

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednik Budimir Šćepanović i sudije – Snežana Armenko, Milorad Gogić, Desanka Lopičić, Faruk Resulbegović i Momirka Tešić, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore, člana 48 tačka 3 i člana 76 stav 1 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore («Sl. list Crne Gore», broj 11/15), na sjednici od 26. decembra 2023. godine, donio je

## **O D L U K U**

**USVAJA SE** ustavna žalba.

**UKIDA SE** rješenje Vrhovnog suda Crne Gore, Rev. br. 310/20, od 1. decembra 2020. godine i predmet vraća tom sudu, na ponovni postupak i odlučivanje.

## **O b r a z l o ž e n j e**

### **I POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM CRNE GORE**

1. I. R., iz P. (podnositeljka ustavne žalbe), pokrenula je postupak u ovom ustavnosudskom predmetu ustavnim žalbom U-III br. 313/21, koju je Sudu podnijela dana 11. marta 2021. godine.

2. Podnositeljku ustavne žalbe zastupaju G. R. i S. G., advokati, iz P..

3. Ustavna žalba je podnijeta protiv rješenja Vrhovnog suda Crne Gore, Rev. br. 310/20 od 1. decembra 2020. godine.

4. Podnositeljka ustavne žalbe se žalila na povrede prava iz odredaba čl. 20 i 32 Ustava Crne Gore, člana 6 stav 1 i člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija). U bitnom tvrdi da je predmetno rješenje Vrhovnog suda Crne Gore zasnovano na načelnom pravnom stavu tog suda, koji se temelji na povredi osnovnih ljudskih prava podnositeljke - pravu na pristup sudu i pravu na djelotvoran pravni lijek, navodeći da u crnogorskom zakonodavstvu ni jednom odredbom nije propisano da se ne može pokrenuti postupak radi ispitivanja zakonitosti odluke o razrješenju. Istaknuto je da je odredbom člana 56 Zakona o Centralnoj banci Crne Gore propisano da u slučaju razrješenja, lice koje je razriješeno ima pravo da pokrene upravni spor. Ukazano je da u konkretnom slučaju nije ispunjen ni jedan od uslova da se ograniči pravo na pristup sudu, koji je Evropski sud za ljudska prava uveo tzv. Vilho Eskelinen testom, a da je Vrhovni sud Crne Gore komentarišući navedeni test, odlučio da sam uvede standard, koji je suprotan stavu Evropskog suda za ljudska prava, navodeći da ni jednom odredbom zakona nije predviđeno zbog čega joj pravo na pristup sudu ne pripada. Takođe, istaknuto je da je neodrživ stav Vrhovnog suda Crne Gore da se podnositeljka direktno mogla obratiti Ustavnom sudu, budući da je Ustavni sud u predmetu poslovne oznake U-III br. 225/18, u kojem je ustavna žalba podnijeta direktno protiv Odluke Skupštine Crne Gore, naveo da je takva ustavna žalba preuranjena, upućujući podnosioca na redovni sudski postupak, čime je izrazio stav da je kontrola rada Skupštine Crne Gore, u pogledu donošenja pojedinačnih pravnih akata, u nadležnosti redovnih sudova. Predložila je

da se ukine predmetno rješenje i predmet vrati Vrhovnom sudu Crne Gore na ponovni postupak i odlučivanje.

## **II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA**

5. Podnositeljka ustavne žalbe je tužilja iz postupku pred redovnim sudovima.

6. Odlukom Skupštine Crne Gore, broj 00-74/18-19/1 EPA 488 XXVI, od 5. jula 2018. godine, na osnovu predloga Savjeta Centralne banke Crne Gore, za razrješenje zbog ozbiljnih propusta u obavljanju funkcije, podnositeljka ustavne žalbe razriješena je dužnosti viceguvernera Centralne banke Crne Gore prije isteka mandata. Prethodno, Odlukom Skupštine Crne Gore br. 00-74/16-48/1 od 6. marta 2017. godine podnositeljka je imenovana za viceguvernera Centralne banke Crne Gore za kontrolu bankarskog sistema, nakon čega je Centralna banka Crne Gore sa istom zaključila Ugovor o radu br. 13-32-155/2017 od 9. marta 2017. godine.

7. Postupak pred Upravnim sudom Crne Gore, pokrenula je tužbom protiv Odluke Skupštine Crne Gore, broj 00-74/18-19/1 EPA 488 XXVI, od 5. jula 2018. godine.

8. Rješenjem Upravnog suda Crne Gore, U. br. 4999/18, od 11. septembra 2018. godine, taj sud se oglasio stvarno nenadležnim za postupanje u ovoj pravnoj stvari i naveo da će se po pravosnažnosti rješenja, spisi dostaviti Osnovnom sudu u Podgorici, kao stvarno nadležnom sudu.

9. Takav stav Upravnog suda Crne Gore potvrđen je od strane Vrhovnog suda Crne Gore, koji je rješenjem Ur. br. 8/18, od 25. oktobra 2018. godine, odbio žalbu tužilje kao neosnovanu i potvrdio predmetno rješenje Upravnog suda Crne Gore. Vrhovni sud Crne Gore je, imajući u vidu odredbe člana 14 stav 1 tačka 3, člana 46 stav 2, člana 50 stav 1, člana 58 i člana 87 stav 1 Zakona o Centralnoj banci i činjenicu da je tužilja pobijanom odlukom razriješena funkcije viceguvernera Centralne banke, čime joj je i prestao radni odnos kod iste, našao da Upravni sud Crne Gore, nije stvarno nadležan za postupanje u predmetnoj pravnoj stvari. Vrhovni sud Crne Gore je istakao i da je tužilja, kao viceguvernerka, zaposlena u Centralnoj banci, a na prava zaposlenih u Centralnoj banci primjenjuju se opšti propisi o radu, pa je, shodno članu 14 stav 1 tačka 3 Zakona o sudovima, osnovni sud nadležan da u prvom stepenu sudi u sporovima iz radnog odnosa. Vrhovni sud Crne Gore je u ovoj odluci iznio mišljenje da se odredba čl. 56 Zakona o Centralnoj banci koji se tiče sudskog preispitivanja razrješenja, odnosi samo na članove Savjeta koji nijesu u radnom odnosu kod Centralne banke Centralne banke Crne Gore.

10. Postupak pred Osnovnim sudom u Podgorici tužilja je pokrenula tužbom, koju je, dana 26. jula 2018. godine, predala Upravnom sudu Crne Gore. Presudom Osnovnog suda u Podgorici, P. br. 6031/18, od 22. februara 2019. godine, usvojen je tužbeni zahtjev tužilje i poništena Odluka broj 00-74/18-19/1, 26. saziva Skupštine Crne Gore, o razrješenju viceguvernera Centralne banke Crne Gore, koja je donijeta 5. jula 2018. godine, kao nezakonita.

11. Rješenjem Višeg suda u Podgorici, Gž. br. 1691/19, od 9. jula 2019. godine, ukinuta je presuda Osnovnog suda u Podgorici, P. br. 6031/18, od 22. februara 2019. godine i predmet vraćen prvostepenom sudu na ponovno suđenje. U bitnom je istaknuto pitanje da li redovan sud može odlučivati o zakonitosti odluka koje donosi Skupština Crne Gore, napominjući da stoji obaveza suda da u toku cijelog postupka, saglasno odredbi člana 19 Zakona o parničnom postupku, pazi da li rješavanje ovog spora spada u sudsku nadležnost.

12. Presudom Osnovnog suda u Podgorici, P. br. 3314/19, od 27. septembra 2019. godine, odbijen je prigovor apsolutne nenadležnosti suda za odlučivanje u ovoj pravnoj stvari, usvojen tužbeni zahtjev i poništena predmetna Odluka Skupštine o razrješenju viceguvernera Centralne banke Crne Gore, kao nezakonita. Sud je kao razloge za odbijanje prigovora apsolutne nenadležnosti, između ostalog, naveo: da su sudovi u upravnom sporu, koji je prethodio parničnom, naveli da je osnovni sud nadležan da u prvom stepenu sudi u sporovima iz radnog odnosa; da je nadležnost osnovnog suda da postupa u sporovima iz radnog odnosa propisana odredbom člana 14 stav 1 tačka 3 Zakona o sudovima, te da je sud posebno vodio računa o primjeni Evropske konvencije o ljudskim pravima, koja je u svojoj bogatoj jurisprudenciji iznjedrila mnoštvo standarda, koji se u domaćoj praksi imaju primjenjivati na pojedine sporove, posebno ukazujući na praksu Evropskog suda u određenim predmetima.

13. Rješenjem Višeg suda u Podgorici, Gž. br. 5829/19, od 29. novembra 2019. godine, ukinuta je presuda Osnovnog suda u Podgorici, P. br. 3314/19, od 27. septembra 2019. godine i tužba odbačena. To je učinio s pozivom na stanovište izraženo u Načelnom pravnom stavu Vrhovnog suda Crne Gore, koji je zauzet od strane Opšte sjednice Vrhovnog suda, radi obezbjeđenja jedinstvene primjene zakona od strane sudova, a samim tim i radi jednakog postupanja u sudskoj praksi, navodeći da isti obavezuje sudove da po njemu postupaju, shodno odredbi člana 415 Zakona o parničnom postupku. Drugostepeni sud nije naveo datum Opšte sjednice Vrhovnog suda na kojoj je zauzeti navedeni stav.

14. Rješenjem Vrhovnog suda Crne Gore, Rev. br. 310/20, od 1. decembra 2020. godine, revizija tužilje je odbijena kao neosnovana. U bitnom je istaknuto da je osporavana odluka akt najvišeg zakonodavnog tijela koju je donijelo na osnovu ustavnih ovlašćenja, pa ista, eventualno, podliježe ispitivanju ustavnosti, što ne može biti nadležnost redovnih sudova, već je to izvorna ustavna nadležnost Ustavnog suda. Navodi i da isključenje sudske zaštite pred redovnim sudom ne čini pravo na pristup sudu apsolutno isključenim i da nema povrede čl. 6 i 13 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, ukazujući posebno na presudu Suda u Strazburu iz 2009. godine u predmetu *Olujić protiv Hrvatske* (br. 22330/05). Iz obrazloženja:

“(…)Imajući u vidu sve naprijed navedeno utvrđeno činjenično stanje, ovaj sud zaključuje da je tužilja imenovanjem za viceguvernerku Centralne banke stekla svojstvo javnog funkcionera, pa je kao nosilac javne funkcije ista dobila mandat da vrši javna ovlašćenja na period od šest godina, a ovo shodno čl. 50 st. 1 i 3 Zakona o Centralnoj banci. Po mišljenju ovog suda javna funkcija tužilje i radni odnos po osnovu funkcije su različite kategorije. Naime, tužilja je imenovanjem za viceguvernerku stekla status zaposlene u Centralnoj banci (čl. 58 pom. zakona) i zasnovala radni odnos na određeno vrijeme do isteka mandata, pa istekom mandata prestaje joj i radni odnos, kako to stoji i u Ugovoru o radu koji je tužilja zaključila sa tuženom (tač. 7 ugovora).

Dakle, trajanje rada je ograničeno trajanjem funkcije, i prestankom funkcije prestaje i radni odnos, pa po mišljenju ovog suda na odluku o prestanku funkcije ne mogu se odnositi odredbe iz Zakona o radu, koje se tiču načina zasnivanja i prestanka radnog odnosa. Međutim, ako su funkcioneru povrijeđena prava po osnovu rada kao pravo na zaradu, godišnji odmor i sl. (navedeno u čl. 4 i 5 Ugovora), ta prava se ostvaruju tužbom u parničnom postupku.

Imenovanjem za viceguvernerku, tužilja je postala član Savjeta Centralne banke Crne Gore po funkciji i, po mišljenju ovog suda, na istu se ne mogu odnositi odredbe Zakona o centralnoj banci, a koje odredbe govore o uslovima za razrješenje člana Savjeta koji nijesu zaposleni u Centralnoj banci i sudske zaštite pred Upravnim sudom u slučaju razrješenja (čl. 55 i 56 pom. zakona).

Naime, javna funkcija se ne ugovara niti stiče, već se povjerava izborom ili imenovanjem, pa nosilac javne funkcije bez obzira da li je izabran ili je imenovan ima mandat da vrši javna ovlašćenja, a vršeći ta ovlašćenja ima i određene radne obaveze. Zato njegov položaj određuju mandat i radni status, pa postoji režim zaštite po oba osnova. Mandat je vrijeme ovlašćenja obaveza i odgovornosti nosilaca javne funkcije i vrijeme trajanja za viceguvernerku - tužilju, određen je Zakonom o centralnoj banci (čl. 50 st. 3 pom. zakona).

Naše zakonodavstvo ne predviđa redovno pravno sredstvo zaštite po osnovu mandata. Ni u jednom zakonu nije navedeno kome i u kom roku se može tražiti zaštita protiv osporene odluke, pa je zato, po ocjeni ovog suda, eventualno, jedina zaštita moguća od strane Ustavnog suda, ukoliko smatra da joj je povrijeđeno neko od konvencijskih prava u proceduri razrješenja.

Nadležnost Skupštine određena je članom 82 Ustava i odluka o razrješenju viceguvernerke Centralne banke Crne Gore donijeta je na osnovu čl. 82 st. 1 tač. 3 Ustava Crne Gore i amandmana 3 na Ustav Crne Gore, dakle, na osnovu ustavnih ovlašćenja. Naime, čl. 82 Ustava određena je nadležnost Skupštine Crne Gore i pod tačkom 14 stoji da imenuje i razrješava, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, guvernera Centralne banke i članove Savjeta Centralne banke i dr.

Akt Parlamenta predstavlja suverenitet naroda pa je poništaj odluke različit od redovne, građanske ili upravne jurisdikcije. Ispitivanje odluke Skupštine od strane redovnih sudova, i po mišljenju ovog suda, a nasuprot navodima revizije, predstavljalo bi grubo miješanje u ustavna ovlašćenja Skupštine, a ovo imajući u vidu da je prema čl. 11 Ustava Crne Gore vlast uređena po načelu podjele na zakonodavnu, izvršnu i sudsku i da počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli, te da je ista ograničena ustavom i zakonom, čiju ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud.

Osporavana odluka je akt najvišeg zakonodavnog tijela koju je donio na osnovu ustavnih ovlašćenja pa ista, eventualno, podliježe ispitivanju ustavnosti, što ne može biti nadležnost redovnih sudova, već je to izvorna ustavna nadležnost Ustavnog suda, zbog čega bi bilo ustavno-pravno neprihvatljivo da redovni sudovi poništavaju odluke Skupštine. Jer, Ustavni sud ima isključivo pravo ukidanja neustavnih pojedinačnih akata po sili samog Ustava.

Isključenje sudske zaštite pred redovnim sudom ne čini pristup suda apsolutno isključenim i nema povrede čl. 6 i 13 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Na ovakav zaključak ovog suda, upućuje i presuda Suda u Strazburu iz 2009. godine u predmetu Olujić protiv Hrvatske (zahtjev broj 22330/05), u kojoj je navedeno da aplikantu nije povrijeđeno pravo na pristup sudu "budući da je podnosilac bio ovlašćen podnijeti ustavnu tužbu protiv odluke državnog sudbenog vijeća i Županijskog doma". Ustavni sud je Ustavom ovlašćeno tijelo za ispitivanje eventualnih povreda ustavnih prava u pojedinačnim slučajevima. (...)

(...)U vezi istaknutih navoda revizije, da je tužilji povrijeđeno pravo na rad ukazati je da se pod ustavnim pravom na rad smatra pravo pojedinca da mu radni odnos ne prestane na način suprotan od onog utvrđenog mjerodavnim zakonom. U konkretnom slučaju, tužilja je na temelju odluke Skupštine o imenovanju zasnovala radni odnos kod Centralne banke i to na period trajanja funkcije (čl. 7 Ugovora o radu), pa prestanak funkcije ima direktan i neposredan učinak na njen radno - pravni status.

Dakle, ovaj sud je imao u vidu da je imenovanjem za viceguvernerku tužilja stekla određena prava koja potiču iz radnog odnosa. Tako je stekla pravo na zaradu, na godišnji odmor, na odsustvo sa rada pod uslovima zakonom propisanim, na naknadu štete koju doživi na radu ili u vezi sa radom itd. Samo u takvim slučajevima tužilja, iako je imenovano lice, imala bi pravo da, u slučaju povrede nekog od navedenih prava, traži sudsku zaštitu pred redovnim sudom, jer su ta prava proistekla iz radnog odnosa koji je zasnovala imenovanjem na poziciju viceguvernerke. Međutim, nasuprot navodima revizije, po ocjeni ovog suda, tužilja nema i ne može imati sudsku zaštitu u situaciji kada joj prestane radni odnos zbog razrješenja sa funkcije viceguvernerke od strane

Skupštine prije isteka mandata. Ovo zato što je njen radni odnos proistekao iz funkcije na koju je imenovana i isključivo vezan za nju i vrijeme njenog trajanja. Prestankom funkcije viceguvernerke, bilo istekom mandata, bilo razrješenjem prije isteka mandata, tužilji mora prestati i radni odnos u Centralnoj banci Crne Gore.

Kao što se odluka Skupštine o imenovanju tužilje za viceguvernerku nije mogla osporavati od bilo kojeg lica koje bi smatralo da ima bolje reference od predložene i imenovane viceguvernerke, tako se i razrješenje viceguvernerke, koje je provedeno po istoj proceduri po kojoj je i izabrana, ne može pobijati pred redovnim sudovima.

S obzirom na navedeno, bez ikakvog osnova su navodi kojima se tvrdi da je povrijeđena procedura (postupak) budući da je viceguvernerki prestao radni odnos bez odluke disciplinskog organa. S obzirom na istaknute navode revizije, ukazati je i da radni odnos tužilje nije izvorno stečen, već posledično - imenovanjem za viceguvernerku, pa zato i prestaje njenim razrješenjem sa mjesta viceguvernerke od strane nadležnog organa. Navedeno ograničenje trajanja radnog odnosa predviđeno je i ugovorom o radu koji je zaključen između stranaka, nakon što je tužilja imenovana za viceguvernerku Centralne banke Crne Gore.

Dakle, za razliku od kandidata koji se biraju po javnom oglasu na neko radno mjesto u kojoj situaciji nezadovoljni kandidat takvu odluku može pobijati pred sudom, to, po ocjeni ovog suda, nije moguće u slučaju kada Skupština imenuje funkcionera na predlog ovlaštenog organa (lica). Takođe, za razliku od lica koje radni odnos zasniva na osnovu oglasa i kome radni odnos može prestati za slučaj teže povrede radne dužnosti, odlukom nadležnog organa, u kom slučaju isti ima pravo na sudsku zaštitu, imenovanom funkcioneru radni odnos prestaje razrješenjem sa funkcije od strane Skupštine i takva odluka se ne može pobijati pred redovnim sudom.(...)

(...)Primjenjeno na konkretni predmet, ovaj sud još jednom ukazuje da protiv odluke Skupštine CG, kojom je nakon sprovedene zakonom propisane procedure (predloga ovlaštenog predlagača ispitivanje razloga za razrješenje nadležnog skupštinskog tijela), provedene rasprave u Skupštini CG i konačno donošenjem odluke glasovima većine poslanika, tužilja razriješana sa funkcije viceguvernerke Centralne banke Crne Gore prije isteka mandata, isključena žalba, samom činjenicom da je ista dozvoljena samo u slučaju razrješenja člana Savjeta Centralne banke Crne Gore, koji nije zaposlen u Centralnoj banci, ali ne i u slučaju razrješenja guvernera ili viceguvernera. Ovo zato što je viceguverner član Savjeta po položaju, pa prestankom mandata viceguvernera po automatizmu prestaje biti član Savjeta Centralne banke, kao što prestaje i radni odnos.

Dakle, tužilja tužbom Upravnom sudu ne može tražiti poništaj odluke o razrješenju članstva u Savjet Centralne banke Crne Gore, kako to mogu članovi Savjeta koji nijesu zaposleni u Centralnoj banci, jer nju Skupština nije birala na tu poziciju već na poziciju viceguvernerke, a protiv odluke Skupštine o razrješenju viceguvernera/ke, ni jednim zakonom nije predviđena mogućnost podnošenja žalbe.

Što se tiče drugog uslova, za ovaj sud je jasno da se protiv odluke najvišeg zakonodavnog tijela o postavljenju i imenovanju lica na određenu funkciju na osnovu predloga ovlaštenog subjekta, dakle bez oglašavanja takve pozicije i mogućnosti da i druga lica apliciraju, postoje objektivni razlozi da se takve odluke ne mogu preispitivati pred sudovima, a samim tim na njih se ne prostire domet člana 6 Konvencije. Ovo zato što bi to predstavljalo nedopušteno zadiranje sudske vlasti u izvorna ustavna skupštinska ovlaštenja (i mogućnosti situacije da sudovi vraćaju ministre, guvernera i viceguvernera na pozicije sa kojih su razriješeni).(..."

### **III RELEVANTNE USTAVNE I KONVENCIJSKE NORME**

#### **Ustav Crne Gore**

##### **“Član 32**

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

##### **Nadležnost Član 82**

Skupština:

12) bira i razrješava predsjednika i članove Vlade;

13) bira i razrješava sudije Ustavnog suda, vrhovnog državnog tužioca i četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika;

14) imenuje i razrješava: zaštitnika ljudskih prava i sloboda; guvernera Centralne banke i članove Savjeta Centralne banke Crne Gore; predsjednika i članove Senata Državne revizorske institucije i druge nosioce funkcija određene zakonom”.

## **Evropska konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda**

### **“Član 6 stav 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”.

## **IV MJERODAVNO PRAVO**

**Zakon o Centralnoj banci** ("Službeni list Crne Gore", br. 040/10 od 22.07.2010, 046/10 od 06.08.2010, 006/13 od 31.01.2013, 070/17 od 27.10.2017)

### **“Sastav Savjeta Član 46**

Savjet ima osam članova.

Članovi Savjeta su guverner, tri viceguvernera i četiri člana koji nijesu zaposleni u Centralnoj banci. Guverner predsjedava sjednicama Savjeta.

### **Imenovanje viceguvernera i članova Savjeta koji nijesu zaposleni u Centralnoj banci Član 50**

Viceguvernera imenuje Skupština, na predlog guvernera.

Četiri člana Savjeta, koji nijesu zaposleni u Centralnoj banci, imenuje Skupština, na predlog radnog tijela Skupštine nadležnog za finansije.

Viceguverneri i članovi Savjeta koji nijesu zaposleni u Centralnoj banci imenuju se na period od šest godina i mogu biti imenovani najviše dva puta uzastopno.

### **Istek mandata članova Savjeta Član 50a**

Savjet obavještava Predsjednika Crne Gore o isteku mandata guvernera, odnosno Skupštinu o isteku mandata viceguvernera i članova Savjeta koji nijesu zaposleni u Centralnoj banci, najkasnije 60 dana prije isteka njihovog mandata.

Član Savjeta kome je istekao mandat nastavlja da obavlja funkciju do imenovanja novog člana.

### **Uslovi za imenovanje članova Savjeta i nespojivost funkcije Član 51**

Član Savjeta mora biti lice koje je crnogorski državljanin, ima visoko obrazovanje, priznati lični ugled, profesionalno iskustvo u oblastima ekonomije, bankarstva, finansija ili prava, s tim da guverner i viceguverner moraju imati i najmanje 5 godina radnog iskustva na rukovodećim poslovima u ovim oblastima.

Član Savjeta ne može biti član političke organizacije, poslanik u Skupštini, član Vlade ili lice koje obavlja neku drugu funkciju ili dužnost na koju ga je imenovala Skupština ili Vlada, osim funkciju ili dužnost u međunarodnim finansijskim institucijama i ne može biti lice koje obavlja funkciju ili dužnost u organima lokalne samouprave i organima sindikalnih organizacija.

Član Savjeta ne može biti član organa, zaposleni ili spoljni saradnik kreditne institucije i drugog pravnog lica čije poslovanje kontroliše Centralna banka.

Član Savjeta može biti lice koje se bavi naučnim ili naučnoistraživačkim radom, osim lica čiji bi posao ili djelatnost mogao da utiče na njegovu nezavisnost ili da bude u konfliktu interesa sa Centralnom bankom.

Član Savjeta ne može biti vlasnik akcija ili udjela kreditne institucije i drugih pravnih lica čije poslovanje kontroliše Centralna banka, ni vlasnik akcija ili udjela društava za reviziju.

### **Razrješenje**

#### **Član 53**

Član Savjeta razrješava se prije isteka mandata ukoliko:

- 1) prestane da ispunjava uslove iz člana 51 ovog zakona, ili
- 2) učini ozbiljan propust u obavljanju funkcije.

Član Savjeta ne može biti razriješen iz razloga koji nijesu utvrđeni u stavu 1 ovog člana.

### **Utvrđivanje uslova za razrješenje**

#### **Član 55**

Savjet, većinom glasova članova Savjeta, utvrđuje ispunjenost uslova iz člana 53 ovog zakona za razrješenje člana Savjeta i o tome, bez odlaganja, obavještava Skupštinu i predlaže razrješenje člana Savjeta.

Ukoliko, u roku od 30 dana od dana prijema predloga za razrješenje člana Savjeta, Skupština ne razriješi člana Savjeta, kao i kada član Savjeta obavijesti Savjet o namjeri da podnese ostavku na tu funkciju, Savjet može odlučiti da taj član Savjeta nema pravo učešća u radu Savjeta i/ili obavlja druge poslove iz nadležnosti Centralne banke, do donošenja odluke o njegovom razrješenju.

Ukoliko Skupština ocijeni da Savjet nije uspio da utvrdi postojanje uslova za razrješenje člana Savjeta, imenuje komisiju koja se sastoji od predsjednika, koji je obavljao ili obavlja sudsku funkciju i najmanje još dva člana, od kojih je jedan stručnjak iz oblasti bankarstva ili finansija, koja ispituje predmetno pitanje i dostavlja izvještaj Skupštini uz preporuke.

### **Sudska zaštita u slučaju razrješenja**

#### **Član 56**

Protiv odluke o razrješenju član Savjeta može pokrenuti upravni spor.

#### **Član 87 stav 1**

Na prava i obaveze zaposlenih u Centralnoj banci se primjenjuju opšti propisi o radu ako ovim zakonom nije drugačije određeno”.

**Zakon o parničnom postupku** („Sl. list RCG“, br. 22/04, 28/05 i 76/06 i „Sl. list Crne Gore“, br. 47/15 - drugi zakon, 48/15, 51/17, 75/17)

#### **“Član 19 st. 1 i 2**

Sud u toku cijelog postupka, po službenoj dužnosti, pazi da li rješavanje spora spada u sudsku nadležnost.

Kad sud u toku postupka utvrdi da za rješavanje spora nije nadležan sud nego neki drugi organ, ogласiće se nenadležnim, ukinuće sprovedene radnje u postupku i odbaciće tužbu.

#### **Član 20**

Sud u toku prvostepenog postupka, po službenoj dužnosti, pazi na svoju stvarnu nadležnost.

#### **Član 25 stav 3**

Odluka drugostepenog suda o stvarnoj nenadležnosti prvostepenog suda vezuje svaki sud kome kasnije isti predmet bude ustupljen, ako je drugostepeni sud nadležan za rješavanje sukoba nadležnosti između tih sudova”.

**Zakon o sudovima** (“Sl. list CG”, br. 11/2015 i 76/2020).

## **“Član 24 stav 1 tačka 6**

Vrhovni sud:

6) rješava sukob nadležnosti između sudova raznih vrsta na teritoriji Crne Gore, osim kad je za rješavanje sukoba nadležnosti propisana nadležnost drugog suda”.

**Zakon o upravnom sporu** ("Sl. list CG", br. 54/2016 od 15.8.2016. godine, stupio je na snagu 23.8.2016, a primenjuje se od 1.7.2017.)

## **“Isključenje vođenja upravnog spora**

### **Član 13**

Upravni spor ne može se voditi protiv akta:

- 1) donijetog u stvari u kojoj je sudska zaštita obezbijedena u drugom sudskom postupku;
- 2) donijetog u stvari u kojoj neposredno, na osnovu ustavnih ovlašćenja, odlučuje Skupština Crne Gore i Predsjednik Crne Gore”.

## **V RELEVANTNA PRAKSA**

**15.** Načelni pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore Su broj 124/19-IV Podgorica od 27. juna 2019. godine:

**“Odluka Skupštine Crne Gore o izboru, imenovanju ili razrješenju javnog funkcionera ne može se pobijati (osporavati) u upravnom sporu niti u parničnom postupku, osim kada je to izričito zakonom propisano.**

### **O b r a z l o ž e n j e**

Ustavom Crne Gore u članu 82 tač. 12, 13 i 14 je propisano da Skupština Crne Gore:

- bira i razrješava predsjednika i članove Vlade (tač. 12);
- bira i razrješava sudije Ustavnog suda, Vrhovnog državnog tužioca i četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika (tač. 13);
- imenuje i razrješava: zaštitnika ljudskih prava i sloboda, guvernera Centralne banke i članove Savjeta Centralne banke Crne Gore, predsjednika i članove Senata državne revizorske institucije, i druge nosioce funkcija određene zakonom (tač. 14).

Zakonom o upravnom sporu isključeno je vođenje upravnog spora protiv odluka Skupštine Crne Gore donijetih neposredno na osnovu ustavnih ovlašćenja (član 13 st. 1 tač. 2 Zakona o upravnom sporu), pa se protiv istih ne može voditi upravni spor.

Kako je zakonom izričito isključeno vođenje upravnog spora, to se protiv navedenih odluka ne može voditi ni parnični postupak.

Drugačiji zaključak od gornjeg ne može se izvesti ni iz odredbe člana 14 Zakona o sudovima, jer je tom odredbom propisana nadležnost osnovnog suda "ako zakonom nije propisana nadležnost drugog suda". Medjutim, u situaciji kada je isključena nadležnost suda koji bi po opštim propisima bio nadležan onda se iz navedene odredbe Zakona o sudovima ne može izvoditi zaključak da je nadležan neki drugi sud.

Izuzetak od prednjeg postoji samo u situaciji kada je posebnim zakonom izričito propisano pravo na sudska zaštitu. Eventualnim nezakonitim razrješenjem javni funkcioner može pretrpjeti štetu (član 166 Zakona o obligacionim odnosima). U toj situaciji predmet spora je imovinska ili neimovinska šteta, a za presudjenje takvog spora, koji jeste imovinske prirode, nadležan je osnovni sud. U tom postupku bi se kao prethodno pitanje raspravljalo pitanje zakonitosti razrješenja.”

**16.** Rješenjem Ustavnog suda Crne Gore, U-III br. 225/18, od 27. marta 2018. godine, odbačena je, kao preuranjena, ustavna žalba podnosioca G. Đ., iz P., izjavljena protiv Odluke Skupštine Crne Gore, od 29. decembra 2017. godine, objavljene u “Službenom listu Crne



Gore”, broj 92/2017. Ustavni sud je zaključio da su u toku postupci pred sudovima redovne nadležnosti, kod čega, saglasno odredbi člana 37 tačka 6 Zakona o Ustavnom sudu, nema procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje Ustavnog suda po ustavnoj žalbi podnosioca.

**17.** Rješenjem Ustavnog suda Crne Gore, U-III br. 80/18, od 29. maja 2018. godine, odbačena je, kao preuranjena, ustavna žalba podnosioca N. V., iz P., izjavljena protiv Odluke Skupštine Crne Gore, broj 00-74/17-37/11, od 23. novembra 2017. godine. Naime, sud je zaključio da u predmetnoj pravnoj stvari nijesu iscrpljena sva djelotvorna pravna sredstva pred sudovima redovne nadležnosti, tačnije da je u toku postupak pred Osnovnim sudom u Nikšiću po tužbi podnosioca, radi poništaja Odluke Skupštine koja se osporava ustavnom žalbom, iz čega dalje slijedi da, shodno odredbi člana 37 tačka 6 Zakona o Ustavnom sudu, ne postoje procesne pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje Ustavnog suda po ustavnoj žalbi podnosioca.

**18.** Vrhovni sud Crne Gore je, u presudi Rev. br. 731/21, od 24. februara 2023. godine, potvrdio stav Višeg suda u Podgorici, koji je odbio, kao neosnovanu žalbu tužene i potvrdio prvostepenu presudu, kojom je odbijen prigovor stvarne nenadležnosti tog suda, kao neosnovan, te usvojen tužbeni zahtjev i poništena Odluka 26. saziva S.C.G., br. 00-74/18-17/1, od 5. jula 2018. godine, kao nezakonita. Iz obrazloženja:

“Prethodno cijeneći istaknuti prigovor tužene o apsolutnoj nenadležnosti redovnih sudova da postupaju u postupcima čiji je predmet ocjena zakonitosti pojedinačnih akata koje donosi S. C. G., pravilno su nižestepeni sudovi odlučili kada su prihvatili svoju nadležnost za odlučivanje u ovoj pravnoj stvari. Ovo imajući u vidu da izbor članova S. A. za sprječavanje korupcije, kao ovlašćenje S., nije propisano neposredno Ustavom, u kom slučaju je isključeno pravo na sudsku zaštitu, već Zakonom o sprječavanju korupcije, a zakonitost takvih akata se cijeni u sudskom postupku, te odredbu čl. 148 Ustava Crne Gore, kojom je propisano da pojedinačni pravni akt mora biti saglasan sa Zakonom, a da konačni pojedinačni pravni akti, uživaju sudsku zaštitu.

Stoga je, i po nalaženju ovog suda, ocjena zakonitosti pojedinačnih akata zakonodavne vlasti, donijetih na osnovu zakonom utvrđenih ovlašćenja, u nadležnosti sudske grane vlasti.

Ustavom Crne Gore, u čl. 82 tač. 12, 13 i 14, je propisano da Skupština Crne Gore bira i razrješava predsjednika i članove Vlade (tač.12), bira i razrješava sudije Ustavnog suda, Vrhovnog državnog tužioca i četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika (tač.13), imenuje i razrješava Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Guvernera Centralne banke i članove Savjeta Centralne banke Crne Gore, Predsjednika i članove Državne revizorske institucije i druge nosioce funkcija određene zakonom (tač.14). Dakle, Odluka o izboru i razrješenju nosilaca javnih funkcija izričito određenih u navedenoj odredbi je pojedinačni akt koji Skupština Crne Gore, u skladu sa citiranom odredbom Ustava, donosi neposredno na osnovu ustavnih ovlašćenja.

Kako je odredbom čl. 13 st. 1 tač. 2 Zakona o upravnom sporu isključeno vođenje upravnog spora protiv odluka Skupštine Crne Gore donijetih neposredno na osnovu ustavnih ovlašćenja, to se protiv takvih akata ne može voditi upravni spor, a kako je zakonom izričito isključeno vođenje upravnog spora, to se protiv navedenih odluka ne može voditi ni parnični postupak.

Međutim, iz ustavnih ovlašćenja o nadležnosti Skupštine Crne Gore, zaključuje se da Skupština donosi pojedinačne akte ne samo na osnovu neposrednih ustavnih ovlašćenja, već i na osnovu zakonskih ovlašćenja. U tom slučaju, Skupština ovlašćenje crpi iz posebnih zakona, između ostalih i Zakona o sprječavanju korupcije (Sl. list CG broj 53/14 i br. 42/17), koji se ima primijeniti u predmetnoj pravnoj stvari. Navedeni Zakon u članu 82 propisuje da Skupština Crne Gore bira članove Savjeta, a da se postupak razrješenja člana Savjeta može pokrenuti na predlog najmanje tri člana Savjeta koji utvrđuje razloge za razrješenje iz stava 1 tač. 2, 3 i 4 istog zakona, a o čemu obavještava nadležni odbor (čl. 87 st. 2 i 3), te da Skupština donosi odluku o razrješenju člana Sudskog savjeta na predlog nadležnog odbora (čl. 87 st. 4).

Dakle, predmetna odluka o razrješenju člana Agencije za sprječavanje korupcije je donijeta u vršenju konkretne zakonske nadležnosti Skupštine Crne Gore, u smislu čl. 82 i čl. 87 Zakona o sprječavanju korupcije, a ocjena zakonitosti pojedinačnih akata zakonodavne vlasti, donijetih na osnovu zakonom utvrđenih ovlašćenja, je u nadležnosti sudske grane vlasti. Prethodno iznijeti zaključak je u skladu sa odredbom čl. 148 st. 2 Ustava Crne Gore, kojom je propisano da konačni pojedinačni pravni akti uživaju sudsku zaštitu, koje ustavno određene je u neposrednoj vezi sa pravom na pravni lijek, kojim se obezbjeđuje djelotvorna pravna zaštita i pravo na pristup sudu.

Po nalaženju ovog suda, pravo na pristup sudu nije apsolutno pravo, već podliježe ograničenjima, koja u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava moraju biti kompatibilna sa čl.6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ustav Crne Gore, ni mjerodavni zakoni, ne propisuju izričito pravno sredstvo protiv akata izbora ili imenovanja, kao i razrješenja javnih funkcionera, niti ga, s druge strane izričito ne isključuju. U tom smislu je i pravni stav Evropskog suda za ljudska prava po prvi put iznijet u presudi Velikog vijeća u predmetu *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske od 19.04.2007. godine* (predstavka broj 63235/00), saglasno kojem "da bi država mogla odgovarati zbog isključenja zaštite sadržane u čl.6 u vezi sa statusom podnosioca kao javnog službenika, moraju biti ispunjena dva uslova. Prvo, država mora u svom nacionalnom pravu izričito isključiti pristup sudu za službu ili kategoriju osoblja koje je u pitanju. Drugo isključenje mora biti opravdano po objektivnim osnovama u interesu države... Na tuženoj je vladi da demonstrira, prvo, da podnosilac, javni službenik nema pravo na pristup sudu po nacionalnom pravu i drugo, da je isključenje prava, zajemčeno čl. 6 za javnog službenika opravdano."

Kako je Zakonom o upravnom sporu Crne Gore isključeno vođenje upravnog spora protiv odluke Skupštine Crne Gore donijete neposredno na osnovu ustavnih ovlašćenja, ali ne i protiv odluke koju Skupština donosi na osnovu zakonskih ovlašćenja, to je u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava da se protiv odluke o razrješenju javnog funkcionera donijetog u vršenju zakonskog ovlašćenja Skupštine, može voditi upravni spor pred redovnim sudom. (...)"

## VI OSNOVANOST USTAVNE ŽALBE

**19.** Podnositeljka se žalila da joj je osporenim rješenjem Vrhovnog suda Crne Gore povrijeđeno pravo na pravično suđenje, jer je onemogućena u pravu na pristup sudu i sudsku zaštitu tog prava. Tvrdi da u crnogorskom zakonodavstvu ni jednom odredbom nije propisano da se ne može pokrenuti postupak radi ispitivanja zakonitosti odluke o razrješenju.

**20.** Vrhovni sud Crne Gore potvrdio je stav Višeg suda u Podgorici, koji je ukinuo presudu prvostepenog suda i tužbu odbacio i naveo da se pravo nosioca javne funkcije ne može štiti pred sudom redovne nadležnosti, radi čega je prvostepeni sud bio u obavezi da, saglasno odredbi člana 19 stav 2 Zakona o parničnom postupku, tužbu odbaci. Takođe, sud je imao u vidu i aktuelnu sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava, koje se odluke odnose na povredu člana 6 Evropske konvencije, ali je našao da se navedene odluke, kod izloženog, ne mogu primijeniti na sporni odnos, a da osim toga, saglasno Načelnom pravnom stavu Vrhovnog suda Crne Gore, zauzetog na Opštoj sjednici tog suda, eventualnim nezakonitim razrješenjem javni funkcioner može pretrpjeti štetu (odredba člana 166 Zakona o obligacionim odnosima).

**21.** Stoga će Ustavni sud predmetnu ustavnu žalbu razmatrati sa aspekta moguće povrede prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

22. Ustavni sud smatra da, iako se podnositeljka žalila i na povredu člana 20 Ustava i člana 13 Konvencije, prema praksi ESLJP, član 6 u odnosu na član 13 Konvencije ima ulogu *lex specialisa*, jer stroži zahtjevi člana 6 absorbiraju zahtjeve člana 13 Konvencije. S obzirom na navode podnositeljke u pogledu povrede prava iz člana 6 stav 1 Konvencije, Ustavni sud zaključuje da nije potrebno da zasebno razmatra pritužbu na osnovu člana 20 Ustava (član 13 Konvencije) tumačenog u vezi člana 32 Ustava (član 6 Konvencije).

## **A. PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE**

### **(a) Primjenjivost člana 32 Ustava i 6 stav 1 Konvencije**

#### ***i. Opšti principi***

23. Sud ponavlja da bi član 6 stav 1 Konvencije bio primjenljiv u okviru svog "građanskog" aspekta, mora postojati "spor" u vezi sa pravom za koje se može reći da je bar priznato po domaćem zakonu, bez obzira da li je zaštićen po Konvenciji.

24. Spor mora biti jedinstven i ozbiljan; može se odnositi ne samo na stvarno postojanje prava, već i na njegov obim i način njegovog ostvarivanja; i, na kraju, rezultat postupka mora biti direktno odlučujući za pravo u pitanju. U tom pravcu samo navođenje mogućih veza ili dalekih posljedica nijesu dovoljne da se član 6 stav 1 Konvencije aktivira.

25. U pogledu postojanja prava, polazna tačka moraju biti odredbe relevantnog domaćeg zakona i njihovo tumačenje od strane domaćih sudova. Član 6 stav 1 Konvencije ne garantuje nikakav poseban sadržaj za "prava i obaveze" u domaćim zakonima. U tom pravcu ESLJP podsjeća da ne smije da stvara svojim načinom tumačenja člana 6 stav 1 Konvencije suštinsko pravo koje nema pravni osnov u toj državi.

26. S tim u vezi, prava koja su tako propisana domaćim zakonodavstvom mogu biti materijalna ili procesna ili, alternativno, kombinovano oba prava. Ako je materijalno pravo koje je priznato u domaćem pravu propraćeno procesnim pravom na izvršenje tog prava posredstvom sudova, ne može biti sumnje u činjenicu da postoji pravo, u smislu člana 6 stav 1 Konvencije. Sama činjenica da formulacija zakonske odredbe pruža element diskrecije sama po sebi ne isključuje postojanje prava. Naprotiv, ESLJP je u određenom broju predmeta utvrdio da se član 6 Konvencije primjenjuje i ako se sudski postupak odnosi na diskrecionu odluku koja dovodi do zadiranja u tužiočevo pravo.

27. Sud je, takođe, zaključio da u nekim slučajevima nacionalno pravo, iako ne priznaje nužno da pojedinac ima subjektivno pravo, daje pravo na zakonit postupak za razmatranje njegovog zahtjeva, koji uključuje pitanja kao što je odlučivanje o tome da li je odluka proizvoljna ili *ultra vires* ili je bilo procesnih (ne)pravilnosti. To se odnosi na određene odluke u kojima organi imaju isključivo diskreciono ovlašćenje za davanje ili odbijanje prednosti ili povlastica, pri čemu zakon toj osobi daje pravo podnošenja tužbe/zahtjeva sudovima, koji je, ako utvrde da je odluka nezakonita, mogu poništiti. U tom se slučaju primjenjuje član 6 stav 1 Konvencije, pod uslovom da prednost ili privilegija, nakon što se da, dovodi do postojanja građanskog prava.

28. Kad je riječ o javnim službenicima/funkcionerima zaposlenim u državnoj službi, ESLJP je u brojnim predmetima zaključio da status državnog službenika ne isključuje automatski zaštitu ustanovljenu u članu 6 Konvencije, osim ako su ispunjena dva uslova. Prvo, država u svom nacionalnom pravu mora izričito isključiti pristup sudu za određeno radno mjesto ili kategoriju zaposlenih. Drugo, isključenje mora biti opravdano objektivnim osnovama u interesu države. Da bi isključenje bilo opravdano, nije dovoljno da država utvrdi da određeni državni službenik učestvuje u izvršavanju javnih funkcija ili da postoji posebna veza povjerenja i lojalnosti između državnog službenika i države, kao poslodavca.

29. Konačno, Sud je zaključio da, iako pristup zapošljavanju i javnim funkcijama u načelu može predstavljati povlasticu koja se ne može pravno izvršiti, to nije slučaj s nastavkom radnog odnosa ili uslovima u kojima se on ostvaruje. U privatnom sektoru, radno pravo zaposlenima uopšteno daje pravo na pokretanje sudskih postupaka kojima se osporava njihovo otpuštanje ako smatraju da su nezakonito otpušteni ili ako su u ugovoru o radu uvedene jednostrane znatne promjene. Isto se primjenjuje, *mutatis mutandis*, na zaposlene u javnom sektoru, osim u slučajevima kada je riječ o izuzecima koji su predviđeni i navedeni u predmetu *Vilho Eskelinen i drugi* (citiran naprijed). Na primjer, u predmetu *Baka*, Sud je priznao pravo predsjedniku Vrhovnog suda Mađarske da odsluži svoj puni mandat od šest godina u nedostatku posebnih razloga za njegovo razrješenje predviđenih mađarskim pravom.

30. Ustavni sud, takođe, primjećuje da su kriterijumi utvrđeni u presudi *Vilho Eskelinen i drugi*, primjenjivani na sve vrste sporova u kojima se radilo o državnim službenicima, sudijama i drugim javnim funkcionerima, uključujući dakle sporove koji su se odnosili na zapošljavanja/imenovanja, karijeru/unaprjeđenje, prestanak službe. U predmetu *G. protiv Finske*, gdje je Vlada tvrdila da je pravo sudije da ostane na funkciji posebno pravo i da se ne može izjednačiti sa "običnim radnim sporovima", u smislu presude u predmetu *Vilho Eskelinen i drugi*, ESLJP je implicitno odbacio taj argument i primijenio načela utvrđena u tom predmetu. Daleko eksplicitnije, u predmetu *Olujić protiv Hrvatske*, Sud je utvrdio da presuda *Vilho Eskelinen i drugi*, u kojoj se pošlo od pretpostavke primjenjivosti člana 6 Konvencije, takođe obuhvata i slučajeve u kojima se radi o razrješenju.

31. Ustavni sud naglašava da je *Vilho Eskelinen test* prema praksi ESLJP u vezi s primjenjivošću člana 6 stav 1 Konvencije, primjeren i za slučajeve u kojima se radi o pristupu sudu.

32. Stoga, Ustavni sud ne vidi ni jedan razlog da sam odstupi od navedenih standard, kada, u konkretnom slučaju, odlučuje o primjenjivosti člana 6 stav 1 Konvencije u svjetlu navedenog testa i da napravi distinkciju između tih različitih jemstava.

## **ii. Primjena navedenih principa na konkretan predmet**

### (1) Postojanje prava

33. Podnositeljka ustavne žalbe se žalila na nedostatak sudskog preispitivanja zbog, kako je smatrala, nezakonitog razrješenja sa javne funkcije od strane Skupštine Crne Gore, po predlogu Savjeta Centralne banke.

**34.** Ustavni sud prvo mora ispitati može li se podnositeljka osloniti na pravo ili da li je bila u situaciji u kojoj je težila da ostvari prednost ili povlasticu u odnosu na koju je nadležni organ imao diskreciono pravo da joj da takvu povlasticu ili da je odbije, bez navođenja razloga za svoju odluku.

**35.** Ustavnu sud primjećuje da je Odlukom Skupštine Crne Gore, br. 00-74/16-48/1, od 6. marta 2017. godine, podnositeljka ustavne žalbe imenovana za viceguvernerku Centralne banke. U skladu sa članom 50 Zakona o Centralnoj banci Crne Gore, mandat podnositeljki je trebao da traje šest godina sa mogućnošću imenovanja najviše dva puta uzastopno. Stoga, mandat je trebao da joj traje do 2023. godine, budući da je imenovana 2017. godine. Ipak, podnositeljka je, na predlog Savjeta Centralne banke Crne Gore, razriješena nakon 16 mjeseci, od strane Skupštine Crne Gore.

**36.** Ustavni sud nadalje primjećuje da su uslovi za imenovanje i razrješenje propisani Zakonom o Centralnoj banci, kao *lex specialis*-om, gdje je jasno propisan postupak razrješenja i prestanka mandata, dok je Ustavom, kao posebna nadležnost Skupštine Crne Gore propisano da imenuje i razrješava, između ostalog, i članove Savjeta Centralne Banke, samim tim i viceguvernera. Štaviše, članom 56 Zakona o Centralnoj banci izričito je propisano da u slučaju razrješenja član Savjeta može pokrenuti upravni spor. Dakle, ukoliko shodno članu 50 Zakona o Centralnoj banci, mandat nije okončan istekom roka, isti može prestati prije isteka jedino razrješenjem zbog uslova propisanih članom 53 Zakona o Centralnoj banci Crne Gore i to, ukoliko prestane da ispunjava uslove iz člana 51 ovog zakona, ili ukoliko učini ozbiljan propust u obavljanju funkcije, u kojem slučaju članovi Savjeta, imaju pravo da traže sudsko preispitivanje odluke o razrješenju pred Upravnim sudom. Pri tome, Zakon ne pravi razliku između viceguvernera ili članova Savjeta koji nijesu zaposleni u Centralnoj banci.

**37.** Prema tome, iz navedenih odredaba proističe da je postojalo pravo nosioca/teljke ove funkcije – viceguvernera/ke, koja je istovremeno i članica Savjeta Centralne banke, da odsluži mandat do isteka vremena na koje je imenovana ili dok ne bude okončan njen mandat. To je dodatno potkrijepljeno činjenicom da, ako bi funkcija prestala u nekoj ranijoj fazi, protiv volje tog lica, konkretno razrješenjem, to lice bi imalo pravo, shodno odredbama posebnog zakona – Zakona o Centralnoj banci, da zatraži sudsko preispitivanje navedene odluke.

**38.** Dakle, s obzirom na domaći zakonodavni okvir, koji je bio na snazi u vrijeme izbora podnositeljke i tokom njenog mandata, Ustavni sud smatra da je podnositeljka osnovano mogla da tvrdi i da očekuje da prema nacionalnom zakonu ima pravo na zaštitu od razrješenja sa položaja viceguvernerke u tom periodu.

**39.** Stim u vezi Ustavni sud pridaje naročitu težinu činjenici da je Osnovni sud u Podgorici, nakon što se Upravni sud Crne Gore oglasio nenadležnim, koje rješenje je potvrđeno od strane Vrhovnog suda Crne Gore, čija odluka, shodno članu 25 stav 3 Zpp-a, vezuje svaki sud kome kasnije taj predmet bude ustupljen, dakle i Osnovni sud u Podgorici, pri čemu Vrhovni sud Crne Gore jeste sud koji je nadležan za rješavanje sukoba nadležnosti između tih sudova, nastavio da sudi u meritumu, dakle tužbu je uzeo u razmatranje i u dva

navrata usvojio tužbeni zahtjev. Dakle, prije nego što su u konačnom odbacili tužbu, sudovi (tačnije Osnovni sud u Podgorici, u skladu sa rješenjem Vrhovnog suda Crne Gore Ur. br. 8/18 od 25. oktobra 2018. godine), su istu ispitivali u meritumu i na taj način odredili spor oko prava viceguvernerke da odsluži svoj puni mandat.

**40.** Imajući u vidu naprijed navedeno, slijedeći citirane odredbe ZPP-a o zasnivanju nadležnosti, Ustavni sud smatra da, iako pristup funkciji koju je podnositeljka ustavne žalbe obavljala, u načelu predstavlja povlasticu koja se može odobriti prema vlastitom nahođenju relevantnog organa, u konkretnom slučaju Skupštine, na predlog Guvernera i ne može se pravno izvršiti, to ne može biti slučaj sa prestankom njenog mandata u konkretnom slučaju. Ovakav zaključak dodatno je potvrđen i sadržinom Načelnog pravnog stava Vrhovnog suda Crne Gore koji, iako je poslužio za odbacivanje tužbe u slučaju podnositeljke, zapravo i nije eksplicitno isključio pravo na pravnu zaštitu, jer je navedeno da se "Odluka Skupštine Crne Gore o izboru, imenovanju ili razrješenju javnog funkcionera ne može pobijati (osporavati) u upravnom sporu, niti u parničnom postupku, osim kada je to izričito zakonom propisano." Dakle, izuzetak od prednjeg postoji samo u situaciji kada je posebnim zakonom izričito propisano pravo na sudsku zaštitu.

**41.** Stoga, u svjetlu prethodno navedenog, Ustavni sud smatra da je u ovom slučaju postojao stvarni i ozbiljan spor oko "prava" na koje je podnositeljka mogla da se poziva na dokazivim osnovama u skladu s domaćim pravom, posebno prava da ne bude razriješena dužnosti.

## (2) "Građanska" priroda prava

**42.** Ustavni sud, slijedeći praksu ESLJP, sada mora utvrditi da li je "pravo" koje podnositeljka tvrdi da ima, bilo "građansko" u autonomnom značenju člana 6 stav 1 Konvencije, s obzirom na kriterijume razvijene u presudi *Vilho Eskelinen*.

**43.** Sud ponavlja da su, u skladu sa svojom sudskom praksom, sporovi između države i njenih "državnih službenika" u načelu obuhvaćeni područjem primjene člana 6 Konvencije, osim ako su ispunjena oba kumulativna uslova iz tačke 29 ove odluke.

**44.** Kad je riječ o prvom uslovu *Eskelinen* testa, odnosno da li je nacionalno pravo "izričito isključilo" pristup sudu za određeno radno mjesto ili kategoriju javnih službenika/funkcionera, Sud napominje da je u nekoliko slučajeva u kojima je ESLJP utvrdio da je taj uslov ispunjen, utvrdio da je isključenje iz pristupa sudu za predmetno radno mjesto bilo jasno i "izričito".

**45.** Na primjer, u predmetu *Suküt protiv Turske*, odluka broj 599773/00, od 11. septembra 2007. godine, u kojem se radilo o prijevremenom penzionisanju vojnog oficira iz disciplinskih razloga, tursko ustavno pravo je jasno preciziralo da odluke Vrhovnog vojnog savjeta ne podliježu sudskom preispitivanju. Isto važi i za odluke Vrhovnog savjeta sudija i javnih tužilaca. U predmetu *Nedeltcho Popov protiv Bugarske*, presuda broj 61360/00, od 22. novembra 2007. godine, jednom odredbom bugarskog Zakonika o radu jasno je utvrđeno da

domaći sudovi nemaju nadležnost da razmatraju sporove u vezi sa razrješenjem sa određenih položaja u Savjetu ministara, uključujući i položaj na kome se nalazio podnosilac predstavke (glavni savjetnik). Iako je to ograničenje kasnije proglašeno neustavnim (bez retroaktivnog dejstva), Sud je konstatovao da podnosilac predstavke „u vrijeme kada je bio razriješen” nije imao pravo na pristup sudu prema domaćem zakonu kako bi pokrenuo postupak zbog nepravičnog razrješenja.

46. Ustavni sud, slijedeći praksu ESLJP, smatra da treba napraviti razliku između gore pomenutih predmeta i ovog predmeta, zbog toga što podnositeljka ustavne žalbe, kao nosilac položaja o kome je riječ u periodu kada je nastao ovaj spor, nije bila „neposredno” isključena iz prava na pristup sudu. Naprotiv, Zakonom o Centralnoj banci izričito je utvrđeno pravo na sud u onim ograničenim okolnostima u kojima je bilo dopušteno razrješenje članova Savjeta Centralne banke: razriješeni javni funkcioner – viceguvernerka kao članica Savjeta, zaista je imala pravo da odluku o svom razrješenju ospori pred Upravnim sudom, po slovu citiranog zakona, kao i, potom, po osnovu odluke Vrhovnog suda Crne Gore, Ur. br. 8/18, od 25. oktobra 2018. godine, donijete povodom njene tužbe, u kojem je Vrhovni sud Crne Gore jasno iskazao stav i odredio nadležnost Osnovnog suda u Podgorici za odlučivanje, koju odluku je taj sud bio dužan da poštuje i za koju je vezan shodno članu 25 stav 3 Zpp-a.

47. U tom smislu, sudska zaštita joj je bila dostupna u slučaju razrješenja prema domaćem pravu, a potom shodno navedenoj odluci Vrhovnog suda Crne Gore, kojom je određen stvarno nadležan sud, a u konačnom to pravo nije joj, potom, ni izričito uskraćeno donošenjem Načelnog pravnog stava Vrhovnog suda Crne Gore.

48. S obzirom na sve navedeno, ne može se zaključiti da je domaći zakon „izričito isključio pristup sudu” u pogledu zahtjeva o navodnoj nezakonitosti prestanka mandata podnositeljke ustavne žalbe. Stoga nije bio ispunjen prvi uslov iz testa *Vilho Eskelinen* i član 6 Konvencije se primjenjuje u svom građanskom dijelu. S obzirom na to da moraju biti ispunjena dva uslova za isključenje primjene člana 6 Konvencije, Ustavni sud smatra da nije potrebno da ispituje da li bi bio ispunjen drugi uslov iz testa *Vilho Eskelinen*.

49. Iz svega navedenog slijedi da je nesporna primjenljivost prava na pristup sudu, kao segmenta prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava i člana 6 stav 1 Konvencije na predmetni slučaj.

#### **(b) Osnovanost - usklađenost sa članom 32 Ustava Crne Gore**

50. Sud ponovo ističe da pravo na pristup sudu – tj. pravo da se pokrene postupak pred sudovima u građanskopravnim stvarima – predstavlja element koji je inherentan pravu iz člana 6 stav 1 Konvencije, kojim se propisuju jemstva, kako u pogledu organizacije i sastava suda, tako i u pogledu vođenja postupka. Upravo ta cjelina čini da pravo na pravično suđenje bude zajemčeno članom 6 stav 1 Konvencije. Pravo na pristup sudu ne uključuje samo pravo pokrenuti postupak, nego i pravo na "rješavanje" spora od strane suda.

**51.** Međutim, pravo na pristup sudu nije apsolutno pravo i može podlijegati ograničenjima koja ne sputavaju, ili ne umanjuju pristup sudu za pojedinca na takav način ili u takvoj mjeri da sama suština tog prava bude oštećena.

**52.** Osim toga, ograničenje ne bi bilo u skladu sa članom 6 stav 1 Konvencije ako takvo miješanje nije u skladu sa zakonom, ako ne bi težilo ostvarenju legitimnog cilja i kada ne bi postojao razuman odnos srazmjernosti između sredstava primijenjenih za ostvarenje tog cilja i samog cilja čijem se ostvarenju teži.

**53.** U konkretnom predmetu prijevremeni prestanak mandata podnositeljke ustavne žalbe sa dužnosti viceguvernerke i člana Savjeta Centralne banke, nije bio sudski preispitan, dakle, nije bio otvoren za preispitivanje pred redovnim sudom, niti pred Upravnim sudom Crne Gore. To odsustvo sudskog razmatranja predstavljalo je posljedicu tumačenja koje, po mišljenju Ustavnog suda, nije ispunilo uslove zakonitosti.

**54.** Naime, da bi se mogao uvjeriti da time nije narušena sama bit podnositeljinog "prava na sud", Ustavni sud je ispitao može li se osporeno rješenje Vrhovnog suda Crne Gore smatrati predvidivim, s obzirom na mjerodavno zakonodavstvo i sudsku praksu.

**55.** Ustavni sud najprije konstatuje da su sudovi u upravnom sporu, imajući u vidu odredbe Zakona o Centralnoj banci, našli da Upravni sud nije stvarno nadležan za postupanje u predmetnoj pravnoj stvari. Dakle, iz samih odluka Upravnog i Vrhovnog suda Crne Gore proizilazi da protiv predmetne odluke Skupštine Crne Gore nije osigurana zaštita pred upravnim sudom. Stoga je iz odluka tih sudova izvjesno koje je pravno sredstvo podnositeljka trebala koristiti (spisi nakon pravosnažnosti rješenja Upravnog suda Crne Gore upućeni Osnovnom sudu u Podgorici, kao stvarno nadležnom sudu). Nadalje, Sud utvrđuje da je, potom, i pored odluke Vrhovnog suda Crne Gore u tom predmetu, Viši sud u Podgorici, našao da se predmetni spor ne može tretirati kao radni spor, o kojem bi, kao stvarno nadležan, odlučivao osnovni sud, budući da je sporna odluka o razrješenju podnositeljke, kao javnog funkcionera donijeta od strane Skupštine Crne Gore, te se ista ne može pobijati ni u upravnom ni u parničnom postupku, osim kad je to zakonom propisano. Takav stav drugostepeni sud je donio s pozivom na odredbu člana 19 stav 2 Zakona o parničnom postupku, te je nakon što je dva puta Osnovni sud u Podgorici usvojio tužbeni zahtjev, ukinuo prvostepenu presudu i tužbu odbacio, pozivajući se i na Načelni pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore zauzet na Opštoj sjednici Vrhovnog suda Crne Gore, koje stanovište je potvrdio i revizioni sud u osporenom rješenju.

**56.** Imajući u vidu da su sudovi u upravnom sporu, s pozivom na odredbe Zakona o Centralnoj banci i Zakona o upravnom sporu, našli da Upravni sud nije stvarno nadležan za postupanje u predmetnoj pravnoj stvari, iz čega proizilazi da nema mogućnosti zaštite pred upravnim sudom, te odluku Vrhovnog suda Crne Gore po žalbi na rješenje kojim se odbija takva žalba i potvrđuje nadležnost redovnog suda, te, potom, činjenicu da je Osnovni sud u Podgorici dva puta odbijao prigovor stvarne nenadležnosti kao neosnovan i meritorno odlučivao o tužbenom zahtjevu podnositeljke, uspostavljena je nadležnost parničnog postupka radi zaštite prava podnositeljke za koja je smatrala da su joj predmetnom odlukom Skupštine Crne Gore povrijeđena.



**57.** Ustavni sud ukazuje i na to da je Vrhovni sud Crne Gore u presudi Rev. br. 731/21, od 24. februara 2023. godine, izrazio stav drugačiji od stava u predmetu podnositeljke ustavne žalbe. Naime, riječ je o presudi kojom je Vrhovni sud Crne Gore potvrdio stav Višeg suda u Podgorici, koji je odbio, kao neosnovanu, žalbu tužene i potvrdio prvostepenu presudu, kojom je odbijen prigovor stvarne nadležnosti tog suda, kao neosnovan, te usvojen tužbeni zahtjev i poništena Odluka 26 saziva S.C.G., br. 00-74/18-17/1, od 5. jula 2018. godine, kao nezakonita. Sud je zaključio da je predmetna odluka o razrješenju donijeta u vršenju konkretne zakonske nadležnosti Skupštine Crne Gore, u smislu odredaba čl. 82 i 87 Zakona o sprečavanju korupcije, a ocjena zakonitosti pojedinačnih akata zakonodavne vlasti, donijetih na osnovu zakonom utvrđenih ovlašćenja, je u nadležnosti sudske grane vlasti.

**58.** U ovom je predmetu, kao što je već naprijed navedeno, postalo jasno da pravni put zaštite prava u postupcima poništaja odluka Skupštine Crne Gore nije upravni spor, a ni parnični postupak, godinu nakon što je predmet podnositeljke dostavljen parničnom sudu, kao stvarno nadležnom sudu. Uprkos tome, Viši sud u Podgorici je, s pozivom na pravno shvatanje Vrhovnog suda, tužbu odbacio. Time je pristup podnositeljke ustavne žalbe sudu bio ograničen tumačenjem Načelnog pravnog stava Vrhovnog suda Crne Gore, kojim je, u načelu, uskraćena sudska zaštita odlukama Skupštine, osim kada je posebnim zakonom izričito propisano pravo na sudsku zaštitu, a koji stav je donijet nakon što je taj sud donio rješenje u podnositeljkinom predmetu kojim je uspostavio nadležnost odbijajući žalbu na rješenje o nenadležnosti Upravnog suda i u kojem je naveo da će se po pravosnažnosti, spisi ustupiti Osnovnom sudu u Podgorici, kao stvarno nadležnom sudu za odlučivanje.

**59.** Ustavni sud podsjeća i da je Zakonom o Centralnoj banci propisan postupak razrješenja, jasno propisani uslovi i razlozi za razrješenje i sudsku zaštitu za takve odluke i to za sve članove Savjeta Centralne banke, ne praveći razliku između viceguvernera, kao članova Savjeta i drugih članova koji nijesu zaposleni u Centralnoj banci, te bi suviše restriktivno bilo tumačenje da se ovlašćenje za doošenje odluke o razrješenju od strane Skupštine crpi iz posebnih ustavnih a ne i iz zakonskih ovlašćenja i to samo za viceguvernere, a ne i za druge članove Savjeta, budući da takvo određenje ne proističe iz odredaba Ustava. Naprotiv, članom 82 stav 1 tačka 14 Ustava propisano je koja sve lica imenuje i razrješava Skupština, između ostalih i guvernera Centralne banke i članove Savjeta Centralne banke, (...) i "druge nosioce funkcija određene zakonom". Dakle, ukoliko bi se takvo rezonovanje Vrhovnog suda Crne Gore slijedilo, ustavno ovlašćenje Skupštine za razrješenje odnosilo bi se i na sve druge nosioce funkcija određene posebnim zakonima, a ne samo na one koji su eksplicitno pobrojani u Ustavu.

**60.** Osim toga, Ustavni sud smatra i da donošenje Načelnog pravnog stava od strane Vrhovnog suda Crne Gore, koji je u konačnom poslužio za odbacivanje tužbe, naknadno, dakle nakon što se odredila stvarna nadležnost suda, nije moglo retroaktivno da poništi utuživost njenog prava prema pravilima koja su važila shodno odluci Vrhovnog suda Crne Gore, Ur. br. 8/18, od 25. oktobra 2018. godine.

**61.** Važno je ukazati da naprijed navedeni nalazi u vezi sa pitanjem primjenjivosti ne prejudiciraju i ni na koji način ne dovode u pitanje Načelni pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore. S tim u vezi, Ustavni sud ponavlja da je ESLJP u predmetima poput ovog već presuđivao

da kad neko pravno sredstvo proizilazi iz pravnog tumačenja sudova, obično je potrebno šest mjeseci da se ta sudska praksa razvije i dosegne dovoljnu mjeru pravne sigurnosti prije nego što se može smatrati da je javnost na efikasan način postala svjesna odluke o utvrđivanju pravnog sredstva i da bi ga uključene osobe mogle i bile obavezne koristiti.

**62.** Međutim, da bi podnositeljka prestala biti žrtva povrede ustavnog prava na pristup sudu, potrebno je osigurati da ne ostane bez sudske zaštite u konkretnom predmetu. Osim toga, Ustavni sud mora da ukaže na rastuću važnost koju međunarodnopravni instrumenti i instrumenti Savjeta Evrope, kao i sudska praksa međunarodnih sudova i praksa drugih međunarodnih organa, pridaju procesnoj pravičnosti i pravnoj sigurnosti u predmetima u kojima se radi o smjenjivanju ili razrješenju javnih službenika/funkcionera.

**63.** Prema tome, u ovom predmetu nastupila je povreda prava podnositeljki ustavne žalbe na pristup sudu, koje je zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Stoga je osporeno rješenje ukinuto i predmet vraćen Vrhovnom sudu na ponovni postupak i odlučivanje, u skladu sa stanovištima iznesenim u ovoj odluci.

Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

U-III br. 313/21  
26. decembar 2023. godine  
P o d g o r i c a

Predsjednik,  
Budimir Šćepanović, s.r.