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. Ustava Crne Gore, člana 48. tačka 2. Zakona o Ustavnom 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 UKIDAJU SE** odredbe člana 5. stav 3. i člana 32. Poslovnika o radu Skupštine Notarske komore Crne Gore, broj 2/11., koji je donijela osnivačka Skupština Notarske komore Crne Gore, na sjednici od 29. aprila 2011. godine i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

**II** Ova odluka objaviće se u ’’Službenom listu Crne Gore’’ i na način na koji je objavljen Poslovnik.

**O b r a z l o ž e nj e**

I1. Rješenjem Ustavnog suda Crne Gore U-II broj 67/13., od 12. jula 2016. godine, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 5. stav 3. i člana 32. Poslovnika, označenog u izreci.

2. U ostavljenom roku, Skupština Notarske komore Crne Gore nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda izražene u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim odredbama Poslovnika propisano je:

“Član 5. stav 3.

Prava iz stava 1. i 2. ovog člana nemaju notari kojima je izrečena disciplinska mjera privremenog oduzimanja prava na vršenje poslova notara ili koji su privremeno udaljeni sa poslova notara, osim prava da prisustvuju sjednici Skupštine.

Član 32.

Kandidati za člana organa Notarske komore mogu biti samo notari sa istaknutim stručnim i ljudskim kvalitetima koji nijesu disciplinski kažnjavani.”

 4. Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe člana 5. stav 3. i člana 32. Poslovnika nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje

.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno 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 16. tač. 1. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.

Član 145.

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

Član 149. stav 1. tačka 2.

 Ustavni sud odlučuje o:

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

Zakona o notarima (”Službeni list Republike Crne Gore”, broj 68/05. i ”Službeni list Crne Gore”, i broj 49/08.):

“Član 1.

Ovim zakonom uređuju se poslovi notara, organizacija notarske službe, uslovi za obavljanje i razlozi za prestanak notarske djelatnosti, nadzor nad radom notara, disciplinska odgovornost notara i druga pitanja od značaja za obavljanje notarske djelatnosti.

Član 12.

Za notara može biti imenovano lice koje ispunjava sljedeće uslove:

1) da je državljanin Crne Gore;

2) da ima opštu zdravstvenu i poslovnu sposobnost;

3) da je diplomirani pravnik;

4) da ima položen pravosudni i notarski ispit;

5) da ima najmanje pet godina radnog iskustva u pravnoj struci, od toga najmanje tri godine radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita;

6) da nije osuđivan za djelo koje ga čini nepodobnim za obavljanje poslova notara;

Član 105.

Komora je obavezna i profesionalna organizacija notara koji imaju sjedište na teritoriji Crne Gore.

Komora ima svojstvo pravnog lica.

Sjedište Komore je u Podgorici.

Organi Komore su: Skupština, Upravni odbor i predsjednik.

Ako ovim zakonom nije drukčije određeno, organizacija, nadležnost, način izbora, prava i dužnosti organa Komore utvrđuju se statutom i drugim aktima Komore.

Član 106.

Skupštinu Komore čine notari koji imaju sjedište na teritoriji Crne Gore.

Skupština Komore se stara da notari vrše svoje poslove savjesno u skladu sa zakonom.

Član 107.

Skupština Komore:

1) donosi statut, poslovnik i druge akte Komore;

2) donosi notarsku tarifu, uz saglasnost Vlade Crne Gore;

3) bira predsjednika Komore, potpredsjednika, članove Upravnog odbora i drugih organa Komore, ako ovim zakonom ili statutom Komore nije drukčije određeno;

4) bira Disciplinsku komisiju, disciplinskog tužioca i njegovog zamjenika;

5) razmatra predloge, zahtjeve i preporuke za uspješan rad notara;

6) usvaja završni račun za proteklu godinu i predlog finansijskog plana za narednu godinu;

7) razmatra i usvaja izvještaj o radu Komore;

8) odlučuje o visini članarine i načinu njenog plaćanja;

9) odlučuje o načinu upotrebe sredstava dobijenih od novčanih kazni saglasno ovom zakonu;

10) odlučuje o drugim pitanjima predviđenim zakonom i statutom Komore.

Skupština Komore se sastaje redovno jednom godišnje povodom odlučivanja o završnom računu i predlogu finansijskog plana za narednu godinu, a vanredno u slučajevima predviđenim statutom.

Statut Komore donosi se dvotrećinskom većinom ukupnog broja notara.

Član 113.

U disciplinskom postupku protiv notara mogu biti izrečene sledeće disciplinske mjere:

1) pisana opomena;

2) novčana kazna u visini od jedne do pet zarada sudije osnovnog suda u mjesecu u kome se mjera izriče;

3) privremeno oduzimanje prava na vršenje poslova notara u trajanju od jednog mjeseca do jedne godine;

4) oduzimanje prava na vršenje poslova notara.

Ako je izvršenjem disciplinske povrede notar stekao imovinsku korist, novčana kazna može se izreći u dvostrukom iznosu stečene koristi, nezavisno od ograničenja iz stava 1. tačka 2. ovog člana.

Član 114. stav 2.

Kada je protiv notara pokrenut disciplinski postupak može se donijeti rješenje o njegovom privremenom udaljenju sa poslova notara, ako je to nužno radi zaštite časti i ugleda službe ili radi osiguranja interesa stranaka.

Notar može biti privremeno udaljen sa poslova notara najduže šest mjeseci.

Rješenje iz stava 1. ovog člana donosi Disciplinska komisija.

Član 121.

Pravosnažna disciplinska mjera upisuje se u imenik Komore.

Notar kome je izrečena disciplinska mjera oduzimanja prava na obavljanje poslova notara briše se iz imenika Komore.

Disciplinska mjera pisane opomene će se brisati iz imenika po isteku jedne godine od dana konačnosti odluke kojom je izrečena disciplinska mjera, novčana kazna po isteku tri godine, a druge disciplinske mjere po isteku pet godina.

Ako je konačnom pravosnažnom disciplinskom odlukom izrečena mjera privremenog oduzimanja prava za obavljanje notarskih poslova ili oduzimanja prava obavljanja notarskih poslova, Komora izrečene mjere objavljuje u "Službenom listu Crne Gore".

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava i da se zakonom uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru, pa ipitanje organizacije notarske službe. Saglasno navedenom ustavnom ovlašćenju, Skupština je donijela Zakon o notarima kojim je notarska služba uređena kao javna služba, njena organizacija, ovlašćenja i način rada, pravni poslovi za čiju je pravnu valjanost obavezna notarska obrada isprava, notarski ispit, kao i druga pitanja od značaja za obavljanje notarske djelatnosti na teritoriji Crne Gore. Odredbama člana 105. stav 4., člana 106. stav 1. i člana 107. stav 1. tačka 1. Zakona propisano je da su organi Komore Skupština, Upravni odbor i predsjednik, da Skupštinu Komore čine notari koji imaju sjedište na teritoriji Crne Gore i da Skupština Komore donosi statut, poslovnik i druge akte Komore. Saglasno ovlašćenjima iz odredbe člana 107. stav 1. tačka 1., Skupština Notarske komore je donijela Poslovnik o radu Skupštine Notarske komore Crne Gore, kojim je uredila pitanja proceduralnog karaktera, u cilju pravilnog i na zakonu zasnovanog rada Skupštine. Odredbama člana 5. st. 1. i 2. Poslovnika propisano je da u radu Skupštine imaju pravo da učestvuju svi članovi Notarske komore lično i da članovi Notarske komore imaju jednako pravo glasa, pravo da biraju i da budu birani u organe Notarske komore, kao i pravo da predlažu i odlučuju. Osporenom odredbom člana 5. stav 3. Poslovnika propisano je da navedena prava iz odredaba člana 5. st. 1. i 2. tog akta nemaju notari kojima je izrečena disciplinska mjera privremenog oduzimanja prava na vršenje poslova notara ili koji su privremeno udaljeni sa poslova notara, osim prava da prisustvuju sjednici Skupštine. Kandidati za člana organa Notarske komore, prema osporenoj odredbi člana 32. Poslovnika, mogu biti samo notari sa istaknutim stručnim i ljudskim kvalitetima koji nijesu disciplinski kažnjavani.

7. Ustavni sud je utvrdio da je Skupština Notarske komore osporenim odredbama člana 5. stav 3. i člana 32. Poslovnika prekoračila svoja ovlašćenja i povrijedila ustavne principe iz odredaba člana 1. stav 2., člana 24., i člana 145. Ustava o vladavini prava, o ograničenju ljudskih prava i o saglasnosti pravnih propisa.

7.1. 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 uklanja neizvjesnost adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz 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 moraju se smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo druga načela pravne sigurnosti kao dijela načela vladavine prava. To je važno i za postupanje organa državne uprave i javnih službi, pa i za postupanje Skupštine Notarske komore Crne Gore, odnosno organa Notarske komore Crne Gore.

7.1.1. Odredbama člana 113. stav 1. tačka 3., člana 114. stav 2. i člana 121 stav 2. Zakona o notarima propisano je da u disciplinskom postupku može biti izrečena mjera: privremeno oduzimanje prava na vršenje poslova notara u trajanju od jednog mjeseca do jedne godine, da notar može biti privremeno udaljen sa poslova notara najduže šest mjeseci i da će se disciplinska mjera pisane opomene brisati iz imenika po isteku jedne godine od dana konačnosti odluke kojom je izrečena disciplinska mjera, novčana kazna po isteku tri godine, a druge disciplinske mjere po isteku pet godina. Iz navedenih odredaba Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, ne proizilazi mogućnost ograničavanja prava notara “*kojima je izrečena disciplinska mjera privremenog oduzimanja prava na vršenje poslova notara ili koji su privremeno udaljeni sa poslova notara”* da, saglasno odredbi člana 5. stav 2. Poslovnika, biraju i da budu birani u organe notarske komore, kao i prava da predlažu i odlučuju o kandidatima, nakon brisanja izrečene disciplinske mjere iz imenika Komore notara, odnosno nakon isteka zakonskog roka od pet godina. Iz osporene odredbe člana 5. stav 3. Poslovnika, međutim, proizilazi da je Skupština Komore, notarima kojima je izrečena disciplinska mjera privremenog oduzimanja prava na vršenje poslova notara ili koji su privremeno udaljeni sa poslova notara, ograničila pravo: na jednako pravo glasa, da biraju i da budu birani u organe notarske komore, kao i pravo da predlažu i odlučuju o pitanjima iz nadležnosti Skupštine Notarske komore, na vrijeme koje nije unaprijed određeno, čime se omogućava neprihvatljivo područje arbitrarnosti u postupanju Skupštine Notarske komore.

7.1.2. Na taj način, Skupština Notarske komore je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračila svoja ovlašćenja, jer je bez pravnog osnova sadržanog u zakonu uredila pravne odnose za koje nije ovlašćena i to na način suprotan Zakonu, čime je povrijedila načelo legaliteta iz odredbe člana 145. Ustava, prema kome pravni akt manje pravne snage mora biti saglasan sa pravnim aktima više pravne snage. Osim toga, osporenom odredbom člana 5. stav 3. Poslovnika Skupština Notarske komore je, po ocjeni Ustavnog suda, povrijedila i načelo ograničenja ljudskih prava iz odredaba člana 24. Ustava, iz kojih proizilazi da se ljudskа prаvа i slobode zаjemčene Ustаvom mogu ogrаničiti samo zаkonom, u obimu koji dopuštа Ustаv i mjeri koja je neophodna dа se ustаvnа svrhа ogrаničenjа zаdovolji u demokrаtskom društvu, bez zаdirаnjа u suštinu zаjemčenih prаvа. Time je Ustavom jаsno definisаn princip proporcionаlnosti (srаzmjernosti), kаo i mjerilа kojimа se, prije svegа, Ustavni sud morа rukovoditi pri tumаčenju ogrаničenjа ljudskih prаvа u svim predmetima, pa i u ovom predmetu.

7.1.3. Iz navedenog ustavnog određenja proizilazi da se svako ograničenje ustavnih prava, pa i ograničenje prava notarima kojima je izrečena disciplinska mjera privremenog oduzimanja prava na vršenje poslova notara ili koji su privremeno udaljeni sa poslova notara može propisati samo zakonom koji ispunjava uslove vladavine prava i služi legitimnom cilju u javnom interesu i mora imati razuman odnos proporcionalnosti izmedu upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti, ali ne i podzakonskim aktom, drugim propisom niti Poslovnikom o radu Skupštine Notarske komore Crne Gore. Pri tome, po nalaženju Ustavnog suda, ne postoji ni jedan dopušteni ustavnopravni ili zakonski – legitimni cilj koji bi opravdao osporeno ograničenje navedenih prava.

7.2. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da ni osporena odredba člana 32. Poslovnika nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom. Naime, odredbama člana 12. Zakona propisano je da za notara može biti imenovano lice koje ispunjava sljedeće uslove: da je državljanin Crne Gore; da ima opštu zdravstvenu i poslovnu sposobnost; da je diplomirani pravnik; da ima položen pravosudni i notarski ispit; da ima najmanje pet godina radnog iskustva u pravnoj struci, od toga najmanje tri godine radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita i da nije osuđivano za djelo koje ga čini nepodobnim za obavljanje poslova notara. Iz navedenih odredaba člana 12. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da su Zakonom neposredno određeni uslovi koje mora ispunjavati lice koje može biti imenovano za notara i da Skupština Notarske komore nije imala ovlašćenje da svojim aktom utvrđuje nove dodatne uslove. Nasuprot tome, Skupština Notarske komore je osporenom odredbom člana 32. Poslovnika propisala novi uslov: *da kandidati za člana organa Notarske komore mogu biti samo notari sa istaknutim stručnim i ljudskim kvalitetima koji nijesu disciplinski kažnjavani”.* S obzirom na to da se podzakonski propis mora kretati u granicama koje mu sadržinski odredi viši pravni akt i da ne može sadržati odredbe kojima se uređuju prava i obaveze građana i pravnih lica, za koje u zakonu nema osnova, Ustavni sud je utvrdio da je osporenom odredbom člana 32. Poslovnika povrijeđeno načelo legaliteta (član 145. Ustava), koje predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.).

7.2.1. Osporena odredba člana 32. Poslovnika, po nalaženju Ustavnog suda, sadrži i niz nejasnoća, posebno kada je riječ o postupku predlaganja i izbora kandidata za člana organa Notarske komore. Naime, iz sadržine osporene odredbe člana 32. Poslovnika proizilazi da donosilac akta nije propisao na koji način će kandidat za člana Notarske komore dokazati da je kandidat sa *„istaknutim stručnim i ljudskim kvalitetima“*, da bi bio predložen, odnosno izabran za člana organa Notarske komore, odnosno na koji način će Upravni odbor Notarske komore i Skupština Notarske komore cijeniti ispunjenost tog uslova. Odredbe akta koje dopuštaju neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta i koje, u konkretnom slučaju, mogu trajno da ograniče prava notara protiv kojih je izrečena disciplinska mjera privremenog oduzimanja prava na vršenje poslova ili koji su privremeno udaljeni sa poslova notara, odnosno odredbe kojima su propisani neodređeni i nejasni uslovi za izbor člana u organa notarske komore, po nalaženju Ustavnog suda, ne mogu se smatrati odredbama koje su zasnovane na načelu vladavine prava. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporene odredbe člana 5. stav 3. i člana 32. Poslovnika o radu Skupštine Notarske komore Crne Gore, nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

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

II1. Odluka o prestanku važenja odredaba člana 5. stav 3. i člana 32. Poslovnika o radu Skupštine Notarske komore Crne Gore i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. i člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-II br. 67/13 PREDSJEDNIK,

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

P o d g o r i c a