

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednik Dragoljub Drašković i sudije - Milorad Gogić, Desanka Lopičić, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.), na sjednici od 29. januara 2019. godine, donio je

## **ODLUKU**

**I UKIDA SE** odredba člana 66. stav 3. Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 51/08., 34/11., 47/11., 35/13., 39/13. i 33/14.) i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore".

## **O b r a z l o ž e n j e**

11. Rješenjem Ustavnog suda U-I br. 13/16., od 30. oktobra 2018. godine, po inicijativi NVO „MANS“, u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredbe člana 66. stav 3. Zakona, označenog u izreci.

2. Skupština Crne Gore nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenom odredbom Zakona propisano je:

"Član 66. stav 3.

Lokalna samouprava može, pored slučajeva iz stava 2. ovog člana, propisati i druge slučajeve u kojima investitor ne plaća naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 66. stav 3. Zakona, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i da su se stekli uslovi za njeno 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 114. stav 1.

Osnovni oblik lokalne samouprave je opština.

Član 115. stav 3.

Organi opštine su skupština i predsjednik.

Član 142.

Država se finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda.

Svako je dužan da plaća poreze i druge dažbine.

Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom.

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 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.“

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi: da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava; da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru. Iz citiranih odredaba Ustava, takođe, proizilazi da se država finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda, da je obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina konstituisana kao ustavna obaveza i da je opšteg karaktera, što znači da je svako dužan da plaća poreze i druge dažbine. Ustavom je utvrđen princip da se porezi i dažbine mogu uvoditi samo zakonom (*nullum tributum sine lege*). Osim osnovnih načela Ustav ne definiše predmet, postupak i način oporezivanja i uvođenja drugih dažbina, niti sadrži ograničenja u pogledu njihovog uređivanja, već uređivanje tih pitanja u cjelini prepušta zakonodavcu. Ovlašćenje za uređivanje tih pitanja usmjereno je na donošenje objektivnih pravnih normi zakonske snage koje, po pravilu, *pro futuro*, od stupanja na snagu zakona, određuju sadržaj prava i njegove granice. Pojam "javnog-opšteg interesa" kao izraz određene ekonomske politike koju vodi država, pa i poreske i dažbinske politike, po ocjeni Ustavnog suda, mora se tumačiti ekstenzivno u smislu da nacionalni zakonodavac, u tom pogledu, ima na raspolaganju širok stepen slobodne procjene. Međutim, to ne znači da zakonodavac, na osnovu slobodne procjene može donositi zakone po sopstvenom nahođenju, koji podrazumijevaju derogaciju načela i principa utvrđenih Ustavom. Pri uređivanju tih odnosa zakonodavac je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju, to je princip o vladavini prava, iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava.

6.1. Fiskalna vlast države, u skladu s odredbama člana 1. stav 2. i člana 142. Ustava, po ocjeni Ustavnog suda, pretpostavlja njeno pravo da uvodi, utvrđuje i naplaćuje poreze i druge javne dažbine od fizičkih i pravnih lica koja se nalaze pod njenim fiskalnim suverenitetom, ali i da u vršenju te svoje vlasti obezbijedi pravnu sigurnost i socijalnu pravdu. Kao antipod fiskalnoj vlasti stoji poreska i dažbinska dužnost građana i pravnih lica, koja omogućava da se državi obezbijede fiskalni prihodi, radi funkcionisanja države i obezbjeđivanja javnih dobara. Obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina konstituisana je kao ustavna obaveza opšteg karaktera, prema kojoj je svako dužan da plaća poreze i druge dažbine i da učestvuje u podmirivanju javnih troškova, jer korišćenje dobara, usluga i prava koji se finansiraju iz javnih prihoda, podrazumijeva participaciju svih (član 142. stav 1. Ustava). S obzirom na to da Ustav Crne Gore neposredno ne određuje ekonomsku snagu

obveznika poreza, dažbina i drugih naknada, kao kriterijum za utvrđivanje srazmjernosti fiskalnih obaveza, to, prema nalaženju Ustavnog suda, proizilazi da je rješavanje tog pitanja u isključivoj nadležnosti zakonodavca, odnosno da je zakonodavac ovlašćen da u okviru odgovarajuće vrste poreza, odnosno dažbine propiše taj standard ili da od njega odstupi, kada za to postoji opravdan razlog.

6.1.1. Iz navedenih odredaba Ustava, takođe, proizilazi da je uređivanje dažbinskog sistema, izbora oblika i načina naplate dažbina, saglasno odredbama člana 142. stav 3. Ustava, dio ustavne samostalnosti zakonodavca, koji je ovlašćen da uvodi dažbine, određuje vrste dažbine i bitne elemente dažbinske obaveze (predmet dažbine, obveznika, osnovicu, stopu, način utvrđivanja i plaćanja, dažbinska oslobođenja i druga pitanja važna za ostvarivanje dažbinskog sistema u cjelini). Osim principa da se dažbine mogu uvoditi samo zakonom, Ustav ne definiše predmet, postupak i način naplate dažbina, niti sadrži ograničenja u pogledu njihovog uređivanja, već uređivanje tih pitanja u cjelini prepušta zakonodavcu. Ustavno ovlašćenje za zakonsko uređivanje dažbina, po ocjeni Ustavnog suda, podrazumijeva uređivanje svih materijalno pravnih pitanja određene dažbine, odnosno ovlašćenje zakonodavca da zakonom u toj oblasti propiše određene svrsishodne i proporcionalne mjere radi ostvarivanja ciljeva dažbinske politike.

6.1.2. Saglasno navedenim ustavnim ovlašćenjima Skupština Crne Gore je donijela Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore, br. 64/17., 44/18. i 63/18.), kojim su, pored ostalog, uređena i pitanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Odredbom člana 239. stav 1. Zakona<sup>1</sup> propisano je da za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore, investitor plaća naknadu odnosno oslobađa se plaćanja naknade u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata. Odredbom člana 244. Zakona propisano je da danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o regularizaciji neformalnih objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 56/16., 13/17. i 47/17.) i Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 51/08., 34/11., 35/13. i 33/14.), osim odredaba čl. 7., 16., 63., 64., 65., 67., 67.a i 162.c koje će se primjenjivati do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore.

6.1.3. Ustavni sud je utvrdio da je, saglasno odredbi člana 244. Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, danom stupanja na snagu tog zakona, tj. 14. oktobra 2017. godine, prestao da važi Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, čije se odredbe osporavaju. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da se osporena odredba člana 66. stav 3. Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, saglasno odredbi člana 239. stav 1. Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, primjenjuje do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore, tj. da je podložna ustavnosudskoj ocjeni u ovom predmetu.

---

<sup>1</sup> "Za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore, investitor plaća naknadu odnosno oslobađa se plaćanja naknade u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 51/08., 34/11., 35/13. i 33/14.)."

6.1.4. Osporenom odredbom člana 66. stav 3. Zakona propisano je da lokalna samouprava može propisati i druge slučajeve u kojima investitor ne plaća naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta.

7. Ustavni sud je utvrdio da je zakonodavac osporenom odredbom člana 66. stav 3. Zakona prekoračio svoja ovlaštenja i da je povrijedio ustavni princip o vladavini prava, iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava.

7.1. Naime, 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. Zakon mora biti jasan i precizan, u skladu sa posebnosću materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni zakona, odnosno uklanjaju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta zakonskih odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz člana 1. stav 2. Ustava, zahtijevaju da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, odnosno, 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 i 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, pa i u oblastima poreza. Vladavina prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka, sadrži i opšta obilježja koje zakoni moraju imati da bi bili saglasni sa načelom vladavine prava (član 1. stav 2. i član 145. Ustava).

7.1.1. Evropski sud za ljudska prava je u predmetu *Sunday Times (No.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*<sup>2</sup> prvi put ustanovio standard zakonitosti, koji mora biti ispunjen da bi se riječ "zakon" u sintagmi "propisan zakonom" (engl. "prescribed by law") smatrao zakonom:

"49. Po mišljenju suda, dva zahtjeva koja proizlaze iz izraza "propisano zakonom" su sljedeća. Prvo, zakon mora biti primjereno dostupan: građanin mora biti u stanju dobiti upozorenje primjereno u okolnostima pravnih pravila primjenjivih na taj slučaj. Drugo, norma se ne može smatrati "zakonom" osim ako nije formulisana sa dovoljnom preciznošću koja omogućava građaninu da upravlja svojim ponašanjem: on mora biti u stanju – ako treba i uz odgovarajući savjet – predvidjeti, do razumnog stepena u datim okolnostima, posljedice koje neka radnja može izazvati. (...)"

7.1.2. U predmetu *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*<sup>3</sup> Evropski sud je dalje razvio pojam "zakonitosti", vezujući ga za zabranu zloupotrebe ovlaštenja:

---

<sup>2</sup> Presuda, od 26. aprila 1979., zahtjev broj 6538/74.

<sup>3</sup> Presuda, od 2. avgusta 1984. godine, predstavka broj 8691/79.

„68. (...). Bilo bi protivno vladavini prava kada bi se diskreciona ovlaštenja dodijeljena nekom izvršiocu izražavala u obliku neobuzdane moći. Prema tome, zakon mora ukazati na djelokrug bilo kojeg takvog diskrecionog ovlaštenja prenijetog na nadležne organe i na način njegovog vršenja sa dovoljnom jasnoćom, uzimajući u obzir zakoniti cilj mjere u pitanju, kako bi se adresatu zakona pružila odgovarajuća zaštita od samovoljnog miješanja državnih organa.”

7.1.3. U predmetu *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano protiv Italije*<sup>4</sup> Evropski sud je izrazio stav o zahtjevu za predvidljivošću zakona.

“141. Jedan od zahtjeva koji proističe iz izraza “propisano zakonom” je predvidljivost. Norma se ne može smatrati “zakonom, ukoliko nije formulisana dovoljno precizno da građanima omogući da regulišu svoje ponašanje; moraju biti u mogućnosti, ukoliko je potrebno uz adekvatan savjet, da predvide, do mjere koja je razumna u okolnostima, posljedice koje data radnja može za sobom povući. Takve posljedice ne moraju biti predvidljive sa apsolutnom sigurnošću: iskustvo je pokazalo da je to nedostižno. Ipak, iako se sigurnost uveliko preporučuje, može dovesti do pretjerane rigidnosti, a zakon mora držati korak sa promjenjivim okolnostima. U skladu s tim, mnogi zakoni neminovno sadrže termine koji su, u većoj ili manjoj mjeri, nejasni i čije tumačenje i primjena predstavljaju stvar prakse (vidi *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva (br. 1)*, 26. april 1979., stav 49, serija A br. 30; *Kokkinakis protiv Grčke*, 25. maj 1993., stav 40, serija A br. 260-A; i *Rekvényi protiv Mađarske* [GC], br. 25390/94, stav 34, ECHR 1999-III).

142. Nivo preciznosti koji se zahtijeva od domaćeg zakonodavstva, koji u svakom slučaju ne može pokriti sve mogućnosti, zavisi u značajnoj mjeri od sadržaja datog zakona, oblasti koju će pokrivati i broja i statusa onih kojima je namijenjen (vidi *RTBF protiv Belgije*, citiran iznad, stav 104; *Rekvényi*, citiran iznad, stav 34; i *Vogt protiv Njemačke*, 26. septembar 1995., stav 48, serija A br. 323).

143. Naročito, pravilo je “predvidljivo” kada pruža mjeru zaštite protiv proizvoljnog miješanja javnih vlasti (vidi *Tourancheau i July protiv Francuske*, br. 53886/00, stav 54, 24. novembar 2005.) i protiv široke primjene ograničenja po štetu bilo koje strane (vidi, *mutatis mutandis*, *Başkaya i Okçuoğlu protiv Turske* [GC], br. 23536/94 i 24408/94, stav 36, ECHR 1999-IV).”

7.2. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi da zakon mora dovoljno jasno da ukaže na obim diskrecionih ovlaštenja nadležnih organa vlasti i na način na koji se ta prava ostvaruju. Po shvatanju Evropskog suda, zakon mora ukazati na obim diskrecionog prava povjerenog ovlaštenim organima i na dovoljno precizno formulisani način urediti korišćenje tog diskrecionog prava, radi pružanja odgovarajuće zaštite od arbitrarnog odlučivanja. Adresat zakona mora biti u stanju da predvidi, u stepenu koji je u datim okolnostima razuman, posljedice koje bi njegove radnje ili ponašanje mogle prouzrokovati. Svrha svakog zakona kojim se uređuje nadležnost i rad bilo kog državnog organa, u tom smislu, po shvatanju Evropskog suda, je određivanje njegovog djelokruga rada i granice njegovih ovlaštenja, postupak po kojem vrši poslove, kao i nadzor nad njegovim radom.

---

<sup>4</sup> Presuda, od 7. juna 2012., predstavka broj 38433/09.

7.2.1. Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 66. stav 3. Zakona, kojom je propisano *“da lokalna samouprava može, pored slučajeva iz stava 2. ovog člana zakona, propisati i druge slučajeve u kojima investitor ne plaća naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta”*, ne zadovoljava zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava iz Ustava, kao ni standard zakonitosti, u smislu navedenih stavova Evropskog suda. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je osporena odredba člana 66. stav 3. Zakona u nomotehničkom i sadržinskom smislu neprecizna, jer sadrži niz nejasnoća. Naime, iz sadržine osporene odredbe člana 66. stav 3. Zakona, po nalaženju Ustavnog suda, proizilazi da zakonodavac nije propisao kriterijume na osnovu kojih će se izvršiti oslobađanje od plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, čime se omogućava neprihvatljivo područje arbitrarnosti u postupanju nadležnog organa jedinice lokalne samouprave prilikom uređivanja tog pitanja. Odredbe zakona koje dopuštaju neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta, po nalaženju Ustavnog suda, ne mogu se smatrati odredbama koje su zasnovane na načelu vladavine prava, niti odredbama kojima je ustanovljeno načelo pravne izvjesnosti i predvidljivosti. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporena odredba člana 66. stav 3. Zakona nije u saglasnosti s Ustavom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

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

II1. Odluka o prestanku važenja odredbe člana 66. stav 3. Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-I br. 13/16  
29. januar 2019. godine  
P o d g o r i c a

PREDSJEDNIK,  
dr Dragoljub Drašković, s.r.