

USTAVNI SUD CRNE GORE

U. br. 130/08

28. oktobar 2010.godine

Podgorica

Ustavni sud Crne Gore u sastavu: predsjednik dr Milan Marković i sudije - Miodrag Iličković, Desanka Lopičić, Fetija Međedović, Đole Sekulović i Miodrag Latković, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 1 Ustava Crne Gore, člana 28 tačka 1, člana 33 tačka 4 i člana 40 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, br. 64/08), na sjednici od 28. oktobra 2010. godine, donio je

## RJEŠENJE

**NE PRIHVATA** se inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 8 i 55 Zakona o divljači i lovstvu (»Službeni list Crne Gore«, br. 52/08).

**ODBACUJE** se inicijativa za ocjenu ustavnosti čl. 14-22, 24-30 i čl. 32,39, 52,53 56, 62, 79, 80 i 81 istog zakona.

## Obrazloženje

Nevladine organizacije Centar za edukaciju i monitoring - za životnu sredinu i NVO Green Home, iz Podgorice, podnijeli su inicijativu za ocjenu ustavnosti, Zakona označenog u izreci. Inicijativom se, u suštini, osporavaju odredbe čl. 8, 14-22, 24-30, 32, 39, 52, 53, 55, 56, 62, 79, 80 i 81, jer se Lovački savez proglašava nacionalnom asocijacijom lovaca i da se neustavno prenose poslovi državne uprave na ovu asocijaciju, a koje poslove Lovački savez vrši kao javna ovlašćenja suprotno odredbama čl. 17, 23, 53, 78 i 111. Ustava Crne Gore.

U inicijativi se, takođe, ističe da je ovaj zakon nesaglasan sa Zakonom o nevladinim organizacijama, Zakonom o turizmu, Zakonom o državnoj upravi, Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o zaštiti prirode, da odredbe čl. 20 i 79 osporenog Zakona, nijesu saglasne sa drugim zakonima; da se čl. od 14-22, 24-30 i 52 krši procedura u postupku dodjele lovišta na gazovanje, da čl. 25,26,32,39,56 i 62 Zakona stvaraju neposredni uslovi za kriminal, korupciju i istrebljenje divljači koji je opšte dobro države Crne Gore i da čl. 80 i 81 nijesu u skladu sa sistematizacijom i racionalizacijom Vlade Crne Gore i praksom država u Evropi, što, po njihovom mišljenju, ne doprinosi održivom i racionalnom upravljanju i gazdovanju važnim razvojnim resursima - divljači i lovištima i ne obećava izmjenu postojećeg stanja u ovoj oblasti, koje je veoma loše.

Vlada Crne Gore je mišljenja da Ustav određuje da se pojedini poslovi državne uprave mogu zakonom prenijeti na lokalnu samoupravu ili drugo pravno lice; da razrada ovih ustavnih određenja, kada je u pitanju institut prenošenje ili povjeravanja poslova državne uprave, obezbijedena je Zakonom o državnoj upravi i Zakonom o nevladinim organizacijama, kao i podzakonskim propisima za njihovo sprovođenje; da je mogućnost prenošenja poslova državne uprave osporenim Zakonom data Ustavom, jer se radi o poslovima od opšteg interesa koji su preneseni Lovačkom savezu Crne Gore, kao nacionalnoj asocijaciji lovaca; da u vezi navoda iz inicijative, o davanju prava na korišćenje lovišta i sokolarstva, ukazuju na planska dokumenta za gazdovanje sa divljači koja se donose u cilju planiranja, razvoja i unapređenja lovstva u Crnoj Gori, a koji su dokumenti međusobno zavisni i kompatibilni. Takođe se navodi da se uspostavljanjem Savjeta za lovstvo, olakšava koordinacija između vlasti, stručne i šire javnosti. Na kraju se ističe, da je Zakon u svemu saglasan sa Ustavom i evropskom regulativom u ovoj oblasti.

Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba Zakona, ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 8 i 55 Zakona i da se odbaci inicijativa u dijelu koji se odnosi na odredbe čl. 14-22, od 24-30 i čl. 32,39, 52,53 56, 62, 79, 80 i 81 Zakona.

Osporenim odredbama Zakona propisano je da je Lovački savez Crne Gore nacionalna asocijacija lovaca u koju su uključene lovačke organizacije, korisnici lovišta, privredna društva i druga pravna lica koja se bave lovstvom, kao i druge organizacije zainteresovane za razvoj lovstva, da Lovački savez može osnovati najmanje pet korisnika lovišta, da se Lovački savez osniva osnivačkim aktom koji, naročito, sadrži: naziv i sjedište Lovačkog saveza; djelatnost Lovačkog saveza; ciljeve radi čijih ostvarivanja je osnovan; podatke o osnivaču; određivanje organa, njihov sastav, način izbora i nadležnost; način obezbjeđenja sredstava za rad; predstavljanje i zastupanje i druge podatke od značaja za Lovački savez i ostvarivanje njegove djelatnosti, da se u Crnoj Gori može osnovati samo jedna nacionalna asocijacija lovaca i da Lovački savez u promociji lovstva u Crnoj Gori, predstavlja svoje članove u zemlji i inostranstvu i vrši druge poslove od javnog interesa u skladu sa zakonom (član 8) i da poslove iz člana 53 stav 1 alin. 2 i 11, člana 54 stav 1 alineja 13 i člana 71 stav 1 ovog zakona, Lovački savez i korisnici lovišta vrše kao javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom i da se protiv akata iz stava 1 ovog člana može izjaviti žalba Ministarstvu (član 55)

Ustavom Crne Gore propisano je: da se zakonom, u skladu sa Ustavom uređuju: način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru (član 16 tač. 1 i 5); da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma i da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17); da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu; da svako ima pravo na blagovremeno i potpuno obavještanje o stanju životne sredine, na mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu i na pravnu zaštitu ovih prava, i da

je svako , a posebno država, obavezan da čuva i unapređuje životnu sredinu (član 23); da se jemči sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa; da se niko ne može prisiliti da bude član nekog udruženja i da država pomaže politička i druga udruženja, kada za to postoji javni interes (član 53); da su prirodna bogatstva i dobra u opštoj upotrebi u državnoj svojini (član 58 stav 3); da je svako dužan da čuva prirodnu i kulturnu baštinu od opšteg interesa, i da država štiti prirodnu i kulturnu baštinu( član 78); da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave (član 111); da se pojedini poslovi državne uprave mogu zakonom prenijeti na lokalnu samoupravu ili drugo pravno lice, i da se pojedini poslovi državne uprave mogu propisom Vlade povjeriti lokalnoj samoupravi ili drugom pravnom licu (član 112) i da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom (član 145).

Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu, da je svako, a posebno država, obavezan da je čuva i unapređuje, da se jemči sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa, da je svako dužan da čuva prirodnu i kulturnu baštinu od opšteg interesa, da država štiti prirodnu i kulturnu baštinu da su prirodna bogatstva i dobra u opštoj upotrebi u državnoj svojini, a iz odredaba člana 112 Ustava da se pojedini poslovi državne uprave mogu zakonom prenijeti na lokalnu samoupravu ili drugo pravno lice. Iz Ustava, dalje proizilazi, da je zakonodavac ovlašćen da uredi pitanja od interesa za Crnu Goru, pa i pravni režim uzgoja i zaštite lova i korišćenja divljači, kao dobra od opšteg interesa, te lovstva kao djelatnosti organizovanog gazdovanja sa divljači, u javnom interesu.

Zakonom o divljači i lovstvu uređeno je gazdovanje sa divljači kao prirodnog bogatstva i dobra od ošteg interesa koje uživa posebnu zaštitu i lovstvo kao djelatnost organizovanog gazdovanja sa divljači u javnom interesu; da je divljač prirodno bogatstvo i dobro od ošteg interesa; da je divljač u državnoj svojini i uživa posebnu zaštitu; da je Lovački savez Crne Gore nacionalna asocijacija lovaca u koju su uključene lovačke organizacije, korisnici lovišta, privredna društva i druga pravna lica koja se bave lovstvom, kao i druge organizacije zainteresovane za razvoj lovstva. Nadalje, Zakonom je definisana divljač, lovno područje, lovište, određen je način i postupak dodjele lovišta, utvrđeni planski dokumenti za gazdovanje sa divljači, zaštita i uzgoj divljači, utvrđeni uslovi za lov i korišćenje divljači, spriječavanje i naknada štete koju divljač može nanijeti ljudima ili imovini na zemljištima na kojima se prostire lovište, te nadzor i propisane kaznene odredbe.

Osporenim odredbama člana 8 Zakona propisano je da je Lovački savez Crne Gore nacionalna asocijacija lovaca u koju su uključene lovačke organizacije, korisnici lovišta, privredna društva i druga pravna lica koja se bave lovstvom, kao i druge organizacije zainteresovane za razvoj lovstva i da se u Crnoj Gori može osnovati samo jedna nacionalna asocijacija lovaca. Ovakvim propisivanjem, po ocijeni Suda,

zakonodavac nije prekoračio svoja ovlaštenja za uređivanje ove djelatnosti od javnog interesa, odnosno da je odredbom člana 112. stav 1 bio ovlašten da obavljanje ovih poslova prenese na konkretno pravno lice. Razrada ovih principa, u primjeni u ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava i sloboda, postupaka pred organima i primjena instituta prenošenja ili povjeravanja poslova državne uprave, obezbijedena je Zakonom o državnoj upravi, pa i Zakonom o divljači i lovstvu, na način koji garantuje odgovornost države i resornih državnih organa za zakonitost obavljanja prenijetih poslova koji obezbijeduje njihovo efikasnije i ekonomičnije vršenje. Ovakvim propisivanjem, takođe, ne povrijeđuje se ustavni princip iz člana 53 Ustava kojim se jemči sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa. Naime, ovo ustavno pravo podrazumijeva da građani slobodno osnivaju političke, sindikalne organizacije i druga udruženja bez odobrenja uz upis kod nadležnog organa, odnosno da se slobodno udružuju i da iz njih slobodno istupaju. Takva udruženja su utemeljena na dobrovoljnosti članstva i, po pravilu, nemaju propisano vrijeme trajanja i prestaju voljom građana, što znači da građani imaju potpunu slobodu da se u njih udruže. S druge strane pravni položaj Lovačkog saveza je Zakonom unaprijed određen kao nacionalne asocijacije lovaca u koju su uključene, između ostalog, i lovačke organizacije. Iz navedenog proizilazi da je zakonodavac uređujući pravni režim uključivanja lovačkih organizacija u Lovački savez radi obavljanja ove djelatnosti od javnog interesa u oblasti lovstva, istovremeno nadležnost za obavljanje te djelatnosti, delegirala na to pravno lice koje je Zakonom osnovano. To znači da Lovački savez, kao organizacija osnovana Zakonom, ostvaruje cilj koji je u opštem, javnom interesu, za razliku od udruženja građana koja osnivaju pojedinci radi zadovoljavanja određenih ličnih i grupnih interesa i ciljeva.

Naime, Zakonom o nevladinim organizacijama uređen je postupak osnivanja nevladinih organizacija, a odredbom člana 5 tog zakona propisano je, da se odredbe ovog zakona ne primjenjuju na nevladine organizacije i druge organizacije koje se osnivaju posebnim zakonom. Prema tome, Lovački savez je organizacija osnovana Zakonom o divljači i lovstvu, što znači da nije organizacija koja se osniva i djeluje po principima utvrđenim Zakonom o nevladinim organizacijama, kako to ukazuju podnosioci inicijative. U tom smislu, propisivanje osporenom odredbom Zakona nije od uticaja na slobodu udruživanja zajemčena članom 53 Ustava, jer svaki član Lovačkog saveza Crne Gore, kao građanin, uživa punu slobodu udruživanja u udruženja i druge organizacije u okviru Ustava i zakona. Pri tome se ne dira u prava ostalih građana koji imaju interesa da se organizuju i udruže u nevladine organizacije u oblasti zaštite divljači i lovstva.

U vezi navoda u inicijativi da se osporenom odredbom člana 8 Zakona, narušavaju ustavni principi iz čl. 23 i 78 Ustava, da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i da je svako dužan da čuva prirodnu i kulturnu baštinu od opšteg interesa, Sud napominje da ti navodi nisu ustavno-pravno obrazloženi, već je data opšta ocjena da se ovim zakonom neće postići svrha zaštite divljači kao prirodnog bogatstva i dobra od opšteg interesa. Ostvarivanje svrhe nekog zakona, kako će se on implementirati u praksi

i kakve će posljedice proizvesti, Ustavni sud saglasno odredbama člana 149 Ustava, nije nadležan da ocjenjuje.

Pored toga, Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe člana 55 Zakona, kojima je propisano, da poslove iz člana 53 stav 1 alin. 2 i 11, člana 54 stav 1 alineja 13 i člana 71 stav 1 ovog zakona, Lovački savez i korisnici lovišta vrše kao javna ovlaštenja u skladu sa zakonom nije nesaglasno sa odredbom član 111 Ustava koji propisuje da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave. Osporenim odredbama Zakona, pored ostalog, propisano je da poslove organizacije polaganja lovačkih ispita, sokolarskih ispita, ispita za ocjenjivače trofeja, po programu i načinu predviđenim ovim zakonom, izdavanja dozvola za lov, izdavanja trofejnih lista vrši Lovački savez, kao javna ovlaštenja. Tim zakonom država je vršenje određenih javnih ovlaštenja prenijela na Lovački savez, jer je odredbom člana 112 Ustava propisano da se pojedini poslovi državne uprave zakonom mogu prenjeti na pravna lica. Kako je odredbom člana 52 stav 4 osporenog Zakona, Lovačkom savezu dato svojstvo pravnog lica, to nijesu postojale ustavne niti zakonske smetnje da država prenese dio javnih ovlaštenja na određeno pravno lice, odnosno, u konkretnom slučaju, na Lovački savez. Stoga, po ocjeni Suda, ovakvo propisivanje nije nesaglasno sa Ustavom, jer je zakonodavac u skladu sa odredbama člana 112 Ustava imao ovlaštenje da ove poslove prenese na Lovački savez. Međutim, to ne znači da sve poslove Lovački savez vrši kao javna ovlaštenja, što se u inicijativi, između ostalog, navodi, jer je članom 55 Zakona decidno propisano da kao javna ovlaštenja Lovački savez vrši samo poslove iz člana 53 stav 1 ali.2 i 11 (organizuje polaganje lovačkih ispita, sokolarskih ispita i ispita za ocjenjivanje trofeja divljači po programu i na način predviđen ovim zakonom i izdaje lovne karte), članom 54 stav 1 alineja 13 (izdaje dozvole za lov) i članom 71 stav 1 ovog zakona (izdaje trofejni list ...).

S tim u vezi, Sud smatra da je u domenu cijelishodnosti zakonodavne politike u određenoj oblasti koje će poslove od javnog interesa u oblasti zaštite divljači i lovstva prenijeti pravnom subjektu i pod kojim uslovima će taj subjekt vršiti te poslove.

U odnosu na ostale osporene odredbe čl. od 14-22, 24-30, čl. 32,39, 52,53 56, 62, 79, 80 i 81 Zakona, kojima se, između ostalog, uređuju pitanja dodjele lovišta na korišćenje, lovna osnova, katastar lovišta, zaštita i uzgoj divljači, način ostvarivanja javnog interesa u oblasti zaštite divljači i lovstva, lov i korišćenje divljači, sredstva za zaštitu i uzgoj divljači i unapređivanje lovstva, Ustavni sud je utvrdio da inicijativu treba odbaciti. Ovo iz razloga što se u odnosu na ove odredbe Zakona inicijativom traži ocjena njihove međusobne saglasnosti, kao i ocjene međusobne saglasnost tih odredaba sa odredbama Zakona o nevladinim organizacijama, Zakona o turizmu, Zakona o državnoj upravi, Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o zaštiti prirode, dakle akata iste pravne snage donijetih od istog donosioca, a Ustav ne poznaje hijerarhijsko rangiranje zakonskih normi, pa, samim tim, ni nadležnost Ustavnog suda za njihovu ocjenu.

Pri tome, ukazivanje podnosioca inicijative da je Zakonom trebalo predvidjeti osnivanje direkcije ili uprave za lovstvo, a ne vaninstitucionalno izmještanje nadležnosti u ovoj oblasti u NVO Lovački savez i Savjet za lovstvo, nije od uticaja na ocjenu ustavnosti osporenih odredaba Zakona, jer Ustav ne određuje kojim zakonom će se i na koji način urediti neki odnosi. Takođe, navodi u inicijativi da se rješenjima iz Zakona neće postići svrha njegovog donošenja, odnosno da se utvrđivanjem gazdovanja sa divljači i lovstvom, na način kako je to Zakonom uređeno, ne štiti na valjan način divljač kao prirodno bogastvo od opšteg interesa, takođe, ne može biti predmet ocjene Ustavnog suda, jer spada u domen svrsishodnosti i primjene zakona. Naime, pravo je zakonodavca da procijeni prirodu i značaj, kao i društvenu opravdanost uređivanja određenih odnosa, jer ta pitanja spadaju u domen zakonodavne politike i cjelishodnosti zakonskih rješenja, koje Ustavni sud saglasno odredbama člana 149 Ustava nije nadležan da ocjenjuje.

Na osnovu iznijetih razloga rješeno je kao u izreci.

USTAVNI SUD CRNE GORE  
PREDSJEDNIK  
dr Milan Marković, s.r.