



Broj: 01-116/26-9
Podgorica, 14. februar 2020. godine

VLADA CRNE GORE

PODGORICA

PREDMET: Mišljenje na Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 97 stav 2 tačka 1 alineja 8 Zakona o turizmu i ugostiteljstvu („Službeni list CG“, br. 2/18, 13/18 i 25/19)

Vašim aktom br. 07-7964/2 od 23. decembra 2019. godine dostavljena je Inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 97 stav 2 tačka 1 alineja 8 Zakona o turizmu i ugostiteljstvu („Službeni list CG“, br. 2/18, 13/18 i 25/19), s tim u vezi dajemo sljedeće

MIŠLJENJE

Marko Marković advokat iz Podgorice podnio je Ustavnom sudu Crne Gore Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 97 stav 2 tačka 1 alineja 8 Zakona o turizmu i ugostiteljstvu („Službeni list CG“, br. 2/18, 13/18 i 25/19).

Inicijativom se navodi da osporena odredba nije u saglasnosti sa članom 58 Ustava Crne Gore i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Nadalje, Inicijativom se navodi da je osporenim odredbom zakonodavac izvršio miješanje u pravo svojine zajemčeno članom 58 Ustava Crne Gore ograničavanjem mirnog uživanja imovine budući da se osporenim odredbom propisuje zabrana korišćenja i prodaje rezidencijalnih jedinica u kondo hotelu, čime se ograničava pravo svojine, odnosno gotovo potpuno isključuje na imovinu zajemčeno članom 1 Protokola I uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

U vezi navoda datih u Inicijativi za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti ukazujemo na sljedeće:

Osporenim odredbom člana 97 stav 2 tačka 1 alineja 8 Zakona o turizmu i ugostiteljstvu propisana je zabrana zaključivanja kupoprodajnih ugovora i korišćenja smještajnih jedinica u slučaju gubitka odobrenja za obavljanje ugostiteljske djelatnosti ili kategorije (4 i 5*).

Takođe odredbama čl. 95, 96 i 97 Zakona o turizmu i ugostiteljstvu propisano je uvođenje posebnih modela hotelskog poslovanja - kondo i mješoviti model, sa osnovnim ciljem da se stambena izgradnja stavi u funkciju turističko-ugostiteljske ponude sa cjelogodišnjim poslovanjem, a ne sezonskim, čime će se minimizirati mogućnost stvaranja tzv. „gradova duhova“.

Nakon sagledavanja stanja na turističkom tržištu i analiziranja tendencije narušavanja prostora kroz izgradnju neformalnih naselja suprotno planskom dokumentu namijenjenom za turističke svrhe i prateći savremene tokove poslovanja, uređena je oblast turizma i ugostiteljstva u duhu uporednih iskustava visoko razvijenih zemalja sa dugom turističkom tradicijom, propisujući kondo i mješoviti modelom poslovanja u hotelima visoke kategorije (4 i 5*).

Imajući u vidu da se kondo model poslovanja može realizovati samo u hotelima visoke kategorije, jasno je da je riječ o upravljanju i raspolaganju sa imovinom velike vrijednosti, što dalje pretpostavlja neophodnost uspostavljanja određenih ograničenja kada je riječ o autonomiji volje ugovornih strana, a što znači da je potrebno definisati jasne pravno-ugovorne odnose za uređivanje

međusobnih prava i obaveza ugovornih strana kao učesnika u zajedničkom poslovnom procesu kako za upravljače hotelom tako i za vlasnike pojedinačnih hotelskih smještajnih jedinica.

Zakonom je propisano da se ugostiteljska djelatnost može obavljati samo u ugostiteljskim objektima odnosno hotelima koji imaju odobrenje za obavljanje ugostiteljske djelatnosti i uređena prava i obaveze upravljača i vlasnika smještajne jedinice koja se odnose na odobrenje za obavljanje djelatnosti i dodijeljenu kategoriju hotela, a sve u cilju obezbjeđenja dugoročne održivosti poslovanja hotela.

Eventualnim gubitkom odobrenja za obavljanje djelatnosti ili kategorije, svojina se ne ostavlja bez titulara. Naime, voljom ugovornih strana novonastala situacija se može rješavati i mirnim putem, poravnanjem strana, naknadom štete u skladu sa propisima kojima je uređena odgovornost za štetu.

Negativne posljedice pada kvaliteta usluge snosi investitor/upravljač, a ne vlasnik pojedinih smještajnih „kondo“ jedinica uz pretpostavku da je savjestan i da poštuje ugovorne obaveze.

Propisani ugovorni odnos pretpostavlja odnos uzajamnog prihvatanja prava, obaveza, ali i određenih ograničenja. U tom smislu, ugovorno-poslovni odnos u kondo modelu poslovanja ukazuje na obavezujuću (teretnu) karakteristiku pojedinačnih i opštih pravnih dejstava (niz međusobnih prava i obaveza) koji su ugovorno usaglašeni, a koji u krajnjem omogućavaju vlasniku smještajne jedinice, da posredstvom upravljača, ostvaruje ugovoreni finansijski prihod.

Zakonom je propisano da Ugovor o upravljanju i održavanju ima obavezujući karakter između ugovornih strana, odnosno podrazumijeva njegov sadržaj sa jasno ugovorenim međusobnim (uzajamnim) pravima i obavezama, posebno u situacijama gubitka odobrenja za obavljanje djelatnosti i/ili propisanog nivoa dodijeljene kategorije, za šta odgovara investitor / upravljač, u kom slučaju se zabranjuje dalje zaključivanje kupoprodajnih ugovora i korišćenje smještaja.

Nadalje ukazujemo da su „Strategijom razvoja turizma u Crnoj Gori do 2020. godine“ pored ostalog, utvrđene smjernice za razvoj ove privredne grane sa ciljem da Crna Gora postane cjelogodišnja, visoko-kvalitetna turistička destinacija, što u krajnjem doprinosi otvaranju novih radnih mjesta, ujednačenom regionalnom razvoju, povećanju životnog standarda svih građana i stabilnom izvoru budžetskih prihoda, kako na državnom tako i na lokalnom nivou.

Ostvareni rezultati u crnogorskom turizmu u dosadašnjem periodu su zadovoljavajući i ogledaju se, između ostalog i u izvještajima Svjetskog savjeta za putovanja i turizam (World Travel and Tourism Council - WTTC), prema kojima je, tokom poslednjih nekoliko godina, ukupno (direktno i indirektno) učešće turizma u bruto domaćem proizvodu na nivou od 22-24%, ukupni doprinos turizma zaposlenosti na nivou od 15-19%, a prema brzini razvoja turističke privrede u narednih deset godina, Crna Gora je u samom vrhu među 184 zemlje širom svijeta (u kojima turizam predstavlja značajnu privrednu granu).

Radi ostvarivanja turističkog rasta neophodno je stvoriti pretpostavke koje će omogućiti odgovarajući rast, što podrazumijeva obezbjeđenje uslova za dalji razvoj hotelijerstva, kao najvažnijeg segmenta turističkog proizvoda svih turističkih destinacija, pa i Crne Gore kao takve.

Naime, brojne analize su ukazale na činjenicu da hotelijerstvo sa pratećom infrastrukturom, u najvećoj mjeri (u odnosu na ostale vrste smještajnih kapaciteta) doprinosi povećanju broju zaposlenih, razvoju ostale (vanpansionske – restorateske i slično) ponude, uz obezbjeđenje najvećih prihoda po smještajnoj jedinici.

Hotelijerstvo u Crnoj Gori ima sve veći značaj, o čemu govori i podatak da je tokom 2018. godine, u hotelima i sličnim objektima boravilo 1.076.848 turista ili 48,84% ukupnog broja turista, dok je u 2019. godine taj broj povećan na 1.293.189 turista i predstavlja povećanje od 20,09% u odnosu na prethodnu godinu.

S druge strane, povoljni investicioni ambijent za rezultat ima impozantan broj renomiranih svjetskih brendova koji uspješno posluju u Crnoj Gori: „Aman“, „Hilton“, „Regent“, „Iberostar“, „Four Points by Sheraton“, „Chedi“, „Melia“, a u skoroj budućnosti očekuju se početak rada i hotela „Ritz Carlton“ i „One & only“ koji će biti prvi hotel iz tog lanca izgrađen u Evropi.

Kako bi se, s jedne strane, uspostavljani trend razvoja hotelijerstva nastavio, a sa druge strane, sačuvao prostor kao najvažniji prirodni resurs za razvoj turizma, uočena je potreba za posebnim načinom usmjeravanja izgradnje smještajnih jedinica za individualno stanovanje, imajući u vidu da je prostor kao resurs neobnovljiv i njegovo pažljivo planiranje postavlja se kao imperativ, posebno kada je riječ o području gdje je prisutna prekomjerna urbanizacija.

Imajući u vidu navedeno, ukazujemo da se uvođenjem kondo i mješovitog modela poslovanja hotela obezbjeđuje održivo i dugoročno poslovanje hotela, a ne iskorišćavanje za kratkoročno sticanje profita izgradnjom i prodajom rezidencijalnih jedinica, koje u skladu sa zakonom moraju biti u sastavu ugostiteljskog objekta koji predstavlja jedinstvenu cjelinu u pogledu poslovanja, upravljanja i održavanja i na tržištu se nudi kao jedinstven turistički proizvod isključivo preko upravljača, odnosno hotelskog operatora koji upravlja hotelom, a prodajom se ne smije mijenjati namjena i djelatnost ugostiteljskog objekta kao poslovnog objekta, kako ne bi došlo do prenamjene prostora i prestanka obavljanja ugostiteljske djelatnosti.

Iz iznijetih razloga smatramo da osporena odredba nije nesaglasna sa Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda, s toga predlažemo da Ustavni sud Crne Gore kao neosnovanu odbije Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 97 stav 2 tačka 1 alineja 8 Zakona o turizmu i ugostiteljstvu („Službeni list CG“, br. 2/18, 13/18 i 25/19), koju je podnio advokat Marko Marković iz Podgorice.

RUKOVODILAC RADOM MINISTARSTVA

Duško Marković, predsjednik Vlade Crne Gore

