



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

## DRUGO ODJELJENJE

### ODLUKA

Predstavka br. 14336/09  
Vera KECOJEVIĆ  
protiv Crne Gore

Evropski sud za ljudska prava (Drugo odjeljenje) na zasjedanju vijeća  
2. februara 2016. godine u sastavu:

Işıl Karakaş, *predsjednik*,  
Nebojša Vučinić,  
Paul Lemmens,  
Valeriu Griţco,  
Jon Fridrik Kjølbro,  
Stéphanie Mourou-Vikström,  
Georges Ravarani, *sudije*,

i Abel Campos, *zamjenik sekretara odjeljenja*,

U vezi sa gore navedenom predstavkom podnijetom 19. februara 2009.  
godine,

U vezi sa zapaţanjima koje je podnijela tuţena drţava i zapaţanjima koja  
je u odgovoru podnijela podnositeljka predstavke

Nakon vijećanja, donosi sledeću odluku:

### ČINJENICE

1. Podnositeljka predstavke g-đa Vera Kecojević, crnogorska je  
drţavljanica rođena 1957. godine u Nikšiću gdje i ţivi. Nju je pred sudom  
zastupao g. Vojinović, advokat sa praksom u Nikšiću.

#### A. Okolnosti slučaja

2. Činjenice predmeta, kako su ih stranke iznijele, mogu se sumirati na  
sledeći naćin.

3. Dana 28. decembra 2004. godine predsjednik opštine Nikšić donio je odluku o imenovanju Komisije za povraćaj i obeštećenje (u daljem tekstu: Komisija). Ovu odluku nije potvrdila Skupština opštine i naknada članovima te komisije nikada nije precizirana. Komisija je funkcionisala do 8. jula 2005. godine, kada je zamijenjena novom. Podnositeljka predstavke bila je članica obje komisije.

4. Neodređenog datuma 2006. godine podnositeljka predstavke pokrenula je postupak protiv Opštine tražeći nadoknadu u iznosu od 1.500 eura na ime naknade za njen rad u Komisiji u periodu između 28. decembra 2004. godine i 8. jula 2005. godine, pošto nije bila plaćena u tom periodu.

5. Dana 2. jula 2007. godine Osnovni sud u Nikšiću donio je odluku protiv podnositeljke predstavke jer Komisija nije imala legitimitet u predmetno vrijeme, s obzirom da odluku o njenom imenovanju nije potvrdila Skupština opštine, a naknada za navedeni period nikada nije bila definisana.

6. Dana 3. oktobra 2008. godine Viši sud u Podgorici potvrdio je prvostepenu presudu, u suštini prihvatajući razloge koji su u njoj bili sadržani.

7. Dana 6. oktobra 2008. godine Viši sud u Podgorici preinačio je prvostepenu presudu donijetu u odnosu na jednog od kolega podnositeljke predstavke, i dosudio mu naknadu štete u iznosu od 1.380 eura na ime naknade za njegov rad u istoj Komisiji u istom periodu, i dodatnu kamatu i troškove postupka. Na taj način sud je našao u konkretnom slučaju, da je na osnovu samog zakona Komisija bila privremenog karaktera i da je stoga zaključak prvostepenog suda da ona nije imala legitimitet bio pogrešan. Takođe, član 58 Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2003. godine konkretno je predvidio da ukoliko Skupština nije potvrdila određenu odluku ili predsjednik opštine nije predao potvrdu za nju, odluka prestaje da bude na snazi od datuma kada Skupština završi svoju sjednicu. Stoga, se mora smatrati da je Komisija prestala da funkcioniše kada je odluka o postavljenju potvrđena, tj. 8. jula u datom predmetu. Sud je konstatovao da je Osnovni sud uzeo u obzir i to da nije postojao akt kojim bi se definisala naknada članovima Komisije. Međutim, Viši sud je našao da, prema članu 28 (3) Zakona o povraćaju i obeštećenju, članovi Komisije imaju status državnih službenika i da stoga imaju pravo na naknadu. U svakom slučaju tužiteljka ne treba da trpi štetu zbog toga što zakonodavstvo nije definisalo tačan iznos naknade.

## **B. Relevantno domaće pravo**

*1. Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenja, objavljen u Službenom listu Republike Crne Gore - br. 21/04)*

8. Član 28 st. 1 predviđa da Skupština opština osniva Komisiju za povraćaj i obeštećenje u roku od 60 dana od datuma stupanja na snagu Zakona. Član 28stav 3 dalje predviđa, između ostalog, da članovi Komisija imaju status državnih službenika.

9. Ovaj Zakon stupio je na snagu 8. aprila 2004. godine.

*2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, objavljen u Sl. listu Republike Crne Gore br.16/95*

10. Navedenim izmjenama i dopunama uveden je član 41a, kojim se precizira da predsjednik opštine može privremeno da donosi odluke koje ulaze u nadležnost Skupštine, ukoliko Skupština ne može da se sazove ili iz nekih drugih razloga njen rad nije moguć, a navedene odluke su u interesu ostvarivanja prava i sloboda građana. Predsjednik Opštine morao je tu odluku dapreda Skupštini na potvrdu čim se Skupština može sazvati.

*3. Zakon o lokalnoj samoupravi objavljen u Sl. listu Republike Crne Gore br. 42/03)*

11. Članom 58 predviđa se da predsjednik Opštine može privremeno da donosi odluke koje ulaze u nadležnost Skupštine ukoliko Skupština ne može da se sazove ili njen rad nije moguć iz nekih drugih razloga, a ako se odluka ne donese mogu se ugroziti životi ili imovina velike vrijednosti. Predsjednik Opštine mora da preda takvuodluku Skupštini na potvrdu na prvom narednom zasijedanju. Ukoliko Skupština ne potvrdi tu odluku ili predsjednik ne preda tu odluku na potvrdu, odluka prestaje da važi na dan kada se zasijedanje Skupštine završi.

12. Ovaj Zakon stupio je na snagu 24. jula 2003. godine osim Glave V, uključujući član 58, koji je trebalo da stupi na snagu od narednih lokalnih izbora, koji su u Nikšiću bili 12. marta 2005. godine. Do tada su nastavile da budu na snazi relevantne odredbe ranijeg Zakona, uključujući član 41a.

*4. Zakon o parničnom postupku; objavljen u Sl. listu Republike Crne Gore br. 22/04, 28/05, 76/06, i Službenom listu Crne Gore br. 73/10)*

13. Član 397 st. 2 koji je u to vrijeme bio na snazi predviđao je, između ostalog da revizija drugostepene odluke nije dozvoljena u imovinskopravnim sporovima ukoliko vrijednost potraživanja nije veća od 10.000 eura. Članom 397 st. 4 tač. 2 predviđa se da je, izuzetno od prethodne odredbe, revizija uvijek dozvoljena u sporovima "zbog izgubljene

zarade ili drugih prihoda po osnovu rada kada su te odštete prvi put određene ili ukinute".

14. Članovi 433-438 predviđaju detalje vezane za sporove oko zaposlenja. Član 438 predviđa konkretno da je revizija dozvoljena samo u sporovima o zasnivanju, postojanju i prestanku radnog odnosa.

15. Članovi 398 i 410, kada se sagledaju zajedno, predviđali su da Vrhovni sud, kada odlučuje o reviziji, može da preinači drugostepenu odluku u slučajevima kada je materijalno pravo pogrešno primijenjeno, ili da je ukine i naloži ponovno suđenje kada je činjenično stanje nepotpuno utvrđeno zbog pogrešne primjene materijalnog prava.

## PRITUŽBA

16. Podnositeljka predstavke žalila se prema članu 6 Konvencije na nekonzistentnu praksu domaćih sudova.

## PRAVO

17. Vlada je navela da podnositeljka predstavke nije izjavila reviziju Vrhovnom sudu po članu 397 st. 4 tač. 2 Zakona o parničnom postupku (v. stav 13 *in fine* u ovoj presudi). Vlada je navela da sporni postupak nije bio vezan za pitanja zaposlenja i da stoga član 438 pomenutog Zakona nije primjenjiv na predmet podnositeljke predstavke.

18. Podnositeljka predstavke navela je da nije mogla da upotrijebi taj pravni lijek jer je vrijednost njenog potraživanja bila mnogo niža od zakonski određenog praga (v. stav 13 *in limine* u ovoj presudi) niti se ticao bilo kog od pitanja predviđenih po članu 438 Zakona o parničnom postupku (v. stav 14 ove presude). Ona nije komentarisala član 397 st. 4 tač.2 na koji je uputila Vlada.

19. Sud podsjeća da, prema njegovoj utvrđenoj sudskoj praksi svrha pravila da se moraju iscrpiti domaći pravni lijekovi koje je predviđeno članom 35 stav 1 Konvencije jeste da se pruži prilika državama ugovornicama da spriječe ili isprave navodnu povredu prije nego što budu izvedene pred Sud (v. *Vučković i drugi protiv Srbije* (prethodni prigovor) (VV) br. 17153/11 i 29 drugih, stav 70, 25. mart 2014.). Međutim, jedini pravni lijekovi koji se po Konvenciji moraju iscrpiti, su oni koji se odnose na povrede koje se navode i koji su u isto vrijeme i dostupni i dovoljni (v. *Selmouni protiv Francuske* [VV], br. 25803/94, stav 75, ECHR 1999-V; i *McFarlane protiv Irske* [VV], br. 31333/06, stav 107, 10. september 2010).

20. Postojanje takvih pravnih lijekova mora biti dovoljno sigurno ne samo u teoriji nego i u praksi, i ukoliko to nije tako oni nemaju potrebnu

dostupnost i djelotvornost (v. *Mocanu i drugi protiv Rumunije* [VV], br. 10865/09, 45886/07 i 32431/08, stav 222, ECHR 2014 (izvodi)); na tuženoj je državi da utvrdi da su ti različiti uslovi ispunjeni (v. *Sejdovic protiv Italije*[VV], br. 56581/00, stav 45, ECHR 2006-II; *Selmouni protiv Francuske* [VV], citirano ranije u tekstu ove presude, stavovi 74-75; *Vernillo protiv Francuske*, 20. februar 1991, stav 27, Serija A br. 198; i *Dalia protiv Francuske* (19. februar 1998. godine, *Izveštaji o presudama i odlukama 1998-I*),

21. Kada se ovaj teret dokazivanja zadovolji, onda je na podnosiocu predstavke da pokaže da je pravni lijek koji je ponudila Vlada zapravo bio upotrijebljen, ili da je iz nekog razloga bio neadekvatan i nedjelotvoran u konkretnim okolnostima predmeta ili da su postojale posebne okolnosti koje su ga oslobađale od obaveze da ga upotrijebi (v. *Gherghina protiv Rumunije* (dec.) [VV], br. 42219/07, stav 89, 9 jul 2015).

22. Što se tiče ovog konkretnog predmeta, Sud konstatuje da podnositeljka predstavke navodi da su domaći sudovi drugačije odlučili u sporovima koji su nastali iz iste činjenične situacije. Sud je primjetio da je poslednja odluka donijeta od strane Višeg suda i da podnositeljka predstavke nije izjavila reviziju pred Vrhovnim sudom. Sud takođe podsjeća da je revizija u principu, djelotvoran domaći pravni lijek u smislu člana 35 stav 1 Konvencije (v. *Rakić i drugi protiv Srbije*, br. 47460/07 et seq, stav 37, 5. oktobar 2010. godine i tu citirane izvore; v. i *Debelić protiv Hrvatske*, br. 2448/03, stavovi 20-21, 26. maj 2005) i da je time Vrhovni sud mogao da ispravi navodne povrede prije nego što je predmet iznesen pred Sud (v. stav 15 ove presude).

23. Sud konstatuje, upravo kako je navela i podnositeljka predstavke, da je vrijednost njenog potraživanja bila mnogo niža od zakonski određenog praga za dozvoljenost revizije. Strane se slažu da sporni postupak ne ulazi ni u područje primjene člana 438 Zakona o parničnom postupku (v. stavovi 13 i 14 ove presude).

24. Podnositeljka predstavke, međutim, nije komentarisala uopšte član 397 st.4 tač.2, na koji se Vlada eksplicitno pozivala, i njegovu primjenjivost u njenom predmetu. Navedena odredba predviđa da je revizija uvijek dozvoljena u sporovima zbog izgubljene zarade ili drugih prihoda po osnovu rada "kada su te naknade prvi put određene ili ukinute". Iako se mora priznati da ovu odredbu treba dalje tumačiti, naročito njen posljednji dio, Sud je mišljenja da se zahtjev podnositeljke predstavke jasno odnosi na navodni gubitak zarade i da kao takav ulazi *prima facie* u područje djelovanja te zakonske odredbe.

25. S obzirom na navedeno, Sud smatra da je podnositeljka predstavke trebala da izjavi reviziju Vrhovnom Sudu po članu 397 st. 4 tač.2 Zakona o parničnom postupku, naročito pošto postojanje samih sumnji u izgledu za uspjeh nekog konkretnog pravnog lijeka koji nije očigledno beskoristan nije validan razlog da se taj pravni put ili pravni lijek ne iscrpi (v. *Vučković i*

*drugi protiv Srbije* (prethodni prigovor) (VV), citirano ranije u tekstu ove presude stav 74; v. i *Akdivar i drugi protiv Turske*, 16. septembar 1996. godine, stav 71, *Izveštaji o presudama i odlukama 1996-IV*; i *Scoppola protiv Italije (br. 2)* (VV), br. 10249/03, stav 70, 17. september 2009).

26. Stoga se pritužba podnositeljke predstavke mora odbaciti u skladu sa čl. 35 st. 1 i 4 Konvencije jer nisu iscrpljeni domaći pravni lijekovi.

Iz navedenih razloga Sud, jednoglasno

*proglašava predstavku neprihvatljivom;*

Sačinjeno na engleskom jeziku i dostavljeno u pisanoj formi dana 25. februara 2016. godine.

Abel Campos  
Zamjenik sekretara

Işıl Karakaş  
Predsjednik