

**Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se ukida odredba člana 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu („Službeni list Crne Gore”, broj 54/16) i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke u „Službenom listu Crne Gore“.**

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednik Budimir Šćepanović i sudije - Snežana Armenko, Dragana Đuranović, Milorad Gogić, Desanka Lopičić, Faruk Resulbegović i Momirka Tešić, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore”, broj 11/15), na sjednici od 26. decembra 2023. godine, donio je

## **ODLUKU**

**I UKIDA SE** odredba člana 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu („Službeni list Crne Gore”, broj 54/16) i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke u „Službenom listu Crne Gore“.

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

## **O b r a z l o ž e n j e**

1. Selman Adžović i Filip Kažić, advokati, iz Podgorice, podnijeli su inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 39. stav 1. Zakona, označenog u izreci.

1.1. U inicijativi Selmana Adžovića, pored ostalog, navedeno je:

„(...) Članom 39. Zakona o upravnom sporu je propisano (...) (stav 1), i da (...) (stav 2). *Ratio legis* navedenih zakonskih odredaba, a što je veoma vjerno odslikano i kroz sudske odluke donesene njihovom primjenom, je da se uvede poseban režim odlučivanja o troškovima stranaka nastalim prilikom vođenja upravnog spora, koji u bitnom odstupa od pravila svih drugih sudskih postupaka, a to je da se troškovi priznaju samo ako se u upravnom sporu održava usmena rasprava. Ukoliko se odluka u upravnom sporu donosi na nejavnoj sjednici, ili od strane sudije pojedinca, ili u bilo kom drugom slučaju koji ne podrazumijeva održavanje usmene javne rasprave, pravilo je da svaka stranka snosi svoje troškove spora.

Prije upuštanja u neposredne razloge zbog kojih smatram da je ova inicijativa opravdana, ukazao bih da stavljanje van snage osporenih zakonskih odredaba ne bi prouzrokovalo nastanak pravne praznine, jer bi u tom slučaju, primjenom člana 4. Zakona o upravnom sporu, ovo pitanje bilo u cjelosti normirano putem shodne primjene Zakona o parničnom postupku, koji zakon na sveobuhvatan način uređuje pitanje troškova postupka.

Smatram da je zakonsko rješenje sadržano u osporenim odredbama jedno od najnelogičnijih procesnih rješenja koje sadrži bilo koji domaći propis i da je krajnje nejasna namjera zakonodavca koja stoji iza ovakvog zakonskog određenja. Međutim, što se tiče razloga koji su relevantni za neusklađenost sa najvišim pravnim aktom i međunarodnim izvorima prava, stava sam da je praktična primjena osporenih odredaba dovela do sistemskog kršenja prava stranaka na imovinu, zagarantovanog Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Povreda prava na imovinu se manifestuje u dva osnovna oblika. U prvom redu, ovakvo zakonsko rješenje onemogućava stranku da naknadi troškove postupka nastale na ime zastupanja od strane advokata - što je njeno neotuđivo pravo u svakom drugom postupku koji u svojoj naravi sadrži element stranačja,

čak i u slučajevima kada stranka uspije u sporu i kada se utvrdi povreda zakona na njenu štetu od strane javnopravnog organa, ako se radi o postupku koji je okončan bez održavanja usmene rasprave. U jednom dijelu postupaka, stranke uspijevaju zaštititi svoje pravo na imovinu tako što zahtijevaju održavanje usmene rasprave čak i kada za tom procesnom radnjom nema realne potrebe. Međutim, postoji nekoliko situacija u kojima sud nije dužan da održi usmenu raspravu, zbog čega je, primjenom osporenog zakonskog rješenja, strankama *a priori* onemogućeno da ostvare pravo na naknadu legitimnih troškova upravnog spora. Recimo, kada Upravni sud odlučuje o predlogu za izdavanje privremene mjere (član 15 stav 2), o zahtjevu za donošenje akta u izvršenju odluke Upravnog suda (član 57) ili kada obustavlja postupak usljed naknadnog donošenja povoljnog upravnog akta (član 26), ne postoji zakonska mogućnost da stranka zahtijeva naknadu troškova postupka. Pored toga, uzevši u obzir pravilo da Vrhovni sud u upravnom sporu odlučuje na nejavnoj sjednici (član 50), u dosadašnjoj sudskoj praksi je nezabilježeno da je neka stranka uspjela da ostvari pravo na troškove postupka pred Vrhovnim sudom, što je, cijenim, jedan veliki paradoks. Jer, postupak pred Vrhovnim sudom podrazumijeva razmatranje najkompleksnijih pravnih pitanja i smatram krajnje neopravdanim da stanke ni u kom slučaju ne mogu ostvariti pravo na naknadu troškova postupka koji se odnose na razmatranje vanrednog pravnog lijeka.

Nadalje, ovakvo (...) zakonsko rješenje je dovelo do situacije da mnoge stranke koje uspiju u upravnom sporu nemaju zakonsku mogućnost da nadoknade svoj trošak koji je nastao na ime sudske takse. Naime, saglasno odredbama Zakona o sudskim taksama, stranke su dužne da za podnošenje tužbe Upravnom sudu (kao i za pojedine druge radnje u upravnom sporu) plate sudsku taksu u propisanom iznosu. Međutim, kako je zakonom određeno da se troškovi postupka nadoknađuju samo ako je održana usmena rasprava, stranke gube pravo na naknadu troškova na ime sudske takse čak i kada je u njihovu korist odlučeno na nejavnoj sjednici. Ovakva situacija predstavlja ozbiljno zadiranje države u pravo građana na imovinu, jer pored svih očiglednih razloga, treba imati u vidu i da je pokretanje upravnog spora nužnost koja je uzrokovana isključivo postupanjem javnopravnog organa, što znači da je ovo postupak koji se pokreće u cilju zaštite kršenja prava koje isključivo prouzrokuje država preko svojih organa. Nadalje, plaćanje sudske takse je obavezno u upravnom sporu, osim u nekoliko slučajeva u kojima je propisano oslobođenje od plaćanja sudske takse (npr. radni sporovi). To znači da država ujedno propisuje obavezu plaćanja sudske takse, sama dovodi do situacije u kojoj je nužno pokrenuti upravni spor i propisuje pravila koja onemogućavaju stranku da naknadi iznos uplaćene sudske takse čak i u slučaju kada se utvrdi da je državni organ povrijedio zakon na njenu štetu.”

## 1.2. U inicijativi Filipa Kažića, pored ostalog, navedeno je:

„(...) Odredbom člana 39 stav 1 Zakona o upravnom sporu propisano je (...).

Predmetna odredba o troškovima upravnog spora bitno otežava i onemogućava ostvarivanje pravne zaštite protiv upravnih akata i ista je u suprotnosti sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima. (...)

Načelo koje dominira u crnogorskom pravosuđu je svakako načelo da troškove postupka stranke snose u skadu sa uspjehom u sporu. Troškove snosi ona stranka koja u postupku izgubi jer se polazi od toga da je ona uzrokovala potrebu vođenja takvog postupka. Dakle, da je njeno ponašanje bilo zakonito ne bi se vodio nikakav postupak pa nikakvi troškovi time ne bi bili uzrokovani. Sada kada je stranka u postupku država i njeni organi (ili organi jedinice lokalne samouprave) ovo načelo se gubi pa se država (odnosno jedinica lokalne samouprave) oslobađa plaćanja tih troškova iako su njeni organi ti koji su svojim lošim i nezakonitim radom uzrokovali potrebu pokretanja i vođenja upravnog spora. Za takvo zakonsko rješenje nema nikakvog pravnog, običajnog ili bilo kakvog drugog razloga.

Sa navedenog, nejasno je razgraničavanje kada je u pitanju nejavna sjednica, jer i u tom slučaju za stranku nužno nastaju troškovi sastava tužbe kojom se pokreće spor pred Upravnim sudom i eventualno drugi troškovi (sastava podnesaka, kopiranja spisa predmeta, taksu na tužbu i odluku suda, drugi materijalni troškovi...). U konačnom, sudije i saradnici dobijaju naknade za svoj rad bez obzira na okolnost da li je odluka donijeta na javnoj ili na nejavnoj sjednici, pa je nejasno zašto jedino stranka koja je uspjela u sporu, u slučaju da je odluka donijeta na nejavnoj sjednici, nema pravo na naknadu troškova koji su za nju nužno nastali.

Sporna odredba zakona ide i protiv samog cilja Zakona o upravnom sporu budući da se zaštita od nezakonitih postupanja javnopravnih organa ne može postići kada ti organi neće snositi nikakve sankcije zbog svojeg lošeg rada, i to samo iz razloga jer je odluka donijeta na nejavnoj sjednici. Ako u jednom postupku državna tijela nisu dužna snositi troškove ukoliko izgube spor, i to samo iz razloga što je odluka donijeta na nejavnoj sjednici, dok u svim ostalim postupcima jesu, jasno je da postoji nejednakost u postupanju. Naime, stranka nema mogućnost da vodi jedan takav postupak bez troškova potrebnih za njegovo vođenje. Ona mora platiti svog zastupnika. Jasno je da je time njoj znatno otežan i pristup sudu, ali i ostvarenje njenih prava koja joj zakonom pripadaju.

S tim u vezi ukazujemo da je Zakon o upravnom sporu jedan je od najvažnijih pravnih akata u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava. Država kroz Zakon o upravnom sporu osigurava odgovarajući pravni okvir za primjenu ustavnih jamstava iz čl. 20. i 32. Ustava kojim se garantuje pravo na pravni lijek, kao i pravo na pravično i javno suđenje. Stoga je temeljni cilj Zakona o upravnom sporu (koji proizlazi iz člana 1) "obezbjeđivanje 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 ovlaštenja, kao i u cilju zaštite javnog interesa kad je zakonom propisano". Tom je cilju podređeno cjelokupno uređenje upravnog spora - od legitimacije za pokretanje spora, položaja tužioca i zainteresovanih lica, toka postupka, utvrđenja činjeničnog stanja, te mogućnosti da sami upravni sudovi odlučuju o pravima, obvezama ili interesima građana (spor pune jurisdikcije) pa sve do izvršenja sudskih odluka. (...)

U odnosu na pitanje troškova upravnog spora, ukazujemo da način zakonskog uređenja naknade troškova postupka predstavlja jednu od komponenti prava na pristup pravosuđu, koje je imanentno pravu na pravično suđenje iz člana 32. Ustava, odnosno iz člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima, a koja glase: (...).

Troškovi upravnog spora u kojem se ne sprovodi usmena rasprava sastoje se od troškova sastava tužbe sačinjene od strane stručnog lica advokata, sastava obrazloženih i neobrazloženih podnesaka od strane advokata, troškova takse na tužbu i troškova takse na odluku suda, kao i eventualno drugih materijalnih troškova. Upravni spor po pravilu pokreće pojedinac protiv akta ili mjere koju preduzima država (ili propusti da je preduzme - tužba zbog ćutanja uprave). Dakle, upravni sporovi najčešće zahtijevaju od stranaka angažovanje pravne pomoći koju shodno Ustavu pružaju advokati u skladu sa Advokatskom tarifom. (...)

Polazeći od naprijed navedenog, ne može se utvrditi koji bi to bio legitimni cilj koji bi opravdao takvu zakonsku normu kojom je propisano da svaka stranka snosi svoje troškove upravnog spora kada Upravni sud odlučuje na nejavnoj sjednici. Drugim riječima ne postoje objektivni i ustavnopravno opravdani razlozi za takvo zakonsko uređenje. Stoga, ovakvo zakonsko uređenje može biti usmjereno samo na zaštitu finansijskih interesa države (budući da upravo ona mora naknaditi trošak postupka u situaciji kada izgubi spor), što nije ustavnopravno prihvatljivo, a o čemu je više rečeno i u odluci Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Predstavka br. 27903/15; *Zustović protiv Hrvatske*. (...)

Zbog svega navedenog, ocjena je da se zakonodavac nije dopuštено i legitimno kretao unutar slobodne procjene u smislu člana 1, u vezi sa odredbama čl. 20. i 32. Ustava kada je članom 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu propisao da "u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove, ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici". (...). Stoga, pravo stranke na naknadu troškova postupka ne smije biti uslovljeno time da li je odluka donijeta na javnoj ili nejavnoj sjednici.

U vezi sa prednjim, nesporno je da pravo na pristup sudu nije apsolutno. Ono je podvrgnuto ograničenjima, budući da po samoj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države, koja u tom pitanju ima izvjesnu slobodu procjene. Ta ograničenja, međutim, ne smiju umanjiti pristup sudu na takav način ili do takve mjere da time bude narušena sama suština »prava na sud«. U konkretnom slučaju ograničenje koje je nametnuto odredbom člana 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu učinjeno je bez objektivnih, legitimnih i ustavnopravno opravdanih razloga.

U vezi sa svim naprijed navedenim ukazujemo i na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: 11-1-2753/2012 i dr, od 27. septembra 2016. godine („Narodne novine”, broj 94/2016, od 19.10.2016. godine) donijetu po bitno istovjetnom pravnom pitanju.

Sa svega naprijed navedenog podnosilac inicijative predlaže da Ustavni sud Crne Gore, shodno odredbi člana 61. Zakona o Ustavnom sudu, bez odlaganja donese rješenje o pokretanju postupka po predmetnoj inicijativi za ocjenu saglasnosti odredbe člana 39. stav 1. Zakona u upravnom sporu (...) sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, te da shodno odredbi člana 48. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu utvrdi da odredba člana 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu nije u skladu sa Ustavom i objavljenim međunarodnim ugovorima i da istu ukine.”

2. Predlogom Jelene Ružičić, sudije Upravnog suda Crne Gore, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredbe člana 39. stav 1. Zakona, označenog u izreci.

### 2.1. U predlogu je navedeno:

„(...) U predmetu U. br. 5220/21, tužilac (...), iz (...), kojeg zastupa punomoćnik (...), advokat iz (...), pokrenuo je upravni spor protiv (...), radi poništaja rješenja. U tužbi je istakao zahtjev za naknadu troškova spora po AT-u, i to za sastav tužbe po advokatu.

Odredbom člana 54. stav 1. tačka 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, propisano je (...).

U konkretnom predmetu, na nejavnoj sjednici održanoj dana 18.10.2023. godine, sud je odlučio da tužbu usvoji i poništi rješenje (...), o čemu je donio presudu U. br. 5220/21, od 18.10.2023. godine. Prilikom odlučivanja o troškovima spora, postavilo se pitanje usklađenosti člana 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu sa Ustavom i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Spornom odredbom dana 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu, propisano je (...). Stavom 2. istog člana propisano je (...).

Član 9. Ustava Crne Gore propisuje (...). Član 39. Ustava (...).

Prema opštim načelima Evropskog suda za ljudska prava, nametanje znatnog finansijskog opterećenja nakon završetka postupka može predstavljati ograničenje prava na pristup sudu garantovanog članom 6. stav 1. Konvencije (predmet *Stankov protiv Bugarske*, br. 68490/01, tačka 54, 12. jun 2007, u kojem je podnosiocu zahtjeva bilo naloženo da plati sudske troškove, i predmet *Klauz protiv Hrvatske*, br. 28963/10, tačka 77, 18. jun, u kojem je podnosiocu zahtjeva bilo naloženo da podmiri troškove za zastupanje države od strane Državnog odvjetništva). Nametanje takvog finansijskog opterećenja može predstavljati i miješanje u pravo na mirno uživanje imovine na osnovu člana 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (predmet *Perdigao protiv Portugala (VV)*, br. 24768/06, tač. 57 - 62, 16. decembar 2010, u kojem je iznos sudskih troškova koje su podnosioci zahtjeva trebali da plate bio veći od iznosa ukupne naknade za eksproprijaciju koja im je bila dosuđena; citirani predmet *Klauz*, tač. 108 — 110; predmet *Cindrić i Bešlić protiv Hrvatske*, br. 72152/13, tač. 91 - 92, 6. septembar 2016, u kojem je, kao i u predmetu *Klauz*, riječ bila o nalogu za plaćanje troškova prema kojem su podnosioci zahtjeva bili obavezni platiti troškove za zastupanje države od strane Državnog odvjetništva). *Ex post facto* odbijanje nadoknađivanja troškova koji su nastali podnosiocu zahtjeva u sporovima protiv države do kojih je došlo zbog radnji preduzetih u okviru izvršavanja javnih ovlašćenja može predstavljati i ograničenje prava na pristup sudu i/ili miješanje u pravo vlasništva. U predmetima koji se odnose na takve sporove, u kojima su podnosioci zahtjeva uspjeli, ali su uprkos tome morali sami podmiriti svoje troškove, Sud je utvrdio povredu ili člana 1. Protokola br. 1 (*Musa Tarhan protiv Turske*, br. 12055/17, tač. 71 - 89, 23. oktobra 2018) ili člana 6. stav 1. Konvencije (*Cernius i Rinkevičius protiv Litvanije*, br. 73579/17 i 14620/18, tač. 65 - 74, 18. februara 2020), pri čemu se podrazumijeva da je u takvim predmetima moguće utvrditi i povredu oba člana (*Zustović protiv Hrvatske*, br. 27903/15, tačka 99, 22. april 2021).

Pokretanje upravnih sporova u kojima se vrši kontrola zakonitosti postupaka i akata javnopravnih organa, nerijetko zahtijeva od stranaka angažovanje pravne pomoći koju pružaju advokati. Troškovi upravnog spora, u kojima se ne sprovodi usmena rasprava, sastoje se od troška za sastav tužbe po advokatu pa, ukoliko se upravni spor okonča u korist stranke, nameće se zaključak da postupak ne može biti pravičan u skladu sa zahtjevima iz člana 32. Ustava i člana 6. stav 1. EKLJP, ukoliko se ne osigura da stranka koja izgubi spor, protivnoj stranci plati troškove postupka, koji su, u suštini, izazvani nezakonitim aktom javnopravnog organa.

Imajući u vidu navedeno, Upravni sud Crne Gore predlaže da Ustavni sud Crne Gore, u skladu sa članom 54. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu, donese odluku kojom će pokrenuti postupak za ocjenu saglasnosti

zakona sa Ustavom Crne Gore, utvrditi da član 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu (...), nije u saglasnosti sa Ustavom i da prestaje da važi danom objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

3. Skupština Crne Gore nije dostavila odgovor na navode sadržane u predlogu i inicijativama.

4. U mišljenju Vlade Crne Gore u odnosu na navode sadržane u inicijativi podnosioca Selmana Adžovića, pored ostalog, navedeno je:

"(...). Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative.

Članom 39. st. 1. i 2. Zakona o upravnom sporu propisano je da u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici, a ako sud odlučuje na usmenoj raspravi, troškovi se određuju u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje parnični postupak.

Članom 16. tač. 1. i 3. Ustava Crne Gore propisano je (...).

Saglasno tome, članom 1. Zakona o upravnom sporu uređuju se (...), a član 39. u pogledu troškova postupka u upravnom sporu ako sud odlučuje na usmenoj raspravi upućuje na primjenu odredaba Zakona o parničnom postupku.

Članom 152. Zakona o parničnom postupku („Službeni list RCG", br. 22/04, 28/05, 76/06 i „Službeni list CG", br. 48/15, 51/17, 75/17, 62/18, 34/19 i 76/20) propisano je (...).

Članom 1. Protokola 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama predviđena je zaštita imovine, kao i to da 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.

Međutim, zadiranje u pravo iz člana 1. Protokola 1. može biti opravdano samo ako služi ostvarenju legitimnog javnog (ili opšteg) interesa. Pojam „javni interes" ima široko značenje u ovom kontekstu. Sud državama daje široko polje slobodne procjene da utvrđuju šta je u javnom interesu i poštuje njihov sud o ovom pitanju, izuzev ako nije očigledno neutemeljen. Takođe, iz prakse Evropskog suda za ljudska prava uočava se da je u cilju zaštite imovine prioritarno i mjerodavno nacionalno pravo koje teži ostvarenju zakonitog cilja u javnom interesu. Ovakva odredba, koja proizilazi iz nacionalnog prava, u potpunosti je u skladu sa javnim interesom koji se ostvaruje putem odluka i aktivnosti organa upravno-sudskih vlasti, a koji se ogleda u aspektu ekonomske politike i načela ekonomičnosti postupka.

Naime, upravni spor je spor o zakonitosti upravnog akta u kojem sud ocjenjuje da li je pravilno primijenjeno materijalno i procesno pravo u postupku donošenja upravnog akta. Dakle, upravni spor se uglavnom rješava na nejavnoj sjednici, na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku, osim u slučajevima kada stranka zahtijeva usmenu raspravu u kojoj se primjenjuje načelo kontradiktornosti, čiji je ishod pravosnažno riješena upravna stvar.

Sljedstveno različitoj prirodi upravnog spora kad Upravni sud odlučuje na nejavnoj sjednici ili kad odlučuje na osnovu usmene rasprave, uređeno je i pitanje troškova postupka, pa je osporenom odredbom člana 39. st. 1. i 2. Zakona o upravnom sporu propisano da kad sud odlučuje na nejavnoj sjednici, svaka stranka snosi svoje troškove, a u slučaju usmene rasprave gdje sud odlučuje u skladu sa načelom kontradiktornosti, u pogledu troškova upravnog spora primjenjuju se pravila parničnog postupka. Pojašnjenja radi, načelo kontradiktornosti primarno se realizuje na usmenoj raspravi, kao stranačkom postupku i sastoji se u pravu svake procesne stranke da se izjasni o procesnim radnjama protivne stranke prije nego što nadležni sud na tim procesnim radnjama utemelji odluku. Ovo načelo usko je povezano sa načelom neposrednosti, a u direktnoj funkciji ostvarenja osnovnog načela — pravičnosti postupka. Kako na usmenoj raspravi primat ima načelo kontradiktornosti, prije svega u izvođenju dokaza i argumentaciji (na usmenoj raspravi se saslušavaju stranke, svjedoci, po potrebi vještaci i zainteresovana lica na osnovu čega može da se utvrdi u potpunosti činjenično stanje uz korišćenje dokaznog materijala), to se smatra da takva rasprava iziskuje realne troškove stranke za angažovanje punomoćnika koji je inicirao aktivnosti, nasuprot nejavnoj sjednici kad stranka nema pravo na troškove postupka bez obzira na izdatke koje je imala u upravnom sporu.

Na osnovu navedenog, smatramo da odredbe člana 39. st. 1. i 2. Zakona o upravnom sporu nijesu nesaglasne sa Ustavom Crne Gore.”

5. Osporenom odredbom Zakona propisano je:

„Član 39. stav 1.

U upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove, ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici.”

6. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 39. stav 1. Zakona, utvrdio da nije u saglasnosti sa Ustavom, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Protokolom broj 1. uz Konvenciju i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

7. 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.

Pravni poredak  
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.

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  
Pravično i javno suđenje  
Član 32.

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

4. EKONOMSKA, SOCIJALNA I KULTURNA PRAVA I SLOBODE  
Svojina

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 nadokandu.

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 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

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.“

Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda<sup>1</sup>:

“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.”

Preporuke broj R (81) 7 Komiteta Ministara državama članicama o mjerama koje olakšavaju pristup pravdi<sup>2</sup>:

“D. Troškovi pravde

14. Osim u posebnim okolnostima, stranka koja je uspjela u sporu, bi u načelu trebalo da dobije od strane koja je izgubila spor, povraćaj svojih troškova, razumno nastalih u postupku, uključujući naknade advokata.”

---

<sup>1</sup> Pariz, 20. marta 1952. godine.

<sup>2</sup> Recommendation No. R (81) 7 of the Committee of Ministers to member States on measures facilitating access to justice. Preporuka usvojena od strane Savjeta Ministara 14. maja 1981. godine na 68. sjednici - <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168050e7e4> (pristupljeno 13. novembra 2018. godine).

Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore („Službeni list Crne Gore”, br. 7/16. i 95/23):

„V ISPITNI POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM  
2. Posebne odredbe vezane za postupak pred Ustavnim sudom  
i donijetu ustavnosudsku odluku  
5) Preispitivanje ranije zauzetog stava na sjednici Ustavnog suda  
Član 85. stav 2.

(2) Promjena stava Ustavnog suda i razlog za promjenu stava navodi se u prvoj odluci odnosno rješenju Ustavnog suda u kome je odlučeno u skladu sa novim stavom.”

8. Ustavni sud je, provjerom ustavnosudske prakse, utvrdio da je na sjednici od 30. maja 2019. godine, u predmetu U-I br. 31/18, po inicijativi Armenda Husića, advokata, iz Ulcinja, već ocjenjivao ustavnost osporene odredbe člana 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu s aspekta njegove saglasnosti s odredbama člana 32. Ustava Crne Gore i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i donio rješenje o neprihvatanju te inicijative.

8.1. Međutim, 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 Crne Gore, već odlučivano o “istoj stvari”, jer je, nakon donošenja Rješenja Ustavnog suda U-I br. 31/18, od 30. maja 2019. godine, Evropski sud za ljudska prava izrazio stav po pitanju naknade troškova u upravnom sporu i istaknuti su novi razlozi osporavanja odredbe člana 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu. Naime, Evropski sud za ljudska prava, u predmetu *Zustović protiv Hrvatske*<sup>3</sup>, izrazio je stav po pitanju obaveze nakande troškova u upravnom sporu protiv države, do kojeg je došlo zbog radnji preduzetih u okviru izvršavanja javnih ovlašćenja države, na osnovu odredbe zakona kojom je propisano da svaka stranka u upravnom sporu snosi svoje troškove. Takođe, u predmetu *Černius i Rinkevičius protiv Litvanije*<sup>4</sup> Evropski sud za ljudska prava je izrazio stav po pitanju postojanja ograničenja prava na pristup sudu u slučaju kada su troškovi postupka koji su određeni nakon završetka postupka bili veći od onih sa kojima su se podnosioci predstavke koji su uspjeli u tom postupku suočili na njegovom početku. Pored toga, podnosioci inicijative i predloga su istakli i nove razloge osporavanja odredbe člana 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu, navodeći da se tom odredbom povređuje pravo stranaka na zaštitu svojine (imovine) garantovano Ustavom i Protokolom broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je imao u vidu navedene stavove Evropskog suda za ljudska prava, kao i nove razloge osporavanja, zbog čega je našao da su se stekli uslovi za ocjenu ustavnosti osporene odredbe člana 39. stav 1. Zakona<sup>5</sup>, odnosno da nijesu ispunjeni uslovi za odbacivanje inicijative, u smislu člana 37. tačka 4. Zakona o Ustavnom sudu. Imajući u vidu ustavni i konvencijski princip o pravu na pravično suđenje, kao

---

<sup>3</sup> Presuda, br. 27903/15, od 22. aprila 2021. godine.

<sup>4</sup> Presuda, od 18. juna 2020. godine, br. 73579/17 i 14620/19.

<sup>5</sup> Iako su u inicijativi podnosioca Selmana Adžovića kao osporene označene odredbe člana 39. st. 1. i 2. Zakona o upravnom sporu, iz same sadržine inicijative i ustavnopravih razloga navedenih u njoj, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da se tom inicijativom osporava samo odredba člana 39. stav 1. Zakona.



i navedene stavove Evropskog suda za ljudska prava, Ustavni sud je našao da je, s aspekta ocjene saglasnosti osporene odredbe člana 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu s odredbama člana 32. Ustava Crne Gore i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, neophodno izvršiti promjenu ranijeg stava Ustavnog suda koji je izrazio po ovom pitanju u Rješenju U-I br. 31/18, od 30. maja 2019. godine.

9. 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 pravično suđenje i pravo na svojinu (imovinu), iz odredaba člana 32. i člana 58. st. 1. i 2. Ustava, člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju.

9.1. U skladu s navedenim ustavnim ovlašćenjima, Skupština Crne Gore je donijela Zakon o upravnom sporu, kojim su uređeni 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 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. Protiv pravonsažne odluke Upravnog suda mogu se podnijeti zahtjev za ispitivanje sudske odluke i zahtjev za ponavljanje

postupka, a zahtjev za ponavljanje postupka može se podnijeti i protiv odluke Vrhovnog suda donijete po zahtjevu za ispitivanje sudske odluke (član 40. Zakona). Odredbama čl. 42. i 50. Zakona propisano je da o zahtjevu za ispitivanje sudske odluke odlučuje Vrhovni sud u vijeću od troje sudija, po pravilu, na nejavnoj sjednici, a da o zahtjevu za ponavljanje postupka rješava sud koji je donio odluku protiv koje je podnijet zahtjev, takođe u vijeću od troje sudija i, po pravilu, na nejavnoj sjednici.

10. Osporenom odredbom člana 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu, po nalaženju Ustavnog suda, zakonodavac je prekoračio svoja ovlašćenja, iz odredbe člana 16. tačka 3. Ustava i povrijedio principe o ograničenju ljudskih prava i sloboda, o pravu na pravično suđenje i o pravu svojine (imovine), iz odredaba čl. 24, 32. i člana 58. st. 1. i 2. Ustava, člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju.

10.1. Odredbom člana 32. Ustava zajemčeno je pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom. Odredbom člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda garantuje se pravo na pravično suđenje (*fair trial*), koje obuhvata "pravo na sud" (*right to a court*), a kojem je važan aspekt pravo na pristup sudu (*right to access to a court*), to jest, pravo pokretanja postupka pred sudom (tribunalom). Iz navedenih odredaba člana 32. Ustava i člana 6. stav 1. Evropske konvencije proizilazi da se u okviru prava na pravično suđenje garantuje niz posebnih prava koja su direktno navedena (pravo na pravičnu raspravu, pravo na javnu raspravu, pravo na raspravu pred nezavisnim, nepristrasnim i na osnovu zakona obrazovanim sudom, pravo na suđenje u razumnom roku i pravo na javno izricanje presude), ali i prava koja je Evropski sud za ljudska prava u svojoj praksi, tumačenjem Evropske konvencije, utvrdio kao posredno obuhvaćena, i to: pravo na pristup sudu, pravo na prisustvo u postupku, pravo na pretpostavku nevinosti, pravo optuženog da bude obaviješten o prirodi i razlozima optužbe protiv njega, pravo na kontradiktoran postupak, pravo na jednakost sredstava stranaka, pravo optuženog da ima dovoljno vremena i mogućnosti za pripremanje odbrane, pravo optuženog na odbranu uz pomoć branioca, pravo optuženog da ispituje svjedoke, pravo na dokazivanje, pravo na besplatnu pravnu pomoć prevodioca i pravo na obrazloženu presudu. 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. Iz navedenog proizilazi da je pravo na pristup sudu jedno je od najvažnijih prava, sadržanih u odredbi člana 32. Ustava i da je ostvarenje tog prava pretpostavka svih drugih jemstava propisanih tom odredbom.

10.1.1. 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 oštrija (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.

11. Ustavni sud je, radi razjašnjenja spornih pitanja u ovom predmetu, imao u vidu i relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava, u kojoj je izrazio stav o pravu na naknadu troškova učesnicima postupka u sporu sa "državom", a s tim u vezi i o ograničenjima prava na pristup sudu, po tom osnovu.

11.1. U tom smislu, u predmetu *Zustović protiv Hrvatske*, koji se odnosio na rješenje kojim podnosiocu predstavke nije priznato pravo na invalidsku penziju i kojim je odbijen zahtjev za naknadu troškova na osnovu odredbe zakona kojom je propisano da svaka stranka u upravnom sporu snosi svoje troškove<sup>6</sup>, Evropski sud za ljudska prava je ukazao da "u sporovima protiv države do kojih je došlo zbog radnji preduzetih u okviru izvršavanja javnih ovlašćenja njenih organa, prebacivanje troška ispravljanja njenih grešaka na pojedince, radi zaštite njenih vlastitih finansijskih interesa, je u suprotnosti sa dobro utvrđenim načelom da rizik od bilo koje greške organa državne vlasti mora snositi sama država" i da odredba nacionalnog zakonodavstva koja propisuje ovakav način uređivanja pitanja troškova postupka pred sudom, nema legitimni cilj i predstavlja ograničenje prava na pristup sudu:

"2. Ocjena Suda

(a) Opšta načela

96. Sud ponavlja da je svrha Konvencije da garantuje praktična i djelotvorna prava. To se naročito odnosi na pravo na pristup sudu s obzirom na istaknuto mjesto koje pravo na pravično suđenje zauzima u demokratskom društvu. (...).

98. Sud dalje ponavlja da nametanje značajnog finansijskog opterećenja nakon završetka postupka može predstavljati ograničenje prava na sud zajamčenog članom 6. stav 1. Konvencije (vidi predmet

---

<sup>6</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 143/12):

„Troškovi upravnog spora

Član 79.

U upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove.“

*Stankov protiv Bugarske*, br. 68490/01, stav 54, 12. jula 2007, u kojem je podnosiocu zahtjeva bilo naloženo da plati sudske troškove, i predmet *Klauz protiv Hrvatske*, br. 28963/10, stav 77, 18. jul 2013, u kojem je podnosiocu zahtjeva bilo naloženo da podmiri troškove za zastupanje države od strane Državnog advokata, koje je troškove bilo potrebno uplatiti na državni račun). Nametanje takvog finansijskog opterećenja može predstavljati i miješanje u pravo na mirno uživanje svojine na temelju člana 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (vidi predmet *Perdigão protiv Portugala* [VV], br. 24768/06, tač. 57 – 62, 16. novembar 2010, u kojem je iznos sudskih troškova koje su podnosioci zahtjeva trebali da plate bio veći od iznosa sveukupne naknade za eksproprijaciju koja im je bila dosuđena; gore citirani predmet *Klauz*, tač. 108 – 110, i predmet *Cindrić i Bešlić protiv Hrvatske*, br. 72152/13, tač. 91. i 92, 6. septembar 2016, u kojem je, kao i u predmetu *Klauz*, riječ bila o nalogu za plaćanje troškova prema kojem su podnosioci zahtjeva bili obavezni platiti troškove za zastupanje države od strane Državnog advokata).

99. *Ex post facto* odbijanje nadoknađivanja troškova koji su nastali podnosiocu zahtjeva u sporovima protiv države do kojih je došlo zbog radnji preduzetih u okviru izvršavanja njenih javnih ovlaštenja može predstavljati i ograničenje prava na pristup sudu i/ili miješanje u pravo svojine. U predmetima koji se odnose na takve sporove, u kojima su podnosioci zahtjeva uspjeli, ali su uprkos tome morali sami podmiriti svoje troškove, Sud je utvrdio povredu ili člana 1. Protokola br. 1 (vidi *Musa Tarhan protiv Turske*, br. 12055/17, tač. 71 – 89, 23. oktobra 2018) ili člana 6. stav 1. Konvencije (vidi *Černius i Rinkevičius protiv Litvanije*, br. 73579/17 i 14620/18, tač. 65 – 74, 18. februar 2020), pri čemu se podrazumijeva da je u takvim predmetima moguće utvrditi i povredu oba člana (vidi tačku 98. ove presude).

100. U kontekstu takvih sporova Sud se, u predmetu *Černius i Rinkevičius*, pozvao i na opšte načelo da rizik od bilo kakve greške organa državne vlasti mora snositi sama država i da se greške ne smiju ispravljati na teret određenih pojedinaca (ibid, tačka 71, vidi i *Beinarovič i drugi protiv Litvanije*, br. 70520/10 i dva druga predmeta, tačka 140, 12. jun 2018, i *Radchikov protiv Rusije*, br. 65582/01, tačka 50, 24. maj 2007). Tada je zaključio da je odbijanje domaćih sudova da nadoknade pravne troškove podnosiocima zahtjeva nastale tokom upravnog spora, u kojem su osporili izricanje novčanih kazni od strane Državnog inspektorata rada što je rezultiralo poništenjem relevantnih odluka kao neosnovanih, predstavljalo kršenje njihovog prava na pristup sudu, te time i povredu člana 6. stavka 1. Konvencije, nezavisno od iznosa tih troškova (ibid, tačka 74). Međutim, troškovi ne smiju nastati nepotrebno ili bez odgovarajućeg opravdanja (vidi *Stankiewicz protiv Poljske*, br. 46917/99, tačka 75, ECHR 2006-VI).

101. Mjerodavna načela koja proizlaze iz sudske prakse Suda u pogledu prava na pristup sudu sažeta su u predmetu *Zubac protiv Hrvatske* ([VV], br. 40160/12, tač. 76 – 86, 5. april 2018). Konkretno, ograničenje prava na pristup sudu neće biti u skladu sa članom 6. stav 1. ako ne teži legitimnom cilju i ako ne postoji razuman odnos srazmjernosti između upotrijebljenog sredstva i cilja koji se želi postići (ibid, tačka 78).

#### (b) Primjena navedenih načela na ovaj predmet

103. Sud primjećuje da je odbijanje Upravnog suda u Rijeci da podnosiocu zahtjeva dosudi troškove upravnog spora proizašlo iz člana 79. Zakona o upravnim sporovima (...) kojim je u relevantno vrijeme bilo predviđeno da svaka stranka u upravnom sporu podmiruje svoje troškove (vidi tačku 19. i tač. 42. i 43. ove presude).

104. U odluci od 27. septembra 2016. godine Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo je tu odredbu jer je bila u suprotnosti s Ustavom Republike Hrvatske (vidi tač. 29. i 48. ove presude). Tako odlučivši, pravilo sadržano u osporenoj odredbi smatrao je ograničenjem prava na pristup sudu i utvrdio je da ono nije imalo legitiman cilj (vidi tačku 48. ove presude). Konkretno, smatrao je da upravni spor, izazvan nezakonitim aktom ili postupanjem države ili javnopravnih tijela, ne može biti pošten ako država kao stranka koja je izgubila spor tužiocima ne plati troškove postupka (ibid).

105. Uzimajući u obzir sopstvenu sudsku praksu o tom pitanju (vidi tač. 96 – 101. ove presude), Sud ne vidi razlog da dovodi u pitanje utvrđenje Ustavnog suda da navedena odredba predstavlja ograničenje prava na pristup sudu.

106. Kad je riječ o legitimnom cilju, Sud ponavlja da je u ovom predmetu riječ o sporu protiv države do kojeg je došlo zbog radnji preduzetih u okviru izvršavanja njenih javnih ovlaštenja (vidi tač. 99, 100. i 102. ove presude). U takvim sporovima, prebacivanje od strane države troška ispravljanja njenih vlastitih grešaka na određene pojedince radi zaštite njenih vlastitih finansijskih interesa u suprotnosti je s dobro utvrđenim načelom da rizik od bilo koje greške organa državne vlasti mora snositi sama država (vidi tačku 100. ove presude). Prema tome, Sud ne vidi razlog da se ne složi s utvrđenjem Ustavnog suda da predmetna odredba nije težila legitimnom cilju i da je, u slučaju da izgubi u sporu u takvoj situaciji, upravo na državi da podmiri troškove postupka (vidi tač. 48. i 104. ove presude).”

11.2. U predmetu *Černius i Rinkevičius protiv Litvanije* Evropski sud za ljudska prava je ponovio značaj prava na pristup sudu i naveo da je besmisleno voditi postupak pred sudovima radi zaštite svojih prava koji je rezultirao uspjehom, ako su troškovi postupka koji su određeni nakon završetka postupka bili veći od onih sa kojima su se podnosioci predstavke suočili na njegovom početku, te da je, s tim u vezi, podnosiocima, iako su imali pristup sudu, *ex post facto* odbijanje da im se nadoknade troškovi postupka ipak predstavljalo prepreku za ostvarivanje njihovog prava na pristup sudu:

#### *“2. Procjena Suda*

##### *(a) Opšti principi*

65. Pravo na pristup sudu garantovano članom 6. ustanovljeno je u predmetu *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (21. februar 1975, tač. 28-36, Serija A. br. 18). U tom slučaju, Sud je utvrdio da je pravo na pristup sudu inherentni aspekt zaštitnih mjera sadržanih u članu 6, koji se odnosi na principe vladavine prava i izbjegavanja arbitrarne moći koja leži u osnovi većeg dijela Konvencije. Dakle, član 6. stav 1. osigurava svakome pravo da se tužba u vezi sa njegovim građanskim pravima i obavezama iznese pred sudom (vidi *Lupeni Greek Catholic Parish i drugi protiv Rumunije [Vv]*, br. 76943/11, tač. 84 – 89, 29. novembar 2016. i reference u njemu). 66. Sud je takođe smatrao da pravo na pristup sudu nije apsolutno, već može biti podložno ograničenjima (vidjeti *Golder*, citirano gore, st. 38). Ovo je dozvoljeno implicitno pošto pravo na pristup po svojoj prirodi zahtijeva regulaciju od strane države. U tom pogledu, države ugovornice uživaju određeno polje slobodne procjene, iako konačna odluka o poštovanju zahtjeva Konvencije ostaje na Sudu. Mora se uvjeriti da primijenjena ograničenja ne ograničavaju ili smanjuju pristup koji je ostavljen pojedincu na takav način ili u tolikoj meri da je narušena sama suština prava. Štaviše, ograničenje neće biti kompatibilno sa članom 6. stav 1. ako ne teži legitimnom cilju i ako ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići (vidi, na primer, *Mihajlović protiv Hrvatske*, broj 21752/02, st 41, 7. jul 2005).

##### *(b) Primjena opštih principa na ovaj slučaj*

68. Sud primjećuje da su podnosioci predstavke u ovom slučaju imali mogućnost da pokrenu sudski postupak. Oni su tu opciju iskoristili tako što su tužili Državni inspektorat rada, osporavajući novčane kazne koje je izrekao (...) (vidi tač. 9 i 17 gore). (...). Sud smatra razumnim prihvatiti da namjera podnosilaca predstavke za odlaskom na sud nije bila da učestvuju u sudskom postupku kao akademska vježba, već da dobiju rezultat. Ovo se odnosi se na izjavu podnosilaca predstavke da je odlazak na sud radi odbrane svojih prava besmislen ako su na kraju u gorjoj situaciji nego što su bili prije parnice (vidi tačku 57. gore). Upravo se to dogodilo u ovom slučaju, budući da je finansijski teret za svakog od podnosilaca predstavke bio skoro dvostruko ili trostruko veći od onoga sa kojim su se u početku suočili. Shodno tome, iako su imali pristup sudu, Sud nalazi da je *ex post facto* odbijanje da im se nadoknade troškovi ipak predstavljalo prepreku za ostvarivanje prava na pristup sudu (vidi, *mutatis mutandis*, *Klauz protiv Hrvatske*, br. 28963 /10, st. 77, 18. jul 2013, sa daljim referencama).

69. Što se tiče legitimnog cilja, Sud priznaje da finansijska razmatranja u vezi sa javnim interesom ponekad mogu igrati ulogu u politici države da smanji državne troškove (vidi, na primjer, *mutatis mutandis*, *Jahn i drugi protiv Njemačke [Vv]*, br. 46720/99 i 2 druga, st. 91, ECHR 2005 VI, *Stella i drugi protiv Italije* (odl.), br. /09, 7206/10, 15313/10, 37047/10, 56614/10, 58616/10, st. 61, 16. septembar 2014. i *Mockiene protiv Litvanije* (odl.), st. 42, 4. jul 2017). Sud stoga ne zanemaruje mogućnost, kao takvu, da ograniči nadoknadu parnične takse u upravnom postupku kao legitimnu u javnom interesu.

70. Što se tiče pitanja srazmjernosti miješanja, Sud ne smatra relevantnim argument Vlade da podnosioci predstavke nijesu morali da plate državnu taksu (vidi tačku 61. gore). Sud, međutim, dijeli stav podnosilaca predstavke da je pravna pomoć koju je pružala država individualno pravo, a ne obaveza koju je trebalo iskoristiti.

Štaviše, to ih nije spriječilo da izaberu da ih zastupa advokat (vidi tačku 54. gore). S tim u vezi, Sud se takođe ne može složiti sa sugestijom Vlade da su podnosioci predstavke trebali da izaberu da ih zastupa lice nižeg kalibra od advokata, kako bi se ublažili troškovi. Kako su podnosioci predstavke ispravno istakli, čini se da je ovaj argument koji je iznijela Vlada prvenstveno zasnovan na ekonomskim razlozima i zanemaruje i sudsku praksu Ustavnog suda Litvanije, koja naglašava važnost prava na advokata da brani interese lica (vidjeti tačku 33. gore), kao i sudsku praksu Suda koja takođe ističe posebnu ulogu advokata, kao nezavisnih profesionalaca, u sprovođenju pravde (vidjeti, *mutatis mutandis*, *Correia de Matos protiv Portugala* [Vv], broj 56402/12, st 139, 4. april 2018.). (...)

73. Sud ne može ni da zanemari činjenicu da su se u ovom predmetu odluke upravnih sudova da podnosiocima predstavke ne dosude naknadu troškova postupka zasnivale isključivo na njihovom tumačenju domaćih zakonskih propisa u smislu da se mora dokazati nezakonitost na strani države da bi se takvo pravo moglo materijalizovati, a ne na srazmjernosti tih troškova postupka u odnosu na materijalnu korist koja je ostvarena ukidanjem novčanih kazni (vidjeti tač. 12, 14, 20. i 22. gore). (...). Takvo ispitivanje proporcionalnosti izostaje u slučaju podnosioca predstavke. (...). S obzirom na ovo, Sud zaključuje da je, bez obzira na to da li je tumačenje domaćeg zakona od strane domaćih sudova u slučaju podnosioca predstavke bilo proizvoljno (vidjeti tačke 65. i 67. gore), rezultirajuća disproporcija stvorila individualan i prevelik teret za podnosiocima predstavke.

74. U svijetlu gorenavedenih razmatranja i u konkretnim okolnostima ovog slučaja, Sud smatra da to što domaći sudovi podnosiocima predstavke nijesu dosudili troškove postupka nastale tokom upravnog spora, u kojem su osporili izricanje novčanih kazni od strane Državne inspekcije rada i dobili poništenje odgovarajućih odluka kao neosnovanih (vidjeti tač. 9 i 17 gore), bez obzira na iznos tih sudskih troškova, predstavlja povredu njihovog prava na pristup sudu, a time i kršenje člana 6. stav 1. Konvencije.”

11.3. Iz navedenih stavova Evropskog suda za ljudska prava proizilazi da način zakonskog uređenja naknade troškova postupka predstavlja jednu od komponenti prava na pristup sudu, koje je imanentno pravu na pravično suđenje, kao i 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. Države ugovornice, u odnosu na pristup pojedinca "sudu" ili "tribunalu", prema shvatanju Evropskog suda, mogu nametnuti određena ograničenja, uključujući i novčana. Svako ograničenje, međutim, mora biti ustanovljeno zakonom i mora imati legitimni cilj, odnosno ne smije umanjiti ili ograničiti pravo na pristup sudu na takav način ili u tolikoj mjeri da je narušena sama suština tog prava. U tom kontekstu, Sud naglašava da ograničenje postavljeno u odnosu na pristup sudu ili tribunalu neće biti saglasno članu 6. stav 1. Evropske konvencije ukoliko ne teži legitimnom cilju i ako ne postoji razumna srazmjernost između ograničenja i legitimnog cilja koji se tim ograničenjem želi postići.

12. Naime, Zakonom o upravnom sporu, pitanje troškova postupka uređeno je prema prirodi upravnog spora, odnosno zavisno od toga da li Upravni sud Crne Gore 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). 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. Odredbom člana 36. stav 1. Zakona uređen je način odlučivanja Upravnog suda u slučaju da poništi upravni akt i propisano da, ukoliko mu priroda upravne stvari to dozvoljava, može sam

odlučiti o predmetnoj upravnoj stvari ako: je sam utvrdio činjenično stanje na usmenoj raspravi (tačka 1); bi poništenje osporenog akta i ponovno vođenje upravnog postupka izazvalo za tužioca štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi (tačka 2); je na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očigledno da je činjenično stanje drukčije od onog koje je utvrđeno u upravnom postupku (tačka 3); je u istom sporu već poništen akt, a tuženi javnopravni organ nije u potpunosti postupio po presudi (tačka 4); je u istom sporu već poništen akt, a tuženi javnopravni organ nije donio novi akt u roku od 30 dana od dana poništenja ili u drugom roku koji je odredio Upravni sud (tačka 5) ili nadležni javnopravni organ nije donio akt u zakonom propisanom roku (tačka 6); dok je st. 2. i 3. toga člana propisano da, u slučaju iz stava 1. tač. 4, 5. i 6. ovog člana, Upravni sud može i sam utvrditi činjenično stanje i na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja donijeti presudu, kao i da je dužan da sam riješi predmetnu stvar po tužbi protiv novog akta javnopravnog organa u toj upravnoj stvari, kad priroda upravne stvari to dozvoljava, u slučaju kad je Upravni sud već jednom poništio osporeni akt u istoj upravnoj stvari. Iz navedenih odredaba proizilazi da, ukoliko priroda upravnog spora to dozvoli i bude ispunjen neki od uslova iz člana 36. st. 4, 5. i 6. Zakona, Upravni sud može i na nejavnoj sjednici sam utvrditi činjenično stanje i meritorno odlučiti o predmetnoj upravnoj stvari, odnosno donijeti presudu (spor pune jurisdikcije), odnosno da takav način odlučivanja nije vezan isključivo za situaciju kada Upravni sud rješava upravni spor na osnovu usmene rasprave. Takođe, iz odredaba člana 39. Zakona proizilazi da u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove kada sud odlučuje na nejavnoj sjednici, za razliku od situacije kada sud odlučuje na usmenoj raspravi u kojem slučaju se troškovi određuju saglasno odredbama zakona kojima se uređuje parnični postupak (koje odredbe o troškovima se zasnivaju na pravilu "gubitnik plaća", odnosno na tome da naknada parničnih troškova od protivne stranke zavisi od uspjeha u postupku, kao i da parnične troškove sačinjavaju izdaci učinjeni u toku ili povodom postupka i isti obuhvataju i nagradu za rad advokata i drugih lica kojima zakon priznaje pravo na nagradu<sup>7</sup>).

12.1. Primjenjujući navedene standarde Evropskog suda za ljudska prava na konkretan predmet, Ustavni sud je utvrdio da je propisivanjem osporenom odredbom člana 39. stav 1. Zakona da u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove kada sud odlučuje na nejavnoj sjednici, zakonodavac prekoračio svoja ovlašćenja iz odredbe člana 16. tačka 3. Ustava i povrijedio ustavni i konvencijski princip o pravu na pristup sudu, iz odredaba člana 32. Ustava i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

12.1.1. Naime, upravni spor, po pravilu, tužbom pokreće fizičko ili pravno lice koje smatra da mu je pravnim aktom ili drugom upravnom aktivnošću povrijeđeno neko pravo ili pravni interes (tužilac) protiv javnopravnog organa čiji se upravni akt ili druga upravna aktivnost osporava (tuženi). U tom postupku tužiocu se mora omogućiti korišćenje (izvođenje) svih propisanih dokaznih sredstava, koja zahtijevaju određene troškove. Takođe, upravni postupci, kao i upravni sporovi u kojima se, u suštini, vrši kontrola zakonitosti tih postupaka, najčešće zahtijevaju angažovanje pravne pomoći koju pružaju advokati, kao i druge izdatke u vidu

---

<sup>7</sup> Odluka Ustavnog suda U-I br. 26/17 i 31/17, od 26. decembra 2018. godine, tač. 9.2, 10. i 15.

sudskih taksi i dr. U tom smislu, imajući u vidu procesne radnje u upravnom sporu i pravila po kojima se sprovode, takav spor ne može biti pravičan ukoliko se ne osigura da stranka koja izgubi spor protivnoj stranci nadoknadi troškove postupka. Drugim riječima, osporenim odredbom člana 39. stav 1. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, se teret naknade troškova postupka nastalog zbog ispravljanja greške tuženog (javnopravnog organa) prebacuje na tužioca (pravno ili fizičko lice), što je u suprotnosti sa ustavnim principom o pravu na pristup sudu, iz odredbe člana 32. Ustava, i utvrđenim standardom Evropskog suda za ljudska prava da *rizik od bilo koje greške organa državne vlasti mora snositi sama država* i ista je usmjerena na zaštitu finansijskih interesa javnopravnog organa - države (budući da bi upravo ona trebala da nadoknadi troškove postupka u slučaju da izgubi upravni spor). S tim u vezi, Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 39. stav 1. Zakona, ne teži legitimnom cilju (javni interes), jer bez objektivnog i razumnog opravdanja onemogućava stranku (tužioca) da u upravnom sporu, u kojem je uspjela, ostvari pravo na troškove postupka, a koji postupak je prouzrokovan radnjom (donošenjem upravnog akta ili druge upravne aktivnosti kojim se utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica) javnopravnog organa (tuženog) i ista djeluje ograničavajuće u pogledu mogućnosti ostvarivanja prava na pristup sudu u smislu da može neosnovano odvratiti stranku od traženja zaštite svojih prava i interesa pred sudom, čime se narušava suština tog prava. Stoga, Ustavni sud je utvrdio da je osporena odredba člana 39. stav 1. Zakona nesaglasna s odredbama čl. 24. i 32. Ustava i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i da su stekli uslovi za njeno ukidanje.

12.1.2. Pored toga, Ustavni sud je utvrdio da navedeno zakonsko rješenje nije u saglasnosti ni sa Preporukom broj R (81) 7 Komiteta Ministara državama članicama o mjerama koje olakšavaju pristup pravdi, kojom je propisano da stranka koja je uspjela u sporu, u načelu, treba da, od strane koja je izgubila spor, dobije povraćaj svojih troškova, razumno nastalih u postupku, uključujući naknade za rad advokata.

12.1.3. U ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i uporednu ustavnopravnu praksu zemalja u regionu. S tim u vezi, Ustavni sud Republike Hrvatske je Odlukom<sup>8</sup> ukinuo odredbu člana 79. Zakona o upravnim sporovima<sup>9</sup>, kojom je bilo propisano da u upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove. Relevantni djelovi Odluke glase:

“(...) 8. U odnosu na pitanje troškova upravnog spora koje iziskuje primjena ZUS-a, Ustavni sud podsjeća da način zakonskog uređenja naknade troškova postupka predstavlja jednu od komponenti prava na pristup pravosuđu, koje je imanentno pravu na pravično suđenje iz člana 29. stav 1. Ustava, odnosno iz člana 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (...).

9. Troškovi upravnog spora u kojem se sprovodi usmena rasprava sastoje se od (...).

---

<sup>8</sup> Broj: U-I-2753/2012, U-I-3341/2012, U-I-567/2013, U-I-732/2013, U-I-2592/2013, U-I-2649/2013, U-I-4164/2013, U-I-4710/2013, U-I-4746/2013, U-I-928/2014, U-I-1395/2014, U-I-1899/2014 i U-I-3230/2014, od 27. septembra 2016. godine.

<sup>9</sup> “Narodne novine“, br. 20/10, 143/12. i 152/14.



Upravni spor u pravilu pokreće pojedinac protiv akta ili mjere koju preuzima država. U takvom postupku mora mu se omogućiti korišćenje svim dokaznim sredstvima, koja, sama po sebi, iziskuju posebne troškove. (...).

Prema tome, upravni se spor po učincima koje može imati na ostvarenje i zaštitu prava i pravnih interesa građana može uporediti s parničnim ili kaznenim postupkom i njegovi troškovi mogu predstavljati velik teret za tužitelja u ostvarivanju prava na sudsku zaštitu njegovih subjektivnih prava prouzrokovanih nezakonitim radom uprave.

10. Stoga se čini da takav postupak ne može biti pravičan ukoliko se ne osigura da stranka koja spor izgubi protivnoj stranci plati troškove postupka, koji su, u biti, izazvani nezakonitim aktom ili postupanjem države ili javnopravnih tijela. Takvo ograničenje prava na pristup sudu bilo bi ustavnopravno prihvatljivo samo u slučaju da za takvo ograničenje postoje objektivni i racionalno opravdani razlozi.

U obrazloženju uz Konačni predlog ZID-a ZUS-a/12, Vlada Republike Hrvatske je kao razlog izmjene člana 79. ZUS-a navela smanjenje troškova postupka do kojeg je trebalo doći zbog izmijenjenih odredaba o mjesnoj nadležnosti sudova. U svom odgovoru na navode predloga, Vlada Republike Hrvatske je kao razlog izmjena navela da u najvećem broju slučajeva stranke ne uspijevaju u upravnim sporovima pred upravnim sudovima (tačke 5. i 6. obrazloženja odluke i rješenja).

Ustavni sud, polazeći do navedenog, ocjenjuje da se ne može utvrditi koji bi to bio legitimni cilj koji bi opravdao osporenu izmjenu zakonskog uređenja podmirivanja troškova postupka, prema kojima stranka koja uspije u postupku nema pravo da traži naknadu troška postupka od protivne stranke. Tim više što za njenu izmjenu nijesu dati objektivni i ustavnopravno opravdani razlozi.

Proizlazi da je cilj izmjene člana 79. ZUS-a bio usmjeren na zaštitu finansijskih interesa države (budući da upravo ona mora naknaditi trošak postupka u situaciji kada izgubi spor), on teško da se, uzimajući u obzir svrhu i prirodu upravnog spora, a naročito činjenicu da je danas u Republici Hrvatskoj upravni spor uređen kao spor pune jurisdikcije (vidi tačku 7.2. obrazloženja ove odluke i rješenja), može smatrati legitimnim ciljem u javnom interesu.

10.1. Ustavni sud ponovo ističe da upravni spor predstavlja kontrolni mehanizam postupanja države i javnopravnih tijela, koja u velikom broju slučajeva, mogu bitno ograničiti ili ukinuti ustavna prava građana (npr. postupci eksproprijacije, privredne i građevinske inspekcije, poreski nadzor i sl.).

11. Na temelju člana 55. stav 1. Ustavnog zakona (tačka I. izreke odluke), Ustavni sud je iz navedenih razloga ukinuo član 79. ZUS-a."

13. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da je zakonodavac osporenim odredbom člana 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu povrijedio i pravo svojine na imovinu, 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.

13.1. Naime, 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.

13.2. 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. 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 smatraće se suprotnim načelima Evropske 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.

13.2.1. U tom smislu, u predmetu *Marija Božić protiv Hrvatske*<sup>10</sup>, Evropski sud za ljudska prava je 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, nerazdvojivo je svojstveno svim odredbama Konvencije (vidi predmet *Latridis protiv Grčke* [VV], br. 31107/96, tačka 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 šta 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*, br. 27265/95., tačka 85, 17. oktobra 2002, i *Elia S.r.l. protiv Italije*, br. 37710/97, tačka 77, ESLJP 2001-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 šta je „u javnom interesu“, osim ako je ta procjena očigledno bez razumne osnove (vidi, *mutatis*

---

<sup>10</sup> Presuda, od 24. aprila 2014. godine, zahtjev broj 50636/09.

*mutandis*, predmet *Bivši kralj Grčke i drugi protiv Grčke* [VV], br. 25701/94, tačka 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 *Jahn i drugi protiv Njemačke* [VV], br. 46720/99, 72203/01 i 72552/01, tač. 81-94, ESLJP 2005-VI). Potrebna pravedna ravnoteža neće biti postignuta kada konkretno lice trpi prekomjeran individualan teret (vidi predmet *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske*, 23. septembar 1982, tač. 69 -74, Serija A br. 52).“

13.3. Iz navedenih stavova Evropskog suda za ljudska prava proizilazi da u pogledu ograničenja prava na imovinu država uživa tzv. široko polje slobodne procjene, što joj daje dovoljno mogućnosti za uređivanje odnosa u oblasti naknade troškova u sudskim postupcima, 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.

13.3.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je ocijenio da propisivanje osporenim odredbom člana 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu da svaka stranka u upravnom sporu snosi svoje troškove ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici, predstavlja miješanje zakonodavca u pravo svojine (imovine) nekih od adresata zakona (stranaka koje uspiju u upravnom sporu), zajemčeno Ustavom i Evropskom konvencijom, i da je to miješanje utvrđeno *ex lege*. Međutim, takvo miješanje zakonodavca u pravo svojine, po nalaženju Ustavnog suda, ne teži legitimnom cilju (javnom interesu), jer bez objektivnog i razumnog opravdanja onemogućava stranku da u upravnom sporu u kojem je uspjela, ostvari pravo na troškove postupka, iako vođenje tog postupka iziskuje opravdane troškove (tačka 12.1.1. ove odluke). I pored toga što je nepostojanje javnog interesa za miješanje zakonodavca u pravo svojine dovoljan razlog za utvrđivanje neustavnosti osporene odredbe člana 39. stav 1. Zakona, Ustavni sud je ocijenio da je, u konkretnom slučaju, došlo i do neproporcionalnog miješanja države u pravo svojine (imovine), odnosno da je propisivanjem da stranka sama snosi svoje troškove u upravnom sporu u kojem se odlučuje na nejavnoj sjednici, a u kojem je uspjela, toj stranci nametnut pretjeran teret. Ovlašćenje za uređivanje uslova i načina ostvarivanja Ustavom zajemčenih prava, pa i prava na mirno uživanje imovine, po ocjeni Ustavnog suda, ne daje ovlašćenje zakonodavcu da to pravo zakonom ukine, niti da ga derogira, odnosno da uvede takvo ograničenje kojim ukida suštinu zajemčenog prava ili da ga pretvori u svoju suprotnost. Polazeći od navedenih razloga, Ustavni sud je ocijenio da osporeno ograničenje prava na imovinu, iz odredbe člana 39. stav 1. Zakona, nema legitiman (zakonski) “javni interes”, ni

objektivno i razumno opravdanje. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da je osporena odredba člana 39. stav 1. Zakona nesaglasni s odredbama člana 58. st. 1. i 2. Ustava i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju.

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

II1. Odluka o prestanku važenja odredbe člana 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu („Službeni list Crne Gore”, broj 54/16) 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.

U-I br. 44/20, 11/23 i 31/23  
26. decembar 2023. godine  
P o d g o r i c a

PREDSJEDNIK,  
Budimir Šćepanović,s.r.