

# USTAVNI SUD CRNE GORE

U-I br. 31/18

30. maj 2019. godine

Podgorica

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednik Dragoljub Drašković i sudije - Milorad Gogić, Desanka Lopičić, Miodrag Iličković, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović i Budimir Ščepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava Crne Gore, člana 49. tačka 2. i člana 60. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.), na sjednici od 30. maja 2019. godine, donio je

## RJEŠENJE

**NE PRIHVATA SE** inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu ("Službeni list Crne Gore", broj 54/16.).

## Obrazloženje

1. A.H., advokat, iz U., 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 odgovor, odnosno mišljenje na navode iz inicijative.

3. Osporenom 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 sporu<sup>1</sup> 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 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

---

<sup>1</sup> "Službeni list Republike Crne Gore", broj 60/03. i "Službeni list Crne Gore", broj 32/11.

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 zakonom<sup>2</sup>.

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.

---

<sup>2</sup> Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Službeni list Crne Gore“, br. 20/11. i 20/15.)

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*<sup>3</sup> 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 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 odmjerenih 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*<sup>4</sup> 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 *latridis v. Greece* (pravedna naknada) [GC], br. 31107/96, § 54, ECHR 2000-XI). U ovom predmetu, na osnovu informacija koje posjeduje i naprijed navedenih kriterijuma, Sud primjećuje

---

<sup>3</sup> Presuda, od 19. juna 2001. godine, zahtjev br. 28249/95

<sup>4</sup> Presuda, od 6. oktobra 2005. godine, zahtjev br. 10955/03

kako ništa u spisu ne ukazuje na to da je podnositelj zahtjeva zbog pomanjkanja pristupa sudu u domaćim postupcima pretrpio ikakve dodatne troškove i izdatke (vidi, na primjer, *Kastelic v. Croatia*, br. 60533/00, § 44, 10. jula 2003.). Prema tome, Sud na to ime ne dosuđuje nikakvu naknadu.”

8.3.3. U predmetu *Karadžić protiv Hrvatske*<sup>5</sup> Evropski sud je, takođe, istakao da podnositelj 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, podnositelj 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], no. 31107/96, § 54, ECHR 2000-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. teimburemeni of costs and exprensas; freanc. frais et depens*), koje je podnositelj 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 podnositelj 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

---

<sup>5</sup> Presuda, od 15. decembra 2005.godine, zahtjev br. 35030/04

pune jurisdikcije u kojem sud meritorno rješava spornu upravnu stvar, već organ koji je donio osporeni upravni akt, odnosno preduzeo drugu upravnu aktivnost. Nasuprot 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 osporenom 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.

PREDSJEDNIK,  
dr Dragoljub Drašković,s.r.