

Ustavni sud Crne Gore, u Prvom vijeću za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama, u sastavu: sudija Dragana Đuranović, predsjednica Vijeća i sudije Snežana Armenko i Momirka Tešić, članice Vijeća, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore, čl. 48 tač. 3 i čl. 76 st. 1 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, br. 11/15), na sjednici Vijeća, od 25. septembra 2023. godine, donio je

O D L U K U

USVAJA SE ustavna žalba zbog povrede prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore.

UKIDA SE rješenje Vrhovnog suda Crne Gore, Tpz. br. 51/21 od 13. decembra 2021. 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. R. M., iz P., koju zastupa S. Š., advokat, iz P., podnijela je blagovremenu i dozvoljenu ustavnu žalbu protiv presude Vrhovnog suda Crne Gore, Tpz. br. 51/21, od 13. decembra 2021. godine, zbog povrede prava iz odredaba čl. 19., 32. i 58. Ustava Crne Gore, člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

2. U ustavnoj žalbi je, u suštini, navedeno: da je netačno da je punomoćnik tužilje bilo šta prećutao u predmetnom postupku, budući da su u tužbi za pravično zadovoljenje hronološki i precizno navedene sve bitne činjenice iz predmetnog upravnog postupka; da rješenje prvostepenog organa o smanjenju naknade po osnovu rođenja troje ili više djece predstavlja poseban upravni akt, kao i rješenje drugostepenog organa kojim se odlučuje o žalbi na prvostepeno rješenje; da i presude Upravnog suda Crne Gore i Vrhovnog suda Crne Gore predstavljaju posebne sudske odluke; da se prava odnosno obaveze stranke u upravnom postupku za smanjenje navedene naknade i prava i obaveze stranke u upravnom postupku za obustavu njene isplate zasnivaju na istom činjeničnom stanju, ali na potpuno različitim pravnim osnovima, te da u konkretnoj pravnoj situaciji nijesu bili ispunjeni uslovi za donošenje rješenja o spajanju navedenih postupaka; da je sud povrijedio pravo tužilje na pravično suđenje paušalnim i olakim odlučivanjem, oslanjajući se na odluke prvostepenog i drugostepenog organa, ne ulazeći u srž spornog odnosa i ne cijeneći navode tužilje u svjetlu odgovarajućih odredaba materijalnog prava. U konačnom je predloženo da se ukine osporeno rješenje i predmet vrati Vrhovnom sudu na ponovni postupak i odlučivanje.

3. 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 podnosioca ustavne žalbe povrijeđeno ustavno pravo. Za Ustavni sud relevantne su samo one činjenice od čijeg postojanja zavisi ocjena o povredi ustavnog prava.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

4. Ustavni sud je, uvidom u osporeno rješenje utvrdio sljedeće činjenice i okolnosti od značaja za odlučivanje:

5. Podnositeljka ustavne žalbe je imala svojstvo tužilje u postupku koji je prethodio ustavnosudskom, a predmet postupka je predstavljao njen zahtjev da se obaveže tužena da joj isplati nematerijalnu štetu u iznosu od 300,00 eura, zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u upravnom postupku, koji je vođen pred JU Centrom za socijalni rad za Glavni grad Podgorica i opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi br. 0101-23616/2016.

6. Osporavanim rješenjem Vrhovnog suda Crne Gore odbačena je tužba za pravično zadovoljenje.

7. U obrazloženju osporenog rješenja je, u bitnom, navedeno:

(...)Naime, iz spisa predmeta je utvrđeno da je Centar za socijalni rad za Glavni grad Podgorica i opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi, nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti („Sl.list CG”, br. 1/17) donio rješenje br. 0101-23616/2016-3 od 10.02.2017.godine kojim je odlučeno da tužilja nastavlja sa korišćenjem prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, odnosno u iznosu od 264,00€, počev od 17.01.2017.godine, da su povodom prava tužilje da nastavi sa korišćenjem pomenutog prava državni upravni organi i Upravni sud više puta odlučivali i da je presudom Vrhovnog suda Uvp.br.288/21 od 06.05.2021.godine odlučeno da se odbija kao neosnovan zahtjev za ispitivanje sudske odluke — presude Upravnog suda Crne Gore U.br.2257/20 od 08.02.2021 .godine, kojom je odlučivano u upravnom sporu zbog ćutanja administracije. Takode, iz spisa upravne stvari je evidentno da je u međuvremenu navedeni Centar za socijalni rad odlučio rješenjem br.0101-23616/2016-7 od 11.07.2017.godine, kojim je obustavljeno izvršenje rješenja, a kojim je tužilji priznato pravo na naknadu i rješenja kojim nastavlja sa korišćenjem u iznosu od 254,00€, počev od 30.06.2017.godine, sve u skladu sa Odlukom Ustavnog suda Crne Gore Ul.br.6/16 od 19.04.2017.godine kojom je utvrđeno da odredbe Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti o propisanom pravu na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece nijesu u saglasnosti sa Ustavom. Drugostepeni organ je odbio žalbu tužilje podnijetu protiv pomenutog prvostepenog rješenja, dok je Upravni sud tužbu tužilje podnijetu protiv drugostepenog rješenja odbio kao neosnovanu presudom U.br.2482/18 od 26.09.2019.godine, da bi konačno presudom Vrhovnog suda Uvp.br.1466/19 od 07.11.2019.godine bio odbijen kao neosnovan zahtjev za ispitivanje sudske odluke. Punomoćnik tužilje je odluku Vrhovnog suda primio dana 12.11.2019.godine.

U tužbi za pravično zadovoljenje punomoćnik tužilje je ukazao samo na postupanje upravnih organa i Upravnog suda povodom donijetih odluka u vezi sa pravom tužilje da nastavi sa korišćenjem prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, nakon donijetog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, a ne i na odluke upravnih organa i Upravnog suda koje su uslijedile po donošenju pomenute odluke Ustavnog suda Crne Gore, prema kojima je pravosnažno odlučeno da se obustavlja pravo tužilje na pomenutu naknadu. Ove odluke pripadaju jedinstvenom upravnom postupku, s obzirom da ih treba shvatiti kao djelove cjeline postupka u kome je odlučivano o pravu tužilje na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece. Uz to, one se tiču same suštine predmeta i od odlučnog su značaja za ocjenu da li je povrijeđeno pravo tužilje na suđenje u razumnom roku i da li je tužba blagovremeno podnijeta.

Odredbom čl.10 Zakona o parničnom postupku, koji se, shodno čl.8 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, primjenjuje u postupku odlučivanja po tužbi za pravično zadovoljenje, propisano je da su stranke, umješaci i njihovi zastupnici dužni da pred sudom govore istinu i da savjesno koriste prava koja su im zakonom priznata. Imajući u vidu ovu odredbu, Vrhovni sud ocjenjuje da je tužilja neistinito prikazujući i prikrivajući u tužbi za pravično zadovoljenje odlučne činjenice, zloupotrijebila pravo na tužbu za pravično zadovoljenje, zbog čega je tužbu valjalo odbaciti.

Naime, evidentno je da je u tužbi za pravično zadovoljenje izostala informacija da je u upravnom postupku odlučeno rješenjem kojim se obustavlja pravo tužilje na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, da je presudom Upravnog suda Crne Gore U.br.2482/18 od 26.09.2019.godine odbijena tužba tužilje podnijeta protiv drugostepenog rješenja i da je presudom Vrhovnog suda Crne Gore Uvp.br.1466/19 od 07.11.2019.godine odbijen kao neosnovan zahtjev za ispitivanje sudske odluke — pomenute presude Upravnog suda, odnosno da je na ovaj način pravosnažno odlučeno da se obustavlja pravo tužilje na navedenu naknadu. Uz to u tužbi nije pruženo objašnjenje zašto je ova informacija izostala, pa imajući u vidu odredbu čl. 10 Zakona o parničnom postupku u vezi sa navedenim stavovima Evropskog suda, ovaj sud je ocijenio da izostanak navedene informacije predstavlja zloupotrebu prava na podnošenje tužbe za pravično zadovoljenje i da su se stekli uslovi za njeno odbacivanje.

Osim navedenog, iz spisa predmeta Vrhovnog suda Crne Gore Uvp.br. 1466/19 proizilazi da je punomoćnik tužilje, adv. Andrej Raspopović iz Podgorice, presudu Vrhovnog suda kojom je konačno odlučeno o pravu tužilje primio dana 12.11.2019.godine.

Prema odredbi čl.33 st. 1 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku tužba za pravično zadovoljenje zbog povrede ovog prava može se podnijeti u roku od šest mjeseci od dana prijema odluke donijete u odnosnom sudskom postupku.

Imajući u vidu da je punomoćnik tužilje presudu Vrhovnog suda Crne Gore Uvp.br.1466/19 od 07.11.2019.godine primio dana 12.11.2019.godine, a da je tužba podnijeta dana 15.06.2021 .godine, evidentno je da je tužba podnijeta nakon proteka roka iz čl.33 st. 1 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, odnosno da je ona neblagovremena, što je dodatni razlog za odbacivanje tužbe (...)

III RELEVANTNO MATERIJALNO PRAVO

A. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (“Službeni list Crne Gore” broj 11/07)

Predmet zakona

Član 1

Zaštita prava na suđenje u razumnom roku, kao i pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku ostvaruje se u sudskom postupku, na način i pod uslovima propisanim ovim zakonom.

Pravo na zaštitu

Član 2

Pravo na sudsku zaštitu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku imaju stranka i umješač u građanskom sudskom postupku, stranka i zainteresovano lice u upravnom sporu, okrivljeni i oštećeni u krivičnom postupku (u daljem tekstu: stranka) ukoliko se postupci odnose na zaštitu njihovih prava u smislu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Pravo iz stava 1 ovog člana i dužina trajanja razumnom roka utvrđuje se u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.

Shodna primjena

Član 8

U postupku odlučivanja po pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku na pitanja koja nijesu uređena ovim zakonom shodno će se primjenjivati odredbe Zakona o parničnom postupku.

II. KONTROLNI ZAHTEJ

Podnošenje

Član 9

Stranka može podnijeti kontrolni zahtjev ukoliko smatra da sud neopravdano odugovlači postupak i odlučivanje u predmetu.

Kontrolni zahtjev se podnosi sudu kod kojeg se predmet nalazi u radu.

Kontrolni zahtjev sadrži:

- Ime i prezime, odnosno naziv stranke, adresu njenog prebivališta, boravišta, odnosno sjedišta

- Ime i prezime, odnosno naziv zastupnika ili punomoćnika i adresu njegovog prebivališta, odnosno sjedišta
- Poslovni broj predmeta ili druge podatke o predmetu na osnovu kojih se može utvrditi na koji se predmet odnosi kontrolni zahtjev
- Podatke i okolnosti u vezi sa predmetom iz kojih proizilazi da sud neopravdano odugovlači postupak i odlučivanje u postupku
- Potpis stranke, zastupnika ili punomoćnika.
-

Pravo na tužbu

Član 33

Tužbu za pravično zadovoljenje može podnijeti stranka koja je prethodno podnosila kontrolni zahtjev nadležnom sudu.

Tužbu za pravično zadovoljenje može podnijeti i stranka koja objektivno nije bila u mogućnosti da podnese kontrolni zahtjev.

Tužba iz st. 1 i 2 ovog člana podnosi se Vrhovnom sudu najkasnije u roku od 6 mjeseci od dana prijema pravosnažne odluke donijete u postupcima iz člana 2 ovog zakona, a u postupku sprovođenja izvršena odluke u roku od 6 mjeseci od dana prijema pravosnažne odluke po kontrolnom zahtjevu.

Sadržaj tužbe

Član 35

Tužba za pravično zadovoljenje mora da sadrži podatke iz člana 9 stav 3 ovog Zakona.

Tužilac je dužan da uz tužbu podnese pravosnažnu odluku o kontrolnom zahtjevu ili obavještenje iz člana 17 ovog zakona, odnosno dokaz da je prethodno podnosio kontrolni zahtjev nadležnom sudu.

Odlučivanje

Član 37

Vrhovni sud odlučuje po tužbi u vijeću od trojice sudija.

Neblagovremenu tužbu, tužbu podnijetu od strane neovlašćenog lica i tužbu koja je podnijeta protivno članu 33 st. 1 i 2 ovog zakona, Vrhovni sud će rješenjem odbaciti.

U slučaju iz člana 33 stav 1 ovog zakona, kada je pravosnažnim rješenje utvrđena osnovanost kontrolnog zahtjeva ili je sud obavijestio stranku u smislu člana 17 ovog zakona, Vrhovni sud će presudom odrediti pravično zadovoljenje.

U slučaju iz člana 33 stav 1 ovog zakona, kad je pravosnažnim rješenjem kontrolni zahtjev odbijen, kao i u slučaju iz člana 33 stav 2 ovog zakona, Vrhovni sud presudom može odrediti pravično zadovoljenje ili odbiti tužbeni zahtjev ako utvrdi da nije povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.

B. Zakon 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, 19/19, 34/19, 42/19, 76/20 i 108/22)

Član 4 stav 3

Sud neće da uvaži raspolaganja stranaka koje su u suprotnosti sa prinudnim propisima i moralu.

Član 6

Sud će svakoj stranci da pruži mogućnost da se izjasni o zahtjevima i navodima protivne strane.

Samo kad je to ovim zakonom određeno, sud je ovlašćen da odluči o zahtjevu o kome protivnoj stranci nije bila pružena mogućnost da se izjasni.

Član 8

Stranke su dužne da iznesu sve činjenice na kojima zasnivaju svoje zahtjeve i da predlože dokaze kojima se te činjenice utvrđuju.

Sud je ovlašćen da utvrdi i činjenice koje stranke nijesu iznijele i izvede dokaze koje stranke nijesu predložile, ako iz rezultata rasprave i dokazivanja proizilazi da stranke idu za tim da raspolazu zahtjevima kojima ne mogu raspolagati (član 4 stav 3).

Svoju odluku sud ne može zasnovati na činjenicama i dokazima o kojima strankama nije pružena mogućnost da se izjasne.

Član 10

Stranke, umještači, kao i njihovi zastupnici dužni su da pred sudom govore istinu i da savjesno koriste prava koja su im priznata ovim zakonom.

Član 276

Nakon prethodno ispitivanja tužbe, sud donosi rješenje kojim se tužba odbacuje, ako utvrdi:

- 1) Da rješenje o tužbenom zahtjevu ne spade u sudsku nadležnost
- 2) Da su stranke ugovorile arbitražu
- 3) Da je tužba podnesena neblagovremeno, ako je posebnim propisima određen rok za podnošenje tužbe
- 4) Da o istom zahtjevu teče parnica
- 5) Da je stvar pravnosnažno presuđena
- 6) Da je o predmetu spora zaključeno sudsko poravnje, da se tužilac pred sudom odrekao tužbenog zahtjeva, da ne postoji pravni interes tužioca za podnošenje tužbe za utvrđenje i da tužilac u roku koji je sud odredio nije otklonio nedostatke iz čl. 81 i 106 ovog zakona
- 7) Da se stranka prije pokretanja spora pred sudom, u skladu sa obavezom propisanom posebnim zakonom, nije obratila nadležnom organu radi vansudskog rješavanja spora.

IV OSNOVANOST USTAVNE ŽALBE

8. Pozivajući se na odredbe člana 32 Ustava Crne Gore, podnositeljka ustavne žalbe se žali na povredu prava na pravično suđenje, smatrajući u suštini da je Vrhovni sud Crne Gore pogrešno primijenio materijalno pravo, te da je stav Vrhovnog suda Crne Gore izražen u osporavanom rješenju arbitraran i proizvoljan.

9. Za odlučivanje o predmetnoj ustavnoj žalbi, relevantne su sljedeće odredbe Ustava 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.

V PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

a) Opšta načela

10. Ustavni sud je u svojoj dosadašnjoj praksi, slijedeći stavove Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, ustanovio niz načela (ili uslova) koji moraju biti ispunjena da bi se određeni sudski postupak, posmatran u cjelini, mogao cijeniti pravičnim. Prava zajemčena Ustavom i međunarodnim pravnim aktima koji obavezuju Crnu Goru bila bi iluzorna i teorijska, a ne stvarna i efikasna, kada ne bi postojala obaveza sudske vlasti da u postupku primijeni

sve procesne i materijalnopravne garancije pravičnog suđenja, koja su u tom smislu i propisana, kao i da ne poštuje obavezu da svoje odluke adekvatno obrazloži.

11. Ustavno i konvencijsko pravo na pravično suđenje, dakle, primarno jemči zaštitu od arbitrarnosti u postupanju i odlučivanju sudova, a nedostatak relevantnih i dovoljnih razloga za ocjenu odluka koje su donešene, prvi je i najvažniji znak koji upućuje na arbitrarno sudsko odlučivanje. Koliko će detaljno sudovi odgovoriti na argumente stranaka zavisi o posebnim okolnostima svakog konkretnog slučaja (mjerilo dovoljnosti). Razlozi navedeni u pisanom obrazloženju odluke smatraće se relevantnim samo ako jasno upućuju na to da sudovi u konkretnom slučaju nijesu svoje procjene donosili na nerazuman način, da nijesu učinili neku očiglednu grešku u prosuđivanju, pogrešno procijenili postojanje nekog važnog činioca ili pak propustili razmotriti sve relevantne činjenice odnosno propustili uzeti u obzir sve činjenične i pravne elemente koji su objektivno mjerodavni za donošenje odluke, da nijesu odbili provesti dokaze koji bi mogli dovesti do drugačije odluke i sl. Ukratko, razlozi navedeni u pisanom obrazloženju odluke moraju obuhvatiti sve važne aspekte razmatranog slučaja koji su mogli uticati na konačnu odluku suda (mjerilo relevantnosti). Prema tome, ako u presudi nijesu navedeni dovoljni i relevantni razlozi kojima se sud vodio u donošenju svoje odluke, a koji mogu dovesti do uvjerenja da je taj sud stvarno ispitao slučaj i odgovorio na sve bitne navode stranaka, ne može se smatrati da ta odluka zadovoljava opšte zahtjeve koji proizlaze iz Ustavom zajemčenog prava na pravično suđenje.

12. Nadalje, član 6 stav 1 Konvencije ne jemči samo pravo na to da postupak bude pravičan, javan i brz kada se vodi pred organima koja imaju svojstvo nezavisnog i nepristrasnog organa, nego prema tumačenju Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu garantuje i da se o svim pravima koja imaju svojstvo "građanskih prava i obaveza" može pokrenuti postupak pred takvim organom. Prema tome član 6 Konvencije osigurava svakom licu pravo da se povodom bilo kojeg zahtjeva, koji je povezan sa njegovim građanskim pravima i obavezama, obrati sudu ili tribunalu¹. Sud ili tribunal u materijalnom smislu karakteriše sudska funkcija, odnosno, odlučivanje o stvarima iz njegove nadležnosti na osnovu pravnih pravila, sprovođenjem postupaka na propisan način. Na ovo pravo "pravo na sud" od kojeg je pravo na pristup jedan aspekt, može se osloniti svako ko smatra, na spornoj osnovi, da je miješanje u vršenje njegovih ili građanskih prava nezakonito i žali se da mu nije pružena mogućnost da podnese tužbu sudu u skladu sa zahtjevima člana 6 stav 1 Konvencije. Pravo na sud uključuje ne samo pravo na pokretanje postupka već i pravo da se od suda dobije odluka o rješenju spora.² Dakle, obzirom da Konvencija jemči prava koja su stvarna i djelotvorna, a ne prava koja su teorijska ili prividna, pravo na pristup sudu pojedincu mora biti zajemčeno ne samo formalno u zakonodavstvu države ugovornice, nego se mora omogućiti da se ono stvarno i ostvari u svakom pojedinačnom slučaju.

b) Primjena navedenih principa na predmetni slučaj

¹ *Hornsby protiv Grčke*, predstavka br. 107/1995/613/701, presuda od 1. aprila 1998. godine.

² *Brajić i drugi protiv Crne*, predstavka br. 52529/12, stav 48, ECHR 2018.

13. U konkretnom predmetu Vrhovni sud Crne Gore je utvrdio da su u tužbi za pravično zadovoljenje izostale ključne informacije koje se tiču utvrđivanja momenta do kada je tužilji pripadalo pravo na naknadu za rođenje troje djece, kao i blagovremenosti tužbe u postupku za naknadu štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. S tim u vezi, Vrhovni sud Crne Gore je primijetio da u tužbi nije pruženo objašnjenje zašto su pomenute informacije izostale i ocijenio da izostanak navedene informacije predstavlja zloupotrebu prava na podnošenje tužbe za pravično zadovoljenje, te da su se stekli uslovi za njeno odbacivanje. Osnov za odbacivanje Vrhovni sud Crne Gore je našao u odredbi člana 8 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku kojom je propisano da u postupku odlučivanja po pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku na pitanja koja nijesu uređena ovim zakonom shodno će se primjenjivati odredbe Zakona o parničnom postupku, te stim u vezi člana 10 Zakona o parničnom postupku kojim je propisano načelo da su stranke, kao i njihovi zastupnici dužni da pred sudom govore istinu i da savjesno koriste prava koja su im priznata ovim zakonom.

14. Podnositeljka tvrdi da nijesu tačne konstatacije Vrhovnog suda Crne Gore da su u tužbi izostale, odnosno prikrivene odlučne činjenice, te da je Vrhovni sud Crne Gore na proizvoljan način ocijenio postojanje zloupotrebe prava na podnošenje tužbe u konkretnom slučaju.

15. Naime, usvajanjem Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku u naš pravni sistem uveden je *lex specialis* za zaštitu ovog prava. Ovim zakonom su predviđena posebna pravna sredstva preventivnog i kompenzatornog karaktera za zaštitu ovog prava pred redovnim sudovima.

16. Tako, ovaj Zakon propisuje da pravo na sudsku zaštitu zbog povrede ovog prava, između ostalog, ima stranka u građanskom sudskom postupku i u upravnom sporu, ukoliko se postupci odnose na zaštitu njihovih prava u smislu EKLJP, te da se to pravo i dužina trajanja razumnog roka utvrđuje u skladu sa praksom ESLJP (član 2). Dakle, jedan od uslova za podnošenje tužbe jeste i da se mora raditi o *njegovom pravu* u smislu statusa “žrtve”, odnosno aktivne legitimacije (taj osnov se shodno Konvenciji naziva kompatibilnost “*ratione personae*”). U pogledu načina odlučivanja, Zakon eksplicitno propisuje da ukoliko određena pitanja povodom odlučivanja nijesu regulisana ovim zakonom, primjenjuju se odredbe Zakona o parničnom postupku (član 8). Odbačaj tužbe za pravično zadovoljenje propisan je članom 37 stav 2 Zakona. Tako, neblagovremenu tužbu, tužbu podnijetu od strane neovlašćenog lica i tužbu koja je podnijeta protivno članu 33 stav 1 i 2 ovog zakona, Vrhovni sud će rješenjem odbaciti³. Dakle, osim prednjih osnova za odbačaj, ovaj zakon ne propisuje zloupotrebu prava kao osnov za odbačaj. U pogledu zahtjeva šta treba da sadrži tužba, zakon upućuje na zahtjeve iz člana 9 stav 3 Zakona, koji se odnose na podatke koje mora sadržati kontrolni zahtjev, a koji, osim imena, prezimena, adrese stranke i njenog punomoćnika, kao i njihove potpise, mora sadržati i “*poslovni broj predmeta ili druge podatke o predmetu na osnovu kojih*

³ Tužbu za pravično zadovoljenje može podnijeti stranka koja je prethodno podnosila kontrolni zahtjev nadležnom sudu. Tužbu za pravično zadovoljenje može podnijeti i stranka koja objektivno nije bila u mogućnosti da podnese kontrolni zahtjev. (član 33 stav 1 i 2).

se može utvrditi na koji se predmet odnosi kontrolni zahtjev” (alineja 3) i “podatke i okolnosti u vezi sa predmetom iz kojih proizilazi da se neopravdano odugovlači postupak i odlučivanje u postupku” (alineja 4).

17. Dakle, Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku nije eksplicitno propisana obaveza stranke da dostavi podatke u pogledu toga da li se tužba za pravično zadovoljenje može podnijeti dok postupak traje ili i nakon što je pravnosnažno okončan (osim da se podnosi najkasnije u roku od 6 mjeseci od prijema odluke u postupcima iz člana 2 ovog Zakona), potom da li ostvarivanje prava zavisi od ishoda postupka (ukoliko je postupak okončan), tačnije da li je stranka uspjela u sporu, ili je u međuvremenu izgubila pravo ili je postupak obustavljen, a posebno nije propisano na koji način i kom pravcu treba koncipirati takvu tužbu u smislu da li se može odnositi na postupanje samo određenog upravnog organa, ili suda, ili na postupak u cjelini, ili u odnosu na sve postupke ukoliko se vode povodom određene (u)pravne stvari konsekventno, već samo da je obaveza sudova koji odlučuju o kontrolnom zahtjevu i tužbi za pravično zadovoljenje, da o pravu odlučuju primjenom standarda ESLJP.

18. Ustavni sud primjećuje da se podnosilac ustavne žalbe pred Vrhovnim sudom Crne Gore žalio na postupanje Centra za socijalni rad za Glavni grad Podgorica i opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi br. 0101-23616/2016 i sljedstveno tome, Ministarstva rada i socijalnog staranja, smatrajući da je ovaj organ odugovlačio postupak jer “predmetni upravni postupak nije bio pravnosnažno riješen ni nakon 4 godine od njegovog pokretanja po službenoj dužnosti”. Vrhovni sud Crne Gore je nakon pribavljanja spisa predmeta utvrdio da je u drugom upravnom postupku povodom njenog prava, koji je pokrenut po službenoj dužnosti to pravo pravnosnažno ukinuto. Iako je tužba za pravično zadovoljenje u označenom predmetu podnijeta 15. juna 2021. godine, u vezi sa pravom da nastavi korišćenje prava na naknadu po osnovu rješenja troje ili više djece nakon donijetog Zakona i izmjenama i dopunama zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, a ne i odluka koje su uslijedile po donošenju odluke Ustavnog suda Crne Gore prema kojoj je pravnosnažno odlučeno da se obustavlja odnosno ukida pravo tužilje na pomenutu naknadu, povodom kojih se vodio drugi upravni postupak, Vrhovni sud Crne Gore je cijenio da “sve ove odluke pripadaju jedinstvenom upravnom postupku, s obzirom da ih treba shvatiti kao djelove cjeline postupka u kome je odlučivano o pravu tužilje na naknadu po osnovu rješenja troje ili više djece. Uz to, one se tiču same suštine predmeta i od odlučnog su značaja za ocjenu da li je povrijeđeno pravo tužilje na suđenje u razumnom roku i da li je tužba blagovremeno podnijeta, s obzirom da se prema članu 33 st. 1 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku tužba za pravično zadovoljenje podnosi najkasnije u roku od 6 mjeseci od dana prijema pravnosnažne odluke donijete u sudskom postupku”.

19. Zakon o parničnom postupku, na čiju se analognu primjenu Vrhovni sud Crne Gore oslonio, propisuje načela i to između ostalih, da sud neće da uvaži raspolaganja stranaka koje su u suprotnosti sa prinudnim propisima i moralom (član 4 stav 3), da će sud svakoj stranci da pruži mogućnost da se izjasni o zahtjevima i navodima protivne strane, te da samo kad je to ovim zakonom određeno, sud je ovlašćen da odluči o zahtjevu o kome protivnoj stranci nije bila pružena mogućnost da se izjasni (član 6). Nadalje, propisano je da su stranke dužne da iznesu sve činjenice na kojima zasnivaju svoje zahtjeve i da predlože dokaze kojima se te

činjenice utvrđuju, te da je sud ovlašten da utvrdi i činjenice koje stranke nijesu iznijele i izvede dokaze koje stranke nijesu predložile, ako iz rezultata rasprave i dokazivanja proizilazi da stranke idu za tim da raspolažu zahtjevima kojima ne mogu raspolagati. Svoju odluku sud ne može zasnovati na činjenicama i dokazima o kojima strankama nije pružena mogućnost da se izjasne (član 8). Konačno, stranke, umješaci, kao i njihovi zastupnici dužni su da pred sudom govore istinu i da savjesno koriste prava koja su im priznata ovim zakonom. (član 10)

20. Osim prednjeg, Zakon o parničnom postupku u članu 276 propisuje pravne situacije u kojima će sud odbaciti tužbu, ali kao razlog za odbačaj tužbe ne propisuje zloupotrebu prava ili činjenicu da stranka nije govorila istinu i nije savjesno koristila svoja prava.

21. Vraćajući se na predmetni slučaj, Ustavni sud napominje da nije na njemu da ocjenjuje da li je u konkretnom podnosilac namjerno zanemario iznošenje određenih informacija koje su po mišljenju Vrhovnog suda Crne Gore od značaja za utvrđivanje blagovremenosti podnošenja tužbe za pravično zadovoljenje i utvrđivanja da li i dalje "ima pravo", tj. da li ima status žrtve. Zadatak Ustavnog suda u konkretnom slučaju jeste da ispita da li je pobijana odluka zasnovana na očigledno proizvoljnom tumačenju prava i da li su učinci ovakve interpretacije relevantnih zakona koji se imaju primijeniti u konkretnom slučaju (zajedno sa procesnim pravilima propisanim tim zakonima), podnosiocu ustavne žalbe umanjili njegovo pravo na pristup sudu na takav način ili do takve mjere da je time narušena sama suština njegovog "prava na sud".

22. Naime, s obzirom na izričitu odredbu člana 9 stav 3 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku koja propisuje šta treba da sadrži tužba za pravično zadovoljenje i uslovi pod kojima se podnosi, te u kojim slučajevima se ista može odbaciti shodno članu 33 Zakona, kao i da se prilikom odlučivanja o pravu na suđenje u razumnom roku primjenjuju standardi ESLJP, koje nužno stranka ni ne mora da zna već ih cjeni Vrhovni sud Crne Gore u svakom konkretnom slučaju, Ustavni sud smatra da je rezonovanje Vrhovnog suda Crne Gore i odlučivanje u ovom predmetu zasnovano na očigledno proizvoljnom tumačenju prava a podnosiocu nije pružena mogućnost da podnese tužbu u skladu sa zahtjevima člana 6 stav 1 Konvencije.

23. Naime, Vrhovni sud Crne Gore se i pored eksplicitnih normi Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku koji je *lex specialis* za odlučivanje o zaštiti ovog prava a koje se tiču odbačaja tužbe za pravično zadovoljenje, odlučio za primjenu Zakona o parničnom postupku i to člana 8, kojim je propisano načelo savjesnosti i poštenja ali ne i odbačaj tužbe zbog zloupotrebe u slučaju postupanja suprotno tom načelu. Istina je da Zakon o parničnom postupku propisuje da sud neće dozvoliti raspolaganja strankama protivna prinudnim propisima, ali ne propisuje da će se u tim slučajevima tužba odbaciti imajući u vidu čl. 267 Zpp-a.

24. Dakle, Vrhovni sud Crne Gore u osporenom rješenju, nije obrazložio zašto je u konkretnom slučaju trebalo primijeniti odredbu člana 10 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku koji propisuje shodnu primjenu Zpp-a u pogledu odlučivanja, kod činjenice da su Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku propisana jasna pravila za

odlučivanje po tužbi za pravično zadovoljenje, a posebno nije obrazložio na koji način i shodno kojoj odredbi Zpp-a, eventualno kršenje člana 8 Zpp-a koji propisuje jedno od načela kojim se rukovodi stranka u postupku (načelo istine i savjesnosti) ima za posljedicu odbačaj tužbe, kod činjenice da takav osnov nije predviđen članom 267 Zpp-a kao osnov za odbacivanje. Naprotiv, upućujući na praksu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, koji s pozivom na član 34 i 35 Konvencije ima mogućnost da odbaci predstavku zbog zloupotebe (to su tzv. procesna konvencijska pravila koja se tiču uslova dopuštenosti predstavke), Vrhovni sud Crne Gore je s pozivom na odredbe koji se odnose na načela Zpp-a, ali ne i na odlučivanje, tužbu za pravično zadovoljenje odbacio zbog zloupotrebe.

25. Ustavni sud smatra da je Vrhovni sud Crne Gore, po sopstvenom nahođenju, uveo nova pravila i način odlučivanja po tužbi za pravično zadovoljenje koje kao takvo nije propisano ni Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, niti Zakonom o parničnom postupku. Stranke imaju pravo da očekuju da će se na njihov slučaj uvijek primijeniti postojeća pravila. Sa druge strane sama ta pravila ne smiju biti takva da sprječavaju osobe da se posluže s raspoloživim pravnim sredstvom. Nema uporišta u relevantnim zakonskim odredbama zaključak da izostavljanje (namjerno) informacija od kojih zavisi blagovremenost i postojanje “njegovog prava” dovodi do utvrđenja da stranka zloupotrebljava pravo na podnošenje određenog pravnog lijeka.

26. Ustavni sud podsjeća da princip pravne države i član 6 Konvencije zahtijevaju da se sud pozove na određenu pravnu normu. Pravni osnov odluke ne smije da bude proizvoljan, tj. van konteksta konkretnog predmeta, niti njeno tumačenje smije da bude van okvira jezičkog tumačenja.

27. Ukoliko je Vrhovni sud Crne Gore smatrao da zahtjev podnosioca predstavlja zloupotrebu prava na podnošenje, nije trebao niti je mogao odgovoriti na takvo postupanje negiranjem i ignorisanjem garancija i pravila koje podnosiocu daje sam zakon. Zapravo, postupajući na ovakav način Vrhovni sud Crne Gore je proizvoljnim ekstenzivnim tumačenjem jasnih normi Zakona koji je *lex specialis* za zaštitu prava garantovana članom 32 Ustava, koji se tiču odlučivanja po tužbi za pravično zadovoljenje, zapravo ograničio i uskratio pravo podnosiocu koje mu sam zakon garantovao.

28. Dakle, niti jedna odredba od citiranih i primijenjenih zakona ne propisuje i ne predviđa gubitak prava na podnošenje tužbe ukoliko stranka ne navede sve činjenice od značaja za utvrđivanje blagovremenosti i dopuštenosti tužbe. Osim toga, Vrhovni sud Crne Gore može sam ispitivati i utvrđivati činjenice u tom pravcu, što je svakako i učinio u konkretnom slučaju i u konačnom odbaciti tužbu ukoliko postoji bilo koji od razloga propisan čl. 33 Zakona. Isto tako, ukoliko je već odlučio da prilikom odlučivanja slijedi načela Zpp-a Vrhovni sud Crne Gore je zanemario, odnosno nije dao obrazloženje zašto nije primjenjivo i načelo inherentno pravu na pravično suđenje a to je da Sud ne može da donese odluku prije nego dozvoli stranci da se o njoj izjasni. Time nije ispoštovano načelo raspravnosti koje je takođe jedno od načela Zpp-a. Dakle, Vrhovni sud Crne Gore je osim što je proizvoljno protumačio zakon u pogledu načina odlučivanja, proizvoljno je zaključio i da je riječ o zloupotrebi prava uz činjenicu da stranci nije dao mogućnost da se izjasni u tom pravcu.

29. Sve navedeno dovelo je do uskraćivanja prava podnosioca na pravično suđenje zajemčenog čl. 32 Ustava i čl. 6 st. 1 Konvencije. Iz kojeg razloga je Ustavni sud odlučio kao u stavovima I i II izreke ove odluke.

U-III br. 112/22
25. septembar 2023. godine
P o d g o r i c a

Predsjednica Vijeća,
Dragana Đuranović, s.r.