

Ustavni sud Crne Gore, u Drugom vijeću za meritorno odlučivanja o ustavnim žalbama, u sastavu: sudija Desanka Lopičić, predsjednica Vijeća i sudije Faruk Resulbegović i Budimir Šćepanović, članovi Vijeća, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore i člana 48 tačka 10 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, br. 11/15), na sjednici Vijeća od 25. oktobra 2024. godine, je donio

ODLUKU

ODBIJA SE ustavna žalba.

Obrazloženje

I POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM CRNE GORE

1. D.P., iz Kotor, podnijela je blagovremenu i dozvoljenu ustavnu žalbu protiv presude Vrhovnog suda Crne Gore, Uvp. br. 148/20, od 23. aprila 2020. godine, zbog povrede prava iz člana 1 stav 2 i člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

2. U ustavnoj žalbi je, u bitnom istaknuto, da predlog za razrješenje predsjednice S.O.K. podnesen od strane grupe odbornika dana 5. juna 2019. godine, ni u formalnom smislu, niti u pogledu njegove sadržine, ne može predstavljati zahtjev za sazivanje sjednice S.O.K.; da, podnosioci predloga za razrješenje predsjednice S.O.K. dana 5. juna 2019. godine nijesu podnijeli i zahtjev za sazivanje sjednice S.O.K.; da iz Zakona o lokalnoj samoupravi i Poslovnika S.O.K., jasno proizilazi da podnosilac zahtjeva sjednicu Skupštine opštine može sazvati samo ako to u roku utvrđenim zakonom ne uradi predsjednik Skupštine opštine; da je osporena odluka o razrješenju predsjednice S.O.K. donesena na nezakonito sazvanoj sjednici S.O.K.; da nije utvrđeno postojanje niti jednog Zakonom o lokalnoj samoupravi i Statutom opštine K. predviđenog razloga za donošenje odluke o razrješenju predsjednice Skupštine opštine K. da je ista mogla biti razriješena samo iz razloga propisanih odredbama člana 46 Zakona o lokalnoj samoupravi i odredbama člana 42 Statuta opštine K.; da osporena odluka Vrhovnog suda Crne Gore, ne sadrži materijalni propis iz kojeg proizilazi osnov za razrješenje predsjednice S.O.K.; da osporena odluka ne sadrži obrazloženje, niti sadrži razloge kojima se tužena rukovodila prilikom donošenja osporene odluke, a podnosioci predloga za razrješenje nijesu dostavili niti jedan dokaz na kojima zasnivaju razrješenje; da je odluka o razrješenju potpisana od strane neovlašćenog lica, jer odbornik Ž.A. niti jednim propisom nije bio ovlašćen da sazove sjednicu Skupštine opštine, predsjedava njenim radom i potpisuje odluku Skupštine opštine. Predloženo je da Ustavni sud, usvoji ustavnu žalbu, ukine osporavanu presudu i predmet vrati na ponovni postupak i odlučivanje.

5. U postupku pokrenutom ustavnom žalbom, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava i čl. 68 i 75 Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud, u granicama zahtjeva istaknutog u ustavnoj žalbi, utvrđuje da li je u postupku odlučivanja o pravima i obavezama

podnositeljki ustavne žalbe povrijeđeno ustavno pravo, pri čemu se, po pravilu, ne upušta u pitanje jesu li sudovi pravilno i potpuno utvrdili činjenično stanje i ocijenili dokaze. Za Ustavni sud relevantne su samo one činjenice od čijeg postojanja zavisi ocjena o povredi ustavnog prava.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

6. Uvidom u osporenu presudu i drugu dostavljenu dokumentaciju, Ustavni sud je utvrdio slijedeće činjenice i okolnosti od značaja za odlučivanje u ovom ustavnosudskom predmetu:

Odlukom S.O.K., broj 11-8896/19, od 17. juna 2019. godine, Dragica Perović je razriješena sa funkcije Predsjednice Skupštine opštine Kotor.

Presudom Upravnog suda Crne Gore, U. br. 3608/19, od 7. februara 2020. godine, odbijena je tužba tužilaca podnijeta radi poništaja Odluke S.O.K., kojom je razriješena sa funkcije podnositeljka ustavne žalbe.

Osporenom presudom Vrhovnog suda Crne Gore, zahtjev tužilaca za ispitivanje sudske odluke, odbijen je, kao neosnovan.

U obrazloženju osporene presude je, između ostalog, navedeno:

(...) U upravnom postupku, koji je prethodio donošenju pobijane presude, nijesu počinjene povrede pravila postupka koje bi bile od uticaja na zakonito i pravilno rješavanje stvari na čije postojanje ovaj sud pazi po službenoj dužnosti saglasno članu 46 ZUS-a. Suprotno tvrdnjama podnijetog zahtjeva, materijalno pravo je pravilno primijenjeno, a pobijana presuda sadrži pravilne razloge kojima se Upravni sud rukovodio prilikom odbijanja tužbe. Naime, članom 40 Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl.list CG“ br.2/18) Skupštinu saziva predsjednik Skupštine po potrebi, a najmanje jednom u tri mjeseca i to po sopstvenoj inicijativi, na zahtjev predsjednika Opštine, 1/3 odbornika i na inicijativu građana, u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva, odnosno inicijative. U koliko predsjednik Skupštine ne sazove sjednicu u navedenom roku istu saziva podnosilac zahtjeva odnosno inicijative. Iz spisa predmeta se utvrđuje da je grupa od 17 odbornika u Skupštini opštine K. aktom broj 7353/19 od 05.06.2019.godine podnijela prijedlog za razrješenje predsjednice SO Kotor-D. P., koji su se na prijedlogu potpisali, i naveli razloge svog prijedloga, tražeći da se zakaže sjednica SO Kotor na kojoj bi se razriješila predsjednica Skupštine opštine K. I po ocjeni ovoga suda a kako pravilno rezonuje Upravni sud, predsjednica Skupštine opštine K. je bila dužna ispoštovati rok od 15 dana predviđen čl. 40 st.2 Zakona o lokalnoj samoupravi, članom 40 st.5 Statuta Opštine K. i čl.62 st.2 Poslovnika Skupštine opštine K. a što nije uradila. Nadalje, iz spisa predmeta se utvrđuje da je 1/3 odbornika SO Kotor dana 13.06.2019.godine podnijela zahtjev za sazivanje sjednice Skupštine opštine, predsjednici D. P., gdje je predložen dnevni red i ukazano na odredbe čl.65 Poslovnika, kojim je propisano da se sjednica Skupštine, u izuzetno hitnim slučajevima, može sazvati i u roku kraćem od 10 dana, po kojem zahtjevu nije postupljeno. Stoga je Upravni sud, osnovano, pobijanom presudom odbio tužbu i u obrazloženju iste dao dovoljne i jasne razloge, koji navodima podnijetog zahtjeva nijesu dovedeni u sumnju, jer su utvrdjene sve odlučne činjenice i na iste je pravilno primijenjeno materijalno pravo. Sa iznijetih razloga i navedenih zakonskih odredbi, a s pozivom na čl.47 st.1 Zakona o upravnom sporu odlučeno je kao u izreci. (...)

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.

Evropska konvencija 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 lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18)

Član 40

Skupštinu saziva predsjednik skupštine po potrebi, a dužan je da je sazove najmanje jednom u tri mjeseca.

Predsjednik skupštine saziva skupštinu, po sopstvenoj inicijativi, na zahtjev predsjednika opštine, jedne trećine odbornika i na inicijativu građana, u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva, odnosno inicijative.

Potreban broj građana za podnošenje inicijative, u smislu stava 2 ovog člana, utvrđuje se statutom opštine.

Ako predsjednik skupštine ne sazove sjednicu u roku iz stava 2 ovog člana, sjednicu saziva podnosilac zahtjeva, odnosno inicijative.

Sjednicom skupštine u slučaju iz stava 4 ovog člana, predsjedava odbornik koga odredi podnosilac zahtjeva, odnosno inicijative.

Sjednica skupštine održava se, najkasnije u roku od 15 dana od dana sazivanja i mora biti završena najkasnije u roku od tri mjeseca od dana sazivanja.

Statut Opštine Kotor ("Sl.list RCG – Opštinski propisi", br.14/2005 i "Sl.list CG – opštinski propisi", br.17/2008, 31/2009, 40/2010 i 4/2011)

Član 40 stav 5

Ako predsjednik Skupštine ne sazove Skupštinu u roku od 15 dana od podnošenja inicijative građana, Skupštinu saziva podnosilac zahtjeva odnosno inicijative.

V OCJENA USTAVNOG SUDA

7. Ocjenjujući razloge ustavne žalbe sa aspekta odredaba člana 32 Ustava i člana 6 stav 1 Evropske konvencije, Ustavni sud je ocijenio da je podnositeljki ustavne žalbe u postupku, koji je prethodio ustavnosudskom, obezbijeđeno pravično suđenje. Predmetne odluke, donijeli su sudovi ustanovljeni Ustavom i zakonom, koji su postupali u granicama svoje nadležnosti i u propisanom sastavu, dok je postupak proveden u skladu sa zakonskim odredbama. Podnositeljki ustavne žalbe je omogućeno učestvovanje u postupku, preduzimanje zakonom dopuštenih radnji i izjavljivanje redovnog i vanrednog pravnog sredstva.

8. U suštini, tvrdnje podnositeljke žalbe o povredi prava na pravično suđenje odnose se na prigovore, koji se tiču materijalnog i procesnog prava, sa aspekta odredbaba, koje su u

konkretnom slučaju primijenjene, kao i obrazloženja osporene presude Vrhovnog suda Crne Gore.

9. Ustavni sud naglašava da je njegova nadležnost u postupku po ustavnoj žalbi ograničena na utvrđivanje eventualnog postojanja povreda u postupcima pred nižestepenim sudovima, na osnovu čega Sud, sagledavajući postupak kao jedinstvenu cjelinu, ocjenjuje da li je isti vođen na način koji podnosiocu osigurava pravično suđenje. Pri takvom ispitivanju, Ustavni sud podsjeća da nije njegova uloga da preuzme ulogu redovnih sudova, koji su prvi pozvani da interpretiraju zakone. Uloga Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje da li su rezultati takve interpretacije sudova saglasni sa Ustavom, sa aspekta zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. Dakle, u okviru prava na pravično suđenje, Ustavni sud ima ovlašćenje da ispituje primjenu zakona i drugih propisa, samo radi ocjene da li je nadležni sud, u konkretnom slučaju, u odnosu na podnosioca arbitrarno primjenio mjerodavni zakon ili drugi propis.

10. Pogrešna primjena mjerodavnog prava može predstavljati povredu prava na pravično suđenje, garantovanog odredbama člana 32 Ustava i članom 6 stav 1 Evropske konvencije kada sud ne bi uzeo u obzir propis koji je očigledno mjerodavan ili bi mjerodavan propis na grub način bio pogrešno shvaćen, što bi moglo izazvati sumnju da je osporena presuda donijeta arbitrarno.

11. Dovodeći prethodne stavove u vezu sa konkretnim slučajem, Ustavni sud je ocijenio da osporena presuda Vrhovnog suda Crne Gore, kao i presuda Upravnog suda Crne Gore, koja joj je prethodila, nijesu posljedica proizvoljnog tumačenja i arbitrarne primjene materijalnog prava, u odnosu na podnositeljku ustavne žalbe. Naime, u postupku koji je prethodio ustavnosudskom, sudovi su zaključili da je grupa od 17 odbornika u Skupštini opštine Kotor, aktom broj 7353/19, od 5. juna 2019. godine, podnijela prijedlog za razrješenje predsjednice SO Kotor - D.P., koji su se na prijedlogu potpisali, i naveli razloge svog prijedloga, tražeći da se zakaže sjednica SO K. na kojoj bi se razriješla predsjednica Skupštine opštine K.. Dakle, rok od 15 dana, predviđen članom 40 stav 2 Zakona o lokalnoj samoupravi, članom 40 stav 5 Statuta Opštine K. i članom 62 stav 2 Poslovnika Skupštine opštine K. nije bio ispoštovan. Stim u vezi, 1/3 odbornika SO Kotor, dana 13. juna 2019. godine, podnijela je zahtjev za sazivanje sjednice Skupštine opštine, predsjednici D.P., gdje je predložen dnevni red i ukazano na odredbe člana 65 Poslovnika, kojim je propisano da se sjednica Skupštine, u izuzetno hitnim slučajevima, može sazvati i u roku kraćem od 10 dana, po kojem zahtjevu nije postupljeno. Stoga je ocjena Ustavnog suda da je, Upravni sud Crne Gore, osnovano, pobijanom presudom odbio tužbu, a Vrhovni sud Crne Gore zahtjev za ispitivanje sudske odluke i u obrazloženju iste dao dovoljne i jasne razloge, koji navodima podnijetog zahtjeva nijesu dovedeni u sumnju, jer su utvrđene sve odlučne činjenice i na iste je pravilno primijenjeno materijalno pravo.

12. Utvrđeno činjenično stanje u upravnom postupku, te primjena mjerodavnih odredaba Zakona o lokalnoj samoupravi, Statuta Opštine K. i Poslovnika Skupštine opštine K. na tako utvrđeno činjenično stanje, kao i obrazloženje zauzetog pravnog stava u ovoj pravnoj stvari, predstavljaju ustavnopravno utemeljen osnov za donošenje osporene presude.

13. Ostali osporavajući razlozi, istaknuti u ustavnoj žalbi, iscrpljuju se u ponavljanju razloga kojima su se već bavili Upravni i Vrhovni sud Crne Gore, dajući u svojim odlukama dovoljne, relevantne i ustavno-pravno prihvatljive razloge, koji ne daju povod za sumnju da je bilo proizvoljnosti u bilo kojem segmentu postupka i odlučivanja.

14. Ustavni sud ocjenjuje da je osporena presuda donesena u zakonito sprovedenom postupku i da ne postoje razlozi, koji bi ukazivali da su materijalno - pravni i procesno-pravni propisi proizvoljno ili nepravilno primijenjeni na štetu podnositeljke ustavne žalbe. Pravni stavovi redovnih sudova zasnovani su na ustavnopravno prihvatljivom tumačenju i primjeni relevantnog prava, u skladu sa zahtjevima iz odredaba člana 32 Ustava i člana 6 stav 1 Evropske Konvencije.

15. Kada je riječ o navodima žalbe koji se odnose na obrazloženja osporene presude, Ustavni sud podsjeća da, prema ustaljenoj praksi Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda, član 6 stav 1 Evropske konvencije obavezuje sudove, između ostalog, da obrazlože svoje presude. Ova obaveza, međutim, ne može biti shvaćena kao obaveza da se u presudi iznesu svi detalji i daju odgovori na sva postavljena pitanja i iznesene argumente. Isto tako, konačne odluke žalbenih sudova ne moraju imati iscrpna obrazloženja (Evropska komisija za ljudska prava, *Odluka 8769/07 od 16.jula 1981, OI 25*), već obrazloženja koja se tiču relevantnih žalbenih navoda, koje takvima sud ocijeni. Ustavni sud primjećuje da osporavana presuda Vrhovnog suda Crne Gore, posmatrana sa aspekta zahtjeva člana 6 stav 1 Konvencije, ispunjava elemente obrazložene odluke i da se stoga ne može podvesti pod "očigledno proizvoljnu".

16. Stoga je zaključak Ustavnog suda da je, postupak koji je prethodio ustavnosudskom, posmatran kao jedinstvena cjelina, vođen na način kojim je podnositeljki ustavne žalbe obezbijedeno pravo na pravično suđenje, iz člana 32 Ustava i člana 6 stav 1 Evropske konvencije.

Na osnovu iznijetih razloga odlučeno je kao u izreci.

U-III br. 617/20
25. oktobar 2024. godine
P o d g o r i c a

Predsjednica Vijeća,
Desanka Lopičić, s.r.