Ustavni sud Crne Gore u sastavu: predsjednik Dragoljub Drašković i sudije – Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Desanka Lopičić, Mevlida Muratović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. i stav 2. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 2. Zakona oUstavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 11/15), na sjednici od 24. marta 2017. godine, donio je

**O D L U K U**

**I UTVRĐUJE SE** da odredbe čl. 3. i 12., člana 16. stav 2. i člana 27. stav 1. tačka 1. Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih, br. 01-6389/34, koji je donio Odbor direktora Rudnika uglja A.D.Pljevlja, na sjednici od 12. juna. 2013. godine, u vrijeme važenja nijesu bile u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

**II** Ova odluka objaviće se u “Službenom listu Crne Gore” i na način na koji je objavljen Pravilnik.

**O b r a z l o ž e nj e**

1. Rješenjem Ustavnog suda Crne Gore, U-II br. 27/15, od 12. jula 2017. godine, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba čl. 3. i 12., člana 16. stav 2. i člana 27. stav 1. tačka 1. Pravilnika, označenog u izreci.

2. U odgovoru na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka, navedeno je: da je odredbom člana 3. Pravilnika utvrđeno ko se smatra članom porodičnog domaćinstva i da Ustavni sud nije na adekvatan način pristupio njenom tumačenju, jer tom odredbom nijesu isključena vanbračna i usvojena djeca i pastorčad i da je Odbor direktora Rudnika uglja A.D. Pljevlja, na sjednici od 23. februara 2016. godine, donio novi Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Rudniku uglja, br. 01-1577/3, koji je stupio na snagu 25. marta 2016. godine, kojim su izmijenjene odredbe čl. 3. i 12., člana 16. stav 2. i člana 27. stav 1. tačka 1. Pravilnika, za koje je pokrenut postupak pred Ustavnim sudom. Predlažu da Ustavni sud obustavi postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenih odredaba Pravilnika.

3. Osporenim odredbama Pravilnika bilo je propisano :

“Član 3.

 Članovima porodičnog domaćinstva zaposlenog smatraju se: bračni drug i njihova izdržavana djeca u smislu odredbi Porodičnog zakona.

Član 12.

 Visinu kredita koji se dodjeljuje zaposlenom za izgradnju ili kupovinu stana ili porodične stambene zgrade utvrđuje Odbor direktora na predlog Izvršnog direktora s tim što ista ne može biti veća od 80% od vrijednosti odgovarajućeg stana utvrđene članom 1. ovog Pravilnika u novogradnji na području Opštine Pljevlja u toku prethodne godine.

 Prosječna tržišna vrijednost m2 stana utvrđuje se u skladu sa zvaničnim podacima nadležnog organa uprave za poslove statistike.

Član 16. stav 2.

 Ukoliko u Društvu radi i bračni drug zaposlenog umanjenje se uvećava za 1,7% za svaku godinu efektivng radnog staža bračnog druga u Društvu.

Član 27. stav 1. tačka 1.

 Stambena situacija zaposlenog se boduje tako što se za svaki procenat riješenosti stambene potrebe po osnovu radnog odnosa ukupan broj bodova po ostalim kriterijumima umanjuje za dva boda”.

4. S obzirom na to da je Odluka, a time i osporene odredbe člana čl. 3. i 12., člana 16. stav 2. i člana 27. stav 1. tačka 1. Odluke prestale da važe, stupanjem na snagu novog Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Rudniku uglja, br. 01-1577/3, tj. 25. marta 2016. godine, odnosno nakon pokretanja postupka za ocjenu njihove ustavnosti pred ovim sudom, Ustavni sud je njihovu ustavnost i zakonitost cijenio, u vrijeme važenja, saglasno odredbi člana 149. stav 2. Ustava, jer nijesu otklonjene posljedice njhove primjene.

4.1. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba čl. 3. i 12., člana 16. stav 2. i člana 27. stav 1. tačka 1. Pravilnika, utvrdio da, u vrijeme važenja, nijesu bile u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

5.Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 20.

 Svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu.

Član 72.

Porodica uživa posebnu zaštitu.

Roditelji su obavezni da brinu o djeci, da ih vaspitavaju i školuju.

Djeca su obavezna da se staraju o svojim roditeljima kojima je potrebna pomoć.

Djeca rođena van braka imaju ista prava i obaveze kao i djeca rođena u braku.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 147. st. 1. i 2.

Zakon i drugi propis ne može imati povratno dejstvo.

Izuzetno, pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo.

Član 149. stav 1. tačka 2 .

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.”

Zakona o privrednim društvima (’’Službeni list Republike Crne Gore’’, broj 6/02. i ’’Službeni list Crne Gore’’, br. 17/07., 80/08. i 36/11.):

„Član 34. stav 3.

Odbor direktora je organ upravljanja i rukovođenja društva čije odluke izvršavaju sekretar društva i izvršni direktor.

 Član 43. stav 1.

Ovlašćenja odbora direktora utvrđuju se statutom društva.”

 Zakona o zabrani diskriminacije (“Službeni list Crne Gore”, br. 46/10. i 18.14.):

”Član 2. st. 1., 2. i 3.

Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu.

Diskriminacija je svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na (…) bračnom ili porodičnom stanju (…), kao i drugim ličnim svojstvima.

 Neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od osnova iz stava 2. ovog člana.”

Zakona o radu (“Službeni list Crne Gore”, br. 49/08., 59/11., 66/12. i 31/14 ):

“Član 1.

Prava i obaveze zaposlenih po osnovu rada, način i postupak njihovog ostvarivanja, podsticanje zapošljavanja i olakšavanje fleksibilnosti na tržištu rada uređuju se ovim zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu.

Član 5.

Zabranjena je neposredna i posredna diskriminacija lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih, s obzirom na pol, rođenje, jezik, rasu, vjeru, boju kože, starost, trudnoću, zdravstveno stanje, odnosno invalidnost, nacionalnost, bračni status, porodične obaveze, seksualno opredjeljenje, političko ili drugo uvjerenje, socijalno porijeklo, imovno stanje, članstvo u političkim i sindikalnim organizacijama ili neko drugo lično svojstvo.

Član 6.

Neposredna diskriminacija, u smislu ovog zakona, jeste svako postupanje uzrokovano nekim od osnova iz člana 5. ovog zakona kojim se lice koje traži zaposlenje, kao i zaposleni stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica u istoj ili sličnoj situaciji.

Posredna diskriminacija, u smislu ovog zakona, postoji kada određena odredba, kriterijum ili praksa stavlja ili bi stavila u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica, lice koje traži zaposlenje kao i zaposleno lice, zbog određenog svojstva, statusa, opredjeljenja ili uvjerenja.

 Član 7. stav 1. tačka 2.

Diskriminacija iz čl. 5. i 6. ovog zakona zabranjena je u odnosu na:

2) uslove rada i sva prava iz radnog odnosa.

Član 119. ﻿

 [**verzija člana**](file:///C%3A%5CUsers%5Cowner%5CAppData%5CLocal%5CIng-Pro%5CIngProPaket5P%5Cl22926.htm) - 49/2008

O pravima i obavezama zaposlenih iz rada i po osnovu rada odlučuje poslodavac, u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu.

Zaposleni koji smatra da mu je poslodavac povrijedio pravo iz rada i po osnovu rada može podnijeti zahtjev poslodavcu da mu obezbijedi ostvarivanje tog prava.

Poslodavac je dužan da odluči po zahtjevu zaposlenog, u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva.

Odluka iz stava 3. ovog člana je konačna, ako zakonom nije drukčije određeno.

Odluka iz stava 3. ovog člana dostavlja se zaposlenom u pisanom obliku, sa obrazloženjem i poukom o pravnom lijeku”.

Porodičnog zakona („Službeni list Republike Crne Gore“, broj 1/07.):

 “Član 2

Porodica je životna zajednica roditelja, djece i drugih srodnika koji u smislu ovoga zakona imaju međusobna prava i obaveze, kao i druga osnovna zajednica života u kojoj se njeguju i podižu djeca”.

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava (član 1. stav 2. Ustava), koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava). Ovo načelo podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i da drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja i podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Pri uređivanju pravnih odnosa, donosilac akta je dužan uvažiti granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to su zabrana diskriminacije i načelo jednakosti, iz odredaba člana 8. stav 1. i člana 17. stav 2. Ustava.

7. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative, u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka utvrđenog odredbama člana 145. Ustava, s obzirom na to da su porodični odnosi i stim u vezi prava iz radnog odnosa zaposlenog uređeni sa više zakona.

7.1. Zakonom o privrednim društvima, između ostalog, utvrđeno je da je odbor direktora organ upravljanja i rukovođenja društva (član 34. stav 3.) i da su njegova ovlašćenja utvrđena tim zakonom i statutom društva (član 43. stav 1.). Zakonom o radu, koji je sistemski u oblasti radnih odnosa, propisano je da je zabranjena neposredna i posredna diskriminacija zaposlenih, pored ostalog i po osnovu bračnog statusa (član 5.); da posredna diskriminacija postoji kada određena odredba, kriterijum ili praksa stavlja ili bi stavila u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica zaposleno lice, zbog određenog svojstva, statusa, opredjeljenja ili uvjerenja član (6. stav 2.) i da je diskriminacija zabranjena u odnosu na sva prava iz radnog odnosa (član 7.). Porodičnim zakonom, koji je sistemski u oblasti porodičnih odnosa, zakonodavac je uredio brak i odnose u braku, odnose roditelja i djece, usvojenje, porodični smještaj (hraniteljstvo), starateljstvo, izdržavanje, imovinske odnose u porodici i postupke nadležnih organa u vezi sa bračnim i porodičnim odnosima. Porodicom se, u smislu člana 2. Porodičnog zakona, smatra životna zajednica roditelja, djece i drugih srodnika koji, u smislu tog zakona, imaju međusobna prava i obaveze, kao i druga osnovna zajednica života u kojoj se njeguju i podižu djeca. Odredbom člana 12. stav 1. Zakona vanbračna zajednica je izjednačena sa bračnom zajednicom u pogledu prava na međusobno izdržavanje i drugih imovinsko-pravnih odnosa i definisana je kao zajednica života muškarca i žene koja traje duže.

7.1.1. Iz navedenih odredaba člana 34. stav 3. i člana 43. stav 1. Zakona o privrednim društvima, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da je odbor direktora organ upravljanja i rukovođenja akcionarskog društva i da je, u skladu sa Statutom Društva, ovlašćen da donosi opšte pravne akte kojima se uređuju prava i obaveze zaposlenih, pa i akt kojim se uređuju pitanja rješavanja stambenih potreba zaposlenih tog društva. Saglasno tom ovlašćenju, Odbor direktora Rudnika uglja A.D. Pljevlja donio je Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih, kojim su uređeni način, oblici, kriterijumi, organi, postupak i druga pitanja od značaja za rješavanje stambenih potreba tog društva, a u okviru toga i kriterijum-članovi porodičnog domaćinstva zaposlenog (član 3.), visinu stambenog kredita i način njenog utvrđivanja (član 12.), način utvrđivanja kreditne obaveze (član 16.) i način bodovanja i umanjenja stambene situacije zaposlenog po osnovu riješenosti stambene potrebe (član 27. stav 1. tačka 1.)

8. Ustavni sud je utvrdio da je osporenim dredbama člana 3. i člana 16. stav 2. Pravilnika, narušen ustavni i zakonski principi o opštoj zabrani diskriminacije, po bilo kom osnovu i jednakosti,bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz odredaba člana 8. stav 1. i člana 17. stav 2. Ustava i člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije, člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola 12. uz Evropsku konvenciju.

8.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu, ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda, iako diskriminatorske osnove nijesu [*expressis verbis*](http://www.google.me/url?sa=t&rct=j&q=expresis%20verbis%20zna%C4%8Denje&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.znacenje.info%2Fdefinicije%2FE%2Fexpressis-verbis.html&ei=INjbUYroDeaG4gSEzYGgDg&usg=AFQjCNEZvyGnDbwBfxP3cpulkVZ2DnIvCA&bvm=bv.48705608,d.Yms) navedene u Ustavu. Određenje diskriminacije, kao i diskriminatorske osnove u crnogorskom pravu sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije i obuhvataju sve diskriminatorske osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije. U tom smislu, odredbama člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije propisano je da je diskriminacija svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se, pored ostalog, zasniva na bračnom ili porodičnom stanju (…), kao i drugim ličnim svojstvima i da neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od prethodno navedenih osnova. Iz načela jednakosti, garantovanog odredbom člana 17. stav 2. Ustava, za donosioca propisa, takođe, proizilazi obaveza zabrane proizvoljnog postupanja, odnosno obaveza strogog vezanja načelom srazmjernosti u slučaju različitog tretiranja lica ili grupe lica, po ličnim svojstvima, koja se nalaze u istoj ili sličnoj pravnoj ili činjeničnoj situaciji.

8.2. Načelo zabrane diskriminacije *(principle of non-discrimination)* i načelo jednakosti *(principle of equality)* sadržana su i u svim osnovnim međunarodnim i regionalnim instrumentima o ljudskim pravima.[[1]](#footnote-1): Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u odredbama člana 14., sadrži akcesornu zabranu diskriminacije (koja se odnosi samo na prava zaštićena Konvencijom), po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Za razliku od člana 14. Konvencije[[2]](#footnote-2), koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj Konvenciji, član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju[[3]](#footnote-3) je »samostalna« odredba *(*»*free standing*« *provision),* koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga »u uživanju svih prava određenih zakonom« na bilo kojoj diskriminatorskoj osnovi. Evropski sud za ljudska prava je u svojim presudama, u skladu sa formulacijom »drugi status«, ustanovio i druge diskriminatorske osnove[[4]](#footnote-4), koje nijesu konačne. U kategoriju »drugi status«, u suštini, spada sve ono drugo što nije već navedeno u članu 14. Konvencije. Član 14. Konvencije i član 1. Protokola broj 12. uz Konvenciju komplementarni su mehanizmi konvencijske zaštite u području zabrane diskriminacije koji se međusobno upotpunjuju.

8.3. Ustavni sud je, u ovom predmetu, imao u vidu i relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava, koji je u brojnim slučajevima izrazio stav o značenju porodice i bračnih odnosa zagarantovanih odredbom člana 8. Evropske konvencije[[5]](#footnote-5) i, s tim u vezi zabrane diskriminacije iz odredba člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, u odnosu na to pravo.

8.3.1. U predmetu *Marckx protiv Belgije*[[6]](#footnote-6) Evropski sud je izrazio stav o značenju porodičnog života iz člana 8. Konvencije, prema kome se država ne može miješati u uživanje tog prava, odnosno da ta odredba ne pravi razliku između ,,zakonite'' i ,,nezakonite'' porodice:

“31. (…). Jemčeći pravo na poštovanje porodičnog života, član 8. pretpostavlja postojanje porodice.

Sud se u potpunosti slaže s uspostavljenom pravnom praksom Komisije o ključnom pitanju, a to je da član 8. ne pravi razliku između ,,zakonite'' i ,,nezakonite'' porodice. Takva razlika ne bi bila spojiva s riječju ,,svako'', što je potvrđeno i članom 14. i njegovom zabranom diskriminacije u uživanju prava i sloboda zaštićenih Konvencijom po osnovu rođenja. Pored ovoga, Sud primjećuje da Savjet ministara Vijeća Evrope smatra da neudata žena i njeno dijete čine porodicu koja je jednaka drugim porodicama (rezolucija o socijalnoj zaštiti neudatih majki i njihove djece (br.70) 15 od 15.maja 1070.g., st.1-10,st.2-5 itd.). (..). (..). (..).

Proklamovanjem prava poštovanja porodičnog života u stavu 1, člana 8. kao prvo naznačava da se država ne može miješati u uživanje tog prava na drugi način osim u skladu sa striktnim uslovima koje predviđa stav 2. (..).

Ovo, između ostalog, znači i to da država, kada utvrđuje u domaćem pravnom sistemu režim primjenljiv na određene porodične veze kao one koje postoje između neudate majke i njenog djeteta, mora računati s tim da se onima na koje se odnosi omogući da vode normalan porodični život. Kao što je to predviđeno članom 8., poštovanje porodičnog života pretpostavlja naročito, po mišljenju Suda, postojanje u domaćem pravu pravne zaštite koju čini mogućom, od trenutka rođenja djeteta, integraciju u njegovu porodicu. Stim u vezi, država ima na raspolaganju različita sredstva, ali zakon koji ne zadovoljava ovaj zahtjev krši stav 1. člana 8., bez potrebe da se on ispituje u okviru stava 2.”

 8.3.2. U predmetu *Johnston i drugi protiv Irske[[7]](#footnote-7)* Evropski sud je zauzeo načelni stav, da se član 8. Konvencije primjenjuje na poštovanje porodičnog života, kako „vanbračnih“ tako i „bračnih“ zajednica i da će se za nevjenčane parove koji stabilno žive zajedno reći da uživaju porodičan život, što znači da se nimalo ne razlikuju od iste društvene zajednice zasnovane na braku:

“55. Principi koji nastaju iz sudske prakse u članu 8. (ČL 8) podrazumijevaju sledeće:

a) član 8. podrazumijeva postojanje porodice da bi se garantovalo pravo na poštovanje porodičnog života (vidjeti takođe Predmet Marckx protiv Belgije, odluka, 13. jun 1979., zahtjev br. 6833/74 stav 14 i 31)

b) Član 8. se primjenjuje na poštovanje porodičnog života „vanbračnih“ kao i „bračnih“ zajednica.

c) Iako je suštinski cilj člana 8. (ČL 8) zaštita pojedinaca od proizvoljnog miješanja javnih vlasti, dodatno može proizvesti pozitivne obaveze bitne za efikasno „poštovanje“ porodičnog života. Upravo iz razloga što se tiče pozitivnih obaveza, pojam „poštovanja“ nije jasno određen: imajući u vidu raznovrsnost prakse i okolnosti u državama članicama, zahtevi u pogledu djelotvornog “poštovanja” porodičnog života mogu se znatno razlikovati od slučaja do slučaja. U skladu sa tim ovo je oblast u kojoj države potpisnice Konvencije uživaju široko polje slobodne procjene u određivanju koraka koje treba preduzeti kako bi se osiguralo poštovanje Konvencije, posvećujući dužnu pažnju potrebama i resursima konkretne zajednice i njenih pojedinaca. (vidjeti takođe *Abdulaziz, Cabales i Balkandali* protiv *Ujedinjenog Kraljevstva*, odluka, 28. maj 1985., zahtjevi br. 9214/80; 9473/81; 9474/81 stav 67.)

56. U ovom predmetu jasno je da podnosioci koji žive zajedno petnaestak godina (stav 11.) predstavljaju porodicu u smislu člana 8. (čl. 8). Oni na taj način stiču pravo na zaštitu, bez obzira na činjenicu da njihov odnos postoji izvan braka stav 55 (b). “

## 8.3.3. U predmetu *Schalk i Kopf protiv Austrije*[[8]](#footnote-8)Evropski sud Sud je ukazao da je uređenje braka i osnivanje porodice oblast u kojoj države potpisnice Konvencije uživaju široko polje slobodne procjene, ali da postavljena ograničenja ne smiju ograničiti ili umanjiti pravo na način ili do te mjere da se negira suština toga prava:

“49.  Prema ustanovljenoj praksi Suda, član 12. osigurava osnovno pravo muškarca i žene da zaključe brak i osnuju porodicu. Izvršavanje ovog prava ima lične, socijalne i pravne posljedice Ono je “podložno nacionalnim zakonima država ugovornica”, ali tako postavljena ograničenja ne smiju ograničiti ili umanjiti pravo na način ili do te mjere da se negira suština toga prava (vidi *B. i L. protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* broj 36536/02, stav 34., 13. septembar 2005. godine, i *F. protiv Švajcarske*, 18. decembar 1987. godine, stav 32., Serija A broj 128).”

8.4. Iz stavova Evropskog suda proizilazi da zaštita porodičnog života nije ograničena isključivo na odnose zasnovane na braku, već da se proteže i na *de facto* porodične veze, odnosno nevjenčane parove, zavisno od više faktora (da li par živi zajedno, stabilnost i dužina njihovog odnosa, da li imaju zajedničku djecu i dr.). U skladu s tim, prema shvatanju Evropskog suda, države potpisnice Konvencije u ovoj oblasti uživaju široko polje slobodne procjene u određivanju koraka koje treba preduzeti kako bi se osiguralo poštovanje Konvencije, posvećujući dužnu pažnju potrebama i resursima konkretne zajednice i njenih pojedinaca, s tim što se *de fakto* porodični život (vanbračna veza), po Konvenciji priznaje pod jednakim uslovima, kao formalno uspostavljena (bračna) veza. Analiza načela jednakosti i nediskriminacije, prema praksi Evropskog suda, upućuje na potrebu istraživanja tri uslova da bi se utvrdilo da li je ovo načelo povrijeđeno. Prvi uslov za postojanje diskriminacije jeste postojanje sličnih, odnosno uporedivih činjeničnih situacija i jednakog ili različitog postupanja. Drugi uslov jeste da se razlika u pravnom postupanju vrši na osnovu određene statusne pripadnosti pojedinca. Pojedinac treba da bude žrtva manje povoljnog tretmana zbog svoje statusne pripadnosti.Treći uslov čini ispitivanje da li je različito pravno postupanje u sličnim činjeničnim okolnostima, odnosno jednako postupanje u značajno različitim okolnostima, razumno i opravdano. Različito pravno postupanje, prema shvatanju Evropskog suda, može se objektivno i razumno opravdati kad ima legitimni cilj i kad su sredstva koja se pritom primjenjuju razumno srazmjerna legitimnom cilju koji se želi postići.

8.4.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 3.. Pravilnika, kojom je propisano da se: *članovima porodičnog domaćinstva zaposlenog smatraju: bračni drug i njihova izdržavana djeca u smislu odredbi Porodičnog zakona*” ima diskriminatorski karakter. Naime, iz odredaba člana 72. Ustava proizilazi da porodica uživa posebnu zaštitu, da su roditelji obavezni da brinu o djeci, da ih vaspitavaju i školuju, da su djeca obavezna da se staraju o svojim roditeljima kojima je potrebna pomoć i da djeca rođena van braka imaju ista prava i obaveze kao i djeca rođena u braku. Iz navedenih odredaba člana 2. i člana 12. stav 1. Porodičnog zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da se porodicom u smislu tog zakona smatra životna zajednica roditelja, djece i drugih srodnika koji, u smislu tog zakona, imaju međusobna prava i obaveze, kao i druga osnovna zajednica života u kojoj se njeguju i podižu djeca i da je vanbračna zajednica (zajednica života muškarca i žene koja traje duže) izjednačena sa bračnom zajednicom u pogledu prava na međusobno izdržavanje i drugih imovinsko-pravnih odnosa. Nasuprot tome, iz osporene odredbe člana 3. Pravilnika, proizilazi da se članovima porodičnog domaćinstva zaposlenog, u smislu tog akta, *smatraju bračni drug i njihova izdržavana djeca u smislu odredbi Porodičnog zakona,* odnosno da jedonosilac akta iz postupka raspodjele isključio članove porodičnog domaćinstva: lica koja žive u vanbračnoj zajednici i njihovu djecu i druge srodnike koji, u smislu tog zakona, imaju međusobna prava i obaveze. Ustavni sud je utvrdio da ne postoji ni jedan dopušteni ustavnopravni ili zakonski - legitimni cilj, koji bi opravdao osporenu diskriminaciju članova porodičnog domaćinstva zaposlenog u postupku ostvarivanju prava na rješavanje stambenog pitanja.

8.5. Ustavni sud je utvrdio da su i odredbom člana 16. stav 2. Pravilnika, zaposleni čiji bračni drug ne radi u Društvu, dovedeni u međusobno neravnopravan - nepovoljniji položaj, u odnosu na zaposlenog čiji je bračni drug zaposlen u Društvu. Povoljniji položaj zaposlenog čiji je bračni drug zaposlen u Društvu, kojem se kreditna obaveza pored umanjenja od 3,4%, za svaku godinu efektivnog radnog staža u Društvu, do momenta kupovine stana odnosno dodjele kredita, umanjuje za još 1,7% za svaku godinu efektivnog staža bračnog druga u tom Društvu u postupku utvrđivanja kreditne obaveze zaposlenog, po ocjeni Ustavnog suda, nema objektivno i razumno opravdanje i predstavlja neposredni oblik diskriminacije, po osnovu ličnog svojstva (zaposlenja bračnog druga u istom Društvu). Ustavni sud je, stoga, utvrdio da su osporenim dredbama člana 3. i člana 16. stav 2. Pravilnika narušeni ustavni principi o opštoj zabrani diskriminacije, po bilo kom osnovu i o jednakosti, iz odredaba člana 8. stav 1. člana 17. stav 2. Ustava, člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije, člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

8.6. Osporenom odredbom člana 12. Pravilnika donosilac akta je, po nalaženju Ustavnog suda, povrijedio ustavni princip o vladavini prava iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava.

8.6.1. Princip vladavine prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka Crne Gore, ostvaruje se primjenom i zaštitom načela saglasnosti pravnih propisa. Ono podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. Pri tom se regularnost ne zahtijeva samo u formalno-pravnom, već i u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu. Propis mora biti jasan i precizan u skladu sa posebnošću materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni propisa, odnosno uklanjanju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava, traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze, kako bi se prema njima mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti, te predvidjeti posljedice svog ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme smatraju se sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, pa i stambenog prava, kao jednog od prava iz radnog odnosa, jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo načelo pravne sigurnosti, kao dio načela vladavine prava.

8.6.2. Ustavni sud je utvrdio da su osporene odredbe člana 12. Pravilnika u nomotehničkom i sadržinskom smislu neprecizne, jer sadrže niz nejasnoća,posebno kad je riječ o započinjanju i završetku postupka koji bi trebalo sprovesti po njima, čime se omogućava neprihvatljivo područje arbitrarnostiorgana u postupku rješavanja stambenih potreba zaposlenih. Naime, iz sadržine osporenih odredaba člana 12. i ostalih odredaba Pravilnika, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da donosilac akta nije propisao postupak i način utvrđivanja činjenica i okolnosti u postupku u kojem se utvrđuje visina iznosa stambenog kredita koji se dodjeljuje zaposlenom za izgradnju ili kupovinu stana ili porodične stambene zgrade, već je propisao da visinu kredita utvrđuje Odbor direktora na predlog Izvršnog direktora, s tim što ista ne može biti veća od 80% od vrijednosti odgovarajućeg stana u novogradnji na području Opštine Pljevlja u toku prethodne godine i da se prosječna tržišna vrijednost m2 stana utvrđuje u skladu sa zvaničnim podacima nadležnog organa uprave za poslove statistike.

8.6.3. Takvim propisivanjem, organima Društva (Izvršnom direktoru i Odboru direktora), po nalaženju Ustavnog suda, data je mogućnost da proizvoljno, od slučaja do slučaja, utvrđuju visinu kredita do 80% u odnosu na vrijednost odgovarajućeg stana u novogradnji prema zvaničnim podacima nadležnog organa za poslove statistike, koji može biti utvrđen u različitoj (povoljnijoj ili nepovoljnijoj) visini, jer propisuje samo gornju granicu za određivanje visine kredita, a ne određuje vremenski period za koji se uzimaju zvanični podaci nadležnog organa uprave za poslove statistike prema kojima se utvrđuje prosječna tržišna vrijednost m2 stambenog prostora.Ukoliko takvu obavezu predvidi u svom opštem aktu, donosilac je, po ocjeni Ustavnog suda, obavezan da u potpunosti uredi uslove, način i postupak njenog izvršenja, tako da se obezbijedi jednaka primjena na sve zaposlene. Odredbe koje dopuštaju neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta, po ocjeni Ustavnog suda, ne mogu se smatrati odredbama koje su zasnovane na načelu vladavine prava.

9. Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 27. stav 1. Pravilnika, kojom je propisano: *“da se stambena situacija zaposlenog boduje tako što se za svaki procenat riješenosti stambene potrebe po osnovu radnog odnosa ukupan broj bodova po ostalim kriterijumima* *umanjuje za dva boda*”, nije u saglasnosti s ustavnim principom o jednakosti, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz odredbe člana 17. stav 2. Ustava. Naime, ovakvim propisivanjem, po ocjeni Ustavnog suda, zaposleni koji su dobili kredit dovedeni su u neravnopravan položaj u odnosu na ostale zaposlene koji nijesu dobijali kredit, jer im se po osnovu kriterijuma “stambena situacija” umanjuju ukupni bodovi po ostalim kriterijumima *(značaj poslova koje zaposleni obavlja na dan raspisivanja oglasa, efektivni radni staž zaposlenog ostvaren do dana zaključenja oglasa i uslovi rada)*, bez obzira što ti kriterijumi nijesu u neposrednoj, sistemskoj vezi sa kriterijumom postojeća stambena situacija. Polazeći od navedenih razloga Ustavni sud je utvrdio da odredbe čl. 3. i 12., člana 16. stav 2. i člana 27. stav 1. tačka 1. Pravilnika, u vrijeme važenja, nijesu bile u sagalasnosti s Ustavom i zakonom.

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

II1. Odluka o objavljivanju ove o dluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-II br. 27/15 PREDSJEDNIK,

24. mart 2017. godine dr Dragoljub Drašković,s.r.

P o d g o r i c a

1. Opšta deklaracija o ljudskim pravima UN-a (1948.), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima UN-a (1966.), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima UN-a (1966.), Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije UN-a (1966.), Evropska socijalna povelja (1961., izmijenjena 1996.) i dr. [↑](#footnote-ref-1)
2. “Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.” [↑](#footnote-ref-2)
3. “1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom,imovini, rođenju ili drugom statusu.”

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.” [↑](#footnote-ref-3)
4. “socijalna orjentacija, bračni status, zakonitost ili nezakonitost po rođenju, profesionalni status, vjerski status, odnosno čin protivljenja služenja vojnog roka na osnovu prigovora savjest (...).“ [↑](#footnote-ref-4)
5. “1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.

 2. Javne vlasti neće se miješati u vršenje ovog prava, sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti, ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.” [↑](#footnote-ref-5)
6. Presuda, od 13. juna 1979. godine, zahtjev br. 6833/74). [↑](#footnote-ref-6)
7. Presuda, od 18. decembra 1986. godine, zahtjev br. 9697/82. [↑](#footnote-ref-7)
8. Presuda, od 24. juna 2010. godine, zahtjev br.30141/04. [↑](#footnote-ref-8)