

## 1228.

Na osnovu člana 77 st. 1 i 2 Zakona o šumama ( "Službeni list CG", br. 74/10 i 47/15), člana 29 stav 1 i člana 40 Zakona o državnoj imovini ("Službeni list CG", broj 21/09) i čl. 4, 5 i 6 Uredbe o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini ("Službeni list CG", broj 44/10), Vlada Crne Gore, na sjednici od 1. avgusta 2019. godine, donijela je

### **O D L U K U** **O PRODAJI DRVNIH SORTIMENATA U PODRUČNOJ JEDINICI** **ROŽAJE SA TRASE PUTA** **KALUĐERSKI LAZ – ŠTEDIM**

#### Član 1

Predmet prodaje su drvni sortimenti na stovarištu Kaluđerski Laz, dobijeni sječom stabala na trasi puta "Kaluđerski laz - Štedim" u područnoj jedinici Rožaje, gazdinska jedinica "Crnja Ibarac", u odjeljenjima 24a i 29a, u količini od 525 m<sup>3</sup> bruto drvne mase četinara.

#### Član 2

Prodaja drvnih sortimenata izvršiće se sukcesivno, putem aukcije na osnovu javnog poziva, a po izvršenom dopremanju drvnih sortimenata sa mjesta sječe na šumsko stovarište iz člana 1 ove odluke, sve do konačne prodaje ukupne količine drvnih sortimenata.

Zadužuje se Uprava za šume da objavi javni poziv i formira komisiju od tri člana za sprovođenje postupka prodaje iz stava 1 ovog člana.

#### Član 3

Početna cijena drveta iz člana 1 ove odluke utvrđena je po 1 m<sup>3</sup> izrađenih sortimenata, F-cco viđeno stanje na šumskom stovarištu, vodeći računa o vrsti drveta, klasama i kvailtetu sortimenata prema sljedećoj tabeli:

Područna jedinici Rožaje

Vrsta drvnih sortimenata	Početna cijena drvnih sortimenata (€/m <sup>3</sup> )
Trupci J/S I/III klase	55,00

Konačna cijena drveta iz stava 1 ovog člana biće utvrđena u postupku aukcijske prodaje.

#### Član 4

Učesnici javnog poziva mogu biti pravna lica koja su registrovana u Centralnom registru privrednih subjekata za obavljanje djelatnosti šumarstva i drvoprerade i koja ispunjavaju uslove u pogledu tehničko - tehnološke opremljenosti, kao i druge uslove utvrđene javnim pozivom.

Član 5

Po sprovedenom postupku prodaje drveta, direktor Uprave za šume će sa najpovoljnijim ponuđačima potpisati ugovore o kupoprodaji drvnih sortimenata.

Član 6

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

Broj: 07-3526

Podgorica, 1. avgust 2019. godine

**Vlada Crne Gore**  
Predsjednik,  
**Duško Marković, s.r.**

**1229.**

Na osnovu člana 77 st. 1 i 2 Zakona o šumama ("Službeni list CG", br. 74/10 i 47/15), člana 29 stav 1 i člana 40 Zakona o državnoj imovini ("Službeni list CG", broj 21/09) i čl. 4, 5 i 6 Uredbe o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini ("Službeni list CG", broj 44/10), Vlada Crne Gore, na sjednici od 1. avgusta 2019. godine, donijela je

**ODLUKU  
O IZMJENI ODLUKE O DAVANJU ŠUMA NA KORIŠĆENJE PRODAJOM DRVETA U  
DUBEĆEM STANJU, ZA 2019. GODINU**

Član 1

U Odluci o davanju šuma u državnoj svojini na korišćenje prodajom drveta u dubećem stanju, za 2019. godinu („Službeni list CG“, br. 7/19 i 13/19), u članu 1, tabele koja se odnose na područne jedinice Rožaje i Kolašin mijenjaju se i glase:

PODRUČNA JEDINICA	GAZDINSKA JEDINICA	Odjeljenje	BRUTO DRVNA MASA m <sup>3</sup>			POČETNA CIJENA EUR-a	
			četinari	lišćari	ukupno	četinari	lišćari
ROŽAJE	BAČKO – BESNIČKE ŠUME	3a		651	651		7,00
		16a	382	133	515	19,00	15,00
		21ab	2000	737	2737	20,00	6,00
		25a	67	35	102	15,00	10,00
		25b	807		807	16,00	
		39a	228	57	285	15,00	5,00
		50a	800	1231	2031	27,00	10,00
		82a	185	468	653	20,00	10,00
		87a	1005	183	1188	15,00	6,00
		88ab	1099	1077	2176	17,50	9,00
	<b>UKUPNO</b>	<b>10</b>	<b>6573</b>	<b>4572</b>	<b>11145</b>		
	LOVNIČKE ŠUME	18a	1317		1317	25,00	
		46	297		297	15,05	
		54	1608		1608	15,05	
	<b>UKUPNO:</b>	<b>3</b>	<b>3222</b>		<b>3222</b>		
	BALOTIČKE ŠUME	4a	918		918	18,00	
		19a	784		784	20,00	
		25a	225	56	281	18,00	12,00
		35a	898		898	25,00	
		49a	373		373	18,00	
		51a	457		457	23,00	
	<b>UKUPNO:</b>	<b>6</b>	<b>3655</b>	<b>56</b>	<b>3711</b>		
	CRNJA IBARAC	5a	1310		1310	22,00	
		34a	701		701	16,00	
		34b	254		254	18,00	
		44a	719		719	19,00	
		70a	305		305	18,00	
	<b>UKUPNO:</b>	<b>5</b>	<b>3289</b>		<b>3289</b>		
	PAUČINSKE ŠUME	9a	136		136	18,50	
		32b	417		417	20,00	
		55a	510	66	576	14,00	5,00
		70a	791	95	886	19,00	10,00
		74a	181	345	526	22,00	8,00
	<b>UKUPNO:</b>	<b>5</b>	<b>2035</b>	<b>506</b>	<b>2541</b>		
	ŽUPANICA	13a	1409		1409	23,00	
13b		293		293	15,00		
22a		1599		1599	25,00		
30a		1545		1545	27,00		
<b>UKUPNO</b>	<b>4</b>	<b>4846</b>		<b>4846</b>			
GORNJI IBAR	11ab	577		577	25,00		
	17ab	698	152	850	20,00		
<b>UKUPNO</b>	<b>2</b>	<b>1275</b>	<b>152</b>	<b>1427</b>			
<b>SVE UKUPNO:</b>		<b>35</b>	<b>24.898</b>	<b>5273</b>	<b>30382</b>		

PODRUČNA JEDINICA	GAZDINSKA JEDINICA	Odjeljenje	BRUTO DRVNA MASA m <sup>3</sup>			POČETNA CIJENA EUR-a	
			četinari	lišćari	ukupno	četinari	lišćari
KOLAŠIN	REČINSKA RIJEKA - VRANJEŠTICA	23a		1845	1845		12,50
		24a	160	3014	3174	24,00	13,50
		54b		1513	1513		13,50
		<b>UKUPNO</b>	<b>3</b>	<b>160</b>	<b>6372</b>	<b>6532</b>	
	PČINJA PJEŠČANICA	42b		2106	2106		13,00
		43b		1700	1700		13,00
		45ab	293	2268	2561	24,00	13,00
		46a	85	580	665	24,00	13,00
		47a		1846	1846		13,00
		48a	147	1162	1309	24,00	13,50
		<b>UKUPNO</b>	<b>6</b>	<b>525</b>	<b>9662</b>	<b>10187</b>	
	VUČJE	35a		526	526		13,00
		36a		818	818		13,00
		37a		1221	1221		13,00
		38a		760	760		13,00
		39a		203	203		13,00
		<b>UKUPNO</b>	<b>5</b>		<b>3528</b>	<b>3528</b>	
	<b>SVE UKUPNO:</b>		<b>14</b>	<b>685</b>	<b>19562</b>	<b>20247</b>	

## Član 2

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

Broj: 07-3528

Podgorica, 1. avgusta 2019. godine

**Vlada Crne Gore**  
Predsjednik,  
**Duško Marković, s.r.**

1230.

Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se ukida odredba člana 11. stav 2. Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje („Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, br. 21/12., 21/13., 18/15. i 5/19.), koju je donijela Skupština opštine Rožaje i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke i utvrđuje da odredbe člana 2. al. 4., i 5., u dijelu koji glasi: “i sl.”, člana 9. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: “i slično”, člana 10. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: “i sl.” i člana 11. stav 1. Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje („Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, br. 21/12., 21/13. i 18/15.), koju je donijela Skupština opštine Rožaje, u vrijeme važenja, nijesu bile u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

Ustavni sud Crne Gore u sastavu: predsjednik Dragoljub Drašković i sudije - Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Desanka Lopičić, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. i stav 2., člana 150 stav 3. Ustava Crne Gore, člana 48. tačka 2., člana 49. tač. 1. i 5. i člana 61. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, br. 11/15), na sjednici od 25. juna 2019. godine, donio je

## **ODLUKU**

**I UKIDA SE** odredba člana 11. stav 2. Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje („Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, br. 21/12., 21/13., 18/15. i 5/19.), koju je donijela Skupština opštine Rožaje i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

**II UTVRĐUJE SE** da odredbe člana 2. al. 4., i 5., u dijelu koji glasi: “i sl.”, člana 9. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: “i slično”, člana 10. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: “i sl.” i člana 11. stav 1. Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje („Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, br. 21/12., 21/13. i 18/15.), koju je donijela Skupština opštine Rožaje, u vrijeme važenja, nijesu bile u saglasnosti s Ustavom i zakonom, i

## **RJEŠENJE**

**III POKREĆE SE** postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje („Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, broj 5/19.), koju je donijela Skupština opštine Rožaje.

**IV ODBACUJE SE** zahtjev za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu osporene Odluke.

**V** Ova odluka i Rješenje objaviće se u “Službenom listu Crne Gore” i na način na koji je Odluka objavljena.

## **Obrazloženje**

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 11/18, od 29. januara 2019. godine, po inicijativi Crnogorskog Telekom A.D. Podgorica, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 11. Odluke, označene u izreci.

1.1. Navedenim Rješenjem Ustavni sud je, saglasno odredbama člana 150. stav 3. Ustava, člana 55. alineja 2. i čl. 59. i 61. Zakona o Ustavnom sudu, bez sprovođenja prethodnog postupka, sâm pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 2. al. 4., i 5., u dijelu koji glasi: “i sl.”, člana 9. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: “i slično” i člana 10. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: “i sl.” iste Odluke.

2. U odgovoru Skupštine opštine Rožaje na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka navedeno je: da su donošenjem Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje, koja je objavljena u "Službenom listu Crne Gore – Opštinski propisi", broj 5/19., taj propis uskladili sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o putevima; da su odredbe člana 2. al. 4., i 5., člana 9. st. 1. i 2., člana 10. st. 1. i 2. i člana 11. Odluke u skladu s Ustavom i zakonom, jer uređaji i oprema čine elektronsku komunikacionu infrastrukturu i povezanu opremu, iz odredbe člana 36. Zakona o elektronskim komunikacijama i odredbe člana 2. stav 1. tačka 4. Zakona o državnom premjeru i katastru, kojom je propisano da su vodovi nadzemni i podzemni vodovi, sa pripadajućim uređajima i postrojenjima (vodovod, kanalizacija, toplovod, naftovod, gasovod, elektro-vodovi, telekomunikacije, drenaža, industrijski i drugi vodovi). Predlažu da Ustavni sud u ovom predmetu obustavi postupak.

3. Crnogorski Telekom A.D. Podgorica je, 3. maja 2019. godine, podnijelo inicijativu (U-II br. 15/19) za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 1. stav 7. Oduke o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje<sup>1</sup>, navodeći: da izmijenjene odredbe člana 11. Odluke nijesu u skladu s odredbama člana 22. stav 1. tač. 9. i 10. Zakona o putevima, iz razloga utvrđenih u Rješenju Ustavnog suda U-II br. 11/18, od 29. januara 2019. godine, kojim je pokrenut postupak za ocjenu i tih odredaba Odluke. Predlažu da Ustavni sud naredi obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu osporene Odluke.

3.1. Ustavni sud je, saglasno odredbama člana 50. Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore<sup>2</sup>, radi racionalnosti i vođenja jedinstvenog postupka i odlučivanja, spojio postupak u ovom predmetu sa postupkom po inicijativi Crnogorskog Telekoma A.D. Podgorica (U-II br. 15/19), jer se radi propisu kojim su izvršene izmjene odredaba člana 2. al. 4., i 5., člana 9. st. 1. i 2., člana 10. st. 1. i 2. i člana 11. stav 1. Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje<sup>3</sup>, koji je stupio na snagu četiri dana nakon što je donijeto Rješenje o pokretanju postupka za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti.

4. Osporenim odredbom Odluke (tačka I izreke) propisano je:

“Član 11. stav 2.

“Godišnja naknada za postavljene uređaje iz stava 1. ovog člana iznosi 900,00 €.”

4.1. Osporenim odredbom Odluke (tačka II izreke) bilo je propisano:

“Član 11. stav 1.

Naknada za postavljanje i ugradnju elektronskih, telefonskih, antenskih uređaja i opreme i sl. na opštinskim i nekategorisanim putevima utvrđuje se u iznosu od 2,500,00 € po uređaju.

4.1.1. Odredbama Odluke<sup>4</sup> (tačka II izreke), za koje je Ustavni sud sâm pokrenuo postupak, bilo je propisano:

“Član 2.

Za korišćenje puta i putnog zemljišta koje pripada opštinskim i nekategorisanim putevima plaćaju se naknade i to:

<sup>1</sup> „Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, broj 5/19.

<sup>2</sup> „Službeni list Crne Gore“, broj 7/16.

<sup>3</sup> „Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, br. 21/12., 21/13. i 18/15.

<sup>4</sup> Radi bolje preglednosti odredbe Odluke su citirane u cjelini, a djelovi za koje je pokrenut postupak ocjene ustavnosti i izakoničnosti označene su (bold) crnom bojom.

- Naknada za postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električne, telefonske i telegrafске vodove **i sl.** na opštinskom i nekategorisanom putu,
- Godišnja naknada za cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne, telefonske i telegrafске vodove **i sl.** na opštinskom i nekategorisanom putu,

#### Član 9. st. 1. i 2.

Naknada za postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova **i slično** na opštinskom i nekategorisanom putu

Visina naknade za postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova **i slično** na opštinskim i nekategorisanim putevima u trupu puta, utvrđuje se u iznosu €/m dužnom korišćenog putnog zemljišta i iznosi:

- za ulice u naselju 5,90 €/m,
- za lokalne puteve 2,90 €/m,
- za nekategorisane puteve 2,00 €/m.

#### Član 10.

- Godišnja naknada za cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne, telefonske i telegrafске vodove **i sl.** na opštinskom i nekategorisanom putu,

Godišnja naknada za korišćenje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova **i sl.** ugrađenih na opštinskom i nekategorisanom putu iznosi 15% od iznosa navedenih u članu 9. ove odluke.”

5. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba Odluka, utvrdio da su se stekli uslovi: da se ukine odredba člana 11. stav 2. Odluke (tačka I izreke); da odredbe člana 2. al. 4., i 5., u dijelu koji glasi: “i sl.”, člana 9. st. 1. i 2. , u dijelu koji glasi: “i slično”, člana 10. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: “i sl.” i člana 11. stav 1. Odluke, u vrijeme važenja, nijesu bile u saglasnosti s Ustavom i Zakonom (tačka II izreke); da, bez sprovođenja prethodnog postupka, sâm pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke (tačka III izreke) i da se odbaci zahtjev za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu te odluke (tačka IV izreke).

6. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

#### ”Član 1. stav 2.

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

#### Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

#### Član 113.

U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabраних predstavnika.

Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

#### Član 142. stavi 3.

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 2. i stav 2.

Ustavni sud odlučuje:

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

Ako je u toku postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propis prestao da važi, a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene, Ustavni sud utvrđuje da li je taj propis bio saglasan sa Ustavom, odnosno sa zakonom za vrijeme njegovog važenja.

Član 150. stav 3.

Ustavni sud može i sâm pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.“

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.):

“Član 30. stav 2. tačka 1.

Podnesci kojima se pokreće postupak pred Ustavnim sudom su:

1) inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

Član 48. tačka 2.

Ustavni sud odlukom:

2) utvrđuje da drugi propis, odnosno pojedine njegove odredbe nijesu u saglasnosti sa Ustavom i zakonom, odnosno u vrijeme važenja nijesu bili u saglasnosti sa Ustavom i zakonom;

Član 64. tačka 1.

Pored razloga iz člana 38. ovog zakona, Ustavni sud će obustaviti postupak:

1) ako je u toku postupka zakon usaglašen sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugi propis ili opšti akt sa Ustavom i zakonom, a Ustavni sud ocijeni da ne treba nastaviti postupak zbog toga što nijesu otklonjene posljedice neustavnosti ili nezakonitosti.

Član 55. alineja 2.

Ustavni sud može sam pokrenuti postupak za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, naročito kad se:

- u toku postupka za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom postavi pitanje ustavnosti, odnosno zakonitosti drugih odredaba ili drugih propisa koje su u vezi sa odredbama koje su predmet ocjene.

Član 59.

U postupku za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, Ustavni sud nije ograničen predlogom, odnosno inicijativom.

Član 61.

Ako se radi o inicijativi iz člana 30. stav 2. tačka 1. ovog zakona, Ustavni sud može odmah donijeti rješenje o pokretanju postupka bez sprovođenja postupka iz člana 33. ovog zakona.”

Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", broj 2/18.):

“Član 27. tačka 2.

Opština, u skladu sa zakonom i drugim propisima:

2) uređuje i obezbjeđuje obavljanje poslova izgradnje, rekonstrukcije, održavanja i zaštite opštinskih puteva.

#### Član 28. tačka 2.

U okviru sopstvenih nadležnosti, opština:

2) uređuje, uvodi i utvrđuje sopstvene prihode u skladu sa zakonom.

#### Član 38. tač. 2. i 8.

Skupština:

2) donosi propise i druge opšte akte;

8) uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode.”

Zakona o finansiranju lokalne samouprave (“Službeni list Crne Gore”, broj 3/19.):

#### “Član 7. tačka 8.

Sopstveni prihodi Opštine su:

8) naknade za korišćenje opštinskih puteva, u skladu sa zakonom.”

Zakona o putevima (“Službeni list Republike Crne Gore”, broj 42/04. i “Službeni list Crne Gore”, br. 54/09., 36/11. i 92/17.):

#### “Član 3. stav 1.

Javni putevi su saobraćajne površine od opšteg interesa za javni putni saobraćaj, koji se mogu koristiti na način i pod uslovima određenim propisima o javnim putevima i bezbjednosti saobraćaja.

#### Član 4. tač. 6. i 9.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

6) opštinski put je javni put namijenjen povezivanju naselja u lokalnoj zajednici ili povezivanju sa naseljima u susjednim lokalnim zajednicama ili povezivanju djelova naselja, prirodnih i kulturnih znamenitosti, pojedinih objekata i slično na nivou lokalne zajednice. Opštinski putevi su: lokalni putevi, kao i ulice u naseljima.

9) nekategorisani put je površina koja se koristi za saobraćaj po bilo kom osnovu i koja je dostupna većem broju korisnika (seoski, poljski i šumski putevi, putevi na nasipima za odbranu od poplava, parkirališta i sl.).

#### Član 22. stav 1. i stav 5.

Za korišćenje javnih puteva plaćaju se naknade, i to:

1) godišnja naknada pri registraciji drumskih motornih vozila, traktora, priključnih vozila i drugih drumskih vozila na motorni pogon;

2) posebna godišnja naknada za drumska motorna vozila i njihova priključna vozila u svrhu obezbjeđenja nesmetanog odvijanja saobraćaja i pružanja informativnih usluga korisnicima puta;

3) naknada za vanredni prevoz;

4) naknada za postavljanje komercijalno-tržišnih, komercijalno-individualnih i komercijalno-informativnih natpisa na putu i pored puta;

5) naknada za upotrebu pojedinih puteva i objekata (korisnička naknada i putarina);

6) godišnja naknada za zakup putnog zemljišta;

7) godišnja naknada za zakup drugog zemljišta koje pripada upravljaču puta;

8) naknada za priključenje prilaznog puta na javni put;

9) naknada za postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova na javnom putu i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti;

10) godišnja naknada za cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne, telefonske i telegrafske vodove i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti ugrađene na javnom putu;

11) naknada za izgradnju komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta;

12) godišnja naknada za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta;

13) naknada za inostrana drumska vozila.

Visinu naknada za opštinske puteve iz stava 1. tač. 3. i 4. i tač. 6. do 12. ovog člana utvrđuje nadležni organ jedinice lokalne samouprave, uz prethodnu saglasnost Vlade.”

7. Načelo saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava) 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.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3). U području apstraktne kontrole ustavnosti Ustavni sud je ovlašćen da ocjenjuje saglasnost zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, kao i saglasnost drugog propisa i opšteg akta s Ustavom i zakonom i to predstavlja okvir njegovog djelovanja, u smislu odredaba člana 149. stav 1. tač.1. i 2. Ustava.

7.1. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno. Pri uređivanju pravnih odnosa donosilac akta je dužan da uvaži 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. Kako je u konkretnom slučaju predmet ustavnosudske ocjene propis koji je donijet radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donijet, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donijet od strane ovlašćenog organa, odnosno lica, da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

8. Ustavni sud je u ovom postupku utvrdio sljedeće činjenice:

- da je Skupština opštine Rožaje, s pozivom na pravni osnov sadržan u odredbama člana 22. st. 1. i 5. Zakona o putevima (“Službeni list Republike Crne Gore”, broj 42/04. i “Službeni list Crne Gore”, br. 54/09. i 36/11.), na sjednici održanoj 25. juna 2012. godine, po prethodno pribavljenoj saglasnosti Vlade Crne Gore, donijela Odluku o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje, koja je objavljena u “Službenom listu Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 21/12.);

- da je Odluka prvi put izmijenjena Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje, koja je donijeta na sjednici 27. juna 2013. godine (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 21/13.) i da je na tu odluku Vlada Crne Gore prethodno dala saglasnost, br. 08-1379/3, od 20. juna 2013. godine;

- da je Odluka drugi put izmijenjena Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje, koja je donijeta na sjednici od 20. maja 2015. godine (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 18/15.) i da je na tu odluku Vlada Crne Gore prethodno dala saglasnost, br. 08-765, od 23. aprila 2015. godine;

- da je Skupština Crne Gore, na desetoj sjednici Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2017. godini, dana 29. decembra 2017. godine, donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o putevima ("Službeni list Crne Gore", broj 92/17.), kojim su, odredbom člana 4., u članu 22. stav 1. tač. 9. i 10. Zakona, riječi "i sl.", zamijenjene riječima "i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti".

- da je Skupština opštine Rožaje, na sjednici održanoj 27. decembra 2018. godine, s pozivom na osnov sadržan u odredbi člana 38. tačka 8. Zakona o lokalnoj samoupravi, donijela Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje. Odluka je objavljena, 25. januara 2019. godine, u „Službenom listu Crne Gore – Opštinski propisi“, broj 5/19., a stupila je na snagu osmog dana od dana objavljivanja, tj. 2. februara 2019. godine i

- da iz odgovora donosioca akta na Rješenje o pokretanju postupka u ovom predmetu, dostavljene dokumentacije uz odgovor i preambule Odluke o izmjenama i dopunama Odluke (Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, broj 5/19.) proizilazi da prethodno na Predlog odluke o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje, nije pribavljena saglasnost Vlade Crne Gore.

9. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka, koje proizilazi iz odredaba člana 145. Ustava, s obzirom na to da su pitanja ovlašćenja organa lokalne samouprave u vezi drugih dažbina, pa i naknada za postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova na javnom putu i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti i godišnjih naknada za cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne, telefonske i telegrafске vodove i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti ugrađene na javnom putu, uređena sa više zakona.

9.1. Zakonom o lokalnoj samoupravi, koji je sistemski u ovoj oblasti, propisano je da opština, u skladu sa zakonom i drugim propisom uređuje i obezbjeđuje obavljanje poslova izgradnje, rekonstrukcije, održavanja i zaštite opštinskih puteva (član 27. tačka 2.) i da u okviru sopstvenih nadležnosti uređuje, uvodi i utvrđuje sopstvene prihode, u skladu sa zakonom (član 28. tačka 2.). Odredbama člana 38. tač. 2. i 8. istog Zakona skupština, kao predstavnički organ lokalne samouprave, ovlašćena je da donosi propise i druge akte i da uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode. Zakonom o finansiranju lokalne samouprave (član 7. tačka 8.) propisano je da su naknade za korišćenje opštinskih puteva, utvrđene u skladu sa zakonom, sopstveni izvor sredstava opštine, a odredbom člana 22. stav 5. Zakona o putevima da je nadležni organ jedinice lokalne samouprave ovlašćen da svojim aktom utvrdi visine naknada za opštinske puteve iz stava 1. tač. 3. i 4. i tač. 6. do 12. tog člana, kao sopstveni izvor prihoda, uz prethodnu saglasnost Vlade.

9.1.1. Iz navedenih odredaba zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da je nadležni organ jedinice lokalne samouprave (skupština) ovlašćen da svojim aktom utvrdi visinu naknada za korišćenje javnih (opštinskih) puteva, kao sopstveni izvor prihoda, uz prethodnu saglasnost Vlade. Saglasno tim ovlašćenjima, Skupština opština Rožaje donijela je Odluku o naknadama za korišćenje opštinskih puteva na teritoriji Opštine Rožaje, kojom je utvrdila vrste naknada za korišćenje puta i putnog zemljišta koje pripada opštinskim i nekategorisanim putevima, obveznike plaćanja naknada i namjene za koje će prikupljena sredstva koristiti, obaveze za dostavljanje podataka nadležnom organu za poslove javnih prihoda, način utvrđivanja i naplate naknada, nadležni organ za utvrđivanje i kontrolu naplate naknada i kaznene odredbe.

9.1.1.1. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 11/18, od 29. januara 2019. godine, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 11. Odluke, kojom je bila utvrđena *naknada za postavljanje i ugradnju elektronskih, telefonskih, antenskih uređaja i opreme i sl. na opštinskim i nekategorisanim putevima u iznosu od 2,500,00 € po uređaju (stav 1.) i godišnja naknada za postavljene uređaje iz stava 1. ovog člana u*

iznosu od 900,00 € (stav 2.), jer nijesu usaglašene s odredbama člana 4. stav 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o putevima, kojim su riječi: "i sl." zamijenjene sa riječima: "i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti".

9.1.1.2. Ustavni sud je utvrdio da je, u toku postupka pred Ustavnim sudom odredbom člana 1. stav 7. Oduke o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje<sup>5</sup> izmijenjena osporena odredba člana 11. stav 1. Odluke i na taj način prestala da važi, a da je odredba člana 11. stav 2. Odluke, kojom je utvrđeno da „*godišnja naknada za postavljene uređaje iz stava 1. ovog člana iznosi 900,00 €*“, ostala na pravnoj snazi i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje. Naime, iz izmijenjenih odredaba člana 22. stav 1. tač. 9. i 10. Zakona, kojima je utvrđena mogućnost određivanja naknada za postavljanje ili za već postavljene cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne, telefonske i telegrafске vodove i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti, kao ni iz drugih odredaba tog zakona, po ocjeni Ustavnog suda, ne proizilazi mogućnost utvrđivanja naknada za postavljanje i ugradnju elektronskih, telefonskih i antenskih uređaja i opreme na opštinskim putevima, kao ni utvrđivanja godišnje naknade za postavljene uređaje, niti se (uređaji i oprema) mogu "podvesti" pod pojam vodova infrastrukture drugih djelatnosti koje su slične djelatnostima cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova. Takvim propisivanjem Skupština opštine Rožaje je, po ocjeni Ustavnog suda, povrijedila načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava, koje se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa.

II1. Ustavni sud nije prihvatio predlog donosioca akta za obustavu postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 2. al. 4., i 5., u dijelu koji glasi: "i sl.", člana 9. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: "i slično", člana 10. st. 1. i 2. u dijelu koji glasi: "i sl." i člana 11. stav 1. Odluke (za koje je Ustavni sud sâm pokrenuo postupak za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti), iako su te odredbe izmijenjene i na taj način prestale da važe stupanjem na snagu Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje, tj. 2. februara 2019. godine. Naime, imajući u vidu da su odredbama člana 1. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje, koja je stupila na snagu nakon pokretanja postupka za ocjenu označenih odredaba Odluke, te odredbe izmijenjene, na način što su riječi "i sl." zamijenjene sa riječima "i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti", Ustavni sud je utvrdio da, saglasno odredbi člana 64. tačka 1. Zakona o Ustavnom sudu, nijesu ispunjeni uslovi za obustavu postupka, jer nijesu otklonjene posljedice njihove primjene, zbog čega je njihovu ustavnost i zakonitost cijenio u vrijeme važenja, saglasno odredbi člana 149. stav 2. Ustava.

1.1. Ustavni sud je utvrdio da je donosilac akta odredbama člana 2. al. 4., i 5., u dijelu koji glasi: "i sl.", člana 9. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: "i slično" i člana 10. st. 1. i 2. u dijelu koji glasi: "i sl." Odluke povrijedio ustavne principe o vladavini prava i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

1.1.1. 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 sa 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 uklanjaju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju.

1.1.1.1. Zahtjevi vladavine prava i saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava, traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu

<sup>5</sup> „Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, broj 5/19.

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 obaveze, niti 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 prava jedinice lokalne da utvrđuje sopstvene izvore prihoda, jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo načelo pravne sigurnosti, kao dio načela vladavine prava.

1.1.1.2. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, ocijenio da iz jezičkog, sistematskog, ciljnog ili teleološkog tumačenja normativnog određenja, propisanog odredbama člana 2. al. 4., i 5., u dijelu koji glasi: "i sl.", člana 9. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: "i slično" i člana 10. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: "i sl." Odluke, proizilazi da te odredbe dopuštaju neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta na adresate Odluke, tj. njihovu pristupačnost, jasnoću i predvidljivost u posljedicama, zbog čega se ne mogu smatrati odredbama koje su zasnovane na načelu vladavine prava. Time je, po nalaženju Ustavnog suda, bez razumnog i objektivnog opravdanja, omogućeno neprihvatljivo područje arbitarnosti u postupanju organa lokalne samouprave prilikom utvrđivanja osnova za naknade za korišćenje puta i putnog zemljišta koje pripada opštinskim i nekategorisanim putevima (naknade za postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električne, telefonske i telegrafске vodove na opštinskom i nekategorisanom putu, godišnje naknade za cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne, telefonske i telegrafске vodove na opštinskom i nekategorisanom putu). Osim toga, navedenom izmjenom odredaba člana 22. stav 1. tač. 9. i 10. Zakona o putevima, izvršenih odredbom člana 4. stav 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o putevima, kojom su riječi: "i sl.", na osnovu kojih su jedinice lokalne samouprave bile ovlašćene da određuju druge osnove (vodove) za utvrđivanje visine naknada za korišćenje puta i putnog zemljišta koje pripada opštinskim i nekategorisanim putevima (...), zamijenjene riječima: "i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti", ta ovlašćenja su prestala danom stupanja na snagu tog zakona, tj. 7. januara 2018. godine.

1.1.1.3. Po nalaženju Ustavnog suda, ni odredba člana 11. stav 1. Odluke, kojom je utvrđena naknada "u iznosu od 2,500,00 €, po uređaju za postavljanje i ugradnju elektronskih, telefonskih, antenskih uređaja i opreme i sl. na opštinskim i nekategorisanim putevima", u vrijeme važenja, nije bila u saglasnosti s Ustavom i zakonom, jer iz izmijenjenih odredaba člana 22. stav 1. tač. 9. i 10. Zakona ne proizilazi mogućnost utvrđivanja naknada za postavljanje i ugradnju elektronskih, telefonskih, antenskih uređaja i opreme na opštinskim putevima, kao ni utvrđivanja godišnje naknade za postavljene uređaje, niti se (uređaji i oprema) mogu "podvesti" pod pojam vodova infrastrukture drugih djelatnosti koje su slične djelatnostima cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova.

1.1.1.4. Kako 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 odredbama člana 2. al. 4., i 5., u dijelu koji glasi: "i sl.", člana 9. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: "i slično", člana 10. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: "i sl." i člana 11. stav 1. Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje („Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, br. 21/12., 21/13. i 18/15.) povrijeđeno načelo saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 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.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Ustavni sud je, stoga, utvrdio da odredbe člana 2. al. 4., i 5., u dijelu koji glasi: "i sl.", člana 9. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: "i slično", člana 10. st. 1. i 2. u dijelu koji glasi: "i sl." i člana 11. stav 1. Odluke, u vrijeme važenja, nijesu bile u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

III1. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje<sup>6</sup>,

<sup>6</sup> „Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“, broj 5/19.

ocijenio da su se stekli uslovi iz odredaba člana 150. stav 3. Ustava, člana 55. alineja 2., člana 59. i člana 61. Zakona o Ustavnom sudu da, bez sprovođenja prethodnog postupka, sâm pokrene postupak za ocjenu njene ustavnosti, s obzirom na to da su odredbe te odluke u neposrednoj vezi s odredbama člana 2. al. 4., i 5., u dijelu koji glasi: "i sl.", člana 9. st. 1. i 2., u dijelu koji glasi: "i slično", člana 10. st. 1. i 2. u dijelu koji glasi: "i sl." i člana 11. stav 1. Odluke, za koje je u ovom predmetu utvrdio da, u vrijeme važenja, nijesu bile u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

1.1. Odredbama Odluke o izmjenama i dopunama Odluke (tačka III izreke) propisano je:

#### “Član 1.

U odluci o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje ("Sl. list CG" - Opštinski propisi br. 21/12.), u član 2. stav 1. alineja 4., 5. riječi "i sl." zamenjuju se s riječima "i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti".

U članu 6. stav 1. riječi "Sekretarijat za uređenje prostora, komunalno stambene poslove i zaštitu životne sredine" zamenjuju se riječima "Sekretarijat za planiranje uređenje prostora i zaštitu životne sredine".

U članu 9. u naslovu riječi "i slično" zamenjuju se s riječima "i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti".

U članu 9. stav 1. i 2. riječi "i slično" zamenjuju se s riječima "i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti".

U članu 10. u naslovu riječi "i slično" zamenjuju se s riječima "i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti".

U članu 10. stav 1 riječi "i slično" zamenjuju se s riječima "i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti".

U član 11. stav 1 riječi "i slično" zamenjuju se s riječima "i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti".

U član 14. stav 1 riječi "za privredu" zamenjuju se s riječima "ekonomski razvoj" a riječi "Sekretarijat za uređenje prostora komunalno stambene poslove i zaštitu životne sredine" se brišu i glase "Sekretarijata za planiranje uređenje prostora i zaštitu životne sredine".

Član 15. mijenja se i glasi: "Jednokratne naknade iz čl. 4., 5. plaćaju se na osnovu ugovora o naknadama zaključenog sa Sekretarijatom za planiranje uređenje prostora i zaštitu životne sredine prilikom izdavanja odobrenja od strane Sekretarijata za planiranje uređenje prostora i zaštitu životne sredine".

#### Član 2.

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore - opštinski propisi".

1.1.1. Iz odredaba člana 150. stav 3. Ustava i člana 55. alineja 2. Zakona o Ustavnom sudu proizilazi da Ustavni sud može i sâm pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti i da u postupku za ocjenu saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta s Ustavom i zakonom, ako se u toku postupka postavi pitanje ustavnosti, odnosno zakonitosti drugih odredaba ili drugih propisa koji su u vezi sa odredbama koje su predmet ocjene. Ustavni sud, saglasno odredbi člana 61. Zakona, može pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti tih odredaba ili drugih propisa, bez sprovođenja prethodnog postupka propisanog odredbom člana 33. stav 1. Zakona (dostavljanje primjeraka predloga, inicijative, ustavne žalbe i žalbe učesnicima u postupku i određivanje roka za dostavljanje potrebne dokumentacije, podataka i obavještenja, kao i odgovora, odnosno mišljenja na navode i dokaze koji su sadržani u tim podnescima).

1.1.2. Ustavni sud je, iz sadržine Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje, odgovora na navode sadržane u inicijativi i dokumentacije dostavljene uz odgovor, utvrdio da Skupština opštine Rožaje, prije njenog donošenja, nije pribavila saglasnost Vlade Crne Gore, koja predstavlja konstitutivni, formalno-pravni elemenat zakonitosti Odluke, odnosno da nije donijeta po postupku propisanom odredbom člana 22. stav 5. Zakona o putevima. Kako u postupku donošenja Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje nije pribavljena zakonom propisana prethodna saglasnost, iz odredbe člana 22. stav 5. Zakona o putevima, Ustavni sud je ocijenio da su se stekli uslovi iz odredaba člana 55. alineja 2. i čl. 59. i 61. Zakona o Ustavnom sudu da, bez sprovođenja prethodnog postupka, pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, u cjelini.

1.1.3. Iako je navedena povreda formalne neustavnosti i nezakonitosti dovoljan razlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti te odluke Ustavni sud je ocijenio da ni sadržina odredaba člana 1. st.1., 3., 4., 5., 6., i 7. Odluke, kojima su riječi "i sl." i "i slično" zamijenjene sa riječima "i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti" nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom. Po ocjeni Ustavnog suda, osim što je *in texto* (sa izvjesnim jezičko-stilskim odstupanjem koje ne utiče na suštinu značenja) preuzeta odredba člana 4. stav 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o putevima<sup>7</sup>, kojom su riječi: "i sl." zamijenjene sa riječima: "i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti", odredbe člana 2. al. 4., i 5., u dijelu u kojem su glasile: "i sl.", člana 9. st. 1. i 2., u dijelu u kojem su glasile: "i slično", člana 10. st. 1. i 2. u dijelu u kojem su glasile: "i sl." i člana 11. stav 1. Odluke, nijesu usklađene s odredbama člana 22. stav 1. tač. 9. i 10. Zakona o putevima, kojima je utvrđena mogućnost određivanja naknada za postavljanje ili za već postavljene cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne, telefonske i telegrafске vodove i infrastrukture drugih sličnih djelatnosti. Naime, iz odredaba člana 22. stav 1. tač. 9. i 10. Zakona o putevima, kao što je već navedeno (tačka 9.1.1.2. obrazloženja ove odluke), kao ni iz drugih odredaba tog zakona, ne proizilazi mogućnost utvrđivanja naknada za postavljanje i ugradnju elektronskih, telefonskih, antenskih uređaja i opreme na opštinskim i nekategorisanim putevima, kao ni utvrđivanje godišnje naknade za postavljene uređaje, niti da se (uređaji i oprema) mogu "podvesti" pod pojam vodova infrastrukture drugih djelatnosti koje su slične djelatnostima cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova.

1.2. Ovakvim propisivanjem donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, povrijedio načelo saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (koje nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim aktom), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Prema načelu saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava, drugim propisom i opštim aktom, koji je donijet na osnovu ovlašćenja sadržanog u zakonu, ne mogu se preuzimati odredbe zakona, niti uređivati prava i obaveze fizičkih i pravnih lica, odnosno uređivati pitanja koja su *materia legis*. Uređujući pravne odnose koji su zakonska materija i u nadležnosti zakonodavca, donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio načelo legaliteta (član 145. Ustava). S obzirom na to da se drugi propis opšti akt može donijeti po postupku koji je propisan zakonom i da se njima ne mogu uređivati pitanja koja su uređena zakonom, osnovano se, po ocjeni Ustavnog suda, postavlja pitanje ustavnosti i zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje, u cjelini.

IV1. U pogledu zahtjeva podnosioca inicijative za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu osporene Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje Ustavni sud ukazuje da, u smislu odredaba člana 150. stav 4. Ustava Crne Gore i člana 63. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, u toku postupka pred Ustavnim sudom, do donošenja konačne odluke, može narediti da se obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje koji su preduzeti na osnovu zakona, drugog propisa ili opšteg akta čija se ustavnost ili zakonitost ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti neotklonjive štetne posljedice. S obzirom na to da je sudska kontrola zakonitosti protiv pojedinačnih akata, kao i otklanjanje štetnih posljedica u postupku utvrđivanja i naplate naknada za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta obezbijedena u postupku pred nadležnim sudom, da podnosilac inicijative, saglasno odredbi člana 63. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, nije učinio izvjesnim nastupanje neotklonjivih štetnih posljedica i da je donio konačnu odluku o zakonitosti odredbe člana 11. stav 2. Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje Ustavni sud je odbacio navedeni zahtjev.

---

<sup>7</sup> "Službeni list Crne Gore", broj 92/17.



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

V. Odluka o prestanku važenja osporene odredbe člana 11. stav 2. Odluke o naknadama za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva i putnog zemljišta na teritoriji Opštine Rožaje i o objavljivanju ove odluke i Rješenja 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 11/18 i 15/19  
Podgorica, 25. jun 2019. godine

Predsjednik,  
dr **Dragoljub Drašković**, s.r.

1231.

**Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se ukida odredba člana 145. stav 4. Zakona o elektronskim komunikacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 40/13. i 2/17.) i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke**

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednik Dragoljub Drašković i sudije -Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Desanka Lopičić, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.), na sjednici od 25. juna 2019. godine, donio je

## **O D L U K U**

**I UKIDA SE** odredba člana 145. stav 4. Zakona o elektronskim komunikacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 40/13. i 2/17.) 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. 37/16, od 28. februara 2019. godine, po inicijativi NVO „Akcija za ljudska prava“, u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredbe člana 145. stav 4. Zakona, označenog u izreci.

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

3. Osporenou odredbom člana 145. stav 4. Zakona propisano je:

“Član 145. stav 4.

Operator je dužan da, na zahtjev Agencije ili samoinicijativno, uz prethodno pribavljenu saglasnost Agencije, blokira pristup određenim brojevima i uslugama kada je to opravdano u slučajevima prevare ili zloupotrebe.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 145. stav 4. Zakona, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

5. Za odlučivanje u konkretnom 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 9.

Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Član 10. stav 2.

Svako je obavezan da se pridržava Ustava i zakona.

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 17. stav 1.

Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.

#### 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 47.

Svako ima pravo na slobodu izražavanja govorom, pisanom riječju, slikom ili na drugi način.

Pravo na slobodu izražavanja može se ograničiti samo pravom drugoga na dostojanstvo, ugled i čast i ako se ugrožava javni moral ili bezbjednost Crne Gore.

#### Član 49. stav 1.

Jemči se sloboda štampe i drugih vidova javnog obavještanja.

#### Član 50.

U Crnoj Gori nema cenzure.

Nadležni sud može spriječiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obavještanja samo ako je to neophodno radi: sprječavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka; očuvanje teritorijalnog integriteta Crne Gore; sprječavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na nasilje ili vršenje krivičnih djela; sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije.

#### Član 145.

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

Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (“Službeni list SFRJ”, broj 7/71.)<sup>1</sup>:

#### “Član 19.

Niko ne može biti uznemiravan zbog svoga mišljenja.

Svako ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo podrazumijeva slobodu traženja, primanja i širenja obavještenja i ideja svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umjetničkom obliku, ili ma kojim drugim sredstvom po svom izboru.

Korišćenje sloboda predviđenih u stavu 2. ovog člana povlači posebne dužnosti i odgovornosti. Ono se, prema tome, može podvrgnuti izvjesnim ograničenjima koja ipak moraju biti izričito utvrđena zakonom i koja su neophodna:

- a) za poštovanje prava ili ugleda drugih lica;
- b) za zaštitu nacionalne bezbjednosti ili javnog poretka, ili javnog zdravlja ili morala.”

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (“Službeni list SCG-Međunarodni ugovori”, br. 9/03. i 5/05.):

#### “Član 10.

---

<sup>1</sup> International Covenant on Civil and Political Rights ICCPR, usvojen od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 19. septembra 1966. godine, stupio na snagu 23. marta 1976. godine.

## Sloboda izražavanja

Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprječava države da zahtijevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.

Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprječavanja otkrivanja obavještenja dobijenih u povjerenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

## Član 18.

### Granice korišćenja ograničenja prava

Ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena ovom Konvencijom neće se primjenjivati ni u koje druge svrhe sem onih zbog kojih su propisana.

## Član 46. stav 1.

### Obaveznost i izvršenje presuda

1. Visoke strane ugovornice preuzimaju obavezu da se povinuju pravosnažnoj presudi Suda u svakom predmetu u kome su stranke.”

6. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi: da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava; da se zakonom, pored ostalog, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru; da ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud i da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan s Ustavom i zakonom. Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, a prava i slobode se ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma (član 9. i člana 17. stav 1. Ustava). Prava i slobode koje su predmet ustavnog jemstva, po pravilu, nijesu apsolutne, već su podložne opštim ograničenjima predviđenim odredbama člana 24. Ustava, ali i posebnim ograničenjima koja su imanentna samo pojedinim Ustavom zaštićenim dobrima, sadržanim u ustavnim odredbama kojima se ta dobra uređuju. U konkretnom slučaju, to su ustavni principi o vladavini prava, o slobodi izražavanja, o slobodi štampe i drugih vidova javnog obavještanja i o jedinstvu prvog poretka, iz odredaba člana 1. stav 2., člana 47. stav 1., člana 49. stav 1. i člana 145. Ustava.

6.1. Načelo ograničenja ljudskih prava i sloboda je jedno od osnovnih načela koje je utvrđeno odredbama člana 24. Ustava. Prema tom načelu, ljudska prava i slobode zajemčene Ustavom mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav i mjeri koja je neophodna da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu, bez zadiranja u suštinu zajemčenih prava. Ustav je na taj način ustanovio jasne "granice" ograničenja ljudskih prava i sloboda u kojima se zakonodavac može kretati. Svi državni organi, prema odredbama člana 24. Ustava, prilikom ograničenja ljudskih i manjinskih prava moraju da vode računa o: 1) suštini prava koje se ograničava, 2) važnosti svrhe ograničenja, 3) prirodi i obimu ograničenja, 4) o odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i 5) da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava. Ustavotvorac ovlašćuje zakonodavca da detaljnije reguliše ograničenja, ali ne i da sam propiše osnov za ograničenje, već je takvo ograničenje moguće samo ako to Ustav dopušta i u svrhe koje Ustav dopušta. Time je Ustavom jasno definisan princip proporcionalnosti (srazmjernosti), kao i mjerila kojima se, prije svega, Ustavni sud mora rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih prava u konkretnom predmetu. Ustavno jemstvo prava na slobodu izražavanja, odnosno štampe i drugih vidova javnog obavještanja, prema odredbama člana 50. stav 2. Ustava, može se privremeno ograničiti odlukom nadležnog suda, ako je to neophodno radi: sprječavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka; očuvanje teritorijalnog integriteta Crne Gore; sprječavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na nasilje ili vršenje krivičnog djela; sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije.

6.2. Saglasno navedenim ustavnim ovlaštenjima Skupština Crne Gore donijela je Zakon o elektronskim komunikacijama, kojim je uredila pitanja načina upravljanja i korišćenja elektronskih komunikacionih mreža, uslove i način obavljanja djelatnosti u oblasti elektronskih komunikacija, kao i druga pitanja od značaja za elektronske komunikacije (član 1.). Izraz “*broj*”, u smislu Zakona, ima značenje niza decimalnih brojeva koji se upotrebljava za određivanje odredišta veze u elektronskim komunikacionim mrežama (član 4. tačka 3.). Prema Zakonu, Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost je nezavisni regulatorni organ koji, u vršenju javnih ovlaštenja u oblasti elektronskih komunikacija, obavlja regulatorne i druge poslove utvrđene zakonom (član 5. tačka 3. i član 8.). “*Operator*”, u smislu ovog zakona, je fizičko ili pravno lice, odnosno preduzetnik koji pruža ili ima pravo da pruža javnu elektronsku komunikacionu uslugu ili da daje na korišćenje javnu elektronsku komunikacionu mrežu ili javnu elektronsku komunikacionu infrastrukturu i povezanu opremu (član 46. stav 2.). Odredbama člana 37. Zakona propisano je da: *elektronska komunikaciona mreža* obuhvata sistem prenosa i, u skladu sa kapacitetima, uređaje za komutaciju ili usmjeravanje i druga sredstva, uključujući pasivne mrežne elemente, koji omogućavaju prenos signala pomoću žičanih, radio, optičkih ili drugih elektromagnetnih sistema, uključujući satelitske mreže, fiksne i mobilne zemaljske mreže (sa komutacijom kola i paketa, uključujući Internet), elektroenergetske kablovske sisteme, u dijelu koji se koristi za prenos signala, mreže koje se koriste za prenos i distribuciju medijskih sadržaja do krajnjih korisnika, bez obzira na vrstu informacija koje se prenose (stav 1.); da elektronska komunikaciona mreža koja se koristi u cjelini ili pretežno za pružanje javnih elektronskih komunikacionih usluga i omogućava prenos informacija između terminalnih tačaka mreže, u smislu ovog zakona, smatra se *javnom elektronskom komunikacionom mrežom* (stav 2.); da *elektronska komunikaciona usluga* je usluga koja se, po pravilu, pruža uz naknadu, a sastoji se u cjelini ili pretežno od prenosa signala elektronskim komunikacionim mrežama, uključujući telekomunikacione usluge i usluge prenosa medijskih sadržaja, koja ne obuhvata usluge pružanja medijskih sadržaja ili obavljanja uređivačke kontrole nad medijskim sadržajima koji se prenose putem elektronskih komunikacionih mreža i usluga, kao ni usluge informacionog društva koje se, u cjelini ili pretežno, ne sastoje od prenosa signala elektronskim komunikacionim mrežama (stav 3.) i da se elektronska komunikaciona usluga koja se pruža pod tržišnim uslovima, u smislu ovog zakona, smatra *javnom elektronskom komunikacionom uslugom* (stav 4.). *Korisnik* javnih elektronskih komunikacionih usluga je fizičko ili pravno lice koje koristi ili zahtijeva javnu elektronsku komunikacionu uslugu (član 147. st. 1. i 2.). Osporenim odredbom člana 145. stav 4. Zakona propisano da je operator dužan da, na zahtjev Agencije za elektronske komunikacije ili samoinicijativno, uz prethodno pribavljenu saglasnost Agencije, blokira pristup određenim brojevima i uslugama kada je to opravdano u slučajevima prevare ili zloupotrebe.

7. U kontekstu rješavanja spornog pravnog pitanja u ovom predmetu Ustavni sud je imao u vidu i relevantne odredbe potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora, kojima se uređuje pitanje prava na slobodu izražavanja, odnosno primanja i širenja obavještenja i ideja svake vrste, kao i granice njegovog ograničenja.

7.1. Odredbama člana 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima propisano je da niko ne može biti uznemiravan zbog svoga mišljenja i da svako ima pravo na slobodu izražavanja, koja podrazumijeva slobodu traženja, primanja i širenja obavještenja i ideja svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umjetničkom obliku, ili ma kojim drugim sredstvom po svom izboru (st. 1. i 2.). Korišćenje slobode izražavanja, saglasno odredbi člana 19. stav 3. Međunarodnog pakta, povlači posebne dužnosti i odgovornosti i može se podvrgnuti izvjesnim ograničenjima koja moraju biti izričito utvrđena zakonom i koja su neophodna: a) za poštovanje prava ili ugleda drugih lica i b) za zaštitu nacionalne bezbjednosti ili javnog poretka, ili javnog zdravlja ili morala.

7.1.1. Evropska konvencija odredbom člana 10. stav 1. jemči pravo na slobodu izražavanja koja uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mješanja javne vlasti i bez obzira na granice (...). Prema odredbi člana 10. stav 2. Konvencije, navedeno pravo se, takođe, može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti, radi

spriječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprječavanja otkrivanja obavještenja dobijenih u povjerenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

7.1.2. Prema Evropskoj konvenciji svaka država ugovornica svojim unutrašnjim propisima može da ograniči prava sadržana u Evropskoj konvenciji, pod uslovima utvrđenim Konvencijom. Dozvoljena ograničenja prava uslovljena su *zakonitošću, legitimnošću i opravdanošću*. Ograničenje bilo kog prava je dopušteno samo ako kompetitivni princip u odnosu na princip u kojem je sadržano pravo ima veći značaj u okolnostima datog konkretnog slučaja. To podrazumijeva pronalaženje odgovarajućeg balansa između različitih suprotstavljenih interesa. Ograničenja se moraju sprovoditi na konzistentan način, tako da ne bude ugrožena suština prava koje je u pitanju i osnovni principi na kojima počiva država, koja pretenduje da bude obilježena kao pravna država. Kako osnovna prava imaju ustavni status, ona, mogu biti ograničena samo ustavnim ili odredbama donijetim na osnovu ustava. Ustavna ograničenja mogu biti direktna (*constitutionally immediate*) i posredna (*constitutionally mediate*), propisana zakonom, na osnovu izričite ustavne odredbe, pod striktno propisanim pretpostavkama i samo za određene ciljeve, zbog kojih je zakonodavac posebno ovlašćen da ograniči osnovna ljudska prava i slobode. Ovaj princip dozvoljava da slobode i prava budu ograničene samo u skladu sa zakonom i postavlja granice ograničenja prava. Odredbom člana 18. Evropske konvencije, koja propisuje granice ograničenja, utvrđeno je da se ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena Konvencijom ne mogu primjenjivati ni u koje druge svrhe osim onih zbog kojih su propisana. Ova odredba se odnosi i na ograničenja propisana odredbom člana 10. stav 2. Evropske konvencije.

8. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i relevantnu praksu Evropskog suda, koji je u više slučajeva izrazio stav o ograničenju prava na slobodu izražavanja, odnosno prava na primanje i saopštavanje informacija i ideja bez mješanja javne vlasti i bez obzira na granice objavljivanja, i obavezama država ugovornica prilikom ostvarivanja ili ograničavanja tog prava:

8.1. U predmetu *Ahmet Yildirim protiv Turske*<sup>2</sup> Evropski sud je izrazio stav o ograničenju prava na slobodu izražavanja podnosioca predstavke Ahmeta Jildrima, turskog državljanina, kome je bilo onemogućeno da objavljuje svoje akademske radove i stavove na svom "veb sajtu", otvorenom uz pomoć servisa "Google sites", jer je prvostepeni krivični sud u Denizliju donio presudu kojom se naređuje blokiranje pristupa drugom veb sajtu:

"53. Sud smatra da je bez obzira na zakonski osnov, cilj ove mjere bio da se utiče na dostupnost interneta te stoga povlači odgovornost tužene države po osnovu člana 10. (videti, *mutatis mutandis, Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs i Gubi protiv Austrije*, 19. decembar 1994, § 27., serija A no 302.).

54. On, takođe, primjećuje da je sporno blokiranje proisteklo iz jedne zabrane koja je prvenstveno trebalo da se odnosi na drugi internet sajt. Zbog totalnog blokiranja *Gugl sajtsa*, ona, *de facto*, pogađa i podnosioca predstavke, vlasnika drugog veb sajta koji je, takođe, smješten na tom domenu. Svakako, na radi se o, konkretno govoreći, totalnoj zabrani, već o restrikciji pristupa internetu, čija posljedica je bila i blokiranje pristupa veb sajtu podnosioca predstavke. Međutim, ograničeno dejstvo sporne restrikcije ne umanjuje njen značaj, tim prije što je internet danas postao za ljude jedno od glavnih sredstava vršenja njihovog prava na slobodu izražavanja i informisanja: na njemu se nalaze suštinski instrumenti za učestvovanje u aktivnostima i debatama o političkim pitanjima i pitanjima od javnog značaja.

55. Ukratko, Sud smatra da se sporna mjera može analizirati kao restrikcija proistekla iz jedne preventivne mjere blokiranja jednog internet sajta: u cilju izvršenja pomenute mjere, sud je, takođe, naložio, na zahtjev PTI, blokiranje pristupa *Gugl sajtsu*, na kojem je bio i veb sajt podnosioca predstavke. Tako se podnosilac predstavke našao u situaciji da nije mogao da pristupi svom veb sajtu. Ovaj element je dovoljan Sudu da može da zaključi da je pomenutom mjerom počinjeno „mješanje javnih vlasti“ u pravo zainteresovanog na

---

<sup>2</sup> Presuda, od 18. decembra 2012. godine, zahtjev broj 3111/10.

slobodno izražavanje, čiji sastavni dio je i sloboda primanja i saopštavanja informacija i ideja (vidjeti, mutatis mutandis, *Ayşe Öztürk protiv Turske*, br. 24914/94., § 42., 15. oktobar 2002.).

59. U skladu sa utvrđenom sudskom praksom Suda, da bi se ispunili pomenuti kriterijumi, domaće pravo mora sadržavati određenu zaštitu od samovoljnih kršenja prava garantovanih Konvencijom od strane javne vlasti. Kada se radi o pitanjima koja se odnose na suštinska prava, zakon bi se kosio sa vladavinom prava, koja predstavlja jedno od suštinskih načela demokratskog društva posvećenih Konvencijom, kada ovlašćenje za procjenu dato izvršnoj vlasti ne bi bilo ograničeno. Stoga, zakon mora definisati domet i modalitete vršenja jedne takve vlasti sa dovoljnom jasnoćom (vidjeti, među mnogim drugima, već navedenu presudu *Sunday Times*, § 49., i *Maestri protiv Italije [GC]*, no 39748/98., § 30., CEDH 2004-I)."

8.2. U predmetu *Cengiz i drugi protiv Turske*<sup>3</sup> Evropski sud je utvrdio povredu prava na slobodu izražavanja podnosioca predstavki: Serkana Cengiza, Jamana Akdeniza i Kerema Altiparmaka, profesora prava, turskih državljana, kojima je bilo onemogućeno da pristupe, preuzmu i razmjenjuju video materijal u profesionalne svrhe na kanalu "You tube", jer je prvostepeni krivični sud u Ankari donio presudu kojom se naređuje blokiranje pristupa ovom kanalu zbog drugih uvredljivih sadržaja objavljenih na njemu, suprotno domaćem zakonu:

"50. U ovom predmetu, Sud primjećuje da su podnosioci predstavke podnijeli svoje prijave kao aktivni korisnici *YouTube*-a; između ostalog, oni su skrenuli pažnju na reperkusije koje je nalog za blokiranje, imao na njihov akademski rad i na značajne karakteristike veb sajta koji je u pitanju. Posebno su naveli da su preko svojih *YouTube* naloga koristili platformu ne samo za pristup video zapisima koji se odnose na njihovu profesionalnu sferu, već i na aktivan način, u svrhu postavljanja i razmjene datoteka te vrste. Drugi i treći aplikant su, takođe, istakli da su objavili video snimke o svojim akademskim aktivnostima. S tim u vezi, predmet je sličniji onome g. Jildrim-a, koji je izjavio da je objavio svoj akademski rad i svoje poglede na različite teme na svojoj internet stranici (ibid, § 51.), nego predmetu g. Akdeniz (vidi gore navedenu odluku), koji je samo bio u svojstvu korisnika veb sajta.

52. Štaviše, što se tiče važnosti internet stranica u ostvarivanju slobode izražavanja, Sud ponavlja da „u svjetlu njegove pristupačnosti i sposobnosti da snabdijeva i širi ogromne količine informacija, internet igra važnu ulogu u poboljšanju javnog pristupa vijestima i olakšava širenje informacija uopšte" (vidi: *Times Newspapers Ltd protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 1 i 2), br. 3002/03 i 23676/03, § 27, ECHR 2009). Aktivnost izražavanja korisnika na internetu pruža platform, bez presedana, za ostvarivanje slobode izražavanja (vidi: *Delfi AS protiv Estonije [GC]*, br. 64569/09, § 110, ECHR 2015). S tim u vezi, Sud primjećuje da je *YouTube* veb-lokacija za video-hosting na kojoj korisnici mogu postavljati, gledati i dijeliti video zapise i nesumnjivo je važno sredstvo za ostvarivanje slobode primanja i prenošenja informacija i ideja. Konkretno, kao što su podnosioci predstavke s pravom primijetili, politički sadržaj koji tradicionalni mediji ignorišu često se dijeli putem *YouTube*-a, čime se podstiče pojava građanskog novinarstva. Iz te perspektive, Sud prihvata da je *YouTube* jedinstvena platforma zbog svojih karakteristika, pristupačnosti i, prije svega, njenog potencijalnog uticaja, te da nijedna alternativa nije bila dostupna podnosiocima prijava.

57. U ovom predmetu, dokazi pred Sudom ukazuju da zbog mjere koju je prvostepeni sud odredio 5. maja 2008. godine, podnosioci prijava nisu imali pristup *YouTube*-u duži period. Kao aktivni korisnici *YouTube*-a, oni stoga mogu legitimno tvrditi da je predmetna mjera uticala na njihovo pravo da primaju i šalju informacije i ideje. Sud smatra da je, bez obzira na pravni osnov, takva mjera imala uticaj na dostupnost interneta i, shodno tome, da povlači odgovornost tužene države prema članu 10. (ibid, § 53). Prema tome, predmetna mjera je predstavljala „uplitanje javnih vlasti“ u ostvarivanje prava zajamčenih članom 10.

60. U ovom predmetu, Sud primjećuje da je blokiranje pristupa veb stranici koja je predmet sudskog postupka imala osnov u zakonu, odnosno u članu 8. (1.) Zakona broj 5651. U pogledu toga da li član 8. (1.) ispunjava i uslove pristupačnosti i predvidljivosti, podnosioci predstavke su tvrdili da bi na ovo pitanje trebalo odgovoriti negativno, budući da je ta odredba bila previše neizvjesna.

---

<sup>3</sup> Presuda, od 10. maja 2011. godine, zahtjevi br. 48226/10. i 14027/11.

63. Međutim, u ovom predmetu treba napomenuti da, kada je Prvostepeni sud u Ankari odlučio da blokira svaki pristup *YouTube-u*, nije bilo zakonske odredbe koja bi ga ovlastila da to učini.

65. U svjetlu ovih razmatranja i razmatranja predmetnog zakonodavstva koje je primijenjeno u ovom predmetu, Sud zaključuje da miješanje koje je proisteklo iz primjene člana 8. Zakona broj 5651. nije zadovoljio uslov zakonitosti prema Konvenciji i podnosiocima predstavke nije pružen stepen zaštite na koji su imali pravo po vladavini prava u demokratskom društvu. Štaviše, čini se da je dotična odredba u sukobu sa stvarnim tekstom člana 10. stav 1. Konvencije, prema kojem su prava navedena u tom članu garantovana "bez obzira na granice" (ibid, § 67.).

66. Stoga, došlo je do kršenja člana 10. Konvencije.”

8.3. Iz navedenih stavova Evropskog suda, proizilazi da Evropska konvencija garantuje “svima” slobodu da primaju i saopštavaju informacije i ideje i da se ta sloboda ne odnosi samo na sadržaj informacija, već i na sredstva njihovog širenja putem interneta, koji igra važnu ulogu u jačanju omogućavanja javnog pristupa vijestima i olakšavanje širenja informacija uopšte. Prema shvatanju Evropskog suda, svako ograničenje koje se nameće tim sredstvima (restrikcija pristupa internetu) nužno ometa pravo na primanje i prenošenje informacija. U skladu s odredbom člana 10. stav 2. Evropske konvencije, vlast se može miješati u ostvarivanje slobode izražavanja samo ako se ispune tri kumulativna uslova: a) *miješanje je propisano zakonom*; b) *miješanje ima cilj da zaštiti jedan ili više predviđenih interesa ili vrijednosti* i c) *miješanje je neophodno u demokratskom društvu*. Prema stanovištu Evropskog suda, sudovi moraju slijediti ova tri uslova kad razmatraju i odlučuju o predmetima koji se tiču slobode izražavanja.

9. Iz navedenih ustavnih i konvencijskih određenja i prakse Evropskog suda, proizilazi da se svako ograničenje ustavnih prava, pa i ograničenje slobode izražavanja, može propisati samo zakonom koji ispunjava uslove vladavine prava i služi legitimnom cilju u javnom interesu i mora imati razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti. To znači da ograničavajuća pravna pravila moraju biti prikladna za ostvarenje postavljenog legitimnog cilja, da ona ne smiju biti oštrija (strožija) nego što je neophodno i da mora biti uspostavljena ravnoteža između Ustavom zajamčenog subjektivnog prava pojedinca i interesa društvene zajednice (pravnog poretka).

10. Ustavni sud je utvrdio da je osporenim odredbom člana 145. stav 4. Zakona zakonodavac prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio ustavne principe o vladavini prava, o slobodi izražavanja, odnosno o slobodi štampe i drugih vidova javnog obavještanja i o jedinstvu pravnog poretka, iz odredaba člana 1. stav 2., člana 47. stav 1., člana 49. stav 1., člana 145. Ustava, člana 10. stav 2. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 19. stav 3. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

10.1. Naime, iz odredbe člana 50. stav 2. Ustava proizilazi da jedino nadležni sud može spriječiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog informisanja, odnosno da zakonodavac nije ovlašćen da pitanje koje je već uređeno Ustavom (*materia constitutionis*) uređuje na drugačiji način i da to pitanje ne može biti predmet zakonskog uređivanja (*materia legis*). Nasuprot tome, zakonodavac je osporenim odredbom člana 145. stav 4. Zakona ovlašćenje Ustavom utvrđenog organa (suda) za sprječavanje širenja informacija i ideja putem sredstava javnog informisanja, koje je *expressis verbis* utvrđeno odredbom člana 50. stav 2. Ustava, prenio na Agenciju za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, odnosno operatora koji pruža ili ima pravo da pruža javnu elektronsku komunikacionu uslugu (...), na način koji nije u saglasnosti s Ustavom. Pored toga, zakonodavac je propisujući osporenim odredbom člana 145. stav 4. Zakona da se pravo korisnika usluga elektronskih komunikacija na pristup određenim brojevima i uslugama može onemogućiti (putem blokade interneta, prenosa signala medijskih sadržaja i drugi način propisan Zakonom<sup>4</sup>), na način suprotan odredbi člana 50. stav 2. Ustava, iz koje proizilazi da se: „*sprječavanje širenja informacija i ideja putem sredstava javnog obavještanja može vršiti samo radi: sprječavanja pozivanja na nasilno rušenje*

---

<sup>4</sup> Prema odredbi člana 37. stav 3. Zakona o elektronskim komunikacijama, javne elektronske komunikacione usluge koje operatori pružaju korisnicima, uključuju i telekomunikacione usluge, kao i usluge prenosa medijskih sadržaja bez njihovog direktnog pružanja i obavljanja uređivačke politike.



*Ustavom utvrđenog poretka; očuvanje teritorijalnog integriteta Crne Gore; sprječavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na nasilje ili vršenje krivičnog djela; sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije”, propisao novi osnov za ograničenje prava na slobodu izražavanja korisnika usluga elektronskih komunikacija (sprječavanje prevare ili zloupotrebe). Iako je osporena mjera propisana Zakonom, ta mjera, po nalaženju Ustavnog suda, predstavlja miješanje zakonodavca u navedeno ustavno, konvencijsko i međunarodnim paktom priznato pravo korisnika usluga javnih elektronskih komunikacija, koje nema legitiman cilj i objektivno i razumno opravdanje, čime je dovedena u pitanje suština ostvarivanja prava na slobodu izražavanja korisnika tih usluga. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da je osporena odredba člana 145. stav 4. Zakona nesaglasna s odredbama člana 1. stav 2., člana 47. stav 1. i člana 49. stav 1., člana 50. stav 2. i člana 145. Ustava, člana 10. stav 2. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda i člana 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.*

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

II1. Odluka o prestanku važenja osporene odredbe člana 145. stav 4. Zakona o elektronskim komunikacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 40/13. i 2/17.), 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. 37/16

Podgorica, 25. jun 2019. godine

Predsjednik,  
dr **Dragoljub Drašković**, s.r.