

VLADA CRNE GORE
GENERALNI SEKRETARIJAT
-n/r generalnog sekretara, g-dina Dragoljuba Nikolića-

Povodom Inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti člana 35b Zakona o unutrašnjoj trgovini („Službeni list CG“, br. 49/08, 38/19, 15/26 i 21/26), koju je podnijelo Ustavnom sudu Crne Gore Nevladino udruženje „Unija poslodavaca Crne Gore“, Ministarstvo ekonomskog razvoja, daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac inicijative navodi da je odredba člana člana 35b Zakona o unutrašnjoj trgovini („Službeni list CG“, br. 49/08, 38/19, 15/26 i 21/26) u nesaglasnosti sa čl. 59 i 65 Ustava Crne Gore koji se odnosi na slobodu preduzetništva i socijalni dijalog, kao i načelo vladavine prava.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative.

Članom 59 Ustava Crne Gore jemči se sloboda preduzetništva, ali ista nije apsolutno pravo. Ustav dopušta da se zakonom propišu ograničenja kada su ona ustanovljena radi zaštite javnog interesa, zdravlja ljudi, prava zaposlenih i socijalne sigurnosti.

Osporena odredba člana 35b Zakona o unutrašnjoj trgovini ima za cilj da zaštiti fizičko i mentalno zdravlje zaposlenog, parvo na sedmični odmor, unapredi socijalnu sigurnost, kao i da uskladi profesionalni i porodični život i očuva dostojanstvo rada i humanu organizaciju radnog vremena zaposlenog.

Zakonodavac ima pravo da, u okviru svoje ustavne nadležnosti i slobodne procjene ekonomske i socijalne politike, propiše poseban režim rada u djelatnosti trgovine, cijeneći specifičnosti te djelatnosti, organizaciju rada, intenzitet rada sa potrošačima, produženo radno vrijeme i kontinuiranu izloženost zaposlenih radu tokom sedmice.

Međunarodni standardi zaštite rada, uključujući konvencije Međunarodne organizacije rada i evropske socijalne standarde, priznaju značaj sedmičnog odmora kao elementa zaštite zdravlja i dostojanstva zaposlenih, te se ne može prihvatiti tvrdnja da osporena norma nema legitiman cilj ili da predstavlja arbitrarnu intervenciju zakonodavca.

Navodi inicijative kojima se osporava proporcionalnost mjere zabrane rada nedjeljom takođe nijesu osnovani, jer prema Ustavu, ograničenje određenog prava smatra se dopuštenim kada ima legitiman cilj, podobno je za ostvarenje tog cilja, nužno je u demokratskom društvu ili za to postoji razumna srazmjera između cilja i posljedica mjere ograničenja. U konkretnom slučaju osporena norma ispunjava navedene uslove.

Mjera zabrane rada nedjeljom pogodna je za ostvarenje cilja zaštite prava zaposlenih na sedmični odmor i zaštite zdravlja zaposlenih, jer zaposlenima obezbjeđuje kontinuitet odmora i slobodnog vremena. Takođe, zakonodavac je imao pravo da procijeni da blaže mjere, poput uvećane zarade, rotacije zaposlenih ili ograničenog radnog vremena, nijesu dovoljne za ostvarenje željenog stepena zaštite zaposlenih, posebno imajući u vidu praksu tržišta rada i potrebu obezbjeđivanja stvarnog, a ne formalnog prava na odmor. Ne može se zanemariti ni socijalna funkcija nedjelje kao dana porodičnog i društvenog života, što predstavlja legitimnu vrijednost koju savremene evropske države prepoznaju kroz različite modele ograničenja rada nedjeljom, pri tome, osporena norma ne zabranjuje obavljanje trgovinske djelatnosti u cjelini, već uređuje organizaciju rada tokom jednog dana u sedmici, dok je obavljanje djelatnosti omogućeno tokom ostalih dana.

Zbog toga se ne može zaključiti da je ograničenje nesrazmjerno ili da dovodi do suštinskog ukidanja slobode preduzetništva.

Navodi inicijative o povredi člana 65 Ustava nijesu osnovani. Članom 65 Ustava propisano je da se socijalni položaj zaposlenih usklađuje u okviru Socijalnog savjeta, kao tripartitnog tijela predstavnika sindikata, poslodavaca i Vlade Crne Gore. Međutim, navedena ustavna norma ne

podrazumijeva obaveznost prihvatanja stavova ili preporuka Socijalnog savjeta od strane zakonodavca, niti ograničava ustavnu nadležnost Skupštine Crne Gore da samostalno odlučuje o sadržini zakonskih rješenja. U konkretnom slučaju osporena odredba usvojena je u Skupštini Crne Gore, u okviru zakonodavne procedure i u skladu sa ustavnim ovlašćenjima zakonodavnog organa. Činjenica da preporuke Socijalnog savjeta nijesu prihvaćene ne može sama po sebi predstavljati razlog neustavnosti zakonske odredbe. Socijalni dijalog predstavlja važan element demokratskog procesa, ali nesaglasnost između socijalnih partnera ili neprihvatanje određenih preporuka ne znači automatski povredu Ustava.

O navodnoj povredi načela jednakosti, neosnovani su i navodi da osporena norma narušava načelo jednakosti i tržišne konkurencije. Ustavno načelo jednakosti ne podrazumijeva apsolutno identičan pravni režim za sve subjekte, već dopušta različito normiranje kada za to postoje objektivni i razumni razlozi. Specifičnosti pojedinih djelatnosti opravdavaju različit pravni režim u pogledu organizacije rada i radnog vremena. Zakonodavac je imao pravo da posebno reguliše oblast trgovine, imajući u vidu njenu prirodu, značaj za svakodnevno snabdijevanje građana, organizaciju rada i položaj zaposlenih. Postojanje određenih izuzetaka od zabrane rada ne čini normu diskriminatornom, jer su izuzeci zasnovani na objektivnim kriterijumima i potrebi obezbjeđivanja funkcionisanja djelatnosti od posebnog značaja za građane i javni interes. Ustavni princip jednakosti ne zahtijeva identično postupanje prema različitim situacijama.

O načelu vladavine prava i odnosu prema ranijoj odluci Ustavnog suda, navodi da je osporena norma protivna načelu vladavine prava zbog ranije odluke Ustavnog suda nijesu osnovani. Zakonodavac nije bio spriječen da ponovo normira pitanje rada nedjeljom, pod uslovom da novo zakonsko rješenje utvrdi na ustavno prihvatljiv način i uz odgovarajuće normativno obrazloženje legitimnog cilja. U konkretnom slučaju osporena norma zasnovana je na zaštiti prava zaposlenih na sedmični odmor, zaštiti zdravlja zaposlenih i socijalnoj sigurnosti, što predstavlja ustavno dopuštene ciljeve ograničenja. Načelo vladavine prava ne podrazumijeva zabranu ponovnog normiranja određenog pitanja, već obavezu zakonodavca da djeluje u okviru Ustava i poštuje ustavne standarde. Ocjena da li je konkretno zakonsko rješenje u saglasnosti sa Ustavom isključivo je u nadležnosti Ustavnog suda Crne Gore.

Imajući u vidu navedeno, smatramo da je odredba člana 35b Zakona o unutrašnjoj trgovini („Službeni list CG“, br. 49/08, 38/19, 15/26 i 21/26) saglasna sa Ustavom iz čega proizilazi da nema osnova za prihvatanje inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti osporene odredbe koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijelo Nevladino udruženje „Unija poslodavaca Crne Gore“.

**Ministar,
Nik Gjelošhaj**

