

USTAVNI SUD CRNE GORE
U-II br.14/15, U-II br.5/15 i U-II br.19/15
2.11.2015. godine
Podgorica

N.V.O. "MANS"
Broj 21611/11
Podgorica, 03. 11. 2015. god.

NVO „MANS“

PODGORICA

U prilogu dostavljemo odluku ovog suda U-II br. 14/15, U-II br.15/15 i U-II br. 19/15 od 14. oktobra 2015. godine.

GENERALNA SEKRETARKA
Dr Biljana Damjanović



Ustavni sud Crne Gore u sastavu: predsjednica Desanka Lopičić i sudije - Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Mevlida Muratović, mr Hamdija Šarkinović, Budimir Šćepanović i dr Dragoljub Drašković, 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", br. 11/15), na sjednici od 14. oktobra 2015. godine, donio je

ODLUKU

I **UTVRĐUJE SE** da Uredba o dopuni Uredbe o načinu obrazovanja maksimalnih maloprodajnih cijena naftnih derivata ("Službeni list Crne Gore", br. 18/15.), koju je donijela Vlada Crne Gore, nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i prestaje da važi danom objavljivanja ove Odluke.

II Odbacuje se zahtjev za obustavu od izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu Uredbe iz tačke I Odluke.

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

Obrazloženje

I 1. Predlozima pet poslanika u Skupštini Crne Gore i pet poslanika Socijalističke narodne partije u Skupštini Crne Gore pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe, označene u izreci.

1.1. Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, u Podgorici, podnijela je Ustavnom sudu Crne Gore inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe, označene u izreci.

1.2. U predlozima i inicijativi navedeno je: da je osporena Uredba donijeta na osnovu odredbe člana 17. Uredbe o Vladi Crne Gore, odnosno da ne sadrži materijalni propis - zakon koji je Vlada primijenila u postupku donošenja tog akta; da su osporene dažbine, saglasno odredbi člana 142. stav 3. Ustava Crne Gore mogle biti uvedene samo zakonom, čije je donošenje, u sistemu Ustavom utvrđene podjele vlasti, u nadležnosti Skupštine Crne Gore; da iz odredaba člana 173. stav 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o energetici ne proističe ovlašćenje da Vlada osporenom Uredbom, uvodi naknade koje u skladu s Ustavom mogu biti uvedene samo zakonom; da su svi elementi za određivanje maloprodajne cijene naftnih derivata, sadržani u članu 4. stav 4. Uredbe o načinu obrazovanja maksimalnih maloprodajnih cijena naftnih derivata, prethodno bili uvedeni zakonom; da su naknade za izgradnju auto puta i reprezentativni sport mogle predstavljati elemente Uredbe za obračun maksimalne maloprodajne cijene naftnih derivata samo u slučaju da su prethodno uvedene zakonom; da je osporena Uredba, saglasno odredbi člana 146. stav 2. Ustava Crne Gore, mogla stupiti na snagu danom objavljivanja samo kada za to postoje razlozi utvrđeni u

postupku njenog donošenja, a što ne proizilazi iz postupka njenog donošenja. Poslanici u Skupštini Crne Gore i Mreža za afirmaciju nevladinog sektora predložili su da Ustavni sud donese privremenu naredbu o obustavi primjene osporene Uredbe, odnosno izvršenja pojedinačnih akata i radnji obračuna naknade na osnovu osporene Uredbe.

2. Ustavni sud je, saglasno odredbama člana 43., člana 45. stav 4. i člana 50. stav 2. tačka 2. Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 33/09.), na sjednici, od 5. maja 2015. godine, radi racionalnosti i vođenja jedinstvenog postupka i odlučivanja spojio podneske, jer se iz istih pravnih razloga osporava akt istog donosioca.

3. U mišljenju Vlade Crne Gore navedeno je: da je Uredbom propisan način formiranja maksimalnih maloprodajnih cijena naftnih derivata, kao i kriterijumi, elementi, premije, troškovi, carine, takse i ostali troškovi koji se uzimaju u obzir prilikom formiranja maksimalnih maloprodajnih cijena naftnih derivata; da se u kalkulativni elemenat za obrazovanje maksimalnih maloprodajnih cijena naftnih derivata (x3 - takse, porezi, naknade) dodaje naknada za izgradnju autoputa i reprezentativni sport, s tim što elemenat za obrazovanje navedenih cijena naftnih derivata nema karakter takse, poreza i drugih dažbina, koji se mogu uvoditi samo zakonom, već predstavlja jedan od elemenata za obrazovanje cijena proizvoda; da Ministarstvo ekonomije priprema propis kojim će Vlada, saglasno članu 173. Zakona o energetici, cjelovito urediti pitanja načina i visine elemenata na osnovu kojih se formiraju maksimalne maloprodajne cijene određenih naftnih derivata i/ili biogoriva, način i rokove objavljivanja tih cijena i određivanje organa koji ih objavljuje, u roku propisanom ovim zakonom. Stoga je predložila da Ustavni sud zastane s postupkom povodom podnijetih predloga i inicijative za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporene Uredbe.

4. Osporenom Uredbom propisano je:

“Član 1.

U Uredbi o načinu obrazovanja maksimalnih maloprodajnih cijena naftnih derivata ("Službeni list RCG", br. 52/02, 55/02, 23/03 i 32/05 i "Službeni list CG", br. 73/08. i 73/10.), u članu 4. stav 4. (HZ), poslije podtačke II dodaje se nova podtačka koja glasi:

"(III) naknada za izgradnju autoputa i reprezentativni sport za:

- BMB 98 - 0,07 €/l,
- BMB 95 - 0,07 €/l,
- eurodizel - 0,07 €/l,
- lož ulje - 0,07 €/l".

Dosadašnje podtač. III i IV postaju podtač. IV i V.

Član 2.

Ova uredba stupa na snagu danom objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

5. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene Uredbe, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

6. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno su relevantne 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 10. stav 2

Svako je obavezan da se pridržava Ustava i zakona.

Član 11. st. 1. ,2., 3., 4. i 6.

Vlast je uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Odnos vlasti počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli.

Ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud.

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 82. stav 1. tač. 2. i 3.

Skupština:

2) donosi zakone.

3) donosi druge propise i opšte akte (odluke, zaključke, rezolucije, deklaracije i preporuke);

Član 91. stav 2.

Većinom glasova svih poslanika Skupština donosi zakone kojima se uređuju: način ostvarivanja sloboda i prava građana, crnogorsko državljanstvo, referendum, materijalne obaveze građana, (...).

Član 100. stav 1. tač. 2. i 3.

Vlada:

2) izvršava zakone, druge propise i opšte akte;

3) donosi uredbe, odluke i druge akte za izvršavanje zakona.

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 146.

Zakon i drugi propis objavljuje se prije stupanja na snagu, a stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja.

Izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja.

Član 149. stav 2.

Ustavni sud odlučuje:

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

Zakona o energetici (“Službeni list Crne Gore”, br. 28/10., 40/11., 6/13. i 10/15.):

Član 1. stav 1.

(1) Ovim zakonom određuju se: energetske djelatnosti i uređuju uslovi i način njihovog obavljanja, radi kvalitetnog i sigurnog snabdijevanja krajnjih kupaca energijom; javne usluge i druge djelatnosti u oblasti energetike od interesa za Crnu Goru; način organizovanja i funkcionisanja tržišta električne energije i gasa; način i uslovi korišćenja obnovljivih izvora energije i kogeneracije; energetska efikasnost u sektoru proizvodnje, prenosa i distribucije energije, kao i druga pitanja od značaja za energetiku.

Član 2. stav 1. tač. 14.

Energetske djelatnosti, u smislu ovog zakona, su:

14) trgovina na malo naftnim derivatima;

Član 173. st. 1. ,2. i 3.

(1) Energetski subjekti koji obavljaju energetske djelatnosti iz člana 2. stav 1. tač. 13., 14., 23., 26. i 27. ovog Zakona dužan je da: trguje naftnim derivatima biogorivima, ili tečnim naftnim gasom propisanog kvaliteta.

(2) Način i visina elemenata na osnovu kojih se formiraju maloprodajne cijene određenih vrsta naftnih derivata i/ili biogoriva, načini i rokovi objavljivanja tih cijena i određivanje organa koji ih objavljuju utvrđuje se propisom Vlade.

(3) Energetski subjekt dužan je da određenim vrstama naftnih derivata i/ili biogoriva trguje po cijeni koja nije viša od maksimalne maloprodajne cijene utvrđene u skladu sa propisom iz stava 2. ovog člana.

Zakona o putevima ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 42/04. i "Službeni list Crne Gore", br. 54/09., 40/10., 36/11., 73/10. i 40/11.):

„Član 1. stav 1.

Ovim zakonom uređuje se pravni položaj, razvoj, održavanje, zaštita, upravljanje i finansiranje javnih puteva.

Građenje i rekonstrukcija javnih puteva vrši se u skladu sa zakonom.

Član 4. stav 1. tač. 3.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

3) autoput je državni put koji je namijenjen isključivo za saobraćaj motornih vozila, sastavni je dio putnog povezivanja sa susjednim zemljama i utvrđen je prostornim planovima. Autoput je u saobraćajno tehničkom smislu javni put posebno izgrađen i namijenjen isključivo za saobraćaj motornih vozila, koji je kao takav označen propisanim saobraćajnim znakom, koji ima dvije kolovozne trake za saobraćaj iz suprotnih smjerova fizički odvojene (zelenim pojasom, zaštitnom ogradom i sl.) bez ukrštanja sa poprečnim putevima i željezničkim ili tramvajskim prugama u istom nivou i na koji se može uključiti, odnosno isključiti samo određenim i posebno izgrađenim javnim putevima na odgovarajuću kolovoznu traku autoputa;

Član 5.

Prema značaju za saobraćaj i funkciji povezivanja u prostoru javni putevi su kategorisani u:

- državne puteve (autoputevi, magistralni i regionalni putevi) i
- opštinske (lokalni putevi, kao i ulice u naseljima).

Član 21.

Finansiranje izgradnje i rekonstrukcije, održavanja i zaštite državnih puteva obezbjeđuje se iz budžeta Crne Gore.

Sredstva koja se u budžetu Crne Gore obezbjeđuju i opredjeljuju za razvoj, izgradnju i rekonstrukciju, održavanje i zaštitu državnih puteva su sljedeća:

- 1) sredstva od naknada iz maloprodajne cijene tečnih goriva i akciza na tečna goriva;
- 2) sredstva ostvarena iz naknada za korišćenje puteva;
- 3) zajmova i kredita;
- 4) donacije;
- 5) ulaganja domaćih i stranih lica;
- 6) drugi izvori u skladu sa zakonom.

Član 24.

Izgradnja javnih puteva je u opštem interesu."

Zakona o sportu ("Službeni list Crne Gore", br. 36/11., 36/13.):

"Član 11. stav 1. tač. 5. i 6.

Javni interes u sportu predstavlja:

- 5) obezbjeđivanje uslova za sprovođenje međunarodnih takmičenja, posebno reprezentativnog nivoa;
- 6) vođenje posebne brige o vrhunskim i kategorisanim sportistima;

Član 12.

Ostvarivanje javnog interesa u sportu obezbjeđuje Crna Gora i Glavni grad, Prijestonica i opština.

Za ostvarivanje javnog interesa u sportu donosi se Nacionalni program razvoja sporta i opštinski program razvoja sporta.

Član 24.

Vrhunski sportista je crnogorski državljanin koji je kao reprezent Crne Gore ostvario, u pojedinačnoj ili ekipnoj konkurenciji, prvo, drugo ili treće mjesto na Olimpijskim igrama, Paraolimpijskim igrama, jedinom zvaničnom svjetskom ili evropskom seniorskom prvenstvu u određenom sportu koji je na programu Olimpijskih igara i Paraolimpijskih igara.

Član 87.

Sportski subjekti mogu sticati sredstva i ostvarivati prihod radi finansiranja sportske djelatnosti od: članarine-kotizacije, donacije i poklona, priloga, subvencija, nasljeđa, kamata na uloge, zakupnine, dividende, fondova, usluge, sponzorstva i drugih marketinških aktivnosti, TV prava, prihoda od igara na sreću i sredstava koja Crna Gora i opština opredijele kao pomoć u obavljanju sportske djelatnosti, u skladu sa zakonom.

Godišnjim planom ostvarivanja Nacionalnog programa utvrđuju se potrebe u sportu i za njihovoostvarivanje obezbjeđuju finansijska sredstva iz budžeta.

Izuzetno od stava 2 ovog člana, sportskom klubu ili sportskom savezu za međunarodna takmičenja mogu se opredijeliti dodatna sredstva iz budžeta.

Odluku o dodjeli sredstava iz stava 3 .ovog člana donosi ministar nadležan za sport.

Način i postupak donošenja godišnjeg plana, uslove, mjerila i kriterijume za dodjelu sredstava i kontrolu nad realizacijom programa bliže se utvrđuje propisom Ministarstva, odnosno opštine.

Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Službeni list Crne Gore", br. 20/14. i 56/14.):

"Član 2. stav 1. tač. 4., 22, 34. i 35.

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

4) programski budžet je dio godišnjeg zakona o budžetu koji sadrži zadatke i aktivnosti pojedinih potrošačkih jedinica koje se sprovode u cilju efikasnog upravljanja sredstvima po predloženim programima i podprogramima, a koji doprinose ostvarenju strateških ciljeva u skladu sa ekonomskom politikom države;

22) javne ustanove su ustanove u državnoj svojini koje pružaju usluge od javnog interesa (škole, bolnice, ustanove kulture, centri za socijalni rad i druge javne ustanove osnovane u skladu sa zakonom);

34) opšti prihodi su prihodi kojima se finansira javna potrošnja i kojima zakonom nije unaprijed utvrđena namjena;

35) namjenski prihodi su prihodi kojima se finansira javna potrošnja i kojima je zakonom unaprijed utvrđena namjena.

Član 3. stav 1.

Budžet je finansijski plan baziran na godišnjim procjenama primitaka i izdataka.

Član 4.

Budžet sadrži tekući budžet, transakcije finansiranja, kapitalni budžet, budžete državnih fondova i rezerve (tekuća i stalna).

Budžetom se iskazuju izdaci i primici po izvorima iz kojih potiču.

Tekući budžet je plan namijenjen za finansiranje ili unapređenje redovne djelatnosti, kao i izdataka koji se ponavljaju i odnose na jednu fiskalnu godinu.

Kapitalni budžet je plan koji se odnosi na period od godinu dana ili na period duži od godinu dana kojim se povećava vrijednost nefinansijske imovine, a obuhvata sticanje infrastrukture, građevinskih objekata, zemljišta i opreme od javnog, odnosno opšteg interesa (na državnom i lokalnom nivou).

Izdaci moraju biti uravnoteženi sa primicima.

Član 5. tačka 1.

Primici obuhvataju:

1) tekuće prihode (poreze, doprinose, takse, naknade, koncesije i ostale prihode);

Član 41.

Namjenski prihodi i prihodi ostvareni od obavljanja djelatnosti potrošačkih jedinica uplaćuju se na bankarske račune iz člana 10. ovog zakona.

Prihodi iz stava 1. ovog člana koriste se za finansiranje izdataka potrošačkih jedinica prema zakonom utvrđenoj namjeni.

Zakona o poreskoj administraciji ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 65/01. i 80/04. i "Službeni list Crne Gore", br. 20/11. i 28/11.):

Član 2. stav 1.

(1) Po ovom zakonu dužni su da postupaju državni i organi jedinica lokalne samouprave kada odlučuju o pravima i obavezama poreskog obveznika.

Član 4. alineja 2.

Pojedini izrazi upotrebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

"porez i druge dažbine" su porezi, doprinosi, takse, naknade i druga novčana davanja utvrđena zakonom."

7. Iz citiranih odredaba Ustava Crne Gore proizilazi da je vlast uređena po načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku; da zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud; da je vlast ograničena Ustavom i zakonom; 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. Ustav sadrži pojedina sveobuhvatna načela i principe u vezi s kojima se sve njegove pojedinačne odredbe moraju tumačiti u skladu s najvišim vrijednostima ustavnog poretka koje su temelj za tumačenje samog Ustava. Načela da Skupština većinom glasova svih poslanika donosi zakone kojima se uređuju materijalne obaveze građana i da se porezi i druge dažbine mogu uvoditi samo zakonom (član 91. stav 2. i član 142. stav 3. Ustava), pripadaju najznačajnijim principima na kojima se temelji uređenje vlasti odnosno ekonomsko uređenje države Crne Gore.

7.1. Iz citiranih odredaba Ustava, takođe, proizilazi da je zakonodavac ovlašćen da zakonom, u skladu s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima uredi sva pitanja i pravne odnose od interesa za Crnu Goru, a u okviru toga i pitanja: način finansiranja države Crne Gore (izvore odnosno primitke i rashode odnosno izdatke), poreze, dažbine i druge prihode države, odnose u oblasti energetike, uključujući i obavljanje djelatnosti prometa derivata nafte; izgradnju i korišćenje javnih puteva, odnose u oblasti sporta, posebno reprezentativnog nivoa. Polazeći od izloženog ustavnopravnog okvira koji je od značaja za razmatranje spornih ustavnopravnih pitanja u ovom predmetu, a posebno od odredaba čl. 142. i 145. Ustava, Ustavni sud je ocijenio da je zakonodavac ovlašćen da zakonom uredi pitanje

izvora finansiranja za izgradnju javnih puteva i reprezentativnog sporta, kao i obavljanje energetske djelatnosti. Stoga je prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca predloga i inicijative, u ovom predmetu imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka utvrđenog odredbama člana 145. Ustava, s obzirom na to da su ta pitanja uređena sa više zakona.

7.1.1. Zakonom o energetici određene su energetske djelatnosti, uređeni uslovi i način njihovog obavljanja; javne usluge i druge djelatnosti u oblasti energetike od interesa za Crnu Goru; način organizovanja i funkcionisanja tržišta električne energije i gasa; prenosa i distribucije energije, kao i druga pitanja od značaja za energetiku. Odredbom člana 2. tačka 14. Zakona propisano je da energetska djelatnost u smislu tog zakona predstavlja i „trgovina na malo naftnim derivatima“. Saglasno odredbi člana 173. stav 2. Zakona, Vlada je ovlašćena da donese propis kojim će utvrditi način i visinu elemenata na osnovu kojih se formiraju maloprodajne cijene određenih vrsta naftnih derivata i/ili biogoriva, način i rokove objavljivanja tih cijena i odrediti organe koji ih objavljuju.

7.1.2. Zakonom o putevima uređen je pravni položaj, razvoj, održavanje, zaštita, upravljanje i finansiranje javnih puteva, građenje javnih puteva, a u okviru toga i pitanje finansiranja javnih puteva. Autoput, u smislu odredbe član 4. stav 1. tač. 3. Zakona, je državni put koji je namijenjen isključivo za saobraćaj motornih vozila, sastavni je dio putnog povezivanja sa susjednim zemljama i utvrđen je prostornim planovima (...), koji je u saobraćajno tehničkom smislu, posebno izgrađen i namijenjen isključivo za saobraćaj motornih vozila (...). Odredbama člana 21. stav 1. i stav 2. tač. 1. i 6. Zakona propisano je da se sredstva za izgradnju i rekonstrukciju, održavanje i zaštitu državnih puteva obezbeđuju iz budžeta Crne Gore od naknada iz maloprodajne cijene tečnih goriva i akciza na tečna goriva i drugih izvora u skladu sa zakonom.

7.1.3. Zakonom o sportu uređen je sport kao djelatnost od javnog interesa, sportski principi, dostupnost sporta, vrste sporta, sportska aktivnost, sportska djelatnost i druga pitanja od značaja za sprovođenje tog zakona. Prema odredbi člana 11. Zakona javni interes u sportu, pored ostalog, predstavlja i obezbeđivanje uslova za sprovođenje međunarodnih takmičenja, posebno reprezentativnog nivoa, te vođenje posebne brige o vrhunskim i kategorisanim sportovima. Ostvarivanje javnog interesa u sportu obezbeđuje Crna Gora i glavni grad, Prijestonica i Opština (član 12. Zakona). Odredbama člana 87. Zakona uređeno je finansiranje sporta odnosno ostvarivanje i sticanje prihoda radi finansiranja sportske djelatnosti i propisano da se sport finansira od: članarine-kotizacije, donacija i poklona, priloga, subvencija, nasljeđa, kamata na uloge, zakupnina, dividendi, fondova, usluga, sponzorstva i drugih marketinških aktivnosti, TV prava, prihoda od igara na sreću i sredstava koja Crna Gora i opština opredijele kao pomoć u obavljanju sportske djelatnosti, u skladu sa zakonom“ (stav 1.); da se godišnjim planom ostvarivanja Nacionalnog programa utvrđuju potrebe u sportu i za njihovo ostvarivanje obezbeđuju finansijska sredstva iz budžeta (stav 2.) i da se izuzetno od stava 2. ovog člana, sportskom klubu ili sportskom savezu za međunarodna takmičenja mogu opredijeliti dodatna sredstva iz budžeta“, o čemu odlučuje ministar nadležan za sport (stav 3.).

7.1.4. Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti uređeno je planiranje i izvršenje budžeta, fiskalna odgovornost, pozajmice i garancije i druga pitanja od značaja za budžet Crne Gore i budžet jedinice lokalne samouprave. Odredbama člana 2. stav 1. tačka 35., člana 4. stav 2., člana 5. tačka 1. i člana 41. stav 2. Zakona propisano je da su namjenski prihodi, prihodi kojima se finansira javna potrošnja i kojima je zakonom unaprijed utvrđena namjena; da se budžetom iskazuju izdaci i primici po izvorima iz kojih potiču; da primici obuhvataju tekuće prihode (poreze, doprinose, takse, naknade, koncesije i ostale prihode) i da se namjenski prihodi koriste za finansiranje izdataka potrošačkih jedinica prema zakonom utvrđenoj namjeni.

7.1.5. Zakonom o poreskoj administraciji uređena su prava i obaveze poreskog organa i poreskih obveznika u postupku registracije poreskih obveznika i utvrđivanja, naplate i kontrole poreza i drugih dažbina. Odredbom člana 2. stav 1. Zakona propisano je da su po ovom zakonu dužni da postupaju državni i organi jedinica lokalne samouprave kada odlučuju o pravima i obavezama poreskog obveznika. Porez i druge dažbine, u smislu tog zakona su porezi, doprinosi, takse, naknade i druga novčana davanja utvrđena zakonom (član 4. alineja 2.).

8. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je Vlada Crne Gore osporenu Uredbu donijela na sjednici održanoj 16. aprila 2015. godine, da je Uredba objavljena u »Službenom listu Crne Gore«, 20. aprila 2015. godine, da je stupila na snagu danom objavljivanja i da je donijeta s pozivom na pravni osnov sadržan u odredbi člana 17. Uredbe o Vladi Crne Gore¹. U pravnom osnovu za donošenje osporene uredbe nije navedena odredba Ustava (član 100. stav 1. tačka 3.), koja daje generalno uredbodavno ovlašćenje Vladi da, uvijek kada ocijeni da je neophodno „donese uredbu“, odluku ili drugi akt za izvršavanje određenog zakona, niti su navedene odredbe zakona radi čijeg izvršenja je Uredba donijeta. Ustavni sud ukazuje da odredba člana 17. Uredbe o Vladi, sama po sebi ne može biti pravni osnov za donošenje osporene Uredbe. Naime, odredbom člana 17. Uredbe o Vladi² utvrđene su samo vrste (podzakonskih) akata koje donosi Vlada u ostvarivanju svojih Ustavom utvrđenih nadležnosti, a u okviru toga i nadležnost izvršavanja zakona. Među te akte spadaju i opšti akti „imenovani“ Ustavom „uredbe i odluke“ (član 100.), ali i „drugi akti za izvršavanje zakona“, među koje su Uredbom o Vladi označene i „strategije, deklaracije, rješenja, zaključci i drugi akti“. Sadržina uredbe, odnosno šta se uredbom može uređivati (*razrađuje odnos uređen zakonom, uređuju odnosi od značaja za ostvarivanje ustavnih i zakonskih funkcija Vlade, osnivaju ministarstva i drugi organi državne uprave i utvrđuje organizacija i način rada državne uprave, u skladu sa zakonom*) izričito je utvrđeno odredbom člana 18. Uredbe o Vladi.

8.1. Iz navedenih odredaba Ustava, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da normativna ovlašćenja Vlade nijesu inicijalna i originerna, već sekundarna i derivativna, odnosno da uredba po svojoj pravnoj prirodi, kao akt za izvršenje zakona mora biti saglasna sa zakonom i da ne može „ići“ *contra legem*. U tom smislu, ni jedna uredba, po ocjeni Ustavnog suda, ne može biti pravni osnov za donošenje druge uredbe, pa ni osporene uredbe, već njen osnov može biti

¹ „Službeni list Crne Gore“, br. 80/08.

² Vlada donosi uredbe, odluke, strategije, deklaracije, rješenja, zaključke i druge akte.

sadržan samo u višem pravnom aktu, tj. Ustavu i zakonu. Polazeći od navedenih odredaba Ustava i činjenice da u nomotehnici propis „iste pravne snage“ ne može biti pravni osnov za donošenje propisa „iste pravne snage“, odnosno „istog ranga“, Ustavni sud je ocijenio da odredba člana 17. Uredbe o Vladi, u materijalnopravnom-sadržinskom smislu, nije mogla biti pravni osnov za donošenje osporene Uredbe.

9. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da Zakonom o energetici, Zakonom o putevima i Zakonom o sportu, kao ni nekim drugim zakonom nije uvedena osporena naknada, niti je zakonima o budžetu (Crne Gore ili jedinice lokalne samouprave) određena njena svrha (namjena), odnosno da u zakonima Crne Gore ne postoje odredbe, na osnovu kojih bi Vlada mogla propisati osporeni namjenski prihod, njegovu visinu i utvrditi je kao obavezan element cijene naftnih derivata. Iz analize odredaba navedenih zakona, po ocjeni Ustavnog suda, slijedi da zakonodavstvo Crne Gore ne poznaje navedenu naknadu kao posebnu dažbinu, odnosno prihod budžeta Crne Gore, niti da je na način utvrđen osporenim odredbom člana 1. Uredbe opredijeljena njena namjena.

9.1. Naime, nesporno je, po ocjeni Ustavnog suda, da je Vlada, saglasno odredbi člana 173. stav 2. Zakona o energetici, ovlašćena da Uredbom utvrdi odnosno propiše „način“ i „visinu“ elemenata na osnovu kojih se formiraju maksimalne maloprodajne cijene određenih vrsta naftnih derivata. Međutim, ova odredba Zakona, po nalaženju Ustavnog suda, ne daje ovlašćenje Vladi da samostalno određuje koji su to elementi, a posebno ne one elemente cijena koji se mogu propisati samo zakonom, kao što su porezi i druge dažbine, u koje, svakako, spadaju i naknade za izgradnju autoputa i reprezentativni sport. Zakonom o putevima, takođe nije uvedena osporena naknada „za izgradnju autoputa“ već se samo konstatuje da se izgradnja i rekonstrukcija državnih puteva (svih), a ne samo autoputeva finansira iz sredstava od naknada iz maloprodajne cijene tečnih goriva, a utvrđivanje ovih izvora, kao uostalom i svih drugih izvora navedenih u odredbi člana 21. ovog zakona, određeno je zakonom. Pored toga, ni iz Zakona o sportu, ne proizilazi ovlašćenje Vlade da uvede naknadu za „reprezentativni sport“. Uvođenjem osporenih naknada za izgradnju autoputa i reprezentativni sport, bez osnova sadržanog u zakonu Vlada je, po nalaženju Ustavnog suda, prekoračila Ustavom utvrđena ovlašćenja i povrijedila odredbe člana 91. stav 2. i člana 142. stav 3. Ustava, kojima je utvrđeno da Skupština većinom glasova svih poslanika donosi zakone kojima se uređuju materijalne obaveze građana, odnosno da se porezi i druge dažbine mogu uvoditi samo zakonom (*nullum tributum sine lege*).

9.1.1. Uređujući aktom niže pravne snage, pravnu materiju čije je uređivanje u isključivoj nadležnosti zakonodavca Vlada je, po ocjeni Ustavnog suda, istovremeno povrijedila i načelo podjele vlasti iz odredbe člana 11. stav 3. Ustava. Naime, načelo podjele vlasti iz odredaba člana 11. Ustava, iako samo po sebi nema nezavisnu vrijednost, jedno je od elemenata vladavine prava, jer sprječava mogućnost "uzurpacije ovlašćenja" jedne grane vlasti od strane druge, ali i pojavu "ekscesivne delegacije" ovlašćenja nadležnih organa na organe koji po Ustavu vrše druge poslove i imaju druga ovlašćenja. Opšti princip podjele vlasti ostvaruje se, pored ostalog, kroz funkcionalnu nepromjenljivost, odnosno postojanost Ustavom

izvršene podjele funkcija između pojedinih grana vlasti – zakonodavne, izvršne i sudske. Svaka grana vlasti, ponaosob, može se kretati samo u granicama pravnih funkcija i ovlašćenja koja su joj Ustavom povjerena. Ustav je, razgraničio pravne funkcije organa državne vlasti (grana državne vlasti), ali je odredio i uzajamne odnose i način uspostavljanja saradnje između nosilaca pojedinih državnih funkcija, pri čemu je te odnose principijelno zasnovao na "ravnoteži i međusobnoj kontroli", na način da je svaka vlast dužna da poštuje granice koje je Ustav postavio svakoj od tih pravnih funkcija, tako što će se kretati isključivo u vlastitom domenu. Nadležnosti propisane Ustavom za svaku od državnih vlasti ne mogu biti ni proširene ni ograničavane zakonom, a još manje podzakonskim propisima, jer bi se time mijenjao njihov ustavni položaj i njihovi međusobni odnosi, a time i osnovna obilježja ustavnopravnog poretka, kakav je utvrđen Ustavom. Navedene odredbe Ustava predstavljaju okvir djelovanja svih organa vlasti, a istovremeno su mjerilo ustavnosti i zakonitosti akata koje donose organi vlasti u vršenju poslova i svoje Ustavom utvrđene nadležnosti, koje saglasno odredbama člana 149. Ustava cijeni Ustavni sud.

9.1.2. Ustavom su, u odnosu na sporno ustavnopravno pitanje u ovom predmetu jasno razgraničene normativne funkcije između zakonodavne i izvršne vlasti na način da Skupština Crne Gore, donosi zakone, druge propise i opšte akte-odluke, zaključke, rezolucije, deklaracije i preporuke (član 82. tač. 2. i 3.), a da Vlada Crne Gore izvršava zakone, druge propise i opšte akte i da donosi uredbе, odluke i druge akte za izvršavanje zakona (član 100. tač. 2. i 3.). Iz navedenih ustavnih određenja, proizilazi da se uredbom i drugim opštim aktima Vlade ne mogu uređivati odnosi iz nadležnosti zakonodavnog organa, niti se mogu mijenjati i na drugačiji način uređivati odnosi koji su već uređeni zakonom. Nasuprot tome, Vlada je donošenjem osporene uredbе, po nalaženju Ustavnog suda, samostalno - izvorno uređila pitanje (obavezu kupaca naftnih derivata da plaćaju osporene naknade), koje je predmet zakonskog uređivanja što Uredbu čini nesaglasnom s odredbom člana 11. stav 3. Ustava.

9.1.3. Imajući u vidu da je pitanje koje je uređeno osporenom Uredbom u neposrednoj vezi s ostvarivanjem Ustavom zajemčene obaveze građana da plaćaju poreze i druge dažbine utvrđene zakonom, Ustavni sud je, kao najviše ustavno tijelo, *sui generis*, u čiju nadležnost spada zaštita supremacije Ustava, odnosno ustavno-pravnog poretka i ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, utvrdio da osporena Uredba, u cjelini, nije u saglasnosti s načelom legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava, a time i s načelom vladavine prava, kao najviše vrijednosti ustavnog poretka (član 1. stav 2.) koje se, pored ostalog, ostvaruje počinovanjem svih Ustavu i zakonu. Polazeći od navedenih razloga neustavnosti i nezakonitosti osporene Uredbe i činjenice da odredba člana 2. tog akta ne može samostalno pravno egzistirati, Ustavni sud se nije bavio ocjenom njene saglasnosti s Ustavom i zakonom.

II S obzirom na to da je Ustavni sud u ovom predmetu donio konačnu odluku, ne postoje procesne pretpostavke da, saglasno odredbama člana 150. stav 4. Ustava i člana 63. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, naredi obustavu izvršenja pojedinačnih akata ili radnji koje su preduzete na osnovu osporene Uredbe.

III Odluka o prestanku važenja Uredbe i o objavljivanju ove Odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. i člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

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

U-II br. 14/15., U-II br. 15/15. i U-II br.19/15.

14. oktobar 2015. godine

Podgorica



PREDSJEDNICA,
Desanka Lopičić, s.r.

