6) ukazuje Ministarstvu na potrebu otklanjanja utvrđenih nepravilnosti u vođenju biračkog spiska;
- 7) vrši i druge poslove iz svoje nadležnosti".

Uputstva o postupku davanja potpisa birača za podršku kandidatu za predsjednika crne gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 76/17.):

„Tač. 1., 2., 3., 4. i 5.

1. Ovim uputstvom se uređuje postupak davanja potpisa birača za podršku kandidatu za izbor Predsjednika Crne Gore.

2. Potpise birača za podršku kandidatu za izbor Predsjednika Crne Gore prikuplja kandidat na propisanom obrascu.

3. Potpisi birača za podršku kandidatu daju se na obrascu P-5 propisanom Uputstvom o sadržini i obliku obrasca za podnošenje predloga kandidata za Predsjednika Crne Gore i obrasca za davanje potpisa birača za podršku kandidatu za Predsjednika Crne Gore.

4. Birači koji svojim potpisom daju podršku kandidatu za Predsjednika Crne Gore moraju imati prebivalište na teritoriji Crne Gore. Birač može, svojim potpisom, podržati samo jednog kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore.

5. Davanje podrške kandidatu za Predsjednika Crne Gore birač potvrđuje svojeručnim potpisom."

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (»Službeni list SCG«-Međunarodni ugovori, br. 9/03. i 5/05.):

"Član 8.

Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života

1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.

2. Javne vlasti neće se miješati u vršenje ovog prava sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih."

Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (»Službeni list SCG«-Međunarodni ugovori, br. 9/03. i 5/05.):

"Član 3.

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela."

5. Pravo da bira i da bude biran (biračko pravo) jedno je od osnovnih ljudskih prava koje Ustav konstituiše, kao pravo državljanina Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori. Ustavom su utvrđeni principi biračkog prava koji državljanima Crne Gore obezbjeđuju jednakost, opštost, tajnost i neposrednost glasanja pri izboru organa vlasti. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da je biračko pravo konstituisano kao subjektivno i demokratsko pravo građanina koji ima crnogorsko državljanstvo da bira (aktivno biračko pravo) i da bude biran (pasivno biračko pravo), koje se ostvaruje na izborima, kao opšte i jednako biračko pravo. Osim osnovnih načela opštosti i jednakosti biračkog prava, odnosno tajnosti i neposrednosti glasanja, Ustav ne uređuje postupak izbora organa vlasti, u smislu vršenja izbornih radnji, već daje ovlašćenje zakonodavcu da, uz poštovanje ustavnih principa, uredi način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada ocijeni da je to neophodno, pa i način ostvarivanja aktivnog biračkog prava.

5.1. U tom smislu, Zakonom o izboru predsjednika Crne Gore uređen je postupak i organi za sprovođenje izbora, a u okviru toga i način kandidovanja za predsjednika Crne Gore. Zakonom je ustanovljeno aktivno pravo kandidovanja, koje obuhvata ovlašćenje subjekata koji imaju ovo pravo da predlože kandidata za Predsjednika Crne Gore. Prema odredbi člana 4. stav 1. Zakona kandidata za Predsjednika Crne Gore može predložiti politička stranka ili grupa građana, na osnovu potpisa najmanje 1,5% birača od ukupnog broja birača, računajući prema podacima o broju birača sa izbora koji su prethodili odluci o raspisivanju izbora. Odredbom člana 9. Zakona o izboru predsjednika Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 17/07.), propisano je da sena izbor Predsjednika, shodno primjenjuju odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika koje se odnose na: biračko pravo; utvrđivanje i oglašavanje liste kandidata; predstavljanje kandidata; način organizovanja izbora; oblik i sadržinu glasačkog listića; glasanje na biračkom mjestu i van biračkog mjesta i zaštitu biračkog prava, ako ovim zakonom nije drukčije određeno. Zaštitu biračkog prava, u svim fazama izbornog procesa, s aspekta institucionalnih garancija, saglasno odredbi člana 8. Zakona, obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

5.1.1. Evropska Konvencija odredbom člana 3. Protokola broj 1. obavezuje visoke strane ugovornice da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore sa tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela. To podrazumijeva obavezu država ugovornica da sprovode regularne i periodične izbore na kojima će građani slobodno izraziti političku volju. Primjenu člana 3. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju Evropski sud je ograničio na legislativne organe, ali taj pojam tumači u duhu ustavne strukture konkretne države.

5.1.1.1. U predmetu *Gitonas i ostali protiv Grčke*³³⁰ Evropski sud je izrazio stav da ograničavajuća pravila u državama ugovornicama u pogledu prava na glasanje i kandidovanje moraju biti u mjeri u kojoj ne oštećuju njihovu suštinu i ne lišavaju ih njihove efikasnosti, odnosno da su određena radi postizanja legitimnog cilja i da nijesu neporportionalna:

“39. Sud ponavlja da član 3. Protokola broj 1. podrazumijeva subjektivna prava na glasanje i kandidovanje. Koliko god su važna, ova prava, ipak, nijesu apsolutna. Pošto su priznata članom 3. Bez posebnog izričitog pominjanja, a pogotovo njihove definicije, ima prostora za “podrazumijevanja ograničenja” (v. presudu od 2. marta 1987. godine, u predmetu *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, serija A, broj 113., str. 23., st. 52č). U svojim internim pravnim porecima države ugovornice podvrgavaju pravo glasanja i kandidovanja uslovima koji u principu nijesu isključeni prema članu 3. U ovoj sferi dat im je velik stepen slobodne procjene, ali je na Sudu da konačno utvrdi jesu li ispunjeni zahtjevi Protokola broj 1.; Sud mora biti siguran da ovi uslovi ne ograničavaju prava o kojima je riječ u mjeri u kojoj oštećuju njihovu suštinu i lišavaju ih njihove efikasnosti; da su oni određeni radi postizanja legitimnog cilja; i da upotrijebljena sredstva nijesu neporportionalna.”

5.1.1.2. U predmetu *Podkolzina protiv Letonije*³³¹ Evropski sud je izrazio stav da je diskreciono pravo države da određuje uslove glasanja i kandidovanja ograničeno obavezom da poštuje osnovno načelo člana 3. odnosno “slobodno izražavanje ljudi pri izboru zakonodavnog organa”:

“33. Sud podsjeća da član 3. Protokola broj 1. podrazumijeva subjektivna prava: da se bira (pravo glasa) i da se bude biran (pravo kandidovanja), koja i iako važna, nijesu apsolutna. Član 3. prepoznaje ova prava, ali ih ne može garantovati i definisati, pa time postoji prostor za “implicitna ograničenja”. U svom domaćem pravnom poretku (unutrašnjem sistemu) Visoke strane ugovornice su odgovorne za pravo glasa i pravo kandidovanja pod određenim uslovima. U tom pogledu države imaju značajan stepen slobodne procjene, ali samo Sud može, u krajnjoj liniji da utvrdi da li su ispunjeni uslovi iz člana 3. Protokola broj 1. Mora se obezbijediti da uslovi ne ograničavaju pomenuta prava u takvoj mjeri da utiču na njihovu suštinu i liše ih efikasnosti; uslovi moraju biti postavljeni za postizanje legitimnog cilja, i sredstva moraju biti proporcionalna. (vidjeti predmete *arrêts Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, od 2. marta 1987. godine, serija A no 113., p. 23., § 52.; *Gitonas et autres c. Grèce*, od 1. jula 1997. godine, *Recueil des arrêts et décisions* 1997.-IV, pp. 1233.-1234., § 39.; *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, od 2. septembra 1998, *Recueil* 1998.-VI, p. 2384., § 75., et *Labita c. Italie* [GC], broj 26772/95., § 201., CEDH 2000-IV).

(...). Radi primjene člana 3. Protokola broj 1. izborno zakonodavstvo se mora procjenjivati u svijetlu političke evolucije zemlje, tako da ono što je neprihvatljivo u kontekstu jedne države, može biti opravdano u drugoj. Međutim, diskreciono pravo države u tom pogledu ograničeno je obavezom da poštuje osnovno načelo člana 3. odnosno “slobodno izražavanje ljudi u izboru zakonodavnog organa” (vidi *Mathieu-Mohin et Clerfayt précité*, pp. 23.-24., § 54.).”

5.2. Iz navedene prakse Evropskog suda proizilazi da održavanje demokratskih izbora i postojanje demokratije nije moguće bez poštovanja ljudskih prava, posebno slobode izražavanja. Uslovi koji obezbjeđuju slobodu izražavanja mišljenja ljudi prilikom biranja organa vlasti, u suštini, po shvatanju Evropskog suda, podrazumijevaju - pored slobode izražavanja (koja je već zaštićena odredbama člana 10. Konvencije) - načelo ravnopravnog postupanja prema svim građanima u ostvarivanju njihovog prava da biraju i da budu birani. Shodno članu 3. Protokola broj 1. uz Konvenciju, Evropski sud vrši procjenu svakog izbornog sistema u svijetlu političkog razvoja konkretne zemlje. Ograničenje prava glasanja i kandidovanja, prema shvatanju Evropskog suda, nije neophodno ako postoje i blaže, ali pogodne mjere koje mogu poslužiti istoj svrsi. Ograničavanje u tom procesu, međutim, mora biti u skladu s Ustavom i Evropskom konvencijom i, generalno, mora biti u opštem interesu i uz poštovanje načela proporcionalnosti. Saglasno tome, kad je riječ o dopustivim ograničenjima aktivnog i pasivnog biračkog prava (to jest prava birati i biti biran), temeljni je stav Evropskog suda da su države ugovornice slobodne nametnuti strožije uslove za ostvarenje pasivnog biračkog prava (biti biran) nego za ostvarenje aktivnog biračkog prava (prava birati).

5.3. Prema Kodeksu dobrog vladanja u izbornim pitanjima³³² - (Smjernice³³³ i Obrazloženje³³⁴)

330 Presuda, od 1. jula 1997. godine, zahtjevi br. 18747/91., 19376/92., 19379/92., 28208/95. i 27755/95.

331 Presuda, od 9 aprila 2002. godine, zahtjev broj 46726/9.

332 Mišljenje Evropske komisije za demokratiju putem zakona (Venecijanske komisije), broj 190/2002., (52. sjednica), Venecija, 18.-19. oktobar 2002. g.), CDL-AD (2002)023 rev.

333 “1.3. Podnošenje kandidatura

i. Prijavljivanje pojedinačnih kandidata ili listi kandidata može da se uslovi prethodnim prikupljanjem neophodnog minimalnog broja potpisa;

ii. Zakon ne treba zahtijevati više od 1% potpisa od broja birača u datoj izornoj jedinici;

iii. Moraju postojati jasna pravila za provjeru potpisa, naročito u odnosu na propisane rokove;

iv. Postupak provjere mora u principu da se odnosi na sve potpise, međutim, pošto se nesumnjivo ustanovi da je prikupljen neophodan broj potpisa, preostali potpisi ne moraju se provjeravati; v. (...); vi. (...);

II. Uslovi za primjenu ovih načela

1. Poštovanje osnovnih prava

a. Demokratski izbori nijesu mogući bez poštovanja ljudskih prava, naročito slobode izražavanja i slobode štampe, slobode kretanja unutar zemlje, slobode okupljanja i udruživanja u političke svrhe, uključujući i osnivanje političkih stranaka.

b. Ograničenja ovih sloboda moraju imati zakonsku osnovu, biti u javnom interesu i voditi računa o principu proporcionalnosti.”

334 Obrazloženje:

“1.3. Podnošenje kandidatura

8. Obaveza da se sakupi određeni broj potpisa da bi neko mogao da se kandiduje teoretski je kompatibilna sa načelom opšteg prava

Venecijanske komisije prijavljivanje pojedinačnih kandidata može biti uslovljeno prethodnim prikupljanjem neophodnog minimalnog broja potpisa, ali po jasnim pravilima za provjeru potpisa, uz poštovanje osnovnih ljudskih prava, naročito slobode izražavanja (...), slobode okupljanja i udruživanja u političke svrhe (...).

5.4. U smislu Zakona o izboru odbornika i poslanika i Zakona o izboru Predsjednika Crne Gore, biračko pravo, između ostalog, obuhvata pravo državljanina da kandiduje i bude kandidovan, da odlučuje o predloženim kandidatima i listama kandidata, da bude informisan o programima i aktivnostima kandidata sa tih lista, da glasa i dr. Pravo kandidovanja je pasivno biračko pravo, koje pripada nizu prava i principa vezanih za sadržinu biračkog prava zagarantovanog Ustavom. Postupak kandidovanja teče od donošenja odluke o raspisivanju izbora pa sve do dana koji je zakonom postavljen kao poslednji rok za predaju kandidatura (kandidatskih lista). Ono obuhvata više posebnih prava čija sadržina je vezana za proces kandidovanja, među kojima posebno: pravo predlaganja kandidata, pravo na davanje podrške kandidatu ili kandidatskoj listi, pravo prikupljanja potpisa građana koji podržavaju kandidaturu, pravo kandidata da prihvati ili odbije kandidaturu, pravo kandidata da odustane od kandidature, pravo predlagača da povuče predlog kandidature, pravo na zaštitu prava kandidovanja, pravo podnosioca predloga kandidature da po tom osnovu kao punopravni članovi učestvuju u radu organa za sprovođenje izbora, pravo na učešće u izbornoj kampanji i dr.

5.4.1. Aktivno pravo kandidovanja je ovlašćenje subjekata koji uživaju ovo pravo da predlažu kandidata za Predsjednika Crne Gore. Sadržaj aktivnog prava kandidovanja obuhvata više posebnih prava. Po svojoj sadržini, aktivno pravo kandidovanja obuhvata i pravo na njegovu zaštitu pred nadležnim organima, ako je došlo do povrede tog prava, ili je biraču uskraćeno da se njime koristi. Aktivno pravo pravo kandidovanja, kao dio izbornog procesa, podrazumijeva i pravo pojedinca da na način propisan zakonom svojim potpisom daje podršku kandidatu za Predsjednika Crne Gore. Prikupljanje potpisa, u tom smislu, je izbornopravna radnja na osnovu koje se biračima okupljenim u zakonom određenu brojčanu grupu priznaje pravni položaj ovlašćenog izbornog subjekta sa pravom predlaganja izbornih lista, odnosno kandidata za Predsjednika Crne Gore sa ciljem utvrđivanja izborne snage kandidata.

5.5. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je uvidom u osporeno rešenje i pribavljenu dokumentaciju utvrdio da je Državna izborna komisija pokrenula aplikaciju na internet stranici te komisije kojom je svakom građaninu-biraču omogućeno da unošenjem svog jedinstvenog matičnog broja izvrši provjeru upotrebe odnosno zloupotrebe njegovih ličnih podataka u postupku prikupljanja potpisa podrške određenom kandidatu za izbor Predsjednika Crne Gore. Zakonom o izboru odbornika i poslanika propisano je: da se Državna izborna komisija stara o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredaba ovog zakona; propisuje način proglašenja izbornih lista; ocjenjuje da li su izborne liste za poslanike sastavljene i podnešene u skladu sa ovim zakonom; donosi rješenje o proglašenju izbornih lista i na svojoj internet stranici, između ostalog, objavljuje sve akte i podatke od značaja za sprovođenje izbora (član 32. stav 1. tač. 1., 6. i 8. i stav 2.). Odredbama člana 26. stav 1. i stav 2. tač. 1., 4. i 7. Zakona o biračkom spisku propisano je: da nadzor nad primjenom ovog zakona vrši Državna izborna komisija, koja se u postupku praćenja njegove primjene stara o jedinstvenoj primjeni odredaba ovog zakona; da ima pravo pristupa svim elektronskim registrima i drugim evidencijama o građanima, koje sadrže podatke bitne za vođenje biračkog spiska i vrši i druge poslove iz svoje nadležnosti. Iz navedenih odredaba Ustava i zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da prikupljanje potpisa na propisanom obrascu vrše ili organizuju politički subjekti koji učestvuju u izbornom procesu, i da je Državna izborna komisija, kao organ koji se stara o zakonitom sprovođenju izbora, i za jedinstvenu primjenu zakona, dužna da omogući građaninu biraču davanje podrške kandidatu za Predsjednika Crne Gore, kao i provjeru upotrebe njegovih ličnih podataka u svim fazama izbornog procesa, pa i u postupku prikupljanja potpisa birača za predlaganje kandidata za Predsjednika Crne Gore. Polazeći od navedenog, Ustavni sud je ocijenio da Državna izborna komisija postavljanjem osporene aplikacije na internet stranici te komisije nije prekoračila svoja zakonska ovlašćenja.

5.6. Polazeći od navedenih ustavnih, zakonskih i konvencijskih principa Ustavni sud je, takođe, ocijenio da postavljanjem aplikacije za provjeru potpisa podrške kandidatima za Predsjednika Crne Gore na internet stranici Državne izborne komisije nije povrijeđeno ni pravo birača na zaštitu podataka o ličnosti i tajnosti

glasa. U praksi, samo najmarginalnije stranke imaju teškoće da prikupe potreban broj potpisa, ukoliko pravila o sakupljanju potpisa ne služe da spriječe kandidate da se kandiduju. Da bi se spriječila takva manipulacija, preporučuje se da zakonski uslov bude najviše 1% potpisa. Za proceduru provjere potpisa moraju da važe jasna pravila, naročito u odnosu na rokove i da se primijene na sve potpise, a ne samo na uzorak; kada se, međutim, provjerom nesumnjivo pokaže da je prikupljen neophodan broj potpisa, preostali potpisi ne moraju se proveravati. U svakom slučaju, kandidatura mora da se verifikuje prije početka izborne kampanje, jer kašnjenje u pogledu verifikacije stavlja neke stranke i kandidate u nepovoljniji položaj u izbornoj kampanji."

biračkog prava državljana Crne Gore sa pravom glasa, koji su dali potpis podrške nekom od kandidata za izbor predsjednika Crne Gore i biračko pravo, iz odredaba čl. 43. i 45. Ustava. Zaštita ličnih podataka, u smislu zaštite privatnosti, jedno je od osnovnih ljudskih prava i neophodna je za pravilno funkcionisanje svakog demokratskog društva. Osnovni standardi zaštite privatnosti definisani su u Evropskoj konvenciji. Ovo pravo, saglasno odredbi člana 8. stav 2. Evropske konvencije, moguće je ograničiti samo zakonom, u mjeri koja je u demokratskom društvu neophodna u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti, privrednog napretka u zemlji, u slučaju spriječavanja nemira i kriminala, kao i zaštite zdravlja i morala ili, pak, zaštite prava i sloboda drugih. Odredbama člana 43. Ustava zajemčena je zaštita podataka o ličnosti, zabranjena njihova upotreba van namjene za koju su prikupljeni i određeno da svako ima pravo da bude upoznat sa podacima koji su prikupljeni o njegovoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe. Postavljanjem osporene aplikacije Državna izborna komisija je, po nalaženju Ustavnog suda, u suštini, svakom građaninu biraču obezbijedila mogućnost provjere upotrebe, odnosno zloupotrebe njegovih ličnih podataka u postupku predlaganja kandidata za izbor predsjednika Crne Gore, saglasno odredbama člana 43. st. 2. i 3. i člana 45. Ustava. Iz navedenih razloga, Ustavni sud je ocijenio da je osporeno rješenje Državne izborne komisije pravno utemeljeno, a žalba neosnovana.

6. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

Odluka U-VII br. 12/18 od 22. marta 2018. godine.

Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 563/2 od 19. aprila 2018. godine

Iz Zakona o izboru odbornika i poslanika proizilazi da se određivanje vremena koje političke partije imaju pravo da predlože predstavnike u stalni sastav biračkog odbora, pa i povjerenika za glasanje putem pisma koje imenuje birački odbor, vezuje za odnos snaga političkih partija u skupštini lokalne samouprave, u vrijeme imenovanja biračkih odbora, čime, u konkretnom slučaju, rješenja o obrazovanju Opštinske izborne komisije Nikšić, kao i biračkih odbora, mogla su biti osporena nakon obrazovanja tih organa, u roku propisanom tim zakonom, a ne nakon završenog glasanja i objavljenih Privremenih rezultata izbora za predsjednika Crne Gore.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

ODLUKU

I ODBIJA SE žalba Slađane Popović, opunomoćene predstavnice kandidatkinje za predsjednika Crne Gore Draginje Vuksanović i Elme Adrović, zamjenice predstavnice kandidata za predsjednika Crne Gore Draginje Vuksanović u prošireni sastav Opštinske izborne komisije Nikšić, izjavljena protiv Rješenja Državne izborne komisije, broj 563/2, od 19. aprila 2018. godine, kao neosnovana.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“.

O b r a z l o ž e n j e

11. Slađana Popović, opunomoćena predstavnica kandidatkinje za predsjednika Crne Gore Draginje Vuksanović i Elma Adrović, zamjenica predstavnice kandidatkinje za predsjednika Crne Gore Draginje Vuksanović u prošireni sastav Opštinske izborne komisije Nikšić podnijele su blagovremenu i dozvoljenu žalbu protiv Rješenja Državne izborne komisije, označenog u izreci, koje je podnositeljki žalbe Slađani Popović uručeno 20. aprila 2018. godine u 15 časova.

1.1. U žalbi je navedeno: da je Državna izborna komisija odbacila Prigovor broj 563, od 19. aprila 2018. godine, kao nedopušten, jer nije potpisan i da se iz prigovora ne može utvrditi ko je podnosilac prigovora, iako je Slađana Popović, opunomoćena predstavnica kandidatkinje za predsjednika Crne Gore Draginje Vuksanović, nakon slanja prigovora putem elektronske pošte, u zakonskom roku, uputila potpisan pisani prigovor putem preporučene pošte; da je Državna izborna komisija osporeno rješenje donijela većinom glasova stalnog sastava te komisije, jer na sjednici nije bila prisutna većina njenih članova i da zbog nedostatka kvoruma Državna izborna komisija nije mogla odlučivati po prigovoru niti donijeti osporeno rješenje; da Opštinska izborna komisija nije imenovana u skladu s odredbama člana 25. Zakona o izboru odbornika i poslanika i da Državna izborna komisija ima obavezu da o tom pitanju donese obavezujuće mišljenje i zauzme zvanični stav zbog budućih izbora, jer su birački odbori jednopartijski; da se odredbama člana 37. Zakona o izboru odbornika i poslanika ne pravi razlika između imenovanih i opunomoćenih članova biračkog odbora kod određivanja četiri povjerenika iz reda zamjenika članova za glasanje van biračkog mjesta (putem pisma); da povjerenici za glasanje van biračkog mjesta ne mogu da budu iz iste političke partije i da treba da se određuju po pravilu: dva iz reda vladajuće partije i dva iz opozicije; da opunomoćenim posmatračima kandidata opozicije nije omogućeno da prate postupak glasanja putem pisma (Biračko mjesto Elektroprivreda I) ili da budu u istom automobilu u kojem se nalazila glasačka kutija sa listićima, kao ni da pristupe stanu sa čije je adrese podnijet zahtjev za glasanje putem pisma; da su predsjednici biračkih odbora fotografisali Biračku knjigu (Biračko mjest broj 119. – Dom Mjesne zajednice Čemenica); da je Opštinska izborna komisija Nikšić, Rješenjem, broj 138, od 16. aprila 2018. godine, odbila prigovor Slađane Popović, broj 132, od 16. aprila 2018. godine, izjavljen na rad biračkih odbora, kao

neosnovan, jer su birački odbori, po mišljenju te komisije, imenovani u skladu sa Zakonom, odnosno prema zastupljenosti političkih partija u lokalnom parlamentu; da je Opštinska izborna komisija sugerisala svim biračkim odborima da opunomoćeni predstavnici kandidata mogu prisustvovati i pratiti postupak glasanja putem pisma i da je uvidom u zapisnik o radu Biračkog odbora na Biračkom mjestu broj 119. – Dom Mjesne zajednice Čemenica, utvrđeno da navedena nepravilnost nije konstatovana u zapisnik.

2. Državna izborna komisija, na zahtjev Ustavnog suda, dostavila je sljedeću dokumentaciju: odgovor Državne izborne komisije, broj 563/5, od 24. aprila 2018. godine; osporeno rješenje, koje sadrži vrijeme uručenja i potpis primaoca; propratni akt i Prigovor broj 563, od 16. aprila 2018. godine, koji je Državnoj izornoj komisiji dostavljen elektronskom poštom; Listing poziva za broj 020/242-523, sa kojeg su pozivani stalni i članovi proširenog sastava Državne izborne komisije; spisak stalnih članova Državne izborne komisije, sa brojevima telefona i e-mail adresama; spisak članova proširenog sastava Državne izborne komisije - opunomoćenih predstavnika kandidata za predsjednika Crne Gore, sa brojevima telefona i e-mail adresama; Zapisnik sa 71. sjednice Državne izborne komisije, održane 19. aprila 2018. godine i Etički kodeks organa za sprovođenje izbora („Službeni list Crne Gore“, broj 76/10.).

2.1. U odgovoru Državne izborne komisije navedeno je: da je 19. aprila 2018. godine, u 11 časova i 51 minut, uz propratni akt, elektronskom poštom Državnoj izornoj komisiji dostavljen nepotpisani prigovor Slađane Popović, opunomoćene predstavnice kandidatkinje za predsjednika Crne Gore Draginje Vuksanović; da propratni akt nije sadržao najavu blagovremene dostave potpisanog prigovora; da je odredbom člana 107. Zakona o izboru odbornika i poslanika propisano da se prigovor nadležnoj izornoj komisiji, zbog povrede biračkog prava u toku izbora, podnosi neposredno i da se pod neposrednom predajom ne može smatrati slanje preporučenom pošiljkom, da sjednici Komisije, na kojoj je odlučeno po prigovoru podnositeljke, i pored toga što su uredno obaviješteni prethodnog dana i na dan održavanja sjednice, nijesu prisustvovali članovi stalnog sastava: Veljo Čadenović, Milisav Ćorić, Dražen Medojević, Veljko Vujović i opunomoćeni predstavnici predsjedničkih kandidata Državne izborne komisije u proširenom sastavu: Bojan Zeković, opunomoćeni predstavnik kandidatkinje za Predsjednika Crne Gore dr Draginje Vuksanović, Zoran Nenezić, opunomoćeni predstavnik kandidata za Predsjednika Crne Gore Vasilija Miličkovića, Sava Ašanin, opunomoćeni predstavnik kandidata za Predsjednika Crne Gore Dobrila Dedeića, Nikola Jovanović, opunomoćeni predstavnik kandidata za Predsjednika Crne Gore Mladena Bojanića, Božidar Čarmak, opunomoćeni predstavnik kandidata za Predsjednika Crne Gore Marka Milačića i Ervin Hodžić, opunomoćeni predstavnik kandidata za Predsjednika Crne Gore Hazbije Kalača; da je prisutna većina stalnog saziva Komisije, suočena sa očigledno usaglašenim nedolaskom dijela stalnih članova i opunomoćenih predstavnika predsjedničkih kandidata, odlučila da održi sjednicu i odluči po podnijetom prigovoru u zakonom propisanom roku, posebno imajući u vidu činjenicu da je Državna izborna komisija, na sjednici održanoj 16. aprila 2018. godine, utvrdila Privremene rezultate izbora za izbor Predsjednika Crne Gore, održanih 15. aprila 2018. godine, za koje je glasalo 11 članova a da su četiri člana bila uzdržana; da su na nivou države podnijeta samo tri prigovora; da su se prisutni članovi Državne izborne komisije ponašali u skladu sa principima Etičkog kodeksa organa za sprovođenje izbora i da su u postupku odlučivanja o konkretnom prigovoru posebno cijenili činjenice: da je izborni postupak hitne prirode, da su rokovi za postupanje organa kratki, da za razmatranje konkretnog prigovora u meritumu nijesu ispunjene procesne pretpostavke i da su privremeni rezultati za izbor Predsjednika Crne Gore već utvrđeni.

2.2. Osporenim rješenjem Državne izborne komisije odbačen je Prigovor Slađane Popović, opunomoćene predstavnice kandidatkinje za predsjednika Crne Gore Draginje Vuksanović u prošireni sastav Opštinske izborne komisije Nikšić, broj 563, od 19. aprila 2018. godine, izjavljen protiv Rješenja Opštinske izborne komisije Nikšić, broj 138, od 16. aprila 2018. godine, kao nedopušten.

2.2.1. U obrazloženju osporenog rješenja Državne izborne komisije navedeno je da je prigovor odbačen, kao nedopušten, jer nije potpisan, odnosno da se iz dostavljenog podneska nije moglo utvrditi ko je podnosilac prigovora.

3. Ustavni sud je, nakon razmatranja žalbe, osporenog rješenja i dostavljene relevantne dokumentacije, utvrdio da žalba nije osnovana.

4. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 16. tačka 1.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje.

Član 149. stav 1. tačka 7.

Ustavni sud odlučuje:

7) o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.):

„Član 97. stav 1.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće se podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije.

Član 98.

Žalbu može podnijeti birač koji smatra da mu je biračko pravo povrijeđeno, kandidat za poslanika i odbornika i podnosilac izborne liste.

Žalba sadrži razloge i dokaze o povredi biračkog prava u toku izbora.

Član 100.

Ustavni sud dostavlja primjerak žalbe nadležnoj izornoj komisiji sa zahtjevom da u određenom roku, koji ne može biti duži od 24 časa od časa prijema zahtjeva, dostavi odgovor i potrebne izborne akte, odnosno dokumentaciju.

Član 101.

Ustavni sud odlučuje o žalbi iz člana 97. ovog zakona, u roku od 48 časova od časa prijema odgovora iz člana 100. ovog zakona.

Član 104.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora Predsjednika Crne Gore pokreće se žalbom koju mogu podnijeti kandidat, predlagatelj kandidata i birač koji smatra da mu je povrijeđeno biračko pravo.

Žalba iz stava 1. ovog člana sadrži razloge i dokaze o povredi biračkog prava u toku izbora.

Na postupak iz stava 1. ovog člana primjenjuju se odredbe ovog zakona koje se odnose na postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika.”

Zakon o izboru predsjednika Crne Gore (“Službeni list Crne Gore“, broj 17/07.):

“Član 9.

Odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika koje se odnose na: biračko pravo; utvrđivanje i oglašavanje liste kandidata; predstavljanje kandidata; način organizovanja izbora; oblik i sadržinu glasačkog listića; glasanje na biračkom mjestu i van biračkog mjesta i zaštitu biračkog prava shodno se primjenjuju na izbor Predsjednika, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.”

Zakona o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02. i 48/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 46/11. i 14/14.):

“Član 7.

Organi za sprovođenje izbora su birački odbori i izborne komisije.

Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

Član 18.

Organi za sprovođenje izbora rade u stalnom sastavu (imenovani članovi), odnosno u proširenom sastavu (opunomoćeni članovi).

Pravo da odredi opunomoćenog člana za rad u organima za sprovođenje izbora ima svaki podnosilac potvrđene i proglašene izborne liste.

Dva ili više podnosilaca izborne liste mogu odrediti zajedničkog opunomoćenog člana za rad u organu za sprovođenje izbora.

Član 19.

Izborne komisije imenuju se nakon konstituisanja novoizabrane skupštine, na vrijeme od četiri godine, a birački odbori imenuju se za svaki izbor odbornika, odnosno poslanika.

Član 21.

Organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova svojih članova.

Član 30. st. 1., 14. i 15.

Državnu izbornu komisiju čine: predsjednik i deset članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste.

Opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste može imati zamjenika.

Članove Državne izborne komisije i opunomoćene predstavnike podnosioca izbornih lista, u slučaju njihove

odsutnosti ili spriječenosti, u vršenju poslova i zadataka u Državnoj izbornoj komisiji zamjenjuju njihovi zamjenici.

Član 31. st. 1., 3., 4. i 5.

Državna izborna komisija, danom donošenja rješenja o proglašenju izborne liste, zaključkom utvrđuje koji podnosilac izborne liste ispunjava uslove za određivanje svojih predstavnika u prošireni sastav ovog organa.

Podnosilac izborne liste određuje svog opunomoćenog predstavnika u prošireni sastav Državne izborne komisije i o tome obavijesti Državnu izbornu komisiju koja, najkasnije 24 časa od dostavljanja obavještenja, zaključkom poimenično utvrđuje lica koja postaju njeni članovi.

Opunomoćeni predstavnici učestvuju u radu i punovažno odlučuju 20 dana prije dana određenog za održavanje izbora.

Mandat opunomoćenih predstavnika u Državnoj izbornoj komisiji prestaje danom utvrđivanja konačnih rezultata izbora.

Član 32. stav 1. tačka 15.a

Državna izborna komisija:

15.a) donosi poslovnik o svom radu.

Član 35.a

Rješenje koje političke partije imaju pravo da predlože predstavnike u stalni sastav biračkog odbora opštinska izborna komisija dužna je donijeti najkasnije 15 dana prije dana održavanja izbora.

Rješenje iz stava 1. ovog člana opštinska izborna komisija dostavlja svim podnosiocima potvrđenih izbornih lista, u roku od 24 časa od časa donošenja.

Protiv rješenja iz stava 1. ovog člana ima se pravo prigovora, odnosno žalbe, po postupku za zaštitu izbornog prava utvrđenog ovim zakonom.

Član 107.

Svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se neposredno nadležnoj izbornoj komisiji.

Član 108. stav 2.

Prigovor protiv odluke, radnje ili propusta opštinske izborne komisije podnosi se Državnoj izbornoj komisiji.

Član 109.

Nadležna izborna komisija donosi rješenje u roku od 24 časa od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora.

Ako nadležna izborna komisija usvoji prigovor, poništiće tu odluku ili radnju.

Ako nadležna izborna komisija po prigovoru ne donese rješenje u rokovima predviđenim ovim zakonom, smatraće se da je prigovor usvojen.

Član 110.

Protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti prigovor Državnoj izbornoj komisiji.

Protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore.

Član 111.

Na sve radnje u vezi sa dostavljanjem rješenja, zaključaka, kao i drugih akata, spisa, isprava, podnesaka i slično shodno se primenjuju pravila propisana za dostavljanje u upravnom postupku, ako ovim zakonom nije drukčije određeno."

Poslovnika o radu Državne izborne komisije („Službeni list Crne Gore“, broj 1/15.):

“Član 7. stav 1.

Član Komisije ima pravo i dužnost da: učestvuje u radu i odlučivanju Komisije, inicira razmatranje pitanja koja su u nadležnosti Komisije, čuva povjerljive podatke u skladu sa zakonom i aktima Komisije, čuva ugled i dostojanstvo Komisije, bude pravovremeno i redovno obavještavan o pitanjima o kojima odlučuje Komisija, ostvari uvid u svu dokumentaciju kojom raspolaže Komisija, u slučaju spriječenosti prisustvovanja zakazanoj sjednici blagovremeno obavijesti sekretara Komisije, obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i ovim poslovníkom.

Član 8. st. 1. i 3.

Komisija radi i odlučuje na sjednici.

Komisija se saziva i materijal za sjednicu dostavlja članovima Komisije najkasnije 24 sata prije vremena održavanja sjednice, a po potrebi Komisija se može sazvati telefonskim putem ili na drugi odgovarajući način, a saziv i materijal dostaviti na samoj sjednici.

Član 9.

Komisija može da radi i odlučuje ako sjednici prisustvuje više od polovine članova, odnosno zamjenika članova Komisije u stalnom, odnosno proširenom sastavu.

Član 10. stav 1.

Predsjednik Komisije otvara sjednicu i utvrđuje da li postoji potrebna većina za rad i odlučivanje.

Član 14.

Komisija odlučuje većinom glasova ukupnog broja članova u stalnom, odnosno proširenom sastavu."

Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG - Međunarodni ugovori“, br. 9/03. i 5/05.):

Pravo na slobodne izbore

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.”

5. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana, pa i biračkog prava, koje se ostvaruje na izborima i, s tim u vezi, zaštita tog prava. Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je *lex specialis* u oblasti ostvarivanja biračkog prava, pored ostalog, propisan je način ostvarivanja zaštite biračkog prava u postupku izbora odbornika i poslanika, koji zbog načela koncentracije pojedinih izbornih radnji podliježe strogim formalnim pravilima izbornog postupka. Izborni spor se, u tom smislu, odnosi na odlučivanje nadležnih organa o svim povredama pravila izbornog postupka, od trenutka raspisivanja izbora do utvrđivanja konačnih rezultata. Zaštitu biračkog prava, u svim fazama izbornog procesa, sa aspekta institucionalnih garancija, saglasno odredbi člana 8. Zakona, obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

5.1. Iz odredaba Zakona o Ustavnom sudu i Zakona o izboru odbornika i poslanika proizilazi da u postupku zaštite biračkog prava birač, kandidat za poslanika i odbornika i podnosilac izborne liste imaju pravo da zbog povrede biračkog prava u toku izbornog postupka podnesu prigovor nadležnoj izbornoj komisiji, kao i da protiv rješenja opštinske izborne komisije mogu izjaviti prigovor Državnoj izbornoj komisiji, odnosno da protiv rješenja Državne izborne komisije, kojim je odbačen ili odbijen prigovor, mogu izjaviti žalbu Ustavnom sudu. Saglasno odredbi člana 104. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu, na postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora Predsjednika Crne Gore primjenjuju se odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika koje se odnose na postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora odbornika i poslanika.

6. Neposrednim uvidom u dokumentaciju koju je Ustavnom sudu dostavila Državna izborna komisija Ustavni sud je utvrdio sljedeće činjenice:

- da je elektronskom poštom sa e-mail adrese: gospodjicam20@gmail.com Državnoj izbornoj komisiji, na e-mail adresu: komisija@dik.co.me, u 11 časova i 51 minut dostavljen podnesak-propratni akt Slađane Popović, opunomoćene predstavnice kandidatkinje za predsjednika Crne Gore Draginje Vuksanović u prošireni sastav Opštinske izborne komisije Nikšić, u kome je navedeno da u prilogu blagovremeno šalje prigovor na rješenje Opštinske izborne komisije Nikšić, da Prigovor protiv rješenja broj 138, od 16. aprila 2018. godine, nije potpisan i da je u Državnoj izbornoj komisiji evidentiran pod brojem 563;

- da je sjednici Državne izborne komisije, koja je održana 19. aprila 2018. godine, prisustvovao predsjednik Državne izborne komisije i pet stalnih članova (ukupno 6);

- da je Državna izborna komisija, saglasno odredbi člana 8. stav 3. Poslovnika o radu Državne izborne komisije, telefonom kontaktirala, odnosno obavijestila o vremenu i času održavanja sjednice članove stalnog i proširenog sastava Državne izborne komisije dan prije ili na sam dan održavanja sjednice;

- da korisnički listing za broj 020242523 Državne izborne komisije, za period 18. i 19. april 2018. godine, sadrži podatke o pozivanim brojevima stalnih i članova Državne izborne komisije u proširenom sastavu o uspješno uspostavljenim pozivima, kao i informaciju da neuspješni pozivi na koje se pozivani korisnik nije javio i čije trajanje je 0s nijesu evidentirani u korisničkom listingu i

- da je Državna izborna komisija sa šest glasova članova stalnog sastava donijela Rješenje broj 563/2, od 19. aprila 2018. godine, kojim je odbacila Prigovor broj 563, od 16. aprila 2018. godine, kao nedopušten.

6.1. Ustavni sud je ocijenio da su za ocjenu navoda podnositeljki žalbe „*dani je postojao quorum za rad i odlučivanje Državne izborne komisije*” o njihovom prigovoru, neposredno mjerodavne odredbe člana 21., člana 30 stav 1., člana 31. st 1., 3.4. i 5. Zakona o izboru odbornika i poslanika, člana 9., člana 10. stav 1. i člana 14. Poslovnika o radu Državne izborne komisije. Iz navedenih odredaba Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova svojih (svih) članova; da Državnu izbornu komisiju čine predsjednik i deset članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste; da Državna izborna komisija, danom donošenja rješenja o proglašenju izborne liste, zaključkom utvrđuje koji podnosilac izborne liste ispunjava uslove za određivanje svojih predstavnika

u prošireni sastav ovog organa; da podnosilac izborne liste određuje svog opunomoćenog predstavnika u prošireni sastav Državne izborne komisije i o tome obavještava Državnu izbornu komisiju koja, najkasnije 24 časa od dostavljanja obavještenja, zaključkom poimenično utvrđuje lica koja postaju njeni članovi; da opunomoćeni predstavnici učestvuju u radu i punovažno odlučuju 20 dana prije dana određenog za održavanje izbora i da im mandat prestaje danom utvrđivanja konačnih rezultata izbora. Iz navedenih odredaba Poslovnika proizilazi, da Državna izborna komisija može da radi i odlučuje ako sjednici prisustvuje više od polovine članova, odnosno zamjenika članova Komisije u stalnom, odnosno proširenom sastavu; da tu činjenicu utvrđuje predsjednik Komisije i da Komisija odlučuje većinom glasova ukupnog broja članova u stalnom, odnosno proširenom sastavu.

6.1.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da Državnu izbornu komisiju, saglasno odredbama člana 30. stav 1. i člana 31. stav 4. Zakona o izboru odbornika i poslanika, čine predsjednik i 10 članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste, odnosno da su kandidati za Predsjednika Crne Gore imenovali sedam opunomoćenih predstavnika, koji učestvuju u radu i punovažno odlučuju 20 dana prije dana određenog za održavanje izbora, pa sve do dana utvrđivanja konačnih rezultata izbora. Saglasno tome, Državna izborna komisija u proširenom sastavu za izbor Predsjednika Crne Gore broji ukupno 18 članova, bez obzira na činjenicu što jedan član stalnog sastava Državne izborne komisije nije izabran. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da je na sjednici Državne izborne komisije, od 19. aprila 2018. godine, prisustvovalo šest od 11 članova stalnog sastava Državne izborne komisije i da sjednici nije prisustvovao ni jedan od sedam opunomoćenih predstavnika kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore. Za eventualno odlučivanje o prigovoru, u smislu odredbe člana 21. Zakona i člana 14. Poslovnika, po nalaženju Ustavnog suda, bilo bi potrebno da sjednici prisustvuje najmanje 10 od ukupno 18 članova Državne izborne komisije u proširenom sastavu i da za usvajanje, odbijanje ili odbacivanje prigovora podnosioca žalbe glasa svih 10 članova Državne izborne komisije, odnosno većina članova Državne izborne komisije. S obzirom na to da je za odbacivanje Prigovora podnosioca žalbe glasalo šest prisutnih članova stalnog sastava Državne izborne komisije, a da je zakonom i poslovníkom propisana potrebna većina članova u proširenom sastavu koji broji ukupno 18 članova (11 članova stalnog sastava i sedam opunomoćenih predstavnika kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore), Ustavni sud je ocijenio da Državna izborna komisija nije imala potrebnu većinu (10 članova) za rad i odlučivanje o prigovoru podnosioca žalbe.

7. Ustavni sud ukazuje na činjenicu da Zakonom o izboru odbornika i poslanika, kao i drugim zakonima koji se primjenjuju u izbornom procesu, nije uređen postupak odlučivanja nadležnih izbornih komisija u slučaju kada nema kvoruma, odnosno, kada se zbog hitnosti odlučivanja o izbornom sporu ne može obezbijediti potrebna većina za rad i odlučivanje nadležne izborne komisije a samim tim ni pravo na pravnu zaštitu biračkog prava, zajemčeno Ustavom. Zakonom propisana zaštita izbornog-biračkog prava, po ocjeni Ustavnog suda, sastoji se u pravu podnošenja prigovora i žalbi nadležnim izbornim organima i sudu i obuhvata sve faze postupka izbora i pravo podnosioca prigovora, odnosno žalbe da se o njegovom prigovoru odluči, kao i da dobije odluku.

7.1. Ustavni sud je, kao najviše ustavno tijelo *sui generis* za zaštitu supremacije Ustava, odnosno ustavno-pravnog poretka i ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, ocijenio da se ukidanjem osporenog Rješenja Državne izborne komisije, zbog nedostatka potrebne većine za rad i odlučivanje te komisije, u konkretnom izbornom sporu, ne bi mogla postići djelotvorna zaštita izbornog prava podnosioca žalbe, a u širem smislu ni zaštita izbornog prava svih birača koji su glasali na izborima za Predsjednika Crne Gore, održanim 15. maja 2018. godine. Naime, ukidnom odlukom, po nalaženju Ustavnog suda, podnosilac prigovora bi, zbog načela koncentracije pojedinih izbornih radnji u postupku zaštite biračkog prava, koji, takođe, podliježe strogim formalnim pravilima izbornog postupka, bio spriječen da na način i u rokovima propisanim zakonom ostvari zaštitu svog prava, s jedne strane, kao i da se na način i u rokovima propisanim zakonom utvrde konačni rezultati izbora za Predsjednika Crne Gore, s druge strane. Stoga je Ustavni sud navode iz podnijete žalbe, koji su u suštini navedeni i u prigovoru podnijetom Državnoj izornoj komisiji razmatrao, u meritumu.

7.1.1. Ustavni sud na takav stav obavezuje i praksa Evropskog suda, prema kojoj se i u post-izornoj fazi mora obezbijediti precizna proceduralna zaštita prava svih učesnika, uključujući i predstavnike opozicije u tom postupku. Prema načelnom pravnom stanovištu Evropskog suda država uživa široko

područje procjene slobode države u organizovanju njihove izborne administracije, ali taj sud naglašava da je „razlog postojanja“ izborne komisije da osigura djelotvorno sprovođenje slobodnih i poštenih izbora na nepristrasan način koji bi bilo nemoguće postići, ako bi ta komisija postala drugi forum za političku borbu među kandidatima na izborima.

7.1.1.1. U tom smislu u predmetu³³⁵ *Gruzijska radnička partija (Goergian Labour Party) protiv Gruzije* Evropski sud se bavio i sastavom i imenovanjem izbornih tijela i izrazio stav:

„101. (...). Podsjećajući da su prava koja garantuje član 3. Protokola broj 1. krucijalna za ustanovljavanje i očuvanje temelja smislene demokratije (...). Sud nalazi posebno važnim da agencija zadužena za izbornu administraciju funkcioniše na transparentan način i sačuva nepristrasnost i nezavisnost od političkih manipulacija.“

7.1.1.2. U predmetu *Uspaskich protiv Litvanije*³³⁶ Evropski sud je izrazio stav da bi formalna obaveza države prema članu 3. Protokola broj 1. i individualna prava garantovana tom odredbom bila iluzorna ako u toku izbornog procesa, ukoliko pojedini primjeri koji ukazuju na neuspjeh da se obezbijede demokratski izbori, ne bi bili otvoreni za osporavanje od strane pojedinaca pred nadležnim organom sposobnim za efikasno rješavanje ovog pitanja:‘

“93. Imajući u vidu principe razvijene u sudskoj praksi u vezi sa članom 3. Protokola broj 1., Sud je zaključio da je postojanje domaćeg sistema za efikasno ispitivanje pojedinačnih pritužbi i žalbi u vezi sa izbornim pravima jedna od suštinskih garancija za slobodne i poštene izbore. Ovakav sistem osigurava djelotvorno ostvarivanje individualnih prava glasa i prava na kandidovanje za izbor, održava opšte povjerenje u državnu upravu izbornog procesa i predstavlja važan mehanizam na raspolaganju državi u ispunjenju svoje pozitivne obaveze prema članu 3. Protokola broj 1., da održava demokratske izbore. Zaista, formalna obaveza države prema članu 3. Protokola broj 1. i individualna prava garantovana tom odredbom bila bi iluzorna ako u toku izbornog procesa, ukoliko pojedini primjeri koji ukazuju na neuspjeh da se obezbijede demokratski izbori, ne bi bili otvoreni za osporavanje od strane pojedinaca pred nadležnim organom sposobnim za efikasno rješavanje ovog pitanja (vidi *Namat Alijev*, gore citiran, stav 81.). Sud stoga mora ispitati da li su odluke domaćih sudova u ovom predmetu kompatibilne s pravom podnosioca predstavljanja da se kandiduje za izbor (vidi *Melnichenko protiv Ukrajine*, broj 17707/02., stav 60., ECHR 2004-Ks i sudsku praksu koji se pominje u njemu).“

7.1.1.3. U predmetu *Davidov i drugi protiv Rusije*³³⁷ Evropski sud je izrazio stav da bi države trebale da obezbijede takav pristup sistemu žalbi koji bi bio dovoljan da garancije, u smislu člana 3. Protokola broj 1. budu efikasne tokom cijelog izbornog ciklusa:

“287. Koncept slobodnih izbora bi bio ugrožen samo ako (i) postoje dokazi o proceduralnim propustima koji bi bili u stanju da spriječe slobodno izražavanje mišljenja naroda, na primjer kroz grubo izvrtnje volje birača; i (ii) kada takve žalbe ne budu efikasno razmatrane na domaćem nivou (iako bi Sud prihvatio razumna ograničenja mogućnosti individualnih birača da ospore rezultate, kao što je kvorum birača). Štaviše Sud bi trebao biti oprezan oko davanja neograničene mogućnosti osporavanja ovoj fazi izbora individualnih učesnika izbornog procesa. Ovo je posebno tako gdje domaće zakonodavstvo sadrži razumna ograničenja mogućnosti individualnih glasača da osporavaju rezultate u njihovim izbornim jedinicama, kao što je zahtjev za postojanje kvoruma glasača. (vidi dio II 3.3. (f) Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima, paragraf 196. gore). Ipak, Države bi trebale da obezbijede takav pristup sistemu žalbi, koji bi bio dovoljan, da garancije u smislu člana 3. Protokola broj 1., budu efikasne tokom cijelog izbornog ciklusa. U ruskom kontekstu, Odluka Ustavnog suda od 22. aprila 2013. godine, potvrdila je pravo individualnih glasača da osporavaju rezultat u izbornim jedinicama gdje su glasali; naknadne zakonske izmjene osigurale su to pravo. (vidi paragraf 188. gore).

288. Sud stoga potvrđuje da su samo ozbiljne nepravilnosti u procesu brojanja i utvrđivanja glasova, koje nijesu efikasno razmotrene na domaćem nivou, mogu predstavljati kršenje individualnog prava na slobodne izbore zagwarantovane članom 3. Protokola broj 1. uz Konvenciju, i u svom aktivnom i pasivnom aspektu. Zadatak Suda je, u skladu sa svojom supsidijernom ulogom ograničen na osiguranje da razmatranje na domaćem nivou daje minimalne procesne garancije i da ocjena domaćih vlasti nije bila proizvoljna ili očigledno nerazumna (vidi *Komunistička partija Rusije i drugi*, navedeno gore, §§ 116.-117.).“

7.1.1.4. Iz navedene prakse Evropskog suda proizilazi da je postojanje domaćeg sistema za efikasno ispitivanje pojedinačnih pritužbi i žalbi u vezi sa izbornim pravima jedna od suštinskih garancija za slobodne i poštene izbore, odnosno djelotvorno ostvarivanje individualnih prava glasa i prava na kandidovanje za izbor. Prema shvatanju Evropskog suda države bi trebale da obezbijede takav pristup sistemu žalbi, koji bi bio dovoljan, da garancije u smislu člana 3. Protokola broj 1., budu efikasne tokom cijelog izbornog procesa

335 2008. godine.

336 Presuda, od 20. decembra 2016. godine, predstavka broj 14737/08.

337 Presuda, od 30. maja 2017. godine, predstavka broj 75947/11.

i da samoozbiljne nepravilnosti u procesu brojanja i utvrđivanja glasova, koje nijesu efikasno razmotrene na domaćem nivou, mogu predstavljati kršenje individualnog prava na slobodne izbore zagarantovane članom 3. Protokola broj 1. uz Konvenciju, i u svom aktivnom i pasivnom aspektu.

8. Polazeći od navedenih stavova Evropskog suda, a uvažavajući značaj načela materijalne istine u konkretnom izbornom sporu, Ustavni sud je razmatrao i ostale navode podnositeljki žalbe o eventualnim nepravilnostima u toku izbora za Predsjednika Crne Gore, održanih u Opštini Nikšić.

8.1. Navod podnositeljki žalbe da je prigovor Državnoj izbornoj komisiji podniet elektronskim poštom, odnosno na zakonit način, Ustavni sud je ocijenio neosnovanim. Naime, odredbom člana 111. Zakona o izboru odbornika i poslanika propisano je da se na sve radnje u vezi sa dostavljanjem rješenja, zaključaka, kao i drugih akata, spisa, isprava, podnesaka i slično, shodno primenjuju pravila propisana za dostavljanje u upravnom postupku, ako ovim zakonom nije drukčije određeno. S obzirom na to da je odredbom člana 107. stav 3. tog zakona propisano da se prigovor zbog povrede biračkog prava u toku izbora podnosi neposredno nadležnoj izbornoj komisiji, Ustavni sud je utvrdio da prigovor Državnoj izbornoj komisiji nije podniet na način propisan zakonom, odnosno, da je bio nedopušten.

8.1.1. Ustavni sud je navod podnositeljki žalbe, koji se odnosi na imenovanje članova Opštinske izborne komisije Nikšić i biračkih odbora, takođe ocijenio neosnovanim. Naime, iz odredbe člana 19. Zakona, kojom je propisano da se izborne komisije imenuju nakon konstituisanja novoizabrane skupštine, na vrijeme od četiri godine, a birački odbori za svaki izbor odbornika, odnosno poslanika, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da se određivanje vremena koje političke partije imaju pravo da predlože predstavnike u stalni sastav biračkog odbora, pa i povjerenika za glasanje putem pisma, koje imenuje birački odbor, vezuje za odnos snaga političkih partija u Skupštini lokalne samouprave, u vrijeme imenovanja biračkih odbora. Saglasno odredbama čl. 35.a i 107. Zakona o izboru odbornika i poslanika, rješenja o obrazovanju Opštinske izborne komisije Nikšić, kao i biračkih odbora, mogla su biti osporena nakon obrazovanja tih organa, u roku propisanom tim zakonom, a ne nakon završenog glasanja i objavljenih Privremenih rezultata izbora za Predsjednika Crne Gore.

8.1.2. Ustavni sud, u odnosu na navod podnositeljki žalbe da *“opunomoćenim predstavnicima u biračkim odborima nije dozvoljeno da budu u istom automobilu u kojem se nalazila glasačka kutija”*, ukazuje da iz navedenih odredaba Zakona ne proizilazi formalno propisana obaveza biračkog odbora da na takav način obezbijedi učešće opunomoćenim predstavnicima kandidata za Predsjednika niti je takav akt, u materijalnom smislu, predviđen kao izborni materijal (uputstvo), koji se dostavlja nadležnoj izbornoj komisiji.

8.1.3. Ustavni sud, takođe, ukazuje da nakon sprovedenog postupka glasanja sve kasnije tvrdnje o navodnim nepravilnostima ili nezakomitostima u izbornom postupku moraju biti potkrijepljene odgovarajućim dokazima, saglasno odredbi člana 98. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, zbog čega Ustavni sud nije cijenio navode o eventualnim nezakomitim radnjama predsjednika Biračkog odbora, na Biračkom mjestu broj 119. – Mjesna zajednica Ćemenica. Subjektivna mišljenja o ispravnosti izbornog postupka, koja nijesu zasnovana na činjenicama koje bi ukazivale na to da izbori ne izražavaju pravu političku volju biračkog tijela, ne mogu dovesti u pitanje rezultate izbora.

9. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o objavljivanju ove Odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. Ustava i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-VII br. 14/18 od 25. aprila 2018. godine.

* * *

IZDVOJENO MIŠLJENJE

Na Odluku Ustavnog suda Crne Gore U-VII broj 14/18, koja je donijeta na X - sjednici Ustavnog suda, od 25. aprila 2018. godine, većinom glasova, a kojom je odbijena žalba Slađane Popović, opunomoćene predstavnice kandidatkinje za Predsjednika Crne Gore Draginje Vuksanović i Elme Adrović, zamjenice predstavnice kandidata za Predsjednika Crne Gore Draginje Vuksanović u prošireni sastav Opštinske izborne komisije Nikšić, izjavljena protiv rješenja Državne izborne komisije, broj 563/2, od 19. aprila 2018. godine, kao neosnovana.

Obrazloženje

Nijesmo saglasni sa mišljenjem većine sudija, da u konkretnom predmetu nije bilo osnova za usvajanje žalbe iz sledećih razloga:

Odlukom Ustavnog suda kojom je žalba odbijena, konstatuje se da Državna izborna komisija (DIK), nije imala potrebnu većinu za rad i odlučivanje o prigovoru podnosioca žalbe, ali je uprkos tome zaključio, usled činjenice da Zakonom o izboru odbornika i poslanika i drugim zakonima koji se primjenjuju u izbornom procesu, nije uređen postupak odlučivanja nadležnih izbornih komisija u slučaju kada nema kvoruma, da se ukidanjem osporenog rješenja, odnosno usvajanjem žalbe, ne bi mogla postići djelotvorna zaštita izbornog prava podnosioca žalbe. Slijedom takvog zaključka, Ustavni sud se bavio navodima žalbe, koji su istovjetni sa navodima iz prigovora, u meritumu.

Ovakav pristup većine sudija Ustavnog suda smatramo neutemeljenim, iz razloga što jedino sporno pitanje u konkretnom slučaju, na koje je trebalo dati odgovor, jeste da li je DIK, prilikom odlučivanja o prigovoru podnosioca, imala potrebnu većinu za rad i odlučivanje. To sporno pitanje je isključivo procesne prirode i tiče se ispunjenja procesnih uslova za odlučivanje komisije, koji ukoliko nijesu ispunjeni, nema uslova ni za meritorno odlučivanje. Zato većina sudija Ustavnog suda griješi kada, uprkos tome, što konstatuje da DIK nije imala potrebnu većinu za odlučivanje, prenebregava tu činjenicu, zaključujući da nema mjesta usvajanju ustavne žalbe i razmatra žalbu u meritornom dijelu.

Zakonom o izboru odbornika i poslanika odredbom člana 21. propisano je da organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova svojih članova, dok je odredbama čl. 9. i 14. Poslovnika o radu Državne izborne komisije, propisano da Komisija može da radi i odlučuje ako sjednici prisustvuje više od polovine članova, odnosno zamjenika članova Komisije u stalnom, odnosno proširenom sastavu, odnosno da Komisija odlučuje većinom glasova ukupnog broja članova u stalnom, odnosno proširenom sastavu.

Državnu izbornu komisiju čine predsjednik i devet članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste, (njih sedam), što, u konkretnom slučaju, znači da Državna izborna komisija u proširenom sastavu za izbor Predsjednika Crne Gore, broji ukupno 17 članova (jedan član stalnog sastava DIK-a nije bio imenovan). Na sjednici od 19. aprila 2018. godine, na kojoj je odlučivano o prigovoru podnosioca žalbe prisustvovalo je šest od deset članova stalnog sastava DIK-a, nije prisustvovao ni jedan od sedam opunomoćenih predstavnika kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore.

Dovodeći citirane odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika i Poslovnika o radu Državne izborne komisije, u vezu sa navedenim činjenicama, jasno proizilazi da je za Odluku DIK-a, da bi se mogla donijeti, bilo potrebno da sjednici prisustvuje najmanje devet od ukupno 17 članova i da prilikom donošenja odluke za istu glasa isto toliko članova Komisije. Kako toga, u konkretnom nije bilo, nesporno je da DIK nije imala neophodnu i potrebnu većinu za rad i odlučivanje o prigovoru podnosioca žalbe, odnosno da nijesu bili ispunjeni procesni uslovi potrebni za odlučivanje Komisije, propisani odredbama Zakona i Poslovnika, zbog čega je žalbu trebalo usvojiti.

Ustavni sud je na takav stav obavezivala i praksa Evoprskog suda za ljudska prava, prema kojoj se i u postizbornoj fazi mora obezbijediti precizna i transparentna proceduralna zaštita prava svih učesnika.

U tom smislu u predmetu Gruzijaska radnička partija (*Georgian Labour Party*) protiv Gruzije (2008) Evropski sud se bavio i sastavom i imenovanjem izbornih tijela i izrazio stav:

“101. (...), Podsjećajući da su prava koja garantuje član 3. Protokola broj 1. krucijalna za ustanovljavanje i očuvanje temelja smislene demokratije (...). Sud nalazi posebno važnim da agencija zadužena za izbornu administraciju funkcionise na transparentan način i sačuva nepristrasnost i nezavisnost od političkih manipulacija (...).”

U predmetu *Uspaskich protiv Litvanije* (Presuda od 20. decembra 2016. godine, Predstavka broj 14737/08.). Evropski sud je izrazio stav da:

“93. Imajući u vidu principe razvijene u sudskoj praksi u vezi sa članom 3. Protokola broj 1., Sud je zaključio da je postojanje domaćeg sistema za efikasno ispitivanje pojedinačnih pritužbi i žalbi u vezi sa izbornim pravima jedna od suštinskih garancija za slobodne i poštene izbore. Ovakav sistem osigurava djelotvorno ostvarivanje individualnih prava glasa i prava na kandidovanje za izbor, održava povjerenje u državnu upravu izbornog procesa i predstavlja važan mehanizam na raspolaganju državi u ispunjenju svoje pozitivne obaveze prema članu 3. Protokola broj 1., da održava demokratske izbore (...).”

Navedeni stavovi neprimjenjivi su za konkretnu odluku većine sudija Ustavnog suda, kojom je žalba odbijena, a sadržani su u njoj, što je posebno neprihvatljivo.

Imajući u vidu sve prednje, postavlja se pitanje gdje se, u konkretnom slučaju gubi uloga Ustavnog suda koji treba da ukaže na proizvoljnost, samovolju i zloupotrebu koje ne dopuštaju, Ustav i standardi Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

SUDIJE,
Milorad Gogić, s.r.
Miodrag Iličković, s.r.

Odluka i Izdvojeno mišljenje objavljeni su Službenom listu Crne Gore, broj 37/18.

Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 561/2 od 19. aprila 2018. godine

Podnosilac žalbe, saglasno Zakonu o izboru odbornika i poslanika, nije koristio mogućnost da protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora podnese prigovor Opštinskoj izbornoj komisiji u propisanom roku, čime bi se stekle pretpostavke za ulaganje prigovora Državnoj izbornoj komisiji na rješenje Opštinske izborne komisije, zbog čega je Ustavni sud navode podnosioca žalbe da je Državna izborna komisija imala „pravo i obavezu da odluči u meritumu po datom prigovoru“ ocijenio neosnovanim.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

ODLUKU

I ODBIJA SE žalba Mladena Bojanića, kandidata za Predsjednika Crne Gore, izjavljena protiv Rješenja Državne izborne komisije, broj 561/2, od 19. aprila 2018. godine, kao neosnovana.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“.

Obrazloženje

11. Mladen Bojanić, kandidat za Predsjednika Crne Gore, podnio je Ustavnom sudu Crne Gore blagovremenu i dozvoljenu žalbu protiv Rješenja Državne izborne komisije, označenog u izreci, koje je podnosiocu žalbe dostavljeno 20. aprila 2018. godine, u 15 časova i 5 minuta.

1.1. U žalbi je navedeno: da je osporeno rješenje nezakonito, jer Državna izborna komisija, prilikom odlučivanja o Prigovoru podnosioca žalbe, broj 561/2, od 19. aprila 2018. godine, na regularnost izbornog procesa u cijelini i rad Državne izborne komisije nije imala većinu glasova članova potrebnu za odlučivanje, što je u suprotnosti s odredbama čl. 17., 18., 21., 22., člana 30. stav 1, čl. 31., 32. i 109. Zakona o izboru odbornika i poslanika i Poslovnika o radu Državne izborne komisije; da je Državna izborna komisija imala pravo i obavezu da odluči u meritumu po datom prigovoru, jer se prigovor odnosio na nezakonitost u sprovođenju izbora i nejedinstvenu primjenu zakonskih odredaba; da je, u konkretnom slučaju, prilikom odlučivanja o prigovoru podnosioca, na sjednici Državne izborne komisije od 19. aprila 2018. godine, bilo prisutno šest od ukupno 17 članova, od kojih 10 članova čine stalni sastav, a sedam prošireni sastav Državne izborne komisije, pa, u smislu zakona i podzakonskih akata, nije postojao kvorum za rad i odlučivanje Državne izborne komisije; da je u Prigovoru Državnoj izbornoj komisiji ukazao na zloupotrebu državnih resursa, koja je prethodila izboru za Predsjednika Crne Gore o čemu svjedoče tekstovi objavljeni u sredstvima javnog informisanja („Predstavnicima državnih institucija na sastanku u DPS-u“; „Afera zalutali mail: Demos: Direktorica Centra vodila evidenciju glasača DPS-a“; „Đukanović: Projekti poput autoputa otvaraju neslućene mogućnosti za razvoj“; „Đukanović obišao radove: Crna Gora sljedeće godine dobija prvu dionicu auto-puta“; „Dječjoj bolnici novi aparat za magnetnu rezonancu“; „Subnor Crne Gore podržao kandidaturu Đukanovića“; „Milo ne mari za zakon: Promotivni skup u školskoj sali“ i „Šef policije na Milovom skupu“); da su, pored Ustava i Zakona, u ovom izbornom procesu prekršeni i brojni međunarodni akti (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i slobodama, Opšta deklaracija o pravima čovjeka i član 3. Protokola broj 1. uz Konvenciju). Predlaže da Ustavni sud Crne Gore obustavi izvršenje osporenog akta i time spriječi utvrđivanje konačnih rezultata izbora za Predsjednika Crne Gore i poništi cio izborni postupak.

1.1.2. U dopuni žalbe, podnijetoj 25. aprila 2018. godine, u 13 časova i 35 minuta, podnosilac žalbe je ukazao na nejednako postupanje i nezakonit način organizovanja sjednice i odlučivanja Državne izborne komisije i priložio Rješenje Državne izborne komisije, broj 206/2, od 15. marta 2018. godine, kojim je odbijen prigovor podnosioca, kao neosnovan. Predlaže da Ustavni sud po službenoj dužnosti pribavi Zapisnik sa

sjednice Državne izborne komisije, broj 206/2, od 15. marta 2018. godine. Takođe je zatražio da mu se odobri prisustvo sjednici Ustavnog suda, na kojoj će se razmatrati žalba.

2. Državna izborna komisija, na zahtjev Ustavnog suda, dostavila je sljedeću dokumentaciju: odgovor Državne izborne komisije, broj 561/4, od 24. aprila 2018. godine, osporeno rješenje, koje sadrži vrijeme uručenja i dokaz o danu i času dostavljanja osporenog rješenja podnosiocu žalbe; Prigovor podnosioca žalbe, broj 561/2, od 18. aprila 2018. godine; Zapisnik sa 71. sjednice Državne izborne komisije, od 19. aprila 2018. godine; odgovor Crnogorskog Telekomu Državnoj izbornoj komisiji, broj 574/4, od 24. aprila 2018. godine, sa korisničkim listingom za broj 020242523, koji sadrži podatke o pozivanim brojevima u slučaju uspješno uspostavljenih poziva; spisak članova stalnog sastava Državne izborne komisije i spisak Proširenog sastava Državne izborne komisije, sa kontakt telefonima svih članova i Etički kodeks za sprovođenje izbora („Službeni list Crne Gore“, broj 76/10.).

2.1. U odgovoru Državne izborne komisije, pored ostalog, navedeno je: da je Državna izborna komisija utvrdila da predmet prigovora o kojem odlučuje Državna izborna komisija, zbog eventualnih povreda prava u toku izbora, može biti podniet samo protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor; da je na početku sjednice predsjednik Državne izborne komisije obavijestio prisutne članove stalnog sastava da zakazanoj sjednici, i pored urednog obavještenja prethodnog dana i više puta u toku dana o vremenu i času održavanja sjednice, ne prisustvuje dio stalnog sastava Državne izborne komisije, kao ni opunomoćeni predstavnici predsjedničkih kandidata, o čemu kao dokaz postoji Listing poziva Državne izborne komisije, koji sadrži podatke o pozivanim brojevima stalnih i članova Državne izborne komisije u proširenom sastavu; da je većina članova stalnog sastava Državne izborne komisije odlučila da održi sjednicu kako bi odlučili o podnesenim prigovorima i omogućili donošenje odluke u Zakonom propisanom roku; da se, u konkretnom slučaju, očigledno radi o opstrukciji rada Državne izborne komisije, koji bi, zbog nedonošenje odluke o prigovoru u Zakonom propisanom roku, za posljedicu imao usvajanje prigovora, saglasno odredbi člana 109. stav 3. Zakona, kojim se traži poništenje rezultata izbora; da je Državna izborna komisija, na sjednici od 16. aprila 2018. godine, utvrdila Privremene rezultate izbora za Predsjednika Crne Gore, koji su održani 15. aprila 2018. godine, za koje je glasalo 11 članova komisije, dok su četiri člana bila uzdržana; da su na nivou države podnijeta samo tri prigovora, od kojih je jedan podnijela Demokratska partija socijalista, što govori da su izbori sprovedeni u zakonom propisanoj proceduri i bez bitnih povreda biračkog prava; da su, održavanjem sjednice u navedenim okolnostima, prisutni članovi stalnog sastava postupili u skladu sa principima Etičkog kodeksta organa za sprovođenje izbornog procesa; da za razmatranje predmetnog prigovora nijesu bili ispunjene procesne pretpostavke i da ne postoji ni jedan na Zakonu zasnovan razlog za poništenje izbornog postupka za izbor Predsjednika Crne Gore.

2.1.1. Osporenim rješenjem Državne izborne komisije odbačen je Prigovor Mladena Bojanića, kandidata za Predsjednika Crne Gore, broj 561/18, od 18. aprila 2018. godine, kao nedopušten.

2.1.2. U obrazloženju osporenog rješenja navedeno je: da je Mladen Bojanić, kandidat za Predsjednika Crne Gore, 18. aprila 2018. godine, Državnoj izbornoj komisiji podnio Prigovor na regularnost izbornog procesa u cjelini i na rad Državne izborne komisije; da se, prema odredbi člana 110. stav 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika, prigovor Državnoj izbornoj komisiji može izjaviti samo protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor i da je, stoga, Državna izborna komisija Prigovor podnosioca odbacila, kao nedopušten.

3. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenog rješenja i dostavljene relevantne dokumentacije, utvrdio da žalba nije osnovana.

4. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 16. tačka 1.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

Član 149. stav 1. tačka 7.

Ustavni sud odlučuje:

7) o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore”, broj 11/15.):

„Član 97. stav 1.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće se podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije.

Član 98.

Žalbu može podnijeti birač koji smatra da mu je biračko pravo povrijeđeno, kandidat za poslanika i odbornika i podnosilac izborne liste.

Žalba sadrži razloge i dokaze o povredi biračkog prava u toku izbora.

Član 100.

Ustavni sud dostavlja primjerak žalbe nadležnoj izbornoj komisiji sa zahtjevom da u određenom roku, koji ne može biti duži od 24 časa od časa prijema zahtjeva, dostavi odgovor i potrebne izborne akte, odnosno dokumentaciju.

Član 101.

Ustavni sud odlučuje o žalbi iz člana 97. ovog zakona, u roku od 48 časova od časa prijema odgovora iz člana 100. ovog zakona.

Član 104.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora Predsjednika Crne Gore pokreće se žalbom koju mogu podnijeti kandidat, predlagatelj kandidata i birač koji smatra da mu je povrijeđeno biračko pravo.

Žalba iz stava 1. ovog člana sadrži razloge i dokaze o povredi biračkog prava u toku izbora.

Na postupak iz stava 1. ovog člana primjenjuju se odredbe ovog zakona koje se odnose na postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika.”

Zakon o izboru predsjednika Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 17/07.):

“Član 9.

Odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika koje se odnose na: biračko pravo; utvrđivanje i oglašavanje liste kandidata; predstavljanje kandidata; način organizovanja izbora; oblik i sadržinu glasačkog listića; glasanje na biračkom mjestu i van biračkog mjesta i zaštitu biračkog prava shodno se primjenjuju na izbor Predsjednika, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.”

Zakona o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Republike Crne Gore”, br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02., 48/06. i „Službeni list Crne Gore”, br. 46/11. i 14/14.):

“Član 7.

Organi za sprovođenje izbora su birački odbori i izborne komisije.

Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

Član 18.

Organi za sprovođenje izbora rade u stalnom sastavu (imenovani članovi), odnosno u proširenom sastavu (opunomoćeni članovi).

Pravo da odredi opunomoćenog člana za rad u organima za sprovođenje izbora ima svaki podnosilac potvrđene i proglašene izborne liste.

Dva ili više podnosilaca izborne liste mogu odrediti zajedničkog opunomoćenog člana za rad u organu za sprovođenje izbora.

Član 19.

Izborne komisije imenuju se nakon konstituisanja novoizabrane skupštine, na vrijeme od četiri godine, a birački odbori imenuju se za svaki izbor odbornika, odnosno poslanika.

Član 21.

Organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova svojih članova.

Član 30 stav 1., 14. i 15.

Državnu izbornu komisiju čine: predsjednik i deset članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste.

Opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste može imati zamjenika.

Članove Državne izborne komisije i opunomoćene predstavnike podnosioca izbornih lista, u slučaju njihove odsutnosti ili spriječenosti, u vršenju poslova i zadataka u Državnoj izbornoj komisiji zamjenjuju njihovi zamjenici.

Član 31. st. 1., 3., 4. i 5.

Državna izborna komisija, danom donošenja rješenja o proglašenju izborne liste, zaključkom utvrđuje koji podnosilac izborne liste ispunjava uslove za određivanje svojih predstavnika u prošireni sastav ovog organa.

Podnosilac izborne liste određuje svog opunomoćenog predstavnika u prošireni sastav Državne izborne komisije i o tome obavijesti Državnu izbornu komisiju koja, najkasnije 24 časa od dostavljanja obavještenja, zaključkom poimenično utvrđuje lica koja postaju njeni članovi.

Opunomoćeni predstavnici učestvuju u radu i punovažno odlučuju 20 dana prije dana određenog za održavanje izbora. Mandat opunomoćenih predstavnika u Državnoj izbornoj komisiji prestaje danom utvrđivanja konačnih rezultata izbora.

Član 32. stav 1. tačka 15.a

Državna izborna komisija:

15.a) donosi poslovnik o svom radu.

Član 35.a

Rješenje koje političke partije imaju pravo da predlože predstavnike u stalni sastav biračkog odbora opštinska izborna komisija dužna je donijeti najkasnije 15 dana prije dana održavanja izbora.

Rješenje iz stava 1. ovog člana opštinska izborna komisija dostavlja svim podnosiocima potvrđenih izbornih lista, u roku od 24 časa od časa donošenja.

Protiv rješenja iz stava 1. ovog člana ima se pravo prigovora, odnosno žalbe, po postupku za zaštitu izbornog prava utvrđenog ovim zakonom.

Član 107.

Svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se neposredno nadležnoj izbornoj komisiji.

Član 108. stav 2.

Prigovor protiv odluke, radnje ili propusta opštinske izborne komisije podnosi se Državnoj izbornoj komisiji.

Član 109.

Nadležna izborna komisija donosi rješenje u roku od 24 časa od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora.

Ako nadležna izborna komisija usvoji prigovor, poništiće tu odluku ili radnju.

Ako nadležna izborna komisija po prigovoru ne donese rješenje u rokovima predviđenim ovim zakonom, smatraće se da je prigovor usvojen.

Član 110.

Protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti prigovor Državnoj izbornoj komisiji.

Protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore."

Poslovnika o radu Državne izborne komisije („Službeni list Crne Gore“, broj 1/15.):

„Član 5. stav 1.

Predsjednik Komisije predstavlja i zastupa Komisiju, rukovodi radom Komisije, saziva sjednice Komisije, predlaže dnevni red i predsjedava sjednicama, stara se o pravilnoj primjeni ovog poslovnika, potpisuje odluke i druge akte Komisije, priprema i podnosi zahtjev za obezbjeđenje budžetskih sredstava za rad Komisije, odgovara za finansijsko i materijalno poslovanje Komisije i podnosi izvještaj o korišćenju sredstava Komisije, obavlja i druge poslove utvrđene ovim poslovníkom.

Član 8. st. 1. i 3.

Komisija radi i odlučuje na sjednici.

Komisija se saziva i materijal za sjednicu dostavlja članovima Komisije najkasnije 24 sata prije vremena održavanja sjednice, a po potrebi Komisija se može sazvati telefonskim putem ili na drugi odgovarajući način, a saziv i materijal dostaviti na samoj sjednici.

Član 9.

Komisija može da radi i odlučuje ako sjednici prisustvuje više od polovine članova, odnosno zamjenika članova Komisije u stalnom, odnosno proširenom sastavu.

Član 10. stav 1.

Predsjednik Komisije otvara sjednicu i utvrđuje da li postoji potrebna većina za rad i odlučivanje.

Član 14.

Komisija odlučuje većinom glasova ukupnog broja članova u stalnom, odnosno proširenom sastavu."

Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG - Međunarodni ugovori“, br. 9/03. i 5/05.):

„Član 3.

Pravo na slobodne izbore

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela."

5. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom, u skladu s Ustavom, uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana, pa i biračkog prava, koje se ostvaruje na izborima i, s tim u vezi, zaštita tog prava. Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je *lex specialis* u oblasti ostvarivanja biračkog prava, pored ostalog, propisan je način ostvarivanja zaštite biračkog prava u postupku izbora odbornika i poslanika, koji, zbog načela koncentracije pojedinih izbornih radnji, podliježe strogim formalnim pravilima izbornog

postupka. Izborni spor se, u tom smislu, odnosi na odlučivanje nadležnih organa o svim povredama pravila izbornog postupka, od trenutka raspisivanja izbora do utvrđivanja konačnih rezultata. Zaštitu biračkog prava, u svim fazama izbornog procesa, s aspekta institucionalnih garancija, saglasno odredbi člana 8. Zakona, obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

5.1. Odredbom člana 97. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu propisano je da se postupak o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije, a odredbom člana 110. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika da se žalba Ustavnom sudu Crne Gore može izjaviti protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor. Iz citiranih odredaba člana 97. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu i člana 110. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da se žalba zbog povrede prava u toku izbora odbornika i poslanika pokreće podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije, kojim je odbačen ili odbijen prigovor, odnosno, da predmet žalbe izjavljene Ustavnom sudu, zbog eventualnih povreda prava u toku izbora, može biti samo rješenje Državne izborne komisije kojim je prigovor odbačen ili odbijen.

6. Neposrednim uvidom u dokumentaciju koju je Ustavnom sudu dostavila Državna izborna komisija, Ustavni sud je utvrdio sljedeće činjenice:

- da je sjednici Državne izborne komisije, koja je održana 19. aprila 2018. godine, prisustvovao predsjednik Državne izborne komisije i pet stalnih članova (ukupno 6);

- da je Državna izborna komisija, saglasno odredbi člana 8. stav 3. Poslovnika o radu Državne izborne komisije, telefonom kontaktirala, odnosno obavijestila o vremenu i času održavanja sjednice članove stalnog i proširenog sastava Državne izborne komisije dan prije ili na sam dan održavanja sjednice;

- da korisnički listing za broj 020242523 Državne izborne komisije, za period 18. i 19. april 2018. godine, sadrži podatke o pozivanim brojevima stalnih i članova Državne izborne komisije u proširenom sastavu o uspješno uspostavljenim pozivima, kao i informaciju da neuspješni pozivi na koje se pozivani korisnik nije javio i čije trajanje je 0s nijesu evidentirani u korisničkom listingu i

- da je Državna izborna komisija sa šest glasova članova stalnog sastava donijela Rješenje broj 561/2, od 19. aprila 2018. godine, kojim je odbacila Prigovor podnosioca žalbe broj 561, od 18. aprila 2018. godine, kao nedopušten.

6.1. Ustavni sud je ocijenio da su za ocjenu navoda podnosioca žalbe „*da nije postojao kvorum za rad i odlučivanje Državne izborne komisije*” o njegovom prigovoru, neposredno mjerodavne odredbe člana 21. člana 30 stav 1., člana 31. st 1., 3., 4. i 5. Zakona o izboru odbornika i poslanika, člana 9., člana 10. stav 1. i člana 14. Poslovnika o radu Državne izborne komisije. Iz navedenih odredaba Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi, da organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova svojih (svih) članova; da Državnu izbornu komisiju čine predsjednik i deset članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste; da Državna izborna komisija, danom donošenja rješenja o proglašenju izborne liste, zaključkom utvrđuje koji podnosilac izborne liste ispunjava uslove za određivanje svojih predstavnika u prošireni sastav ovog organa; da podnosilac izborne liste određuje svog opunomoćenog predstavnika u prošireni sastav Državne izborne komisije i o tome obavještava Državnu izbornu komisiju koja, najkasnije 24 časa od dostavljanja obavještenja, zaključkom poimenično utvrđuje lica koja postaju njeni članovi; da opunomoćeni predstavnici učestvuju u radu i punovažno odlučuju 20 dana prije dana određenog za održavanje izbora i da im mandat prestaje danom utvrđivanja konačnih rezultata izbora. Iz navedenih odredaba Poslovnika proizilazi, da Državna izborna komisija može da radi i odlučuje ako sjednici prisustvuje više od polovine članova, odnosno zamjenika članova Komisije u stalnom, odnosno proširenom sastavu; da tu činjenicu utvrđuje predsjednik Komisije i da Komisija odlučuje većinom glasova ukupnog broja članova u stalnom, odnosno proširenom sastavu.

6.1.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da Državnu izbornu komisiju, saglasno odredbama člana 30. stav 1. i člana 31. stav 4. Zakona o izboru odbornika i poslanika, čine predsjednik i 10 članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste, odnosno da su kandidati za Predsjednika Crne Gore imenovali sedam opunomoćenih predstavnika koji učestvuju u radu i punovažno

odlučuju 20 dana prije dana određenog za održavanje izbora, pa sve do dana utvrđivanja konačnih rezultata izbora. Saglasno tome, Državna izborna komisija u proširenom sastavu za izbor Predsjednika Crne Gore broji ukupno 18 članova, bez obzira na činjenicu što jedan član stalnog sastava Državne izborne komisije nije izabran. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da je na sjednici Državne izborne komisije, od 19. aprila 2018. godine, prisustvovalo šest od 11 članova stalnog sastava Državne izborne komisije i da sjednici nije prisustvovao ni jedan od sedam opunomoćenih predstavnika kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore. Za eventualno odlučivanje o prigovoru, u smislu odredbe člana 21. Zakona i člana 14. Poslovnika, po nalaženju Ustavnog suda, bilo bi potrebno da sjednici prisustvuje najmanje 10 od ukupno 18 članova Državne izborne komisije u proširenom sastavu i da za usvajanje, odbijanje ili odbacivanje prigovora podnosioca žalbe glasa svih 10 članova Državne izborne komisije, odnosno većina članova Državne izborne komisije. S obzirom na to da je za odbacivanje Prigovora podnosioca žalbe glasalo šest prisutnih članova stalnog sastava Državne izborne komisije, a da je Zakonom i Poslovnikom propisana potrebna većina članova u proširenom sastavu koji broji ukupno 18 članova (11 članova stalnog sastava i sedam opunomoćenih predstavnika kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore), Ustavni sud je ocijenio da Državna izborna komisija nije imala potrebnu većinu (10 članova) za rad i odlučivanje o prigovoru podnosioca žalbe.

7. Ustavni sud ukazuje na činjenicu da Zakonom o izboru odbornika i poslanika, kao i drugim zakonima koji se primjenjuju u izbornom procesu, nije uređen postupak odlučivanja nadležnih izbornih komisija u slučaju kada nema kvoruma, odnosno, kada se zbog hitnosti odlučivanja o izbornom sporu ne može obezbijediti potrebna većina za rad i odlučivanje nadležne izborne komisije a samim tim ni pravo na pravnu zaštitu biračkog prava, zajemčeno Ustavom. Zakonom propisana zaštita izbornog-biračkog prava, po ocjeni Ustavnog suda, sastoji se u pravu podnošenja prigovora i žalbi nadležnim izbornim organima i sudu i obuhvata sve faze postupka izbora i pravo podnosioca prigovora, odnosno žalbe da se o njegovom prigovoru odluči, kao i da dobije odluku.

7.1. Ustavni sud je, kao najviše ustavno tijelo *sui generis* za zaštitu supremacije Ustava, odnosno ustavno-pravnog poretka i ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, ocijenio da se ukidanjem osporenog Rješenja Državne izborne komisije, zbog nedostatka potrebne većine za rad i odlučivanje te komisije, u konkretnom izbornom sporu, ne bi mogla postići djelotvorna zaštita izbornog prava podnosioca žalbe, a u širem smislu ni zaštita izbornog prava svih birača koji su glasali na izborima za Predsjednika Crne Gore, održanim 15. maja 2018. godine. Naime, ukidnom odlukom, po nalaženju Ustavnog suda, podnosilac prigovora bi, zbog načela koncentracije pojedinih izbornih radnji u postupku zaštite biračkog prava, koji, takođe, podliježe strogim formalnim pravilima izbornog postupka, bio spriječen da na način i u rokovima propisanim zakonom ostvari zaštitu svog prava, s jedne strane, kao i da se na način i u rokovima propisanim zakonom utvrde konačni rezultati izbora za Predsjednika Crne Gore, s druge strane. Stoga je Ustavni sud navode iz podnijete žalbe, koji su u suštini navedeni i u prigovoru podnijetom Državnoj izbornoj komisiji, razmatrao u meritumu.

7.1.1. Ustavni sud na takav stav obavezuje i praksa Evropskog suda, prema kojoj je se i u post-izornoj fazi mora obezbijediti proceduralna zaštita prava svih učesnika, uključujući i predstavnike opozicije u tom postupku. Prema načelnom pravnom stavu Evropskog suda, država uživa široko polje slobode procjene u organizovanju njihove izborne administracije, ali taj sud naglašava da je „razlog postojanja“ izborne komisije da obezbijedi djelotvorno sprovođenje slobodnih i poštenih izbora na nepristrastan način koji bi bilo nemoguće postići, ako bi ta komisija postala drugi forum za političku borbu među kandidatima na izborima.

7.1.1.1. U tom smislu u predmetu³³⁸ *Gruzijska radnička partija (Goergian Labour Party) protiv Gruzije* Evropski sud se bavio i sastavom i imenovanjem izbornih tijela i izrazio stav:

„101. (...). Podsjećajući da su prava koja garantuje član 3. Protokola broj 1. krucijalna za ustanovljavanje i očuvanje temelja smislene demokratije (...). Sud nalazi posebno važnim da agencija zadužena za izbornu administraciju funkcioniše na transparentan način i sačuva nepristrasnost i nezavisnost od političkih manipulacija.“

7.1.1.2. U predmetu *Uspaskich protiv Litvanije*³³⁹ Evropski sud je izrazio stav da bi formalna obaveza države prema članu 3. Protokola broj 1., i individualna prava garantovana tom odredbom bila iluzorna ako u toku izbornog procesa, ukoliko pojedini primjeri koji ukazuju na neuspjeh da se obezbijede demokratski izbori, ne bi bili otvoreni za osporavanje od strane pojedinaca pred nadležnim organom sposobnim za efikasno rješavanje ovog pitanja:

338 2008. godine.

339 Presuda, od 20. decembra 2016. godine, predstava broj 14737/08.

“93. Imajući u vidu principe razvijene u sudskoj praksi u vezi sa članom 3. Protokola broj 1., Sud je zaključio da je postojanje domaćeg sistema za efikasno ispitivanje pojedinačnih pritužbi i žalbi u vezi sa izbornim pravima jedna od suštinskih garancija za slobodne i poštene izbore. Ovakav sistem osigurava djelotvorno ostvarivanje individualnih prava glasa i prava na kandidovanje za izbor, održava opšte povjerenje u državnu upravu izbornog procesa i predstavlja važan mehanizam na raspolaganju državi u ispunjenju svoje pozitivne obaveze prema članu 3. Protokola broj 1., da održava demokratske izbore. Zaista, formalna obaveza države prema članu 3. Protokola broj 1. i individualna prava garantovana tom odredbom bila bi iluzorna ako u toku izbornog procesa, ukoliko pojedini primjeri koji ukazuju na neuspjeh da se obezbijede demokratski izbori, ne bi bili otvoreni za osporavanje od strane pojedinaca pred nadležnim organom sposobnim za efikasno rješavanje ovog pitanja (vidi *Namat Alijev*, gore citiran, stav 81.). Sud stoga mora ispitati da li su odluke domaćih sudova u ovom predmetu kompatibilne s pravom podnosioca predstavke da se kandiduje za izbor (vidi *Melnichenko protiv Ukrajine*, broj 17707/02., stav 60., ECHR 2004-Ks i sudsku praksu koji se pominje u njemu).

7.1.1.3. U predmetu *Davidov i drugi protiv Rusije*³⁴⁰ Evropski sud je izrazio stav da bi države trebale da obezbijede takav pristup sistemu žalbi koji bi bio dovoljan da garancije, u smislu člana 3. Protokola broj 1. budu efikasne tokom cijelog izbornog ciklusa:

“287. Koncept slobodnih izbora bi bio ugrožen samo ako (i) postoje dokazi o proceduralnim propustima koji bi bili u stanju da spriječe slobodno izražavanje mišljenja naroda, na primjer kroz grubo izvrtnje volje birača; i (ii) kada takve žalbe ne budu efikasno razmatrane na domaćem nivou (iako bi Sud prihvatio razumna ograničenja mogućnosti individualnih birača da ospore rezultate, kao što je kvorum birača). Štaviše Sud bi trebao biti oprezan oko davanja neograničene mogućnosti osporavanja ovoj fazi izbora individualnih učesnika izbornog procesa. Ovo je posebno tako gdje domaće zakonodavstvo sadrži razumna ograničenja mogućnosti individualnih glasača da osporavaju rezultate u njihovim izbornim jedinicama, kao što je zahtjev za postojanje kvoruma glasača. (vidi dio II 3.3. (f) Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima, paragraf 196. gore). Ipak, Države bi trebale da obezbijede takav pristup sistemu žalbi, koji bi bio dovoljan, da garancije u smislu člana 3. Protokola broj 1., budu efikasne tokom cijelog izbornog ciklusa. U ruskom kontekstu, Odluka Ustavnog suda od 22. aprila 2013. godine, potvrdila je pravo individualnih glasača da osporavaju rezultat u izbornim jedinicama gdje su glasali; naknadne zakonske izmjene osigurale su to pravo. (vidi paragraf 188. gore).

288. Sud stoga potvrđuje da su samo ozbiljne nepravilnosti u procesu brojanja i utvrđivanja glasova, koje nijesu efikasno razmotrene na domaćem nivou, mogu predstavljati kršenje individualnog prava na slobodne izbore zagwarantovane članom 3. Protokola broj 1. uz Konvenciju, i u svom aktivnom i pasivnom aspektu. Zadatak Suda je, u skladu sa svojom supsidijernom ulogom ograničen na osiguranje da razmatranje na domaćem nivou daje minimalne procesne garancije i da ocjena domaćih vlasti nije bila proizvoljna ili očigledno nerazumna (vidi *Komunistička partija Rusije i drugi*, navedeno gore, §§ 116.-117.).”

7.1.1.4. Iz navedene prakse Evropskog suda proizilazi da je postojanje domaćeg sistema za efikasno ispitivanje pojedinačnih pritužbi i žalbi u vezi sa izbornim pravima, jedna od suštinskih garancija za slobodne i poštene izbore, odnosno djelotvorno ostvarivanje individualnih prava glasa i prava na kandidovanje za izbor. Prema shvatanju Evropskog suda države bi trebale da obezbijede takav pristup sistemu žalbi, koji bi bio dovoljan, da garancije u smislu člana 3. Protokola broj 1., budu efikasne tokom cijelog izbornog procesa i da samoozbiljne nepravilnosti u procesu brojanja i utvrđivanja glasova, koje nijesu efikasno razmotrene na domaćem nivou, mogu predstavljati kršenje individualnog prava na slobodne izbore zagwarantovane odredbom člana 3. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju i u svom aktivnom i pasivnom aspektu.

8. Polazeći od navedenih stavova Evropskog suda, a uvažavajući značaj načela materijalne istine u konkretnom izbornom sporu, Ustavni sud je razmatrao i ostale navode podnosioca žalbe o eventualnim nepravilnostima u toku izbora za Predsjednika Crne Gore.

8.1. Navod podnosioca žalbe da je Državna izborna komisija imala „pravo i obavezu da odluči u meritumu po datom prigovoru“, Ustavni sud je ocijenio neosnovanim. Naime, podnosilac žalbe, saglasno odredbama člana 107. i člana 108. stav 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika imao je mogućnost da protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora podnese prigovor Opštinskoj izornoj komisiji, u roku od 72 časa od časa kada je donesena odluka, odnosno izvršena radnja, u kojem slučaju bi ova komisija bila dužna da odluči o tom prigovoru, u roku od 24 časa, čime bi se stekle pretpostavke za ulaganje prigovora Državnoj izornoj komisiji na rješenje Opštinske izborne komisije. Ovakvu mogućnost podnosilac žalbe nije koristio, u Zakonom predviđenom roku, pa je, stoga, prigovor podnijet Državnoj izornoj komisiji nedopušten³⁴¹.

8.2. U odnosu na navode podnosioca žalbe, kojima se ukazuje na navodne zloupotrebe državnih resursa, koje su prethodile izborima za Predsjednika Crne Gore, održanih 15. aprila 2018. godine, o čemu

340 Presuda, od 30. maja 2017. godine, predstavka broj 75947/11.

341 Ovakav stav Ustavni sud Crne Gore zauzeo je u predmetu U-VI br. 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16., 17., 18., 19. i 20/10., od 2. juna 2010. godine.

je podnosilac dostavio tekstove objavljene u sredstvima javnog informisanja („Predstavnicima državnih institucija na sastanku u DPS-u“; „Afera zalutali mail: Demos: Direktorica Centra vodila evidenciju glasača DPS-a“; „Đukanović: Projekti poput autoputa otvaraju neslućene mogućnosti za razvoj“; „Đukanović obišao radove: Crna Gora sljedeće godine dobija prvu dionicu auto-puta“; „Dječjoj bolnici novi aparat za magnetnu rezonancu“; „Subnor Crne Gore podržao kandidaturu Đukanovića“; „Milo ne mari za zakon: Promotivni skup u školskoj sali“ i „Šef policije na Milovom skupu“) Ustavni sud ukazuje da, saglasno odredbama člana 149. stav 1. tačka 7. Ustava, nije nadležan da u postupku zaštite biračkog prava vrši ocjenu tih navoda, već je takva ocjena u nadležnosti drugih državnih organa³⁴².

9. Ustavni sud, takođe, nije cijenio navode iz dopune žalbe, kojima se ukazuje na Rješenje Državne izborne komisije, broj 206/2, od 15. marta 2018. godine, jer se predmet tog rješenja Državne izborne komisije ne može dovesti u pravnu vezu sa izbornim sporom u ovom predmetu.

10. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

III. Odluka o objavljivanju ove Odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. Ustava i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-VII br. 15/18 od 26. aprila 2018. godine.

* * *

Shodno članu 40. stav 3., 4. i 5. Zakona o Ustavnom sudu („Službeni list Crne Gore“, br. 11/15), dajemo

IZDOJENO MIŠLJENJE

Na Odluku Ustavnog suda Crne Gore U-VII broj 15/18, koja je donijeta na XII - sjednici Ustavnog suda, od 26. aprila 2018. godine, većinom glasova, a kojom je odbijena žalba Mladena Bojanića, kandidata za Predsjednika Crne Gore, izjavljena protiv rješenja Državne izborne komisije, broj 561/2, od 19. aprila 2018. godine, kao neosnovana.

Obrazloženje

Nijesmo saglasni sa mišljenjem većine sudija, da u konkretnom predmetu nije bilo osnova za usvajanje žalbe iz sledećih razloga:

Odlukom Ustavnog suda kojom je žalba odbijena, konstatuje se da Državna izborna komisija (DIK), nije imala potrebnu većinu za rad i odlučivanje o prigovoru podnosioca žalbe, ali je uprkos tome zaključio, usled činjenice da Zakonom o izboru odbornika i poslanika i drugim zakonima koji se primjenjuju u izbornom procesu, nije uređen postupak odlučivanja nadležnih izbornih komisija u slučaju kada nema kvoruma, da se ukidanjem osporenog rješenja, odnosno usvajanjem žalbe, ne bi mogla postići djelotvorna zaštita izbornog prava podnosioca žalbe. Slijedom takvog zaključka, Ustavni sud se bavio navodima žalbe, koji su istovjetni sa navodima iz prigovora, u meritumu.

Ovakav pristup većine sudija Ustavnog suda smatramo neutemeljenim, iz razloga što jedino sporno pitanje u konkretnom slučaju, na koje je trebalo dati odgovor, jeste da li je DIK, prilikom odlučivanja o prigovoru podnosioca, imala potrebnu većinu za rad i odlučivanje. To sporno pitanje je isključivo procesne prirode i tiče se ispunjenja procesnih uslova za odlučivanje komisije, koji ukoliko nijesu ispunjeni, nema uslova ni za meritorno odlučivanje. Zato većina sudija Ustavnog suda griješi kada, uprkos tome, što konstatuje da DIK nije imala potrebnu većinu za odlučivanje, prenebregava tu činjenicu, zaključujući da nema mjesta usvajanju ustavne žalbe i razmatra žalbu u meritornom dijelu.

Zakonom o izboru odbornika i poslanika odredbom člana 21. propisano je da organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova svojih članova, dok je odredbama člana 9. i 14. Poslovnika o radu Državne

³⁴² Ovakav stav Ustavni sud Crne Gore zauzeo je u predmetu 8/13., od 19. maja 2013. godine.

izborne komisije, propisano da Komisija može da radi i odlučuje ako sjednici prisustvuje više od polovine članova, odnosno zamjenika članova Komisije u stalnom, odnosno proširenom sastavu, odnosno da Komisija odlučuje većinom glasova ukupnog broja članova u stalnom, odnosno proširenom sastavu.

Državnu izbornu komisiju čine predsjednik i devet članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste, (njih sedam), što, u konkretnom slučaju, znači da Državna izborna komisija u proširenom sastavu za izbor Predsjednika Crne Gore, broji ukupno 17 članova (jedan član stalnog sastava DIK-a nije bio imenovan). Na sjednici od 19. aprila 2018. godine, na kojoj je odlučivano o prigovoru podnosioca žalbe prisustvovalo je šest od deset članova stalnog sastava DIK-a, nije prisustvovao ni jedan od sedam opunomoćenih predstavnika kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore.

Dovodeći citirane odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika i Poslovnika o radu Državne izborne komisije, u vezu sa navedenim činjenicama, jasno proizilazi da je za Odluku DIK-a, da bi se mogla donijeti, bilo potrebno da sjednici prisustvuje najmanje devet od ukupno 17 članova i da prilikom donošenja odluke za istu glasa isto toliko članova Komisije. Kako toga, u konkretnom nije bilo, nesporno je da DIK nije imala neophodnu i potrebnu većinu za rad i odlučivanje o prigovoru podnosioca žalbe, odnosno da nijesu bili ispunjeni procesni uslovi potrebni za odlučivanje Komisije, propisani odredbama Zakona i Poslovnika, zbog čega je žalbu trebalo usvojiti.

Ustavni sud je na takav stav obavezivala i praksa Evoprskog suda za ljudska prava, prema kojoj se i u postizbornoj fazi mora obezbijediti precizna i transparentna proceduralna zaštita prava svih učesnika.

U tom smislu u predmetu *Gruzijska radnička partija (Georgian Labour Party) protiv Gruzije* (2008) Evropski sud se bavio i sastavom i imenovanjem izbornih tijela i izrazio stav:

“101. (...), Podsjećajući da su prava koja garantuje član 3. Protokola broj 1. krucijalna za ustanovljavanje i očuvanje temelja smislene demokratije (...). Sud nalazi posebno važnim da agencija zadužena za izbornu administraciju funkcioniše na transparentan način i sačuva nepristrasnost i nezavisnost od političkih manipulacija (...).”

U predmetu *Uspaskich protiv Litvanije* (Presuda od 20. decembra 2016. godine, Predstavka broj 14737/08). Evropski sud je izrazio stav da:

“93. Imajući u vidu principe razvijene u sudskoj praksi u vezi sa članom 3. Protokola broj 1., Sud je zaključio da je postojanje domaćeg sistema za efikasno ispitivanje pojedinačnih pritužbi i žalbi u vezi sa izbornim pravima jedna od suštinskih garancija za slobodne i poštene izbore. Ovakav sistem osigurava djelotvorno ostvarivanje individualnih prava glasa i prava na kandidovanje za izbor, održava povjerenje u državnu upravu izbornog procesa i predstavlja važan mehanizam na raspolaganju državi u ispunjenju svoje pozitivne obaveze prema članu 3. Protokola broj 1., da održava demokratske izbore (...).”

Navedeni stavovi neprimjenjivi su za konkretnu odluku većine sudija Ustavnog suda, kojom je žalba odbijena, a sadržani su u njoj, što je posebno neprihvatljivo.

Zahtjev predsjedničkog kandidata Mladena Bojanića da prisustvuje sjednici Suda je odbijen.

Smatramo da ovakva Odluka ovoga suda neće doprinijeti većoj transparentnosti izbornog postupka, niti povjerenju građana u izborni proces.

Imajući u vidu sve prednje, postavlja se pitanje gdje se, u konkretnom slučaju gubi uloga Ustavnog suda koji treba da ukaže na proizvoljnost, samovolju i zloupotrebu koje ne dopuštaju, Ustav i standardi Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

SUDIJE,
Milorad Gogić, s.r.
Miodrag Iličković, s.r.

Odluka i Izdvojeno mišljenje objavljeni su Službenom listu Crne Gore, broj 37/18.

Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 575/2 od 24. aprila 2018. godine

Ustavni sud je ocijenio da Državna izborna komisija nije imala potrebnu većinu (10 članova) za rad i odlučivanje o prigovoru podnosioca žalbe. Međutim, ukidanjem osporenog Rješenja Državne izborne komisije zbog nedostatka potrebne većine za rad i odlučivanje te komisije, u konkretnom izbornom sporu, ne bi se mogla postići djelotvorna zaštita izbornog prava podnosioca žalbe, a u širem smislu ni zaštita izbornog prava svih birača koji su glasali na izborima.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I ODBIJA SE žalba Vasilija Miličkovića, kandidata za Predsjednika Crne Gore, izjavljena protiv Rješenja Državne izborne komisije, broj 575/2, od 24. aprila 2018. godine, kao neosnovana.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“.

Obrazloženje

11. Vasilije Miličković, kandidat za Predsjednika Crne Gore, podnio je Ustavnom sudu Crne Gore blagovremenu i dozvoljenu žalbu (označenu kao ustavna žalba) protiv Rješenja Državne izborne komisije, označenog u izreci, koje je podnosiocu žalbe dostavljeno 25. aprila 2018. godine, u 16 časova i 25 minuta.

1.1. U žalbi je navedeno: da je osporeno rješenje donijeto uz brutalno kršenje odredaba čl. 17., 18., 21., 22., člana 30. stav 1., čl. 31., 32. i 109. Zakona o izboru odbornika i poslanika, člana 5., člana 8. stav 1., člana 9., člana 10. stav 1. i člana 14. Poslovnika o radu Državne izborne komisije; da je postupanje Predsjednika i dijela članova Državne izborne komisije, dana 24. aprila 2018. godine, u potpunoj suprotnosti s odredbama Poslovnika o radu Državne izborne komisije; da je Predsjednik Državne izborne komisije, suprotno Zakonu i Poslovniku, sa dijelom članova nasilno i protivzakonito održao sjednicu i donio nezakonito rješenje; da je Državna izborna komisija radila i odlučivala protivzakonito, jer nije bilo kvoruma za njen rad i odlučivanje po podnijetom prigovoru podnosioca žalbe, jer je za isto neophodno da sjednici prisustvuje više od polovine članova proširenog sastava Državne izborne komisije, koji u ovom slučaju predstavlja minimum devet od ukupno 17 članova. Predlaže da Ustavni sud Crne Gore obustavi izvršenje osporenog akta i utvrđivanje konačnih rezultata izbora za Predsjednika Crne Gore.

2. Državna izborna komisija, na zahtjev Ustavnog suda, dostavila je sljedeću dokumentaciju: odgovor Državne izborne komisije, broj 575/4, od 27. aprila 2018. godine; Prigovor podnosioca žalbe, broj 575, od 24. aprila 2018. godine; Rješenje Državne izborne komisije broj 575/2, od 24. aprila 2018. godine; Zapisnik sa 72. sjednice Državne izborne komisije, održane 24. aprila 2018. godine; kopiju e-maila koji je Državna izborna komisija uputila članovima stalnog i proširenog sastava Državne izborne komisije o vremenu i času održavanja sjednice; listing poziva Države izborne komisije upućen članovima stalnog i proširenog sastava Državne izborne komisije; dokaz o danu i času dostavljanja osporenog rješenja podnosiocu izborne žalbe i Etički kodeks organa za sprovođenje izbora.

2.1. U odgovoru Državne izborne komisije, pored ostalog, navedeno je: da je Državna izborna komisija utvrdila da prigovor o kojem odlučuje Državna izborna komisija, zbog eventualnih povreda prava u toku izbora, može biti podnjet samo protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor; da je Državna izborna komisija utvrdila da je podnosilac prigovora propustio da u Zakonom propisanom roku podnese prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora zbog povrede

biračkog prava u toku izbora opštinskoj izbornoj komisiji, te je, samim tim, prigovor nedopušten; da se nedopuštenost prigovora ogleda i u nedostatku aktivne legitimacije podnosioca, jer je Prigovorom osporeno rješenje Državne izborne komisije donijeto povodom prigovora drugog predsjedničkog kandidata, koji je Komisija odbacila, kao nedopušten; da je na početku sjednice predsjednik Komisije obavijestio prisutne članove stalnog sastava Državne izborne komisije da na zakazanoj sjednici, i pored urednog obavještanja prethodnog dana i više puta u toku dana održavanja sjednice o vremenu i času održavanja sjednice, nije prisutan dio stalnog sastava i opunomoćeni predstavnici predsjedničkih kandidata i to: Veljo Čađenović, sekretar, Milisav Ćorić, Dražen Medojević, Veljko Vujović, članovi stalnog sastava i Sava Ašanin opunomoćeni predstavnik predsjedničkog kandidata Dobrila Dedeića, Nikola Jovanović opunomoćeni predstavnik predsjedničkog kandidata Mladena Bojanića, Božidar Čarmak opunomoćeni predstavnik predsjedničkog kandidata Marka Milačića, Ervin Hodžić opunomoćeni predstavnik predsjedničkog kandidata Hazbije Kalača; da su Bojan Zeković, opunomoćeni predstavnik predsjedničkog kandidata Draginje Vuksanović i Vladimir Miličković opunomoćeni predstavnik predsjedničkog kandidata Vasilija Miličkovića, nakon konstatacije da sjednici prisustvuje devet članova stalnog i proširenog sastava, odlučili da napuste sjednicu; da je većina članova stalnog sastava Državne izborne komisije odlučila da održi sjednicu, kako bi odlučili o podnesenim prigovorima i omogućili donošenje odluke u Zakonom propisanom roku; da se, u konkretnom slučaju, očigledno radi o opstrukciji rada Državne izborne komisije, koji bi zbog nedonošenje odluke o prigovoru u Zakonom propisanom roku za posljedicu imao usvajanje prigovora, saglasno članu 109. stav 3. Zakona, kojim se traži poništenje rezultata izbora; da je očigledno usaglašen nedolazak dijela stalnih članova Državne izborne komisije i opunomoćenih predstavnika predsjedničkih kandidata dokaz pokušaja blokade rada Državne izborne komisije u završnoj fazi izbornog postupka i utvrđivanja konačnih rezultata izbora za Predsjednika Crne Gore; da je Državna izborna komisija, na sjednici od 16. aprila 2018. godine, utvrdila Privremene rezultate izbora za Predsjednika Crne Gore, koji su održani 15. aprila 2018. godine, za koje je glasalo 11 članova komisije, dok su četiri bila uzdržana; da su na nivou države podnijeta samo tri prigovora od kojih je jedan podnijela Demokratska partija socijalista, što je dokaz da su izbori sprovedeni u zakonom propisanoj proceduri i bez bitnih povreda biračkog prava i da se zakonitost sprovedenog izbornog postupka ne može dovoditi u pitanje.

2.1.1. Osporenim rješenjem Državne izborne komisije odbačen je Prigovor Vasilija Miličkovića, kandidata za Predsjednika Crne Gore, broj 575/18, od 24. aprila 2018. godine, kao nedopušten.

2.1.2. U obrazloženju osporenog rješenja navedeno je: da je Vasilije Miličković, kandidat za Predsjednika Crne Gore, propustio da u Zakonom propisanom roku podnese prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, zbog povrede biračkog prava u toku izbora Opštinskoj izbornoj komisiji, te je samim tim prigovor nedopušten; da se nedopuštenost prigovora ogleda i u nedostatku aktivne legitimacije podnosioca, jer je Prigovorom osporeno rješenje Državne izborne komisije donijeto povodom prigovora drugog predsjedničkog kandidata, koji je ta komisija odbacila kao nedopušten.

3. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenog rješenja i dostavljene relevantne dokumentacije, utvrdio da žalba nije osnovana.

4. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 16. tačka 1.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

Član 149. stav 1. tačka 7.

Ustavni sud odlučuje:

7) o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.):

„Član 97. stav 1.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće se podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije.

Član 98.

Žalbu može podnijeti birač koji smatra da mu je biračko pravo povrijeđeno, kandidat za poslanika i odbornika i podnosilac izborne liste.

Žalba sadrži razloge i dokaze o povredi biračkog prava u toku izbora.

Član 100.

Ustavni sud dostavlja primjerak žalbe nadležnoj izbornoj komisiji sa zahtjevom da u određenom roku, koji ne može biti duži od 24 časa od časa prijema zahtjeva, dostavi odgovor i potrebne izborne akte, odnosno dokumentaciju.

Član 101.

Ustavni sud odlučuje o žalbi iz člana 97. ovog zakona, u roku od 48 časova od časa prijema odgovora iz člana 100. ovog zakona.

Član 104.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora Predsjednika Crne Gore pokreće se žalbom koju mogu podnijeti kandidat, predlagač kandidata i birač koji smatra da mu je povrijeđeno biračko pravo.

Žalba iz stava 1. ovog člana sadrži razloge i dokaze o povredi biračkog prava u toku izbora.

Na postupak iz stava 1. ovog člana primjenjuju se odredbe ovog zakona koje se odnose na postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika."

Zakon o izboru predsjednika Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 17/07):

"Član 9.

Odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika koje se odnose na: biračko pravo; utvrđivanje i oglašavanje liste kandidata; predstavljanje kandidata; način organizovanja izbora; oblik i sadržinu glasačkog listića; glasanje na biračkom mjestu i van biračkog mjesta i zaštitu biračkog prava shodno se primjenjuju na izbor Predsjednika, ako ovim zakonom nije drukčije određeno."

Zakona o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02., 48/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 46/11. i 14/14.):

"Član 7.

Organi za sprovođenje izbora su birački odbori i izborne komisije.

Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

Član 18.

Organi za sprovođenje izbora rade u stalnom sastavu (imenovani članovi), odnosno u proširenom sastavu (opunomoćeni članovi).

Pravo da odredi opunomoćenog člana za rad u organima za sprovođenje izbora ima svaki podnosilac potvrđene i proglašene izborne liste.

Dva ili više podnosilaca izborne liste mogu odrediti zajedničkog opunomoćenog člana za rad u organu za sprovođenje izbora.

Član 19.

Izborne komisije imenuju se nakon konstituisanja novoizabrane skupštine, na vrijeme od četiri godine, a birački odbori imenuju se za svaki izbor odbornika, odnosno poslanika.

Član 21.

Organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova svojih članova.

Član 30 st. 1., 14. i 15.

Državnu izbornu komisiju čine: predsjednik i deset članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste.

Opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste može imati zamjenika.

Članove Državne izborne komisije i opunomoćene predstavnike podnosioca izbornih lista, u slučaju njihove odsutnosti ili spriječenosti, u vršenju poslova i zadataka u Državnoj izbornoj komisiji zamjenjuju njihovi zamjenici.

Član 31. st. 1., 3., 4. i 5.

Državna izborna komisija, danom donošenja rješenja o proglašenju izborne liste, zaključkom utvrđuje koji podnosilac izborne liste ispunjava uslove za određivanje svojih predstavnika u prošireni sastav ovog organa.

Podnosilac izborne liste određuje svog opunomoćenog predstavnika u prošireni sastav Državne izborne komisije i o tome obavijesti Državnu izbornu komisiju koja, najkasnije 24 časa od dostavljanja obavještenja, zaključkom poimenično utvrđuje lica koja postaju njeni članovi.

Opunomoćeni predstavnici učestvuju u radu i punovažno odlučuju 20 dana prije dana određenog za održavanje izbora.

Mandat opunomoćenih predstavnika u Državnoj izbornoj komisiji prestaje danom utvrđivanja konačnih rezultata izbora.

Član 32. stav 1. tačka 15.a

Državna izborna komisija:

15.a) donosi poslovnik o svom radu.

Član 35.a

Rješenje koje političke partije imaju pravo da predlože predstavnike u stalni sastav biračkog odbora opštinska izborna

komisija dužna je donijeti najkasnije 15 dana prije dana održavanja izbora.

Rješenje iz stava 1. ovog člana opštinska izborna komisija dostavlja svim podnosiocima potvrđenih izbornih lista, u roku od 24 časa od časa donošenja.

Protiv rješenja iz stava 1. ovog člana ima se pravo prigovora, odnosno žalbe, po postupku za zaštitu izbornog prava utvrđenog ovim zakonom.

Član 107.

Svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se neposredno nadležnoj izornoj komisiji.

Član 108. stav 2.

Prigovor protiv odluke, radnje ili propusta opštinske izborne komisije podnosi se Državnoj izornoj komisiji.

Član 109.

Nadležna izborna komisija donosi rješenje u roku od 24 časa od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora.

Ako nadležna izborna komisija usvoji prigovor, poništiće tu odluku ili radnju.

Ako nadležna izborna komisija po prigovoru ne donese rješenje u rokovima predviđenim ovim zakonom, smatraće se da je prigovor usvojen.

Član 110.

Protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti prigovor Državnoj izornoj komisiji.

Protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore."

Poslovnika o radu Državne izborne komisije („Službeni list Crne Gore", broj 1/15.):

"Član 5. stav 1.

Predsjednik Komisije predstavlja i zastupa Komisiju, rukovodi radom Komisije, saziva sjednice Komisije, predlaže dnevni red i predsjedava sjednicama, stara se o pravilnoj primjeni ovog poslovnika, potpisuje odluke i druge akte Komisije, priprema i podnosi zahtjev za obezbjeđenje budžetskih sredstava za rad Komisije, odgovara za finansijsko i materijalno poslovanje Komisije i podnosi izvještaj o korišćenju sredstava Komisije, obavlja i druge poslove utvrđene ovim poslovníkom.

Član 8. st. 1. i 3.

Komisija radi i odlučuje na sjednici.

Komisija se saziva i materijal za sjednicu dostavlja članovima Komisije najkasnije 24 sata prije vremena održavanja sjednice, a po potrebi Komisija se može sazvati telefonskim putem ili na drugi odgovarajući način, a saziv i materijal dostaviti na samoj sjednici.

Član 9.

Komisija može da radi i odlučuje ako sjednici prisustvuje više od polovine članova, odnosno zamjenika članova Komisije u stalnom, odnosno proširenom sastavu.

Član 10. stav 1.

Predsjednik Komisije otvara sjednicu i utvrđuje da li postoji potrebna većina za rad i odlučivanje.

Član 14.

Komisija odlučuje većinom glasova ukupnog broja članova u stalnom, odnosno proširenom sastavu."

Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", br. 9/03. i 5/05.):

"Član 3.

Pravo na slobodne izbore

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela."

5. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom, u skladu s Ustavom, uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana, pa i biračkog prava, koje se ostvaruje na izborima i, s tim u vezi, zaštita tog prava. Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je *lex specialis* u oblasti ostvarivanja biračkog prava, pored ostalog, propisan je način ostvarivanja zaštite biračkog prava u postupku izbora odbornika i poslanika, koji, zbog načela koncentracije pojedinih izbornih radnji, podliježe strogim formalnim pravilima izbornog postupka. Izborni spor se, u tom smislu, odnosi na odlučivanje nadležnih organa o svim povredama pravila izbornog postupka, od trenutka raspisivanja izbora do utvrđivanja konačnih rezultata. Zaštitu biračkog prava, u svim fazama izbornog procesa, s aspekta institucionalnih garancija, saglasno odredbi člana 8. Zakona, obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

5.1. Odredbom člana 97. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu propisano je da se postupak o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije, a odredbom člana 110. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika da se žalba Ustavnom sudu Crne Gore može izjaviti protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor. Iz citiranih odredaba člana 97. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu i člana 110. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da se žalba zbog povrede prava u toku izbora odbornika i poslanika pokreće podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije, kojim je odbačen ili odbijen prigovor, odnosno da predmet žalbe izjavljene Ustavnom sudu, zbog eventualnih povreda prava u toku izbora, može biti samo rješenje Državne izborne komisije kojim je prigovor odbačen ili odbijen.

6. Neposrednim uvidom u dokumentaciju koju je Ustavnom sudu dostavila Državna izborna komisija, Ustavni sud je utvrdio sljedeće činjenice:

- da je Državna izborna komisija, elektronskom poštom, putem e-maila obavjestila članove stalnog i proširenog sastava Državne izborne komisije o vremenu i času održavanja sjednice;

- da korisnički listing za broj 020242523 Državne izborne komisije, za 24. april 2018. godine, sadrži podatke o pozivanim brojevima stalnih i članova Državne izborne komisije u proširenom sastavu o uspješno uspostavljenim pozivima, kao i informaciju da neuspješni pozivi na koje se pozivani korisnik nije javio i čije trajanje je 0s nijesu evidentirani u korisničkom listingu;

- da je na početku sjednice konstatovano prisustvo pet članova stalnog sastava (Ljiljana Radonjić, Nataša Pešić, Mersudin Dautović, Aleksandar Jovičević i Haris Mekić) i predsjednik Državne izborne komisije (Budimir Šaranović) i dva opunomoćena predstavnika predsjedničkih kandidata Draginje Vuksanović (Bojan Zeković) i predsjedničkog kandidata Vasilija Miličkovića (Vladimir Miličković);

- da su Bojan Zeković, opunomoćeni predstavnik predsjedničkog kandidata Draginje Vuksanović i Vladimir Miličković, opunomoćeni predstavnik predsjedničkog kandidata Vasilija Miličkovića, nakon konstatacije da sjednici prisustvuje devet članova stalnog i proširenog sastava, napustili sjednicu i

- da je Državna izborna komisija sa šest glasova članova stalnog sastava donijela Rješenje, broj 575/18 od 24. aprila 2018. godine, kojim je odbacila Prigovor podnosioca žalbe, kao nedopušten.

6.1. Ustavni sud je ocijenio da su za ocjenu navoda podnosioca žalbe „*da nije postojao kvorum za rad i odlučivanje Državne izborne komisije*” o njegovom prigovoru, neposredno mjerodavne odredbe člana 21. člana 30 stav 1., člana 31. st 1., 3., 4. i 5. Zakona o izboru odbornika i poslanika, člana 9., člana 10. stav 1. i člana 14. Poslovnika o radu Državne izborne komisije. Iz navedenih odredaba Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi, da organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova svojih (svih) članova; da Državnu izbornu komisiju čine predsjednik i deset članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste; da Državna izborna komisija, danom donošenja rješenja o proglašenju izborne liste, zaključkom utvrđuje koji podnosilac izborne liste ispunjava uslove za određivanje svojih predstavnika u prošireni sastav ovog organa; da podnosilac izborne liste određuje svog opunomoćenog predstavnika u prošireni sastav Državne izborne komisije i o tome obavještava Državnu izbornu komisiju koja, najkasnije 24 časa od dostavljanja obavještenja, zaključkom poimenično utvrđuje lica koja postaju njeni članovi; da opunomoćeni predstavnici učestvuju u radu i punovažno odlučuju 20 dana prije dana određenog za održavanje izbora i da im mandat prestaje danom utvrđivanja konačnih rezultata izbora. Iz navedenih odredaba Poslovnika proizilazi da Državna izborna komisija može da radi i odlučuje ako sjednici prisustvuje više od polovine članova, odnosno zamjenika članova Komisije u stalnom, odnosno proširenom sastavu; da tu činjenicu utvrđuje predsjednik Komisije i da Komisija odlučuje većinom glasova ukupnog broja članova u stalnom, odnosno proširenom sastavu.

6.1.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da Državnu izbornu komisiju, saglasno odredbama člana 30. stav 1. i člana 31. stav 4. Zakona, čine predsjednik i 10 članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste, odnosno da su kandidati za Predsjednika Crne Gore imenovali sedam opunomoćenih predstavnika, koji učestvuju u radu i punovažno odlučuju 20 dana prije dana određenog za održavanje izbora pa sve do dana utvrđivanja konačnih rezultata izbora. Saglasno tome, Državna

izborna komisija u proširenom sastavu za izbor Predsjednika Crne Gore, broji ukupno 18 članova, bez obzira na činjenicu što jedan član stalnog sastava Državne izborne komisije nije izabran. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da je na sjednici Državne izborne komisije, od 19. aprila 2018. godine, prisustvovalo šest od 11 članova stalnog sastava Državne izborne komisije i da sjednici nije prisustvovao ni jedan od sedam opunomoćenih predstavnika kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore. Za eventualno odlučivanje o prigovoru, u smislu odredbe člana 21. Zakona i člana 14. Poslovnika, po nalaženju Ustavnog suda, bilo bi potrebno da sjednici prisustvuje najmanje 10 od ukupno 18 članova Državne izborne komisije u proširenom sastavu i da za usvajanje, odbijanje ili odbacivanje prigovora podnosioca žalbe glasa svih 10 članova Državne izborne komisije, odnosno većina članova Državne izborne komisije. S obzirom na to da je za odbacivanje Prigovora podnosioca žalbe glasalo šest prisutnih članova stalnog sastava Državne izborne komisije, a da je Zakonom i Poslovnikom propisana potrebna većina članova u proširenom sastavu koji broji ukupno 18 članova (11 članova stalnog sastava i sedam opunomoćenih predstavnika kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore), Ustavni sud je ocijenio da Državna izborna komisija nije imala potrebnu većinu (10 članova) za rad i odlučivanje o prigovoru podnosioca žalbe.

7. Ustavni sud ukazuje na činjenicu da Zakonom o izboru odbornika i poslanika, kao i drugim zakonima koji se primjenjuju u izbornom procesu, nije uređen postupak odlučivanja nadležnih izbornih komisija u slučaju kada nema kvoruma, odnosno, kada se zbog hitnosti odlučivanja o izbornom sporu ne može obezbijediti potrebna većina za rad i odlučivanje nadležne izborne komisije a samim tim ni pravo na pravnu zaštitu biračkog prava, zajemčeno Ustavom. Zakonom propisana zaštita izbornog-biračkog prava, po ocjeni Ustavnog suda, sastoji se u pravu podnošenja prigovora i žalbi nadležnim izbornim organima i sudu i obuhvata sve faze postupka izbora i pravo podnosioca prigovora, odnosno žalbe da se o njegovom prigovoru odluči, kao i da dobije odluku.

7.1. Ustavni sud je, kao najviše ustavno tijelo *sui generis* za zaštitu supremacije Ustava, odnosno ustavno-pravnog poretka i ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, ocijenio da se ukidanjem osporenog Rješenja Državne izborne komisije, zbog nedostatka potrebne većine za rad i odlučivanje te komisije, u konkretnom izbornom sporu, ne bi mogla postići djelotvorna zaštita izbornog prava podnosioca žalbe, a u širem smislu ni zaštita izbornog prava svih birača koji su glasali na izborima za Predsjednika Crne Gore, održanim 15. maja 2018. godine. Naime, ukidnom odlukom, po nalaženju Ustavnog suda, podnosilac prigovora bi, zbog načela koncentracije pojedinih izbornih radnji u postupku zaštite biračkog prava, koji, takođe, podliježe strogim formalnim pravilima izbornog postupka, bio spriječen da na način i u rokovima propisanim zakonom ostvari zaštitu svog prava, s jedne strane, kao i da se na način i u rokovima propisanim zakonom utvrde konačni rezultati izbora za Predsjednika Crne Gore, s druge strane. Stoga je Ustavni sud navode iz podnijete žalbe, koji su u suštini navedeni i u prigovoru podnijetom Državnoj izbornoj komisiji, razmatrao u meritumu.

7.1.1. Ustavni sud na takav stav obavezuje i praksa Evropskog suda, prema kojoj je se i u post-izornoj fazi mora obezbijediti proceduralna zaštita prava svih učesnika, uključujući i predstavnike opozicije u tom postupku. Prema načelnom pravnom stavu Evropskog suda, država uživa široko polje slobode procjene u organizovanju njihove izborne administracije, ali taj sud naglašava da je „razlog postojanja“ izborne komisije da obezbijedi djelotvorno sprovođenje slobodnih i poštenih izbora na nepristrasan način koji bi bilo nemoguće postići, ako bi ta komisija postala drugi forum za političku borbu među kandidatima na izborima.

7.1.1.1. U tom smislu u predmetu³⁴³*Gruzijska radnička partija (Goergian Labour Party) protiv Gruzije* Evropski sud se bavio i sastavom i imenovanjem izbornih tijela i izrazio stav:

„101. (...). Podsjećajući da su prava koja garantuje član 3. Protokola broj 1. krucijalna za ustanovljavanje i očuvanje temelja smislene demokratije (...). Sud nalazi posebno važnim da agencija zadužena za izbornu administraciju funkcioniše na transparentan način i sačuva nepristrasnost i nezavisnost od političkih manipulacija.“

7.1.1.2. U predmetu *Uspaskich protiv Litvanije*³⁴⁴ Evropski sud je izrazio stav da bi formalna obaveza države prema članu 3. Protokola broj 1., i individualna prava garantovana tom odredbom bila iluzorna ako u toku izbornog procesa, ukoliko pojedini primjeri koji ukazuju na neuspjeh da se obezbijede demokratski izbori, ne bi bili otvoreni za osporavanje od strane pojedinaca pred nadležnim organom sposobnim za efikasno rješavanje ovog pitanja:

343 2008. godine.

344 Presuda, od 20. decembra 2016. godine, predstavka broj 14737/08.

“93. Imajući u vidu principe razvijene u sudskoj praksi u vezi sa članom 3. Protokola broj 1., Sud je zaključio da je postojanje domaćeg sistema za efikasno ispitivanje pojedinačnih pritužbi i žalbi u vezi sa izbornim pravima jedna od suštinskih garancija za slobodne i poštene izbore. Ovakav sistem osigurava djelotvorno ostvarivanje individualnih prava glasa i prava na kandidovanje za izbor, održava opšte povjerenje u državnu upravu izbornog procesa i predstavlja važan mehanizam na raspolaganju državi u ispunjenju svoje pozitivne obaveze prema članu 3. Protokola broj 1., da održava demokratske izbore. Zaista, formalna obaveza države prema članu 3. Protokola broj 1. i individualna prava garantovana tom odredbom bila bi iluzorna ako u toku izbornog procesa, ukoliko pojedini primjeri koji ukazuju na neuspjeh da se obezbijede demokratski izbori, ne bi bili otvoreni za osporavanje od strane pojedinaca pred nadležnim organom sposobnim za efikasno rješavanje ovog pitanja (vidi *Namat Alijev*, gore citiran, stav 81.). Sud stoga mora ispitati da li su odluke domaćih sudova u ovom predmetu kompatibilne s pravom podnosioca predstavke da se kandiduje za izbor (vidi *Melnichenko protiv Ukrajine*, broj 17707/02, stav 60., ECHR 2004-Ks i sudsku praksu koji se pominje u njemu).

7.1.1.3. U predmetu *Davidov i drugi protiv Rusije*³⁴⁵ Evropski sud je izrazio stav da bi države trebale da obezbijede takav pristup sistemu žalbi koji bi bio dovoljan da garancije, u smislu člana 3. Protokola broj 1. budu efikasne tokom cijelog izbornog ciklusa:

“287. Koncept slobodnih izbora bi bio ugrožen samo ako (i) postoje dokazi o proceduralnim propustima koji bi bili u stanju da spriječe slobodno izražavanje mišljenja naroda, na primjer kroz grubo izvrtnje volje birača; i (ii) kada takve žalbe ne budu efikasno razmatrane na domaćem nivou (iako bi Sud prihvatio razumna ograničenja mogućnosti individualnih birača da ospore rezultate, kao što je kvorum birača). Štaviše Sud bi trebao biti oprezan oko davanja neograničene mogućnosti osporavanja ovoj fazi izbora individualnih učesnika izbornog procesa. Ovo je posebno tako gdje domaće zakonodavstvo sadrži razumna ograničenja mogućnosti individualnih glasača da osporavaju rezultate u njihovim izbornim jedinicama, kao što je zahtjev za postojanje kvoruma glasača. (vidi dio II 3.3. (f) Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima, paragraf 196. gore). Ipak, Države bi trebale da obezbijede takav pristup sistemu žalbi koji bi bio dovoljan, da garancije u smislu člana 3. Protokola broj 1., budu efikasne tokom cijelog izbornog ciklusa. U ruskom kontekstu, Odluka Ustavnog suda od 22. aprila 2013. godine potvrdila je pravo individualnih glasača da osporavaju rezultat u izbornim jedinicama gdje su glasali; naknadne zakonske izmjene osigurale su to pravo. (vidi paragraf 188. gore).

288. Sud, stoga, potvrđuje da su samo ozbiljne nepravilnosti u procesu brojanja i utvrđivanja glasova, koje nijesu efikasno razmotrene na domaćem nivou, mogu predstavljati kršenje individualnog prava na slobodne izbore zagwarantovane članom 3. Protokola broj 1. uz Konvenciju, i u svom aktivnom i pasivnom aspektu. Zadatak Suda je, u skladu sa svojom supsidijernom ulogom ograničen na osiguranje da razmatranje na domaćem nivou daje minimalne procesne garancije i da ocjena domaćih vlasti nije bila proizvoljna ili očigledno nerazumna (vidi *Komunistička partija Rusije i drugi*, navedeno gore, §§ 116.-117.).”

7.1.1.4. Iz navedene prakse Evropskog suda proizilazi da je postojanje domaćeg sistema za efikasno ispitivanje pojedinačnih pritužbi i žalbi u vezi sa izbornim pravima, jedna od suštinskih garancija za slobodne i poštene izbore, odnosno djelotvorno ostvarivanje individualnih prava glasa i prava na kandidovanje za izbor. Prema shvatanju Evropskog suda države bi trebale da obezbijede takav pristup sistemu žalbi, koji bi bio dovoljan, da garancije u smislu člana 3. Protokola broj 1., budu efikasne tokom cijelog izbornog procesa i da samoozbiljne nepravilnosti u procesu brojanja i utvrđivanja glasova, koje nijesu efikasno razmotrene na domaćem nivou, mogu predstavljati kršenje individualnog prava na slobodne izbore, zagwarantovane odredbom člana 3. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju i u svom aktivnom i pasivnom aspektu.

8. Polazeći od navedenih stavova Evropskog suda, a uvažavajući značaj načela materijalne istine u konkretnom izbornom sporu, Ustavni sud je razmatrao i ostale navode podnosioca žalbe o eventualnim nepravilnostima u toku izbora za Predsjednika Crne Gore.

8.1. Navod podnosioca žalbe kojim se ukazuje na „pravo i obavezu Državne izborne komisije da odluči u meritumu po prigovoru kandidata za Predsjednika Crne Gore Mladena Bojanića, koji je ta komisija na sjednici od 19. aprila 2018. godine, odbacila, kao nedopušten“, Ustavni sud je ocijenio neosnovanim. Naime, podnosilac žalbe, saglasno odredbama člana 107. i člana 108. stav 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika imao je mogućnost da protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora podnese prigovor Opštinskoj izornoj komisiji u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja u kojem slučaju bi ova komisija u roku od 24 časa bila dužna odlučiti o tom prigovoru, čime bi se stekle pretpostavke za ulaganje prigovora Državnoj izornoj komisiji na rješenje Opštinske izborne komisije. Ovakvu mogućnost u Zakonom predviđenom roku podnosilac žalbe nije koristio, zbog čega je prigovor podniet Državnoj izornoj komisiji nedopušten³⁴⁶. Takođe, podnosilac žalbe, po nalaženju Ustavnog suda, nije imao aktivnu

345 Presuda, od 30. maja 2017. godine, predstavka broj 75947/11.

346 Ovakav stav Ustavni sud Crne Gore zauzeo je u predmetu U-VI br. 4.,5.,6.,7,8,9.,10., 11.,12., 13., 14., 15., 16., 17.,18.,19. i 20/10., od 2. juna 2010. godine.

legitimaciju u konkretnom postupku pred Državnom izbornom komisijom, jer je navedeni prigovor podnio protiv Rješenja Državne izborne komisije kojim je odlučeno o prigovoru drugog političkog subjekta, odnosno protiv Rješenja Državne izborne komisije kojim je odlučeno o prigovoru kandidata za Predsjednika Crne Gore Mladena Bojanića.

9. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o objavljivanju ove Odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. Ustava i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-VII br. 16/18 od 28. aprila 2018. godine.

* * *

Shodno članu 40. stav 3., 4. i 5. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni list Crne Gore", br. 11/15), dajemo

IZDOJENO MIŠLJENJE

Na Odluku Ustavnog suda Crne Gore U-VII broj 16/18, koja je donijeta na XIII - sjednici Ustavnog suda, od 28. aprila 2018. godine, većinom glasova, a kojom je odbijena žalba Vasilija Miličkovića, kandidata za Predsjednika Crne Gore, izjavljena protiv rješenja Državne izborne komisije, broj 575/2, od 24. aprila 2018. godine, kao neosnovana.

Obrazloženje

Nijesmo saglasni sa mišljenjem većine sudija, da u konkretnom predmetu nije bilo osnova za usvajanje žalbe iz sledećih razloga:

Odlukom Ustavnog suda kojom je žalba odbijena, konstatuje se da Državna izborna komisija (DIK), nije imala potrebnu većinu za rad i odlučivanje o prigovoru podnosioca žalbe, ali je uprkos tome zaključio, usled činjenice da Zakonom o izboru odbornika i poslanika i drugim zakonima koji se primjenjuju u izbornom procesu, nije uređen postupak odlučivanja nadležnih izbornih komisija u slučaju kada nema kvoruma, da se ukidanjem osporenog rješenja, odnosno usvajanjem žalbe, ne bi mogla postići djelotvorna zaštita izbornog prava podnosioca žalbe. Slijedom takvog zaključka, Ustavni sud se bavio navodima žalbe, koji su istovjetni sa navodima iz prigovora, u meritumu.

Ovakav pristup većine sudija Ustavnog suda smatramo neutemeljenim, iz razloga što jedino sporno pitanje u konkretnom slučaju, na koje je trebalo dati odgovor, jeste da li je DIK, prilikom odlučivanja o prigovoru podnosioca, imala potrebnu većinu za rad i odlučivanje. To sporno pitanje je isključivo procesne prirode i tiče se ispunjenja procesnih uslova za odlučivanje komisije, koji ukoliko nijesu ispunjeni, nema uslova ni za meritorno odlučivanje. Zato većina sudija Ustavnog suda griješi kada, uprkos tome, što konstatuje da DIK nije imala potrebnu većinu za odlučivanje, prenebregava tu činjenicu, zaključujući da nema mjesta usvajanju ustavne žalbe i razmatra žalbu u meritornom dijelu.

Zakonom o izboru odbornika i poslanika odredbom člana 21. propisano je da organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova svojih članova, dok je odredbama člana 9. i 14. Poslovnika o radu Državne izborne komisije, propisano da Komisija može da radi i odlučuje ako sjednici prisustvuje više od polovine članova, odnosno zamjenika članova Komisije u stalnom, odnosno proširenom sastavu, odnosno da Komisija odlučuje većinom glasova ukupnog broja članova u stalnom, odnosno proširenom sastavu.

Državnu izbornu komisiju čine predsjednik i devet članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste, (njih sedam), što, u konkretnom slučaju, znači da Državna izborna komisija u proširenom sastavu za izbor Predsjednika Crne Gore, broji ukupno 17 članova (jedan član stalnog sastava DIK-a nije bio imenovan). Na sjednici od 19. aprila 2018. godine, na kojoj je odlučivano o prigovoru podnosioca žalbe prisustvovalo je šest od deset članova stalnog sastava DIK-a, nije prisustvovao ni jedan od sedam opunomoćenih predstavnika kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore.

Dovodeći citirane odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika i Poslovnika o radu Državne izborne komisije, u vezu sa navedenim činjenicama, jasno proizilazi da je za Odluku DIK-a, da bi se mogla donijeti, bilo potrebno da sjednici prisustvuje najmanje devet od ukupno 17 članova i da prilikom donošenja odluke za istu glasa isto toliko članova Komisije. Kako toga, u konkretnom nije bilo, nesporno je da DIK nije imala neophodnu i potrebnu većinu za rad i odlučivanje o prigovoru podnosioca žalbe, odnosno da nijesu bili ispunjeni procesni uslovi potrebni za odlučivanje Komisije, propisani odredbama Zakona i Poslovnika, zbog čega je žalbu trebalo usvojiti.

Ustavni sud je na takav stav obavezivala i praksa Evoprskog suda za ljudska prava, prema kojoj se i u postizbornoj fazi mora obezbijediti precizna i transparentna proceduralna zaštita prava svih učesnika.

U tom smislu u predmetu Gruzijaska radnička partija (*Georgian Labour Party*) protiv Gruzije (2008) Evropski sud se bavio i sastavom i imenovanjem izbornih tijela i izrazio stav:

“101. (...), Podsjećajući da su prava koja garantuje član 3. Protokola broj 1. krucijalna za ustanovljavanje i očuvanje temelja smislene demokratije (...). Sud nalazi posebno važnim da agencija zadužena za izbornu administraciju funkcioniše na transparentan način i sačuva nepristrasnost i nezavisnost od političkih manipulacija (...).”

U predmetu *Uspaskich protiv Litvanije* (Presuda od 20. decembra 2016. godine, Predstavka broj 14737/08.) Evropski sud je izrazio stav da:

“93. Imajući u vidu principe razvijene u sudskoj praksi u vezi sa članom 3. Protokola broj 1., Sud je zaključio da je postojanje domaćeg sistema za efikasno ispitivanje pojedinačnih pritužbi i žalbi u vezi sa izbornim pravima jedna od suštinskih garancija za slobodne i poštene izbore. Ovakav sistem osigurava djelotvorno ostvarivanje individualnih prava glasa i prava na kandidovanje za izbor, održava povjerenje u državnu upravu izbornog procesa i predstavlja važan mehanizam na raspolaganju državi u ispunjenju svoje pozitivne obaveze prema članu 3. Protokola broj 1., da održava demokratske izbore (...).”

Navedeni stavovi neprimjenjivi su za konkretnu odluku većine sudija Ustavnog suda, kojom je žalba odbijena, a sadržani su u njoj, što je posebno neprihvatljivo.

Imajući u vidu sve prednje, postavlja se pitanje gdje se, u konkretnom slučaju gubi uloga Ustavnog suda koji treba da ukaže na proizvoljnost, samovolju i zloupotrebu koje ne dopuštaju, Ustav i standardi Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

SUDIJE,
Milorad Gogić, s.r.
Miodrag Iličković, s.r.

Odluka i Izdvojeno mišljenje objavljeni su u Službenom listu Crne Gore, broj 37/18.

Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 746/3 od 3. juna 2018. godine

Birački odbor, na biračkom mjestu broj 106D Dom omladine „Donja Gorica“, napravio je propust, jer nije postupio na način propisan Zakonom o izboru odbornika i poslanika, odnosno prilikom glasanja putem pisma šest birača nijesu potvrdili prijem glasačkih listića svojeručnim potpisom na Izvodu iz biračkog spiska. Međutim, konstatovana nepravilnost biračkog odbora nije imala bitan uticaj na izborni rezultat.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I ODBIJA SE žalba Ivana Vujovića i mr Jadranke Vojinović, kandidata Izborne liste Građanski savez za promjene (SDP – DEMOS – Slobodni građani) za odbornike u Skupštini Glavnog grada Podgorica, izjavljena protiv rješenja Državne izborne komisije, br. 746/3, od 3. juna 2018. godine, kao neosnovana.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“.

Obrazloženje

11. Ivan Vujović i mr Jadranka Vojinović, kandidati Izborne liste Građanski savez za promjene (SDP – DEMOS – Slobodni građani) za odbornike u Skupštini Glavnog grada Podgorica, podnijeli su dozvoljenu i blagovremenu žalbu protiv rješenja Državne izborne komisije, označenog u izreci, kojim je odbijen prigovor podnosioca žalbe, izjavljen protiv Rješenja Izborne komisije Glavnog grada Podgorica, broj: IKGG-5205/18-1, od 30. maja 2018. godine, kao neosnovan.

1.1. U žalbi je, pored ostalog, navedeno: da je Izborna komisija Glavnog grada, suprotno odredbi člana 89. stav 9. Zakona o izboru odbornika i poslanika, zaključila da propust povjerenika Biračkog odbora sa Biračkog mjesta 106D da obezbijede svojeručne potpise šest birača u Izvodu iz biračkog spiska za glasanje putem pisma, nije od uticaja na rezultat izbora na ovom biračkom mjestu; da je Državna izborna komisija, bez osnova u zakonu, pozivajući se na činjenicu da su uz zapisnik predate izjave šest birača koji su glasali putem pisma, ovjerene od notara, zaključila da propust povjerenika Biračkog odbora sa Biračkog mjesta broj 106D Dom omladine „Donja Gorica“ nije od uticaja na rezultat izbora na ovom biračkom mjestu; da su odredom člana 89. stav 9. Zakona o izboru odbornika i poslanika jasno propisane zakonske obaveze biračkog odbora i posljedice kršenja utvrđenih procedura, koje u ovom slučaju za posledicu imaju obavezu poništavanja glasanja i ukazuju na stav Ustavnog suda zauzet u predmetu U-VII br. 4/17, na sjednici od 7. decembra 2017. godine; da bilo koja naknadna procedura ne može korigovati očigledne propuste i nezakonitost u radu biračkog odbora, jer bi to vodilo obesmišljavanju i derogiranju zakonskih normi i jedne od najvažnijih proceduralnih radnji tokom izbornog postupka – čina svojeručnog potpisivanja prije samog glasanja, koji je potvrda identifikacije birača; da je uvođenje subjekata i procedura, koji Zakonom nijesu prepoznati kao učesnici i radnje izbornog procesa, apsolutno neosnovno i nezakonito. Predlažu da Ustavni sud usvoji žalbu, ukine osporeno rješenje i poništi izborni postupak na Biračkom mjestu broj 106D Dom omladine „Donja Gorica“.

2. Državna izborna komisija, na zahtjev Ustavnog suda, dostavila je sljedeću dokumentaciju: Zapisnik o primopredaji materijala za biračko mjesto broj 106D Dom omladine „Donja Gorica“; Izvod iz Biračkog spiska za biračko mjesto broj 106D; Izvod iz Biračkog spiska za glasanje putem pisma za biračko mjesto broj 106D; Zapisnik o radu za biračko mjesto broj 106D Dom omladine „Donja Gorica“; prigovor podnosioca žalbe na rad Biračkog odbora za biračko mjesto broj 106D, izjavljen Izornoj komisiji Glavnog grada Podgorica; Zapisnik sa 18. sjednice Izborne komisije Glavnog grada Podgorica, od 31. maja 2018. godine; Rješenje Izborne komisije Glavnog grada Podgorica IKGG broj 5205/18, donijeto 31. maja 2018. godine;

Izjave Najdana Pešića, Milene Rečević, Stanke Pešić, Rajka Rečevića, Seke Pejović i Zorke Pejović, ovjerene 2. juna 2018. godine kod notara Branislava Vukićevića; Prigovor podnosioca žalbe na rješenje Izborne komisije Glavnog grada Podgorica; Zapisnik sa 85. sjednice Državne izborne Komisije i osporeno rješenje Državne izborne Komisije, broj 746/3, od 3. juna 2018. godine.

3. Osporenim rješenjem Državne izborne komisije, broj 746/3, od 3. juna 2018. godine, odbijen je prigovor podnosioca žalbe, izjavljen protiv Rješenja Izborne komisije Glavnog grada Podgorica, broj: IKGG-5205/18-1, od 30. maja 2018. godine, kao neosnovan.

3.1. U obrazloženju osporenog rješenja navedeno je: da je Državna izborna komisija utvrdila da je u Zapisniku o radu Biračkog odbora na biračkog mjesta broj 106D Dom omladine "Donja Gorica" Velika sala konstatovano da je primljeno šest zahtjeva za glasanje putem pisma i da im je odobreno glasanje, da je utvrđeno da je šest birača glasalo van biračkog mjesta – putem pisma, da nije bilo primjedbi na postupak glasanja i da je Zapisnik potpisalo osam članova Biračkog odbora. Kao posebnu činjenicu Državna izborna komisija je cijenila da su uz Zapisnik priložene izjave šest birača koji su glasali putem pisma, ovjerene kod notara, čime je potvrđen Zapisnik o radu Biračkog odbora i vjerodostojnost glasanja navedenih birača i ocijenila, polazeći od broja glasača na navedenom Biračkom mjestu (419 upotrijebljenih glasačkih listića od ukupno primjenih 620), da glasovi šest birača koji su glasali putem pisma, a koji se nijesu svojeručno potpisali u Izvodu iz Biračkog spiska, nijesu od uticaja na rezultat izbora na ovom Biračkom mjestu i da je Izborna komisija Glavnog grada pravilno postupila kada je odbila prigovor podnosioca žalbe.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja osporenog rješenja i dostavljene dokumentacije, utvrdio da su se stekli uslovi da se žalba usvoji, ukine osporeno rješenje i poništi izborni postupak na biračkom mjestu broj 106D Dom omladine „Donja Gorica“ Velika sala u Glavnom gradu Podgorica.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 45.

Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

Biračko pravo se ostvaruje na izborima.

Biračko pravo je opšte i jednako.

Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.

Član 149. stav 1. tačka 7.

Ustavni sud odlučuje o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova.”

Protokola broj 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Službeni list SCG – Međunarodni ugovori", br. 9/03. i 5/05.)

„Član 3.

Pravo na slobodne izbore

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.):

„Član 48. tačka 7.

Ustavni sud odlukom:

7) usvaja žalbu o povredi prava u toku izbora ili u toku referenduma.

Član 97. st. 1. i 2.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće se podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije.

Žalba iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 48 časova od časa dostavljanja rješenja.

Član 100.

Ustavni sud dostavlja primjerak žalbe nadležnoj izornoj komisiji sa zahtjevom da u određenom roku, koji ne može biti duži od 24 časa od časa prijema zahtjeva, dostavi odgovor i potrebne izborne akte, odnosno dokumentaciju.

Član 101.

Ustavni sud odlučuje o žalbi iz člana 97. ovog zakona, u roku od 48 časova od časa prijema odgovora iz člana 100. ovog zakona.

Član 102.

Ako je nepravilnost koja je utvrđena u izbornom postupku imala bitan uticaj na izborni rezultat, Ustavni sud odlukom poništava cio izborni postupak ili djelove tog postupka, koji se moraju tačno navesti, odnosno pojedine radnje u postupku koje se moraju tačno označiti."

Zakona o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02. i 48/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 46/11. i 14/14.):

„Član 7.

Organi za sprovođenje izbora su birački odbori i izborne komisije.

Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

Član 30. stav 2.

Predsjednika Državne izborne komisije imenuje Skupština, na predlog radnog tijela Skupštine nadležnog za izbor i imenovanja nakon prethodno sprovedenog javnog konkursa.

Član 37.

Birački odbor neposredno sprovodi glasanje na biračkom mjestu.

Birački odbor se stara o održavanju reda na biračkom mjestu za vrijeme glasanja.

Birački odbor određuje, iz reda svojih članova, četiri povjerenika za glasanje van biračkog mjesta.

Bliža pravila o radu biračkog odbora uređuje Državna izborna komisija.

Član 67.

Birač glasa na biračkom mjestu na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska.

Izuzetno od odredbe stava 1. ovog člana birač može, putem pisma, glasati i van biračkog mjesta na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska, pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.

Način glasanja van biračkog mjesta, kao i broj birača koji su na taj način ostvarili svoje biračko pravo unosi se u zapisnik o radu biračkog odbora.

Bliža pravila o glasanju putem pisma utvrđuje Državna izborna komisija.

Član 75. stav 1.

Opštinska izborna komisija je dužna da za svaki birački odbor blagovremeno pripremi opremu i materijal za glasanje, a naročito: opremu iz člana 68.a, potreban broj glasačkih listića, potreban broj šablona za glasački listić, zbirne izborne liste, dva izvoda iz biračkog spiska (jedan za glasanje putem pisma), kutije za glasanje na biračkom mjestu, mobilne kutije za glasanje putem pisma, posebne i službene koverta za glasanje, kao i obrazac zapisnika o radu biračkog odbora.

Član 85. stav 1.

Birač koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nije u mogućnosti da glasa na biračkom mjestu na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, a želi da glasa, podnosi biračkom odboru, na propisanom obrascu, zahtjev za glasanje putem pisma.

Član 85.a stav 5.

Pošto je utvrdio da su ispunjeni uslovi za glasanje putem pisma, birački odbor će, preko četiri povjerenika iz reda zamjenika članova biračkog odbora, dostaviti biraču: ovjereni glasački listić, zbirnu izbornu listu, poseban koverat za kontrolni kupon, izvod iz biračkog spiska, pribor za pečačenje i pribor za pisanje.

Član 85.b

Nakon što se utvrdi identitet birača povjerenik zaokružuje njegov redni broj u izvodu iz biračkog spiska, dodaje biraču glasački listić čiji prijem birač potvrđuje svojeručnim potpisom na izvod iz biračkog spiska, nakon čega birač glasa, a zatim presavija popunjeni glasački listić, tako da se ne vidi kako je glasao, a da, pri tome, ostane slobodan kontrolni kupon, koji će od glasačkog listića odvojiti povjerenik i staviti ga u poseban koverat za kontrolne kupone, nakon čega birač presavijeni glasački listić stavlja u prenosnu glasačku kutiju.

Birač koji nije u mogućnosti da lično glasa ima pravo da to učini uz pomoć lica kojeg on sam odredi, a koji je dužan da listić popuni, odnosno glasanje obavi na način na koji mu birač naloži.

Povjerenici svojeručno potpisuju odštampani odrezak-potvrdu, koja će se potom čuvati zajedno sa kontrolnim kuponom.

Povjerenici predaju biračkom odboru prenosnu glasačku kutiju sa glasačkim listićima, izvod iz biračkog spiska, a koverat sa kontrolnim kuponom predaju članu biračkog odbora koji je zadužen za čuvanje kontrolnih kupona.

Prenosnu biračku kutiju birački odbor otvara nakon zatvaranja biračkog mjesta i utvrđuje broj glasačkih listića sadržanih u prenosnoj glasačkoj kutiji na način da se ne povrijedi tajnost glasanja.

Nakon što utvrdi da je glasanje putem pisma izvršeno u skladu sa pravilima, birački odbor, glasačke listiće sadržane u prenosnoj glasačkoj kutiji za glasanje putem pisma, miješa sa glasačkim listićima koji su bili sadržani u glasačkoj kutiji na biračkom mjestu, i tek onda pristupa utvrđivanju rezultata glasanja na biračkom mjestu.

U zapisniku o radu biračkog odbora unosi se: broj primljenih zahtjeva za glasanje putem pisma, broj birača kojima je birački odbor omogućio glasanje putem pisma i broj birača koji su glasali putem pisma.

Zahtjeve za glasanje putem pisma dostavljene biračkom odboru i izvod iz biračkog spiska za glasanje putem pisma, birački odbor stavlja u poseban koverat, na kojem stoji oznaka sadržaja i koji, nakon utvrđivanja rezultata glasanja, pečati i dostavlja opštinskoj izornoj komisiji, kao sastavni dio izbornog materijala.

Član 89.

Po završenom glasanju, birački odbor pristupa utvrđivanju rezultata glasanja na biračkom mjestu.

Birački odbor utvrđuje broj neupotrijebljenih glasačkih listića i stavlja ih u poseban omot koji pečati.

Nakon toga birački odbor utvrđuje broj kontrolnih kupona odvojenih od glasačkih listića i stavlja ih u poseban omot koji se pečati.

Na osnovu izvoda iz biračkog spiska, birački odbor utvrđuje ukupan broj birača koji su glasali.

Kada se glasačka kutija otvori, poslije provjere kontrolnog lista, važeći glasački listići odvajaju se od nevažećih.

Podatke iz st. 2, 3 i 4 ovog člana birački odbor unosi u zapisnik prije otvaranja glasačke kutije.

Birački odbor utvrđuje broj nevažećih glasačkih listića, zatim broj važećih listića, kao i broj glasova za svaku izbornu listu, što unosi u zapisnik.

Nevažeći glasački listić je nepopunjeni glasački listić, listić koji je popunjen tako da se ne može utvrditi za koju se izbornu listu glasalo i listić na kome je zaokruženo više od jedne izborne liste.

Ako se utvrdi da je broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja birača koji su identifikovani u izvodu iz biračkog spiska da su glasali ili ako se utvrdi da je broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja kontrolnih kupona ili ako se utvrdi da je broj glasačkih listića u kutiji veći od broja potpisanih odrezaka i potpisanih kupona ili ako se utvrdi postojanje dva ili više kontrolnih kupona sa istim serijskim brojem ili serijskim brojem koji ne pripada tom biračkom mjestu, birački odbor se raspušta i imenuje novi, a glasanje na tom biračkom mjestu se ponavlja. Rezultati glasanja na tom biračkom mjestu utvrđuju se poslije ponovljenog glasanja.

Član 90.

Kad birački odbor utvrdi rezultate glasanja, u zapisnik o radu biračkog odbora unosi se: broj primljenih glasačkih listića; broj neupotrijebljenih glasačkih listića; broj upotrijebljenih glasačkih listića; broj nevažećih glasačkih listića; broj važećih glasačkih listića; broj glasova datih za svaku izbornu listu; broj birača prema izvodu iz biračkog spiska; broj birača koji su glasali po spisku i broj birača koji su glasali putem pisma.

U zapisnik o radu biračkog odbora unose se i primjedbe i mišljenja članova biračkog odbora, kao i sve druge činjenice od značaja za glasanje.

Zapisnik o radu biračkog odbora potpisuju svi članovi biračkog odbora.

Svaki član biračkog odbora dobija kopiju zapisnika o radu biračkog odbora.

Član 107.

Svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se neposredno nadležnoj izbornoj komisiji.

Član 109.

Nadležna izborna komisija donosi rješenje u roku od 24 časa od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora.

Ako nadležna izborna komisija usvoji prigovor, poništiće tu odluku ili radnju.

Ako nadležna izborna komisija po prigovoru ne donese rješenje u rokovima predviđenim ovim zakonom, smatraće se da je prigovor usvojen.

Član 110.

Protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti prigovor Državnoj izbornoj komisiji.

Protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore."

Zakona o notarima („Službeni list Republike Crne Gore“, broj 68/05. i „Službeni list Crne Gore“, br. 49/08. i 55/16.):

Član 5. stav 1.

Notarski akti su akti o pravnim poslovima, izjavama volje i činjenicama koje sastavlja notar (notarski zapis), zapisnici o pravnim radnjama i činjenicama kojima prisustvuje notar (notarski zapisnik), potvrde o činjenicama koje, u okviru svoje nadležnosti, potvrđuje notar (notarska potvrda) i ovjere prepisa, potpisa i drugih podataka (notarska ovjera).

Član 63. st. 1. i 4.

Notar je ovlašćen da ovjeri da je stranka u njegovom prisustvu svojeručno potpisala ispravu ili stavila svoj otisak prsta ili da je potpis ili otisak prsta koji se već nalaze na ispravi u njegovom prisustvu priznala za svoj.

Prilikom ovjere potpisa notar se upoznaje sa sadržinom isprave samo ukoliko je to potrebno da ispuni rubrike upisnika o ovjerama i potvrdama. Notar nije odgovoran za sadržaj isprave i nije dužan da utvrđuje da li stranke smiju da sklapaju posao na koji se isprava odnosi."

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da su Ustavom utvrđeni principi biračkog prava koji državljanima Crne Gore obezbjeđuju jednakost, opštost i neposrednost glasanja pri izboru organa vlasti. Osim ovih principa, Ustav ne određuje način ostvarivanja biračkog prava, već obavezuje zakonodavca da poštuje navedena načela prilikom uređivanja ove materije. Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je *lex specialis* u oblasti ostvarivanja biračkog prava, pored ostalog, uređen je način ostvarivanja biračkog prava u postupku izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i

poslanika u Skupštinu Crne Gore, utvrđeni su organi za sprovođenje izbora, pravila izbornog procesnog prava i druga pitanja od značaja za sprovođenje izbora. Postupak sprovođenja izbora je strogo formalan postupak, u kojem su svi učesnici izbornog postupka dužni da poštuju i neposredno primjenjuju način i rokove vršenja pojedinih izbornih radnji, propisane tim zakonom. Odredbom člana 89. stav 9. Zakona propisano je da se, ako se utvrdi da je broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja birača koji su identifikovani u izvodu iz biračkog spiska da su glasali, birački odbor raspušta i imenuje novi, a glasanje na tom biračkom mjestu ponavlja i rezultati glasanja na tom biračkom mjestu utvrđuju nakon ponovljenog glasanja.

6.1. Zakonom je, takođe, propisan način ostvarivanja zaštite biračkog prava u postupku izbora odbornika i poslanika koji, zbog načela koncentracije pojedinih izbornih radnji, takođe, podliježe strogim formalnim pravilima izbornog postupka. Izborni spor se, u tom smislu, odnosi na odlučivanje nadležnih organa o svim povredama pravila izbornog postupka, od trenutka raspisivanja izbora do postupka potvrđivanja mandata. Zaštitu biračkog prava, u svim fazama izbornog procesa (od dana raspisivanja izbora do utvrđivanja konačnih rezultata), sa aspekta institucionalnih garancija, saglasno odredbi člana 8. Zakona, obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi. Zakonom propisana zaštita izbornog-biračkog prava, po ocjeni Ustavnog suda, sastoji se u pravu podnošenja prigovora i žalbi nadležnim organima i sudu i obuhvata sve faze postupka izbora. Iz odredaba Zakona o Ustavnom sudu i Zakona o izboru odbornika i poslanika proizilazi da u postupku zaštite biračkog prava birač, kandidat za poslanika i odbornika i podnosilac izborne liste ima pravo da zbog povrede biračkog prava u toku izbornog postupka podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji, kao i da protiv rješenja opštinske izborne komisije može izjaviti prigovor Državnoj izbornoj komisiji, odnosno da protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može izjaviti žalbu Ustavnom sudu.

6.1.1. Evropska konvencija, odredbom člana 3. Protokola broj 1., obavezuje visoke strane ugovornice da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore sa tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela. To podrazumijeva obavezu država ugovornica da sprovedu regularne i periodične izbore na kojima će građani slobodno izraziti političku volju. Primjenu člana 3. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju Evropski sud je ograničio na legislativne organe, ali taj pojam tumači u duhu ustavne strukture konkretne države. Prema shvatanju Evropskog suda član 3. Protokola broj 1. *„jamči obilježja djelotvorne političke demokratije“* i kao takav podrazumijeva subjektivno pravo birati i biti biran³⁴⁷.

6.1.1.1. U tom smislu, Evropski sud je u predmetu *Yumak i Sadak protiv Turske*³⁴⁸, pored ostalog, istakao da svako odstupanje od načela opšteg biračkog prava nosi rizik od podrivanja demokratske valjanosti izabranog zakonodavnog organa, kao i zakona koje to tijelo usvaja:

„109. Što se tiče opšteg tumačenja člana 3. Protokola broj 1., Sud je u svojoj sudskoj praksi postavio sljedeća glavna načela (vidi, između ostalih izvora, *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, citiran gore, str. 22. i 23., stavovi 46.-51.; *Ždanoka*, citiran gore, stav 115.; *Podkolzina protiv Latvija*, br. 46726/99, stav 33., ECHR 2002-II; i *Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 2) [GC], br. 74025/01, stav 61., ECHR 2005-IX):

(i) Član 3. Protokola broj 1. na prvi pogled se čini drugačijim od ostalih odredaba Konvencije i njenih protokola, koji jemče prava, jer je formulisao kao obavezu nametnuta visokim ugovornim stranama da održe izbore koji će omogućiti slobodno izražavanje mišljenja naroda, a ne kao neko posebno pravo ili sloboda. Međutim, uzimajući u obzir *travaux préparatoires* člana 3. Protokola i način na koji je odredba tumačena u kontekstu Konvencije u cjelini, Sud je utvrdio da član 3. Protokola broj 1. jemči individualna prava, uključujući i pravo birati i pravo biti biran na izborima (vidi *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, citiran gore).

(iv) (...). Svako odstupanje od načela opšteg biračkog prava nosi rizik od podrivanja demokratske valjanosti tako izabranog zakonodavnog tijela, kao i zakona koje to tijelo usvaja (vidi *Hirst* (br. 2.), citiran gore, stav 62.).“

6.2. Neposrednim uvidom u dokumentaciju koju je Ustavnom sudu dostavila Državna izborna komisija Ustavni sud je utvrdio sljedeće činjenice:

- da je birački odbor na biračkom mjestu broj 106D Dom omladine „Donja Gorica“ Velika sala, pored ostalog izbornog materijala, preuzeo: dva Izvoda iz Biračkog spiska, 620 glasačkih listića, dvije glasačke kutije (veća za biračko mjesto, manja za glasanje van biračkog (putem pisma);

347 Presuda, *Tanase protiv Moldavije*, od 27. aprila 2010. godine, zahtjev broj 7/08.

348 Presuda, od 8. jula 2008. godine, predstava broj 10226/03.

- da je u Izvodu iz biračkog spiska za glasanje na biračkom mjestu broj 106D Dom omladine "Donja Gorica" za birače Najdana Pešića (red. br. 297.), Milenu Rečević (red. br. 599.), Stanku Pešić (red. br.300.), Rajka Rečevića (red. br. 601.), Seku Pejović (red. br. 234.) i Zorku Pejović (red. br. 211.), u rublici za potpis birača upisano "PP", a da u Izvodu iz biračkog spiska za glasanje putem pisma na biračkom mjestu broj 106D Dom omladine "Donja Gorica" nema potpisa imenovanih birača;

- da iz Zapisnika o radu Biračkog odbora na biračkom mjestu broj 106D Dom omladine "Donja Gorica" proizilazi da je upotrijebljeno 419 glasačkih listića; da je u Birački spisak upisano 620 birača, da je 413 birača glasalo na biračkom mjestu a da je šest birača glasalo putem pisma i

- da je u Zapisnik o radu biračkog odbora unijeta samo primjedba o vizuelnoj identifikaciji tri birača koja su glasala, uz saglasnost Biračkog odbora.

6.3. Polazeći od navedenih ustavnih i zakonskih odredaba i činjeničnog stanja u ovom predmetu, Ustavni sud je utvrdio da je radnjama i propustima biračkog odbora na biračkom mjestu broj 106D Dom omladine „Donja Gorica“ Velika sala, u dijelu koji se odnosi na postupak sprovođenja glasanja putem pisma, za izbor odbornika u Skupštinu Glavnog grada Podgorica, održanih 27. maja 2018. godine, povrijeđena odredba člana 85.b stav 1. Zakona, ali da ta povreda nije mogla bitno uticati na izborni rezultat na tom biračkom mjestu.

6.3.1. Pravo birača da glasa putem pisma utvrđeno je odredbom člana 85. stav 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika a odredbom člana 85. a stav 5. utvrđeno je da nakon utvrđivanja uslova za glasanje putem pisma birački odbor biraču dostavlja: ovjereni glasački listić, zbirnu izbornu listu, poseban koverat za kontrolni kupon, izvod iz biračkog spiska, pribor za pečaćenje i pribor za pisanje. Nakon utvrđivanja identiteta birača, kako to proizilazi iz odredaba člana 85.b stav 1. Zakona, povjerenik zaokružuje njegov redni broj u izvodu iz biračkog spiska, dodaje biraču glasački listić čiji prijem birač potvrđuje svojeručnim potpisom na izvod iz biračkog spiska, nakon čega birač glasa, a zatim presavlja popunjeni glasački listić, tako da se ne vidi kako je glasao, a da, pri tome, ostane slobodan kontrolni kupon, koji će od glasačkog listića odvojiti povjerenik i staviti ga u poseban koverat za kontrolne kupone, nakon čega birač presavljeni glasački listić stavlja u prenosnu glasačku kutiju. Saglasno odredbama člana 85.b st. 4., 5., 6. i 7. Zakona, povjerenici predaju biračkom odboru prenosnu glasačku kutiju sa glasačkim listićima, izvod iz Biračkog spiska, kovertu sa kontrolnim kuponima; prenosna biračka kutija se otvara nakon zatvaranja biračkog mjesta i utvrđuje se broj glasačkih listića u njoj i nakon što utvrdi da je glasanje putem pisma izvršeno u skladu sa pravilima, birački odbor glasačke listiće miješa sa glasačkim listićima iz glasačke kutije za biračko mjesto i tada pristupa utvrđivanju rezultata glasanja.

6.3.1.1. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je u Zapisniku o radu biračkog odbora na biračkom mjestu broj 106 D Dom omladine „Donja Gorica“ birački odbor konstatovao: da ima 413 birača, koji su glasali na biračkom mjestu; da ima šest birača koji su glasali van biračkog mjesta, odnosno putem pisma; da je ukupno glasalo 419 birača; da se u izbornom materijalu sa biračkog mjesta broj 106 D Dom omladine „Donja Gorica“ nalazi šest zahtjeva birača za glasanje putem pisma; da je birački odbor izvršio elektronsku identifikaciju birača koji su podnijeli zahtjev za glasanje putem pisma van biračkog mjesta, i utvrdio da svih šest birača ispunjavaju uslove za glasanje putem pisma. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da je 413 birača glasalo i da to su svojeručnim potpisom potvrdili, a da su šest birača glasali putem pisma, ali isti nijesu se svojeručno potpisali na izvodu iz biračkog spiska; da u Zapisniku o radu biračkog odbora nijesu navedene bilo kakve primjedbe u vezi glasanja i da su izborne liste na biračkom mjestu broj 106 D. Dom omladine „Donja Gorica“ dobile sljedeći broj glasova:

- I. „Za dobro građana Podgorice“ - „Pobjednička koalicija – Milo Đukanović“, 214 glasova;
- II. „Grupa građana Saša Mijović“ – „Pobjednik od riječi“, 3 glasa;
- III. „Građanski savez za promjene (SDP-Demos – Slobodni građani)“, 14 glasova;
- IV. „Ujedinjena Crna Gora – Goran Danilović - Ozbiljni ljudi za ozbiljan grad“, 3 glasa;
- V. „Demokratski front – Socijalistička narodna partija „Sve za moj grad““, 60 glasova;
- VI. „Albanska alternativa“ – „Alternativa Shqiptare“, 0 GLASOVA;
- VII. „Sociodemokrate – Ivan Brajović – Doslijedno za Podgoricu“, 10 glasova;
- VIII. „Marko Milačić – Da Podgorica bude porodica – Prava Crna Gora“, 15 glasova;

IX. „Aleksa Bečić – Dritan Abazović – Podgorca za 21. vijek – Demokrate - URA“, 95 glasova;
X. „Srpska koalicija – Dobrilo Dedeić“, 1 glas.

6.3.2. Odredbom člana 102. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore propisano je da ako je nepravilnost koja je utvrđena u izbornom postupku imala bitan uticaj na izborni rezultat, Ustavni sud odlukom poništava cio izborni postupak ili djelove tog postupka, koji se moraju tačno navesti, odnosno pojedine radnje u postupku koje se moraju tačno označiti.

6.3.2.1. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je birački odbor, na biračkom mjestu broj 106D Dom omladine „Donja Gorica“ napravio propust, na koji opravdano ukazuju podnosioci žalbe, jer nije postupio na način propisan odredbama člana 85.b stav 1. Zakona, odnosno da prilikom glasanja putem pisma šest birača nijesu potvrdili prijem glasačkih listića svojeručnim potpisom na Izvodu iz biračkog spiska. Međutim, polazeći od odredbe člana 102. Zakona o Ustavnom sudu i utvrđenog činjeničnog stanja u ovom predmetu, Ustavni sud je utvrdio da konstatovana nepravilnost biračkog odbora nije imala bitan uticaj na izborni rezultat³⁴⁹ na biračkom mjestu broj 106D Dom omladine „Donja Gorica“ i da je, stoga, žalba neosnovana.

6.4. U odnosu na navode žalbe da je vjerodostojnost glasanja putem pisma 6 birača na dan izbora: Najdana Pešića, Milene Rečević, Stanke Pešić, Rajka Rečevića, Seke Pejović i Zorke Pejović Državna izborna komisija cijenila na osnovu izjava tih birača ovjerenih kod notara, Ustavni sud ukazuje da se radi o privatnim ispravama koje je notar sačinio na zahtjev birača i koje su, saglasno odredbama člana 63. st. 1. i 4. Zakona o notarima, potpisane i ovjerene u njegovom prisustvu i da, u suštini, te izjave imaju karakter privatnih isprava, koje sadrže upozorenje da notar ne odgovara za njihovu sadržinu. Naime, ni jednom odredbom Zakona o izboru odbornika i poslanika nije predviđena mogućnost primjene Zakona o notarima u postupku izbora odbornika i poslanika.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o objavljivanju ove Odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. Ustava i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-VII br. 20/18 od 8. juna 2018. godine.

* * *

Shodno članu 40. stav 3., 4. i 5. Zakona o Ustavnom sudu („Službeni list Crne Gore“, br. 11/15), dajemo

IZDVOJENO MIŠLJENJE

U odnosu na Odluku Ustavnog suda Crne Gore U-VII broj 20/18, koja je donijeta na XVIII sjednici, dana 8. juna 2018. godine, većinom glasova, kojom je odbijena žalba Ivana Vujovića i mr Jadranke Vojinović, kandidata Izborne liste GRAĐANSKI SAVEZ ZA PROMJENE (SDP – DEMOS – Slobodni građani) za odbornike u Skupštini Glavnog grada Podgorica, izjavljena protiv Rješenja Državne izborne komisije, br. 746/3, od 3. juna 2018. godine, kao neosnovana.

Obrazloženje

Nijesmo saglasni sa mišljenjem većine sudija da u konkretnom predmetu nije bilo osnova za usvajanje žalbe, iz sledećih razloga:

I. i II.1. Ivan Vujović i mr Jadranka Vojinović, kandidati Izborne liste GRAĐANSKI SAVEZ ZA PROMJENE (SDP – DEMOS – Slobodni građani) za odbornike u Skupštini Glavnog grada Podgorica, podnijeli su dozvoljenu i blagovremenu žalbu protiv rješenja Državne izborne komisije, označenog u izreci, kojim je odbijen prigovor podnosilaca žalbe, izjavljen na rješenje Izborne komisije Glavnog grada Podgorica, broj: IKG-5205/18-1, od 30. maja 2018. godine, kao neosnovan.

³⁴⁹ Ovakav stav izrazio je i Ustavni sud Republike Hrvatske u predmetu U-VIIA-2401/2017, od 27. maja 2017. godine: „6. (...) (...) Slijedom navedenog, pribrajanjem sedam glasova birača koji su zaokruženi u izvatku iz popisa birača iako nisu stvarno pristupili glasanju na biračkom mjestu broj 6 Kraljev Vrh, bilo kojoj listi za izbor članova općinskog vijeća odnosno bilo kojem od kandidata za izbor općinskog načelnika Općine Jakovlje ne bi utjecalo na rezultate provedenih izbora.“

1.1. U žalbi je, pored ostalog, navedeno: da je izvršen uvid u izborni materijal i utvrđeno da je broj glasačkih listića veći od broja birača koji su identifikovani u Izvodu iz Biračkog spiska, odnosno, da je glasalo više birača nego što ih je svojeručnim potpisom potvrdilo preuzimanje glasačkih listića; da je Izborna komisija Glavnog grada, suprotno odredbi člana 89. stav 9. Zakona o izboru odbornika i poslanika, zaključila da propust povjerenika Biračkog odbora sa Biračkog mjesta 106D da obezbijede svojeručne potpise 6 birača u Izvodu iz biračkog spiska za glasanje putem pisma, nije od uticaja na rezultat izbora na ovom biračkom mjestu; da je Državna izborna komisija, bez osnova u zakonu, pozivajući se na činjenicu da su uz zapisnik predate izjave 6 birača koji su glasali putem pisma, ovjerene od notora, zaključila da propust povjerenika Biračkog odbora sa Biračkog mjesta 106D nije od uticaja na rezultat izbora na ovom biračkom mjestu; da su odredom člana 89. stav 9. Zakona o izboru odbornika i poslanika jasno propisane zakonske obaveze biračkog odbora i posljedice kršenja utvrđenih procedura, koje u ovom slučaju za posledicu imaju obavezu poništavanja glasanja i ukazuju na stav Ustavnog suda zauzet u predmetu U-VII br. 4/17, na sjednici od 7. decembra 2017. godine; ukazuju da bilo koja naknadna procedura ne može korigovati očigledne propuste i nezakonitost u radu biračkog odbora, jer bi to vodilo obesmišljavanju i derogiranju zakonskih normi i jedne od najvažnijih proceduralnih radnji tokom izbornog postupka – čina svojeručnog potpisivanja prije samog glasanja, koji je potvrda identifikacije birača; da je uvođenje subjekata i procedura, koji Zakonom nijesu prepoznati kao učesnici i radnje izbornog procesa, apsolutno neosnovno i nezakonito i predlažu da Ustavni sud usvoji žalbu, ukine osporeno rješenje i poništi izborni postupak na tom Biračkom mjestu.

2. Državna izborna komisija, na zahtjev Ustavnog suda, dostavila je sljedeću dokumentaciju: Zapisnik o primopredaji materijala za biračko mjesto 106D; Izvod iz Biračkog spiska za biračko mjesto 106D; Izvod iz Biračkog spiska za glasanje putem pisma za biračko mjesto 106D; Zapisnik o radu za biračko mjesto 106D; prigovor podnosilaca žalbe na rad Biračkog odbora za biračko mjesto 106D, izjavljen Izornoj komisiji Glavnog Grada Podgorica; Zapisnik sa 18. sjednice Izborne komisije Glavnog Grada Podgorica, od 31. maja 2018. godine; rješenje Izborne komisije Glavnog Grada Podgorica IKGG broj 5205/18, donijeto 31. maja 2018. godine; Izjave Najdana Pešića, Milene Rečević, Stanke Pešić, Rajka Rečevića, Seke Pejović i Zorke Pejović, ovjerene 2. juna 2018. godine od Notara Branislava Vukićevića; prigovor podnosilaca žalbe na rješenje Izborne komisije Glavnog Grada Podgorica; Zapisnik sa 85. sjednice Državne izborne Komisije i osporeno rješenje Državne izborne Komisije broj 746/3, od 3. juna 2018. godine.

3. Osporenim rješenjem Državne izborne komisije, broj 746/3, od 3. juna 2018. godine, odbijen je prigovor podnosilaca žalbe, izjavljen na rješenje Izborne komisije Glavnog grada Podgorica, broj: IKGG-5205/18-1, od 30. maja 2018. godine, kao neosnovan.

3.1. U obrazloženju osporenog rješenja navedeno je: da je Državna izborna komisija utvrdila da je u Zapisniku o radu Biračkog odbora na biračkom mjestu 106D Dom omladine "Donja Gorica" Velika sala konstatovano da je primljeno 6 zahtjeva za glasanje putem pisma i da im je odobreno glasanje, da je utvrđeno da je 6 birača glasalo van biračkog mjesta – putem pisma, da nije bilo primjedbi na postupak glasanja i da je Zapisnik potpisalo 8 članova Biračkog odbora. Kao posebnu činjenicu Državna izborna komisija je cijenila da su uz Zapisnik priložene izjave šest birača koji su glasali putem pisma, ovjerene kod notara, čime je potvrđen Zapisnik o radu Biračkog odbora i vjerodostojnost glasanja navedenih birača i ocijenila, polazeći od broja glasača na navedenom Biračkom mjestu (419 upotrijebljenih glasačkih listića od ukupno primjenih 620), da glasovi šest birača koji su glasali putem pisma, a koji nijesu svojeručno potpisani u Izvodu iz Biračkog spiska, nijesu od uticaja na rezultat izbora na ovom Biračkom mjestu i da je Izborna komisija Glavnog grada pravilno postupila kada je odbila prigovor podnosioca žalbe.

4. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 45.

Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

Biračko pravo se ostvaruje na izborima.

Biračko pravo je opšte i jednako.

Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.

Član 149. stav 1. tačka 7.

Ustavni sud odlučuje o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova."

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.):

„Član 48. tačka 7.

Ustavni sud odlukom:

7) usvaja žalbu o povredi prava u toku izbora ili u toku referenduma.

Član 97. st. 1. i 2.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće se podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije.

Žalba iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 48 časova od časa dostavljanja rješenja.

Član 100.

Ustavni sud dostavlja primjerak žalbe nadležnoj izbornoj komisiji sa zahtjevom da u određenom roku, koji ne može biti duži od 24 časa od časa prijema zahtjeva, dostavi odgovor i potrebne izborne akte, odnosno dokumentaciju.

Član 101.

Ustavni sud odlučuje o žalbi iz člana 97. ovog zakona, u roku od 48 časova od časa prijema odgovora iz člana 100. ovog zakona.

Član 102.

Ako je nepravilnost koja je utvrđena u izbornom postupku imala bitan uticaj na izborni rezultat, Ustavni sud odlukom poništava cio izborni postupak ili djelove tog postupka, koji se moraju tačno navesti, odnosno pojedine radnje u postupku koje se moraju tačno označiti."

Zakona o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02. i 48/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 46/11. i 14/14.):

„Član 7.

Organi za sprovođenje izbora su birački odbori i izborne komisije.

Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

Član 30. stav 2.

Predsjednika Državne izborne komisije imenuje Skupština, na predlog radnog tijela Skupštine nadležnog za izbor i imenovanja nakon prethodno sprovedenog javnog konkursa.

Član 37. st. 1., 3. i 4.

Birački odbor neposredno sprovodi glasanje na biračkom mjestu.

Birački odbor se stara o održavanju reda na biračkom mjestu za vrijeme glasanja.

Birački odbor određuje, iz reda svojih članova, četiri povjerenika za glasanje van biračkog mjesta.

Bliža pravila o radu biračkog odbora uređuje Državna izborna komisija.

Član 67. st. 1. i 2.

Birač glasa na biračkom mjestu na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska.

Izuzetno od odredbe stava 1. ovog člana birač može, putem pisma, glasati i van biračkog mjesta na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska, pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.

Način glasanja van biračkog mjesta, kao i broj birača koji su na taj način ostvarili svoje biračko pravo unosi se u zapisnik o radu biračkog odbora.

Bliža pravila o glasanju putem pisma utvrđuje Državna izborna komisija.

Član 75. stav 1.

Opštinska izborna komisija je dužna da za svaki birački odbor blagovremeno pripremi opremu i materijal za glasanje, a naročito: opremu iz člana 68.a, potreban broj glasačkih listića, potreban broj šablona za glasački listić, zbirne izborne liste, dva izvoda iz biračkog spiska (jedan za glasanje putem pisma), kutije za glasanje na biračkom mjestu, mobilne kutije za glasanje putem pisma, posebne i službene koverte za glasanje, kao i obrazac zapisnika o radu biračkog odbora.

Član 85. stav 1.

Birač koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nije u mogućnosti da glasa na biračkom mjestu na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, a želi da glasa, podnosi biračkom odboru, na propisanom obrascu, zahtjev za glasanje putem pisma.

Član 85.a stav 5

Pošto je utvrdio da su ispunjeni uslovi za glasanje putem pisma, birački odbor će, preko četiri povjerenika iz reda zamjenika članova biračkog odbora, dostaviti biraču: ovjereni glasački listić, zbirnu izbornu listu, poseban koverat za kontrolni kupon, izvod iz biračkog spiska, pribor za pečačenje i pribor za pisanje.

Član 85.b

Nakon što se utvrdi identitet birača povjerenik zaokružuje njegov redni broj u izvodu iz biračkog spiska, dodaje biraču glasački listić čiji prijem birač potvrđuje svojeručnim potpisom na izvod iz biračkog spiska, nakon čega birač glasa, a zatim presavija popunjeni glasački listić, tako da se ne vidi kako je glasao, a da, pri tome, ostane slobodan kontrolni kupon, koji će od glasačkog listića odvojiti povjerenik i staviti ga u poseban koverat za kontrolne kupone, nakon čega birač

presavijeni glasački listić stavlja u prenosnu glasačku kutiju.

Birač koji nije u mogućnosti da lično glasa ima pravo da to učini uz pomoć lica kojeg on sam odredi, a koji je dužan da listić popuni, odnosno glasanje obavi na način na koji mu birač naloži.

Povjerenici svojeručno potpisuju odštampani odrezak-potvrdu, koja će se potom čuvati zajedno sa kontrolnim kuponom.

Povjerenici predaju biračkom odboru prenosnu glasačku kutiju sa glasačkim listićima, izvod iz biračkog spiska, a koverat sa kontrolnim kuponom predaju članu biračkog odbora koji je zadužen za čuvanje kontrolnih kupona.

Prenosnu biračku kutiju birački odbor otvara nakon zatvaranja biračkog mjesta i utvrđuje broj glasačkih listića sadržanih u prenosnoj glasačkoj kutiji na način da se ne povrijedi tajnost glasanja.

Nakon što utvrdi da je glasanje putem pisma izvršeno u skladu sa pravilima, birački odbor, glasačke listiće sadržane u prenosnoj glasačkoj kutiji za glasanje putem pisma, miješa sa glasačkim listićima koji su bili sadržani u glasačkoj kutiji na biračkom mjestu, i tek onda pristupa utvrđivanju rezultata glasanja na biračkom mjestu.

U zapisniku o radu biračkog odbora unosi se: broj primljenih zahtjeva za glasanje putem pisma, broj birača kojima je birački odbor omogućio glasanje putem pisma i broj birača koji su glasali putem pisma.

Zahtjeve za glasanje putem pisma dostavljene biračkom odboru i izvod iz biračkog spiska za glasanje putem pisma, birački odbor stavlja u poseban koverat, na kojem stoji oznaka sadržaja i koji, nakon utvrđivanja rezultata glasanja, pečati i dostavlja opštinskoj izbornoj komisiji, kao sastavni dio izbornog materijala.

Član 89.

Po završenom glasanju, birački odbor pristupa utvrđivanju rezultata glasanja na biračkom mjestu.

Birački odbor utvrđuje broj neupotrijebljenih glasačkih listića i stavlja ih u poseban omot koji pečati.

Nakon toga birački odbor utvrđuje broj kontrolnih kupona odvojenih od glasačkih listića i stavlja ih u poseban omot koji se pečati.

Na osnovu izvoda iz biračkog spiska, birački odbor utvrđuje ukupan broj birača koji su glasali.

Kada se glasačka kutija otvori, poslije provjere kontrolnog lista, važeći glasački listići odvajaju se od nevažećih.

Podatke iz st. 2, 3 i 4 ovog člana birački odbor unosi u zapisnik prije otvaranja glasačke kutije.

Birački odbor utvrđuje broj nevažećih glasačkih listića, zatim broj važećih listića, kao i broj glasova za svaku izbornu listu, što unosi u zapisnik.

Nevažeći glasački listić je nepopunjeni glasački listić, listić koji je popunjen tako da se ne može utvrditi za koju se izbornu listu glasalo i listić na kome je zaokruženo više od jedne izborne liste.

Ako se utvrdi da je broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja birača koji su identifikovani u izvodu iz biračkog spiska da su glasali ili ako se utvrdi da je broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja kontrolnih kupona ili ako se utvrdi da je broj glasačkih listića u kutiji veći od broja potpisanih odrezaka i potpisanih kupona ili ako se utvrdi postojanje dva ili više kontrolnih kupona sa istim serijskim brojem ili serijskim brojem koji ne pripada tom biračkom mjestu, birački odbor se raspušta i imenuje novi, a glasanje na tom biračkom mjestu se ponavlja. Rezultati glasanja na tom biračkom mjestu utvrđuju se se poslije ponovljenog glasanja.

Član 90.

Kad birački odbor utvrdi rezultate glasanja, u zapisnik o radu biračkog odbora unosi se: broj primljenih glasačkih listića; broj neupotrijebljenih glasačkih listića; broj upotrijebljenih glasačkih listića; broj nevažećih glasačkih listića; broj važećih glasačkih listića; broj glasova datih za svaku izbornu listu; broj birača prema izvodu iz biračkog spiska; broj birača koji su glasali po spisku i broj birača koji su glasali putem pisma.

U zapisnik o radu biračkog odbora unose se i primjedbe i mišljenja članova biračkog odbora, kao i sve druge činjenice od značaja za glasanje.

Zapisnik o radu biračkog odbora potpisuju svi članovi biračkog odbora.

Svaki član biračkog odbora dobija kopiju zapisnika o radu biračkog odbora.

Član 107.

Svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se neposredno nadležnoj izbornoj komisiji.

Član 109.

Nadležna izborna komisija donosi rješenje u roku od 24 časa od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora.

Ako nadležna izborna komisija usvoji prigovor, poništiće tu odluku ili radnju.

Ako nadležna izborna komisija po prigovoru ne donese rješenje u rokovima predviđenim ovim zakonom, smatraće se da je prigovor usvojen.

Član 110.

Protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti prigovor Državnoj izbornoj komisiji.

Protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore."

Zakona o notarima („Službeni list Republike Crne Gore“, broj 68/05. i „Službeni list Crne Gore“, br. 49/08. i 55/16.):

Član 5. stav 1.

Notarski akti su akti o pravnim poslovima, izjavama volje i činjenicama koje sastavlja notar (notarski zapis), zapisnici o pravnim radnjama i činjenicama kojima prisustvuje notar (notarski zapisnik), potvrde o činjenicama koje, u okviru svoje nadležnosti, potvrđuje notar (notarska potvrda) i ovjere prepisa, potpisa i drugih podataka (notarska ovjera).

Član 63. st. 1. i 4.

Notar je ovlašten da ovjeri da je stranka u njegovom prisustvu svojeručno potpisala ispravu ili stavila svoj otisak prsta ili da je potpis ili otisak prsta koji se već nalaze na ispravi u njegovom prisustvu priznala za svoj.

Prilikom ovjere potpisa notar se upoznaje sa sadržinom isprave samo ukoliko je to potrebno da ispuni rubrike upisnika o ovjerama i potvrdama. Notar nije odgovoran za sadržaj isprave i nije dužan da utvrđuje da li stranke smiju da sklapaju posao na koji se isprava odnosi.

5. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da su Ustavom utvrđeni principi biračkog prava koji državljanima Crne Gore obezbjeđuju jednakost, opštost i neposrednost glasanja pri izboru organa vlasti. Osim ovih principa, Ustav ne određuje način ostvarivanja biračkog prava, već obavezuje zakonodavca da poštuje navedena načela prilikom uređivanja ove materije. Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je *lex specialis* u oblasti ostvarivanja biračkog prava, pored ostalog, uređen je način ostvarivanja biračkog prava u postupku izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore, utvrđeni su organi za sprovođenje izbora, pravila izbornog procesnog prava i druga pitanja od značaja za sprovođenje izbora. Postupak sprovođenja izbora je strogo formalan postupak, u kojem su svi učesnici izbornog postupka dužni da poštuju i neposredno primjenjuju način i rokove vršenja pojedinih izbornih radnji, propisane tim zakonom. Odredbom člana 89. stav 9 Zakona propisano je da se, ako se utvrdi da je broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja birača koji su identifikovani u izvodu iz biračkog spiska da su glasali, birački odbor raspušta i imenuje novi, a glasanje na tom biračkom mjestu ponavlja i rezultati glasanja na tom biračkom mjestu utvrđuju nakon ponovljenog glasanja.

6. Zakonom je, takođe, propisan način ostvarivanja zaštite biračkog prava u postupku izbora odbornika i poslanika koji, zbog načela koncentracije pojedinih izbornih radnji, takođe, podliježe strogim formalnim pravilima izbornog postupka. Izborni spor se, u tom smislu, odnosi na odlučivanje nadležnih organa o svim povredama pravila izbornog postupka, od trenutka raspisivanja izbora do postupka potvrđivanja mandata. Zaštitu biračkog prava, u svim fazama izbornog procesa (od perioda raspisivanja izbora do utvrđivanja konačnih rezultata), sa aspekta institucionalnih garancija, saglasno odredbi člana 8. Zakona, obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi. Zakonom propisana zaštita izbornog-biračkog prava, sastoji se u pravu podnošenja prigovora i žalbi nadležnim organima i sudu i obuhvata sve faze postupka izbora. Iz odredaba Zakona o Ustavnom sudu i Zakona o izboru odbornika i poslanika proizilazi da u postupku zaštite biračkog prava birač, kandidat za poslanika i odbornika i podnosilac izborne liste ima pravo da zbog povrede biračkog prava u toku izbornog postupka podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji, kao i da protiv rješenja opštinske izborne komisije može izjaviti prigovor Državnoj izbornoj komisiji, odnosno da protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može izjaviti žalbu Ustavnom sudu.

6.1. Neposrednim uvidom u dokumentaciju koju je Ustavnom sudu dostavila Državna izborna komisija utvrdili smo sljedeće činjenice:

- da je Birački odbor za biračko mjesto broj 106D Dom omladine „Donja Gorica“ Velika sala, kako to proizilazi iz Zapisnika o primopredaji izbornog materijala, sačinjenog 27. maja 2018. godine, pored ostalog izbornog materijala, preuzeo: dva Izvoda iz Biračkog spiska, 620 glasačkih listića, dvije glasačke kutije (veća za biračko mjesto, manja za glasanje putem pisma);

- da je u Izvodu iz biračkog spiska za glasanje na biračkom mjestu broj 106D za birače Najdana Pešića (red. br. 297.), Milenu Rečević (red. br. 599.), Stanku Pešić (red. br.300.), Rajka Rečevića (red. br.601.), Seku Pejović (red. br. 234.) i Zorku Pejović (red. br. 211.), u rublici za potpis birača upisano "PP" a da u Izvodu iz biračkog spiska za glasanje putem pisma na biračkom mjestu broj 106D nema potpisa imenovanih;

- da iz Zapisnika o radu Biračkog odbora na biračkom mjestu broj 106D proizilazi da je upotrijebljeno 419 glasačkih listića; da je u Birački spisak upisano 620 birača, da je 413 birača glasalo na biračkom mjestu a da je 6 birača glasalo putem pisma;

- da je u Zapisnik o radu biračkog odbora unijeta samo primjedba o vizuelnoj identifikaciji tri birača koja su glasala, uz saglasnost Biračkog odbora.

6.2. Polazeći od navedenih ustavnih i zakonskih odredaba i činjeničnog stanja u ovom predmetu, utvrdili smo da su radnjama i propustima biračkog odbora na biračkom mjestu broj 106D Dom omladine „Donja Gorica“ Velika sala u Glavnom gradu Podgorica, aktima Izborne komisije Glavnog grada Podgorica i Državne izborne komisije povrijeđena pravila izbornog postupka za izbor odbornika u Skupštinu Glavnog grada Podgorica, održanih 27. maja 2018. godine.

6.3. Pravo birača da glasa putem pisma utvrđeno je odredbom člana 85. stav 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika a odredbom člana 85.a stav 5. utvrđeno je da nakon utvrđivanja uslova za glasanje putem pisma birački odbor biraču dostavlja: ovjereni glasački listić, zbirnu izbornu listu, poseban koverat za kontrolni kupon, izvod iz biračkog spiska, pribor za pečaćenje i pribor za pisanje. Nakon utvrđivanja identiteta birača, kako to proizilazi iz odredaba člana 85.b stav 1. Zakona, povjerenik zaokružuje njegov redni broj u izvodu iz biračkog spiska, dodaje biraču glasački listić čiji prijem birač potvrđuje svojeručnim potpisom na izvod iz biračkog spiska, nakon čega birač glasa, a zatim presavija popunjeni glasački listić, tako da se ne vidi kako je glasao, a da, pri tome, ostane slobodan kontrolni kupon, koji će od glasačkog listića odvojiti povjerenik i staviti ga u poseban koverat za kontrolne kupone, nakon čega birač presavijeni glasački listić stavlja u prenosnu glasačku kutiju. Saglasno odredbama člana 85.b st. 4., 5. i 6. Zakona, povjerenici predaju biračkom odboru prenosnu glasačku kutiju sa glasačkim listićima, izvod iz Biračkog spiska, kovert sa kontrolnim kuponom; prenosna biračka kutija se otvara nakon zatvaranja biračkog mjesta i utvrđuje se broj glasačkih listića u njoj i tek nakon što utvrdi da je glasanje putem pisma izvršeno u skladu sa pravilima, birački odbor glasačke listiće miješa sa glasačkim listićima iz glasačke kutije za biračko mjesto i tada pristupa utvrđivanju rezultata glasanja.

6.3.1. Naime, odredbama člana 89. st. 4. i 6. Zakona propisano je da birački odbor, prije otvaranja glasačke kutije, u zapisnik o radu biračkog odbora upisuje sledeće podatke: broj neupotrijebljenih glasačkih listića, broj kontrolnih kupona odvojenih od glasačkih listića i, ukupan broj birača koji su glasali, iz oba izvoda iz biračkog spiska, nakon čega se pristupa otvaranju glasačke kutije, s tim što se prvo provjerava kontrolni list i nakon toga odvajaju važeći od nevažećih glasačkih listića. Iz odredbe člana 89. stav 9. Zakona proizilazi se birački odbor raspušta i imenuje novi, a glasanje na tom biračkom mjestu ponavlja i rezultati glasanja na tom biračkom mjestu utvrđuju nakon ponovljenog glasanja, ukoliko se utvrdi da je broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja birača koji su identifikovani u izvodu iz biračkog spiska da su glasali.

6.3.2. Nasuprot tome, iz navedene izborne dokumentacije utvrdili smo da prema Izvodu iz biračkog spiska za glasanje na biračkom mjestu broj 106D Dom omladine „Donja Gorica“ glasalo 413 birača, koji su svojeručnim potpisom potvrdili preuzimanja glasačkih listića, a da 6 birača, koji su glasali putem pisma, nijesu svojim potpisom potvrdili preuzimanje glasačkog listića u Izvodu iz biračkog spiska za glasanje putem pisma, kako je to propisano odredbom člana 85.b stav 1. Zakona. Te činjenice je utvrdio i Birački odbor koji je u Zapisniku konstatovao da je na tom biračkom mjestu ukupno glasalo 413 birača i da je 6 birača je glasalo putem pisma (van biračkog mjesta). Kako iz navedenih podataka nesumnjivo proizilazi da se broj preuzetih glasačkih listića (413) ne slaže sa brojem upotrijebljenih glasačkih listića (419), odnosno da se u glasačkoj kutiji našlo šest glasačkih listića više od broja birača koji su prema Izvodima iz biračkog spiska svojim potpisima potvrdili da su preuzeli glasačke listiće i glasali na tom biračkom mjestu, tvrdimo da birački odbor nije postupio na način propisan odredbama člana 89. st. 1.-7. Zakona, jer nije pravilno utvrdio broj birača koji su glasali i taj rezultat unio u zapisnik, što je preduslov za njegovo dalje postupanje, već da je utvrdio broj glasova koje su dobile pojedine liste i da članovi biračkog odbora nijesu imali primjedbi na zapisnik.

6.3.3. Veći broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji, od broja birača upisanih u Izvod iz Biračkog spiska za biračko mjesto i Izvod iz Biračkog spiska za glasanje putem pisma, čiji zbir daje broj birača koji su glasali na tom biračkom mjestu, ukazuje na veći broj glasova od broja birača koji su svojeručnim potpisom potvrdili preuzimanje glasačkog listića, zbog čega je birački odbor na biračkom mjestu broj 106D Dom omladine „Donja Gorica“ Velika sala, iz razloga zaštite zakonitosti izbora, bez obzira o kojem broju listića se radi, morao postupiti saglasno odredbi člana 89. stav 9. Zakona. Stoga su birački odbor na biračkom mjestu broj 106D Dom omladine „Donja Gorica“ Velika sala, kao organ za neposredno sprovođenje glasanja na biračkom mjestu, a Izborna komisija Glavnog grada Podgorica i Državna izborna komisija u postupku zaštite biračkog prava, po ocjeni ovih sudija, povrijedili odredbu člana 89. stav 9. Zakona, prema kojoj se *ex lege* birački odbor raspušta i imenuje novi, a glasanje na tom biračkom mjestu ponavlja i rezultati glasanja na tom biračkom mjestu utvrđuju nakon ponovljenog glasanja, ako se utvrdi da je broj glasačkih listića u

glasačkoj kutiji veći od broja birača koji su identifikovani u izvodu iz biračkog spiska da su glasali, kao što je to nesporno utvrđeno u konkretnom slučaju.

6.4. Tvrdimo da je Državna izborna komisija prekoračila svoja ovlašćenja kada je vjerodostojnost glasanja putem pisma birača na dan izbora: Najdana Pešića, Milene Rečević, Stanke Pešić, Rajka Rečevića, Seke Pejović i Zorke Pejović, cijenila na osnovu izjava tih birača ovjerenih kod notara 2. juna 2018. godine, odnosno, 7 dana nakon održanih izbora. U konkretnom slučaju ocijenjujemo da se radi o privatnim ispravama koje je notar sačinio na zahtjev birača i koje su, saglasno odredbama člana 63. st. 1. i 4. Zakona o notarima, potpisane i ovjerene u njegovom prisustvu i da u suštini te izjave imaju karakter privatnih isprava, koje čak i sadrže upozorenje da notar ne odgovara za njihovu sadržinu. Naime, ni jednom odredbom Zakona o izboru odbornika i poslanika nije predviđena mogućnost primjene Zakona o notarima u postupku izbora odbornika i poslanika.

7. Na kraju ukazujemo da je Državna izborna komisija takođe prekoračila svoja ovlašćenja kada je ocijenila da činjenica da „6 birača koji su glasali putem pisma, a koji nijesu svojeručno potpisani na izvodu iz biračkog spiska nije od uticaja na rezultat izbora na ovom biračkom mjestu“, jer takvo ovlašćenje za Državnu izbornu komisiju, kao ni za druge izborne organe, nije sadržano u Zakonu o izboru odbornika i poslanika. Ocjenu bitnog uticaja utvrđene nepravilnosti u izbornom postupku, saglasno odredbi člana 102. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, može vršiti jedino Ustavni sud.

SUDIJE ,
Milorad Gogić, s.r.
Miodrag Iličković, s.r.

Odluka i Izdvojeno mišljenje objavljeni su u Službenom listu Crne Gore, broj 51/18.

Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 747/3 od 3. juna 2018. godine

Povredom biračkog odbora (nepečatiranje glasačkih listića na poleđini pečatom biračkog odbora) nijesu narušena pravila iz odredaba člana 69 st. 1, 2, 3, 4 i 5 i člana 81 Zakona o izboru odbornika i poslanika, zbog čega nijesu ispunjeni uslovi za raspuštanje biračkog odbora i ponavljanje glasanja na biračkom mjestu broj „21 C“ MZ „Zagorič“, a konstatovana nepravilnost biračkog odbora nije od bitnog uticaja na izborni rezultat na tom biračkom mjestu.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

ODLUKA

I ODBIJA SE žalba Građanskog saveza za promjene (SDP – DEMOS - Slobodni građani) izjavljena protiv Rješenja Državne izborne komisije, broj 747/3, od 3. juna 2018. godine, kao neosnovana.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“.

Obrazloženje

11. Građanski savez za promjene (SDP – DEMOS - Slobodni građani), podnijeli su Ustavnom sudu Crne Gore žalbu protiv rješenja Državne izborne komisije, označenog u izreci, kojim je odbijen Prigovor na Rješenje Izborne komisije Glavnog grada broj, IKGG-5206/18-1, od 30. maja 2018. godine, kao neosnovan.

1.1. U žalbi je, u suštini, navedeno: da upotrijebljeni glasački listići na biračkom mjestu broj 21 C MZ »Zagorič«, ne sadrže pečat biračkog odbora na poleđini, te se ne može sa sigurnošću utvrditi da su izdati od strane odbora koji je imenovan za to biračko mjesto; da je Izborna komisija Glavnog grada pogrešno primijenila odredbe člana 73., člana 74. stav 7. i člana 78.a stav 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika, kada je utvrdila da navedenim postupanjem biračkog odbora nije dovedena u pitanje autentičnost i valjanost tih glasačkih listića i da se navedeni propust biračkog odbora ne može smatrati povredom koja bi za posledicu mogla imati raspuštanje biračkog odbora i ponavljanje glasanja; da je osporeno Rješenje Državne izborne komisije u suprotnosti s odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika i Pravila o radu Biračkih odbora, kojima je propisano da se, ako se u toku glasanja naruše pravila koja se, pored ostalog, tiču glasanja na ovjerenom glasačkom listiću, birački odbor može raspustiti i u tom slučaju se glasanje na tom biračkom mjestu ponavlja; da je smisao oštećenja pečata garancija da je konkretni birački odbor vršio oštećenje i pečatiranje, pa, stoga, samo taj pečat garantuje da su glasački listići izdati od strane tog biračkog odbora, neposredno prije predaje glasačkog listića biraču; da ni jedan od 550 upotrijebljenih glasačkih listića sa ovog biračkog mjesta nije označen pečatom biračkog odbora sa biračkog mjesta broj 21 CMZ »Zagorič«, pa ne postoji dokaz da su listići izdati od strane nadležnog biračkog odbora za biračko mjesto broj 21 C MZ »Zagorič«, i da pečat Izborne komisije Glavnog grada sa oznakom (IK), koji se nalazi na poleđini, nije dokaz da glasački listići pripadaju biračkom odboru sa biračkog mjesta broj 21 CMZ »Zagorič«, pa su isti mogli biti predmet zamjene, što dovodi u sumnju regularnost izbornog procesa na tom biračkom mjestu. Predlažu da Ustavni sud ukine osporeni akt, poništi izborni postupak na biračkom mjestu broj 21 C i naloži ponavljanje postupka, u skladu sa zakonom.

2. Državna izborna komisija, na zahtjev Ustavnog suda, dostavila je sljedeću dokumentaciju: Odgovor Državne izborne komisije, broj 747/5, od 6. juna 2018. godine, Zapisnik o primopredaji izbornog materijala za biračko mjesto broj 21 C MZ »Zagorič«, Izvod iz biračkog spiska za biračko mjesto broj 21 C MZ »Zagorič«, Izvod iz biračkog spiska za glasanje putem pisma za biračko mjesto broj 21 C MZ »Zagorič«, Zapisnik o radu biračkog odbora za biračko mjesto broj 21 C MZ »Zagorič«, Prigovor Građanskog saveza za promjene (SDP-DEMOS- Slobodni građani), broj 5206/18, od 30. maja 2018, godine na rad Biračkog odbora za biračko mjesto

broj 21 C MZ »Zagorič«, Zapisnik sa 18. sjednice IKGG, broj 5220/18, od 31. maja 2018. godine, Rješenje Izborne komisije Glavnog grada Podgorica, broj IKGG-5206/18-1, od 30. maja 2018. godine, Prigovor Građanskog saveza za promjene, broj 52/2018 – SDP -3, od 2. juna 2018. godine, izjavljen protiv Rješenja Izborne komisije Glavnog grada Podgorica, broj IKGG-5206/18-1, od 30. maja 2018. godine, Zapisnik sa 85. sjednice Državne izborne komisije, broj 747/3, od 3. juna 2018. godine, Kopije 550 glasačkih listića sa biračkog mjesta broj 21 C MZ Zagorič, Pečat za biračko mjesto broj 21 C MZ Zagorič, Pečat izborne komisije Glavnog grada i osporeno rješenje.

2.1. U odgovoru Državne izborne komisije na navode sadržane u žalbi navedeno je da Državna izborna komisija Ustavnom sudu dostavlja tražene izborne akte i dokumentaciju, uključujući i Rješenje Državne izborne komisije, broj 747/3, od 3. juna 2018. godine, koje sadrži razloge odbijanja prigovora izjavljenog na to rješenje, kao i dokaz o danu i času dostavljanja osporenog rješenja podnosiocu izborne žalbe.

3. Osporenim rješenjem Državne izborne komisije odbijen je Prigovor Građanskog saveza za promjene (SDP – DEMOS - Slobodni građani), na Rješenje Izborne komisije Glavnog grada broj IKGG-5206/18-1, od 20. maja 2018. godine, kao neosnovan.

3.1. U obrazloženju osporenog rješenja navedeno je: da je Državna izborna komisija izvršila uvid u spise predmeta i utvrdila da je birački odbor uredno potpisao Zapisnik o primopredaji izbornog materijala od Izborne komisije glavnog grada; da je zapisnik o radu biračkog odbora sa biračkog mjesta broj 21 C MZ »Zagorič«, potpisan od strane članova biračkog odbora, u kome se navodi konstatacija da članovi biračkog odbora nijesu imali primjedaba na biračkom mjestu prilikom glasanja; da su glasački listići ovjereni pečatom Izborne komisije Glavnog grada u smislu odredaba člana 69. stav 3. i člana 74. stav 7. Zakona o izboru odbornika i poslanika; da je birački odbor prije otvaranja biračkog mjesta, saglasno članu 78.a Zakona, greškom, umjesto pečata biračkog odbora, ošteti pečat Izborne komisije Glavnog grada, namijenjen za pečatiranje izbornog materijala, te da je birački odbor navedeni pečat koristio za pečatiranje svih glasačkih listića na tom biračkom mjestu; da na osnovu činjeničnog stanja, po ocjeni Državne izborne komisije, proizilazi da navedena tehnička greška ne može dovesti u pitanje regularnost izbora na naznačenom biračkom mjestu, pri činjenici da su utvrđeni serijski brojevi glasačkih listića na istom; da glasački listići sadrže štambilj sa oznakom navedenog biračkog mjesta i da su ovjereni pečatom Izborne komisije Glavnog grada, što nesumnjivo potvrđuje da se radi o glasačkim listićima sa tog biračkog mjesta.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenog rješenja i dostavljene dokumentacije, utvrdio da žalba nije osnovana.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 16. tačka 1.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

Član 45.

Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

Biračko pravo se ostvaruje na izborima.

Biračko pravo je opšte i jednako.

Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.

Član 149. stav 1. tačka 7.

Ustavni sud odlučuje o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 11/15.):

„Član 48. tačka 10.

Ustavni sud odlukom:

10) odbija ustavnu žalbu, odnosno žalbu kao neosnovanu.

Član 97. st. 1. i 2.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće se podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije.

Žalba iz stava 1. ovog člana, podnosi se u roku od 48 časova od časa dostavljanja rješenja.

Član 100.

Ustavni sud dostavlja primjerak žalbe nadležnoj izbornoj komisiji sa zahtjevom da u određenom roku, koji ne može biti duži od 24 časa od časa prijema zahtjeva, dostavi odgovor i potrebne izborne akte, odnosno dokumentaciju.

Član 101.

Ustavni sud odlučuje o žalbi iz člana 97. ovog zakona, u roku od 48 časova od časa prijema odgovora iz člana 100. ovog zakona.

Član 102.

Ako je nepravilnost koja je utvrđena u izbornom postupku imala bitan uticaj na izborni rezultat, Ustavni sud odlukom poništava cio izborni postupak ili djelove tog postupka, koji se moraju tačno navesti, odnosno pojedine radnje u postupku koje se moraju tačno označiti."

Zakona o izboru odbornika i poslanika (»Službeni list Republike Crne Gore«, br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02., 48/06. i »Službeni list Crne Gore«, br. 46/11. i 14/14.):

„Član 7.

Organi za sprovođenje izbora su birački odbori i izborne komisije.

Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

Član 37. st. 1. i 3.

Birački odbor neposredno sprovodi glasanje na biračkom mjestu.

Birački odbor određuje, iz reda svojih članova, četiri povjerenika za glasanje van biračkog mjesta.

Član 67. stav 1.

Birač glasa na biračkom mjestu na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska.

Član 69.

Svaki birač glasa lično.

Birač u toku održavanja izbora može glasati samo jedanput. Glasa se na ovjerenom glasačkom listiću.

Niko ne smije doći na biračko mjesto naoružan ili sa opasnim oruđem.

Birač svojim ručnim potpisom na izvodu iz biračkog spiska potvrđuje prijem glasačkog listića.

Na biračkom mjestu i na 100 metara od biračkog mjesta zabranjeno je isticanje simbola političkih stranaka i drugog propagandnog materijala, kojima se može uticati na opredjeljenje birača.

Ako se u toku glasanja naruše pravila iz stava 1. do 4. ovog člana birački odbor se raspušta, a ako se naruše pravila iz stava 5 ovog člana birački odbor se može raspustiti. U slučaju raspuštanja biračkog odbora glasanje se na tom biračkom mjestu ponavlja.

Ako se u toku glasanja naruše pravila iz stava 1. do 6. ovog člana, birački odbor se može raspustiti. U slučaju raspuštanja biračkog odbora, glasanje se na tom biračkom mjestu ponavlja.

Član 73.

Glasački listić sadrži:

1) oznaku izborne jedinice;

2) redni broj koji se stavlja ispred izborne liste;

3) naziv izbornih lista prema redoslijedu utvrđenom na zbirnoj izornoj listi;

4) napomenu da se glasa samo za jednu izbornu listu, zaokruživanjem rednog broja ispred naziva te liste, odnosno zaokruživanjem naziva liste ili imena i prezimena nosioca liste.

Pored podataka iz stava 1. ovog člana, glasački listić na poleđini u gornjem desnom uglu sadrži naziv opštine, naziv biračkog mjesta, oznaku za broj biračkog mjesta i pečat biračkog odbora koji sadrži naziv i broj biračkog mjesta.

Član 74. st. 5. i 7.

Serijski brojevi na kontrolnim kuponima rezervnih glasačkih listića određuju se u rasponu od prvog narednog serijskog broja iza ukupnog broja birača u odgovarajućoj izbornoj jedinici do serijskog broja koji je identičan zbiru ukupnog broja birača i broja rezervnih glasačkih listića u odgovarajućoj izbornoj jedinici.

Glasačke listiće za izbor odbornika ovjerava svojim pečatom opštinska izborna komisija, a glasačke listiće za izbor poslanika Državna izborna komisija.

Član 77. stav 3.

Nakon izvršenog uvida u izborni materijal, izborni materijal se pakuje i pečatira na način utvrđen u članu 91. ovog zakona.

Član 78.a

Prije otvaranja biračkog mjesta, birački odbor žrijebom određuje člana biračkog odbora u stalnom sastavu koji, u prisustvu ostalih članova biračkog odbora, vrši vidno oštećenje pečata biračkog odbora, na način što zarezuje ili sagorijeva plamenom gumenu matricu pečata, kojim se glasački listići na poleđini, na za to određenom mjestu, pečatiraju neposredno prije predaje glasačkog listića biraču.

Člana biračkog odbora u stalnom sastavu, koji vrši pečatiranje glasačkih listića, određuje birački odbor žrijebom.

Oštećeni pečat biračkog odbora ne stavlja se na kontrolni kupon glasačkog listića.

Glasački listići obavezno su složeni prema redoslijedu serijskih brojeva na kontrolnom kuponu i prema tom redoslijedu izdaju se biračima prilikom glasanja.

Član 79. stav 3.

U glasačku kutiju ubacuje se kontrolni list, a zatim se ona u prisustvu prvog birača pečati, što se unosi u zapisnik o radu biračkog odbora.

Član 81.

Članovi biračkog odbora ne smiju ni na koji način uticati na odluku birača.

Članovi biračkog odbora dužni su da biraču, na njegov zahtjev, ponovo objasne način glasanja.

Članovi biračkog odbora dužni su, naročito, da paze da niko ne ometa birača prilikom popunjavanja glasačkog listića i da u potpunosti bude obezbijeđena tajnost glasanja.

Ako je u toku glasanja povrijeđeno neko od pravila iz st. 1. do 3. ovog člana, birački odbor se može raspustiti. U slučaju raspuštanja biračkog odbora, imenuje se novi birački odbor i glasanje na tom biračkom mjestu ponavlja.

Član 90.

Kad birački odbor utvrdi rezultate glasanja, u zapisnik o radu biračkog odbora unosi se: broj primljenih glasačkih listića; broj neupotrijebljenih glasačkih listića; broj upotrijebljenih glasačkih listića; broj nevažećih glasačkih listića; broj važećih glasačkih listića; broj glasova datih za svaku izbornu listu; broj birača prema izvodu iz biračkog spiska; broj birača koji su glasali po spisku i broj birača koji su glasali putem pisma.

U zapisnik o radu biračkog odbora unose se i primjedbe i mišljenja članova biračkog odbora, kao i sve druge činjenice od značaja za glasanje.

Zapisnik o radu biračkog odbora potpisuju svi članovi biračkog odbora.

Član 91.

Svaki član biračkog odbora dobija kopiju zapisnika o radu biračkog odbora.

Neupotrijebljene, nevažeće i važeće glasačke listiće birački odbor stavlja u posebne kovertе na kojima stoji oznaka sadržaja i koje se pečatiraju, a potom, cijeli izborni materijal (zapisnik o radu, izvod iz biračkog spiska, glasačke listiće, kontrolne kupone odvojene od glasačkih listića, zahtjeve za glasanje putem pisma, pečat biračkog odbora, kao i ostali izborni materijal) stavlja u jedan koverat koji se pečatira.

Po utvrđivanju rezultata glasanja, birački odbor će, bez odlaganja, a najkasnije u roku od šest časova od časa zatvaranja biračkog mjesta, dostaviti opštinskoj izbornoj komisiji izborni materijal iz stava 1. ovog člana.

Član 107.

Svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se neposredno nadležnoj izbornoj komisiji.

Član 108. stav 2.

Prigovor protiv odluke, radnje ili propusta opštinske izborne komisije podnosi se Državnoj izbornoj komisiji.

Član 109.

Nadležna izborna komisija donosi rješenje u roku od 24 časa od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora.

Ako nadležna izborna komisija usvoji prigovor, poništiće tu odluku ili radnju.

Ako nadležna izborna komisija po prigovoru ne donese rješenje u rokovima predviđenim ovim zakonom, smatraće se da je prigovor usvojen.

Član 110.

Protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti prigovor Državnoj izbornoj komisiji.

Protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore."

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da su Ustavom utvrđeni principi biračkog prava koji državljanima Crne Gore obezbjeđuju jednakost, opštost i neposrednost glasanja pri izboru organa vlasti. Osim ovih principa, Ustav ne određuje način ostvarivanja biračkog prava, već obavezuje zakonodavca da poštuje navedena načela prilikom uređivanja ove materije. Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je *lex specialis* u oblasti ostvarivanja biračkog prava, pored ostalog, uređen je način ostvarivanja biračkog prava u postupku izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore, organi za sprovođenje izbora, pravila izbornog procesnog prava i druga pitanja od značaja za sprovođenje izbora. Postupak sprovođenja izbora je strogo formalan postupak, u kojem su svi učesnici izbornog postupka dužni poštovati i neposredno primjenjivati način i rokove vršenja pojedinih izbornih radnji, propisane tim zakonom.

6.1. Zakonom je, takođe, propisan način ostvarivanja zaštite biračkog prava u postupku izbora odbornika i poslanika koji, zbog načela koncentracije pojedinih izbornih radnji, takođe, podliježe strogim formalnim pravilima izbornog postupka. Izborni spor se, u tom smislu, odnosi na odlučivanje nadležnih organa o svim povredama pravila izbornog postupka, od trenutka raspisivanja izbora do postupka potvrđivanja mandata. Zaštitu biračkog prava, u svim fazama izbornog procesa (od perioda raspisivanja izbora do utvrđivanja konačnih rezultata), s aspekta institucionalnih garancija, saglasno odredbi člana 8. Zakona, obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi. Zakonom propisana zaštita izbornog-biračkog prava, po ocjeni Ustavnog suda, sastoji se u pravu podnošenja prigovora i žalbi

nadležnim organima i sudu i obuhvata sve faze postupka izbora. Iz odredaba Zakona o Ustavnom sudu i Zakona o izboru odbornika i poslanika proizilazi da u postupku zaštite biračkog prava birač, kandidat za poslanika i odbornika i podnosilac izborne liste ima pravo da zbog povrede biračkog prava u toku izbornog postupka podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji, kao i da protiv rješenja opštinske izborne komisije može izjaviti prigovor Državnoj izbornoj komisiji, odnosno da protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može izjaviti žalbu Ustavnom sudu.

6.2. Neposrednim uvidom u dokumentaciju koju je Ustavnom sudu dostavila Državna izborna komisija Ustavni sud je utvrdio slijedeće činjenice:

- da je na biračkom mjestu broj 21 C MZ Zagorič bilo ukupno 550 upotrijebljenih glasačkih listića, od čega je birački odbor osam glasačkih listića oglasio nevažećim;

- da su glasački listići sa prednje strane bili ovjereni pečatom Izborne komisije Glavnog grada, da sadrže oznaku izborne jedinice, redni broj koji se stavlja ispred izborne liste, naziv izbornih lista prema redosledu utvrđenom na zbirnoj izbornoj listi i napomenu da se glasa samo za jednu izbornu listu, zaokruživanjem rednog broja ispred naziva te liste, odnosno zaokruživanjem naziva liste ili imena i prezimena nosioca liste;

- da se na poledini glasačkih listića nalazi oznaka izborne jedinice (Glavni grad Podgorica), naziv biračkog mjesta, oznaka za broj biračkog mjesta (21 C) i otisak vidno oštećenog pečata Izborne komisije Glavnog grada oznake "IK";

- da su Izborna komisija Glavnog grada i Državna izborna komisija konstatovale da je nesporno da su svi glasački listići za glasanje na ovom biračkom mjestu, saglasno odredbama člana 69. stav 3. i člana 74. stav 7. Zakona o izboru odbornika i poslanika, ovjereni pečatom Izborne komisije Glavnog grada i da je birački odbor na njihovoj poledini, umjesto pečata koji sadrži naziv i broj biračkog mjesta, stavio otisak vidno oštećenog pečata Izborne Komisije Glavnog grada, koji birački odbor koristi za pečačenje glasačke kutije i ostalog izbornog materijala.

- da je Zapisnik o radu biračkog odbora potpisan, bez unijetih primjedbi.

6.3. Polazeći od navedenih ustavnih i zakonskih odredaba i činjeničnog stanja u ovom predmetu, Ustavni sud je utvrdio da je radnjama i propustima biračkog odbora na biračkom mjestu broj 21 C MZ Zagorič, koje se odnosi na postupanje prilikom pečatiranja na poledini glasačkih listića za izbor odbornika u Skupštini Glavnog grada – Podgorica, održanih 27. maja 2018. godine, povrijeđena odredba člana 78.a stav 1. Zakona, ali da ta povreda nije mogla bitno uticati na izborni rezultat na tom biračkom mjestu.

6.3.1. Naime, iz odredbe člana 69. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslovnika proizilazi da se glasa na ovjerenom glasačkom listiću, koji, pored podataka iz člana 73. stav 1. (*oznake izborne jedinice, rednog broja koji se stavlja ispred izborne liste, naziva izbornih lista prema redosledu utvrđenom na zbirnoj izbornoj listi, napomene da se glasa samo za jednu izbornu listu, zaokruživanjem rednog broja ispred naziva te liste, odnosno zaokruživanjem naziva liste ili imena i prezimena nosioca liste*), na poledini u gornjem desnom uglu sadrži naziv opštine, naziv biračkog mjesta, oznaku za broj biračkog mjesta i pečat biračkog odbora koji sadrži naziv i broj biračkog mjesta. Prema odredbi člana 74. stav 7. Zakona, glasačke listiće za izbor odbornika ovjerava svojim pečatom opštinska izborna komisija, a iz odredbe člana 78.a Zakona proizilazi da birački odbor žrijebom određuje člana biračkog odbora u stalnom sastavu koji, u prisustvu ostalih članova biračkog odbora, vrši vidno oštećenje pečata biračkog odbora, na način što zarezuje ili sagorijeva plamenom gumenu matricu pečata, kojim se glasački listići na poledini, na za to određenom mjestu, pečatiraju neposredno prije predaje glasačkog listića biraču. Po završenom glasanju, neupotrijebljene, nevažeće i važeće glasačke listiće birački odbor stavlja u posebne koverte na kojima stoji oznaka sadržaja i koje se pečatiraju, a potom, cijeli izborni materijal (zapisnik o radu, izvod iz biračkog spiska, glasačke listiće, kontrolne kupone odvojene od glasačkih listića, zahtjeve za glasanje putem pisma, pečat biračkog odbora, kao i ostali izborni materijal) stavlja u jedan koverat koji se pečatira (član 91. stav 1. Zakona).

6.3.1.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je prednja strana glasačkog listića, u skladu sa odredbom člana 74. stav 7. Zakona, ovjerena pečatom Izborne komisije Glavnog grada. Glasački listić, po

ocjeni Ustavnog suda, međutim, nije uređen saglasno odredbama člana 73. stav 2. i člana 78.a stav 1. Zakona. Naime iz odredaba člana 73. stav 2. i člana 78.a stav 1. Zakona proizilazi da glasački listić na poleđini sadrži, pored ostalog, i pečat biračkog odbora, koji sadrži naziv i broj biračkog mjesta i da se poleđina glasačkog listića, na za to određenom mjestu, pečatira neposredno prije predaje glasaču, vidno oštećenim pečatom biračkog odbora. Ustavni sud je, nasuprot tome, utvrdio da je birački odbor na biračkom mjestu broj 21 C MZ Zagorič, umjesto pečatom tog biračkog odbora, pečatiranje glasačkih listića na poleđini vršio pečatom Izborne komisije Glavnog grada, odnosno da poleđina glasačkih listića ne sadrži pečat biračkog odbora za biračko mjesto "21 C" MZ Zagorič. Na taj način, očiglednim propustom biračkog odbora na biračkom mjestu broj "21 C" MZ Zagorič, kao organa za neposredno sprovođenje glasanja na biračkom mjestu, koji su konstatovale i Izborna komisija Glavnog grada i Državna izborna komisija u postupku zaštite biračkog prava, po ocjeni Ustavnog suda, povrijeđene su odredbe člana 73. stav 2. i člana 78.a stav 1. Zakona, koje se odnose na postupanje biračkog odbora prilikom pripremanja glasačkih listića neposredno prije predaje biraču, odnosno na pravo birača da svi akti i radnje organa koji sprovode izborni postupak budu donijeti od nadležnih izbornih organa i sprovedeni na način i po postupku propisanim zakonom.

6.3.1.2. Međutim, imajući u vidu da su glasački listići za glasanje na biračkom mjestu broj "21 C" MZ "Zagorič", sa prednje strane bili ovjereni pečatom Izborne komisije Glavnog grada, odnosno na način propisan odredbom člana 74. stav 7. Zakona, da glasački listići sadrže štambilj sa oznakom biračkog mjesta broj "21 C" MZ Zagorič, Ustavni sud je utvrdio da se nesporno radi o glasačkim listićima sa tog biračkog mjesta i da navedena povreda odredbe člana 78.a stav 1. Zakona nije mogla bitno uticati na izborni rezultat na tom biračkom mjestu. Naime, iz odredaba člana 69. stav 6. Zakona, proizilazi da se birački odbor *ex lege* raspušta i glasanje na tom biračkom mjestu ponavlja ako se u toku glasanja, odnosno na dan glasanja, naruše pravila iz st. 1., 2., 3. i 4. ovog člana (*ako birač ne glasa lično; ako birač u toku održavanja izbora glasa više puta; ako ne glasa na ovjerenom glasačkom listiću; ako na biračko mjesto dođe naoružan ili sa opasnim oruđem; ako svojim ručnim potpisom na izvodu iz biračkog spiska ne potvrdi prijem glasačkog listića*) i da se birački odbor može raspustiti i izbori na tom biračkom mjestu ponoviti, *ako se na biračkom mjestu i na 100 metara od biračkog mjesta istaknu simboli političkih stranaka i drugi propagandni materijal*. Pored toga, saglasno odredbama člana 81. Zakona, birački odbor se može raspustiti, a glasanje na tom biračkom mjestu ponoviti *ukoliko članovi biračkog odbora na bilo koji način utiču na odluku birača, ukoliko članovi biračkog odbora biraču, na njegov zahtjev, ponovo ne objasne način glasanja i ako ne paze da niko ne ometa birača prilikom popunjavanja glasačkog listića i ako u potpunosti ne bude obezbijeđena tajnost glasanja*. S obzirom na to da navedenom povredom biračkog odbora (*nepečatiranje glasačkih listića na poleđini pečatom biračkog odbora*) nijesu narušena pravila iz odredaba člana 69. st. 1., 2., 3., 4. i 5. i člana 81. Zakona, Ustavni sud je ocijenio da nijesu ispunjeni uslovi za raspuštanje biračkog odbora i ponavljanje glasanja na biračkom mjestu broj "21 C" MZ Zagorič.

6.3.1.3. Iz citirane odredbe člana 102. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore proizilazi da, ako je nepravilnost koja je utvrđena u izbornom postupku imala bitan uticaj na izborni rezultat, Ustavni sud odlukom poništava cio izborni postupak ili djelove tog postupka, koji se moraju tačno navesti, odnosno pojedine radnje u postupku koje se moraju tačno označiti. Polazeći od te zakonske odredbe i utvrđenog činjeničnog stanja u ovom predmetu, Ustavni sud je utvrdio da konstatovana nepravilnost biračkog odbora nije od bitnog uticaja na izborni rezultat na biračkom mjestu broj "21 C" MZ Zagorič i da je Državna izborna komisija pravilno postupila kada je osporenim Rješenjem odbila prigovor podnosioca žalbe, kao neosnovan. Ustavni sud, stoga, osporeno rješenje Državne izborne komisije, ocjenjuje pravno utemeljenim, a žalbu neosnovanom.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

III. Odluka o objavljivanju ove Odluke zasnovana je na odredbi člana 151. stav 2. i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-VII br. 21/18 od 8. juna 2018. godine.

* * *

IZDVOJENO MIŠLJENJE

U odnosu na Odluku, U- VII broj 21/18, koja je donijeta na XVIII sjednici Ustavnog suda Crne Gore, dana 8. juna 2018. godine, većinom glasova, kojom je odbijena žalba Građanskog saveza za promjene (SDP - DEMOS- slobodni građani), izjavljena protiv Rješenja Državne izborne komisije 747/3, od 3. juna 2018. godine, kao neosnovana.

Obrazloženje

Nijesmo saglasni sa mišljenjem većine sudija da u ovom predmetu nije bilo osnova za osvajanje žalbe, iz sledećih razloga:

1. GRAĐANSKI SAVEZ ZA PROMJENE (SDP – DEMOS - Slobodni građani), podnijeli su Ustavnom sudu Crne Gore blagovremenu i dozvoljenu žalbu protiv rješenja Državne izborne komisije, označenog u izreci, kojim je odbijen Prigovor na Rješenje Izborne komisije Glavnog grada broj IKGG-5206/18-1 od 30. maja 2018. godine, kao neosnovan.

1.1. U žalbi je, pored ostalog, navedeno: da upotrijebljeni glasački listići na biračkom mjestu 21C ne sadrže pečat biračkog odbora na poledini te se ne može sa sigurnošću utvrditi da su izdati od strane odbora koji je imenovan za to biračko mjesto; da je Izborna komisije Glavnog grada pogrešno primijenila odredbe čl. 73., 74. stav 7. i člana 78.a stav 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika, kada je utvrdila da navedenim postupanjem biračkog odbora nije dovedena u pitanje autentičnost i valjanost tih glasačkih listića i da se navedeni propust biračkog odbora ne može smatrati povredom koja bi za posledicu mogla imati raspuštanje biračkog odbora i ponavljanje glasanja; da je osporeno Rješenje Državne izborne komisije u suprotnosti sa odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika i Pravila o radu Biračkih odbora, kojima je propisano da se, ako se u toku glasanja naruše pravila koje se pored ostalog tiču glasanja na ovjerenom glasačkom listiću, birački odbor može raspustiti i u tom slučaju se glasanje na tom biračkom mjestu ponavlja; da je smisao oštećenja pečata garancija da je konkretni birački odbor vršio oštećenje i pečatiranje pa stoga samo taj pečat garantuje da su glasački listići izdati od strane tog biračkog odbora, neposredno prije predaje glasačkog listića biraču; da ni jedan od 550 upotrijebljenih glasačkih listića sa ovog biračkog mjesta nije označen pečatom biračkog odbora sa biračkog mjesta 21C, pa ne postoji dokaz da su listići izdati od strane nadležnog biračkog odbora za biračko mjesto 21C i da pečat Izborne komisije Glavnog grada sa oznakom (IK) koji se nalazi na poledini, nije dokaz da glasački listići pripadaju biračkom odboru sa biračkog mjesta 21C, pa su isti mogli biti predmet zamjene, što dovodi u sumnju regularnost izbornog procesa na tom biračkom mjestu. Predlažu da Ustavni sud ukine osporeni akt, poništi izborni postupak na biračkom mjestu 21C i naloži ponavljanje postupka u skladu sa zakonom.

2. Državna izborna komisija, na zahtjev Ustavnog suda, dostavila je sljedeću dokumentaciju: Odgovor Državne izborne komisije broj 747/5, od 6. juna 2018. godine, Zapisnik o primopredaji izbornog materijala za biračko mjesto broj 21C MZ »Zagorič«, Izvod iz biračkog spiska za biračko mjesto broj 21C MZ »Zagorič«, Izvod iz biračkog spiska za glasanje putem pisma za biračko mjesto broj 21C MZ »Zagorič«, Zapisnik o radu biračkog odbora za biračko mjesto broj 21C MZ »Zagorič«, Prigovor GRAĐANSKOG SAVEZA ZA PROMJENE (SDP-DEMOS- Slobodni građani) broj 5206/18 od 30.05.2018, godine na rad Biračkog odbora za biračko mjesto broj 21C MZ »Zagorič«, Zapisnik sa 18. sjednice IKGG broj 5220/18, od 31. maja 2018. godine, Rješenje Izborne komisije Glavnog grada Podgorica, broj IKGG-5206/18-1 od 30. maja 2018. godine, Prigovor broj 52/2018 – SDP -3, od 2. juna 2018. godine na Rješenje Izborne komisije Glavnog grada Podgorica broj IKGG-5206/18-1 od 30. maja 2018. godine, Rješenje Državne izborne komisije broj 747/3, od 3. juna 2018. godine, Zapisnik sa 85. sjednice Državne izborne komisije, broj 747/3, od 3. juna 2018. godine, Kopije 550 glasačkih listića sa biračkog mjesta broj 21C MZ Zagorič, pečat za biračko mjesto broj 21C MZ Zagorič i pečat Izborne komisije Glavnog grada.

2.1. U odgovoru Državne izborne komisije na navode sadržane u žalbi, navedeno je da Državna izborna komisija Ustavnom sudu dostavlja tražene izborne akte i dokumentaciju, uključujući i Rješenje Državne izborne komisije, broj 747/3 koje sadrži razloge odbijanja prigovora izjavljenog na to rješenje, kao i dokaz o danu i času dostavljanja osporenog rješenja podnosiocu izborne žalbe.

1. Osporenim rješenjem Državne izborne komisije odbijen je Prigovor GRAĐANSKOG SAVEZA ZA PROMJENE (SDP – DEMOS - Slobodni građani), na Rješenje Izborne komisije Glavnog grada broj IKGG-5206/18-1, od 30. maja 2018. godine, kao neosnovan.

3.1. U obrazloženju osporenog rješenja navedeno je: da je Državna izborna komisija izvršila uvid u spise predmeta i utvrdila da je birački odbor uredno potpisao Zapisnik o primopredaji izbornog materijala od Izborne komisije glavnog grada; da je zapisnik o radu biračkog odbora sa biračkog mjesta "21C" potpisan od strane članova biračkog odbora u kome se navodi konstatacija da članovi biračkog odbora nijesu imali primjedaba na biračkom mjestu prilikom glasanja; da su glasački listići ovjereni pečatom Izborne komisije Glavnog grada u smislu odredaba člana 69. stav 3. i člana 74. stav 7. Zakona o izboru odbornika i poslanika; da je birački odbor prije otvaranja biračkog mjesta, saglasno članu 78.a Zakona, greškom umjesto pečata biračkog odbora ošteti pečat Izborne komisije Glavnog grada, namijenjen za pečatiranje izbornog materijala, te da je birački odbor navedeni pečat koristio za pečatiranje svih glasačkih listića na tom biračkom mjestu; da na osnovu činjeničnog stanja po ocjeni Državne izborne komisije proizilazi da navedena tehnička greška ne može dovesti u pitanje regularnost izbora na naznačenom biračkom mjestu, pri činjenici da su utvrđeni serijski brojevi glasačkih listića na istom; da glasački listići sadrže štambilj sa oznakom navedenog biračkog mjesta i da su ovjereni pečatom Izborne komisije Glavnog grada, što nesumnjivo potvrđuje da se radi o glasačkim listićima sa tog biračkog mjesta.

4. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 16. tačka 1.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

Član 45.

Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

Biračko pravo se ostvaruje na izborima.

Biračko pravo je opšte i jednako.

Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.

Član 149. stav 1. tačka 7.

Ustavni sud odlučuje o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 11/15.):

„Član 48. tačka 7.

Ustavni sud odlukom:

7) usvaja ustavnu žalbu o povredi prava u toku izbora ili u toku referenduma.

Član 97. st. 1. i 2.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće se podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije.

Žalba iz stava 1. ovog člana, podnosi se u roku od 48 časova od časa dostavljanja rješenja.

Član 100.

Ustavni sud dostavlja primjerak žalbe nadležnoj izbornoj komisiji sa zahtjevom da u određenom roku, koji ne može biti duži od 24 časa od časa prijema zahtjeva, dostavi odgovor i potrebne izborne akte, odnosno dokumentaciju.

Član 101.

Ustavni sud odlučuje o žalbi iz člana 97. ovog zakona, u roku od 48 časova od časa prijema odgovora iz člana 100. ovog zakona.

Član 102.

Ako je nepravilnost koja je utvrđena u izbornom postupku imala bitan uticaj na izborni rezultat, Ustavni sud odlukom poništava cio izborni postupak ili djelove tog postupka, koji se moraju tačno navesti, odnosno pojedine radnje u postupku koje se moraju tačno označiti.”

Zakona o izboru odbornika i poslanika (»Službeni list Republike Crne Gore«, br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02. i 48/06. i »Službeni list Crne Gore«, br. 46/11. i 14/14.):

„Član 7.

Organi za sprovođenje izbora su birački odbori i izborne komisije.

Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

Član 37. st. 1. i 3.

Birački odbor neposredno sprovodi glasanje na biračkom mjestu.

Birački odbor određuje, iz reda svojih članova, četiri povjerenika za glasanje van biračkog mjesta.

Član 67. stav 1.

Birač glasa na biračkom mjestu na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska.

Član 69.

Svaki birač glasa lično.

Birač u toku održavanja izbora može glasati samo jedanput. Glasa se na ovjerenom glasačkom listiću.

Niko ne smije doći na biračko mjesto naoružan ili sa opasnim oruđem.

Birač svojim ručnim potpisom na izvodu iz biračkog spiska potvrđuje prijem glasačkog listića.

Na biračkom mjestu i na 100 metara od biračkog mjesta zabranjeno je isticanje simbola političkih stranaka i drugog propagandnog materijala, kojima se može uticati na opredjeljenje birača.

Ako se u toku glasanja naruše pravila iz stava 1. do 4. ovog člana birački odbor se raspušta, a ako se naruše pravila iz stava 5 ovog člana birački odbor se može raspustiti. U slučaju raspuštanja biračkog odbora glasanje se na tom biračkom mjestu ponavlja.

Ako se u toku glasanja naruše pravila iz stava 1. do 6. ovog člana, birački odbor se može raspustiti. U slučaju raspuštanja biračkog odbora, glasanje se na tom biračkom mjestu ponavlja.

Član 73.

Glasački listić sadrži:

- 1) oznaku izborne jedinice;
- 2) redni broj koji se stavlja ispred izborne liste;
- 3) naziv izbornih lista prema redoslijedu utvrđenom na zbirnoj izbornoj listi;
- 4) napomenu da se glasa samo za jednu izbornu listu, zaokruživanjem rednog broja ispred naziva te liste, odnosno zaokruživanjem naziva liste ili imena i prezimena nosioca liste.

Pored podataka iz stava 1. ovog člana, glasački listić na poleđini u gornjem desnom uglu sadrži naziv opštine, naziv biračkog mjesta, oznaku za broj biračkog mjesta i pečat biračkog odbora koji sadrži naziv i broj biračkog mjesta.

Član 74. st. 5. i 7.

Serijski brojevi na kontrolnim kuponima rezervnih glasačkih listića određuju se u rasponu od prvog narednog serijskog broja iza ukupnog broja birača u odgovarajućoj izbornoj jedinici do serijskog broja koji je identičan zbiru ukupnog broja birača i broja rezervnih glasačkih listića u odgovarajućoj izbornoj jedinici.

Glasačke listiće za izbor odbornika ovjerava svojim pečatom opštinska izborna komisija, a glasačke listiće za izbor poslanika Državna izborna komisija.

Član 77. stav 3.

Nakon izvršenog uvida u izborni materijal, izborni materijal se pakuje i pečatira na način utvrđen u članu 91. ovog zakona.

Član 78.a

Prije otvaranja biračkog mjesta, birački odbor žrijebom određuje člana biračkog odbora u stalnom sastavu koji, u prisustvu ostalih članova biračkog odbora, vrši vidno oštećenje pečata biračkog odbora, na način što zarezuje ili sagorijeva plamenom gumenu matricu pečata, kojim se glasački listići na poleđini, na za to određenom mjestu, pečatiraju neposredno prije predaje glasačkog listića biraču.

Člana biračkog odbora u stalnom sastavu, koji vrši pečatiranje glasačkih listića, određuje birački odbor žrijebom.

Oštećeni pečat biračkog odbora ne stavlja se na kontrolni kupon glasačkog listića.

Glasački listići obavezno su složeni prema redoslijedu serijskih brojeva na kontrolnom kuponu i prema tom redoslijedu izdaju se biračima prilikom glasanja.

Član 79. stav 3.

U glasačku kutiju ubacuje se kontrolni list, a zatim se ona u prisustvu prvog birača pečati, što se unosi u zapisnik o radu biračkog odbora.

Član 81.

Članovi biračkog odbora ne smiju ni na koji način uticati na odluku birača.

Članovi biračkog odbora dužni su da biraču, na njegov zahtjev, ponovo objasne način glasanja.

Članovi biračkog odbora dužni su, naročito, da paze da niko ne ometa birača prilikom popunjavanja glasačkog listića i da u potpunosti bude obezbijeđena tajnost glasanja.

Ako je u toku glasanja povrijeđeno neko od pravila iz st. 1. do 3. ovog člana, birački odbor se može raspustiti. U slučaju raspuštanja biračkog odbora, imenuje se novi birački odbor i glasanje na tom biračkom mjestu ponavlja.

Član 90.

Kad birački odbor utvrdi rezultate glasanja, u zapisnik o radu biračkog odbora unosi se: broj primljenih glasačkih listića; broj neupotrijebljenih glasačkih listića; broj upotrijebljenih glasačkih listića; broj nevažećih glasačkih listića; broj važećih glasačkih listića; broj glasova datih za svaku izbornu listu; broj birača prema izvodu iz biračkog spiska; broj birača koji su glasali po spisku i broj birača koji su glasali putem pisma.

U zapisnik o radu biračkog odbora unose se i primjedbe i mišljenja članova biračkog odbora, kao i sve druge činjenice od značaja za glasanje.

Zapisnik o radu biračkog odbora potpisuju svi članovi biračkog odbora.

Svaki član biračkog odbora dobija kopiju zapisnika o radu biračkog odbora.

Član 91.

Neupotrijebljene, nevažeće i važeće glasačke listiće birački odbor stavlja u posebne koverte na kojima stoji oznaka sadržaja i koje se pečatiraju, a potom, cijeli izborni materijal (zapisnik o radu, izvod iz biračkog spiska, glasačke listiće, kontrolne kupone odvojene od glasačkih listića, zahtjeve za glasanje putem pisma, pečat biračkog odbora, kao i ostali izborni materijal) stavlja u jedan koverat koji se pečatira.

Po utvrđivanju rezultata glasanja, birački odbor će, bez odlaganja, a najkasnije u roku od šest časova od časa zatvaranja biračkog mjesta, dostaviti opštinskoj izbornoj komisiji izborni materijal iz stava 1. ovog člana.

Član 107.

Svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se neposredno nadležnoj izbornoj komisiji.

Član 108. stav 2

Prigovor protiv odluke, radnje ili propusta opštinske izborne komisije podnosi se Državnoj izbornoj komisiji.

Član 109.

Nadležna izborna komisija donosi rješenje u roku od 24 časa od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora.

Ako nadležna izborna komisija usvoji prigovor, poništiće tu odluku ili radnju.

Ako nadležna izborna komisija po prigovoru ne donese rješenje u rokovima predviđenim ovim zakonom, smatraće se da je prigovor usvojen.

Član 110.

Protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti prigovor Državnoj izbornoj komisiji.

Protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore."

Pravila o radu biračkih odbora («Službeni list Crne Gore», br. 9/2016. i 76/2017.):

"Tačka 1. Podtačka 1.2.

1.2. Birački odbor (u stalnom sastavu i opunomoćeni predstavnici podnosilaca izbornih lista) je dužan doći na biračko mjesto u 5,00 časova (dva sata, prije nego što se otvori biračko mjesto) na dan održavanja izbora. Sva neovlašćena lica će biti udaljena sa biračkog mjesta.

Prije otvaranja biračkog mjesta birački odbor provjerava da li su obezbijeđeni uslovi za obavljanje glasanja. Birački odbor zatim žrijebom određuje člana biračkog odbora u stalnom sastavu, koji u prisustvu ostalih članova biračkog odbora, vrši vidno oštećenje pečata biračkog odbora, na način što zarezuje ili sagorijeva plamenom gumenu matricu pečata, kojim se glasački listići na drugoj strani (poledini), na za to određenom mjestu, pečatiraju neposredno prije predaje glasačkog listića biraču.

Člana biračkog odbora u stalnom sastavu, koji vrši pečatiranje glasačkih listića, određuje birački odbor žrijebom.

Oštećeni pečat biračkog odbora ne stavlja se na kontrolni kupon glasačkog listića.

Glasački listići obavezno su složeni prema redoslijedu serijskih brojeva na kontrolnom kuponu i prema tom redoslijedu izdaju se biračima prilikom glasanja.

Žrijebanje za člana biračkog odbora koji će vršiti oštećenje pečata biračkog odbora, za člana koji će vršiti pečatiranje glasačkih listića i za člana koji će čuvati kontrolne kupone i štampane odreske-potvrde o elektronskoj identifikaciji birača, vrši se sistemom zatvorenih koverata, na način što će se imena članova biračkog odbora, osim predsjednika, ispisati na posebnim listama i staviti u posebne koverte. Izvlačenje koverte izvršiće predsjednik biračkog odbora.

Tačka 2. Podtač. 2.3. i 2.4. stav 8.

2.3. U prisustvu prvog birača za koga je provlačenjem lične karte ili pasoša utvrđeno da se nalazi na biračkom spisku, birački odbor provjerava glasačku kutiju i kada utvrdi da je prazna, rezultat kontrole se upisuje u kontrolni list koji potpisuju predsjednik i ostali članovi biračkog odbora i birač koji je prvi došao na biračko mjesto. Kontrolni list se ubacuje u glasačku kutiju koja se, u prisustvu prvog birača, pečati jemstvenikom i pečatnim voskom, što se unosi u zapisnik o radu biračkog odbora.

2.4. Član biračkog odbora koji izdaje glasački listić sjedi do predsjednika biračkog odbora, pečatira glasački listić i daje ga predsjedniku biračkog odbora, čime se obezbjeđuje da se biraču preda samo jedan glasački listić.

Tačka 4. Podtač. 4.4. i 4.11.

4.4. Birački odbor utvrđuje broj kontrolnih kupona odvojenih od glasačkih listića i broj potpisanih štampanih odrezaka - potvrda o elektronskoj identifikaciji birača i stavlja ih odvojeno u posebne omote koji se pečate, sa oznakom sadržaja.

4.11. Ostali izborni materijal (zapisnik o radu, izvod iz biračkog spiska, glasački listići, kontrolni kuponi odvojeni od glasačkih listića, potvrde-odresci, zahtjevi za glasanje putem pisma, pečat biračkog odbora, kao i preostali izborni materijal) stavlja se u jedan koverat koji se pečati.

Tačka 6. Podtačka 6.1.

6.1. Zapečaćeni izborni materijal i opremu predsjednik biračkog odbora i dva ovlašćena predstavnika izbornih lista koje su ostvarile najveći broj glasova na biračkom mjestu, predaju opštinskoj izbornoj komisiji."

5. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da su Ustavom utvrđeni principi biračkog prava koji državljanima Crne Gore obezbjeđuju jednakost, opštost i neposrednost glasanja pri izboru organa vlasti. Osim ovih principa, Ustav ne određuje način ostvarivanja biračkog prava, već obavezuje zakonodavca da poštuje navedena načela prilikom uređivanja ove materije. Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je *lex specialis* u oblasti ostvarivanja biračkog prava, pored ostalog, uređen je način ostvarivanja biračkog prava u postupku izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore, organi za sprovođenje izbora, pravila izbornog procesnog prava i druga pitanja od značaja za sprovođenje izbora. Postupak sprovođenja izbora je strogo formalan postupak, u kojem su svi učesnici izbornog postupka dužni poštovati i neposredno primjenjivati način i rokove vršenja pojedinih izbornih radnji, propisane tim zakonom.

5.1. Zakonom je, takođe, propisan način ostvarivanja zaštite biračkog prava u postupku izbora odbornika i poslanika koji, zbog načela koncentracije pojedinih izbornih radnji, takođe, podliježe strogim formalnim pravilima izbornog postupka. Izborni spor se, u tom smislu, odnosi na odlučivanje nadležnih organa o svim povredama pravila izbornog postupka, od trenutka raspisivanja izbora do postupka potvrđivanja mandata. Zaštitu biračkog prava, u svim fazama izbornog procesa (od perioda raspisivanja izbora do utvrđivanja konačnih rezultata), s aspekta institucionalnih garancija, saglasno odredbi člana 8. Zakona, obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi. Zakonom propisana zaštita izbornog-biračkog prava, sastoji se u pravu podnošenja prigovora i žalbi nadležnim organima i sudu i obuhvata sve faze postupka izbora. Iz odredaba Zakona o Ustavnom sudu i Zakona o izboru odbornika i poslanika proizilazi da u postupku zaštite biračkog prava birač, kandidat za poslanika i odbornika i podnosilac izborne liste ima pravo da zbog povrede biračkog prava u toku izbornog postupka podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji, kao i da protiv rješenja opštinske izborne komisije može izjaviti prigovor Državnoj izbornoj komisiji, odnosno da protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može izjaviti žalbu Ustavnom sudu.

5.2. Neposrednim uvidom u dokumentaciju koju je Ustavnom sudu dostavila Državna izborna komisija utvrdili smo slijedeće činjenice:

- da je na biračkom mjestu broj "21C" bilo ukupno 550 upotrijebljenih glasačkih listića, od čega je birački odbor osam glasačkih listića oglasio nevažećim;

- da su glasački listići sa prednje strane bili ovjereni pečatom Izborne komisije Glavnog grada, da su sadržali oznaku izborne jedinice, redni broj koji se stavlja ispred izborne liste, naziv izbornih lista prema redosledu utvrđenom na zbirnoj izbornoj listi i napomenu da se glasa samo za jednu izbornu listu, zaokruživanjem rednog broja ispred naziva te liste, odnosno zaokruživanjem naziva liste ili imena i prezimena nosioca liste;

- da se na poledini glasačkih listića nalazi oznaka izborne jedinice (Glavni grad Podgorica), naziv biračkog mjesta (MZ Zagorič), oznaka za broj biračkog mjesta (21C) i otisak vidno oštećenog pečata Izborne komisije Glavnog grada oznake "IK";

- da su Izborna komisija Glavnog grada i Državna izborna komisija konstatovale da je nesporno da su svi glasački listići za glasanje na ovom biračkom mjestu, saglasno odredbama člana 69. stav 3. i člana 74. stav 7. Zakona o izboru odbornika i poslanika, ovjereni pečatom Izborne komisije Glavnog grada i da je birački odbor na njihovoj poledini, umjesto pečata koji sadrži naziv i broj biračkog mjesta stavio otisak vidno oštećenog pečata Izborne Komisije Glavnog grada, koji birački odbor koristi za pečačenje glasačke kutije i ostalog izbornog materijala;

- da je Zapisnikom o primopredaji izbornog materijala za Biračko mjesto 21C, konstatovano da je Birački odbor primio jedan pečat biračkog odbora i pečat sa suvim žigom IKGG;

- da je Zapisnik o radu biračkog odbora potpisan, bez unijetih primjedbi.

5.3. Polazeći od navedenih ustavnih i zakonskih odredaba i činjeničnog stanja u ovom predmetu, ocjenjujemo da su radnjama i propustima biračkog odbora koje se odnose na postupanje prilikom pečatiranja

poledine glasačkih listića za izbor odbornika u Skupštini Glavnog grada – Podgorica, održanih 27. maja 2018. godine, povrijeđene odredbe člana 73. stav 2. i člana 78.a stav 1. Zakona, na biračkom mjestu broj "21C".

5.3.1. Naime, iz odredbe člana 69. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika proizilazi da se glasa na ovjerenom glasačkom listiću, koji pored podataka iz člana 73. stav 1. (*oznaku izborne jedinice, rednog broja koji se stavlja ispred izborne liste, naziva izbornih lista prema redosledu utvrđenom na zbirnoj izbornoj listi, napomene da se glasa samo za jednu izbornu listu, zaokruživanjem rednog broja ispred naziva te liste, odnosno zaokruživanjem naziva liste ili imena i prezimena nosioca liste*) na poledini u gornjem desnom uglu sadrži naziv opštine, naziv biračkog mjesta, oznaku za broj biračkog mjesta i pečat biračkog odbora koji sadrži naziv i broj biračkog mjesta. Prema odredbi člana 74. stav 7. Zakona, glasačke listiće za izbor odbornika ovjerava svojim pečatom opštinska izborna komisija, a iz odredaba člana 78.a stav 1. Zakona proizilazi da birački odbor žrijebom određuje člana biračkog odbora u stalnom sastavu koji, u prisustvu ostalih članova biračkog odbora, vrši vidno oštećenje pečata biračkog odbora, na način što zarezuje ili sagorijeva plamenom gumenu matricu pečata, kojim se glasački listići na poledini na za to određenom mjestu, pečatiraju neposredno prije predaje glasačkog listića biraču. Po završenom glasanju, neupotrijebljene, nevažeće i važeće glasačke listiće birački odbor stavlja u posebne koverta na kojima stoji oznaka sadržaja i koje se pečatiraju, a potom, cijeli izborni materijal (zapisnik o radu, izvod iz biračkog spiska, glasačke listiće, kontrolne kupone odvojene od glasačkih listića, zahtjeve za glasanje putem pisma, pečat biračkog odbora, kao i ostali izborni materijal) stavlja u jedan koverat koji se pečatira. (član 91. stav 1. Zakona).

5.3.1.1. U konkretnom slučaju, utvrdili smo da je prednja strana glasačkog listića, u skladu sa odredbom člana 74. stav 7. Zakona, ovjerena pečatom Izborne komisije Glavnog grada. Međutim, glasački listić, po našoj ocjeni, nije uređen saglasno odredbama člana 73. stav 2. i člana 78.a stav 1. Zakona. Naime iz odredaba člana 73. stav 2. i člana 78.a stav 1. Zakona, proizilazi da glasački listić, na poledini sadrži, pored ostalog, i pečat biračkog odbora, koji sadrži naziv i broj biračkog mjesta i da se poledina glasačkog listića, na za to određenom mjestu, pečatira neposredno prije predaje glasaču, vidno oštećenim pečatom biračkog odbora. Nasuprot tome, utvrdili smo da je birački odbor na biračkom mjestu broj "21C", umjesto pečatom tog biračkog odbora, pečatiranje poledine glasačkih listića vršio pečatom Izborne komisije Glavnog grada, odnosno da poledina glasačkih listića ne sadrži pečat biračkog odbora za biračko mjesto "21C" MZ Zagorič. Na taj način, očiglednim su propustom biračkog odbora na biračkom mjestu broj "21C" MZ Zagorič, kao organa za neposredno sprovođenje glasanja na biračkom mjestu, koji su konstatovala i Izborna komisija Glavnog grada i Državna izborna komisija u postupku zaštite biračkog prava, po našoj ocjeni, povrijeđene odredbe člana 73. stav 2. i člana 78.a stav 1. Zakona, koje se odnose na postupanje biračkog odbora, prilikom pripremanja glasačkih listića neposredno prije predaje biraču, odnosno na pravo birača da svi akti i radnje organa koji sprovode izborni postupak budu donijeti od nadležnih izbornih organa i sprovedeni na način i po postupku propisanim zakonom.

5.3.1.2. Takođe, ocjenjujemo da navedene povrede odredaba člana 73. stav 2. i člana 78.a stav 1. Zakona, istovremeno predstavljaju i povredu koja dovodi u pitanje, odnosno u sumnju regularnost izbora na biračkom mjestu broj "21C", koja je mogla bitno uticati na izborni rezultat, zbog čega je, saglasno odredbi člana 102. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, trebalo usvojiti žalbu podnosioca, ukinuti osporeno rješenje Državne izborne komisije, broj 747/3, od 3. juna 2018. godine, poništiti izborni postupak na tom biračkom mjestu i naložiti njegovo ponavljanje u skladu sa zakonom.

SUDIJE,
Miodrag Iličković, s.r.
Milorad Gogić, s.r.

Odluka i Izdvojeno mišljenje objavljeni su u Službenom listu Crne Gore, broj 49/18.

Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 762/2 od 14. juna 2018. godine

Državna izborna komisija je pravilno postupila kada je odbacila prigovor podnosioca žalbe kao neblagovremen, jer je taj prigovor, u smislu odredaba člana 107 st. 2 i 3 Zakona o izboru odbornika i poslanika, podniet nakon isteka roka od 72 časa od časa sačinjavanja osporenog Zapisnika o radu za utvrđivanje konačnih rezultata izbora za izbor odbornika u Skupštinu opštine Kolašin i nije podniet neposredno Državnoj izbornoj komisiji.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

ODBIJA SE žalba Socijaldemokratske partije Crne Gore – Opštinski odbor Kolašin, izjavljena protiv rješenja Državne izborne komisije, broj 762/2, od 14. juna 2018. godine, kao neosnovana.

Obrazloženje

1. Socijaldemokratska partija Crne Gore – Opštinski odbor Kolašin, podnijela je žalbu protiv rješenja Državne izborne komisije, označenog u izreci, kojim je odbačen prigovor Socijaldemokratske partije Crne Gore – Opštinski odbor Kolašin, broj 762, od 13. juna 2018. godine, izjavljen na Zapisnik o radu za utvrđivanje konačnih rezultata izbora za izbor odbornika u SO Kolašin, broj 203, od 8. juna 2018. godine, kao neblagovremen.

1.1. U žalbi je navedeno: da je prigovor koji je odbačen osporenim rješenjem Državne izborne komisije podnesen u zakonom dozvoljenom roku, jer je 11. juna 2018. godine, u 19. časova predat Pošti Crne Gore; da se, saglasno odredbi člana 111. Zakona o izboru odbornika i poslanika, na sve radnje u vezi sa dostavljanjem rješenja, zaključaka, kao i drugih akata, spisa, isprava, podnesaka i slično shodno primjenjuju pravila propisana za dostavljanje u upravnom postupku, ako ovim zakonom nije drukčije određeno; da Zakonom o izboru odbornika i poslanika nije drukčije određeno, zbog čega se na predaju prigovora primjenjuju odredbe Zakona o upravnom postupku. Predlažu da Ustavni sud poništi osporeno Rješenje Državne izborne komisije, razmotri odbačeni prigovor, pribavi potrebne spise od Opštinske izborne komisije Kolašin, utvrdi činjenično stanje i da na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja donese odluku kojom će Izbornu listu „Za dobro građana Kolašina Pobjednički! DPS-Milo Đukanović“ isključiti iz raspodjele mandata i naložiti raspodjelu mandata ostalim izbornim listama koje su učestvovala na izborima održanim 27. maja 2018. godine.

2. Državna izborna komisija, na zahtjev Ustavnog suda, dostavila je sljedeću dokumentaciju: Prigovor Socijaldemokratske partije Crne Gore – Opštinski odbor Kolašin, broj 762, od 13. juna 2018. godine; Konačne rezultate za izbor odbornika u Skupštinu opštine Kolašin, od 8. juna 2018. godine; Zapisnik o radu Opštinske izborne komisije za utvrđivanje konačnih rezultata izbora odbornika na biračkim mjestima u opštini Kolašin, od 8. juna 2018. godine; Zapisnik sa 86. sjednice Državne izborne komisije i osporeno rješenje.

2.1. Osporenim rješenjem Državne izborne komisije odbačen je prigovor Socijaldemokratske partije Crne Gore – Opštinski odbor Kolašin, broj 762, od 13. juna 2018. godine, izjavljen na Zapisnik o radu Opštinske izborne komisije za utvrđivanje konačnih rezultata izbora za izbor odbornika u Skupštinu opštine Kolašin, broj 203, od 8. juna 2018. godine, kao neblagovremen.

2.1.1. U obrazloženju osporenog rješenja navedeno je da je prigovor Socijaldemokratske partije Crne Gore – Opštinski odbor Kolašin, saglasno odredbama člana 107. Zakona o izboru odbornika i poslanika,

neblagovremen; da je Državna izborna komisija utvrdila da je Zapisnik o radu za utvrđivanje konačnih rezultata izbora za izbor odbornika u Skupštinu opštine Kolašin, broj 203 sačinjen 8. juna 2018. godine, a da je Prigovor podnesen Državnoj izbornoj komisiji 13. juna 2018. godine, iz čega proizilazi da je podnosilac prigovora propustio da u Zakonom propisanom roku od 72 časa podnese prigovor, odnosno da je prigovor neblagovremen.

3. Ustavni sud je, nakon razmatranja osporenog rješenja i dostavljene relevantne dokumentacije, utvrdio da žalba nije osnovana.

4. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 45.

Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

Biračko pravo se ostvaruje na izborima.

Biračko pravo je opšte i jednako.

Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.

Član 149. stav 1. tačka 7.

Ustavni sud odlučuje:

7) o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.):

„Član 97.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće se podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije.

Žalba iz stava 1. ovog člana, podnosi se u roku od 48 časova od časa dostavljanja rješenja.

Žalba iz stava 1. ovog člana podnosi se, po pravilu, neposredno Ustavnom sudu.

Izuzetno od stava 3. ovog člana, žalba se može podnijeti telefaksom, u skladu sa Poslovníkom.

Član 98.

Žalbu može podnijeti birač koji smatra da mu je biračko pravo povrijeđeno, kandidat za poslanika i odbornika i podnosilac izborne liste.

Žalba sadrži razloge i dokaze o povredi biračkog prava u toku izbora.

Član 101.

Ustavni sud odlučuje o žalbi iz člana 97. ovog zakona, u roku od 48 časova od časa prijema odgovora iz člana 100. ovog zakona.”

Zakona o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02., 48/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 46/11. i 14/14.):

„Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

Član 107.

Svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se neposredno nadležnoj izbornoj komisiji.

Član 108. stav 2.

Prigovor protiv odluke, radnje ili propusta opštinske izborne komisije podnosi se Državnoj izbornoj komisiji.

Član 109. stav 1.

Nadležna izborna komisija donosi rješenje u roku od 24 časa od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora.

Član 110.

Protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti prigovor Državnoj izbornoj komisiji.

Protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore.”

5. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da su Ustavom utvrđeni principi biračkog prava koji državljanima Crne Gore obezbjeđuju jednakost, opštost i neposrednost glasanja pri izboru organa vlasti. Osim ovih principa, Ustav ne određuje način ostvarivanja biračkog prava, već obavezuje zakonodavca da poštuje navedena načela prilikom uređivanja ove materije. Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je *lex specialis* u oblasti ostvarivanja biračkog prava, pored ostalog, uređen je način ostvarivanja biračkog prava u postupku izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore, utvrđeni su organi za sprovođenje izbora, pravila izbornog procesnog prava i druga pitanja od značaja za sprovođenje izbora. Postupak sprovođenja izbora je strogo formalan postupak, u kojem su svi učesnici izbornog postupka dužni da poštuju i neposredno primjenjuju način i rokove vršenja pojedinih izbornih radnji, propisane tim zakonom.

5.1. Zakonom je, takođe, propisan način ostvarivanja zaštite biračkog prava u postupku izbora odbornika i poslanika koji, zbog načela koncentracije pojedinih izbornih radnji, podliježe strogim formalnim pravilima izbornog postupka. Izborni spor se, u tom smislu, odnosi na odlučivanje nadležnih organa o svim povredama pravila izbornog postupka, od trenutka raspisivanja izbora do postupka potvrđivanja mandata. Zaštitu biračkog prava, u svim fazama izbornog procesa (od perioda raspisivanja izbora do utvrđivanja konačnih rezultata), s aspekta institucionalnih garancija, saglasno odredbi člana 8. Zakona, obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi. Zakonom propisana zaštita izbornog-biračkog prava, po ocjeni Ustavnog suda, sastoji se u pravu podnošenja prigovora i žalbi nadležnim organima i sudu i obuhvata sve faze postupka izbora. Iz odredaba Zakona o Ustavnom sudu i Zakona o izboru odbornika i poslanika proizilazi da u postupku zaštite biračkog prava birač, kandidat za poslanika i odbornika i podnosilac izborne liste ima pravo da zbog povrede biračkog prava u toku izbornog postupka podnese prigovor nadležnoj izornoj komisiji, kao i da protiv rješenja opštinske izborne komisije može izjaviti prigovor Državnoj izornoj komisiji, odnosno da protiv rješenja Državne izborne komisije, kojim je odbačen ili odbijen prigovor može izjaviti žalbu Ustavnom sudu.

5.1.1. Iz citiranih odredaba člana 107. Zakona o izboru odbornika i poslanika proizilazi da svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja koji se podnosi neposredno nadležnoj izornoj komisiji, a iz odredbe člana 111. Zakona o izboru odbornika i poslanika da se na sve radnje u vezi sa dostavljanjem rješenja, zaključaka, kao i drugih akata, spisa, isprava, podnesaka i slično, shodno primenjuju pravila propisana za dostavljanje u upravnom postupku, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

5.2. Neposrednim uvidom u dokumentaciju koju je dostavila Državna izborna komisija Ustavni sud je utvrdio da je Opštinska izborna komisije Kolašin zapisnički utvrdila konačne rezultate izbora za izbor odbornika na biračkim mjestima u opštini Kolašin 8. juna 2018. godine u 19:30 časova, a da je Socijaldemokratska partija – Opštinski odbor Kolašin prigovor protiv tog akta podnijela 11. juna 2018. godine u 19:00 časova, preporučenom pošiljkom RR1371161163ME, koji je Državnoj izornoj komisiji dostavljen 13. juna 2018. godine u 12:20 sati, odnosno nakon isteka prekluzivnog zakonskog roka od 72 časa, propisanog odredbom člana 107. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika.

5.2.1. Polazeći od navedenog, Ustavni sud je utvrdio da prigovor Državnoj izornoj komisiji podnosilac žalbe nije podnio saglasno odredbi člana 107. stav 3. Zakona o izboru odbornika i poslanika, iz koje proizilazi da se prigovor zbog povrede biračkog prava u toku izbora podnosi neposredno nadležnoj izornoj komisiji. S obzirom na to da je način dostavljanja prigovora nadležnoj izornoj komisiji *ex lege* određen odredbom člana 107. stav 3. Zakona o izboru odbornika i poslanika, to se, u konkretnom slučaju, nije mogla primijeniti odredba člana 111. tog zakona, na koju se poziva podnosilac žalbe, kojom je propisano da se na sve radnje u vezi sa dostavljanjem rješenja, zaključaka, kao i drugih akata, spisa, isprava, podnesaka i slično, shodno primenjuju pravila propisana za dostavljanje u upravnom postupku, ako ovim zakonom nije drukčije određeno. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da prigovor Državnoj izornoj komisiji nije podniet na način propisan zakonom, odnosno da je bio nedopušten.

5.2.1.1. Kako je prigovor, u smislu odredaba člana 107. st. 2. i 3. Zakona o izboru odbornika i poslanika, podniet nakon isteka roka od 72 časa od časa sačinjavanja osporenog Zapisnika o radu za utvrđivanje konačnih rezultata izbora za izbor odbornika u Skupštinu opštine Kolašin i kako nije podniet neposredno

Državnoj izbornoj komisiji Ustavni sud je utvrdio da je Državna izborna komisija pravilno postupila kada je odbacila prigovor podnosioca žalbe, kao neblagovremen i da je osporeno rješenje Državne izborne komisije pravno utemeljeno, a žalba neosnovana.

6. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

Odluka U-VII br. 22/18 od 19. juna 2018. godine.

Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 379/8 od 8. avgusta 2020. godine

Državna izborna komisija je pravilno utvrdila da podnosilac izborne žalbe nije otklonio nepravilnosti na koje je mu je ukazano Zaključkom Državne izborne komisije broj 379/04, odnosno da nije dostavio dokaze da ta izborna lista ima osnov za korišćenje prava manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice koja je brojčano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koji imaju zajedničke etničke, vjerske i jezičke karakteristike različite u odnosu na preovlađujuće stanovništvo (...), da bi, u smislu odredaba člana 2 Zakona o manjinskim pravima i slobodama i člana 94 stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika, koristio prava pripadnika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice i afirmativne akcije.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

ODLUKU

I ODBIJA SE žalba političke partije „Socijalisti Crne Gore“, podnosioca Izborne liste „Snežana Jonica - Socijalisti Crne Gore - Da živimo kao Jugosloveni“, izjavljena protiv Rješenja Državne izborne komisije, broj 379/8, od 8. avgusta 2020. godine, kao neosnovana.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“.

Obrazloženje

I1. Politička partija „Socijalisti Crne Gore“, podnosilac Izborne liste „Snežana Jonica - Socijalisti Crne Gore - Da živimo kao Jugosloveni“ za poslanike u Skupštinu Crne Gore, podnijela je dozvoljenu i blagovremenu žalbu protiv rješenja Državne izborne komisije, označenog u izreci, kojim je odbijeno proglašenje te izborne liste.

1.1. U žalbi je, pored ostalog, navedeno:

„Ožalbenim rješenjem DIK je povrijedila prava političke partije „Socijalisti Crne Gore“ u pogledu prava iz postupka predlaganja i potvrđivanja izbornih lista, a naročito u dijelu naziva, utvrđenja i proglašenja liste, čl. 48. Zakona o izboru odbornika i poslanika.

Državna izborna komisija netačno citira svoj zaključak, br. 394/4 koji je donijela 6. avgusta 2020. godine, jer u obrazloženju istog ne piše tekst:

(...) jer se iz dostavljene dokumentacije nije moglo zaključiti da li podnesena izborna lista ispunjava uslove za korišćenje prava iz čl. 39. i 94. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika a podnosilac je u izbornoj prijavi naznačio zahtjev za korišćenje prava manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice naziva „Jugosloveni“.

Neshvatljivo je kako DIK može pogrešno citirati svoj sopstveni zaključak donesen dva dana prije, i to ne u jednoj riječi ili broju već u čitavom jednom pasusu, koji pasus u zaključku uopšte ne postoji, a od bitnog je uticaja na odbijajuće rješenje i na ostvarivanje prava žalioaca.

Dokaz: uvid u zaključak Državne izborne komisije, broj 379/8, od 4. avgusta 2020. godine.

Na ovaj način DIK krši član 47. stav 3. i 4. Zakona o izboru odbornika i poslanika kojim je propisano (...)

Jedina primjedba koju je DIK imao i naveo u svom Zaključku broj 379/8 na predmetnu izbornu listu je što Statut i Program političke partije nije dostavljen u originalu.

Kada se čita odbijajuće Rješenje DIK-a koji je zbog neispunjenja naloga iz citiranog zaključka odbio proglašenje liste žalioaca, stiže se utisak da je DIK postupao po nalogu iz nekog drugog (podnosiocu žalbe nepoznatog) zaključka, a ne zaključka Državne izborne komisije broj 379/8 od 4. avgusta 2020. godine.

Ukoliko je DIK-u prilikom razmatranja naše izborne prijave bilo sporno pravo Jugoslovena da koriste prava iz člana 39. i 94. stav 2., DIK je bio dužan da nam u skladu sa članom 47. stav 3. navede to kao nepravilnost i zatraži da podnesemo izbornu prijavu ne pozivajući se na korišćenje prava manjinskih naroda ili manjinske nacionalne zajednice Jugoslovena, te

da nam zatraži da uklonimo nepravilnosti tako što ćemo promijeniti izbornu prijavu, i predati dokumentaciju koja se traži kada se ne koristi pravo iz člana 94. stav 2., sa odgovarajućim brojem kandidata i potpisa koji su propisani u tom slučaju.

Međutim, DIK očigledno u toj fazi nije uopšte osporavao pravo Jugoslovena na korišćenje člana 94. stav 2. vjerovatno u nadi da će utvrditi da nam Statut i Program nisu vjerodostojni, jer je provjera ovih akata vršena i kod Ministarstva javne uprave što se i navodi u obrazloženju, ali se izbjegava navesti da su navedeni dokumenti dostavljeni od strane MJU i istovjetnom tekstu u kojem su dostavljeni i od podnosioca izborne liste dana 7. avgusta 2020. godine u cilju otklanjanja nedostataka.

U navedenom Zaključku od 6. avgusta 2020. godine DIK ni jednim slovom ne navodi da su original Statuta i Programa tražili iz razloga koje sad navodi u obrazloženju, jer u Zaključku nisu nijednom riječju osporili pravo Jugoslovena na autentično zastupanje, već samo tražili da im se dostave originali.

DIK je u ožalbenom rješenju naveo:

-Da lica koja su se u popisu iz 2011. godine izjasnila kao Jugosloveni ne ispunjavaju uslove ni po jednom osnovu propisanom zakonom o manjinskim pravima i slobodama u smislu vjere, jezika ili etničke pripadnosti različitih od ostalog stanovništva.

Obrazloženje za ovu kategoričnu tvrdnju prosto ne postoji (iako je donešena u dijelu rješenja koji se zove obrazloženje).

Niti jedna jedina rečenica. Niti jedan dokaz. Niti se citira bilo koja odredba zakona koja *ex lege* potvrđuje ovu činjenicu.

Kao da je nepostojanje Jugoslovena prosto jedna notorna, opštepoznata činjenica koja je svima poznata (izuzev podnosiocima ove liste).

DIK sebe smatra očigledno vrhovnim autoritetom u pogledu religije, lingvistike i etnologije, da je njihova puka konstatacija dovoljan dokaz, da Jugosloveni jednostavno ne postoje.

DIK dalje navodi da iz samog naziva liste „DA ŽIVIMO KAO JUGOSLOVENI“ ne može izvesti zaključak kojim se apostrofira etnička pripadnost niti se iz toga prepoznaje cilj zaštite i afirmacije prava određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice.

I ovaj navod, na kojem temelji svoju odluku DIK iznosi kao puku konstataciju, koju opet ne temelji ni na kakvim dokazima, pa će žalilac pokušati na posredan način da zaključiti koji su to odbijajući razlozi rješenja, na način što će vrlo široko tumačiti izvedene dokaze i utvrđenje činjenice iz ožalbenog rješenja.

DIK se izvan svojih ovlašćenja bavi izmjenama Statuta „Socijalista Crne Gore“, kao i pravom MJU da utvrđuje zakonitost postupka promjene podataka u Registru političkih partija, a koji je MJU nesporno utvrdila svojim Rješenjem. DIK tendenciozno ulazi u analizu zakonitosti sprovedenog postupka od strane organa „Socijalista“, iako je zakonitost tog postupka već cijenilo Ministarstvo javne uprave i na osnovu toga izvršilo upis upravo tih promjena u Registar političkih partija.

DIK tendenciozno citira samo dio člana 74. Statuta „Socijalista Crne Gore“, u svom obrazloženju na način što navodi:

„Iz dostavljenog Programa i Statuta političke partije „Socijalista Crne Gore“ vidi se da je njihova izmjena izvršena 3.08.2020. godine i to upravo u dijelu ciljeva da:

„će se posebno zalagati za poštovanje prava i sloboda i očuvanje kulturne baštine Jugoslovena u Crnoj Gori“. Članom 40. Statuta propisano je da Kongres donosi Program i Statut „Socijalista Crne Gore“. Takođe članom 74. stav 1. propisano je da Glavni odbor između kongresa može statutarnom odlukom koja se donosi dvotrećinskom većinom glasova svih članova Glavnog odbora urediti pojedina statutarna pitanja ako to nalažu razlozi hitnosti. Međutim, stavom 3. navedenog člana propisano je da „statutarnom odlukom ne mogu se mijenjati odredbe statuta koje se odnose na naziv, osnovane principe i programske ciljeve“.

DIK previđa kad se već bavi time i da citira ostala dva stave člana 74. Statuta „Socijalista Crne Gore“ koja glase:

„Izuzetno od prethodnog stava, u slučaju vanrednog stanja, vanredne situacije ili drugih sličnih okolnosti izazvanih elementarnim nepogodama odnosno epidemijom zarazne bolesti Glavni odbor može Statutarnom odlukom dopuniti i odredbe Statuta koje se odnose na osnovne principe i programske ciljeve „Socijalista“, kao postoje razlozi hitnosti koji su od bitnog značaja za partiju zbog učešća na izborima, ili donošenja odluka o predizbornoj ili postizbornoj koaliciji. Navedena odluka ima privremeno važenje, i podliježe potvrdi na prvom Kongresu koji se održi nakon njenog donošenja. U slučaju da ne bude potvrđena, Odluka prestaje da važi danom održavanja Kongresa.

U slučaju vanrednog stanja, vanredne situacije ili drugih sličnih okolnosti izazvanih elementarnim nepogodama odnosno epidemijom zarazne bolesti, Glavni odbor može donijeti i Odluku kojom se vrši dopuna i osnovnih principa i programskih ciljeva „Socijalista“ u Programu „Socijalista Crne Gore“. Navedna odluka ima privremeno važenje, i podliježe potvrdi na prvom Kongresu koji se održi nakon njenog donošenja. U slučaju da ne bude potvrđena, Odluka prestaje da važi donom održavanja Kongresa“.

Žalilac je zbog ovakvog ponašanja DIK-a, prinuđen da brani odluke-rješenja Ministarstva javne uprave.

Na sjednici Državne izborne komisije održanoj dana 8. avgusta 2020. godine razmotrena je dostavljena dokumentacija i konstatovano sljedeće:

Na obrascu PG-6 – izborna prijava za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice podnosilac prijave naveo je „Jugosloveni“.

Navedeni obrazac PG – 6 DIK je posjedovao i prije donošenja Zaključka o otklanjanju nepravilnosti, i u navedenom Zaključku nisu osporili pravilnost izborne prijave, niti pravo žalioaca na koja se pozvao a koje je ključno pitanje kojim se bavio u obrazloženju rješenja o odbijanju.

DIK u obrazloženju citira član 79. stav 1. tačka 9. Ustava Crne Gore i člana 2. Zakona o manjinskim pravima i slobodama: (...).

DIK u obrazloženju navodi član 79. stav 1. tačka 9. Ustava i član 2. Zakona o manjinskim pravima i slobodama. DIK previđa činjenicu da je ostvarivanje prava iz člana 79. stav 1. tačka 9. Ustava Crne Gore uređeno Zakonom o izboru odbornika i poslanika za čiju je primjenu direktno nadležan.

Zakon o izboru odbornika i poslanika utvrđuje sledeće kriterijume za korišćenje prava iz člana 79. Ustava.

Zakonom o izboru odbornika i poslanika je jasno propisano da su podaci sa posljednjeg popisa stanovništva jedini kriterijum za korišćenje ovog prava, odnosno da ovo pravo imaju pripadnici manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica sa učešćem do 15% od ukupnog stanovništva.

DIK zatim navodi sledeće:

Na popisu stanovništva 2011. godine u Crnoj Gori se 1154 lica izjasnilo kao Jugosloveni.

DIK izbjegava u osporenom rješenju da precizno kako to zakon zahtijeva u procentima definiše broj lica koja su se izjasnila kao Jugosloveni na posljednjem popisu.

Član 43. stav 3. Zakona o izboru odbornika i poslanika kojim je propisano da izborna lista za izbor poslanika koja predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 300 birača.

Pravo Jugoslovena da se u izbornom postupku tretira i sam DIK dajući na osnovu člana 43. Mišljenje podnosiocu zahtjeva D.S. dana 29. jula 2020. godine gdje citirajući gore navedenu normu ukazuje da je Jugoslovenima za predaju izborne prijave potrebno 300 potpisa utvrđujući im na taj način nespornim da koriste prava manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice i po tom osnovu povlašćen uslov – manji broj potpisa. DIK samo ukazuje D.S. da je koristio pogrešnu formulaciju manjinska zajednica birača, a ne formulaciju koju poznaje zakon, ali uredno u svojem Mišljenju obavještava D.S. o procentu Jugoslovena na posljednjem popisu – kao podatku pribavljenom od MONSTAT-a.

Na ovaj način DIK potvrđuje i svojim aktom pravo Jugoslovena da koriste prava iz člana 94. stav 2. jer potvrđuju da mogu podnijeti izbornu listu sa brojem potpisa koji se dozvoljava samo izbornim listama koje koriste pravo iz člana 94. stav 2.

Osim u ovom Mišljenju DIK-a pravo Jugoslovena na osnovu procenta u ukupnom broju stanovnika na posljednjem popisu nesporno se može utvrditi i iz Izvještaja Monstata-a o popisu iz 2011. godine.

Nesporno je, dakle, da Jugosloveni ispunjavaju sve uslove i kriterijum iz Zakona o izboru odbornika i poslanika.

Dalje DIK konstatuje da izborna prijava mora da ima dokaze iz kojih se nedvosmisleno može utvrditi nesporni osnov za korišćenje određenih prava.

„Socijalisti“ su dostavili više od traženog – jer su i u izbornoj prijavi i u nazivu izborne liste (iako zakon ne traži kumulativno nego „ili“) pozvali se na autentično zastupanje Jugoslovena. Osim toga, dostavili smo i Program i Statut u kojima se jasno prepoznaje cilj zaštite i afirmacije prava Jugoslovena kroz sljedeću normu:

Takođe, osim navedenih ciljeva „Socijalisti Crne Gore“ će se posebno zalagati za poštovanje prava i sloboda i očuvanje kulturne baštine Jugoslovena u Crnoj Gori i predstavljati ih u aktivnostima neophodnim za zaštitu njihovih prava.

DIK od nas, suprotno obavezi iz člana 47. Zakona ni u jednom aktu ne traži da dostavimo ništa drugo do navedeno što smo i dostavili i što prepoznaje zakon, pa ostaje nejasno koje smo to još dokaze trebali da dostavimo, a da nam to nije rečeno ni napisano.

Na ovaj način krši se direktno član 45. Ustava, jer se pristrasnim i subjektivnim politički uzrokovanim ocjenama ne zasnovanim na pravu, onemogućava ostvarivanje pasivnog biračkog prava kandidata sa izborne liste Socijalista Crne Gore jer im se bez mogućnosti ispravke zabranjuje pravo kandidovanja.

Brutalnim kršenjem člana 47. Zakona o izboru odbornika i poslanika, na način što se od žalioca u Zaključku za otklanjanje nepravilnosti traži jedno, a kad se ne može naći nepravilnost u tome što je traženo tek onda izmišlja drugo, što je moralo biti prethodno pitanje, jer prilikom pregleda izborne prijave i pratećih dokumenata, pozivanje na član 94. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika je polazna tačka koju je DIK prvo trebao da analizira i utvrdi osnovanost, pa da zatim u skladu sa činjenicom da se razlikuje i broj kandidata i broj potpisa zavisno od toga koristi li se pravo iz člana 94. stav 2. Očigledno je u prvom pregledanju DIK prihvatio osnovanost pozivanja na pravo Jugoslovena da koriste član 94. stav 2., pa se tek kasnije u fazi donošenja konačnog rješenja toga dosjetio.

Rješenjem DIK-a odbijeno je pravo „Socijalista“ Crne Gore da učestvuju na izborima, čime je počinjena povreda prava u toku izbora.”

1.1.1. U dopuni žalbe je, pored ostalog, navedeno:

„(...) ponovo vam dostavljamo priloge Žalbi dopunjene dokumentima koje bi trebalo da dostavi i DIK.

Takođe, napominjemo da je prilikom izrade žalbe došlo do tehničkog propusta sledeće prirode:

Na drugoj stranici žalbe, u drugom, petom, devetom i desetom pasusu unijet je pogrešan broj i datum Zaključka Državne izborne komisije na koji se pozivamo, a koju smo u prilogu i dostavili-dakle umjesto Zaključka broj 394/4 u drugom pasusu, 370/8, od 4. avgusta 2020. godine u petom, devetom i desetom pasusu treba da piše *Zaključak broj 379/04, od 6. avgusta 2020. godine.*”

2. Državna izborna komisija, na zahtjev Ustavnog suda, dostavila je sljedeću dokumentaciju: odgovor Državne izborne komisije, broj 379/10, od 12. avgusta 2020. godine; osporeno rješenje i dokaz o danu i času dostavljanja osporenog rješenja podnosiocu žalbe; Mišljenje Državne izborne komisije, broj 318/2, od 29. jula 2020. godine; Obrazac-Izbornu prijavu za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore podnosioca žalbe; Zaključak Državne izborne komisije, broj 379/4, od 6. avgusta 2020. godine; Zapisnik o primopredaji dokumentacije, broj 379/7, od 7. avgusta 2020. godine; Program i Statut političke partije „Socijalisti Crne Gore“, kao i njihove izmjene i dopune; Rješenje Ministarstva javne uprave, br. UPI01-055/20-1926/2, od 7. avgusta 2020. godine, kojim se vrši upis promjene podataka o izmjenama i dopunama Statuta i dopuni Programa političke partije „Socijalisti Crne Gore“; kopiju akata zavedenih u Ministarstvu javne uprave pod brojem: UPI 06/2-056/20-1918-7, od 7. avgusta 2020. godine; Izbornu listu i dokumentaciju dostavljenu uz Izbornu listu „Socijalisti Crne Gore“.

2.1. U odgovoru Državne izborne komisije navedeno je:

„Ustavnom sudu Crne Gore izjavljena je žalba podnosioca izborne liste „SNEŽANA JONICA – SOCIJALISTI CRNE GORE – DA ŽIVIMO KAO JUGOSLOVENI“ protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 379/8 od 8. avgusta 2020. godine.

Na navode iz žalbe ukazujemo sljedeće:

Osporenim rješenjem nije citiran Zaključak broj 379/4 što se može utvrditi površnim čitanjem te nijesu tačni navodi da se rješenje i zaključak razlikuju. Državna izborna komisija je u konkretnom slučaju postupala isključivo u okviru ovlaštenja, procedura i obaveza propisanim Zakonom o izboru odbornika i poslanika. Naime, članom 46. stav 2. tačka 8. navedenog Zakona propisano je da je podnosilac dužan da uz izbornu prijavu dostavi i „osnivački i programski akt“ a članom 47.a da „Državna izborna komisija na osnovu izborne prijave, naziva izborne liste ili osnivačkog akta podnosioca izborne liste utvrđuje ispunjenost uslova za korišćenje prava iz član 94. stav 2. ovog Zakona“. Zaključkom o otklanjanju nepravilnosti kao i osporenim rješenjem jasno je ukazano da se iz dostavljene dokumentacije nije moglo utvrditi ono na šta obavezuje član 47.a, jer je Državna izborna komisija dužna da sagleda ispunjenost uslova za korišćenje prava iz člana 94. stav 2. Kako se iz dokumentacije dostavljene 4. avgusta 2020. godine nije moglo utvrditi da li je osnivačkim aktom predviđeno sprovođenje aktivnosti u cilju zaštite i afirmacije prava nekog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice Državna izborna komisija bila je obavezna da zaključkom traži dostavljanje originalne dokumentacije iz koje bi se ispunjenost uslova utvrdila nedvosmisleno i stvorili uslovi za meritorno odlučivanje.

Dokaz: Zaključak broj 379/4., od 6. avgusta 2020. godine za koji podnosilac žalbe konstantno navodi pogrešan broj 379/8.

Dobijanjem tražene dokumentacije od strane podnosioca izborne liste kao i službenim pribavljanjem od Ministarstva javne uprave upravo je potvrđeno da su razlozi za donošenje zaključka i dopunu dokumentacije bili osnovani što se vidi i iz Prijave za upis promjena podataka u Registar političkih partija Ministarstvu javne uprave dostavljene tom Ministarstvu tek 7. avgusta 2020. godine, znači tri dana nakon predaje izborne liste.

Dokaz: Kopija akata primljenih u Ministarstvu javne uprave pod brojem UPI 06/2-056/20-1918-7, od 7. avgusta 2020. godine.

Na strani 4. stav 2. u žalbi se navodi da nijesu citirane odredbe Zakona o manjinskim pravima i slobodama što nije tačno jer je isto učinjeno na strani 2. stav 6. osporenog Rješenja iako to potvrđuje i sam podnosilac žalbe na strani 6. stav 3. žalbe.

Navodima u žalbi se ukazuje na indicije da je Državna izborna komisija imala namjeru da podnosioca dovede u zabludu a naprotiv, motiv Državne izborne komisije bio je potpuno i nesporno utvrđivanje činjenica kako bi izbjegli sopstvenu zabludu i spriječili zloupotrebu prava.

Navodi da Državna izborna komisija sebe smatra vrhovnim autoritetom, koji svojom konstatacijom želi da dokaže da Jugosloveni ne postoje netačni su jer se Komisija rukovodila odredbama člana 2. Zakona o manjinskim pravima i slobodama koji glasi *„Manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice u smislu ovog zakona su svaka grupa državljana Crne Gore, brojčano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koja ima zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike različite od ostalog stanovništva“*. Ove odredbe su i navedene u Rješenju na strani 2. stav 6. jer iz njih jasno proizilazi osnov za donošenje odluke o neispunjenosti uslova za korišćenje prava iz člana 94. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika.

Državna izborna komisija nije, kako se navodi, ocjenjivala zakonitost Statuta političke partije podnosioca izborne liste već saglasnost normi iz kojih proizilaze uslovi potrebni za meritorno odlučivanje kako i obavezuje član 47.a Zakona o izboru odbornika i poslanika. Pošto su programski ciljevi mijenjani a uslov su za korišćenje prava, neophodno je bilo informisati se o njihovim izmjenama, kao i propisanoj i provedenoj proceduri.

U vezi sa Mišljenjem Državne izborne komisije broj 318/2 od 29. jula 2020. godine ističemo da je isto doneseno na zahtjev građanina a u kojem se nigdje ne utvrđuje da kategorija stanovništva izjašnjenih kao „Jugosloveni“ ispunjava uslove za korišćenje prava iz člana 94. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika već na pitanje koji su uslovi potrebni da bi neko predao listu odnosno koristio prava citirane su zakonske odredbe i građanin je informisan o statističkim podacima. Da je eventualno bilo pitanje o broju građana izjašnjenih kao Srbin- Crnogorac, Crnogorac-Srbin, Bošnjak-Musliman ili Musliman-Bošnjak dostavili bi podnosiocu zahtjeva zvanične podatke sa popisa iz 2011. godine, što ne znači da dostavljanjem podataka ta kategorija stanovništva ima status nacionalne manjine, odnosno manjinske zajednice ili da ispunjava uslove za korišćenje prava iz člana 94. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika.

Na strani 8. žalbe, posljednji stav, podnosilac žalbe navodi se da je onemogućeno ostvarivanje biračkog prava jer je bez mogućnosti ispravke zabranjeno to pravo što nije tačno i što se nedvosmisleno vidi iz osporenog rješenja.

3. Osporenim rješenjem Državne izborne komisije, broj 379/8, od 8. avgusta 2020. godine, odbijeno je proglašenje izborne liste „Snežana Jonica - Socijalisti Crne Gore - Da živimo kao Jugosloveni“ za poslanike u Skupštini Crne Gore, koju je podnijela politička partija „Socijalisti Crne Gore“.

3.1. U obrazloženju osporenog rješenja navedeno je:

„Državna izborna komisija, na sjednici održanoj 6. avgusta 2020. godine, donijela je Zaključak broj 379/4., kojim je naloženo podnosiocu izborne liste da u roku od 48 časova od dostavljanja zaključka dostavi statut i program političke partije u originalu, jer se iz dostavljene dokumentacije nije moglo zaključiti da li podnesena izborna lista ispunjava uslove za korišćenje prava iz člana 39. i člana 94. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika a podnosilac je u izbornoj prijavi naznačio zahtjev za korišćenje prava manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice naziva „Jugosloveni“.

Državna izborna komisija uputila je zahtjev i Ministarstvu javne uprave radi dostavljanja navedenih akata koje je bilo potrebno dostaviti prilikom registracije partije.

Podnosilac izborne liste dana 7. avgusta 2020. godine shodno Zaključku dostavio je traženi statut i program. Na sjednici Državne izborne komisije održanoj dana 8. avgusta 2020. godine razmotrena je dostavljena dokumentacija i

konstatovano sljedeće:

Na obrascu PG-6 – izborna prijava za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice podnosilac prijave naveo je „Jugosloveni“. Podnosilac izborne prijave je politička partija „Socijalisti Crne Gore“ a naziv izborne liste je „SNEŽANA JONICA – SOCIJALISTI CRNE GORE – DA ŽIVIMO KAO JUGOSLOVENI“.

Iz dostavljenog Programa i Statuta političke partije Socijalisti Crne Gore vidi se da je njihova izmjena izvršena 3. avgusta 2020. godine i to upravo u dijelu ciljeva da „će se posebno zalagati za poštovanje prava i sloboda i očuvanje kulturne baštine Jugoslovena u Crnoj Gori“.

Članom 40. Statuta propisano je da Kongres donosi Program i Statut Socijalista Crne Gore. Takođe članom 74. stav 1. propisano je da Glavni odbor između kongresa može statutarnom odlukom koja se donosi dvotrećinskom većinom glasova svih članova Glavnog odbora urediti pojedina statutarna pitanja ako to nalažu razlozi hitnosti.

Međutim, stavom 3. navedenog člana propisano je da „statutarnom odlukom ne mogu se mijenjati odredbe statuta koje se odnose na naziv, osnovne principe i programske ciljeve“.

Članom 79. stav 1. tačka 9. Ustava Crne Gore propisano je pravo pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije.

Članom 2. Zakona o manjinskim pravima i slobodama propisano je da manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice, u smislu ovog zakona, su svaka grupa državljana Crne Gore, brojčano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koja ima zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike različite od ostalog stanovništva.

Na popisu stanovništva 2011. godine u Crnoj Gori se 1154 lica izjasnilo kao Jugosloveni.

Analizirajući duh navedenih pravnih normi kao i sagledavajući ispunjenost uslova za ostvarivanje manjinskih prava Komisija je konstatovala sljedeće:

Lica koja su se na popisu 2011. godine izjasnila kao Jugosloveni ne ispunjavaju uslove niti po jednom osnovu propisanom Zakonom o manjinskim pravima i slobodama u smislu vjere, jezika ili etničke pripadnosti različitih od ostalog stanovništva.

Iz samog naziva izborne liste „DA ŽIVIMO KAO JUGOSLOVENI“ ne može se izvesti zaključak kojim se apostrofira etnička pripadnost niti se iz toga prepoznaje cilj zaštite i afirmacija prava određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice.

Izborna prijava kojom se traži korišćenje određenih prava podrazumijeva i dostavljanje dokaza iz kojih se nedvosmisleno može utvrditi nesporni osnov za korišćenje istih.

Sagledavajući sveobuhvatno dostavljenu dokumentaciju, osnovanost i uporište u zakonima koji uređuju ova pitanja Komisija je odlučila da nijesu ispunjeni uslovi da podnosilac izborne liste koristi prava pripadnika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice i afirmativne akcije.

Takođe, Komisija konstatuje da nema potrebnog broja potpisa i kandidata za poslanike da se podnesena izborna lista eventualno utvrdi i proglasi bez korišćenja prava manjinskih naroda.“

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenog rješenja i dostavljene dokumentacije, utvrdio da žalba nije osnovana.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE

Suverenost

Član 2. stav 2.

Građanin vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Zakonodavstvo

Član 16. tač. 1. i 2.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

- 1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 2) način ostvarivanja posebnih manjinskih prava.

3. POLITIČKA PRAVA I SLOBODE

Biračko pravo

Član 45.

(1) Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

(2) Biračko pravo se ostvaruje na izborima.

(3) Biračko pravo je opšte i jednako.

(4) Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.

Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti

Član 46. st. 1. i 2.

Svakome se jemči pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti, kao i pravo da promijeni vjeru ili uvjerenje i slobodu da, sam ili u zajednici sa drugima, javno ili privatno, ispoljava vjeru ili uvjerenje molitvom, propovijedima, običajima ili obredom.

Niko nije obavezan da se izjašnjava o svojim vjerskim i drugim uvjerenjima.

5. POSEBNA MANJINSKA PRAVA

Zaštita identiteta

Član 79. tač. 1. i 9.

Pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemče se prava i slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima:

1) na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti;

9) na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije.

DIO ŠESTI

USTAVNI SUD CRNE GORE

Nadležnost

Član 149. stav 1. tačka 7.

Ustavni sud odlučuje o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova."

Protokola broj 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", br. 9/03. I 5/05.):

"Član 3.

Pravo na slobodne izbore

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela."

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.):

„III POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

I PRAVNO DEJSTVO NJEGOVIH ODLUKA

1. Zajedničke odredbe

Član 48. tačka 10.

Ustavni sud odlukom:

10) odbija ustavnu žalbu, odnosno žalbu, kao neosnovanu.

7. Postupak odlučivanja o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom

Član 97. st. 1. i 2.

(1) Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće se podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije.

(2) Žalba iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 48 časova od časa dostavljanja rješenja.

Član 98.

(1) Žalbu može podnijeti birač koji smatra da mu je biračko pravo povrijeđeno, kandidat za poslanika i odbornika i podnosilac izborne liste.

(2) Žalba sadrži razloge i dokaze o povredi biračkog prava u toku izbora.

Član 100.

Ustavni sud dostavlja primjerak žalbe nadležnoj izbornoj komisiji sa zahtjevom da u određenom roku, koji ne može biti duži od 24 časa od časa prijema zahtjeva, dostavi odgovor i potrebne izborne akte, odnosno dokumentaciju.

Član 101.

Ustavni sud odlučuje o žalbi iz člana 97. ovog zakona, u roku od 48 časova od časa prijema odgovora iz člana 100. ovog zakona.

Član 102.

Ako je nepravilnost koja je utvrđena u izbornom postupku imala bitan uticaj na izborni rezultat, Ustavni sud odlukom poništava cio izborni postupak ili djelove tog postupka, koji se moraju tačno navesti, odnosno pojedine radnje u postupku koje se moraju tačno označiti."

Zakona o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02. i 48/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 46/11. i 14/14.):

I-OSNOVNE ODREDBE

Član 7.

Organi za sprovođenje izbora su birački odbori i izborne komisije.

Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

V - ORGANI ZA SPROVOĐENJE IZBORA

Član 32. tač. 1., 2. i 9.

Državna izborna komisija:

1) stara se o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredaba ovog zakona;

2) prati primjenu i daje mišljenja u vezi sa primjenom ovog zakona;

9) donosi rješenje o proglašenju izbornih lista za poslanike.

VI-PREDLAGANJE I UTVRĐIVANJE IZBORNIH LISTA

1. Kandidatura

Član 38.

(1) Političke partije registrovane, posebno ili kao koalicija, kao i grupe birača predlažu kandidate za svoju izbornu listu, na osnovu određenog broja potpisa birača.

(2) Podnosioci izbornih lista iz stava 1. ovog člana predlažu izborne liste pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.

Član 39. st. 3. i 4.

(3) Na jednoj izbornoj listi može biti najmanje 2/3, a najviše onoliko kandidata koliko se bira.

(4) Izuzetno od stava 3. ovog člana, na izbornoj listi za izbor poslanika koju podnose grupe građana ili političke partije koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu može biti najmanje 1/3, a najviše onoliko kandidata koliko se bira.

2. Naziv, utvrđivanje i proglašenje izborne liste

Član 43. st. 1., 2. i 3.

(1) Izborna lista za izbor odbornika, odnosno poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisima podrži najmanje 0,8% birača od broja birača u izbornoj jedinici, računajući prema podacima o broju birača sa izbora koji su prethodili odluci za raspisivanje izbora, bez obzira da li se radi o izborima za predsjednika Crne Gore ili o izborima za skupštinu.

(2) Izuzetno od stava 1. ovog člana, za političke partije ili grupe birača koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 150 birača, odnosno za izbor poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 1.000 birača, a koriste pravo iz člana 94. stav 2. ovog zakona. U opštinama u kojima je na prethodnim izborima odbornički mandat vrijedio jednako ili manje od 150 glasova, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži onaj broj birača koji je za jedan manji u odnosu na broj glasova koliko je na prethodnim izborima za odnosnu skupštinu opštine vrijedio jedan odbornički mandat.

(3) Izborna lista za izbor poslanika koja predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 300 birača.

Član 46.

(1) Izborna lista za izbor odbornika dostavlja se opštinskoj izbornoj komisiji, a za izbor poslanika Državnoj izornoj komisiji najranije 20 dana od dana raspisivanja izbora, a najkasnije 25 dana prije dana određenog za održavanje izbora.

(2) Uz izbornu listu, izbornoj komisiji se dostavlja i sljedeća dokumentacija:

- 1) pismena izjava kandidata da prihvata kandidaturu;
- 2) potvrda o biračkom pravu za svakog kandidata sa izborne liste;
- 3) potvrda o prebivalištu svakog kandidata;
- 4) spisak sa potpisima birača koji podržavaju izbornu listu;
- 5) pisana saglasnost o prihvatanju nosioca liste, ako je to uključeno u naziv liste;
- 6) odluka nadležnog organa političke stranke kojom je verifikovao izbornu listu;
- 7) izborna prijava;
- 8) osnivački i programski akt.

(3) Izuzetno od dokumentacije propisane stavom 2. ovog člana, grupe birača uz izbornu listu dostavljaju i izjavu ovjerenu pred nadležnim organom o odluci da učestvuju na izborima sa programskim ciljevima izborne liste, ovlašćenom licu za zastupanje pred nadležnim organima, kao i druga međusobna prava i obaveze.

(4) Izborna lista sa dokumentacijom dostavlja se neposredno nadležnoj komisiji.

(5) Obrazac izborne prijave iz stava 2. tačka 7. ovog člana utvrdiće Državna izborna komisija.

Član 47.

(1) Nadležna izborna komisija, odmah po prijemu izborne liste, utvrđuje da li je lista podnešena u određenom roku i da li je sastavljena u skladu sa ovim zakonom.

(2) Ako nadležna izborna komisija utvrdi da izborna lista nije podnešena blagovremeno, donijeće rješenje o odbacivanju izborne liste.

(3) Ako nadležna izborna komisija utvrdi da izborna lista sadrži određene nedostatke donijeće, u roku od 48 časova od prijema izborne liste, zaključak kojim se podnosiocu liste nalaže da, najkasnije u roku od 48 časova od dostavljanja zaključka, otkloni te nedostatke.

(4) Tim zaključkom se podnosiocu ukazuje na radnje koje treba da obavi radi otklanjanja nedostataka.

(5) Ako nadležna izborna komisija utvrdi da nedostaci izborne liste nijesu otklonjeni ili nijesu otklonjeni u predviđenom roku donijeće, u narednih 24 časa, rješenje kojim se odbija proglašenje te izborne liste.

Član 47.a

Državna izborna komisija na osnovu izborne prijave, naziva izborne liste ili osnivačkog akta podnosioca izborne liste utvrđuje ispunjenost uslova za korišćenje prava iz člana 94. stav 2. ovog zakona.

Član 48.

(1) Ako nadležna izborna komisija utvrdi da podnešene izborne liste nemaju nedostataka ili da su utvrđeni nedostaci otklonjeni rješenjem utvrđuje i proglašava izbornu listu.

(2) Rješenje iz stava 1. ovog člana koje donosi Državna izborna komisija sadrži i konstataciju o ispunjenosti uslova za korišćenje prava iz člana 94. stav 2. ovog zakona.

(3) Rješenje iz stava 1. ovog člana se, bez odlaganja, dostavlja podnosiocu izborne liste.

VIII - UTVRĐIVANJE I OBJAVLJIVANJE REZULTATA IZBORA

2. Raspodijela mandata

Član 94. st. 1. i 2.

U raspodjeli mandata učestvuju izborne liste koje su dobile najmanje 3% od ukupnog broja važećih glasova u izornoj jedinici.

Izuzetno od stava 1. ovog člana:

1) izborne liste za izbor poslanika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, naznačenog u izbornoj prijavi ili nazivu izborne liste, u slučaju da ni jedna od njih ne ispuni uslov iz stava 1 ovog člana, a pojedinačno dobiju najmanje 0,7% važećih glasova, stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata kao jedna - zbirna izborna lista sa ukupno dobijenim brojem važećih glasova, s tim što će se za obračun mandata priznavati zbrajanje koje obezbjeđuje osvajanje do tri mandata;

2) u slučaju da ni jedna od izbornih lista za izbor poslanika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori ne ispuni uslove iz stava 1 ovog člana i tačke 1 ovog stava, najuspješnija od njih, sa najmanje 0,35% važećih glasova stiče pravo na jedan poslanički mandat;

3) izborne liste za izbor odbornika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, naznačenog u izbornoj prijavi ili nazivu izborne liste, u slučaju da ni jedna od njih ne ispuni uslov iz stava 1 ovog člana, stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata pojedinačno, sa dobijenim brojem važećih glasova.

X - ZAŠTITA BIRAČKOG PRAVA

Član 107.

(1) Svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora.

(2) Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja.

(3) Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se neposredno nadležnoj izbornoj komisiji.

Član 109.

(1) Nadležna izborna komisija donosi rješenje u roku od 24 časa od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora.

(2) Ako nadležna izborna komisija usvoji prigovor, poništiće tu odluku ili radnju.

(3) Ako nadležna izborna komisija po prigovoru ne donese rješenje u rokovima predviđenim ovim zakonom, smatraće se da je prigovor usvojen.

Član 110.

(1) Protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti prigovor Državnoj izbornoj komisiji.

(2) Protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore."

Zakona o manjinskim pravima i slobodama („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 31/06., 38/07., 2/11. i 31/17.):

„I. OSNOVNE ODREDBE

Član 2.

Manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice, u smislu ovog zakona, su svaka grupa državljana Crne Gore, brojčano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koja ima zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike, različite od ostalog stanovništva, istorijski je vezana za Crnu Goru i motivisana je željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta.

Član 5.

Manjinskim narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama i njihovim pripadnicima, pored prava predviđenih opšte prihvaćenim međunarodnim pravilima i ratifikovanim međunarodnim ugovorima, ovim zakonom obezbjeđuje se puno uživanje prava koja ne mogu biti manja od dostignutih, pod jednakim uslovima u cilju obezbjeđivanja njihovih stvarnih jednakosti sa ostalim državljanima.

II. PRAVA I SLOBODE MANJINSKIH NARODA I DRUGIH MANJINSKIH NACIONALNIH ZAJEDNICA I NJIHOVIH PRIPADNIKA

Član 8. stav 1.

Manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice i njihovi pripadnici imaju pravo izražavanja, čuvanja, razvijanja, prenošenja i javnog ispoljavanja nacionalnog, etničkog, kulturnog, vjerskog i jezičkog identiteta, kao dijela njihove tradicije.

Član 22.a

Autentična zastupljenost manjinskog naroda čiji je jezik u službenoj upotrebi u Crnoj Gori i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima oni čine značajan dio stanovništva obezbjeđuje se shodno principu afirmativne akcije, u skladu sa izbornim zakonodavstvom."

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom, u skladu s Ustavom, uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana, pa i biračkog prava, koje se ostvaruje na izborima i, s tim u vezi, zaštita tog prava. Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je *lex specialis* u oblasti ostvarivanja biračkog prava, pored ostalog, propisan je način ostvarivanja zaštite biračkog prava u postupku izbora odbornika i poslanika, koji, zbog načela koncentracije pojedinih izbornih radnji, podliježe strogim formalnim pravilima izbornog postupka. Izborni spor se, u tom smislu, odnosi na odlučivanje nadležnih organa o svim povredama pravila izbornog postupka, od trenutka raspisivanja izbora do postupka potvrđivanja mandata. Zaštitu biračkog prava, u svim fazama izbornog procesa (od dana raspisivanja izbora do utvrđivanja konačnih rezultata), sa aspekta institucionalnih garancija, saglasno odredbi člana 8. Zakona, obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

6.1. U tom smislu, odredbom člana 97. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu propisano je da se postupak o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije, a odredbom člana 110. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika da se žalba Ustavnom sudu Crne Gore može izjaviti protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor. Iz citiranih odredaba člana 97. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu i člana 110. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da se žalba zbog povrede prava u toku izbora odbornika i poslanika pokreće podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije, kojim je odbačen ili odbijen prigovor, odnosno, da predmet žalbe izjavljene Ustavnom sudu, zbog eventualnih povreda prava u toku izbora, može biti samo rješenje Državne izborne komisije kojim je prigovor odbačen ili odbijen.

6.2. Neposrednim uvidom u dokumentaciju koju je Ustavnom sudu dostavila Državna izborna komisija Ustavni sud je utvrdio sljedeće činjenice:

- da je Ministarstvo javne uprave Rješenjem, br. UPI01-055/20-1926/2, od 7. avgusta 2020. godine, izvršilo upis promjene podataka o izmjenama i dopunama Statuta i dopuni programa političke partije „Socijalisti Crne Gore“;

- da je Državna izborna komisija, aktom, broj 318/2, od 29. jula 2020. godine, na zahtjev D.S. dala Mišljenje o načinu učešća izborne liste manjinskog naroda ili manjiske nacionalne zajednice u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika;

- da je politička partija „Socijalisti Crne Gore“, dana 4. avgusta 2020. godine, u 20 časova i 50 minuta, Državnoj izbornoj komisiji podnijela Izbornu listu za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore, pod nazivom: „Snežana Jonica - Socijalisti Crne Gore - Da živimo kao Jugosloveni“;

- da je Državna izborna komisija na sjednici održanoj 6. avgusta 2020. godine donijela Zaključak, broj 379/4, kojom je utvrdila da podnijeta Izborna lista sadrži nedostatke u odnosu na Zakonom propisane uslove za utvrđivanje i proglašenje izborne liste i, u tom smislu, zatražila od podnosioca izborne liste da tom organu dostavi statut i program podnosioca liste u originalu;

- da je podnosilac izborne liste, dana 7. avgusta 2020. godine, u skladu sa Zaključkom, u ostavljenom roku, dostavio Statut i Program i

- da je Statutom i Programom političke partije „Socijalisti Crne Gore“, kao podnosioca Izborne liste, pored ostalog, propisano da se ta politička partija zalaže za: *“za poštovanje prava i sloboda i očuvanje kulturne baštine Jugoslovena u Crnoj Gori”*.

6.3. Polazeći od navedenih ustavnih i zakonskih odredaba i činjeničnog stanja u ovom predmetu, Ustavni sud je utvrdio da donošenjem osporenog rješenja kojim je odbijena Izborna lista „Snežana Jonica - Socijalisti Crne Gore - Da živimo kao Jugosloveni“, nije povrijeđeno biračko pravo podnosioca žalbe, iz odredaba člana 45. Ustava.

6.3.1. Biračko pravo (pravo da bira i da bude biran) jedno je od osnovnih ljudskih prava koje Ustav konstituiše, kao pravo državljanina Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori. Ustavom su utvrđeni principi biračkog prava koji državljanima Crne Gore obezbjeđuju jednakost, opštost, tajnost i neposrednost glasanja pri izboru organa vlasti. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da je biračko pravo konstituisano kao subjektivno i demokratsko pravo građanina koji ima crnogorsko državljanstvo da bira (aktivno biračko pravo) i da bude biran (pasivno biračko pravo), koje se ostvaruje na izborima, kao opšte i jednako biračko pravo.

6.3.1.1. Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je sistemski u ovoj oblasti, pored ostalog, uređen je način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore; organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata; način ostvarivanja i zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora, kao i davanje podrške kandidatima. Pravo

predlaganja kandidata za izbornu listu za izbor odbornika i poslanika, prema Zakonu, imaju političke partije registrovane, posebno ili kao koalicija, kao i grupe birača, na osnovu određenog broja potpisa birača, pod uslovima utvrđenim zakonom (član 38.). Odredbama člana 43. st. 1., 2. i 3. Zakona utvrđeni su uslovi pod kojima izborna lista za izbor odbornika, odnosno poslanika (...), za političke partije ili grupe birača koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu (...) i za izbor poslanika koja predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa (...) može biti potvrđena.

6.3.1.2. Iz odredaba člana 43. Zakona proizilazi da je zakonodavac propisao izuzetak od opšteg pravila da: *“izborna lista za izbor odbornika, odnosno poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisima podrži najmanje 0,8% birača od broja birača u izornoj jedinici, računajući prema podacima o broju birača sa izbora koji su prethodili odluci za raspisivanje izbora, bez obzira da li se radi o izborima za predsjednika Crne Gore ili o izborima za skupštinu”* (stav 1.), prema kojem izborna lista za izbor poslanika koji predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu *“sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa”* može biti utvrđena *“ako je svojim potpisom podrži najmanje 300 birača”* (stav 3.).

6.3.1.3. Pored toga, iz sadržine odredaba člana 47. Zakona proizilazi da nadležna izborna komisija, odmah po prijemu izborne liste, utvrđuje da li je lista podnešena u određenom roku i da li je sastavljena u skladu sa ovim zakonom (stav 1.) i da, ako utvrdi da izborna lista sadrži određene nedostatke, donijeće, u roku od 48 časova od prijema izborne liste, zaključak kojim se podnosiocu liste nalaže da, najkasnije u roku od 48 časova od dostavljanja zaključka, otkloni te nedostatke (stav 3.), kao i da se tim zaključkom podnosiocu ukazuje na radnje koje treba da obavi radi otklanjanja nedostataka (stav 4.). Ako nadležna izborna komisija utvrdi da nedostaci izborne liste nijesu otklonjeni ili nijesu otklonjeni u predviđenom roku donijeće, u narednih 24 časa, rješenje kojim se odbija proglašenje te izborne liste (član 47. stav 5.).

6.3.1.4. Iz sadržine dostavljene dokumentacije, izloženog pravnog i činjeničnog stanja u ovom predmetu, Ustavni sud je utvrdio, da Državna izborna komisija nije povrijedila biračko pravo podnosioca žalbe, garantovano odredbama člana 45. Ustava. Naime, Državna izborna komisija je, po ocjeni Ustavnog suda, pravilno utvrdila da podnosilac izborne žalbe nije otklonio nepravilnosti na koje je mu je ukazano Zaključkom Državne izborne komisije broj 379/04, odnosno da nije dostavio dokaze da ta izborna lista ima osnov za korišćenje prava manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice koja je brojčano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koji imaju zajedničke etničke, vjerske i jezičke karakteristike različite u odnosu na preovlađujuće stanovništvo (...), da bi, u smislu odredaba člana 2. Zakona o manjinskim pravima i slobodama i člana 94. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika, koristio prava pripadnika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice i afirmativne akcije. Pri tome, Državna izborna komisija je, po ocjeni Ustavnog suda, za svoje tvrdnje i stavove navela valjane razloge utemeljene na izornoj dokumentaciji, pa stoga, osporenim rješenjem, nije prekoračila svoja ovlašćenja.

6.3.1.5. Polazeći od toga i činjenice da podnosilac žalbe nije pružio relevantne dokaze za korišćenje prava određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, Ustavni sud je ocijenio da Državna izborna komisija nije povrijedila biračko pravo podnosioca žalbe kada je odbila proglašenje izborne liste naziva „SNEŽANA JONICA – SOCIJALISTI CRNE GORE – DA ŽIVIMO KAO JUGOSLOVENI“ za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore koji su raspisani za 30. avgust 2020. godine, koju je podnijela politička partija Socijalisti Crne Gore. Ustavni sud, stoga, ocjenjuje da je osporeno rješenje Državne izborne komisije pravno utemeljeno, a žalba neosnovana.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o objavljivanju ove Odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. Ustava i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-VII br. 1/20 od 14. avgusta 2020. godine.

* * *

Na osnovu odredbe člana 40. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.) dajem sledeće

IZDOJENO MIŠLJENJE

u predmetu UVII br. 1/20

Ustavni sud Crne Gore, na sjednici od 14. avgusta 2020. godine, većinom glasova, donio odluku u predmetu UVII br. 1/20 kojom je odbio žalbu političke partije „Socijalisti Crne Gore“, podnosioca Izborne liste „Snežana Jonica - Socijalisti Crne Gore - Da živimo kao Jugosloveni“ za poslanike u Skupštinu Crne Gore, podnijetu protiv Rješenja Državne izborne komisije U-VII br. 379/8, od 8. avgusta 2020. godine.

Razloge za odbijanje žalbe Ustavni sud je dao u obrazloženju odluke. Prema tim razlozima Državna izborna komisija nije povrijedila biračko pravo podnosioca žalbe, garantovano odredbama člana 45. Ustava, kada je odbila proglašenje izborne liste naziva „Snežana Jonica - Socijalisti Crne Gore - Da živimo kao Jugosloveni“, odnosno da je pravilno utvrdila da podnosilac izborne žalbe nije otklonio nepravilnosti na koje mu je ukazano Zaključkom Državne izborne komisije broj 379/04, tj. da nije dostavio dokaze da ta izborna lista ima osnov da koristi prava manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice koji imaju etničke, vjerske i jezičke karakteristike u odnosu na ostalo preovlađujuće stanovništvo, da bi koristio prava pripadnika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice i afirmativne akcije, u smislu odredaba člana 2. Zakona o manjinskim pravima i slobodama i člana 94. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika. Pri tome, Državna izborna komisija je, po ocjeni Ustavnog suda, za svoje tvrdnje i stavove navela valjane razloge utemeljene na izornoj dokumentaciji pa, stoga, osporenim rješenjem nije prekoračila svoja ovlašćenja.

Međutim, po mojem mišljenju, Ustavni sud takav stav nije zasnovao na odredbama zakona koji regulišu sporna pravna pitanja u tom predmetu.

U tom predmetu sam izrazio drugačije stanovište u odnosu na stanovište većine sudija, iz razloga koje sam izložio na sjednici Ustavnog suda. Kako sam glasao protiv usvojene odluke, iznosim razloge koji su me opredijelili da izdvojim mišljenje, saglasno odredbi člana 40. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu.

U izornoj žalbi podnosilac je ukazao na razloge koji, po mojem mišljenju, idu u prilog njegovoj tvrdnji da mu je odbijanjem proglašenja izborne liste koju je podnio Državnoj izornoj komisiji povrijeđeno pasivno biračko pravo, iz odredbe člana 45. stav 1. Ustava.

Cijenim da su za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne sledeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

“DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE
Zakonodavstvo
Član 16. tač. 1. i 2.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

- 1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 2) način ostvarivanja posebnih manjinskih prava.

3. POLITIČKA PRAVA I SLOBODE

Član 45.

(1) Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

(2) Biračko pravo se ostvaruje na izborima.

(3) Biračko pravo je opšte i jednako.

(4) Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.

Član 46. st. 1. i 2.

(1) Svakome se jemči pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti, kao i pravo da promijeni vjeru ili uvjerenje i slobodu da, sam ili u zajednici sa drugima, javno ili privatno, ispoljava vjeru ili uvjerenje molitvom, propovijedima, običajima ili obredom.

(2) Niko nije obavezan da se izjašnjava o svojim vjerskim i drugim uvjerenjima.

5. POSEBNA MANJINSKA PRAVA

Zaštita identiteta

Član 79. tač. 1. i 9.

Pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemče se prava i slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima:

- 1) na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti;
- 9) na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije.

DIO ŠESTI
USTAVNI SUD CRNE GORE

Nadležnost

Član 149. stav 1. tačka 7.

Ustavni sud odlučuje o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova."

Protokola broj 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", br. 9/03. i 5/05.):

"Član 3.

Pravo na slobodne izbore

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela."

Zakona o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02. i 48/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 46/11. i 14/14.):

I-OSNOVNE ODREDBE

Član 7.

Organi za sprovođenje izbora su birački odbori i izborne komisije.

Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

V - ORGANI ZA SPROVOĐENJE IZBORA

Član 32. tač. 1., 2. i 9.

Državna izborna komisija:

- 1) stara se o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredaba ovog zakona;
- 2) prati primjenu i daje mišljenja u vezi sa primjenom ovog zakona;
- 9) donosi rješenje o proglašenju izbornih lista za poslanike.

VI-PREDLAGANJE I UTVRĐIVANJE IZBORNIH LISTA

1. Kandidatura

Član 38.

(1) Političke partije registrovane, posebno ili kao koalicija, kao i grupe birača predlažu kandidate za svoju izbornu listu, na osnovu određenog broja potpisa birača.

(2) Podnosioci izbornih lista iz stava 1. ovog člana predlažu izborne liste pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.

Član 39. st. 3. i 4.

(3) Na jednoj izornoj listi može biti najmanje 2/3, a najviše onoliko kandidata koliko se bira.

(4) Izuzetno od stava 3. ovog člana, na izornoj listi za izbor poslanika koju podnose grupe građana ili političke partije koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu može biti najmanje 1/3, a najviše onoliko kandidata koliko se bira.

2. Naziv, utvrđivanje i proglašenje izborne liste

Član 43. st. 1., 2. i 3.

(1) Izborna lista za izbor odbornika, odnosno poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisima podrži najmanje 0,8% birača od broja birača u izornoj jedinici, računajući prema podacima o broju birača sa izbora koji su prethodili odluci za raspisivanje izbora, bez obzira da li se radi o izborima za predsjednika Crne Gore ili o izborima za skupštinu.

(2) Izuzetno od stava 1. ovog člana, za političke partije ili grupe birača koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 150 birača, odnosno za izbor poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 1.000 birača, a koriste pravo iz člana 94. stav 2. ovog zakona. U opštinama u kojima je na prethodnim izborima odbornički mandat vrijedio jednako ili manje od 150 glasova, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži onaj broj birača koji je za jedan manji u odnosu na broj glasova koliko je na prethodnim izborima za odnosnu skupštinu opštine vrijedio jedan odbornički mandat.

(3) Izborna lista za izbor poslanika koja predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 300 birača.

Član 46.

(1) Izborna lista za izbor odbornika dostavlja se opštinskoj izornoj komisiji, a za izbor poslanika Državnoj izornoj komisiji najranije 20 dana od dana raspisivanja izbora, a najkasnije 25 dana prije dana određenog za održavanje izbora.

(2) Uz izbornu listu, izornoj komisiji se dostavlja i sljedeća dokumentacija:

- 1) pismena izjava kandidata da prihvata kandidaturu;
- 2) potvrda o biračkom pravu za svakog kandidata sa izborne liste;
- 3) potvrda o prebivalištu svakog kandidata;

- 4) spisak sa potpisima birača koji podržavaju izbornu listu;
- 5) pisana saglasnost o prihvatanju nosioca liste, ako je to uključeno u naziv liste;
- 6) odluka nadležnog organa političke stranke kojom je verifikovao izbornu listu;
- 7) izborna prijava;
- 8) osnivački i programski akt.

(3) Izuzetno od dokumentacije propisane stavom 2. ovog člana, grupe birača uz izbornu listu dostavljaju i izjavu ovjerenu pred nadležnim organom o odluci da učestvuju na izborima sa programskim ciljevima izborne liste, ovlaštenom licu za zastupanje pred nadležnim organima, kao i druga međusobna prava i obaveze.

(4) Izborna lista sa dokumentacijom dostavlja se neposredno nadležnoj komisiji.

(5) Obrazac izborne prijave iz stava 2. tačka 7. ovog člana utvrdiće Državna izborna komisija.

Član 47.

(1) Nadležna izborna komisija, odmah po prijemu izborne liste, utvrđuje da li je lista podnešena u određenom roku i da li je sastavljena u skladu sa ovim zakonom.

(2) Ako nadležna izborna komisija utvrdi da izborna lista nije podnešena blagovremeno, donijeće rješenje o odbacivanju izborne liste.

(3) Ako nadležna izborna komisija utvrdi da izborna lista sadrži određene nedostatke donijeće, u roku od 48 časova od prijema izborne liste, zaključak kojim se podnosiocu liste nalaže da, najkasnije u roku od 48 časova od dostavljanja zaključka, otkloni te nedostatke.

(4) Tim zaključkom se podnosiocu ukazuje na radnje koje treba da obavi radi otklanjanja nedostataka.

(5) Ako nadležna izborna komisija utvrdi da nedostaci izborne liste nijesu otklonjeni ili nijesu otklonjeni u predviđenom roku donijeće, u narednih 24 časa, rješenje kojim se odbija proglašenje te izborne liste.

Član 47.a

Državna izborna komisija na osnovu izborne prijave, naziva izborne liste ili osnivačkog akta podnosioca izborne liste utvrđuje ispunjenost uslova za korišćenje prava iz člana 94. stav 2. ovog zakona.

Član 48.

(1) Ako nadležna izborna komisija utvrdi da podnešene izborne liste nemaju nedostataka ili da su utvrđeni nedostaci otklonjeni rješenjem utvrđuje i proglašava izbornu listu.

(2) Rješenje iz stava 1. ovog člana koje donosi Državna izborna komisija sadrži i konstataciju o ispunjenosti uslova za korišćenje prava iz člana 94. stav 2. ovog zakona.

(3) Rješenje iz stava 1. ovog člana se, bez odlaganja, dostavlja podnosiocu izborne liste.

VIII - UTVRĐIVANJE I OBJAVLJIVANJE REZULTATA IZBORA

Raspodjela mandata

Član 94. st. 1 i 2.

(1) U raspodjeli mandata učestvuju izborne liste koje su dobile najmanje 3% od ukupnog broja važećih glasova u izornoj jedinici.

(2) Izuzetno od stava 1. ovog člana:

1) izborne liste za izbor poslanika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, naznačenog u izornoj prijavi ili nazivu izborne liste, u slučaju da ni jedna od njih ne ispuni uslov iz stava 1 ovog člana, a pojedinačno dobiju najmanje 0,7% važećih glasova, stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata kao jedna - zbirna izborna lista sa ukupno dobijenim brojem važećih glasova, s tim što će se za obračun mandata priznavati zbrajanje koje obezbjeđuje osvajanje do tri mandata;

2) u slučaju da ni jedna od izbornih lista za izbor poslanika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori ne ispuni uslove iz stava 1 ovog člana i tačke 1. ovog stava, najuspješnija od njih, sa najmanje 0,35% važećih glasova stiče pravo na jedan poslanički mandat;

3) izborne liste za izbor odbornika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, naznačenog u izornoj prijavi ili nazivu izborne liste, u slučaju da ni jedna od njih ne ispuni uslov iz stava 1. ovog člana, stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata pojedinačno, sa dobijenim brojem važećih glasova.

X - ZAŠTITA BIRAČKOG PRAVA

Član 107.

(1) Svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora.

(2) Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja.

(3) Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se neposredno nadležnoj izornoj komisiji.

Član 109.

(1) Nadležna izborna komisija donosi rješenje u roku od 24 časa od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora.

(2) Ako nadležna izborna komisija usvoji prigovor, poništiće tu odluku ili radnju.

(3) Ako nadležna izborna komisija po prigovoru ne donese rješenje u rokovima predviđenim ovim zakonom, smatraće se da je prigovor usvojen.

Član 110.

(1) Protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti prigovor Državnoj izornoj komisiji.

(2) Protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore."

Zakona o političkim partijama („Službeni list Republike Crne Gore“, broj 21/04. i „Službeni list Crne Gore“, broj 59/11.):

III REGISTRACIJA PARTIJE

Prijava za upis u registar

Član 14.

(1) Registar političkih partija vodi ministarstvo nadležno za poslove uprave, koje svojim propisom uređuje sadržinu i način vođenja Registra.

(2) Prijavu za upis u Registar podnosi lice ovlašćeno za zastupanje partije.

(3) Prijava se može predati lično ili poslati putem pošte.

(4) Uz prijavu za upis u Registar potrebno je priložiti:

1) odluku o osnivanju partije;

2) statut partije;

3) program partije.

(4) U slučaju da uz prijavu za upis nijesu priložena potrebna dokumenta, nadležni organ će, u roku od deset dana od dana prijema prijave, tražiti kompletiranje registarske dokumentacije. Ukoliko partija, u roku od 30 dana od dana prijema obavještenja nadležnog organa, ne kompletira registarsku dokumentaciju smatraće se da je partija povukla prijavu za upis u Registar.

(5) Nadležni organ ovlašćenom licu za zastupanje partije izdaje potvrdu o prijemu prijave.

(6) Registar je javna knjiga.

Upis promjene podataka u registar

Član 16. stav 2.

(2) Nadležni organ će sprovesti postupak upisa novih podataka, u skladu sa ovim zakonom.

VI NADZOR NAD PRIMJENOM ZAKONA

Član 19.

Nadzor nad primjenom ovog zakona obavlja ministarstvo nadležno za poslove uprave.”

Zakona o manjinskim pravima i slobodama („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 31/06., 38/07., 2/11. i 31/17.):

„I. OSNOVNE ODREDBE

Član 2.

Manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice, u smislu ovog zakona, su svaka grupa državljana Crne Gore, brojčano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koja ima zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike, različite od ostalog stanovništva, istorijski je vezana za Crnu Goru i motivisana je željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta.

Član 5.

Manjinskim narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama i njihovim pripadnicima, pored prava predviđenih opšte prihvaćenim međunarodnim pravilima i ratifikovanim međunarodnim ugovorima, ovim zakonom obezbjeđuje se puno uživanje prava koja ne mogu biti manja od dostignutih, pod jednakim uslovima u cilju obezbjeđivanja njihove stvarne jednakosti sa ostalim državljanima.

II. PRAVA I SLOBODE MANJINSKIH NARODA I DRUGIH MANJINSKIH NACIONALNIH ZAJEDNICA

I NJIHOVIH PRIPADNIKA

Član 8. stav 1.

Manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice i njihovi pripadnici imaju pravo izražavanja, čuvanja, razvijanja, prenošenja i javnog ispoljavanja nacionalnog, etničkog, kulturnog, vjerskog i jezičkog identiteta, kao dijela njihove tradicije.

Član 22.a

Autentična zastupljenost manjinskog naroda čiji je jezik u službenoj upotrebi u Crnoj Gori i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima oni čine značajan dio stanovništva obezbjeđuje se shodno principu afirmativne akcije, u skladu sa izbornim zakonodavstvom.”

Zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u 2011. godini (“Službeni list Crne Gore“, broj 41/10.):

“Podaci o licima

Član 5. stav 1.

O licima koja se obuhvataju ovim popisom prikupiće se sljedeći podaci: ime i prezime; pol; jedinstveni matični broj (JMB), odnosno dan, mjesec i godinu rođenja za sve one kojima nije dodijeljen; naselje-opština (ako je lice rođeno u Crnoj Gori), odnosno država rođenja (ako je lice rođeno van Crne Gore); prebivalište majke u vrijeme rođenja lica; državljanstvo; bračni status; broj živorođene djece; pismenost; škola koju lice pohađa; stečeno obrazovanje; kompjuterska pismenost; aktivnost u periodu od 25. do 31. marta 2011. godine; razlog ne obavljanja aktivnosti; zanimanje; djelatnost; profesionalni status zaposlenog lica; naselje-opština rada; nacionalna, odnosno etnička pripadnost; vjeroispovjest; maternji jezik (crnogorski, srpski, bosanski, albanski, hrvatski ili neki drugi jezik); strani jezici kojima se lice služi; invalidnost po vrstama i uzrocima invaliditeta.

Objavljivanje rezultata popisa

Član 26.

Prve rezultate popisa, po naseljima, jedinicama lokalne samouprave i za teritoriju Crne Gore, Zavod će objaviti u roku od 30 dana od dana završetka popisa.

Konačne rezultate Zavod će objaviti u periodu od 1. januara 2012. do 31. decembra 2013. godine.”

Mišljenja sam, naime, da nije bilo razloga da se odbije žalba u konkretnom slučaju. Ovo iz sljedećih razloga:

Evropska Konvencija, odredbom člana 3. Protokola broj 1., obavezuje visoke strane ugovornice da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore sa tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela. To podrazumijeva obavezu država ugovornica da sprovode regularne i periodične izbore na kojima će građani slobodno izraziti političku volju. Primjenu člana 3. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju Evropski sud je ograničio na legislativne organe, ali taj pojam tumači u duhu ustavne strukture konkretne države. Prema shvatanju Evropskog suda član 3. Protokola broj 1. *“jamči obilježja djelotvorne političke demokratije”* i kao takav podrazumijeva subjektivno pravo birati i biti biran³⁵⁰.

U tom smislu, Evropski sud je u predmetu *Yumak i Sadak protiv Turske*³⁵¹, pored ostalog, istakao da svako odstupanje od načela opšteg biračkog prava nosi rizik od podrivanja demokratske valjanosti izabranog zakonodavnog organa, kao i zakona koje to tijelo usvaja:

„109. Što se tiče opšteg tumačenja člana 3. Protokola broj 1., Sud je u svojoj sudskoj praksi postavio sljedeća glavna načela (vidi, između ostalih izvora, *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, citiran gore, str. 22. i 23., stavovi 46.-51.; *Ždanoka*, citiran gore, stav 115.; *Podkolzina protiv Latvija*, br. 46726/99, stav 33., ECHR 2002-II; i *Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva (br. 2)* [GC], br. 74025/01, stav 61., ECHR 2005-IX):

(i) Član 3. Protokola broj 1. na prvi pogled se čini drugačijim od ostalih odredaba Konvencije i njenih protokola, koji jemče prava, jer je formulisan kao obaveza nametnuta visokim ugovornim stranama da održe izbore koji će omogućiti slobodno izražavanje mišljenja naroda, a ne kao neko posebno pravo ili sloboda. Međutim, uzimajući u obzir *travaux préparatoires* člana 3. Protokola i način na koji je odredba tumačena u kontekstu Konvencije u cjelini, Sud je utvrdio da član 3. Protokola broj 1. jemči individualna prava, uključujući i pravo birati i pravo biti biran na izborima (vidi *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, citiran gore).

(iv) (...). Svako odstupanje od načela opšteg biračkog prava nosi rizik od podrivanja demokratske valjanosti tako izabranog zakonodavnog tijela, kao i zakona koje to tijelo usvaja (vidi *Hirst (br. 2.)*, citiran gore, stav 62.).“

Iz dokumentacije koju je Ustavnom sudu dostavila Državna izborna komisija nesporno proizilazi:

- da je Ministarstvo javne uprave Rješenjem, br. UPI01-055/20-1926/2, od 7. avgusta 2020. godine, izvršilo upis promjene podataka o izmjenama i dopunama Statuta i dopuni programa političke partije „Socijalisti Crne Gore“;

- da je Državna izborna komisija, aktom, broj 318/2, od 29. jula 2020. godine, na zahtjev D.S., dala Mišljenje o načinu učešća izborne liste manjinskog naroda ili manjiske nacionalne zajednice, u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika;

- da je politička partija „Socijalisti Crne Gore“, dana 4. avgusta 2020. godine, u 20 časova i 50 minuta, Državnoj izornoj komisiji podnijela Izbornu listu za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore, pod nazivom: „Snežana Jonica - Socijalisti Crne Gore - Da živimo kao Jugosloveni“;

- da je Državna izborna komisija, na sjednici održanoj 6. avgusta 2020. godine, donijela Zaključak, broj 379/4, kojom je utvrdila da podnijeta Izborna lista sadrži nedostatke u odnosu na Zakonom propisane uslove za utvrđivanje i proglašenje izborne liste i, u tom smislu, zatražila od podnosioca izborne liste da tom organu dostavi statut i program podnosioca liste u originalu;

- da je podnosilac izborne liste, dana 7. avgusta 2020. godine, u skladu sa Zaključkom, u ostavljenom roku, dostavio Statut i Program i

- da je Statutom i Programom političke partije „Socijalisti Crne Gore“, kao podnosioca Izborne liste, pored ostalog, propisano da se ta politička partija zalaže za: *“za poštovanje prava i sloboda i očuvanje kulturne baštine Jugoslovena u Crnoj Gori”*.

Polazeći od navedenih ustavnih i zakonskih odredaba i činjeničnog stanja u ovom predmetu, mišljenja sam da je donošenjem osporenog rješenja kojim je odbijena Izborna lista „Snežana Jonica - Socijalisti Crne Gore - Da živimo kao Jugosloveni“, povrijeđeno biračko pravo podnosioca žalbe, iz odredbe člana 45. Ustava.

350 Presuda, *Tanase protiv Moldavije*, od 27. aprila 2010. godine, zahtjev broj 7/08.,

351 Presuda, od 8. jula 2008. godine, predstava broj 10226/03.

Biračko pravo (pravo da bira i da bude biran) jedno je od osnovnih ljudskih prava koje Ustav konstituiše, kao pravo državljanina Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori. Ustavom su utvrđeni principi biračkog prava koji državljanima Crne Gore obezbjeđuju jednakost, opštost, tajnost i neposrednost glasanja pri izboru organa vlasti. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da je biračko pravo konstituisano kao subjektivno i demokratsko pravo građanina koji ima crnogorsko državljanstvo da bira (aktivno biračko pravo) i da bude biran (pasivno biračko pravo), koje se ostvaruje na izborima, kao opšte i jednako biračko pravo.

Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je sistemski u oblasti izbornog prava, odnosno ostvarivanja biračkog prava, pored ostalog, uređen je način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore; organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata; način ostvarivanja i zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora, kao i davanje podrške kandidatima. Pravo predlaganja kandidata za izbornu listu za izbor odbornika i poslanika, prema Zakonu, imaju političke partije registrovane, posebno ili kao koalicija, kao i grupe birača, na osnovu određenog broja potpisa birača, pod uslovima utvrđenim zakonom (član 38.). Odredbama člana 43. st. 1., 2. i 3. Zakona utvrđeni su uslovi pod kojima izborna lista za izbor odbornika, odnosno poslanika (...), za političke partije ili grupe birača koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu (...) i za izbor poslanika koja predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa (...) može biti potvrđena.

Iz odredaba člana 43. Zakona proizilazi da je zakonodavac propisao izuzetak od opšteg pravila da: *“izborna lista za izbor odbornika, odnosno poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisima podrži najmanje 0,8% birača od broja birača u izornoj jedinici, računajući prema podacima o broju birača sa izbora koji su prethodili odluci za raspisivanje izbora, bez obzira da li se radi o izborima za predsjednika Crne Gore ili o izborima za skupštinu”* (stav 1.), prema kojem izborna lista za izbor poslanika koji predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu *“sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa”* može biti utvrđena *“ako je svojim potpisom podrži najmanje 300 birača”* (stav 3.).

Pored toga, iz sadržine odredaba člana 47. Zakona proizilazi danadležna izborna komisija, odmah po prijemu izborne liste, utvrđuje da li je lista podnešena u određenom roku i da li je sastavljena u skladu sa ovim zakonom (stav 1.) i da, ako utvrdi da izborna lista sadrži određene nedostatke, donijeće, u roku od 48 časova od prijema izborne liste, zaključak kojim se podnosiocu liste nalaže da, najkasnije u roku od 48 časova od dostavljanja zaključka, otkloni te nedostatke (stav 3.), kao i da se tim zaključkom podnosiocu ukazuje na radnje koje treba da obavi radi otklanjanja nedostataka (stav 4.). Ako nadležna izborna komisija utvrdi da nedostaci izborne liste nijesu otklonjeni ili nijesu otklonjeni u predviđenom roku donijeće, u narednih 24 časa, rješenje kojim se odbija proglašenje te izborne liste (član 47. stav 5.).

Takođe, iz sadržine dostavljene dokumentacije, izloženog pravnog i činjeničnog stanja u ovom predmetu, proizilazi da je podnosilac žalbe, u ostavljenom roku, otklonio nepravilnosti na koje je ukazano Zaključkom Državne izborne komisije broj 379/04 (*“da uz dokumentaciju nijesu dostavljeni statut i program političke partije u originalu”*), odnosno da je podnosilac žalbe toj komisiji dostavio traženu dokumentaciju (Statut i Program) i da Državna izborna komisija podnosiocu izborne liste tim zaključkom nije ukazala na postojanje drugih nepravilnosti u pogledu ispunjavanja zakonom propisanih uslova za proglašenje izborne liste, već je donijela Rješenje kojim je odbijeno proglašenje izborne liste.

U obrazloženju osporenog rješenja Državna izborna komisija je, međutim, navela i “nove” nedostake izborne liste „Snežana Jonica - Socijalisti Crne Gore - Da živimo kao Jugosloveni“, na koje nije ukazala u Zaključku (naziv liste, osnivački akt i potreban broj potpisa kandidata za poslanike da bi se izborna lista, eventualno, utvrdila i bez korišćenja prava manjinskog naroda ili zajednice), za koje, saglasno odredbi člana 47. stav 3. Zakona o izboru odbornika i poslanika, nije ostavila podnosiocu izborne liste mogućnost da ih otkloni u zakonskom roku³⁵².

352 Ustavni sud je još 1996. godine u predmetima: U.br. 62/96, 63/96, 64/96, 65/96, 66/96, 75/96, 67/96, 69/96, 70/96, 71/96, 72/96, 73/96, 74/96, 76/96, 77/96, 78/96, 79/96 i 80/96, donio odluku kojom se usvajaju žalbe podnosilaca izbornih lista: “Stranke zaštite štednih uloga i socijalne i pravne sigurnosti građana Crne Gore”, “Komunisti Crne Gore”, “Jugoslovenske levice u Crnoj Gori”, “Demohrišćanske (pravoslavne) stranke”, “Srpske radikalne stranke Crne Gore”, “Ekološkog pokreta Crne Gore”, “Komunističke partije Jugoslavije”, “Stranke prirodnog zakona Crne Gore” i “Srpske demokratske stranke Crne Gore” i izrazio stav o formalističkom pristupu nadležne državne izborne komisije u postupku utvrđivanja izbornih lista, koja tim podnosiocima izborne liste nije pružila mogućnost da otkloni nepravilnosti koje su se odnosile na

Štaviše, Državna izborna komisija je osporenim rješenjem samo konstatovala: *“da se iz samog naziva izborne liste „Da živimo kao Jugosloveni“ ne može izvesti zaključak kojim se apostrofira etnička pripadnost niti se iz toga naziva prepozna je cilj zaštite i afirmacija prava određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice”*, a da, po mom mišljenju, nije utvrdila, niti je, samo iz naziva izborne liste, mogla utvrditi uslove za proglašenje te izborne liste.

Saglasno odredbi člana 43. stav 3. Zakona o izboru odbornika i poslanika, rezultati posljednjeg popisa stanovništva u pogledu pripadnosti određenoj kategoriji manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice i njihovo učešće u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2%, predstavljaju kriterijume za utvrđivanje izborne liste tih manjinskih naroda ili manjinske nacionalne zajednice. U tom smislu, iz akta Državne izborne komisije broj 318/2., od 29. jula 2020. godine, proizilazi da je ta komisija, saglasno svom ovlašćenju iz odredbe člana 32. tačka 2., na zahtjev D.S., dala mišljenje o primjeni Zakona o izboru odbornika i poslanika radi ostvarivanja biračkog prava manjinskih naroda i nacionalnih zajednica i ukazala na odredbe tog zakona kojima se omogućava korišćenje njihovih prava, među kojima su, pored ostalog, kako se navodi u Mišljenju, i prava Jugoslovena, koji *“prema zvaničnim statističkim podacima čine manje od 2%, tj. 0.19% stanovništva Crne Gore”*.

Pored toga, mišljenja sam da je Državna izborna komisija osporenim Rješenjem prekoračila svoja ovlašćenja i, u suštini, preuzela zakonske nadležnosti Upravnog suda Crne Gore.

Naime, iz odredba člana 14. stav 1. člana 16. stav 2. i člana 19. Zakona o političkim partijama, člana 23. i člana 27. Zakona o državnoj upravi i čl. 6. i 12. i člana 16. st. 1. i 2. Zakona o upravnom sporu, proizilazi da je ministarstvo nadležno za poslove uprave (Ministarstvo javne uprave)³⁵³ nadležno da vodi Registar političkih partija, rješava o upisu političkih partija i o upisu promjene podataka u taj registar i da vrši nadzor nad primjenom Zakona o političkim partijama, odnosno da je Upravni sud Crne Gore nadležan da vrši ocjenu zakonitosti akata koji su donijeti u postupku tog upisa. U tom smislu, citirajući osporenim Rješenjem odredbe Statuta i Programa političke partije “Socijalisti Crne Gore” u pogledu nadležnosti njenih organa za uređivanje pojedinih statutarne pitanja, odnosno pitanja akata kojima se: *“mogu mijenjati odredbe statuta koje se odnose na naziv, osnovne principe i programske ciljeve”*, uz konstataciju da se: *“iz dostavljenog Programa i Statuta političke partije Socijalisti Crne Gore vidi da je njihova izmjena izvršena 3. avgusta 2020. godine i to upravo u dijelu ciljeva da će se posebno zalagati za poštovanje prava i sloboda i očuvanje kulturne baštine Jugoslovena u Crnoj Gori”*, Državna izborna komisija je, u suštini, vršila ocjenu zakonitosti akta na osnovu kojeg je Ministarstvo javne uprave, na osnovu svojih zakonskih ovlašćenja, izvršilo upis promjene podataka u Registar političkih partija i na taj način, suprotno nevedenim zakonskim odredbama, umiješala i u unutrašnju organizaciju i nadležnost organa političke partije.

Ustavni sud na ovakav stav obavezuje i praksa Evropskog suda, izražena u predmetu *Tebiet Mühafize Cemiyeti and Israfilov protiv Azerbejdžana*³⁵⁴, u kojem je taj sud zaključio da, iako država može da uvede određene minimalne zahtjeve u vezi sa ulogom i strukturom upravljačkih organa udruženja, vlasti ne bi trebalo da intervenišu u unutrašnje organizaciono funkcionisanje udruženja kako bi se osiguralo poštovanje svake pojedine formalnosti koja je propisana njegovim statutom i ocijenio da tužena država nije uspjela da pokaže da je miješanje u tom predmetu zadovoljilo hitnu društvenu potrebu:

“78. (...) Sud vidi malo opravdanja da Ministarstvo pravde u tolikoj mjeri ometa unutrašnji rad Udruženja, posebno u nedostatku bilo kakvih žalbi članova Udruženja u vezi sa ovim pitanjima. Na primjer, što se tiče pitanja reprezentacije lokalnih ogranaka, čini se da domaći zakon direktno ne reguliše ovo pitanje. Sud smatra da bi trebalo biti na samom udruženju da odredi način na koji su njegovi ogranci ili pojedini članovi predstavljeni u svojim centralnim organima upravljanja. Isto tako, prvenstveno bi trebalo da zavisi od samog udruženja i njegovih članova, a ne od državnih organa, da se formalnosti ove vrste poštuju na način određen u Statutu udruženja. Sud smatra da, iako država može da uvede određene minimalne zahtjeve u vezi sa ulogom i strukturom upravljačkih organa udruženja (vidi stav 73. gore), vlasti ne bi trebalo da intervenišu u unutrašnje organizaciono funkcionisanje udruženja tako dalekosežnim mjerama kako bi se osiguralo poštovanje svake pojedine formalnosti koja je propisana njegovim Statutom.

80. Imajući u vidu navedeno, Sud smatra da, iako je nesporno da Udruženje oko sedam godina nije ispunjavalo obavezu propisanu Zakonom da redovno saziva opštu skupštinu članova, vlasti nijesu cijenile pokušaj da se navedeni problem

353 podatke o biračima koji su dali potpis podrške izbornim listama: *“nadležna izborna komisija ne može odbiti proglašenje izborne liste, ako ona sadrži nedostatke koji se odnose na podatke o biračima koji su dali potpis podrške izbornim listama, ne ostavivši, pri tom, strankama zakonom utvrđeni rok za otklanjanje istih, čime je povrijedila izborna prava podnosioca žalbi u postupku utvrđivanja izbornih lista”*.

354 Odredbama člana 8. Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave (“Službeni list Crne Gore”, br. 87/18., 38/19. i 18/20.), pored ostalog, propisano je da Ministarstvo javne uprave vrši poslove koji se odnose na: *“pripremu predloga propisa koji se odnose na osnivanje i djelovanje nevladinih organizacija i političkih partija i vođenje propisanih evidencija u skladu sa zakonom”*.

Presuda, od 8. oktobra 2009. godine, broj predstave 37083/03.

riješi sazivanjem generalne skupštine 26. avgusta 2002. godine. Što se tiče ostalih navodnih nepravilnosti koje je počinilo Udruženje („nezakonitost“ generalne skupštine od 26. avgusta 2002., nedostaci u evidencijama o članstvu, između ostalog), ni nacionalne vlasti, niti Vlada u svojim zapažanjima pred Sudom, nijesu uspjele da dokažu ni jednim pouzdanim dokazom da su se te povrede zaista i dogodile, i ako jesu, da li predstavljaju važan razlog za miješanje.

81. Iz toga slijedi da, s obzirom na ovaj osnov (nepoštovanje domaćih zakonskih zahtjeva o unutrašnjem upravljanju od strane Udruženja), razlozi koje su nacionalne vlasti navele kako bi opravdale miješanje nijesu ni relevantni i dovoljni. U takvim okolnostima, Sud smatra da tužena država nije uspjela da pokaže da je miješanje zadovoljilo hitnu društvenu potrebu.

82. Štaviše, miješanje, ni u kom slučaju nije bilo u skladu sa zahtjevom „proporcionalnosti“. (...)“

Polazeći od svih prethodno navedenih razloga, kao i od činjenice da iz osnivačkog akta podnosioca žalbe proizilazi da se ta lista zalaže *“za poštovanje prava i sloboda i očuvanje kulturne baštine Jugoslovena u Crnoj Gori”*, smatram da je Državna izborna komisija, na način suprotan zakonu, podnosiocu žalbe odbila izbornu listu.

Mišljenja sam, takođe, da su donošenjem osporenog Rješenja, podnosiocu žalbe, na posredan način, povrijeđena i ustavna prava zajemčena odredbama člana 46. st. 1. i 2. i člana 79. st. 1. i 2. Ustava.

Naime, Crna Gora je Ustavom ustanovljena kao država slobodnih i ravnopravnih građana, pripadnika naroda i nacionalnih manjina koji žive u Crnoj Gori: Crnogorci, Srbi, Bošnjaci Albanci, Muslimani, Hrvati i drugi privrženi demokratskoj i građanskoj Crnoj Gori. Ustavom se svakome jemči pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti, kao i pravo da promijeni vjeru ili uvjerenje i slobodu da, sam ili u zajednici sa drugima, javno ili privatno, ispoljava vjeru ili uvjerenje molitvom, propovijedima, običajima ili obredom i da niko nije obavezan da se izjašnjava o svojim vjerskim i drugim uvjerenjima, (član 46. st. 1 i 2.). Pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, u tom smislu, Ustav jemči i posebna prava i slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima, a pored ostalog, i pravo na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti iz čega nedvosmisleno proizilazi pravo pripadnika manjinskog naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica da te posebnosti ne izrazi (član 79. tačka 1.).

Ustavna prava, iz odredaba člana 46. st. 1. i 2. i člana 79. tačka 1. Ustava, pripadaju ljudskim pravima i slobodama koje se neposredno primjenjuju i za njihovu primjenu nije potrebna zakonska razrada. Stoga, cijenim, da pozivanje Državne izborne komisije na odredbu člana 2. Zakona o manjinskim pravima i slobodama, kojom je propisano *“da su manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice, u smislu ovog zakona, svaka grupa državljana Crne Gore, brojčano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koja ima zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike, različite od ostalog stanovništva, istorijski je vezana za Crnu Goru i motivisana je željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta”* nije relevantno za utvrđivanje prava manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica da u skladu s odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika podnesu izbornu listu i ostvare pasivno biračko pravo.

SUDIJA,
Budimir Šćepanović, s.r.

Odluka i Izdvojeno mišljenje objavljeni su u Službenom listu Crne Gore, broj 88/20.

Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 438/4 od 12. avgusta 2020. godine

Izborna komisija Glavnog grada je osporeno Rješenje, kojim su, pored ostalog, spojena određena biračka mjesta, donijela na osnovu ovlašćenja propisanog Zakonom, pri čemu se, kod određivanja biračkog mjesta rukovodila Zakonom i Pravilima Državne izborne komisije da biračka mjesta se određuju tako da se bez poteškoća može obaviti glasanje za vrijeme koje je određeno. Stoga je, Državna izborna komisija, pravilno postupila kada je prigovor izjavljen protiv Rješenja Izborne komisije Glavnog grada odbila, kao neosnovan, jer tim aktom nije povrijeđeno biračko pravo.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

ODLUKU

I ODBIJA SE žalba političke partije „Demokratska Crna Gora“, izjavljena protiv Rješenja Državne izborne komisije, broj 438/4, od 12. avgusta 2020. godine.

II Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“.

Obrazloženje

11. Politička partija „Demokratska Crna Gora“, sa sjedištem u Podgorici, podnijela je dozvoljenu i blagovremenu žalbu protiv rješenja Državne izborne komisije, označenog u izreci, kojim je odbijen njen prigovor izjavljen protiv Rješenja Izborne komisije Glavnog grada – Podgorica, broj 5432/20, od 8. avgusta 2020. godine.

1.1. U žalbi je, pored ostalog, navedeno: da je ožalbeno rješenje nezakonito iz sljedećih razloga:

„Zbog ukidanja dosadašnjih biračkih mjesta, i to:

- Biračkog mjesta br. 31, na kojem su glasali birači sa adresom prebivališta u selu Dučići, u Kučima;
- Biračkog mjesta br. 35, na kojem su glasali birači sa adresom prebivališta u selu Kržanja, u Kučima;
- Biračkog mjesta br. 36, na kojem su glasali birači sa adresom prebivališta u selu Momče, u Kučima;
- Biračkog mjesta br. 49, na kojem su glasali birači sa adresom prebivališta u naselju Rijeka Piperska;
- Biračkog mjesta br. 50, na kojem su glasali birači sa adresom prebivališta u naseljima Blizna i Petrovići;
- Biračkog mjesta br. 51, na kojem su glasali birači sa adresom prebivališta u selu Trmanje;
- Biračkog mjesta br. 55, na kojem su glasali birači sa adresom prebivališta u naseljima Duške, Slacko i Stupovi;

Isto je urađeno na način što je osporenim rješenjem:

- Biračko mesto br. 31 spojeno je sa biračkom mjestom br. 30, koje se nalazi u Domu omladine u Ublima. Riječ je o biračkom mjestu udaljenom od sela Dučići oko 3 kilometra.

- Biračko mjesto br. 35 spojeno je sa biračkim mjestom br. 34, koje se nalazi u područnoj jedinici osnovne škole u Ublima, u selu Bezjovo. Riječ je o biračkom mjestu udaljenom od sela Kržanje oko 6 kilometara. Dok je od naselja Donje Stravče, čiji birači su do sada glasali na Kržanji, udaljeno oko 16 kilometara.

- Biračko mjesto br. 36 spojeno je sa biračkim mjestom br. 30, koje se nalazi u Domu omladine u Ublima. Riječ je o biračkom mjestu udaljenom od sela Momče oko 7 kilometara.

- Biračko mjesta br. 49, 50 i 51 spojena su sa biračkim mjestom br. 48, koje se nalazi u Osnovnoj školi „18 oktobar“ na Bioču. Riječ je o biračkom mjestu udaljenom od biračkih mjesta br. 49, 50 i 51 više kilometara.

- Biračko mjesto br. 55 spojeno je sa biračkim mjestom br. 56, koje se nalazi u Osnovnoj školi „Šćepan Đukić“ u Lijevoj Rijeci. Riječ je o biračkom mjestu udaljenom od naselja Duške, Slacko i Stupovi, više kilometara.

Na navedeni način biračima sa adresom prebivališta u naseljima Dučići, Kržanja, Momče, Rijeka Piperska, Blizna, Petrovići, Trmanje, Duške, Slacko i Stupovi, onemogućeno je da glasaju na biračkim mjestima na kojima su na svim izborima u Crnoj Gori uvijek do sada glasali.

(...)

Novoodređena biračka mjesta, od mjesta prebivališta birača udaljena su više kilometara, čime su birači dovedeni u veoma nepovoljan položaj u pogledu mogućnosti ostvarivanja njihovog biračkog prava, koje su do sada imali.

Takođe, birači u navedenim naseljenim mjestima dovedeni su u diskriminatorski položaj u odnosu na slična biračka mjesta u pogledu broja birača, koja postoje, kako u Podgorici, tako ukupno i u Crnoj Gori, a koja biračka mjesta nijesu ukinuta. (...).

Skandalozno je da je samo Izborna komisija Glavnog grada Podgorica odlučila da ukine navedenih sedam biračkih mjesta na kojim je upisano manje od 50 birača, dok isto nije urađeno za biračka mjesta: biračko mjesto br. 42 - Seoce gdje je na zadnjim izborima bilo upisano 13 birača, biračko mjesto br. 43 - Kopilje gdje je na zadnjim izborima bilo upisano 19 birača, biračko mjesto br. 53 - Bole Sestre gdje je na zadnjim izborima bilo upisano 25 birača, biračko mjesto br. 54 - Brskut gdje je na zadnjim izborima bilo upisano 22 birača, biračko mjesto br. 108 - Gradac gdje je na zadnjim izborima bilo upisano 44 birača i biračko mjesto br. 110 - Progonovići gdje je na zadnjim izborima bilo upisano 43 birača.

Ukinuta biračka mjesta na kojima su birači u gore navedenim selima - naseljima do sada glasali određena su u skladu sa odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika, jer tim zakonom, kao ni bilo kojim drugim propisom nije propisan najmanji broj birača kao uslov za formiranje biračkog mjesta.

Karakteristično je da su primjera radi u Kućima ukinuta biračka mjesta na kojima je uvijek pobjeđivala opozicija. Više je nego izvjesno da značajan broj birača iz revolta neće poći da glasa na novoodređenim biračkim mjestima, što je očigledno i bio krajnji cilj članovima Izborne komisije Glavnog grada predstavnika iz reda Demokratske partije socijalista za donošenje predmetnog rješenja.

Riječ je, u najvećem broju, o biračima starije životne dobi, koji žive na selu i bave se poljoprivredom i stočarstvom, kojima je veoma nepovoljno i krajnje neprihvatljivo da kilometrima putuju do novoodređenog biračkog mjesta da bi mogli ostvariti svoje biračko pravo i to u vremenu epidemije novog koronavirusa (COVID-19).

Ožalbeno Rješenje Državna izborna komisija temelji na sljedećim ocjenama:

- *Da Opštinska izborna komisija koja je nadležna za sprovođenje izbora na teritoriji jedne opštine najbolje poznaje sve aspekte koji se tiču određivanja biračkih mjesta (broj birača, udaljenost biračkog mjesta, konfiguracija terena).*

Medutim, navedene pretpostavke ne mogu predstavljati na činjenicama zasnovan osnov za odbijanje prigovora, ovo posebno ako se ima u vidu da navodi, podaci i činjenice sadržani u podnesenom Prigovoru, od strane Državne izborne komisije, nijesu osporeni ni u kom vidu, kao ni u izjašnjenju predsjednika IKG Podgorica, nijesu, niti su mogli osporeni ni u kom vidu, jer su apsolutno tačni.

- Da je osporeno Rješenje o određivanju biračkih mjesta donijeto većinom glasova ukupnog broja članova izborne komisije (što je valjda uslov da bi rješenje moglo biti i doneseno).

- Da niko od članova Komisije nije iznio argumente koji bi doveli do drugačije odluke, koja okolnost sve i da je tačna ne može predstavljati razlog za odbijanje prigovora.

Takođe, pogrešan je stav Državne izborne komisije da osporenim Rješenjem nije ugrožena dostupnost biračkih mjesta biračima. Naprotiv, biračima na navedenim biračkim mjestima onemogućeno je da glasanje mogu obaviti na po njih najpovoljniji način na biračkim mjestima na kojima su do sada uvijek glasali. Nesporno je, da su novoodređena biračka mjesta od mjesta adrese prebivališta birača udaljena više kilometara, kao i da je riječ o biračima starije životne dobi, koji žive na selu i bave se poljoprivredom i stočarstvom i kojima je veoma nepovoljno i krajnje neprihvatljivo da kilometrima putuju do novoodređenog biračkog mjesta.

Bez ikakvog je smisla ocjena Državne izborne komisije da su gore navedena biračka mjesta spojena i iz razloga epidemiološke zaštite učesnika u izbornom procesu, valjda je mogućnost prenošenja zaraze koronavirusom veća na biračkim mjestima sa većim brojem birača, nego na biračim mjestima sa manjim brojem birača.

I na kraju, bez ikakvog je pravnog i činjeničnog osnova ocjena Državne izborne komisije da birači ukidanjem navedenih biračkih mjesta nijesu dovedeni u diskriminatorski položaj u odnosu na birače u Podgorici i u Crnoj Gori, koji glasaju na biračkim mjestima na kojima je upisano manje od 50 birača.

Naime, saglasno gore citiranim podacima u Podgorici postoji još 7 biračkih mjesta na kojima glasa manje od 50 birača, a koja biračka mjesta iz razloga racionalnosti Izborna komisija Glavnog grada nije spojila sa susjednim biračkim mjestima.

Takođe, u opštinama u Crnoj Gori postoji još 145 biračkih mjesta, na kojima je upisano manje od 50 birača, ali niti jedno od tih biračkih mjesta rješenjima opštinskih izbornih komisija nije ukinuto.

Jasno je da gore navedene, ničim obrazložene ocjene Državne izborne komisije ni u kom vidu nisu mogle predstavljati osnov za odbijanje prigovora Demokratske Crne Gore.

Postupajući na navedeni način Državna izborna komisija kršeći Ustavom zajamčeno načelo zabrane diskriminacije (član 8.) i pravo jednakosti (član 17.), povrijedila je pravo biračima sa adresom prebivališta u gore navedenim selima - naseljima, da pravo glasanja mogu ostvariti na po njih najpovoljniji način na biračkim mjestima na kojima su do sada glasali, što osporenim rješenjem čini nezakonitim."

2. Državna izborna komisija, na zahtjev Ustavnog suda, dostavila je sljedeću dokumentaciju: odgovor Državne izborne komisije, broj 438/6, od 18. avgusta 2020. godine; Prigovor podnosioca broj 438, od 11. avgusta 2020. godine; Rješenje o određivanju biračkih mjesta Izborne komisije Glavnog grada – Podgorica, broj 5432/20, od 8. avgusta 2020. godine; Izjašnjenje predsjednika Izborne komisije Glavnog grada – Podgorica na Prigovor; osporeno rješenje i dokaz o danu i času uručenja osporenog rješenja podnosiocu.

2.1. U odgovoru Državne izborne komisije navedeno je:

"Ukazujemo da je član 27. stav 1. tačka 3. i član 65. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika propisano da biračka mjesta određuje opštinska izborna komisija na predlog organa nadležnog za vođenje biračkog spiska najkasnije 20 dana prije dana određenog za održavanje izbora.

Izborna komisija Glavnog grada Podgorica donijela je Rješenje 5432/20., od 8. avgusta 2020. godine kojim je u zakonskom roku odredila biračka mjesta i tom prilikom izvršila spajanje određenih biračkih mjesta rukovodeći se razlozima racionalizacije broja biračkih mjesta, a samim tim i biračkih odbora, datim u navodima obrazloženja ožalbenog rješenja, a sve u skladu sa čl. 65. i 66. Zakona o izboru odbornika i poslanika.

Kako stoji u Izjašnjenju predsjednika IKG Podgorica spajanjem biračkih mjesta nije ugrožena dostupnost birača biračkom mjestu iz razloga što će svoje biračko pravo ostvarivati u mjesnim centrima Ubli, Bezjovo, Bioče i Lijeva Rijeka do kojih postoji kvalitetna putna povezanost. S druge strane, činjenica da su spojena biračka mjesta sa malim brojem upisanih birača, (od 13 do 42 birača), kako se navodi u Izjašnjenju usloviće manji broj biračkih odbora, a samim tim će se smanjiti i potreba eventualnog angažovanja lica van tog područja za učešće u biračkim odborima iz razloga o kojima se mora voditi računa u uslovima aktuelne epidemiološke situacije.

Takođe, Pravilima o određivanju i uređenju biračkih mjesta i o mjerama kojima se obezbjeđuje tajnost glasanja broj 97 od 16.02.2016. godine u tački 1 propisano je da se biračka mjesta određuju s obzirom na broj birača odnosno prostornu udaljenost i to tako da se bez poteškoća može obaviti glasanje za vrijeme koje je određeno.

Iz prethodno navedenog proizilazi da je Rješenje Državne izborne komisije kojim je odbila Prigovor Demokratske Crne Gore broj 438., od 11. avgusta 2020. godine utemeljeno na činjenicama koje potvrđuju da je Rješenje Izborne komisije Glavnog grada Podgorica doneseno u skladu sa propisima.“

3. Osporenim rješenjem Državne izborne komisije, broj 438/4, od 12. avgusta 2020. godine 415/2, odbijen je prigovor podnosioca žalbe izjavljen na Rješenje Izborne komisije Glavnog grada – Podgorica, broj 5432/20, od 8. avgusta 2020. godine, kao neosnovan.

3.1. U obrazloženju osporenog rješenja navedeno je:

“Državna izborna komisija razmotrila je Prigovor, Rješenje Izborne komisije Glavnog grada, broj 5432/20, od 8. avgusta 2020. godine, Izjašnjenje predsjednika IKG Podgorica i utvrdila da je Prigovor neosnovan iz sljedećih razloga:

Članom 27. stav 1. tačka 3. Zakona o izboru odbornika i poslanika propisano je da opštinska izborna komisija određuje biračka mjesta za izbor odbornika i poslanika. Ovim zakonom ustanovljen je teritorijalni princip rada opštinskih izbornih komisija i biračkih odbora. Rukovodeći se ovom činjenicom jasno je da opštinska izborna komisija koja je nadležna za sprovođenje izbora na teritoriji jedne opštine najbolje poznaje sve aspekte koji se tiču određivanja biračkih mjesta (broj birača, udaljenost biračkog mjesta, konfiguracija terena).

Napominjemo, da je Rješenje o određivanju biračkih mjesta broj 5432/20, od 8. avgusta 2020. godine donijeto sa 4 glasa za i jednim uzdržanim, te da niko od članova nije glasao protiv niti iznio argumente koji bi doveli do drugačije odluke. Iz priložene dokumentacije ne može se zaključiti da je ugrožena dostupnost biračkih mjesta biračima, već naprotiv da su spojena biračka mjesta sa malim brojem birača iz razloga racionalnosti i epidemiološke zaštite učesnika u izbornom procesu.

Imajući u vidu zakonske nadležnosti opštinskih izbornih komisija i sadržaj prigovora ne može se zaključiti da su birači ukidanjem navedenih biračkih mjesta dovedeni u diskriminatorni položaj kako je navedeno u Prigovoru.“

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenog rješenja i dostavljene dokumentacije, utvrdio da žalba nije osnovana.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE
Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

DIO DRUGI
Ljudska prava i slobode
ZAJEDNIČKE ODREDBE
Osnov i jednakost
Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

3. POLITIČKA PRAVA I SLOBODE

Biračko pravo
Član 45.

Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

Biračko pravo se ostvaruje na izborima.

Biračko pravo je opšte i jednako.

Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.

DIO ŠESTI
USTAVNI SUD CRNE GORE
Nadležnost

Član 149. stav 1. tačka 7.

Ustavni sud odlučuje o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova."

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.):

„III POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM
I PRAVNO DEJSTVO NJEGOVIH ODLUKA

1. Zajedničke odredbe

Član 48. tačka 7.

Ustavni sud odlukom:

7) usvaja žalbu o povredi prava u toku izbora ili u toku referendum.

Član 97. st. 1. i 2.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće se podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije.

Žalba iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 48 časova od časa dostavljanja rješenja.

Član 98.

Žalbu može podnijeti birač koji smatra da mu je biračko pravo povrijeđeno, kandidat za poslanika i odbornika i podnosilac izborne liste.

Žalba sadrži razloge i dokaze o povredi biračkog prava

Član 101.

Ustavni sud odlučuje o žalbi iz člana 97. ovog zakona, u roku od 48 časova od časa prijema odgovora iz člana 100. ovog zakona."

Zakona o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02. i 48/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 46/11. i 14/14.):

„I-OSNOVNE ODREDBE

Član 7.

Organi za sprovođenje izbora su birački odbori i izborne komisije.

„BIRAČKO PRAVO

Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

Član 11.

Pravo da bira i da bude biran za poslanika ima birač koji je navršio 18 godina života, koji je poslovno sposoban i koji ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje dvije godine prije dana održavanja izbora.

Pravo da bira i da bude biran za odbornika ima birač koji je navršio 18 godina života, koji je poslovno sposoban, koji ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje dvije godine i koji ima prebivalište u opštini, odnosno gradskoj opštini, kao izbornoj jedinici, najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora.

V - ORGANI ZA SPROVOĐENJE IZBORA

Član 17.

Organi za sprovođenje izbora rade na osnovu zakona.

Za svoj rad organi za sprovođenje izbora odgovaraju organu koji ih je imenovao.

Državni organi, organi lokalne samouprave, drugi organi i organizacije dužni su da pružaju stručnu i tehničku pomoć organima za sprovođenje izbora i da im dostavljaju podatke potrebne za rad.

Član 21.

Organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova svojih članova.

1. Izborne komisije

Član 27. stav 1. tačka 3.

Opštinska izborna komisija:

VII - SPROVOĐENJE IZBORA

1. Biračka mjesta

Član 65 .

Glasanje za izbor odbornika, odnosno poslanika obavlja se na biračkom mjestu.

Biračka mjesta određuje opštinska izborna komisija, na predlog organa nadležnog za vođenje biračkog spiska, najkasnije 20 dana prije dana održavanja izbora.

Biračko mjesto mora da ima dovoljno prostora da svi članovi biračkog odbora mogu nesmetano i u svakom trenutku imati uvid i pristup biračkim kutijama i biračkom materijalu.

Opštinska izborna komisija, najkasnije 10 dana prije dana održavanja izbora, oglašava koja su biračka mjesta određena i koji će birači glasati na pojedinom biračkom mjestu.

Član 66.

Biračko mjesto određuje se za glasanje najviše do 1000 birača.

Bliža pravila u vezi sa biračkim mjestom utvrđuje Državna izborna komisija.

X - ZAŠTITA BIRAČKOG PRAVA

Član 107. st. 1. i 2.

Svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja.

Član 110. stav 2.

Protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore."

Pravila o određivanju i uređenju biračkih mjesta i o mjerama kojima se obezbjeđuje tajnost glasanja ("Službeni list Crne Gore", br. 11/16. i 76/17.):

„Tačka 1.

Biračka mjesta određuju se, s obzirom na broj birača, odnosno prostornu udaljenost, i to tako, da se bez poteškoća može obaviti glasanje za vrijeme koje je određeno."

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana, pa i biračkog prava, koje se ostvaruje na izborima i, s tim u vezi, zaštita tog prava. Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je *lex specialis* u oblasti ostvarivanja biračkog prava, pored ostalog, propisan je način ostvarivanja zaštite biračkog prava u postupku izbora odbornika i poslanika, koji, zbog načela koncentracije pojedinih izbornih radnji, podliježe strogim formalnim pravilima izbornog postupka. Izborni spor se, u tom smislu, odnosi na odlučivanje nadležnih organa o svim povredama pravila izbornog postupka od trenutka raspisivanja izbora do postupka potvrđivanja mandata. Zaštitu biračkog prava, u svim fazama izbornog procesa (od dana raspisivanja izbora do utvrđivanja konačnih rezultata), s aspekta institucionalnih garancija, saglasno odredbi člana 8. Zakona, obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

6.1. U tom smislu, odredbom člana 97. st. 1. i 2. Zakona o Ustavnom sudu propisano je da se postupak o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije i da se žalba podnosi u roku od 48 časova od časa dostavljanja rješenja, a odredbom člana 110. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika da se žalba Ustavnom sudu Crne Gore može izjaviti protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor. Iz citiranih odredaba člana 97. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu i člana 110. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da se žalba zbog povrede prava u toku izbora odbornika i poslanika pokreće podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije, kojim je odbačen ili odbijen prigovor, odnosno, da predmet žalbe izjavljene Ustavnom sudu, zbog eventualnih povreda prava u toku izbora, može biti samo rješenje Državne izborne komisije kojim je prigovor odbačen ili odbijen.

6.2. Neposrednim uvidom u dokumentaciju, koju je Ustavnom sudu dostavila Državna izborna komisija, Ustavni sud je utvrdio sljedeće činjenice:

- da je Izborna komisija Glavnog grada – Podgorica, s pozivom na odredbu člana 65. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika, donijela Rješenje broj 5432/20, od 8. avgusta 2020. godine, kojim je odredila 232 biračka mjesta na teritoriji Glavnog grada – Podgorice, da je za svako biračko mjesto utvrdila adrese prebivališta birača koji će glasati na pojedinom biračkom mjestu i da Rješenje ne sadrži obrazloženje;

- da je podnosilac žalbe Državnoj izbornoj komisiji podnio prigovor, broj 438, od 11.08.2020. godine, na Rješenje Izborne komisije Glavnog grada – Podgorica, zbog ukidanja dosadašnjih biračkih mjesta broj 31., 35., 36., 49., 50., 51. i 55. u Podgorici i u njemu naveo razloge koje je dao u žalbi podnijetoj Ustavnom sudu, zahtijevajući da se biračima sa adresom prebivališta u selima – naseljima: Dučići, Kržanja, Momče, Rijeka Piperska, Blizna, Petrovići, Trmanje, Duške, Slacko i Stupovi omogući glasanje u mjestu njihovog prebivališta, kako su do sada glasali;

- da je u izjašnjenju Presjednika Izborne komisije Glavnog grada navedeno:

“Izborna komisija Glavnog grada je na sjednici održanoj 8. avgusta 2020. godine u 16 h, donijela rješenje o određivanju biračkih mjesta na teritoriji Glavnog grada, koje u prilogu dostavljam. Rješenje je donijeto sa 4 glasa za i jednim uzdržanim glasom. Ovim rješenjem je, iz razloga racionalnosti, izvršeno spajanje nekoliko biračkih mjesta, i to:

1. BIRAČKOM MJESTO BROJ 30 – DOM OMLADINE „UBLI“ sa oko 360 upisanih birača, priključeno je ranije biračko mjesto 31 SA OKO 30 BIRAČA I BM 36 SA 18 BIRAČA. Ukupan broj birača na ovom biračkom mjestu i nakon spajanja NEĆE BITI VEĆI OD 400.

2. BIRAČKOM MJESTU BROJ 48 – JU OŠ „18. OKTOBAR“ Bioče, sa oko 330 upisanih birača, priključeno je ranije BM 49 sa 42 birača, BM 50 sa 13 birača i BM 51 sa 14 birača. Ukupan broj birača na ovom biračkom mjestu i nakon spajanja NEĆE BITI VEĆI OD 400.

3. (...).

4. BIRAČKOM MJESTU BROJ 55 – JU OŠ „ŠČEPAN ĐUKIĆ“ – Lijeva Rijeka, sa oko 80 birača, priključeno je ranije BM 56 sa oko 20 birača. UKUPAN BROJ BIRAČA NA OVOM BIRAČKOM MJESTU I NAKON SPAJANJA ĆE BITI OKO 100.

5. BIRAČKOM MJESTU BROJ 34 – JU OŠ „ĐOKO PRELEVIĆ“ Ubli, PODRUČNA JEDINICA BEZJOVO, sa 65 upisanih birača, priključeno je ranije BM 35 sa 32 upisana birača.

Prilikom određivanja biračkih mjesta Komisija se rukovodila potrebom da biračima omogući dostupnost biračkom mjestu, ali i razlozima racionalizacije broja biračkih mjesta, a samim tim i biračkih odbora. Spajanjem ovih biračkih mjesta nije ugrožena dostupnost birača biračkom mjestu iz razloga što će svoje građansko pravo ostvarivati u mjesnim centrima Ubli, Bezjovo, Bioče i Lijeva Rijeka do kojih postoji kvalitetna putna povezanost. S druge strane, činjenica da su spojena biračka mjesta sa malim brojem upisanih birača (od 13 do 42 birača) usloviće i manji broj biračkih odbora, a samim tim će se smanjiti i potreba eventualnog angažovanja lica van tog područja za učešće u biračkim odborima. Ovome valja dodat i druge razloge koji se, prije svega, tiču angažovanja za obezbjeđivanje uslova za rad tih biračkih odbora i drugi razlozi o kojima se mora voditi računa u uslovima aktuelne epidemiološke situacije.

Prema tome, mišljenja sam da je Komisija donijela zakonito i cjelishodno rješenje, zbog čega predlažem da se ovaj prigovor odbije kao neosnovan.”

- da je osporeno rješenje Državne izborne komisije uručeno podnosiocu žalbe 13. avgusta 2020. godine u 16,10h.

6.3. Polazeći od navedenih ustavnih i zakonskih odredaba i činjeničnog stanja u ovom predmetu, Ustavni sud je utvrdio da donošenjem osporenog rješenja, kojim je odbijen prigovor Demokratske Crne Gore broj, 438, od 11. avgusta 2020. godine, izjavljen protiv Rješenja o određivanju biračkih mjesta, koje je donijela Izborna komisija Glavnog grada Podgorica broj 5432/20 od 8. avgusta 2020. godine, nije povrijeđeno biračko pravo, iz odredaba člana 45. Ustava.

6.3.1. Biračko pravo (pravo da bira i da bude biran) jedno je od osnovnih ljudskih prava koje Ustav konstituše, kao pravo državljanina Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori. Ustavom su utvrđeni principi biračkog prava koji državljanima Crne Gore obezbjeđuju jednakost, opštost, tajnost i neposrednost glasanja pri izboru organa vlasti. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da je biračko pravo konstituisano kao subjektivno i demokratsko pravo građanina koji ima crnogorsko državljanstvo da bira (aktivno biračko pravo) i da bude biran (pasivno biračko pravo), koje se ostvaruje na izborima, kao opšte i jednako biračko pravo.

6.3.1.1. Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je *sistemska* u ovoj oblasti, pored ostalog, uređen je način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore; organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata; način ostvarivanja i zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora. Prema odredbi člana 27. stav 1. tačka 3. Zakona, Opštinska izborna komisija određuje biračka mjesta za izbor odbornika i poslanika. Odredbama člana 65. Zakona propisano je: da se glasanje za izbor odbornika, odnosno poslanika obavlja na biračkom mjestu (stav 1.); da biračka mjesta određuje opštinska izborna komisija, na predlog organa nadležnog za vođenje biračkog spiska, najkasnije 20 dana prije dana održavanja izbora (stav 2.); da biračko mjesto mora da ima dovoljno prostora da svi članovi biračkog odbora mogu nesmetano i u svakom trenutku imati uvid i pristup biračkim kutijama i biračkom materijalu (stav 3.) i da Opštinska izborna komisija, najkasnije 10 dana prije dana održavanja izbora, oglašava koja su biračka mjesta određena i koji će birači glasati na pojedinom biračkom mjestu (stav 4.). Iz odredaba člana 66. Zakona proizilazi da se biračko mjesto određuje za glasanje najviše do 1000 birača i da bliža pravila u vezi sa biračkim mjestom utvrđuje Državna izborna komisija. Saglasno izričitom ovlaštenju iz navedene odredbe člana 66. stav 2. Zakona, Državna izborna komisija je donijela Pravila o određivanju i uređenju biračkih mjesta i o mjerama kojima se obezbjeđuje tajnost glasanja. Tačkom 1. Pravila propisano je da se biračka mjesta određuju, s obzirom na broj birača, odnosno

prostornu udaljenost, i to tako, da se bez poteškoća može obaviti glasanje za vrijeme koje je određeno, da Opštinska izborna komisija, najkasnije 10 dana prije dana održavanja izbora, oglašava koja su biračka mjesta određena i koji će birači glasati na pojedinom biračkom mjestu.

6.4. Iz navedenih odredaba Zakona i Pravila proizilazi da su tim aktima utvrđeni opšti principi, odnosno kriterijumi na osnovu kojih se određuje biračko mjesto za glasanje i to: najviše do 1000 birača na jednom biračkom mjestu; da biračko mjesto mora da ima dovoljno prostora da svi članovi biračkog odbora mogu nesmetano i u svakom trenutku imati uvid i pristup biračkim kutijama i biračkom materijalu; prostorna udaljenost i, to tako da se bez poteškoća može obaviti glasanje za vrijeme koje je određeno; da Opštinska izborna komisija, na predlog organa nadležnog za vođenje biračkog spiska (...), najkasnije 10 dana prije dana održavanja izbora, oglašava koja su biračka mjesta određena i koji će birači glasati na pojedinom biračkom mjestu i da se biračka mjesta određuju za svake izbore, posebno.

6.4.1. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je Izborna komisija Glavnog grada Podgorice, na predlog organa nadležnog za vođenje biračkog spiska, donijela Rješenje broj 5432/20, od 8. avgusta 2020. godine, kojim je odredila biračka mjesta na teritoriji Glavnog grada Podgorice za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore, koji će se održati 30. avgusta 2020. godine i pored ostalog, spojila određena biračka mjesta.

6.4.1.1. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da je Izborna komisija Glavnog grada osporeno Rješenje donijela na osnovu ovlašćenja propisanog Zakonom; da se Izborna komisija Glavnog grada kod određivanja biračkog mjesta za izbor poslanika rukovodila Zakonom i Pravilima Državne izborne komisije, kojima je propisano da se biračka mjesta određuju tako da se bez poteškoća može obaviti glasanje za vrijeme koje je određeno i da se osporenim rješenjem nije ukinulo niti izmijenilo ranije rješenje o određivanju biračkih mjesta, jer se biračka mjesta određuju za svake izbore, posebno. Stoga je, Državna izborna komisija, po ocjeni Ustavnog suda, pravilno postupila kada je prigovor izjavljen protiv Rješenja Izborne komisije Glavnog grada odbila, kao neosnovan, jer tim aktom nije povrijeđeno biračko pravo. Pri tome, Državna izborna komisija je, po ocjeni Ustavnog suda, za svoje tvrdnje i stavove navela razloge utemeljene na navedenim propisima i izornoj dokumentaciji, pa stoga, osporenim rješenjem, nije prekoraciila svoja ovlašćenja³⁵⁵.

6.5. Navod podnosioca žalbe kojim se ukazuje da su ukidanjem, odnosno spajanjem biračkih mjesta br. 35., 36., 49., 50., 51. i 55. (u selu Kržanja, u Kućima; u naselju Rijeka Piperska; u naseljima Blizna i Petrovići; u selu Trmanje i u naseljima Duške, Slacko i Stupovi) birači koji su do sada glasali na tim mjestima dovedeni u diskriminatorni položaj u odnosu na ostale birače u Podgorici i u Crnoj Gori, koji glasaju na biračkim mjestima na kojima je, takođe, upisano manje od 50 birača, Ustavni sud je ocijenio neosnovanim. Naime, u konkretnom slučaju, birači koji su na prethodnim izborima glasali na biračkim mjestima u selu Kržanja, u Kućima; u naselju Rijeka Piperska; u naseljima Blizna i Petrovići; u selu Trmanje i u naseljima Duške, Slacko i Stupovi, nijesu dovedeni u nejednak položaj u odnosu na druge birače, koji će u Podgorici i u Crnoj Gori glasati na izborima 30. avgusta 2020. godine, na istim biračkim mjestima na kojima su ranije glasali, a na kojima je, takođe, upisano manje od 50 birača, jer ni birači na tim biračkim mjestima njesu jednako prostorno udaljeni od biračkog mjesta. Osim toga, biračka mjesta se, saglasno odredbi člana 65. stav 3. Zakona i Tački 1. Pravila, određuju ne samo na osnovu broja birača već i na osnovu: „prostora u kojem svi članovi biračkog odbora mogu nesmetano i u svakom trenutku imati uvid i pristup biračkim kutijama i biračkom materijalu i prostorne udaljenosti, i to tako, da se bez poteškoća može obaviti glasanje za vrijeme koje je određeno“. Polazeći od toga i činjenice da određivanje navedenih biračkih mjesta za birače koji žele da ostvare svoje biračko pravo ne predstavlja prekomjeran teret, niti je njihovim spajanjem dovedena u pitanje suština ostvarivanja biračkog prava na izborima za poslanike u Skupštinu Crne Gore, koji će se održati 30. avgusta 2020. godine, Ustavni sud je ocijenio da, s aspekta diskriminacije nije potrebno dalje ispitivati ostale navode podnosioca žalbe o postojanju diskriminacije.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o objavljivanju ove Odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. Ustava i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Odluka U-VII br. 2/20, od 20. avgusta 2020. godine, objavljena u "Službenom listu Crne Gore", broj 88/20.

³⁵⁵ Ovakav stav Ustavni sud je zauzeo i u predmetima U br. 41/00, od 12. maja 2000. godine i U br. 38/01., od 6. aprila 2001. godine.

**Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije
broj 94/2 od 9. februara 2018. godine**

S obzirom na to da žalba Ustavnom sudu nije podnijeta neposredno ili telefaksom, odnosno na način propisan odredbama člana 97 st. 3 i 4 Zakona o Ustavnom sudu i člana 47 stav 2 Poslovnika Ustavnog suda, Sud je utvrdio da su se stekli u-slovi iz odredbe člana 37 tačka 6 Zakona o Ustavnom sudu za njeno odbacivanje kao nedopuštene³⁵⁶.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE žalba političke partije Nova Demokratska snaga Forca-Ulcinj, sa sjedištem u Ulcinju, izjavljena protiv Rješenja Državne izborne komisije, broj 94/2., od 9. februara 2018. godine, kao nedopuštena.

Obrazloženje

1. Politička partija Nova Demokratska snaga Forca-Ulcinj, sa sjedištem u Ulcinju, podnijela je podnesak-žalbu, pogrešno označen kao ustavna žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije, označenog u izreci, kojim je odbijen prigovor te političke partije na odluku-radnju Opštinske izborne komisije Ulcinj (...), kao neosnovan, koja je Ustavnom sudu dostavljena preporučenom pošiljkom RR13616291 8 ME, dana 13. februara 2018. godine, u 14:15 časova.

1.1. U žalbi je navedeno: da je osporenim rješenjem Državne izborne komisije povrijeđeno biračko pravo i pravo zajemčeno odredbom člana 79. stav 1. tačka 9. Ustava, kojom je pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica zajemčena autentična zastupljenost u skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije; da su Opštinska izborna komisija Ulcinj i Državna izborna komisija, suprotno principu afirmativne akcije, Novoj demokratskoj snagi Forca, kao albanskoj nacionalnoj stranci, oduzeli jednog odbornika na štetu albanskog naroda i njegove autentične zastupljenosti u Skupštini Opštine Ulcinj; da je radnja-odluka Opštinske izborne komisije Ulcinj, u dijelu u kojem je Bošnjačkoj stranci priznato pravo da učestvuje u raspodjeli mandata, kao izbornoj listi za izbor odbornika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, mimo zakonom određenog cenzusa od 3% (370 glasova), kao i u dijelu u kojem je Bošnjačkoj stranci dodijeljen jedan odbornički mandat, nezakonita, jer se radi o listi koja, prije svega, nije ispunila zakonom propisane uslove za učešće na izborima od 4. februara 2018. godine, kao i izbornoj listi koja ne ispunjava ni jedan uslov potreban da bi se mogla smatrati izbornom listom pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice i da Državna izborna komisija nije pravilno cijenila ni jedan od navoda iznijetih u prigovoru, već je bez valjanog obrazloženja ostala pri svom stavu koji je zauzela ranije u Rješenju broj 85/4, od 7. februara 2018. godine.

2. Državna izborna komisija, na zahtjev Ustavnog suda, dostavila je tražene izborne akte i dokumentaciju, uključujući i osporeno rješenje Državne izborne komisije, broj 94/2, od 9. februara 2018. godine, koje sadrži razloge za odbijanje prigovora, kao i dokaz o danu i času dostavljanja osporenog rješenja podnosiocu izborne žalbe.

3. Osporenim rješenjem Državne izborne komisije odbijen je prigovor političke partije Nova demokratska snaga Forca na odluku-radnju Opštinske izborne komisije Ulcinj sa Zapisnika o radu opštinske izborne komisije za utvrđivanje privremenih rezultata izbora odbornika na biračkim mjestima u Opštini Ulcinj broj, 02-121/1-2018, od 7. februara 2018. godine, kao neosnovan.

³⁵⁶ Ovakav stav Ustavni sud je izrazio u predmetima: U-VII br. 1/17, od 21. aprila 2017. godine; U-VII broj 3/17, od 7. decembra 2017. godine; U-VII br. 5/17, od 7. decembra 2017. godine i dr.

3.1. U obrazloženju osporenog rješenja navedeno je: da je Državna izborna komisija razmotrila Prigovor, Zapisnik o radu opštinske izborne komisije za utvrđivanje privremenih rezultata izbora odbornika na biračkim mjestima u Opštini Ulcinj broj 02-121/1-2018, od 7. februara 2018. godine, Akt Bošnjačke stranke broj 02-11/2018, od 9. januara 2018. godine, Izbornu listu „Bošnjačke stranke“ za izbor odbornika u SO Ulcinj, Izjavu o prihvatanju kandidature Muamera Rašićića, Saglasnost o prihvatanju nosioca izborne liste Bošnjačke stranke, Uvjerjenje Ministarstva javne uprave broj 02-005/17 UPI-1002/2, od 6. novembra 2017. godine, Odluku Bošnjačke stranke broj 03/18, od 8. januara 2018. godine, Izbornu prijavu za izbor odbornika Glavnog grada Podgorica od 29. aprila 2014. i potpise podrške Izornoj listi Bošnjačke stranke i utvrdila da je Prigovor neosnovan; da je u odnosu na tvrdnju da nije navedeno da se radi o izornoj listi pripadnika određenog manjinskog naroda, odnosno manjinske nacionalne zajednice, Državna izborna komisija utvrdila da se iz naziva izborne liste „Bošnjačka stranka“, koju je podnijela politička partija Bošnjačka stranka, nesumnjivo utvrđuje da se radi o izornoj listi pripadnika manjinskog naroda, sa učešćem od 2,25% u ukupnom stanovništvu na teritoriji Opštine Ulcinj a na državnom nivou 8,65 %, prema podacima sa posljednjeg popisa stanovništva; da se primjenom člana 94. stav 2. tačka 3. i stav 4. Zakona o izboru odbornika i poslanika, na način kako je to uradila Opštinska izborna komisija Ulcinj po nalogu Državne izborne komisije, ne dovodi u pitanje princip afirmativne akcije, propisan odredbom člana 79. Ustava Crne Gore, niti činjenica da su Albanci nacionalna manjinska zajednica u Crnoj Gori, već se tom odredbom utvrđuje pravo izornoj listi istog manjinskog naroda, odnosno iste manjinske nacionalne zajednice, koja ispunjava kriterijume propisane ovim članom, daje mogućnost da pravo na afirmativnu akciju koristi u opštini kao jedinstvenoj izornoj jedinici.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja žalbe, utvrdio da su se stekli uslovi, iz odredbe člana 37. tačka 6. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, da se žalba odbaci, kao nedopuštena.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 149. stav 1. tačka 7.

Ustavni sud odlučuje o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova.“

Zakona o izboru odbornika i poslanika (“Službeni list Republike Crne Gore, “br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02., 48/06. i “Službeni list Crne Gore“, br. 46/11. i 14/14.):

„Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

Član 107.

Svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja.

Prigovor iz stava 1. ovog člana podnosi se neposredno nadležnoj izornoj komisiji.

Član 109.

Nadležna izborna komisija donosi rješenje u roku od 24 časa od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora.

Ako nadležna izborna komisija usvoji prigovor, poništiće tu odluku ili radnju.

Ako nadležna izborna komisija po prigovoru ne donese rješenje u rokovima predviđenim ovim zakonom, smatraće se da je prigovor usvojen.

Član 110.

Protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti prigovor Državnoj izornoj komisiji.

Protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore.

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.):

“Član 37. tačka 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak:

6) kad ne postoje druge pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.

Član 97.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće se podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije.

Žalba iz stava 1. ovog člana, podnosi se u roku od 48 časova od časa dostavljanja rješenja.

Žalba iz stava 1. ovog člana podnosi se, po pravilu, neposredno Ustavnom sudu.

Izuzetno od stava 3. ovog člana, žalba se može podnijeti telefaksom, u skladu sa Poslovnikom.

Član 101.

Ustavni sud odlučuje o žalbi iz člana 97. ovog zakona, u roku od 48 časova od časa prijema odgovora iz člana 100. ovog zakona.”

Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 7/16.):

“Član 47.

(1) Prijedlozi, inicijative, ustavne žalbe i žalbe kojima se inicira pokretanje postupka ili pokreće postupak pred Ustavnim sudom u smislu odredaba člana 30. Zakona (u daljem tekstu: podnesci) predaju se Ustavnom sudu u skladu sa Zakonom, a evidentiraju se u pisarnici danom prijema u Ustavnom sudu, uz naznaku tačnog vremena prijema.

(2) Izuzetno, kod izbornih sporova i sporova u vezi sa referendumom žalba se može podnijeti i telefaksom, a smatraće se pravno valjanom ako nadležna izborna komisija uz žalbu stranke i ostalu pripadajuću dokumentaciju dostavi Ustavnom sudu i posebno službeno izjašnjenje kojim potvrđuje vjerodostojnost žalbe.”

6. Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je *lex specialis* u oblasti ostvarivanja biračkog prava, pored ostalog, propisan je način ostvarivanja zaštite biračkog prava u postupku izbora odbornika i poslanika, koji zbog načela koncentracije pojedinih izbornih radnji podliježe strogim formalnim pravilima izbornog postupka. Izborni spor se, u tom smislu, odnosi na odlučivanje nadležnih organa o svim povredama pravila izbornog postupka, od trenutka raspisivanja izbora do utvrđivanja konačnih rezultata. Zaštitu biračkog prava, u svim fazama izbornog procesa, s aspekta institucionalnih garancija, saglasno odredbi člana 8. Zakona, obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

6.1. Iz navedenih odredaba člana 97. st. 1., 3. i 4. Zakona o Ustavnom sudu proizilazi da se postupak o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije, u roku od 48 časova od časa dostavljanja rješenja, po pravilu, neposredno Ustavnom sudu i da se, izuzetno, žalba može podnijeti i telefaksom, u skladu sa Poslovnikom. U tom smislu, odredbom člana 47. stav 2. Poslovnika Ustavnog suda propisano je da se kod izbornih sporova i sporova u vezi sa referendumom žalba može podnijeti i telefaksom, a smatraće se pravno valjanom ako nadležna izborna komisija uz žalbu stranke i ostalu pripadajuću dokumentaciju dostavi Ustavnom sudu i posebno službeno izjašnjenje kojim potvrđuje vjerodostojnost žalbe.

6.1.1. Neposrednim uvidom u dokumentaciju koju je dostavila Državna izborna komisija i podnosilac žalbe, Ustavni sud je utvrdio da je podnesak – ustavna žalba Ustavnom sudu podnijeta preporučenom pošiljkom RR13616291 8 ME, dana 10. februara 2018. godine, u 15. časova.

6.1.2. S obzirom na to da predmetna žalba Ustavnom sudu nije podnijeta neposredno ili telefaksom, odnosno na način propisan odredbama člana 97. st. 3. i 4. Zakona o Ustavnom sudu i člana 47. stav 2. Poslovnika Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da su se stekli uslovi, iz odredbe člana 37. tačka 6. Zakona o Ustavnom sudu, za njeno odbacivanje. Ustavni sud je, stoga, odbacio žalbu, kao nedopuštenu³⁵⁷.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-VII broj 1/18 od 15. februara 2018. godine.

³⁵⁷ Ovakav stav Ustavni sud je izrazio u predmetima: U-VII br. 1/17, od 21. aprila 2017. godine; U-VII broj 3/17, od 7. decembra 2017. godine; U-VII br. 5/17, od 7. decembra 2017. godine i dr.

Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 591 od 28. aprila 2018. godine

Postojanje rješenja Državne izborne komisije, kojim je odbačen ili odbijen prigovor, procesna je pretpostavka dopustivosti zahtjeva ustavnosudske zaštite u izbornom sporu, a akt Državne izborne komisije o utvrđivanju konačnih rezultata izbora, pa i osporeni akt o utvrđivanju konačnih rezultata izbora za predsjednika Crne Gore nije akt za čiju zaštitu je, u smislu odredaba člana 97 stav 1 Zakona o Ustavnom sudu i člana 110 stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika, nadležan Ustavni sud.

Ustavni sud Crne Gore [...], većinom glasova, donio je

R J E Š E N J E

I ODBACUJE SE žalba Mladena Bojanića, kandidata za Predsjednika Crne Gore, izjavljena na akt o utvrđivanju Konačnih rezultata za izbor Predsjednika Crne Gore, broj 591, od 28. aprila 2018. godine, koje je utvrdila Državna izborna komisija, kao nedopuštena.

II Ovo rješenje objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“.

O b r a z l o ž e n j e

11. Mladen Bojanić, kandidat za Predsjednika Crne Gore, iz Podgorice, podnio je Ustavnom sudu Crne Gore žalbu protiv akta o utvrđivanju Konačnih rezultata za izbor Predsjednika Crne Gore, označenog u izreci.

1.1. U žalbi je, pored ostalog, navedeno: da su konačni rezultati za izbor Predsjednika Crne Gore utvrđeni uz brutalno kršenje odredaba čl. 17., 18., 21., 22., člana 30. stav 1., čl. 31., 32. i 109. Zakona o izboru odbornika i poslanika, člana 5., člana 8. stav 1. i člana 14. Poslovnika o radu Državne izborne komisije, jer je predsjednik Državne izborne komisije spriječio 17 prisutnih članova Državne izborne komisije da punovažno odlučuju, odnosno glasaju o utvrđivanju Konačnih rezultata za izbor Predsjednika Crne Gore; da je predsjednik Državne izborne komisije, umjesto da se stara o zakonitom sprovođenju izbora, potpomognut od strane pet prisutnih članova svjesno pribjegao kršenju Zakona, kako bi se utvrdili Konačni rezultate izbora za Predsjednika Crne Gore; da osporeni akt nije mogao biti donijet bez glasanja članova Državne izborne komisije i da je ovakvo postupanje imalo za cilj da se simuliranim održavanjem sjednice utvrde Konačni rezultati izbora za Predsjednika Crne Gore, na način koji je u suprotnosti sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika i Poslovnikom o radu Državne izborne komisije. Predlaže da Ustavni sud, saglasno odredbi člana 73. Zakona o Ustavnom sudu, poništi osporeni akt, obustavi njegovo izvršenje i time spriječi utvrđivanje konačnih rezultata izbora za Predsjednika Crne Gore, jer bi, u suprotnom, nastupile neotklonjive štetne posljedice.

2. Državna izborna komisija, na zahtjev Ustavnog suda, dostavila je sljedeću dokumentaciju: odgovor Državne izborne komisije broj 591/4, od 1. maja 2018. godine, akt o utvrđivanju Konačnih rezultata izbora za Predsjednika Crne Gore, broj 591, od 28. aprila 2018. godine i Zapisnik sa 73. sjednice Državne izborne komisije, broj 590/2, od 28. aprila 2018. godine.

2.1. U odgovoru Državne izborne komisije navedeno je: da su navodi podnosioca žalbe, kojima se ukazuje da je predsjednik Državne izborne komisije spriječio članove Državne izborne komisije da punovažno odlučuju o konačnim rezultatima izbora, neosnovani; da su Konačnim rezultatima izbora za Predsjednika Crne Gore, u materijalnom (sadržajskom) smislu, saglasno odredbama člana 99. Zakona o izboru odbornika i poslanika i čl. 9. i 15. Zakona o izboru Predsjednika Crne Gore, utvrđeni podaci: o broju birača upisanih u birački spisak, ukupan broj birača koji su glasali, broj birača koji su glasali na biračkom mjestu, broj birača koji su glasali van biračkog mjesta, broj primljenih glasačkih listića, broj upotrijebljenih glasačkih listića,

broj neupotrijebljenih glasačkih listića, broj važećih glasačkih listića, broj nevažećih glasačkih listića i broj glasova koje su dobili pojedini predsjednički kandidati; da konačni rezultati izbora za Predsjednika Crne Gore predstavljaju konačnu konstataciju nespornih i ukupnih rezultata nakon sprovedenih izbora, koje je utvrdila Državna izborna komisija na osnovu izvještaja opštinskih izbornih komisija i izbornih komisija Glavnog grada Podgorica i Prijestonice Cetinje, na nivou Crne Gore kao jedinstvene izborne jedinice; da u toku izbornog postupka Državna izborna komisija nije rješavala ni po jednom prigovoru, niti je na sjednici koja je održana povodom utvrđivanja Konačnih rezultata izbora za Predsjednika Crne Gore istaknut prigovor na brojčani iskaz dobijenih glasova kandidata za Predsjednika Crne Gore; da članovima proširenog sastava Državne izborne komisije nije bilo uskraćeno pravo na učestvovanje i odlučivanje, pri čemu ni jedan član Državne izborne komisije, u dijelu utvrđivanja konačnih rezultata izbora, nije imao primjedbi na samu sadržinu konačnih rezultata izbora i da podnošenje žalbe ima za cilj opstrukciju utvrđivanja Konačnih rezultata izbora za Predsjednika Crne Gore, održanih 15. aprila 2018. godine.

3. Osporenim aktom Državne izborne komisije utvrđeni su Konačni rezultati izbora za Predsjednika Crne Gore koji su održani 15. aprila 2018. godine.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja žalbe i osporenog akta Državne izborne komisije, utvrdio da su se stekli uslovi iz odredbe člana 37. tačka 6. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore da se žalba odbaci.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 16. tačka 1.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje.

Član 45.

Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

Biračko pravo se ostvaruje na izborima.

Biračko pravo je opšte i jednako.

Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.

Član 149. stav 1. tačka 7.

Ustavni sud odlučuje:

7) o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore”, broj 11/15.):

“Član 37. tačka 6.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad: 6) ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

5) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.

Član 97. stav 1.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće se podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije.”

Zakona o izboru Predsjednika Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 17/07):

“Član 9.

Odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika koje se odnose na: biračko pravo; utvrđivanje i oglašavanje liste kandidata; predstavljanje kandidata; način organizovanja izbora; oblik i sadržinu glasačkog listića; glasanje na biračkom mjestu i van biračkog mjesta i zaštitu biračkog prava shodno se primjenjuju na izbor Predsjednika, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

Član 15.

Državna izborna komisija utvrđuje konačne rezultate izbora, u roku od 12 časova od isteka roka za podnošenje prigovora, odnosno žalbi, odnosno od konačnosti ili izvršnosti odluka donesenih po prigovoru ili žalbi.

Član 16.

Za Predsjednika izabran je kandidat koji je dobio više od polovine važećih glasova birača koji su glasali.”

Zakona o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02. i 48/06. i "Službeni list Crne Gore", br. 46/11. i 14/14.):

"Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

Član 12.

Izbor poslanika obavlja se u Crnoj Gori kao jedinstvenoj izbornoj jedinici.

Član 32. stav 1. tač. 11. i 12.

Državna izborna komisija:

11) utvrđuje rezultate izbora za poslanike, kao i broj glasova za svaku izbornu listu i utvrđuje broj mandata koji pripada svakoj izbornoj listi za izbor poslanika;

12) javno objavljuje ukupne rezultate za izbor poslanika i po svakom biračkom mjestu u Crnoj Gori.

Član 92. stav 4.

Opštinska izborna komisija utvrđuje rezultate glasanja za poslanike na biračkim mjestima na svom području, najkasnije u roku od 12 časova od dostavljanja izveštaja sa biračkih mjesta i o tome dostavlja izveštaj sa zapisnikom o svom radu Državnoj izbornoj komisiji.

Član 98. stav 2.

Državna izborna komisija utvrđuje konačne rezultate izbora za poslanike u roku od 12 časova od isteka roka za podnošenje prigovora, odnosno žalbi, odnosno od konačnosti ili izvršnosti odluka donešenih po prigovoru ili žalbi.

Član 99.

O konačnim rezultatima izbora opštinska izborna komisija za izbor odbornika, a Državna izborna komisija za izbor poslanika javno objavljuje podatke o:

- 1) broju birača upisanih u birački spisak;
- 2) broju birača koji su glasali na biračkom mjestu;
- 3) broju birača koji su glasali van biračkog mjesta;
- 4) broju birača koji su glasali;
- 5) broju primljenih glasačkih listića;
- 6) broju neupotrijebljenih glasačkih listića;
- 7) broju upotrijebljenih glasačkih listića;
- 8) broju nevažećih glasačkih listića;
- 9) broju važećih glasačkih listića;
- 10) broju glasova koje su dobile pojedine izborne liste;
- 11) broju mandata koje su dobile pojedine izborne liste.

Konačni rezultati izbora za poslanike objavljuju se u «Službenom listu Crne Gore», a za odbornike u «Službenom listu Crne Gore - opštinski propisi», najkasnije u roku od 15 dana od dana održavanja izbora.

Član 110. stav 2.

Protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore."

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom, u skladu s Ustavom, uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana, pa i biračkog prava, koje se ostvaruje na izborima i, s tim u vezi, zaštita tog prava. Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je *lex specialis* u oblasti ostvarivanja biračkog prava, pored ostalog, propisan je način ostvarivanja zaštite biračkog prava u postupku izbora odbornika i poslanika, koji zbog načela koncentracije pojedinih izbornih radnji podliježe strogim formalnim pravilima izbornog postupka. Izborni spor se, u tom smislu, odnosi na odlučivanje nadležnih organa o svim povredama pravila izbornog postupka, od trenutka raspisivanja izbora do utvrđivanja konačnih rezultata. Zaštitu biračkog prava, u svim fazama izbornog procesa, s aspekta institucionalnih garancija, saglasno odredbi člana 8. Zakona, obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

6.1. Odredbom člana 9. Zakona o izboru Predsjednika Crne Gore propisano je da se na izbor Predsjednika, shodno primjenjuju odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika koje se odnose na: biračko pravo; utvrđivanje i oglašavanje liste kandidata; predstavljanje kandidata; način organizovanja izbora; oblik i sadržinu glasačkog listića; glasanje na biračkom mjestu i van biračkog mjesta i zaštitu biračkog prava, ako ovim zakonom nije drukčije određeno. Odredbom člana 97. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu propisano je da se postupak o povredi prava u toku izbora odbornika i poslanika pokreće podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije, a odredbom člana 110. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika da se žalba Ustavnom sudu Crne Gore može izjaviti protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor. Iz citiranih odredaba člana 97. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu i člana 110. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da se žalba o povredi prava u toku izbora odbornika i poslanika pokreće podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije, kojim

je odbačen ili odbijen prigovor, odnosno, da predmet žalbe kod Ustavnog suda, zbog eventualnih povreda prava u toku izbora, može biti samo rješenje Državne izborne komisije kojim je prigovor odbačen ili odbijen.

6.1.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je žalba izjavljena protiv akta Državne izborne komisije o utvrđivanju Konačnih rezultata izbora za Predsjednika Crne Gore, održanih 15. aprila 2018. godine. Naime, Državna izborna komisija je, saglasno odredbama čl. 9., 15. i 16. Zakona o izboru Predsjednika Crne Gore, nakon isteka zakonskog roka za podnošenje prigovora, odnosno žalbe, odnosno od konačnosti ili izvršnosti odluka donesenih po prigovoru ili žalbi, na osnovu izvještaja izbornih komisija opština, Glavnog grada i Prijestonice, utvrdila konačne rezultate izbora za Predsjednika Crne Gore. U materijalnom, sadržinskom smislu, osporenim aktom Državne izborne komisije o utvrđivanju Konačnih rezultata za izbor Predsjednika Crne Gore, saglasno odredbama člana 99. stav 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika, utvrđeni su podaci o broju birača koji su glasali: na biračkim mjestima; birača koji su glasali van biračkog mjesta, odnosno putem pisma; primljenih glasačkih listića; upotrijebljenih glasačkih listića; neupotrijebljenih glasačkih listića; važećih glasačkih listića; nevažećih glasačkih listića; broj glasova koje su dobili pojedini kandidati za Predsjednika Crne Gore (Marko Milačić, Mladen Bojanić, Hazbija Kalač, Vasilije Miličković, Dobrilo Dedeić, dr. Draginja Vuksanović i Milo Đukanović) i da je kandidat Milo Đukanović izabran za Predsjednika Crne Gore.

6.1.1.1. Osporeni akt o utvrđivanju Konačnih rezultata izbora za Predsjednika Crne Gore, koji je, na osnovu ovlaštenja iz odredbe člana 15. Zakona o izboru Predsjednika Crne Gore, utvrdila Državna izborna komisija, na sjednici od 28. aprila 2018. godine, po nalaženju Ustavnog suda, u formalnom, kao ni u materijalnom, sadržinskom smislu, nema karakter rješenja kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv rješenja Državne izborne komisije. Konačni rezultati izbora za Predsjednika Crne Gore utvrđeni osporenim aktom, po ocjeni Ustavnog suda, predstavljaju konačnu konstataciju nespornih i ukupnih rezultata nakon sprovedenih izbora i isteka zakonskog roka za podnošenje prigovora, odnosno žalbi, odnosno od konačnosti ili izvršnosti odluka donijetih po prigovoru ili žalbi, do kojih je Državna izborna komisija došla računskom operacijom na osnovu izvještaja izbornih komisija opština, Glavnog grada i Prijestonice. S obzirom na to da je postojanje rješenja Državne izborne komisije, kojim je odbačen ili odbijen prigovor, procesna pretpostavka dopustivosti zahtjeva ustavnosudske zaštite u izbornom sporu, Ustavni sud je utvrdio da akt Državne izborne komisije o utvrđivanju konačnih rezultata izbora, pa i osporeni akt o utvrđivanju Konačnih rezultata izbora za Predsjednika Crne Gore nije akt za čiju zaštitu je, u smislu odredaba člana 97. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu i člana 110. stav 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika, nadležan Ustavni sud, zbog čega žalba nije dopuštena.

6.1.2. Ustavni sud je, ovakav stav zauzeo i u postupcima po žalbama izjavljenim protiv akata o utvrđivanju konačnih rezultata za izbor poslanika u Skupštinu Republike Crne Gore, u predmetu U br. 57/01, od 6. maja 2001. godine, o utvrđivanju rezultata za izbor predsjednika Republike Crne Gore, u predmetu U br. 109/02, od 26. decembra 2002. godine, o utvrđivanju Konačnih rezultata za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore u predmetu U-VII br. 14/16, od 3. novembra 2016. godine i dr.

7. U pogledu zahtjeva podnosioca žalbe za obustavu izvršenja akta o utvrđivanju Konačnih rezultata izbora za Predsjednika Crne Gore, Ustavni sud ukazuje da iz odredaba člana 150. stav 4. Ustava Crne Gore, člana 63. i člana 73. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore proizilazi mogućnost da Ustavni sud u toku postupka, na zahtjev podnosioca, obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje preduzetih na osnovu zakona, drugog propisa ili opšteg akta čija se ustavnost ili zakonitost ocjenjuje i u postupku po ustavnoj žalbi, do donošenja konačne odluke, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti neotklonjive štetne posljedice, ukoliko podnosilac učini izvjesnim nastupanje neotklonjivih štetnih posljedica, ali ne i pojedinačnih akata donijetih u izbornom postupku.

8. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

II1. Odluka o objavljivanju ovog rješenja zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Rješenje U-VII br. 17/18 od 3. maja 2018. godine, objavljeno u Službenom listu Crne Gore, broj 33/18.

Žalba protiv Rješenja Državne izborne komisije broj 752/2 od 12. septembra 2020. godine

Ustavni sud je već odlučivao o žalbi iste sadržine istog podnosioca, istom aktu Državne izborne komisije i istim razlozima osporavanja i utvrdio da su se stekli uslovi iz odredbe člana 37 tačka 4 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore da se žalba odbaci.

Ustavni sud Crne Gore [...] donio je

RJEŠENJE

ODBACUJE SE žalba podnosioca izborne liste Hrvatska građanska inicijativa „Svim srcem za Kotor“, izjavljena protiv Rješenja Državne izborne komisije, broj 752/2, od 12. septembra 2020. godine.

Obrazloženje

11. „Hrvatska građanska inicijativa“, sa sjedištem u Tivtu, podnijela je preporučenom pošiljkom broj AR18849037 0 ME, dana 14. septembra 2020. godine, žalbu i podnesak (na obrascu ustavne žalbe), koji se odnosi na isti činjenično-pravni osnov, protiv Rješenja Državne izborne komisije, označenog u izreci, kojim je odbijen njen prigovor izjavljen na Izvještaj o rezultatima izbora za odbornike u Skupštinu opštine Kotor, broj 02-22/20-179, od 11. septembra 2020. godine, kao neosnovan.

1.1. U žalbi je, pored ostalog, navedeno: da je ožalbeno rješenje nezakonito iz sljedećih razloga:

„Hrvatska Građanska Inicijativa, jedina politička stranka hrvatske nacionalne manjine koja je sudjelovala na lokalnim izborima u Kotoru 30. avgusta 2020. godine odbijanjem prigovora na Izvještaj OIK Kotor od 11. septembra 2020. godine broj 02-22/20-179 koji je upućen Državnoj izbornoj komisiji 11. septembra 2020. godine broj 56-2020 i pored izuzetka propisanog u članu 94. Zakona o izboru odbornika i poslanika koji se odnosi na zastupljenost nacionalnih manjina i nacionalnih zajednica i člana 79 Ustava Crne Gore kojim je priznato pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore Skupštinama lokalnih samouprava po principu afirmativne akcije ostaje bez odborničkog mandata.

(...)

U opštini Kotor učestvovala je na lokalnim izborima samo jedna lista pripadnika Hrvatske nacionalne manjine u Crnoj Gori – Hrvatska građanska inicijativa, te uredno podnijela svu traženu dokumentaciju i to: Obrazac PB-1 sa potpisima podrške, Obrazac PG-1 izbornu listu za izbor idbornika, PG-2- pisane izjave 33 kandidata da prihvataju kandidaturu, Obrazac PG-3 potvrde o biračkom pravu za svakog kandidata s izborne liste, Obrazac PG-4 potvrde o prebivalištu za svakog kandidata s izborne liste, Odluku Središnjeg odbora HGI kojom je verifikovana izborna lista; Statut HGI; politički program HGI i obrazac PG-6 izbornu prijavu, kao i „dopunu iste koju sačinjava Odluka o osnivanju stranke Hrvatske građanske inicijative od 24. maja 2003. godine i Rješenje Ministarstva javne uprave Crne Gore, broj 06-005/19-UI-940/7 o izboru Adrijana Vuksanovića da zastupa stranku.

Iz priložene dokumentacije, kao i političkog programa HGI nesumnjivo se može utvrditi da se radi o političkoj stranci koja štiti i zastupa interese hrvatske nacionalne manjine u Crnoj Gori, da sačuva hrvatski jezik, kulturu i tradiciju Hrvata u Crnoj Gori što je u skladu sa članom 79. Ustava Crne Gore. Takođe, u priloženom statutut, programskom aktu te Odluci o osnivanju jasno je vidljivo navedeno. Smatramo da Opštinska izborna komisija nije prepoznala i pored svega izloženog da je predata lista hrvatske nacionalne manjine u Crnoj Gori.

Izborna prijava obrazac PG-6 ispunjen je na zakonit način i bez obzira na činjenicu da nije navedeno da se radi o izbornoj listi Hrvatske nacionalne manjine u Crnoj Gori, jer se iz naziva izborne liste Hrvatska građanska inicijativa – Svim srcem za Kotor, nesumnjivo utvrđuje da se radi o izbornoj listi pripadnika manjinskog naroda u Crnoj Gori, kojoj je saglasno Ustavu priznato pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i Skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine zanačajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije.

Kako je Hrvatska građanska inicijativa jedina lista koja se javila na opštinskim izborima u Kotoru, a prema zadnjem popisu koji je vršen u Crnoj Gori i podacima Monstata zastupljen u Kotoru sa 6,87% od ukupnog stanovništva, pri čemu nesumnjivo zastupa prava hrvatske manjinske zajednice, cijeneći princip afirmativne akcije i odredbu člana 94 stav 2 tačka 2 koja propisuje da u slučaju da ni jedna od izbora lista za izbor poslanika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori ne ispuni

uslove iz stava 1. ovog člana i tačke 1. ovog stava, najuspješnija od njih, sa najmanje 0,35% važećih glasova stiče pravo na jedan poslanički mandat.

Na ovaj način osiguravaju se uslovi da u Skupštini opštine budu predstavljeni pripadnici Hrvatske manjinske zajednice, koje primjenom opštih mjerila za raspodjelu mandata, ne mogu ostvariti uslove za osvajanje mandata. Sve navedeno je u skladu s Ustavom Crne Gore, koji članom 113. propisuje da se u lokalnoj samoupravi odlučuje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika. Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Ovakvom primjenom principa afirmativne akcije, kao opšte prihvaćenim pravilom međunarodnog prava za manjinske narode, u svim demokratskim državama, pa i u Crnoj Gori, obezbjeđuje se faktička jednakopravnost manjine nad većinom u opštini kao jedinstvenoj izbornoj jedinici.“

2. Osporenim rješenjem Državne izborne komisije, broj 752/2, od 12. septembra 2020. godine, odbijen je prigovor podnosioca žalbe izjavljen na Izvještaj o rezultatima izbora za odbornike u Skupštini opštine Kotor, broj 02-22/20-179, od 11. septembra 2020. godine, kao neosnovan.

2.1. U obrazloženju osporenog rješenja navedeno je:

“Državna izborna komisija imala je uvid u Statut i Program HGI, Izbornu prijavu HGI podnesenu OIK Kotor, Rješenje OIK Kotor kojim se utvrđuje i proglašava izborna lista HGI- Svim srcem za Kotor. Državna izborna komisija razmotrila je Prigovor, Izvještaj o rezultatima izbora za odbornike u Skupštinu opštine Kotor broj 02-22/20-179 od 11.09.2020. godine, Tabelu Monstata „4a- stanovništvo prema nacionalnoj, odnosno etničkoj pripadnosti po opštinama u %“ i utvrdila da je Prigovor neosnovan iz sljedećih razloga:

Član 94 Zakona o izboru odbornika i poslanika između ostalog propisuje: „U raspodjeli mandata učestvuju izborne liste koje su dobile najmanje 3% od ukupnog broja važećih glasova u izbornoj jedinici.

Izuzetno od stava 1. ovog člana:

3) izborne liste za izbor odbornika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, naznačenog u izbornoj prijavi ili nazivu izborne liste, u slučaju da ni jedna od njih ne ispuni uslov iz stava 1 ovog člana, stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata pojedinačno, sa dobijenim brojem važećih glasova.

Pravo iz stava 2. tačka 3. ovog člana koriste izborne liste pripadnika određenog-istog manjinskog naroda, odnosno određene-iste manjinske nacionalne zajednice, sa učešćem do 15% od ukupnog stanovništva na državnom nivou i sa učešćem od 1,5% do 15% od ukupnog stanovništva na teritoriji opštine, Glavnog grada, odnosno Prijestonice, prema podacima sa posljednjeg popisa stanovništva.“

Članom 95. st. 1. i 2. propisano je: „Broj mandata koji će dobiti pojedina izborna lista utvrđuje se tako da se ukupan broj glasova koji je dobila svaka izborna lista u izbornoj jedinici dijeli sa 1,2 i ... zaključno sa brojem koji odgovara broju odbornika, odnosno poslanika koji se bira u izbornoj jedinici. Tako dobijeni količnici razvrstavaju se po veličini, pri čemu se u obzir uzima onoliko najvećih količnika koliko se odbornika, odnosno poslanika bira.

Pojedina izborna lista dobija onoliko mandata koliko tih količnika na nju otpada.“

Iz prednjeg nedvosmisleno proizilazi da izborna lista HGI-Svim srcem za Kotor, s obzirom na broj dobijenih važećih glasova ima pravo da učestvuje u obračunu za mogućnost raspodjele mandata, ali i takođe da brojem glasova utvrđenih količnikom za vrijednost mandata mora po veličini ispunjavati uslov za pripadajući mandat u odnosu na broj odbornika u Skupštinu opštine Kotor. To znači da broj dobijenih važećih glasova mora po redoslijedu biti među 33 količnika za mandate u odnosu na sve izborne liste koje su ispunile uslove za utvrđivanje mandata. Iz dostavljenog Izvještaja broj 02-22/20-179 od 11.09.2020. godine, Državna izborna komisija utvrdila je da izborna lista HGI-Svim srcem za Kotor koja je učestvovala na izborima za izbor odbornika u SO Kotor održanim 30.08.2020. godine nije ispunila uslove za dobijanje mandata odbornika u SO Kotor.“

3. Ustavni sud je, nakon razmatranja žalbe, utvrdio da su se stekli uslovi, iz odredbe člana 37. tačka 4. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, da se žalba odbaci.

4. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“DIO ŠESTI
USTAVNI SUD CRNE GORE
Nadležnost
Član 149. stav 1. tačka 7.

Ustavni sud odlučuje o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova.“

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.):

“III POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM I PRAVNO DEJSTVO NJEGOVIH ODLUKA
1. Zajedničke odredbe
Član 30. tačka 6.

Podnesci kojima se pokreće postupak pred Ustavnim sudom su:

6) žalba u izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom.

Član 37. tačka 4.

Ustavni sud će odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad:

4) utvrdi da je već odlučivao o istoj stvari.

Član 49. tačka 3.

Ustavni sud rješenjem:

3) odbacuje predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu i drugi podnesak u slučajevima iz člana 37. ovog zakona.

7. Postupak odlučivanja o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom

Član 97.

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće se podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije.

Žalba iz stava 1. ovog člana, podnosi se u roku od 48 časova od časa dostavljanja rješenja.

Žalba iz stava 1. ovog člana podnosi se, po pravilu, neposredno Ustavnom sudu.

zuzetno od stava 3. ovog člana, žalba se može podnijeti telefaksom, u skladu sa Poslovnikom.”

Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 7/16.):

“IV PRETHODNI POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Prijem i evidentiranje podnesaka

Član 47.

(1) Prijedlozi, inicijative, ustavne žalbe i žalbe kojima se inicira pokretanje postupka ili pokreće postupak pred Ustavnim sudom u smislu odredaba člana 30. Zakona (u daljem tekstu: podnesci) predaju se Ustavnom sudu u skladu sa Zakonom, a evidentiraju se u pisarnici danom prijema u Ustavnom sudu, uz naznaku tačnog vremena prijema.

(2) Izuzetno, kod izbornih sporova i sporova u vezi sa referendumom žalba se može podnijeti i telefaksom, a smatraće se pravno valjanom ako nadležna izborna komisija uz žalbu stranke i ostalu pripadajuću dokumentaciju dostavi Ustavnom sudu i posebno službeno izjašnjenje kojim potvrđuje vjerodostojnost žalbe.”

6. Ustavni sud je provjerom ustavnosudske prakse utvrdio da je na sjednici od 17. septembra 2020. godine, u predmetu U-VII broj 3/20, već ocjenjivao žalbu podnosioca izborne liste Hrvatska građanska inicijativa „Svim srcem za Kotor“, broj 752/2, od 12. septembra 2020. godine i donio Rješenje o odbacivanju žalbe, kao nedopuštene³⁵⁸, jer nije podnijeta neposredno ili telefaksom, odnosno na način propisan odredbama člana 97. st. 3. i 4. Zakona o Ustavnom sudu i člana 47. stav 2. Poslovnika Ustavnog suda.

6.1. Mjerodavni dio obrazloženja navedenog rješenja glasi:

„Iz navedenih odredaba člana 97. st. 1., 3. i 4. Zakona o Ustavnom sudu proizilazi da se postupak o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije, u roku od 48 časova od časa dostavljanja rješenja, po pravilu, neposredno Ustavnom sudu i da se, izuzetno, žalba može podnijeti i telefaksom, u skladu sa Poslovnikom. U tom smislu, odredbom člana 47. stav 2. Poslovnika Ustavnog suda propisano je da se kod izbornih sporova i sporova u vezi sa referendumom žalba može podnijeti i telefaksom, a smatraće se pravno valjanom ako nadležna izborna komisija uz žalbu stranke i ostalu pripadajuću dokumentaciju dostavi Ustavnom sudu i posebno službeno izjašnjenje kojim potvrđuje vjerodostojnost žalbe.”

6.1.1. Neposrednim uvidom u dokumentaciju koju je dostavila izborna lista Hrvatska građanska inicijativa „Svim srcem za Kotor“, Ustavni sud je utvrdio da je žalba Ustavnom sudu podnijeta preporučenom pošiljkom, broj AR18849037 0 ME, dana 14. septembra 2020. godine, a da je primljena u Ustavnom sudu dana 2. oktobra 2020. godine.

6.1.2. S obzirom na to da je Ustavni sud već odlučivao o žalbi iste sadržine istog podnosioca, istom aktu Državne izborne komisije i istim razlozima osporavanja, Ustavni sud je ocijenio da nema razloga za promjenu zauzetog stava u konkretnom predmetu i da su se stekli uslovi iz odredbe člana 37. tačka 4. Zakona o Ustavnom sudu, da se žalba odbaci.

7. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

Rješenje U-VII br. 4/20 od 6. novembra 2020. godine.

358 Ovakav stav Ustavni sud je izrazio u predmetima: U-VII br. 1/17, od 21. aprila 2017. godine; U-VII broj 3/17, od 7. decembra 2017. godine; U-VII br. 5/17, od 7. decembra 2017. godine, U-VII br. 1/18, od 15. februara 2018. godine, U-VII br. 13/18, od 11. aprila 2018. godine i dr.

