

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 07-024/23-2888/6
Podgorica, 20. jul 2023. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospodin Budimir Šćepanović, predsjednik

PODGORICA

Vlada je razmotrila **Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 42z Zakona o turističkim organizacijama („Službeni list RCG“, br. 11/04 i 46/07 „Službeni list CG“, br. 45/14, 42/17 i 27/19), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela Ana Stanković-Mugoša iz Podgorice**, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

M I Š L J E N J E

Inicijativom se osporava ustavnost člana 42z Zakona o turističkim organizacijama, kao i saglasnost s potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima. Takođe, predlaže se da se pred Ustavnim sudom održi javna rasprava uz prisustvo podnositeljke Inicijative i obustavi izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji donijetih i preduzetih na osnovu odredbe člana 42z Zakona o turističkim organizacijama do donošenja konačne odluke kojom će se utvrditi da ova odredba zakona nije usaglašena s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Navode zbog kojih se osporava ustavnost odredbe člana 42z Zakona o turističkim organizacijama podnositeljka Inicijative temelji na odredbama Ustava Crne Gore, kojim je propisano sljedeće:

„Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava (član 1 stav 2).

Crna Gora jemči i štiti prava i slobode (član 6 stav 1).

Prava i slobode su nepovredivi (član 6 stav 2).

Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih (član 6 stav 3).

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17 stav 2).

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 (član 24 stav 1).

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana (član 24 stav 2).

Jemči se pravo svojine (član 58 stav 1).

Niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu (član 58 stav 2).

Prirodna bogatstva i dobra u opštoj upotrebi su u državnoj svojini (član 58 stav 3).

Država se finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda (član 142 stav 1).

Svako je dužan da plaća poreze i druge dažbine (član 142 stav 2).

Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom (član 142 stav 3) i

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom (član 145).“

Takođe, navode o neusaglašenosti s međunarodnim ugovorima podnositeljka Inicijative zasniva i na odredbi člana 14 Konvencije Savjeta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojom je precizirano da uživanje prava i sloboda predviđenih u Konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovjest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nekom nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status. Podnositeljka Inicijative citira odredbu člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju kojom je utvrđeno da svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine i da niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava. Istom odredbom člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju predviđeno je da prethodne odredbe ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni. Na kraju, podnositeljka Inicijative se pozvala na odredbu člana 1 Protokola br. 12 uz Konvenciju, kojom je predviđeno da uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora se obezbijediti bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što je pol, rasa, boja

kože, jezik, vjeroispovjest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nekom nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

Takođe, smatra da je osporena odredba neusklađena s pravnim aktima Crne Gore, kao i s međunarodnim ugovorima, da su ovom odredbom obveznici plaćanja turističke takse diskriminirani po više taksativno navedenih osnova, i da im je ograničeno pravo svojine, čija je posljedica njihovo izopštavanje iz mjesta rođenja, odnosno povredu njihovog prava na identitet i ličnost.

Imajući u vidu, odredbe Ustava Crne Gore, Konvencije Savjeta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, odnosno Protokola br. 1 i br. 12 uz Konvenciju, konstatuje se da se „vlasnici dvije ili više nepokretnosti na teritoriji Crne Gore, od kojih se jedna nalazi u turističkom mjestu A kategorije, a koji na ovoj adresi nemaju prijavljeno prebivalište, spornom odredbom člana 42z Zakona o turističkim organizacijama neustavno i nezakonito tretiraju kao obveznici plaćanja turističke takse“. Naime, ističe da bi turistička taksa trebalo da opterećuje lica koja se, shodno mjerodavnim propisima, smatraju korisnicima turističkih usluga, odnosno turiste, ukazujući istovremeno na neospornu činjenicu da turistička taksa predstavlja znatan prihod turističkih organizacija koje se osnivaju radi unapređenja i promocije turističkog proizvoda u skladu sa strategijom promocije crnogorskog turizma i njegovim posebnim i opštim zadacima, kako na lokalnom nivou, tako i na nivou Crne Gore, a radi uključivanja u evropske i svjetske turističke tokove. Takođe, a u kontekstu prethodno navedenog, podnositeljka Inicijative zaključuje da teret finansiranja izvjesne privredne djelatnosti mora biti na licima koji imaju najviše koristi od te djelatnosti.

Nadalje, smatra da zakonodavac opterećuje isključivo fizička lica, a ne i pravna lica, kojim se otvara širok prostor za manipulaciju u pozitivno-pravnom okviru.

Takođe, ukazuje na mogućnost da bi „vlasnici nepokretnosti, sekundarnih stambenih objekata u turističkim mjestima A kategorije, prosto mogli da osnuju privredno društvo, poput jednočlanog društva sa ograničenom odgovornošću i svojinu na predmetnoj nepokretnosti prenesu na to lice, čime bi izbjegli obavezu plaćanja turističke takse predviđenu odredbom člana 42z Zakona o turističkim organizacijama.“

Istovremeno, navodi i da ukoliko vlasnici sekundarnih stambenih objekata iste koriste u svrhe izdavanja smještaja ili poslovnog prostora ili ih na drugi način privredno eksploatišu, unutar ili van okvira obavljanja turističke djelatnosti, oni su dužni da na ime prihoda ostvarenih obavljanjem

te djelatnosti plate i odgovarajući porez i druge dažbine, u zavisnosti od konkretne djelatnosti koju obavljaju.

Imajući u vidu navedeno, Vlada smatra da su navodi Inicijative neosnovani.

Osporenom odredbom člana 42z Zakona o turističkim organizacijama propisano je:

„Turističku taksu plaćaju domaća i strana fizička lica koja u turističkom mjestu A kategorije, na teritoriji opštine u kojoj je osnovana lokalna turistička organizacija, kao sekundarnu stambenu jedinicu namijenjenu za odmor, imaju apartman, stan ili kuću.

Nadležni organ lokalne samouprave može uvesti turističku taksu i u turističkom mjestu B, C i D kategorije.

Sekundarnom stambenom jedinicom (second residence), u smislu ovog zakona, smatra se apartman, stan ili kuća za odmor, koju koristi za odmor i rekreaciju vlasnik, njegova porodica i gosti, a koja ne predstavlja prebivalište i adresu vlasnika nekretnine, ni članova njegove uže porodice.“

S tim u vezi, Vlada ističe da osporenom odredbom nijesu ograničena ljudska prava i slobode, kao ustavna kategorija, odnosno obveznici plaćanja turističke takse nijesu lišeni ili ograničeni prava svojine, iz razloga jer je obaveza plaćanja poreza, dažbina i drugih prihoda ustavna kategorija, propisana citiranim odredbom člana 142 stav 2 Ustava Crne Gore, kojom je propisano da je svako dužan da plaća poreze i druge dažbine. Pri tom je stavom 3 istog člana Ustava utvrđeno da se porezi i druge dažbine mogu uvoditi samo zakonom. U tom smislu, Vlada ukazuje da je i odredbom člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju Savjeta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda predviđeno da država ima pravo da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.

Navodi u odnosu na moguće diskriminacije po osnovima navedenim u Protokolima uz Konvenciju su neosnovani s obzirom na činjenicu da je osporenom odredbom člana 42z Zakona o turističkim organizacijama propisano da turističku taksu plaćaju domaća i strana fizička lica. Osnov za primjenu osporene odredbe je činjenica koja se odnosi na vlasništvo nad objektom koji predstavlja sekundarnu stambenu jedinicu obveznika/ce plaćanja turističke takse i ne može se smatrati diskriminacijom po bilo kojem osnovu navedenom u Protokolima uz Konvenciju.

U vezi s navodima da privrednu djelatnost treba da finansiraju lica koja imaju najviše koristi od te djelatnosti, Vlada ističe da je članom 2 stav 1 Zakona o turističkim organizacijama propisano da se turističke organizacije osnivaju radi unapređenja i promocije turističkog proizvoda, u skladu s

strategijom promocije crnogorskog turizma i njegovim posebnim i opštim zadacima, na lokalnom i na nivou Crne Gore, i u cilju uključenja u evropske i svjetske turističke tokove. Međutim, članom 3 Zakona propisano je da se djelatnost turističke organizacije zasniva na načelu ostvarivanja javnog interesa u oblasti turizma, po pravilu, bez ostvarivanja neposredne dobiti. Imajući u vidu da odredba člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju Savjeta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda predviđa da navedene odredbe ne utiču na pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni, Vlada je mišljenja da obaveza plaćanja turističke takse nije u koliziji s ovim međunarodnim dokumentom, ni Ustavom Crne Gore. Naime, ciljevi osnivanja turističkih organizacija su:

- unapređenje opštih uslova boravka turista, kroz formiranje cjelovite turističke ponude, podizanje kvaliteta turističkih i drugih komplementarnih usluga, očuvanje i stvaranje prepoznatljivog i privlačnog turističkog ambijenta područja za koje su osnovane;

- razvijanje značaja o važnosti turizma, kao i o privrednim, društvenim i drugim efektima turizma, o potrebi i važnosti očuvanja i unapređenja svih elemenata turističkog proizvoda određenog područja, a posebno zaštite životne sredine i kulturne baštine i

- podsticanje razvoja turističke infrastrukture i pružanje informacija turistima.

Nesporno je da turističke organizacije obavljaju djelatnost u opštem interesu koji prepoznaje odredba člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju Savjeta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Pri tom, potrebno je ukazati na činjenicu da turistička organizacija koja, shodno članu 4 stav 1 Zakona o turističkim organizacijama ima svojstvo pravnog lica, privrednu djelatnost ne obavlja, osim ako je upisana u Centralni registar privrednih subjekata – CRPS (član 20 stav 4 Zakona o turističkim organizacijama). Saglasno članu 20 stav 1 Zakona o turističkim organizacijama, turistička organizacija prihode ostvaruje iz:

- 1) članskog doprinosa
- 2) boravišne takse, u skladu sa posebnim zakonom
- 3) izletničke takse
- 4) turističke takse
- 5) sredstava budžeta opštine, Glavnog grada i Prijestonice i budžeta Crne Gore, na osnovu posebnih programa
- 6) dobrovoljnih priloga (donacija)
- 7) kredita i

8) sredstava ostvarenih kroz strateška partnerstva i participacije.

Shodno članu 37 stav 1 Zakona o turističkim organizacijama, članski doprinos plaćaju pravna lica, fizička lica i preduzetnici koji na teritoriji opštine, u kojoj je osnovana lokalna turistička organizacija, imaju svoje sjedište ili organizacionu jedinicu, odnosno društvo koje obavlja turističku, ugostiteljsku i/ili s turizmom neposredno povezanu djelatnost. Pri tom, djelatnosti iz pomenutog člana 37 stav 1 Zakona o turističkim organizacijama se razvrstavaju u grupe u zavisnosti od nivoa povezanosti ostvarenog prihoda sa turizmom, i to: u prvoj grupi zastupljene su djelatnosti čiji prihod je najviše neposredno zavisn od turizma, a u posljednjoj djelatnosti čiji prihod najmanje zavisi od turizma. U konačnom, visina godišnjeg članskog doprinosa se utvrđuje u rasponu od 50 do 10.000 eura, a visinu članskog doprinosa određuje opština svojim propisom, u zavisnosti od grupe djelatnosti i iznosa poslovnih prihoda koje član ostvari u godini prije godine za koju se utvrđuje članski doprinos umanjen za iznos poslovnih rashoda.

Polazeći od navedenog, fizička lica nemaju nepovoljan položaj u odnosu na pravna lica ili preduzetnike koji se bave turističkom i/ili ugostiteljskom djelatnošću i koji su u tom slučaju obveznici plaćanja članskog doprinosa u turističkim organizacijama.

U odnosu na tvrdnju da vlasnici nepokretnosti sekundarnih stambenih objekata u turističkim mjestima A kategorije mogu osnovati privredno društvo, odnosno jednočlano društvo s ograničenom odgovornošću i da svojinu na predmetnoj nepokretnosti prenesu na to lice, čime bi izbjegli obavezu plaćanja turističke takes, Vlada ističe da bi u tom slučaju takvo privredno društvo imalo odgovarajuće obaveze propisane Zakonom o privrednim društvima („Službeni list CG“, br. 65/20 i 146/21), kao i zakonom kojim se uređuje poreski postupak, te bi imalo obavezu plaćanja članskog doprinosa u turističkim organizacijama, u skladu sa Zakonom o turističkim organizacijama, ali bi takvo postupanje predstavljalo upravo svojevrsnu zloupotrebu pozitivnog prava koja se ne bi mogla sankcionisati, a koja je motivisana racionalizacijom rashoda na ime izmirenja dažbina vezanih za posjedovanje nepokretnosti koje se tretiraju kao sekundarni stambeni objekti u turističkim mjestima A kategorije, na šta ukazuje podnositeljka Inicijative.

U vezi s navodima da, ukoliko vlasnici sekundarnih stambenih objekata iste koriste u svrhe izdavanja smještaja ili poslovnog prostora ili ih na drugi način privredno eksploatišu, dužni su da na ime prihoda ostvarenih obavljanjem te djelatnosti plate i odgovarajući porez i druge dažbine, u zavisnosti od konkretne djelatnosti koju obavljaju, neophodno je istaći da se takvi objekti ne mogu smatrati sekundarnim stambenim objektima namijenjenim za odmor i rekreaciju vlasnika/ce, njegove/njene porodice i

gostiju ukoliko se koriste u komercijalne svrhe, već se u tom slučaju radi o ugostiteljskim objektima u kojima se obavlja ugostiteljska djelatnost, shodno članu 67 stav 1 Zakona o turizmu i ugostiteljstvu („Službeni list CG“, br. 2/18, 13/18, 25/19, 67/19, 76/19 i 130/21).

Pri tom, u skladu s članom 66 stav 1 i 2 Zakona o turizmu i ugostiteljstvu, „ugostiteljsku djelatnost mogu obavljati privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici (u daljem tekstu: ugostitelji) koji su registrovani za obavljanje ugostiteljske djelatnosti i koji ispunjavaju uslove za obavljanje te djelatnosti utvrđene ovim zakonom, odnosno pojedine ugostiteljske usluge pod uslovima propisanim ovim zakonom mogu pružati i fizička lica, u kojem slučaju ugostitelji jesu obveznici plaćanja članskog doprinosa u turističkim organizacijama (član 37 stav 1 Zakonom o turističkim organizacijama), a korisnici njihovih usluga su obveznici plaćanja boravišne takse, koja obaveza je propisana članom 2 stav 1 Zakona o boravišnoj taksi („Službeni list RCG“, br. 11/04 i 13/04 i „Službeni list CG“, br. 73/10 i 48/15) kojim je propisano da je boravišna taksa novčani iznos koji plaća lice koje izvan svog prebivališta koristi usluge smještaja u smještajnom objektu u kojem se obavlja turistička ili ugostiteljska djelatnost. Boravišnu taksu pod jednakim uslovima plaćaju i domaći i strani državljani, a naplatu boravišne takse vrši davalac smještaja s naplatom usluge smještaja.“

Polazeći od navedenog, Vlada smatra da odredba člana 42z Zakona o turističkim organizacijama nije u suprotnosti s Ustavom, potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

PREDSJEDNIK
Dr Dritan Abazović

