Ustavni sud Crne Gore, u vijeću sastavljenom od sudija - Mevlide Muratović, kao predsjednice vijeća, Dragoljuba Draškovića i Hamdije Šarkinovića, kao članova vijeća, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 3. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 10. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, br. 11/15.), na sjednici vijeća od 18. novembra 2016. godine, donio je

**O D L U K U**

**USVAJA SE** ustavna žalba.

**UKIDA SE**  presuda Višeg suda u Podgorici, Gž.br.4148/14, od 23.marta 2015.godine i predmet vraća Višem sudu na ponovni postupak.

**O b r a z l o ž e nj e**

 1. B. V., B. T., A. V., V. K., R. M., S. Č., A. J., Ž. J. i A. M., svi iz P., koje zastupa R. R., advokat iz P., podnijeli su blagovremenu i dozvoljenu ustavnu žalbu protiv presude Višeg suda u Podgorici, Gž.br.4148/14, od 23.marta 2015.godine, zbog povrede prava iz čl.19., čl.32. i čl.58. Ustava Crne Gore, člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola broj 1. uz Konvenciju.

        U ustavnoj žalbi je, u suštini naveo: da osporena presuda nije razumljiva, niti je u saglasnosti sa datim razlozima, koji su potpuno nejasni, nepotpuni, nedovoljni i ne odgovaraju stanju stvari u spisima predmeta; da je nejasno i neprihvatljivo da je Viši sud u osporenoj presudi došao do zaključka da je tužbeni zahtjev tužilaca neosnovan, a da za takav stav u presudi nije naveo jasne i logičke zaključke; da je u osporenoj presudi pogrešnom primijenom odredbe člana 5. stav 2. Uredbe o naknadi troškova državnih službenika i namještenika („Službeni list Crne Gore“, br. 26/12.), izveden pogrešan zaključak da tužiocima ne pripadaju dnevnice za službena putovanja, za koji zaključak nije dat bilo kakav razlog; da je imajući u vidu navedenu odredbu, kojom je utvrđeno da se službenim putovanjem smatra i upućivanje službenika na obuku i stručno usavršavanje u trajanju do petnaest dana, Viši sud osporenu presudu zasnovao na pogrešnoj pimijeni materijalnog prava; da je isti sud u istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji, u presudi Gž.br. 2276/14, od 19. juna 2014. godine, naveo da se upućivanje službenika na obuku, shodno čl. 5. st. 2. Uredbe o naknadi troškova državnih službenika i namještenika smatra službenim putovanjem, pa je donošenjem pobijane presude povrijeđeno pravo tužilaca na jednaku zaštitu prava i sloboda, zajemčeno članom 19. Ustava; da je donošenjem osporene presude došlo do povrede prava na imovinu, jer su tužioci imali „legitimno očekivanje“ da će presuda prvostepenog suda, kojom je istima usvojen tužbeni zahtjev, biti od strane Višeg suda potvrđena, kao pravilna i zakonita. U konačnom predlaže da se ukine osporena presuda i predmet vrati Višem sudu na ponovni postupak i odlučivanje.

2.  Ustavni sud je saglasno odredbi člana 34. st.1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, zatražio od Višeg suda mišljenje na navode sadržane u ustavnoj žalbi. Viši sud je u istom ostao pri navodima iz svoje odluke.

3. Ustavni sud, saglasno odredbi člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore,  odlučuje o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava. Odredbom člana 68 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, br. 11/15), pored ostalog, je propisano da ustavnu žalbu može podnijeti svako fizičko i pravno lice..., ako smatraju da im je povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeno Ustavom, pojedinačnim aktom, radnjom ili nepostupanjem državnog organa... Ustavna žalba može se podnijeti nakon iscrpljivanja djelotvornih pravnih sredstava, koja podrazumijevaju da je podnosilac ustavne žalbe u postupku iskoristio sva pravna sredstva na koja je imao pravo u skladu sa zakonom, uključujući i djelotvorna i vanredna pravna sredstva i druga posebna sredstva koja mogu dovesti do izmjene pojedinačnog akta u korist podnosioca ustavne žalbe, odnosno do prestanka ili ispravljanja radnje, odnosno prekida nepostupanja državnog organa...

            U toku postupka pružanja ustavnosudske zaštite, povodom ispitivanja osnovanosti žalbe, u granicama istaknutog zahtjeva, Ustavni sud utvrđuje da li je podnosiocu ustavne žalbe povrijeđeno njegovo Ustavom zajamčeno pravo ili sloboda.

4. U sprovedenom postupku, uvidom u spise predmeta, Ustavni sud je utvrdio sljedeće činjenice i okolnosti od značaja za odlučivanje u ovom ustavnosudskom predmetu:

- U postupku koji je prethodio ustavnosudskom tužioci su podnosioci ustavne žalbe, a predmet tužbenog zahtjeva je naknada štete iz radnog odnosa.

-Prvostepeni sud je usvojio tužbeni zahtjev i obavezao tuženu da po osnovu naknade štete na ime neisplaćenih dnevnica za službeno putovanje, isplati tužiocima iznose precizirane izrekom osporene presude.

U obrazloženju presude je, između ostalog, navedeno da, shodno odredbama čl.5., čl.7. st.1. i st.2. i čl.8. Uredbe o naknadi troškova državnim službenicima i namještenicima (“Službeni list Crne Gore”, br. 26/12, od 24.maja 2012.godine, koja je stupila na snagu 8.decembra 2012. godine), koja je bila na snazi u spornom periodu (od 15. jula 2013. godine do 29. avgusta 2013. godine), višednevni boravci tužilaca u Žabljaku, na obuci i stručnom usavršavanju, u mjestu koje je udaljeno od Podgorice više od trideset kilometara, što je opštepoznata činjenica, predstavljaju službena putovanja u zemlji, u skladu sa citiranim odredbama Uredbe, obzirom da su tužioci na te obuke nesumnjivo upućivani po nalogu predpostavljenog starješine, a radi vršenja određenih službenih poslova, pri čemu pravo tužilaca na tražene dnevnice za službena putovanja ima osnov i u odredbi člana 26. Opšteg kolektivnog ugovora.

-Drugostepeni sud je osporenom presudom preinačio prvostepenu presudu odbijajući, kao neosnovan, tužbeni zahtjev tužilaca.

U obrazloženju osporene presude je, između ostalog, navedeno: da se zaključak prvostepenog suda da su višednevni boravci tužilaca na obuci i stručnom usavršavanju na teritoriji Opštine Žabljak, po nalogu pretpostavljenog starješine, radi vršenja određenih službenih poslova, radi čega im se dosuđuje naknada, ne može prihvatiti; da bi, shodno odredbi čl.5., čl.7. i čl.8. Uredbe o naknadi troškova državnih službenika i namještenika (“Službeni list Republike Crne Gore”, br. 26/12), tužiocima pripadala naknada za službeno putovanje po nalogu pretpostavljenog starješine; da se saglasno članu 6. navedene Uredbe, pod službenim putovanjem podrazumijeva putovanje na koje se službenik upućuje da po nalogu starješine državnog organa ili lica koje on ovlasti da izvrši određeni službeni posao u mjestu koje je udaljeno trideset kilometara od mjesta rada; da su tužioci kao pripadnici posebne jedinice policije, saglasno Elaboratu stacionarnog logorovanja tima policije “Žabljak 2013. godine”, upućeni na stručno usavršavanje i obuku – logorovanje, u kom slučaju im po mišljenju ovog suda ne pripadaju dnevnice za službeno putovanje.

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

*Ustava  Crne Gore:*

*„Član 19.*

*Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda.*

*Član 32.*

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

*Član 58.*

*Jemči se pravo svojine. Niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu. Prirodna bogatstva i dobra u opštoj upotebi su u državnoj svojini.”*

*Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama:*

„*Član 6.  stav 1.*

*Svako tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj tužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim po osnovu zakona”.*

*Član 1. Protokola br. 1. uz Evropsku Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda:*

*„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 predvidjenim zakonom i opštim načelima medjunarodnog prava. Prethodne odredbe, medjutim 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.“*

*Uredbe o naknadi troškova državnim službenicima i namještenicima („Službeni list Republike Crne Gore“, 26/12.):*

*„Član 5.*

*Pod službenim putovanjem u zemlji, u smislu ove uredbe, podrazumijeva se putovanje na koje se službenik upućuje, da po nalogu starješine državnog organa, organa državne uprave i pravnog lica iz člana 2 ove uredbe (u daljem tekstu: starješina organa) ili lica koje on ovlasti, izvrši određeni službeni posao u mjesto koje je udaljeno više od 30 km od mjesta rada službenika, ako takvo putovanje povlači troškove. Službenim putovanjem smatra se i upućivanje službenika na obuku i stručno usavršavanje u trajanju od 15 dana. Troškovi obuke i stručnog u savršavanju u trajanju dužem od 15 dana, nadoknadiće se u skladu sa zakonom.*

*Član 7.*

*Za vrijeme stručnog putovanja u zemlji službeniku pripada dnevnica, naknada putnih troškova, naknada troškova za smještaj i naknada troškova prevoza. Dnevnica za službeno putovanje u zemlji pripada službeniku u visini od 20% obračunske vrijednosti koeficijenta utvrđenog Opštim kolektivnim ugovorom. Troškovi za smještaj priznaju se u visini plaćenog hotelskog računa, koji sadrži troškove noćenja i doručka. Troškovi za smještaj u hotelu prve kategorije (pet i više zvjezdica), priznaju se u cjelini, prema priloženom računu, uz prethodno odobrenje starješine organa. Ukoliko službenik ne priloži račun za smještaj, troškovi smještaja se neće priznati. Putni troškovi iz stava 1. ovog člana priznaju se prema priloženom računu.*

*Član 8.*

*Obračun dnevnice za služeno putovanje u zemljivrši se na sledeći način: - svaka 24 časa provedena na službenom putovanju računaju se kao jedna dnevnica; - vrijeme provedeno na službenom putovanju između 12 i 24 časa računa se kao jedna dnevnica; i – vrijeme provedeno na službenom putovanju između osam i 12 časova računa se kao pola dnevnice.“*

*7.*Ocjenjujući osnovanost ustavne žalbe sa stanovišta povrede prava na pravično suđenje, zajemčenog članom 32. Ustava i člana 6. stav 1. Evropske konvencije, a polazeći od toga da podnosilac povredu navedenog ustavnog prava zasniva na tvrdnji o arbitrernoj primjeni materijalnog prava i pravu na obrazloženu sudsku odluku, Ustavni sud i ovom prilikom podsjeća na svoj stav da nije nadležan da u ustavnosudskom postupku ocjenjuje pravilnost činjeničnih i pravnih zaključaka redovnih sudova. S druge strane, Ustavni sud ukazuje da se ustavna garancija prava na pravično suđenje, pored ostalog, sastoji u tome da sudska odluka o nečijem pravu ili obavezi mora biti donijeta u postupku koji je sproveden u skladu sa važećim procesnim zakonom, primjenom mjerodavnog materijalnog prava i obrazložena na ustavnopravno prihvatljiv način, jer bi se, u suprotnom, mogla smatrati rezultatom arbitrernog postupanja i odlučivanja nadležnog suda.

Budući da arbitrarnost u utvrđivanju činjenica i primjeni mjerodavnog prava ne može zadovoljiti standarde pravičnog suđenja na način kako je to utvrđeno članom 32. Ustava, u određenim situacijma, koje prvenstveno zavise od činjenica i oklonosti konkretnog slučaja, te navedenih ustavnopravnih razloga, ima osnova da se u postupku po ustavnoj žalbi povreda navedenog prava cijeni i sa stanovišta zadovoljavajućeg obrazloženja osporene presude.

U prilog izloženom, Ustavni sud ukazuje i na stav Evropskog suda za ljudska prava izražen u presudi *Van Kuck protiv Njemačke od 12.juna 2003.godine*, prema kojoj zadatak tog suda nije da preispituje i utvrđuje činjenice i tumači domaće zakone, osim ako presuda domaćeg suda nije očigledno proizvoljna ili ako nije na razumljiv i zadovoljavajući način obrazložena. U principu, Sud neće intervenisati, osim ukoliko su odluke domaćih sudova arbitrerne ili očigledno neosnovane, stav je koji je zauzet u presudi Evropskog suda za ljudska prava od 15.novembra 2007.godine u predmetu *Khamidov protiv Rusije*.

Arbitrernim se može ocijeniti pojedinačni akt pri čijem je donošenju njegov donosilac, bez razboritih ili bez ikakvih razloga odstupio od ustaljene prakse, nije uzeo u obzir očigledno mjerodavan propis ili je mjerodavni propis pogrešno protumačio i primijenio, na način i u mjeri koja konkretni pojedinačni akt čini pravno neprihvatljivim. Slijedom navedenog, ona obrazloženja odluka nadležnih sudova koja ne sadrže ozbiljne i relevantne razloge svoje ocjene, upućuju na zaključak o arbitrarnosti tako donesenih odluka sa ustvanopravnog aspekta.

Ustavni sud ističe da je Evropski sud za ljudska prava u presudi Gorou protiv Grčke *(broj 2, od 20.marta 2009., zahtjev br.12686/03)*, utvrdio pozitivnu obavezu sudova da u svojim presudama navedu razloge kojima su se vodili pri njihovom donošenju. Ta obaveza proizilazi iz člana 1 stav 1 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (“Narodne novine – Međunarodni ugovori”, broj 18/97, 6/99. – prečišćeni tekst, 8/99. –ispr., 14/02 i 1/06.). Međutim, potrebno je voditi računa o prirodi i okolnostima konkretnog slučaja (*vidjeti presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Garcia Ruiz protiv Španije, predstavka broj 30544/96, od 29.januara 1999.godine, stav 26.)*, pri čemu sudska odluka ne može biti bez ikakvog obrazloženja, niti ono smije da bude lapidarnog karaktera (*vidjeti presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Georgidiadis protiv Grčke, predstavka broj 21522/93, od 29.maja 1997.godine, stav 43.)*.

U praksi Evropskog suda za ljudska prava zauzet je stav da je za ocenu ispunjenosti standarda prava na pravično suđenje neophodno sagledati da li je sud pravnog lijeka ispitao odlučna pitanja koja su pred njega iznijeta (videti presudu Helle protiv Finske, od 19. decembra 1997. godine predstavka broj 157/1996/776/1977, stav 60.). Upravo u procesnoj situaciji kada sud više instance u postupku po žalbi svojom odlukom preinačava odluku suda niže instance postoji veći stepen obaveze suda više instance da detaljnije, jasnije i preciznije obrazloži svoju odluku. Naime, kada žalbeni sud svojom odlukom preinačava prvostepenu odluku, on se faktički stavlja u položaj prvostepenog suda, jer tada drugostepeni sud zauzima sasvim drugačije (novo) pravno stanovište u odnosu na prvostepeni sud, a u trenutku donošenja osporene preinačavajuće presude, zakonitost i pravilnost takvog pravnog stanovišta nezadovoljna stranka više nije mogla da osporava (osim ako su bili ispunjeni uslovi za izjavljivanje revizije, s tim što su uslovi za izjavljivanje navedenog vanrednog pravnog sredstva bili mnogo strožiji i restriktivniji u odnosu na žalbu). Ustavni sud dalje ukazuje da se osobenost pravnog stava zauzetog u preinačavajućoj drugostepenoj presudi ogleda i u tome da razlozi dati u ovoj vrsti drugostepene presude moraju da na jasan i nedvosmislen način ukazuju zašto je pogrešna ocjena prvostepenog suda u pogledu spornog pravnog pitanja. Navedeno ima za cilj da samoj stranci u postupku bude poznato i jasno zašto se preinačava prvostepena presuda na njenu štetu.

U konkretnom slučaju, Ustavni sud ocjenjuje da Viši sud u osporenoj presudi nije dao obrazloženje svog pravnog stava na način koji bi zadovoljio navedene standarde člana 6. stav 1. Evropske konvencije, koje bi naročito jasno i razložno ukazalo zbog čega se osporenom presudom preinačava presuda prvostepenog suda. Naime, Ustavni sud primjećuje da je Viši sud osporenom presudom preinačio prvostepenu presudu i odbio tužbeni zahtjev podnosilaca ustavne žalbe, nalazeći da istima, shodno odredbama čl.5., čl.7. i čl.8. Uredbe o naknadi troškova državnim službenicima i namještenicima, ne pripadaju dnevnice za službeno putovanje, pri tome ne navodeći razloge koji su isti opredijelili za donošenje osporene presude.

Ocjena je Ustavnog suda da Viši sud, u osporenoj presudi, nije iznio adekvatne razloge svoje ocjene, te da svoje pravne stavove nije obrazložio na način koji bi otklonio sumnju u arbitrernost postupanja i odlučivanja, odnosno u obrazloženju nijesu sa dovoljnom precizošću navedeni razlozi na kojima se odluka zasniva, čime je povrijeđen član 32. Ustava Crne Gore i član 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

8. Budući da je utvrđena povreda iz člana 32. Ustava i člana 6. stav 1. Evropske konvencije, Ustavni sud nije razmatrao eventualne povrede ustavnih prava iz čl.19. i čl.58. Ustava i člana 1. Protokola broj 1. uz Konvenciju.

              Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

Už-III br. 328/15 Predsjednica Vijeća,

18. novembar 2016. godine Mevlida Muratović,s.r.

P o d g o r i c a