



Vlada Crne Gore
Generalni
sekretarijat



Broj: 11-011/26-3093 / 3

Podgorica, 3. septembar 2026. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospođa Snežana Armenko, predsjednik

PODGORICA

Na sjednici održanoj 30. jula 2026. godine, Vlada Crne Gore razmotrila je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti člana 19 stav 3, člana 23 stav 2 tačka 3, člana 23 stav 4 tač. 9 i 10, člana 104 i člana 106 st. 1 i 3 Zakona o igrama na sreću („Službeni list CG“, broj 91/25), kao i člana 7 stav 3, čl. 8, 9 i 11 Pravilnika o bližem načinu oglašavanja igara na sreću na spoljnim djelovima prostora za igre na sreću i spoljnjem izgledu prostora za igre na sreću („Službeni list CG“, broj 1/26) i člana 5 Pravilnika o bližem načinu mjerenja udaljenosti objekata u kojima se priređuju lutrijske igre na sreću i posebne igre na sreću od obrazovno-vaspitnih ustanova („Službeni list CG“, broj 158/25), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela Grupacija priređivača igara na sreću pri Odboru udruženja turizma i ugostiteljstva Privredne komore Crne Gore, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

Povodom navedenog materijala, Vlada Crne Gore daje

MIŠLJENJE

Podnosilac inicijative Grupacija priređivača igara na sreću (u daljem tekstu: podnosilac inicijative), koju zastupa predsjednik Grupacije Filip Knežević navodi da Pravilnik o bližem načinu oglašavanja igara na sreću na spoljnim djelovima prostora za igre na sreću i spoljnjem izgledu prostora za igre na sreću („Službeni list CG“, broj 1/26) (u daljem tekstu: pravilnik) nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore.

U Obrazloženju razloga za pokretanje inicijative za ocjenu ustavnosti navodi se da Ministarstvo finansija kao donosilac Pravilnika krši granice ovlašćenja iz člana 19 stav 6 Zakona o igrama na sreću („Službeni list CG“, broj 91/25), na način što uvodi niz restriktivnih mjera koje opseg prava na oglašavanje praktično svode na minimum. Takođe, iznosi se teza da se ograničava pravo svojine i korišćenje imovine, jer je priređivačima oduzeta mogućnost da koriste fasadu i poslovni prostor za legitimne komercijalne svrhe.

Kroz dalje osporavanje odredbi pravilnika, ističe se da je članom 4 ovog akta propisano da oglašavanje može obuhvatiti isključivo naziv priređivača igara na sreću, logo-zaštitni znak priređivača i naziv objekta u kojem se obavlja djelatnost (kazino, kladionica, automat klub, lutrija). Shodno tome, sužavaju se prava priređivača definisana članom 19 stav 2 Zakona o igrama na sreću.

Podnosilac inicijative podsjeća da Zakon o igrama na sreću propisuje da spoljni izgled prostora za igre na sreću mora biti takav da onemogućava uvid u unutrašnjost prostora. Ističe primjedbu na vrstu materijala, tehniku zatamnjenja i boje koje se moraju koristiti radi ostvarenja tog cilja.

U daljem osporavanju odredbi Pravilnika, napominje se da svako ograničenje prava na oglašavanje mora biti jasno obrazloženo, proporcionalno i usmjereno na stvarnu zaštitu javnog interesa. Podnosilac inicijative se osvrće na pojedinačne slučajeve sudske prakse, pozivajući se pritom na obavezu da sloboda poslovanja i komercijalno oglašavanje moraju biti jasno definisani, a osnovna prava priređivača da komuniciraju svoje poslovanje sa tržištem očuvana. Smatra se da norme Pravilnika prelaze granice opravdane mjere, kao i da onemogućavaju vidljivost i prepoznatljivost priređivača. Ističe se ugrožavanje slobode preduzetništva i pravo priređivača na tržišnu komunikaciju, identifikaciju i prezentaciju svoje javne djelatnosti.

Ističući značaj priređivača kao poreskih obveznika, osporavanjem Pravilnika se napominje umanjeње poslovnih rezultata priređivača i smanjenje njihovih prihoda kao posljedica primjene ovog propisa. Istovremeno, navodi se da je Pravilnik u suprotnosti sa čl. 24 i 25 Zakona o državnoj upravi. Naime, podnosilac inicijative navodi da se Pravilnik ne ograničava na razradu pojedinih zakonskih odredbi, već se uvode nove obaveze za priređivača.

Ističe se da legitiman cilj predmetnih normi nije jasno i izričito definisan u samom tekstu zakona, kao i da ne postoji pravična ravnoteža između navodno zaštićenog javnog interesa i težine zadiranja u pravo svojine i slobodu preduzetništva priređivača igara na sreću.

Na kraju, podnosilac inicijative predlaže da Ustavni sud Crne Gore donese odluku kojom se pokreće postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o bližem načinu oglašavanja na spoljnim djelovima prostora za igre na sreću, kao i spoljnjem izgledu prostora za igre na sreću („Službeni list CG“, broj 1/26).

Vlada je mišljenja da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative. Donošenjem Pravilnika, Ministarstvo finansija nije izašlo iz granica svojih ovlaštenja. Član 19 stav 6 Zakona o igrama na sreću služi kao pravni osnov za donošenje Pravilnika, kojim se uređuje bliži način oglašavanja na spoljnim djelovima prostora za igre na sreću, ali i sam izgled spoljnog prostora. Pravo oglašavanja priređivača se ne ukida ili svodi na minimum. Prije svega, oglašavanje priređivača je neophodno posmatrati u širem kontekstu, uzimajući u obzir njihovu vidljivost u medijima (televizija, radio, internetske publikacije i štampani mediji), razni oblici sponzorstava sportskih kolektiva, internet sajtovi priređivača, kao i sami spoljni izgled objekata. Ako se čak i odvojeno posmatra oglašavanje definisano Pravilnikom, jasno je da nije ugrožena vidljivost objekata za priređivanje. Omogućeno je svim priređivačima da istaknu svoj naziv, logo/ znak, ali i prepoznatljive boje, pri čemu ističemo jednakost ove obaveze za sva pravna lica.

Regulatorni okvir u Crnoj Gori, a s tim u vezi i ovaj podzakonski akt, treba posmatrati i u kontekstu zaštite javnog zdravlja i maloljetnika, jer propisuje standardizovani vanjski izgled prostora i ograničava vizuelno oglašavanje, što sve predstavlja pravičnu mjeru, proporcionalnu i u skladu sa fundamentalnim pravima (sloboda poslovanja).

Pravilnik čija se ocjena ustavnosti traži ne predstavlja strogu zabranu niti neopravdano ograničenje oglašavanja igara na sreću na javnim mjestima već dopušta označavanje objekata i logoa bez pozivanja igara na sreću što pokazuje da se ne radi o restriktivnoj mjeri već o mjeri koja je proporcionalna (postoji ravnoteža između zaštite igrača i poslovne slobode) i opravdana javnim interesom, a to je zaštita javnog zdravlja i maloljetnika.

Pravilnik čija se ocjena ustavnosti traži ne predstavlja strogu zabranu niti neopravdano ograničenje oglašavanja igara na sreću na javnim mjestima već dopušta označavanje objekata i logoa bez pozivanja igara na sreću što pokazuje da se ne radi o restriktivnoj mjeri već o mjeri koja je proporcionalna (postoji ravnoteža između zaštite igrača i poslovne slobode) i opravdana javnim interesom, a to je zaštita javnog zdravlja i maloljetnika.

Pravilnik razrađuje određena ograničenja nametnuta članom 19 Zakona o igrama na sreću. Dakle, cilj zakona i jeste da ograniči vidljivost priređivača u smislu neprimjerenih vizuelnih efekata na njihovim objektima i nedozvoljenih poziva na igru kojima se igrači i potencijalni igrači mogu

dovesti u zabludu. U tom segmentu, zakon prati ograničenja koja su nametnuta u medijima i drugim kanalima komunikacije. Zbog specifičnosti oglašavanja na samim objektima za klađenje, predviđen je pravni osnov za podzakonski akt kojim se bliže uređuje zakonska zabrana oglašavanja pogodnosti priređivača (bonusa, džek potova, nagrada, besplatnih spinova i drugog), ali i standardizuju dimenzije natpisa koje priređivači mogu da koriste, pritom ne ograničavajući korišćenje reklamnih panoa. To je uobičajena praksa prilikom donošenja brojnih akata, kao u slučaju pojedinih opštinskih propisa o komunalnom redu.

U članu 12 stav 1 tač. 23, 24 i 25 daje se značenje izraza koji se odnose na oglašavanje. S tim u vezi, definišu se pojmovi oglašavanja priređivača igara na sreću, oglašavanja usluga igara na sreću i oglašavanja pogodnosti u vezi sa uslugama. Centralna tema javne rasprave o predlogu Zakona o igrama na sreću, a u kontekstu oglašavanja, bile su pogodnosti u vezi sa uslugama. Iz definicije pogodnosti, jasno se uočava važnost njihovog oglašavanja za priređivača, kao sredstva zadržavanja klijenata (igrača) i privlačenja novih. Međutim, kako je definisano članom 17 stav 1 tačka 1 zakona, oglašavanje pogodnosti u vezi sa uslugama igara na sreću je zabranjeno. Izuzetak su zvanične internet stranice priređivača i internet stranice sportskih klubova i udruženja koje sponzorise priređivač. Prema tome, priređivačima je ostavljena zakonska mogućnost oglašavanja njihovog imena, brenda i loga, kao i usluga koje pružaju, što Pravilnikom nije zabranjeno, niti se istim dalje sužava mogućnost njihovog oglašavanja.

Vlada smatra da se Pravilnikom ne uvodi tehničko ili estetsko ograničenje u dijelu koji se odnosi na izgled spoljnog dijela prostora objekata za igre na sreću. Specifikacije koje se odnose na boju, vrstu materijala i tehniku postavljanja neprozirnih podloga na objektima su tehničke prirode, pa su kao takve predmet regulacije Pravilnika. Istovremeno, spoljni izgled svih objekata mora uzimati u obzir i opštinske propise, kao i druge akte niže od zakona koje mogu uređivati ovu oblast. Isti su podložniji mijenjanju, pa je predmetna regulacija Pravilnikom pogodna u slučaju potrebe za izmjenama.

U odnosu na predmetni pravilnik, njime se ni u jednoj odredbi ne zabranjuje oglašavanje niti izlazi iz okvira definisanih članom 19 zakona. Imajući u vidu da je Pravilnikom i dalje dozvoljeno oglašavanje priređivača i isticanje njihovih obilježja (osobenosti), ne stoji teza da je onemogućena njihova vidljivost i prepoznatljivost zabranom postavljanja svjetlećih reklama, LED displeja i drugih vrsta ekrana na spoljnim djelovima prostora za igre na sreću.

Vlada dodaje da su priređivači prisutni na internetu, što je od posebne važnosti imajući u vidu rastuće trendove online priređivanja igara na sreću.

To je jedan segment njihove vidljivosti, koji treba postaviti u širi kontekst njihove ukupne prepoznatljivosti.

Ukidanjem oglašavanja pogodnosti, koje su u izvjesnoj mjeri bile iste ili slične kod većine priređivača, fokus igrača se premješta na druge aspekte oglašavanja, pri čemu pomenuto pravilo važi za sve priređivače bez izuzetka. Vlada je saglasna da sloboda preduzetništva uključuje pravo na tržišnu komunikaciju, identifikaciju i prezentaciju svoje djelatnosti javnosti. Uzimajući u obzir pravila koja se odnose na oglašavanje na spoljnjem izgledu objekata za priređivanje igara na sreću, kao i spoljni izgled tog prostora, Vlada ističe da sloboda preduzetništva nije ugrožena, već se poštuju pravila definisana članom 19 zakona. Takođe, Vlada napominje da je sloboda preduzetništva kategorija koja mora biti stavljena u kontekst cjelokupnog ambijenta poslovanja.

Takođe, Vlada ističe da postoje primjeri evropskih država koje su u potpunosti zabranile oglašavanje priređivača igara na sreću. Zakon o igrama na sreću, pa samim tim i predmetni pravilnik, ne propisuju apsolutne zabrane koje su prepoznate u pojedinim zakonodavstvima. Vlada napominje da je Zakon o igrama na sreću *lex specialis* i njime je data mogućnost da se igre na sreću urede na način koji odgovara potrebama društva i tržišta u Crnoj Gori.

U vezi sa ograničenjima, Evropski sud za ljudska prava je kroz praksu o pravima slobode pružanja usluga internog tržišta utvrdio principe koji se mogu primijeniti i u konkretnom slučaju:

- nacionalne restrikcije moraju biti opravdane javnim interesom
- prevencija problema zavisnosti i zaštita maloljetnika smatraju se legitimnim ciljevima kojima se mogu opravdati očekivanja; - restrikcije moraju biti proporcionalne i dosljedne-ne smiju biti ekstremne (poput potpunih zabrana) što nije ovdje slučaj;
- članovi Ugovora o funkcionisanju EU (npr. član 56 TFEU o slobodi pružanja usluga) mogu se primijeniti i na poremećaje u oglašavanju koji bi zabranama potiskivali poslovne aktivnosti bez opravdanog razloga što nije ovdje slučaj.

Evropski sud za ljudska prava ostavlja širok prostor državama članicama da ograniče oglašavanje ako smanjuje rizik po javni interes, ako su mjere proporcionalne i opravdane – princip *margin of appreciation* ili polje ocjenjivanja (presude CJEU: *Hit I Hit Larix* (C-176/11), *Markus STOB AND OTHERS*)).

Vlada smatra da primjena pravilnika ne može uticati na lošije poslovne rezultate priređivača ili na smanjenje njihovih prihoda. Kao što je obrazloženo, vidljivost priređivača neće biti umanjena niti se odredbama

Pravilnika odstupa od onoga što je propisano zakonom. U slučaju priređivanja nekoliko vrsta igara na sreću, zakonskim rešenjem su povećane naknade koje priređivači plaćaju do 50%. Pomenuto rješenje je na snazi skoro godinu dana i nije dovelo do finansijske ugroženosti bilo kog od 35 registrovanih priređivača. Vlada smatra da tehničko usklađivanje na njihovim objektima ne može imati uticaja na njihovu vidljivost u javnosti, kao ni na njihov poslovni rezultat.

Iz Evropske sudske prakse jasno proizilazi da ovaj pravilnik ima veliku vjerovatnoću da izdrži ustavnosudsku kontrolu u Evropi jer je država jasno zabranila promotivne poruke na spoljnim fasadama, dozvolila je neutralno označavanje objekata, ima za cilj zaštitu zdravlja i maloljetnika, ne podstiče ekspanziju tržišta. Vlada ukazuje da navedena mjera služi:

- ustavno dozvoljenom cilju radi zaštite javnog zdravlja, što opravdava ograničenje tržišnih sloboda;
- zaštitu maloljetnika (spoljašne fasade su neizbježne, dostupne djeci, prisutne u javnom prostoru);
- smanjenju kockanja (kontinuirana vizuelna prisutnost kladionica i kazina doprinosi društvenoj normalizaciji rizičnog ponašanja i smanjenju percepcije rizika);
- smanjenju izloženosti djece kockanju i ograničavanju agresivnog marketinga.

Ograničenje nije apsolutno, već je ciljno i selektivno, ima legitimni cilj, mjera je podobna i nužna i postoji razuman balans prava.

Vlada je saglasna sa tvrdnjom da se generalna zabrana svjetlećih reklama, LED displeja i drugih reklama ne dovodi u vezu sa lokacijom objekta, gustom naseljenosti ili blizinom škole. U vezi sa samom lokacijom, ista se vezuje za objekat bez obzira na njegovo oglašavanje na spoljnjem prostoru. Ova tema je predmet regulacije zasebnog pravilnika. Takođe, raznolikost crnogorskih opština u pogledu njihove veličine i gustine naseljenosti nisu mogle biti zasebno posmatrane, niti postoji model po kom bi se definisao različit pristup za pojedine opštine/ regione u Crnoj Gori.

Vlada nije saglasna sa tvrdnjom da potpuna zabrana svjetlećih oznaka znači i zabranu isticanja poslovnog prostora. Samim tim, nije ugroženo ni ustavno pravo da „svako ima pravo na slobodu izražavanja govorom, pisanom riječju, slikom ili na drugi način“. Prije svega, na spoljnim prostorima nije ukinuto oglašavanje, pa samim tim ni pisana riječ ili slika, osim ako poziva na učestvovanje u igrama na sreću. Sa druge strane, objekti su vlasništvo ili zakup pravnog lica koje ima nekoliko načina da prikaže svoju djelatnost. Dakle, ovdje opet pozivamo na širu sliku oglašavanja jednog pravnog lica, uzimajući prije svega u obzir sve medije, kao i internet.

Vlada je saglasna sa tvrdnjom da se mora osigurati jednak tretman svih učesnika na tržištu. Industrija igara na sreću je po mnogo čemu specifična, pa se kao takva mora posmatrati u drugačijem kontekstu. Pored prava koja se garantuju za sve djelatnosti, pa i igre na sreću, treba imati u vidu da je ova oblast definisana kao industrija visokog rizika u pogledu sticanja bolesti zavisnosti, ali i pranja novca i finansiranja terorizma. Igre na sreću povlače sa sobom zabrane učestvovanja za maloljetna lica, kao i za brojne kategorije društva koje se na bilo koji način mogu smatrati materijalno ili socijalno ugroženim. U predmetnoj inicijativi, zabrana svjetlećih reklama dovodi se u vezu sa trafikama (na kojima se prodaju cigarete) i noćnim klubovima, u kojima ove zabrane ne postoje. Vlada napominje da se trafike ne dovode u vezu isključivo sa prodajom duvanskih proizvoda, odnosno, radi se o znatno široj ponudi. Takođe, u poređenju sa noćnim klubovima, treba uzeti u obzir da je objekata za priređivanje znatno više, kao i da to nije jedini pristup igrama na sreću (koje se mogu priređivati putem interneta).

Odredbom člana 19 stav 3 Zakona o igrama na sreću, kojom je propisano da se zabranjuje postavljanje svjetlećih reklama, LED displeja i drugih vrsta ekrana na spoljnim djelovima prostora za igre na sreću, ne zadire se u samu sadržinu prava svojine, niti se ograničavaju osnovna ovlašćenja koja iz tog prava proizlaze – korišćenje, uživanje i raspolaganje imovinom. Predmetnom odredbom uređuje se samo jedan segment korišćenja poslovnog prostora u kojem se obavlja djelatnost priređivanja igara na sreću, i to način njegovog spoljnog predstavljanja u javnom prostoru.

U konkretnom slučaju, predmetnom odredbom nije ograničena mogućnost korišćenja, uživanja ili raspolaganja imovinom, niti je dovedena u pitanje mogućnost obavljanja djelatnosti u poslovnom prostoru, njegovog izdavanja u zakup ili drugog oblika pravnog raspolaganja. Ograničenje se odnosi isključivo na određene načine spoljnog oglašavanja, odnosno postavljanje svjetlećih reklama, LED displeja i drugih vrsta ekrana na spoljnim djelovima prostora. Takvo uređenje ne predstavlja oduzimanje imovine niti zadire u suštinu prava svojine, pa se ne može dovesti u vezu sa povredom člana 58 Ustava Crne Gore i člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Priređivanje igara na sreću je djelatnost koja se, zbog svoje prirode, finansijskih tokova koji je prate i mogućih društvenih posljedica, nalazi pod posebnim regulatornim režimom. Zbog toga je opravdano propisivanje posebnih pravila kojima se uređuje način njenog obavljanja, uključujući i pravila koja se odnose na oglašavanje i spoljni izgled prostora u kojem se

djelatnost obavlja. Svrha ovakvog uređenja nije ograničavanje obavljanja djelatnosti, već uspostavljanje ravnoteže između interesa privrednih subjekata i potrebe zaštite javnog interesa, posebno imajući u vidu potrebu sprečavanja prekomjernog podsticanja učešća u igrama na sreću i zaštitu maloljetnih lica.

Ne može se prihvatiti tvrdnja da je zabrana određenih oblika reklamiranja proizvoljna ili bez opravdanja. Kod djelatnosti koje su povezane sa posebnim društvenim rizicima postoji opravdana mogućnost propisivanja mjera koje imaju za cilj zaštitu javnog interesa. Sama činjenica da su mogla biti izabrana drugačija regulatorna rješenja ne znači da je izabrano rješenje protivno Ustavu, ukoliko je zasnovano na razumnim i opravdanim razlozima i jednako se primjenjuje na sve subjekte na koje se odnosi.

U odnosu na navode o povredi načela jednakosti i zabrane diskriminacije, potrebno je imati u vidu da različito pravno uređenje ne predstavlja diskriminaciju samo po sebi. Da bi se moglo govoriti o povredi ovog načela, potrebno je da se različito postupi prema licima koja se nalaze u istoj ili sličnoj pravnoj i činjeničnoj situaciji, bez postojanja objektivnog i razumnog opravdanja za takvo razlikovanje. Priređivači igara na sreću ne nalaze se u istom položaju kao drugi privredni subjekti, imajući u vidu posebnu prirodu ove djelatnosti, finansijske tokove koji je prate i moguće društvene posljedice njenog neodgovornog obavljanja. Zbog toga primjena posebnih pravila na ovu oblast ne predstavlja nejednako postupanje, već različito uređenje zasnovano na objektivnim okolnostima koje proizlaze iz same prirode djelatnosti.

U pogledu slobode preduzetništva i slobode komercijalnog izražavanja, treba imati u vidu da ni ova prava nijesu apsolutna. Sloboda preduzetništva ostvaruje se u okviru zakonom propisanih uslova, dok sloboda oglašavanja ne podrazumijeva pravo na korišćenje svih oblika reklamiranja bez ikakvih ograničenja. Osporenim odredbama nije zabranjeno obavljanje djelatnosti priređivanja igara na sreću, niti je priređivačima onemogućeno da korisnike informišu o svom poslovanju putem drugih dozvoljenih oblika komunikacije. Propisima se uređuje samo određeni način predstavljanja poslovnog prostora u javnom prostoru, pri čemu se ista pravila primjenjuju na sve priređivače.

Činjenica da pojedine evropske države primjenjuju i stroža ograničenja u oblasti oglašavanja igara na sreću dodatno potvrđuje da ova oblast može biti predmet posebnog regulatornog uređenja. Imajući u vidu da se osporenim odredbom ne zabranjuje obavljanje djelatnosti niti oglašavanje u cjelini, već se uređuje samo jedan način predstavljanja poslovnog prostora, takvo rješenje ne može se smatrati nesrazmjernim ograničenjem.

Navodi podnosioca inicijative da obaveza zatamnjenja staklenih površina korišćenjem neprovidne podloge (mat folije) u neutralnim bojama predstavlja nedopušteno ograničenje oglašavanja, slobode preduzetništva i vizuelnog identiteta priređivača nijesu prihvatljivi. Ovom odredbom se isključivo propisuje način uređenja jednog elementa spoljnog izgleda objekta, odnosno način zatamnjenja staklenih površina radi onemogućavanja uvida u unutrašnjost prostora, a što je u skladu sa zahtjevom iz člana 19 stav 4 Zakona o igrama na sreću da spoljni izgled prostora mora biti takav da onemogućava uvid u unutrašnjost.

U odnosu na navode koji se odnose na korišćenje fasada i zajedničkih djelova zgrada, treba istaći da ni korišćenje tih djelova objekata nije izvan pravnog uređenja. Njihova namjena i način korišćenja mogu biti predmet posebnih pravila, naročito kada se koriste u svrhu oglašavanja djelatnosti koja podliježe posebnom režimu kontrole.

Isto tako, u odnosu na navode o povredi prava na vizuelni identitet priređivača, potrebno je naglasiti da se propisanim pravilima ne dovodi u pitanje pravo na poslovni identitet, korišćenje oznaka, logotipa ili drugih obilježja u pravnom prometu. Sama činjenica da određeni priređivači svoj poslovni identitet tradicionalno vezuju za određeni dizajn, boje ili svjetleće elemente ne znači da postoji pravo na njihovo neograničeno korišćenje na svim djelovima objekta, naročito kada se radi o djelatnosti koja je predmet posebnog regulatornog režima.

Postupanje Sekretarijata za komunalne poslove Glavnog grada nije od uticaja na ocjenu ustavnosti osporene odredbe. Predmet ovog postupka jeste ocjena saglasnosti zakonske norme sa Ustavom, a ne zakonitost pojedinačnih odluka donesenih u njenoj primjeni. Eventualne nepravilnosti u primjeni propisa mogu biti predmet odgovarajućih pravnih sredstava, ali same po sebi ne predstavljaju osnov za ocjenu neustavnosti zakonske odredbe.

Pitanje primjene novog zakona na postupke koji su u toku uređuje se prelaznim odredbama, dok eventualna pogrešna primjena tih pravila u pojedinačnim slučajevima ne može predstavljati razlog za osporavanje ustavnosti same norme.

U odnosu na odredbe člana 23 stav 2 tačka 3 i člana 23 stav 4 tačke 9 i 10 Zakona o igrama na sreću, bitno je navesti da se njima propisuju uslovi koje privredno društvo mora ispuniti radi obavljanja djelatnosti priređivanja igara na sreću, kao i obaveza provjere određenih podataka koji su od značaja za procjenu pouzdanosti lica koja učestvuju u upravljanju i vlasničkoj strukturi priređivača.

Pretpostavka nevinosti ne isključuje mogućnost da se za obavljanje djelatnosti od posebnog javnog interesa propišu posebni uslovi koji se odnose na integritet i pouzdanost lica koja imaju određenu ulogu u upravljanju ili kontroli subjekata koji tu djelatnost obavljaju. Imajući u vidu prirodu igara na sreću, finansijske tokove koji se u ovoj oblasti ostvaruju i potrebu sprečavanja mogućih zloupotreba, opravdano je propisivanje strožih uslova za lica koja osnivaju, upravljaju ili imaju kontrolni uticaj u privrednim društvima koja se bave ovom djelatnošću. Takvi uslovi imaju preventivnu svrhu i usmjereni su na obezbjeđivanje povjerenja u subjekte koji obavljaju djelatnost od posebnog javnog interesa.

U odnosu na navode da odredbe čl. 104 i 106 Zakona o igrama na sreću imaju povratno dejstvo, potrebno je istaći da se tim odredbama ne uređuju pravne posljedice koje su nastale prije stupanja na snagu zakona, već se uređuje prelazak na novi regulatorni režim i način okončanja postupaka koji u tom trenutku nijesu bili završeni.

Članom 104 Zakona nije propisano da se nova pravila primjenjuju na ranije okončane postupke ili već nastale pravne situacije, već da se postupci koji su u toku okončaju u skladu sa novim zakonskim rješenjima. Takvo uređenje predstavlja uobičajen način postupanja prilikom izmjene pravnog okvira i ima za cilj obezbjeđivanje jedinstvene primjene novih pravila.

Postojanje ugovora o koncesiji ne podrazumijeva pravo na trajno zadržavanje istih uslova pod kojima se djelatnost obavlja, nezavisno od budućih izmjena propisa. Takođe, činjenica da nova zakonska rješenja mogu zahtijevati prilagođavanje postojećeg načina poslovanja ne znači sama po sebi povredu načela pravne sigurnosti. Ovo načelo zahtijeva da izmjene propisa budu jasne, dostupne i predvidive, ali ne isključuje mogućnost da se uslovi za obavljanje određene djelatnosti mijenjaju za budući period. Zbog toga sama izmjena zakonskog režima ne predstavlja povredu prava koja proizlaze iz postojećih koncesionih odnosa.

Rok od 270 dana za nastavak obavljanja djelatnosti predstavlja razuman period u kojem je priređivačima omogućeno da svoje poslovanje usklade sa novim zakonskim zahtjevima. Nakon isteka tog roka primjenjuje se novi regulatorni režim, što predstavlja posljedicu izmjene pravnog okvira, a ne oduzimanje stečenih prava.

U odnosu na navode koji se odnose na član 5 Pravilnika o bližem načinu mjerenja udaljenosti objekata u kojima se priređuju lutrijske i posebne igre na sreću od obrazovnovaspitnih ustanova, potrebno je istaći da se ovom odredbom bliže uređuje način primjene zakonskog uslova koji se odnosi na udaljenost objekata.

Obrazovno-vaspitna ustanova ne predstavlja samo jednu građevinu, već funkcionalnu cjelinu koju, pored glavnog objekta, mogu činiti i drugi objekti koji služe ostvarivanju njene djelatnosti. Zbog toga uzimanje u obzir takvih objekata prilikom mjerenja udaljenosti ima za cilj da se ostvari svrha zakonskog ograničenja, odnosno zaštiti prostor u kojem se odvija obrazovno-vaspitni proces. Takvo uređenje ne dovodi do pravne nesigurnosti, već upravo omogućava jedinstven način postupanja i sprečava različita tumačenja prilikom utvrđivanja ispunjenosti zakonom propisanog uslova. Različit položaj pojedinih priređivača koji proizlazi iz lokacije njihovih poslovnih prostora nije posljedica nejednakog postupanja, već objektivnih okolnosti koje se odnose na položaj konkretnog objekta u odnosu na obrazovno-vaspitne ustanove.

Imajući u vidu navedeno, Vlada smatra da odredbe člana 19 stav 3, člana 23 stav 2 tačka 3, člana 23 stav 4 tač. 9 i 10, kao i člana 104 i člana 106 st. 1 i 3 Zakona o igrama na sreću („Službeni list CG“, broj 91/25), te odredbe člana 7 stav 3, člana 8, 9 i 11 Pravilnika o bližem načinu oglašavanja igara na sreću na spoljnim djelovima prostora za igre na sreću i spoljnjem izgledu prostora za igre na sreću („Službeni list CG“, broj 1/26), nijesu nesaglasne sa Ustavom Crne Gore i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Takođe, Vlada smatra da odredba člana 6 Pravilnika o bližem načinu mjerenja udaljenosti objekata u kojima se priređuju lutrijske igre na sreću i posebne igre na sreću od obrazovno-vaspitnih ustanova („Službeni list CG“, broj 158/25) nije nesaglasna sa Ustavom Crne Gore i Zakonom o igrama na sreću („Službeni list CG“, broj 91/25).

U odnosu na zahtjev za obustavu izvršenja osporenih odredaba, potrebno je imati u vidu da nijesu iznesene okolnosti koje bi učinile vjerovatnim postojanje neposredne i nenadoknadle štete koja bi nastala njihovom primjenom.

Argumentacija podnosioca inicijative zasniva se prvenstveno na mogućim ekonomskim posljedicama i uticaju novih pravila na buduće poslovanje priređivača. Međutim, sama činjenica da određene zakonske mjere mogu zahtijevati prilagođavanje poslovanja ili izazvati finansijske posljedice ne znači da postoji šteta koja se ne bi mogla naknadno otkloniti.

Pravila koja se odnose na oglašavanje i spoljni izgled prostora za igre na sreću ne dovode do prestanka obavljanja djelatnosti, niti onemogućavaju priređivače da korisnike informišu o svom poslovanju putem drugih dozvoljenih oblika komunikacije. Njima se uređuje samo način predstavljanja ove djelatnosti u javnom prostoru, u skladu sa ciljevima posebnog regulatornog režima.

U pogledu uslova koji se odnose na podatke iz kaznene evidencije i provjeru lica povezanih sa priređivačima, njihova svrha je obezbjeđivanje pouzdanosti i integriteta subjekata koji obavljaju djelatnost igara na sreću.

Navodi o mogućem gubitku koncesija, prestanku poslovanja ili gubitku radnih mjesta odnose se na moguće buduće posljedice čije nastupanje nije izvjesno, niti je učinjeno vjerovatnim da bi bile takvog karaktera da ih nije moguće naknadno otkloniti.

Pitanja koja se odnose na način mjerenja udaljenosti objekata od obrazovno-vaspitnih ustanova predstavljaju pitanje primjene zakonskih i podzakonskih odredbi u konkretnim postupcima, a ne okolnosti koje same po sebi ukazuju na postojanje nenadoknadle štete.

Imajući u vidu navedeno, Vlada smatra da nijesu ispunjeni uslovi iz člana 150 stav 4 Ustava Crne Gore i člana 63 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore za određivanje mjere privremene obustave izvršenja osporenih odredbi, iz čega proizilazi da nema osnova za prihvatanje inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti osporenih odredbi koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela Grupacija priređivača igara na sreću pri Odboru udruženja turizma i ugostiteljstva Privredne komore Crne Gore.

PREDSJEDNIK
Mr Milojko Spajić

