



*Crna Gora*  
*Ministarstvo saobraćaja i pomorstva*

**I N F O R M A C I J A**

**o analizi stanja u djelatnosti auto taksi prevoza putnika sa predlogom mjera i  
zaključaka za rješavanje problema auto taksi prevoznika**

Podgorica, 21. decembar 2018. godine

## **I N F O R M A C I J A**

### **o analizi stanja u djelatnosti auto taksi prevoza putnika sa predlogom mjera i zaključaka za rješavanje problema auto taksi prevoznika**

*Strukovni sindikat taksista Crne Gore - Unija slobodnih sindikata Crne Gore obratio se predsjedniku Vlade Crne Gore odnosno Potpredsjedniku Vlade za ekonomsku politiku i finansijski sistem sa Zahtjevom za formiranje radne grupe koja će imati za zadatak da analizira probleme u obavljanju djelatnosti auto taksi prevoza. Strukovni sindikat taksista Crne Gore predstavlja auto taksi prevoznike koji ovu djelatnost obavljaju kao preduzetnici. Problemi auto taksi prevoznika – preduzetnika, odnose se na sivu ekonomiju u oblasti auto taksi prevoza, nedonošenju odnosno neusklađenosti odluka o auto taksi prevozu čije je donošenje u nadležnosti lokalnih samouprava, nedovoljnoj kontroli od strane nadležnih inspeksijskih organa, neusaglašenosti podzakonskih akata sa Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju („Službeni list CG“ broj 71/2017).*

*U vezi sa navedenim obaveza formiranja radne grupe delegirana je ministru saobraćaja i pomorstva, kako bi se analizirala cjelokupna oblast auto taksi prevoza, i na osnovu toga donijele određene mjere za poboljšanje stanja u istoj. Radna grupa je sačinjena od predstavnika državnih organa čije nadležnosti se tiču djelatnosti auto taksi prevoza putnika.*

*Rješenjem ministra saobraćaja i pomorstva g. Osmana Nurkovića formirana je radna grupa od predstavnika Ministarstva saobraćaja i pomorstva, Kabineta potpredsjednika Vlade Crne Gore za ekonomsku politiku i finansijski sistem, Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave policije, Ministarstva finansija, Ministarstva javne uprave, Ministarstva održivog razvoja i turizma i Strukovnog sindikata taksista Crne Gore - Unija slobodnih sindikata Crne Gore.*

*Radna grupa je imala zadatak da analizira izložene probleme od strane predstavnika Strukovnog sindikata taksista Crne Gore, predloži mjere za rješavanje problema auto taksi prevoznika po definisanim oblastima i pripremi Informaciju za Vladu Crne Gore sa predlogom zaključaka.*

*Na uvodnom sastanku predstavnici Strukovnog sindikata taksista Crne Gore prezentovali su probleme sa kojima se suočavaju prilikom obavljanja djelatnosti. Problemi koji su prezentovani odnose se primarno na nelojalnu konkurenciju u ovoj oblasti koju stvaraju kako neregistrovani (nelegalni) prevoznici tako i oni koji su registrovani ali djelatnost ne obavljaju u skladu sa propisima koji uređuju ovu oblast. Takođe, prezentovano je da veliki uticaj na egzistenciju ove devijantne pojave u djelatnosti auto taksi prevoza ima i neblagovremeno donošenje propisa od strane lokalnih samouprava, a samim tim i nedovoljna i neadekvatna kontrola u ovoj djelatnosti. Predstavnici Strukovnog sindikata taksista Crne Gore su napomenuli da su u dijelu kontrole ove djelatnosti prepoznali da se malo pažnje posvećuje kontroli nelegalnog prevoza, a kod registrovanih auto taksi prevoznika kontroli poštovanja propisa koji uređuju radne odnose i poresku politiku.*

*Nakon detaljne prezentacije, a u cilju efikasnijeg rada Radne grupe zaključeno je da se dalji rad nastavi tematski po prezentovanim problemima i to na sljedeći način:*

*I DIO – (Ne)usaglašenost podzakonskih akata sa Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju („Službeni list CG“ broj 71/2017);*

*II DIO - Primjena zakona koji regulišu djelatnost obavljanja auto-taksi prevoza: Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju („Službeni list CG“ broj 71/2017), Zakon o porezu na*

dodatu vrijednost („Službeni list RCG”, br. 65/2001, 12/2002, 38/2002, 72/2002, 21/2003, 76/2005, 4/2006 i “Službenom listu CG”, br. 16/2007, 40/2011, 29/2013, 9/2015, 53/2016, 1/2017 i 50/2017), Zakon o radu (“Službeni list CG” , br. 49/2008, 88/2009, 26/2009, 26/2010, 59/2011, 66/2012, 31/2014, 53/2014 i 4/2018) i Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima (“Službeni list CG”, br. 33/2012, 58/2014 i 14/2017);

III DIO - Suzbijanje sive ekonomije u oblasti prevoza putnika u drumskom saobraćaju.

### **I DIO - (Ne)usaglašenost podzakonskih akata sa Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju („Službeni list CG“ broj 71/2017)**

Prvi dio analize odnosio se na novu obavezu auto taksi prevoznika da na registarskoj tablici moraju imati posebnu oznaku (TX sa brojem) u skladu sa Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju („Službeni list CG“ broj 71/2017), koji je stupio na snagu 8.11.2017. godine. Imajući u vidu da ova obaveza predstavlja novo zakonsko rješenje konstatovano je da je potrebno izvršiti usaglašavanje Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima (“Službeni list CG”, br. 33/2012, 58/2014 i 14/2017), Pravilnika o registraciji motornih i priključnih vozila (“Službeni list CG”, br. 10/2015, 21/2016, 43/2016, 42/2017, 62/2017, 65/2017 i 53/2018), Pravilnika o obrascu i sadržaju licenci i izvoda licenci za javni prevoz putnika ili tereta (“Službeni list CG”, br. 2/2018) i Pravilnika o posebnim uslovima za vozila kojima se obavlja javni prevoz u drumskom saobraćaju i prevoz za sopstvene potrebe (“Službeni list CG”, br. 9/2015) sa ovim zakonom.

Uvođenjem zakonske obaveze za auto taksi prevoznike da na registarskoj tablici moraju imati posebnu oznaku (TX sa brojem) bilo je potrebno definisati proceduru dodjele registarske oznake (TX sa brojem) jer je propisano da se predmetna oznaka može dodijeliti isključivo za vozilo kojim se obavlja auto taksi prevoz. U primjeni predmetne odredbe prepoznate su tri situacije koje se u praksi javljaju a koje predstavljaju problem za obavljanje djelatnosti auto taksi prevoza:

- Usaglašavanje procedura dodjele registarske oznake (TX sa brojem) i izvoda licence

Prethodno treba napomenuti da auto taksi prevoznik za obavljanje ove djelatnosti mora posjedovati Licencu za javni prevoz u unutrašnjem lokalnom drumskom saobraćaju. Jedan od uslova za dobijanje Licence je da ima vozilo u vlasništvu, zakupu ili lizingu. Kada auto taksi prevoznik dobije Licencu, za svako pojedinačno vozilo se dobija Izvod licence koji sadrži između ostalog broj šasije i registarske oznake pri čemu je predmetni Izvod licence dokaz da je to vozilo od lokalnog organa uprave dobilo odobrenje da se može koristiti za obavljanje djelatnosti auto taksi prevoza. Dakle iz prethodno navedenog je evidentan problem primjene zakonske odredbe koja se odnosi na posebnu registarsku oznaku (TX sa brojem) naročito za vozila koja prvi put dobijaju odobrenje da se mogu koristiti u ovoj djelatnosti. Radna grupa prepoznajući problem je zaključila da se u tom smislu mora izmijeniti Pravilnika o obrascu i sadržaju licenci i izvoda licenci za javni prevoz putnika ili tereta (“Službeni list CG”, br. 2/2018) i da se Tehničkim uputstvom mora definisati procedura izdavanja Izvoda licenci za vozila kojima se obavlja djelatnost auto taksi prevoza.

- Vraćanje registarske oznake (TX sa brojem) u slučaju prestanka obavljanja djelatnosti auto taksi prevoza

U dijelu primjene ove odredbe prepoznat je i problem vraćanja registarske oznake (TX sa brojem). Dakle, ukoliko auto taksi prevoznik dobije za određeno vozilo kojim trenutno obavlja djelatnost auto taksi prevoz registarsku oznaku (TX sa brojem) i nakon nekog vremena prestane da obavlja ovu djelatnost sa tim vozilom isti nije dužan da vrati registarsku oznaku (TX sa brojem). Na ovaj način dolazimo u situaciju da zakonom definisanu registarsku oznaku (TX sa brojem) u saobraćaju mogu da imaju i vozila koja ne obavljaju djelatnost auto taksi prevoza. Uzimajući u obzir da se navedeno dešava u praksi Radna grupa je zaključila da se *Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju („Službeni list CG“ broj 71/2017)*, gdje je propisana obaveza dodjele registarske oznake (TX sa brojem), propiše i obaveza vraćanja iste u slučaju prestanka obavljanja ove djelatnosti sa predmetnim vozilom.

- Zamjena vozila kojim se obavlja djelatnost auto taksi prevoza odnosno procedura zamjene Izvoda licence i registarske oznake (TX sa brojem)

Takođe, kada govorimo o praktičnoj primjeni zakonske odredbe koja se odnosi na dodjelu registarske oznake (TX sa brojem) prepoznat je problem zamjene vozila kojim se obavlja auto taksi djelatnost. Dakle, ukoliko registrovani auto taksi prevoznik koji već određenim vozilom obavlja auto taksi djelatnost i za isto posjeduje Izvod licence i registarsku oznaku (TX sa brojem) odluči da iz određenih razloga promijeni ovo vozilo drugim vozilom (kupovina novijeg vozila, zamjena oštećenog vozila i sl.), dužan je da vrati Izvod licence za predmetno vozilo i dobija novi Izvod licence za novo vozilo. Ovdje se javlja problem dodjele registarske oznake (TX sa brojem) za novo vozilo jer je nemoguće jednostavno zadržati postojeću registarsku oznaku (TX sa brojem) koju je auto taksi prevoznik posjedovao za prethodno vozilo. Budući da se ovdje radi o primjeni propisa koji su u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva saobraćaja i pomorstva, Radna grupa je zaključila da se ova procedura mora definisati *izmjenom Pravilnika o registraciji motornih i priključnih vozila*.

U sklopu prvog dijela analize, od strane predstavnika Strukovnog sindikata taksista Crne Gore, prezentovan je problem sa kojim se isti suočavaju, a uzrokovan je ne donošenjem propisa od strane lokalnih samouprava u zakonom propisanom roku.

Naime, najveći dio primjedbi se odnosi na donošenje propisa za koje je pravni osnov sadržan u *Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju („Službeni list CG“ broj 71/2017)*, a tiče se utvrđivanja bližih uslova, organizacije, optimalnog broj auto-taksi vozila, minimalnog broj auto-taksi vozila prilagođenih licima sa invaliditetom, minimalne i maksimalne cijene u okviru taksi tarife i način obavljanja auto-taksi prevoza. Izvršenom analizom utvrđeno je da većina lokalnih samouprava nije donijela predmetne podzakonske akte u zakonom predviđenom roku, pa je stoga Radna grupa zaključila da je neophodno preporučiti lokalnim samoupravama da u što kraćem roku donesu predmetne propise.

U odnosu na prethodno navedeno Radna grupa će sačiniti predlog izmjena i dopuna navedenih propisa koji su analizirani.

***II DIO - Primjena zakona koji regulišu djelatnost obavljanja auto-taksi prevoza: Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju, Zakon o radu i Zakon o porezu na dodatu vrijednost***

Drugi dio analize odnosio se na probleme koji su prezentovani od strane predstavnika Strukovnog sindikata taksista Crne Gore koji se tiču primjene propisa kojima se uređuje ova djelatnost. Ovdje su istaknuta dva problema koji stvaraju nelojalnu konkurenciju u auto taksi prevozu i to: neadekvatna naplata poreza za pružene usluge i problem zapošljavanja vozača u auto taksi prevozu.

U dijelu neadekvatne naplate poreza u odnosu na Zakon o privrednim društvima Zakon o privrednim društvima ("Službeni list RCG", br. 6/2002 i "Službeni list CG", br. 17/2007, 80/2008, 40/2010, 36/2011 i 40/2011) i Zakon o porezu na dodatu vrijednost ("Službeni list RCG", br. 65/2001, 12/2002, 38/2002, 72/2002, 21/2003, 76/2005, 4/2006 i "Službenom listu CG", br. 16/2007, 40/2011, 29/2013, 9/2015, 53/2016, 1/2017 i 50/2017) u ovoj djelatnosti, kao i u mnogim drugim djelatnostima, prepoznamo dvije kategorije poreskih obveznika. Prva kategorija su preduzetnici koji plaćaju paušalno porez bez obzira na visinu naplaćenih usluga ukoliko te usluge na godišnjem nivou ne prelaze ukupan iznos od 18 000 eura i druga kategorija su privredna društva koja plaćaju porez na dodatu vrijednost u odnosu na visinu naplaćenih usluga. Osnovni problem koji je prezentovan od strane predstavnika Strukovnog sindikata taksista Crne Gore jeste neadekvatna kontrola pruženih usluga kako kod preduzetnika tako i kod privrednih društava. Budući da su zakonska rješenja dobra, Radna grupa je zaključila da je potrebno, u skladu sa važećim propisima, pojačati kontrolu u dijelu evidentiranja pruženih usluga od strane auto taksi prevoznika. Kako je Zakonom o porezu na dodatu vrijednost propisano da se za svaku izvršenu uslugu mora izdati račun, potrebno je ispitati tehnička rješenja uvođenja fiskalnih kasa u vozila kojima se obavlja ova djelatnost.

Takođe, problem koji je istaknut u ovom dijelu analize tiče se uslova za vozače koji obavljaju auto taksi prevoz, a koje moraju da ispune u skladu sa Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju i Zakonom o radu. Ovaj problem je izražen naročito kod privrednih društva jer isti imaju više vozila, pa samim tim moraju da imaju i više zaposlenih vozača dok preduzetnici u većini slučajeva imaju jedno vozilo i oni sami upravljaju istim, odnosno oni pružaju uslugu prevoza u funkciji vozača. Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju je, između ostalog, propisano da vozač u javnom prevozu može upravljati vozilom sa najviše 67 godina života, da se ne smije povjeriti upravljanje vozilom vozaču kojem nijesu prestale pravne posljedice osude za jedno od krivičnih djela protiv: života i tijela, zdravlja ljudi, polne slobode, javnog reda i mira i bezbjednosti javnog saobraćaja, dok su Zakonom o radu propisana prava i obaveze zaposlenih po osnovu rada, način i postupak njihovog ostvarivanja kao i koju dokumentaciju mora posjedovati preduzetnik, odnosno pravno lice za svakog zaposlenog radnika u vozilu. U nedostatku kontrole po ovom osnovu vrlo su česte situacija da auto taksi djelatnost obavljaju vozači koji nisu zaposleni u tom pravnom licu, vozači koji su stariji od 67 godina, vozači koji su zaposleni u drugim preduzećima i sl. Imajući u vidu navedeno Radna grupa je zaključila da se u Zakonu o prevozu u drumskom saobraćaju precizira dokumentacija koju vozač mora imati u vozilu prilikom obavljanja djelatnosti auto taksi prevoza i na taj način pojača kontrola vozača u ovoj djelatnosti. Ovo će takođe omogućiti inspekcijским službama koje vrše kontrolu prevoza da uvidom u dokumentaciju obavijeste i druge inspekcijske organe ukoliko posumnjaju u nepravilnosti.

### **III DIO - Suzbijanje sive ekonomije u oblasti prevoza putnika u drumskom saobraćaju**

U trećem dijelu analize, obrađen je problem „sive ekonomije“ u prevozu putnika koji je prepoznat kao jedan od najvećih problema sa kojim se susreću legalni auto taksi prevoznici. Velik broj lica olako se odlučuje na nelegalno obavljanje prevoza putnika, imajući u vidu da je za ovaj način rada potrebno izdvojiti relativno mala finansijska sredstva (automobil i gorivo), kao i to da su prilikom ovakvog rada isti izuzeti od svih dažbina i obaveza koje propisuje lokalna samouprava i država.

Kada govorimo o nelegalnom prevozu putnika prepoznavamo tri kategorije sa kojima se suočavaju auto taksi prevoznici koji pokušavaju da svoju djelatnost obavljaju u skladu sa propisima koji uređuju ovu djelatnost:

- Fizička lica koja obavljaju ovu vrstu prevoza, a nijesu registrovana za obavljanje ove ili druge djelatnosti;
- Auto taksi prevoznici koji su registrovani za obavljanje ove djelatnosti, ali je ne obavljaju u skladu sa propisima kojim je uređena ova djelatnost;
- Pravna lica ili preduzetnici koji su registrovani za drugu vrstu djelatnosti i istu zloupotrebljavaju na način što se bave prevozom putnika.

Treba istaći da sve tri kategorije predstavljaju nelegalni prevoz koji stvara nelojalnu konkurenciju i da je razlika samo u obliku organizovanja i načinu na koji se zaobilaze zakoni i propisi. Konkretno, najzastupljenija i najstarija je prva kategorija koja je teško prepoznatljiva u saobraćaju jer vozila nemaju nikakva obilježja ali je isto tako teško dokaziva na sudovima jer nema dokaza o naplaćenju usluzi prevoza, a putnike je teško natjerati da daju izjavu ili svjedoče na sudu. U drugu kategoriju spadaju registrovani auto taksi prevoznici koji usled velike konkurencije a izuzetno niskih cijena prevoza nalaze ekonomski interes tako što se opredjeljuju da prime više putnika u jednoj vožnji kojima naplaćuju fiksnu cijenu prevoza bez uključivanja taksimetra i na taj način kumulativno ostvaruju veću dobit ali nanose štetu kolegama koji svoj posao obavljaju u skladu sa propisima. Treća kategorija je relativno nova i evoluirala je poslednjih par godina kada je Zakonom o turizmu i ugostiteljstvu prepoznat novi vid rent a car usluga, „rent a car sa vozačem“ tzv. limo servis. Ovaj vid iznajmljivanja vozila sa vozačem je ništa drugo do auto taksi prevoz koji ne mora da ispunjava ni jedan uslov koji se odnosi na auto taksi prevoz. Na ovaj način oslobađaju se kontrole inspeksijskih organa za drumski saobraćaj jer obavljaju tzv. Limo servis koji je u nadležnosti turističke inspekcije.

U odnosu na djelatnost usluge rent a car sa vozačem, odnosno Limo servis, zauzet je stav da se isti uredi Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju. Na način da se ovim zakonom definišu uslovi obavljanja istog, a da se u prelaznim odredbama propiše stavljanje van snage odredbi Zakona o turizmu i ugostiteljstvu, koje u ovom trenutku uređuju ovu oblast.

U dijelu analize problema nelegalnog prevoza prezentovan je Izvještaj inspekcije za drumski saobraćaj koja, između ostalog, vrši nadzor nad obavljanjem međunarodnog i međugranskog prevoza putnika pa samim tim i nelegalnog koji se obavlja na međugranskim i međunarodnim relacijama. Iz izvještaja je evidentno da ove devijantne pojave ima u velikoj mjeri i da se po pitanju rješavanja ovog problema sa aspekta nadležnosti Ministarstva saobraćaja i pomorstva dosta uradilo uzimajući kapacitete Inspekcije za drumski saobraćaj koja broji svega 3 inspektora za teritoriju Crne Gore. Ono što je bitno napomenuti jeste da sudski postupci i naplata kazni po ovom pitanju idu u korist Inspekcije. Izvještaj se nalazi u Prilogu 1. Što se tiče djelovanja na lokalnom nivou, zvanični Izvještaji koji su dostupni ne pokazuju optimistične

rezultate, a Komunalne inspekcije i Komunalne policije raspolažu sa znatno većim kapacitetima. Konstatovano je da novi Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju daje dobar osnov za bolji, sređeniji i organizovaniji auto taksi prevoz. Takođe, isti daje dobar pravni osnov lokalnim samoupravama za donošenje odluka o auto taksi prevozu.

Imajući u vidu navedeno Radna grupa je konstatovala da je neophodno preporučiti lokalnim samoupravama da pojača kontrole nelegalnog prevoza na lokalnom nivou kao i da se pojačaju kapaciteti u Ministarstvu saobraćaja i pomorstva-Inspekciji za drumski saobraćaj u cilju suzbijanja sive ekonomije u ovoj oblasti. Takođe, zaključeno je da je Limo servis, uzimajući karakteristike njegovog obavljanja, posebna vrsta prevoza te istu treba urediti izmjenama i dopuna Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju i nadzor nad istima povjeriti Ministarstvu saobraćaja i pomorstva-Inspekciji za drumski saobraćaj. Pored navedenog potrebno je preporučiti lokalnim samoupravama, naročito tamo gdje je značajnije izražen problem sive ekonomije i nelegalnog prevoza, da formiraju radna tijela za praćenje i predlaganje mjera za suzbijanje ove devijantne pojave.



*Crna Gora*  
*Ministarstvo saobraćaja i pomorstva*  
*Direktorat za drumski saobraćaj*  
*Inspekcija za drumski saobraćaj*

Broj: 340/18-03-6250/1  
Podgorica, 31.10.2018.godine

**INFORMACIJA**

**o uzrocima sive ekonomije u javnom prevozu putnika u drumskom saobraćaju (unutrašnjem i međunarodnom) i stvaranju nelojalne konkurencije licenciranim auto-taksi prevoznicima sa pregledom aktivnosti državne Inspekcije za drumski saobraćaj**

Problem sive ekonomije u oblasti drumskog saobraćaja, nije crnogorski specifikum, već on postoji u najrazvijenijim ekonomijama, i uvijek će nažalost postojati, ali uzrok njenog narastanja u Crnoj Gori, sa stanovišta državne Inspekcije za drumski saobraćaj, uzrokuje:

**I**

**1. EKONOMSKI RAZLOZI**

Jedan dio radno sposobnog stanovništva koji je nezaposlen, a ostao je bez radnog mjesta, i ne može da nađe stalno zaposlenje, olako se odlučuje na nelegalno auto-taksiranje, sa razloga što je za obavljanje ove djelatnosti potrebno najmanje ulagaja, i to polovni automobil i gorivo. Za obavljanje bilo koje druge djelatnosti, uglavnom, potreban je određen poslovni prostor za čije obezbjeđenje su potrebna velika finansijska sredstva, dok je kod auto-taksi djelatnosti poslovni prostor putnički automobil te ukoliko nelegalno obavlja ovu djelatnost lišen je svih dažbina i obaveza koje propisuje lokalna samouprava i država.

**2. RAZLIČITO POSTUPANJE SUDOVA ZA PREKRŠAJE PO ISTOM PRAVNOM OSNOVU I ZASTARIJEVANJE PREDMETA**

Za nelegalno auto-taksiranje u međugradskom drumskom saobraćaju, Sudovi za prekršaje u Pljevljima i Podgorici, oslobađaju prekršiće, dok Sud za prekršaje u Nikšiću za

nelegalno auto-taksiranje u međunarodnom drumskom saobraćaju kažnjava prekršioce, a po istom pravnom osnovu Sud za prekršaje u Podgorici i Pljevljima oslobađa ih.

Jedan od problema, posebno izražen u 2015. i 2017. godini, sa kojim se susrijeće državna Inspekcija za drumski saobraćaj, je obustava prekršajnog postupka protiv okrivljenih zbog nastupanja apsolutne zastarjelosti za vođenje prekršajnog postupka, uz bitne povrede odredaba prekršajnog postupka postupajućih sudija, a što je u direktnoj suprotnosti sa odredbama člana 104 Zakona o prekršajima („Sl. list CG“, br. 1/11, 6/11, 32/14, 43/17 i 51/17), kojim je propisano: „Sud je dužan da postupak sprovede bez odugovlačenja“.

Po pitanju zastarijevanja (šest prekršajnih predmeta protiv okrivljenih nelegalnih i legalnih auto-taksista koji saobraćaju na međugradskim relacijama) u Područnom organu za prekršaje u Podgorici, sačinjena je Informacija o problemima u radu sa kojima se suočava Inspekcija za drumski saobraćaj, a istu je aktom br. 05-4751/3 od 11.11.2015. godine ministar saobraćaja i pomorstva g. Ivan Brajović prosljedio Zoranu Živkoviću predsjedniku Vijeća za prekršaje Crne Gore na upoznavanje.

Kako je po pitanju zastare (četiri predmeta nelegalnih taksista koji saobraćaju u međunarodnom drumskom saobraćaju) negativna praksa Suda za prekršaje u Podgorici ponovljena u 2017. godini, to se sadašnji ministar saobraćaja i pomorstva g. Osman Nurković, aktom br. 340/17-03-7225/5 od 16.10.2017. godine, obratio Milivoju Rašoviću, predsjedniku Višeg suda za prekršaje Crne Gore sa novom Informacijom o problemima u radu sa kojima se suočava Inspekcija za drumski saobraćaj, kojom se na argumentovan način ukazuje na negativnu pojavu u radu pomenutog Suda.

#### **4. MALI BROJ IZVRŠIOCA KOMUNALNIH INSPEKTORA, KAO I PRIORITETNO IZVRŠAVANJE POVJERENIH, ODNOSNO PRENIJETIH POSLOVA**

Glavni uzrok narastanja sive ekonomije (rada na crno) u oblasti drumskog saobraćaja na lokalnom nivou je veoma mali broj izvršioaca – komunalnih inspektora, koji je angažovan na sprječavanju iste, njihova neorganizovanost, nedovoljna edukovanost i višegodišnji nedovoljni angažman, usled zapostavljanja izvorne nadležnosti prenijete Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju, a maksimalna posvećenost povjerenim poslovima dajući im prioritet. Naime, svojevremeno je Vlada Crne Gore donijela Uredbu o povjeravanju dijela poslova Uprave policije Glavnom gradu Podgorica („Sl. list CG“, br. 25/07, 7/13, 32/13 i 40/16) koji se odnose na uklanjanje i premještanje pogrešno zaustavljenih i parkiranih vozila, odnosno rad na „pauku“ na lokalnim putevima i ulicama u naseljima, drugim javnim površinama. Povjereni poslovi su ovom uredbom prvobitno dati Komunalnoj policiji Glavnog grada Podgorice, dok su kasnijim izmjenama tačnije poslednjim iz 2016. godine, isti oduzeti. Takođe je Vlada Crne Gore donijela i Uredbu o povjeravanju dijela poslova Uprave policije (koji se odnose na premještanje vozila) Prijestonici Cetinje i opštinama Bar, Budva, Bijelo Polje, Tivat, Kotor, Nikšić, Ulcinj i Herceg Novi („Sl. list CG“, br. 26/12, 50/12, 7/13, 32/13 i 46/14).

Predlog da se Komunalnoj policiji ponovo vrate i povjere naprijed pomenuti poslovi (rad na „pauku“) utemeljen je na sledećim razlozima i to:

1. stručna sprema propisana članom 38 Zakona o komunalnoj policiji („Sl. list CG“, br. 57/14) za obavljanje poslova i radnih zadataka Komunalnog policajca je SSS, odnosno sadašnjim Nacrtom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnoj policiji (kojeg je pripremilo Ministarstvo javne uprave) se propisuje – IV1 nivo nacionalnog okvira kvalifikacija, a takođe je i

za policijskog službenika (saobraćajnog policajca) koji vrši nadzor nad primjenom Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima („Sl. list CG“, br. 33/12 i 58/14) koji je do 2007 godine obavljao poslove rada na „pauku“, potreban je IV1 nivo nacionalnog okvira kvalifikacija, dok je za Komunalnog inspektora koji sada radi na „pauku“ prema dosadašnjim odredbama Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list CG“, br. 39/11, 66/12 i 34/14) koji se odnosio i na lokalne službenike i namještenike, kao i članom 104 Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. list CG“, br. 2/18) koji se primjenjuje od 1 jula 2018. godine, propisana je visoka stručna sprema VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja, što očigledno predstavlja apsurd.

2. U svim opštinama Crne Gore Komunalni inspektori svo radno vrijeme i kapacitete pretežno su posvetili radu na „pauku“ na izvršavanju povjerenih poslova, dok je zapostavljeno izvršavanje prenijetih poslova iz Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju (u odnosu na javni prevoz putnika i prevoz za sopstvene potrebe u gradskom i prigradskom, linijskom i vanlinijskom saobraćaju, kao i javni prevoz tereta, auto-taksi i šatl prevoz na teritoriji jedinice lokalne uprave) što je uzrokovalo poslednjih godina porast sive ekonomije, u prevozu putnika tzv. nelegalno taksiranje na teritoriji lokalne samouprave, kao i sa teritorije lokalne samouprave.

Zbog nastale situacije (povećanog nelegalnog auto-taksiranja) potrebno je rad na „pauku“ ponovo povjeriti Komunalnoj policiji, jer na taj način bi se Komunalna inspekcija (kojih je veoma malo u odnosu na enormno veliki broj Komunalnih policajaca) relaksirala i sve svoje kapacitete i raspoloživo radno vrijeme usmjerila isključivo i samo na sprječavanju sive ekonomije odnosno nelegalnog taksiranja.

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva aktom br. 340/18-4162/2 od 18.06.2018. godine dalo je Ministarstvu javne uprave, sugestije na tekst Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnoj policiji, sa predlogom da se Komunalnoj policiji vrate poslovi rada „na pauku“, ali nije nam poznato da li je predlog prihvaćen, a jako je bitan.

## II

### **1. NELOJALNA KONKURENCIJA LICENCIRANIM AUTO-TAKSI PREVOZNICIMA (RENT-A-CAR BEZ ILI SA VOZAČEM - LIMO SERVIS)**

I pored činjenice da je Ministarstvo saobraćaja i pomorstva – Direktorat za drumski saobraćaj, pismeno više puta ukazivalo i sugerisalo Ministarstvu održivog razvoja i turizma, tokom izrade Nacrta, a zatim i Predloga novog zakona o turizmu i ugostiteljstvu, da je potrebno brisati, odnosno ukinuti – usluge iznajmljivanja putničkih vozila sa vozačem, tzv. rent-a-car sa vozačem - limo servis, to je obrađivač ovog Zakona ostao pri stavu da je neophodno ovu djelatnost zadržati, pa je istu propisao članom 58 st. 1 Zakona o turizmu i ugostiteljstvu („Sl. list CG“, br. 2/18) „1). Uslugama iznajmljivanja vozila rent-a-car smatra se iznajmljivanje putničkih vozila bez vozača ili sa vozačem, na osnovu ugovora o iznajmljivanju vozila“, dok je članom 59 istog Zakona propisano, između ostalog, da: „Usluge rent-a-car može da pruža privredno društvo, drugo pravno lice ili preduzetnik samo ako ima odobrenje za obavljanje rent-a-car usluga, koje izdaje nadležni organ lokalne uprave prema mjestu obavljanja djelatnosti, a koji – ima u svojini ili zakupu – lizingu, najmanje pet putničkih vozila za iznajmljivanje registrovana u Crnoj Gori, i da ima zaposleno lice – vozača za slučaj da pruža usluge iznajmljivanja vozila sa vozačem“.

Razlozi za ukidanje – usluga iznajmljivanja vozila sa vozačem su sledeći:

1. Riječ je o svojevrsnom dupliranju istovjetne djelatnosti, koja je u Zakonu o turizmu prisutna i definisana tek 2010. godine, a koju Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju, već decenijama prepoznaje pod nazivom auto-taksi prevoz, kao vanlinijski javni prevoz putnika koji se obavlja u komercijalne svrhe, putničkim automobilom koji je serijski proizveden sa najviše pet sjedišta, računajući i sjedište vozača, sa najmanje četvoro vrata;

2. Na osnovu pomenutog Zakona o turizmu iz 2010. godine, turističkoj agenciji – usluge iznajmljivanja vozila sa vozačem (Limo service) dozvoljene su da ih obavljaju sa putničkim automobilom bez ograničenog broja sjedišta, a saglasno članu 7 tač. 54 Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima, propisano je: “Da je putničko vozilo motorno vozilo namijenjeno za prevoz putnika, koje pored sjedišta za vozača ima još osam sjedišta”, pa se na ovaj način na velika vrata ponovo uvodi mogućnost auto taksiranja sa putničkim vozilom 8+1 sjedišta, koje je egzistiralo do 2005. godine, kada je ukinuta donošenjem tada novog Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju, radi zaštite i opstanka prevoznika u linijskom drumskom saobraćaju, koji su bili pred nestajanjem, usled nelojalne konkurencije tadašnjih auto-taksista, koji su umjesto taksi prevoza - tada slobodnog prevoza putnika (za šta su bili registrovani) obavljali linijski prevoz putnika u unutrašnjem i međunarodnom drumskom saobraćaju;

3. Auto-taksi prevoz koji se obavlja od strane fizičkih lica - preduzetnika ili pravnih lica, uslovljen je zapošljavanjem vozača, odnosno zasnivanjem radnog odnosa vozača koji upravlja auto-taksi vozilom, dok u slučaju Limo servisa taj uslov nije bio propisan dosadašnjim Zakonom o turizmu, što je iniciralo tzv. rad na crno, odnosno sivu ekonomiju u prevozu putnika, jer kod predmetnih vozila koja se iznajmljuju sa vozačem, pretežno su angažovani penzioneri, nezaposlena fizička lica i dr. vršeći dopunu porodičnog bužeta;

Novim Zakonom o turizmu i ugostiteljstvu (objavljen 10.01.2018. godine) djelimično je pokušano da se ispravi ova nepravilnost propisivanjem uslova i “da ima zaposleno lice – vozača za slučaj da pruža usluge iznajmljivanja vozila sa vozačem”. Međutim, nepravilnost nije ispravljena, jer je besmisleno zaposliti jednog vozača na najmanje pet, odnosno deset putničkih vozila sa kojima se pruža usluga iznajmljivanja vozila sa vozačem, pa je i dalje prisutno angažovanje neprijavljenih vozača.

4. Prethodno iznijete pogodnosti koje je omogućavao dosadašnji Zakon o turizmu i ugostiteljstvu, u pružanju rent-a-car usluga iznajmljivanjem vozila sa vozačem (Limo servis) ova djelatnost se ubrzano širila, vršeći nelojalnu konkurenciju i nanoseći štetu licenciranim auto-taksistima i prevoznicima u linijskom i vanlinijskom drumskom saobraćaju u unutrašnjem i međunarodnom prevozu, što se već odrazilo smanjenjem broja prevezenih putnika u drumskom saobraćaju u prethodnom periodu.

5. Nesporna je činjenica da je rent-a-car sa vozačem - limo servis prisutan u višemilionskim metropolama EU gdje ima svoje opravdanje, međutim, u Crnoj Gori sigurno nema opravdanja na 650000 stanovnika da se duplira auto-taksi djelatnost i **zakonom uvodi nelojalna konkurencija.**

6. Ukoliko zahtjev za ukidanje – usluga iznajmljivanja vozila sa vozačem nije moguće realizovati, potrebno je da se hitno pristupi izmjenama i dopunam Zakona o turizmu i ugostiteljstvu i dodatno definišu usluge limo servisa, kako bi se izbjegle njegove sadašnje zloupotrebe, odnosno ograničiti ga na putnička vozila sa 4+1 sjedišta i izjednačiti ga sa licenciranim auto-taksi prevoznikom.

7. **Primijećena je pojava da pojedinci smišljeno iznajmljuju rent-a-car putnička vozila sa 8+1 sjedišta i sa njima nelegalno taksiraju na svim putnim pravcima** (kako u unutrašnjem tako i u međunarodnom drumskom saobraćaju) vršeći klasičnu zloupotrebu, **pa ovu djelatnost treba ograničiti da se može obavljati isključivo vozilima 4+1 sjedišta**, kao i auto-taksi djelatnost radi izjednačavanja uslova za obavljanje djelatnosti.

Inspeksijski nadzor nad primjenom Zakona o turizmu i ugostiteljstvu u pogledu iznajmljenih putničkih vozila (rent-a-car bez vozača ili sa vozačem) vrši se preko turističkih

inspektora ali nije nam poznato da li se kontrolišu ova vozila. U kojem obimu, te da li je i koliko korisnika rent-a-car vozila kažnjeno ukoliko iznajmljeno vozilo koristi za sticanje dobiti (auto-taksi prevoz, vršenje javnog prevoza putnika, učestvovanje u sportskim takmičenjima i drugim slučajevima radi sticanja dobiti).

Valja napomenuti da je tokom ove turističke sezone primijećen izuzetno veliki broj korisnika iznajmljenih rent-a-car putničkih vozila (sa 8+1 sjedišta) na parkingu aerodroma Tivat koji nelegalno obavljaju auto-taksi prevoz, odnosno javni prevoz putnika radi sticanja dobiti, vršeći klasičnu zloupotrebu usluga iznajmljivanja vozila.

### III

Nedavno pismeno obraćanje i predlog g. Borislava Pavlovića, predsjednika strukovnog Sindikata taksista Crne Gore, g. Dušku Markoviću, predsjedniku Vlade Crne Gore i g. Milutinu Simoviću, potpredsjedniku Vlade Crne Gore, „da je potrebno da se formira Radna grupa na nivou Vlade Crne Gore, koja će garantovati da će se dogovorena rješenja i sprovesti u djelo, na planu suzbijanja sive ekonomije, odnosno regulisanju poreskog duga auto-taksi preduzetnika“, podrazumijeva hitno održavanje sastanka u organizaciji Radne grupe, isključivo sa predsjednicima svih crnogorskih opština, s obzirom da je predsjednik opštine prema članu 58 Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. list CG“, br. 2/18), između ostalog, kao izvršni organ opštine ovlašten da se stara i odgovoran je za izvršavanje prenesenih i povjerenih poslova, a za vršenje pomenutih poslova odgovara i Vladi Crne Gore prema članu 60 citiranog zakona. Na sastanku bi se isti upoznali sa problemom sive ekonomije u oblasti drumskog saobraćaja, kao i problemom neizvršavanja prenijetih poslova opštini po osnovu Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju, na kojem bi se zahtjevalo od njih maksimalna angažovanost i kontinuirana posvećenost lokalne samouprave, odnosno Komunalne inspekcije na suzbijanju sive ekonomije u javnom prevozu u drumskom saobraćaju, uz upozorenje na mogućnost smanjenja njihovih prihoda po osnovu egalizacionog fonda, koji predstavlja značajan prihod svake opštine, ukoliko izostane njihov angažman na suzbijanju sive ekonomije i izostanu rezultati.

Sa stanovišta licenciranja predmetnih prevoznika i kontrole obavljanja ove djelatnosti, kako legalnih tako i nelegalnih auto-taksista, nesumnjivo je u nadležnosti organa lokalne samouprave, jer su ovi poslovi prenijeti opštini, prema Zakonu o prevozu u drumskom saobraćaju, a u skladu sa više puta datim Mišljenjem Ministarstva saobraćaja i pomorstva pojedinim opštinama (kao obrađivača predmetnog zakona) da nadležni organi jedinice lokalne samouprave treba da vrše kontrolu nad nezakonitim auto-taksi prevozom, imajući u vidu da se ukrcaj putnika obavlja na teritoriji njihove opštine, bez obzira da li se prevoz obavlja na samoj teritoriji opštine, ili se putnici prevoze van njene teritorije.

### IV

Inspekcija za drumski saobraćaj resorno je organizovana u okviru Ministarstva saobraćaja i pomorstva i vrši nadzor nad primjenom:

- Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju („Sl. list RCG“, br. 45/05 i „Sl. list CG“, br. 75/10, 38/12 i 18/14) u odnosu na unutrašnji drumski saobraćaj (putnički i teretni) i međunarodni drumski saobraćaj (putnički i teretni), kao i prevoz za sopstvene potrebe;

- Zakona o radnom vremenu mobilnih radnika i uređajima za evidentiranje u drumskom prevozu ("Sl. list CG", br. 75/10 i 41/11) u pogledu kontrole radnog vremena mobilnih radnika (domaćih i stranih) i pauza u drumskom prevozu putnika i tereta, vrijeme vožnje, pauza i odmora vozača;
- Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima ("Sl. list CG", br. 33/12 i 58/14) u dijelu kontrolnih tehničkih pregleda radi kontrole tehničke ispravnosti vozila, za koje se osnovano posumnja da je tehnički neispravno ili da mu je zapisnik o tehničkom pregledu vozila ili potvrda o izvršenom redovnom šestomjesečnom tehničkom pregledu ovjerena a da nije bilo na tehničkom pregledu ili da tehnički pregled vozila nije obavljen u skladu sa ovim zakonom. Takođe, ova Inspekcija vrši nadzor nad ovlašćenim pravnim licem za obavljanje poslova homologacije vozila za tip vozila i izdavanje potvrde o homologaciji za pojedinačno vozilo (Univerzitet Crne Gore – Mašinski fakultet Podgorica) kao i nad ovlašćenim pravnim licima za obavljanje dijela poslova u postupku homologacije pojedinačnih vozila (18 stanica za tehničke preglede);
- Zakona o zaštiti potrošača ("Sl. list CG", br. 2/14) kojim se uređuje zaštita prava potrošača pri kupovini proizvoda na tržištu a koja se odnosi na motorna vozila i auto djelove. Pored Zakona o zaštiti potrošača, kao osnovnog, Inspekcija za drumski saobraćaj prati izvršavanje Zakona o nadzoru proizvoda na tržištu („Sl. list CG“, br. 33/14), Zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti („Sl. list CG“, br. 53/11) kao i Zakona o opštoj bezbjednosti proizvoda („Sl. list CG“, br. 45/14);

Takođe, Inspekcija za drumski saobraćaj prati INTERBUS Ugovora o međunarodnom prevozu putnika običnim i putničkim autobusima; CEMT Ugovora - Evropska konferencija ministara transporta; AETR Sporazuma - Evropski sporazum o radu posade na vozilima koja obavljaju međunarodni drumski prevoz; kao i sprovođenju bilateralnih sporazuma iz oblasti drumskog saobraćaja zaključenih između Vlade Crne Gore sa državama u okruženju, državama EU i ostalim državama.

Javni prevoz putnika i tereta u unutrašnjem i međunarodnom drumskom saobraćaju odvija se neprekidno 24 časa svih 365 dana u godini, nezavisno od državnih i vjerskih praznika i vikenda, a državna Inspekcija za drumski saobraćaj svoje radno vrijeme prilagođava istom, a inače broji svega četiri sistematizovana izvršioca, od čega samo tri izvršioca u 2018. godini (zbog odlaska u penziju jednog inspektora) i maksimalno se zalaže u skladu sa svojim nadležnostima i raspoloživim radnim vremenom, na stvaranju poslovnog ambijenta licenciranim prevoznicima u unutrašnjem i međunarodnom drumskom saobraćaju.

*Inspekcija za drumski saobraćaj, kontinuirano preduzima mjere i radnje usmjerene na kontroli i sankcionisanju kako nelegalnih – nelicenciranih auto-taksista tako i legalnih licenciranih. Isti će i u buduću biti predmet njene pažnje, pogotovu kada su u pitanju fizička lica i preduzetnici auto-taksisti koji voze sa sjevera Crne Gore prema Podgorici i nazad (u unutrašnjem međugradskom drumskom saobraćaju) i oni koji voze sa sjevera Crne Gore prema Beogradu i nazad preko g/p Ranče-Jabuka, Dobrakovo-Gostun i Dračenovac-Mehov krš, kao i oni koji voze ka Sarajevu i nazad preko g/p Dobrakovo-Gostun i g/p Metaljka-Metaljka, g/p Čemerno (u međunarodnom drumskom saobraćaju).*

*O radu državne Inspekcije za drumski saobraćaj na suzbijanju sive ekonomije i nelojalne konkurencije najbolje svjedoči ne mali broj izdatih prekršajnih naloga o njihovom sankcionisanju nezakonitog poslovanja tokom obavljanja javnog prevoza putnika u unutrašnjem i međunarodnom saobraćaju, odnosno bez razlike bivaju sankcionisani kao i autobuski licencirani prevoznici za učinjene prekršaje.*