



Crna Gora
Vlada Crne Gore
Generalni sekretarijat

Broj: 11-011/25-4043 *3*

Podgorica, 4. decembar 2025. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospođa Snežana Armenko, predsjednik

PODGORICA

Na sjednici održanoj 27. novembra 2025. godine, Vlada Crne Gore razmotrila je **Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 106 Zakona o igrama na sreću („Službeni list CG“, broj 91/25), koju su Ustavnom sudu Crne Gore podnijeli subjekti i lica: NVU „Udruženje priređivača igara na sreću“, Lutrija Crne Gore a. d. Podgorica; Džek Pot d. o. o. Podgorica; Flesh& AS d. o. o. Podgorica; akademik, prof. dr Blagota Mitrić; advokatica, dr Nina Radulović; advokat Stefan Žižić, advokatica Ivana Španjević za AOD „Iustitia“; advokatica Aleksandra Rogošić i advokat Radovan Mandić, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.**

Povodom navedenog materijala, Vlada Crne Gore daje

MIŠLJENJE

Naime, podnosioci Inicijative u bitnom ističu da odredbe člana 106 Zakona o igrama na sreću („Službeni list CG“, broj 91/25) nijesu saglasne sa članom 147 Ustava Crne Gore, kojim je propisana zabrana povratnog dejstva propisa, da je stečeno pravo priređivača oduzeto odredbama osporavanog člana, kao i da stečena prava postoje kada su individualizovana (odnose se na određeno lice) i konkretizovana (sadrže određeni obim prava), te da su prava u konkretnom slučaju individualizovana i konkretizovana odlukom Vlade i Ugovorom o dodjeli koncesije, odnosno da su stečena. Dalje navode da je član 106 stav 2 Zakona o igrama na sreću („Službeni list CG“, broj 91/25) diskriminatoran i selektivan jer se ugovori o

koncesiji koji ističu u roku od 270 dana od dana stupanja na snagu Zakona automatski produžavaju do isteka tog roka, pa su priređivači čiji ugovori ističu ranije povlašćeno tretirani u odnosu na ostale. Na taj način im se omogućava nesmetani nastavak poslovanja duži od ugovorenog, bez naknadne provjere o zadovoljavanju uslova za obavljanje djelatnosti u trajanju od 9 mjeseci (270 dana). Takođe su se osvrnuli i na odredbu člana 147 Ustava Crne Gore, kojim se isključuje retroaktivna primjena, pa za retroaktivnu primjenu mora postojati javni interes, kao i da javni interes mora biti prepoznat i naveden u obrazloženju propisa koji se usvaja u Skupštini. Shodno navedenom, smatra se da predmetni propis u svom obrazloženju ne sadrži dio koji se odnosi na javni interes. Među primjedbama se ukazuje na obavezujuće dejstvo ugovora odnosno „opšte načelo ugovornog prava“, koje nalaže da strane moraju da izvrše ugovor u svemu kako su se dogovorile. Smatraju da zakonodavac previđa činjenicu da je pravo obavljanja djelatnosti posebnih igara na sreću u kazinima dodijeljeno odlukom Vlade Crne Gore, kao i da tvrdnja da rješenje o odobrenju javnopravnog organa Uprave za igre na sreću ne može imati snagu kao odluka najvišeg organa izvršne vlasti, s obzirom na to da se radi o pojedinačnom pravnom aktu organa nižeg ranga u odnosu na „hijerarhiju organa izvršne vlasti“. U podnijetoj inicijativi se daje tumačenje pojma imovine, a u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava. Ističe se da je definicija pojma imovine široka i da se zaključiti da je dodijeljena koncesija za priređivanje igara na sreću pokrivena pojmom imovine. Ovo se problematizuje posebno zbog činjenice da se u priređivanje kazinskih igara ulažu velika sredstva, s obzirom na dugoročno pravo obavljanja djelatnosti na period od 10 godina, uz mogućnost produženja na period od 5 godina. U finalnom, predlažu da Ustavni sud izda naredbu o obustavi primjene člana 106 Zakona o igrama na sreću i bilo kakve radnje koje mogu preduzeti javnopravni organi do donošenja konačne odluke o ustavnosti i zakonitosti člana 106 Zakona o igrama na sreću.

Vlada smatra da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative te, s tim u vezi, izdavanje tražene naredbe o obustavi primjene člana 106 Zakona o igrama na sreću.

Zakon o igrama na sreću („Službeni list CG“, broj 91/25) nema retroaktivno dejstvo i u skladu je sa članom 147 Ustava Crne Gore.

Retroaktivno dejstvo zakona postoji kada zakon drugačije reguliše u vrijeme važenja starog zakona već svršene (realizovane) ugovorne ili vanugovorne (zakonske i druge) situacije, tj. odnose.

U konkretnom slučaju radi se o ugovornoj obavezi koja i dalje traje, odnosno postoji dijelom u vrijeme važenja starog zakona, a dijelom u vrijeme važenja novog zakona, pa se novi zakon primjenjuje neposredno na

„nesvršena akta“, počev od dana njegovog stupanja na snagu kako u pogledu vanugovornih, tako i u pogledu ugovornih trajnih situacija, ako iz zakona ne proizlazi nešto drugo, a iz novog zakona ne proizlazi.

Kod retroaktivnosti treba razlikovati radi li se o okončanim situacijama ili o pravnim situacijama koje su u toku, tj. ako se propis odnosi na okončane pravne situacije, tada se može govoriti i o retroaktivnosti. Međutim, ako se propis odnosi na pravne situacije koje su u toku i primjenjuje se na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti, retroaktivnosti nema.

Bitno je istaći da su ove ugovorne obaveze bitne iz aspekta javnog interesa jer je priređivanje igara na sreću djelatnost od javnog interesa i isključivo pravo države Crne Gore koje se ustupa odlukom Vlade Crne Gore odnosno odobrenjem organa uprave za poslove igara na sreću, privrednim društvima koja ispunjavaju uslove propisane ovim zakonom (član 3 Zakona).

Ako je trajna nesvršena ugovorena obaveza zanimljiva i iz aspekta javnog interesa (što cijeni Ustavni sud u svakom konkretnom slučaju, a što je i eksplicitno propisano članom 3 Zakona), a regulisana je imperativnim normama, kao u ovom slučaju u smislu obaveze usklađivanja poslovanja, primjenjuje se novi zakon od njegovog stupanja na snagu na još nesvršena akta ukupne pravne situacije, uz uvažavanje fakata svršenih u vrijeme važenja starog zakona, što znači da im je data mogućnost da nastave svoje poslovanje u odgovarajućem roku uz obavezu usklađivanja.

Znači, priređivanje igara na sreću je djelatnost od javnog interesa, isključivo pravo države Crne Gore koje ustupa odgovarajućim upravnim aktom nadležnog organa privrednom društvu koje ispunjava zakonom propisane uslove.

Imajući u vidu da retroaktivnosti nema, nije bilo potrebno obrazlagati u samom zakonu niti eksplicitno utvrđivati javni interes za raskidanje važećih koncesionih ugovora s obzirom na to da se ovim zakonom u potpunosti uspostavlja drugačiji pravni režim u pogledu postupka dobijanja odobrenja, ispunjavanja uslova, naknada, društvene odgovornosti, pranja novca, što je sve eksplicitno navedeno u obrazloženju Zakona.

Kako je predmetni propis usvojen u Skupštini, u čijoj nadležnosti je utvrđivanje javnog interesa, isto pokazuje da predstavnici zakonodavne vlasti nijesu smatrali da postoji retroaktivna primjena, pa samim tim ni da takvu primjenu treba pravdati javnim interesom.

Tijesno povezano za retroaktivnošću je i institut stečenih prava, odnosno – stečena prava se mogu posmatrati samo u kontekstu retroaktivnosti i zabrane retroaktivnosti.

Ustav ne poznaje institut stečenih prava, nego samo ustavnih prava, a pravo priređivanja igara na sreću nije ustavno pravo, koje bi kao takvo moglo

biti povrijeđeno i time nekome pričiniti štetu. Država odnosno zakonodavac ima pravo da mijenja zakonska rješenja, prilagođava ih ekonomskim, socijalnim i drugim relevantnim prilikama i okolnostima u državi, pa i da neka prava uredi na način koji je za korisnike prava možda nepovoljniji od prethodnog. Podnosioci inicijative navode ovo pravo zakonodavca u svojoj inicijativi.

U pravnoj teoriji ističe se da se stečenim pravima mogu smatrati prava koja su pojedinci stekli na osnovu odluke nadležnog javnopravnog organa, pa kasnija promjena propisa ne smije i ne može uticati na subjektivno pravo nastalo na temelju bivšeg propisa. Subjektivna prava kao skup ovlašćenja koja imaju pravni subjekti (nositelji ovlašćenja i obaveza u pravnom poretku) na osnovu postojanja objektivne pravne norme ostvaruju se podnošenjem odgovarajućeg zahtjeva za ostvarenje prava.

Stečena prava su subjektivna prava koja se zasnivaju na temeljnim ljudskim pravima kao što su pravo svojine, pravo na nasljeđivanje, prava vezana za brak i porodicu, lična prava, pravo na sudsku zaštitu, pravo na državljanstvo i dr. Izuzetno se ipak dopušta ograničenje i derogacija stečenih prava, ali samo prema zakonom određenim uslovima i postupku.

Pravo na koncesiju priređivanja igara na sreću, kao Zakonom definisane djelatnosti od javnog interesa koje je isključivo pravo države Crne Gore, ne može biti stečeno pravo jer je dio javnog prava i isključivo pripada državi.

Stečena prava se priznaju i štite uglavnom u sferi privatnog prava jer su javna prava ostavljena pojedinim licima radi javnog interesa, pa se promjenom zakona ta prava mijenjaju ili ukidaju. Stečeno pravo je samo ono koje je manifestacija volje pojedinca kao bitnog obilježja vrijednosti čovjeka.

Takođe, ovdje treba napraviti razliku između stečenih prava i pravnih očekivanja. Podnosioci inicijative su imali određena pravna očekivanja, ali se ne radi o stečenim pravima. Ovaj zakon ne „vrijeđa“ stečena prava.

Stečena prava počivaju na principima:

- stečena prava ne smiju stajati na putu javnom interesu i opštem napretku, a mogu se ukinuti i bez naknade štete;
- javno pravo ne poznaje stečena prava.

Javno pravo je dio prava koji uređuje odnose u kojima učestvuje država, bilo da su to odnosi između države i njenih građana, između različitih grana vlasti, ili između samih državnih institucija, što je u konkretnom slučaju (priređivanje igara na sreću) isključivo pravo države i djelatnost od javnog interesa.

Upravo prelazni režim, koji je postavljen članom 105 i članom 106 Zakona o igrama na sreću ima za cilj da olakša izmjenu u pravnom sistemu i otkloni nedoumice u pogledu toga koji propis treba primjenjivati.

Shodno navedenom, ako bi se prihvatila sugestija da svaki ugovor važi do njegovog isteka, došlo bi se u situaciju da nakon stupanja na snagu, a onda i početka primjene novog Zakona o igrama na sreću, većina priređivača dobija odobrenja za priređivanje po novom zakonu, u skladu sa tim, na pojedinim lokacijama dobija rješenja nadležnog organa uprave, dok na nekim drugim lokacijama (tog istog priređivača) važe uslovi po zakonu koji je prestao da važi. Ovakva situacija bi stvorila pravni haos u kome bi se tokom perioda od nekoliko godina primjenjivala dva zakona o igrama na sreću, sa različitim pravnim režimima za jednog istog priređivača. Princip *pacta sunt servanda* – ugovor je zakon za stranke – ne može se primjenjivati iz navedenih razloga jer se ne radi o ugovornom privatnom pravu, već o koncesionom – javnom pravu.

Možemo govoriti o klauzuli *rebus sic stantibus*, a to je pravno načelo koje podrazumijeva da je pravni akt (ugovor, sporazum) valjan samo ako se okolnosti koje su postojale pri njegovom zaključenju ne promijene bitno. Ako dođe do bitne, nepredviđene i neizbježne promjene okolnosti koje otežavaju ispunjenje obaveza, moguće je tražiti izmjenu ili raskid ugovora (u konkretnom, silom Zakona, od strane države). Ovo je izuzetak od pravila *pacta sunt servanda* (ugovori se moraju poštovati).

S tim u vezi, Vlada je u Zakonu propisala prelazni period (period između stupanja na snagu Zakona i početka primjene), tokom kojeg priređivači moraju podnijeti zahtjev za dodjelu odobrenja, a nadležni organ odlučiti o njegovoj dodjeli. U slučajevima kada postojeći koncesioni ugovor ističe u periodu neposredno nakon stupanja na snagu Zakona, isti će biti produženi do momenta dobijanja odobrenja, u skladu sa Zakonom.

Podnosioci inicijative neutemeljeno ističu da se radi o povlašćenom tretmanu pojedinih priređivača u odnosu na ostale, tj. onih kojima ranije ističu ugovori u odnosu na ostale. Treba imati u vidu da je prelazni režim 270 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. Nakon isteka roka od 270 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, ugovori o koncesiji zaključeni po odredbama Zakona o igrama na sreću („Službeni list RCG“, broj 52/04 i „Službeni list CG“, broj 13/07, 61/13, 37/17, 3/23 i 125/23) smatraće se raskinutim, što znači da je početak i istek roka za usklađivanje isti za sve priređivače. Država je pošla od činjenice da će neki priređivači uskladiti ranije svoje poslovanje, neki na dan isteka roka, a neki neće uopšte, tako da u konkretnom slučaju nema povlašćenog položaja. Svim priređivačima je dat

isti rok za usklađivanje od dana stupanja na snagu bez obzira na to kad ističe ugovor o koncesiji nakon stupanja na snagu novog zakona.

Vlada napominje da se radi o stotinama koncesionih ugovora sa različitim rokovima u kojima ovi ugovori ističu, pa je morao biti utvrđen prelazni režim koji će obuhvatiti sve priređivače, odnosno sve ugovore koje oni imaju potpisane sa državom. Vlada smatra da je predmetna norma (član 106 stav 2) način da država izađe u susret priređivačima, uvažavajući potrebu da usklade svoje poslovanje po novim pravilima.

U dijelu hijerarhije propisa neutemeljeno je poređenje odluka (koncesionih prava) koje donosi Vlada sa odlukama i rješenjima koje donosi nadležni organ uprave odnosno Uprava za igre na sreću. Vlada podsjeća da su 34 od 37 priređivača koji imaju koncesiju za priređivanje igara na sreću to pravo stekla na osnovu odluke nadležnog organa uprave, tj. Uprave za igre na sreću. Naravno, Vlada napominje da se ugovori o koncesiji sa svim priređivačima, bez obzira na to da li se radi o kazinskim igrama ili nekim od ostalih, potpisuju na osnovu istog propisa. Indirektno bi se moglo zaključiti da neki priređivači (kazinskih i lutrijskih igara) uživaju veća prava od drugih, što je posebno indikativno imajući u vidu da podnosioci inicijative zastupaju pretežno prava jednog priređivača kazinskih igara na sreću.

Navod je nejasan iz razloga što se, kada priređivač ne uskladi svoje poslovanje u ostavljenom roku, koncesioni ugovor smatra raskinutim silom zakona. Iz istog proizlazi da država Crna Gora, čije je priređivanje igara na sreću isključivo pravo raskida ugovora o koncesiji silom zakona, a zavisno od vrste igre na sreću državu Crnu Goru zastupa Vlada kod kazinskih igara odnosno Uprava za igre na sreću kod drugih vrsta igara.

Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na mirno uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava (član 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju – zaštita imovine).

Pojam „imovina“, koji se navodi u članu 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, ne treba se tumačiti na restriktivan način, nego ga treba shvatiti tako da uključuje i stečena prava pojedinca kao što su novčana potraživanja i druge ekonomske vrijednosti.

Obaveza zakonitosti, dakle, ima centralni značaj u okviru principa pravne države da bi se opravdala intervencija svake vrste u pravo vlasništva pojedinca. Osim zakonitosti, svako miješanje u pravo na mirno uživanje imovine mora biti u opštem (javnom) interesu i mora osiguravati određeni „fair balans“ između interesa pojedinca i javnih interesa, dakle, mora biti proporcionalno. Nedostatak samo jedne od navedenih pretpostavki dovodi do povrede ustavnog i konvencijskog prava na imovinu (svojinu). Pojam

„javnog interesa“, kojim se opravdava miješanje u imovinu, nužno je širok pojam. Na nacionalnim vlastima je odluka šta je u „javnom interesu“ i odluka o tome se mora poštovati, sem ako je takva odluka očigledno bez razumne osnove (primjer: Carson i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva broj 42184/05, stav 61, od 16. marta 2010. godine).

Iz svega navedenog nesporno proizlazi da se ne radi o stečenim pravima pojedinca, niti imovini u vlasništvu pojedinca, pa se nije moglo povrijediti ni pravo na mirno uživanje svoje imovine jer priređivač nije imao imovinu u kontekstu ovih odredbi. Novčano potraživanje ili ekonomska vrijednost ne smatraju se imovinom ako nema pravnog osnova za to potraživanje, a pravnog osnova nema jer to potraživanje i ekonomska vrijednost isključivo su pravo države Crne Gore, pa nema ni miješanja u imovinu pojedinca.

Neotklonjive štetne posljedice ne postoje ako se mogu izraziti u novcu i ako bi eventualna sudska zaštita prava bila djelotvorna, pa je predlog da Ustavni sud donese naredbu o obustavi izvršenja akta ili radnje koje su preuzete na osnovu Zakona neosnovan.

Sve što se može izraziti u novcu ne može se smatrati neotklonjivom štetnom posljedicom.

Imajući u vidu navedeno, Vlada je mišljenja da osporena odredba člana 106 Zakona o igrama na sreću („Službeni list CG“, broj 91/25) ne narušava nijedno od Ustavom utvrđenih načela, iz kog razloga smatramo da ista nije u suprotnosti sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i da nema osnova za prihvatanje Inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti osporene odredbe koju su Ustavnom sudu Crne Gore podnijeli NVU „Udruženje priređivača igara na sreću“, Lutrija Crne Gore a. d. Podgorica; Džek Pot d. o. o. Podgorica; Flesh& AS d. o. o. Podgorica; akademik, prof. dr Blagota Mitrić; advokatica, dr Nina Radulović; advokat Stefan Žižić, advokatica Ivana Španjević za AOD „Iustitia“; advokatica Aleksandra Rogošić i advokat Radovan Mandić.

PREDSJEDNIK
Mr Miloško Spajić

