



**VLADA CRNE GORE**  
**GENERALNI SEKRETARIJAT**

-n/r generalnog sekretara, g-dina Borisa Marića-

U vezi sa vašim dopisom, broj: 07-024/23-2892/2 od 16. juna 2023. godine, kojim se traži davanje mišljenja na Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 14a i člana 18 stav 1 tačka 11 Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja ("Službeni list CG", br. 29/13, 152/22 i 27/23), koju je podnijelo Nevladino udruženje "Liga" iz Podgorice, Ministarstvo finansija daje sljedeće

**M I Š L J E N J E**

Podnosilac inicijative navodi da se odredbama člana 14a navedenog zakona krši načelo vladavine prava iz člana 1 stav 2 Ustava Crne Gore kojim je definisano da je Crna Gora država zasnovana na vladavini prava i da se tom odredbom krše načela pravne izvjesnosti, predvidljivosti i sigurnosti koji predstavljaju sastavni dio vladavine prava i koja ujedno predstavljaju i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, koja shodno članu 9 Ustava Crne Gore, čine sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka i imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva. Predmetnom inicijativom se ukazuje da se osporenim odredbama uređuju pitanja koja ne mogu biti predmet regulisanja Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja, jer se tim zakonom utvrđuju mjere koje se preduzimaju radi sprječavanja nelegalnog poslovanja, dok se osporena odredba nalazi u cjelini tog propisa pod nazivom II. Mjere za sprječavanje nelegalnog poslovanja, pa se iz jezičkog tumačenja zaključuje da se ova odredba zapravo smatra mjerom za sprječavanje nelegalnog poslovanja. Podnosilac ukazuje da priređivanje igara na sreću u ugostiteljskim objektima, koje se vrši putem odgovarajućih terminala za klađenje ne može predstavljati oblik nelegalnog poslovanja, te da se samim tim isto ne može regulisati navedenim zakonom, jer se to priređivanje zasniva na valjanom pravnom osnovu, tj. ugovoru o koncesiji koji su zaključeni sa Crnom Gorom, iz čega proizilazi da se obavljanje djelatnosti priređivanja igara na sreću u ugostiteljskim objektima ne može smatrati obavljanjem djelatnosti bez prethodno izvršene registracije u skladu sa zakonom ili bez odobrenja propisanog zakonom, a što je definicija nelegalnog poslovanja koje daje citirani zakon. Podnosilac inicijative osvrnuo se i na Odluku Ustavnog suda Crne Gore U-II br. 41/16 od 24. februara 2017. godine, kojom se ukida odredba člana 6 stav 3 Pravilnika o prostornim i tehničkim uslovima za priređivanje kladioničkih igara („Službeni list Republike Crne Gore“, broj 10/05 i „Službeni list Crne Gore“, br. 17/13 i 50/16), u dijelu koji glasi: „i u ugostiteljskim objektima“. Podnosilac inicijative ističe da se navedena Odluka ne može primijeniti na ugovore o koncesiji koji su zaključeni prije objavljivanja te Odluke, odnosno ne može uticati na priređivanje igara na sreću u ugostiteljskim objektima na osnovu važećih ugovora o koncesiji, što je jasno iz proste činjenice da su ti ugovori još uvijek na snazi. Nadalje se u predmetnoj inicijativi navodi da se princip vladavine prava narušava time što se nije

vodilo računa o tome da je pitanje priređivanje igara na sreću već regulisano Zakonom o igrama na sreću („Službeni list RCG“, br. 52/2004 i „Službeni list CG“, br. 13/2007, 40/2011 - drugi zakon, 61/2013, 37/2017 i 3/2023), pa se isti smatra kao „lex specialis“ za oblast priređivanja igara na sreću, a da njime nije propisana zabrana priređivanja igara na sreću u ugostiteljskim objektima. Naime, podnosilac inicijative ukazuje da se prilikom predlaganja Zakona o dopunama Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja, koji je predložen zbog navodnog poštovanja gore navedene Odluke Ustavnog suda, zanemareno da se ta Odluka odnosi na jednu odredbu Pravilnika o prostornim i tehničkim uslovima za priređivanje kladioničkih igara, a da kladioničke igre predstavljaju samo jednu vrstu igara na sreću shodno Zakonu o igrama na sreću. Pored navedenog, podnosilac inicijative navodi da su Zakon o sprječavanju nelegalnog poslovanja i Zakon o igrama na sreću u predmetnom dijelu u koliziji. Naime, u predmetnoj inicijativi ukazuje se da se u kontekstu vladavine prava mora voditi računa o međusobnoj usklađenosti propisa i usklađenosti odredbi istog propisa, što predstavlja univerzalni princip prilikom donošenja propisa. Podnosilac inicijative ističe da je zabranjivanjem priređivanja igara na sreću u ugostiteljskom objektu u kojem se služe hrana i piće, kao i u bilo kom drugom objektu koji nije registrovan za obavljanje privredne djelatnosti igara na sreću, iako priređivači igara na sreću imaju važeći pravni osnov za njihovo priređivanje, došlo do narušavanja koncepta zaštite stečenih prava, koji predstavlja sastavni dio principa pravne sigurnosti u okviru vladavine prava. U konačnom, podnosilac inicijative navodi da se na ovaj način krši pravo svojine iz člana 58 Ustava Crne Gore i sloboda preduzetništva iz člana 59 Ustava Crne Gore, kao i principi ekonomskog uređenja iz člana 139 Ustava Crne Gore, što po ocjeni podnosioca inicijative nije u skladu ni sa odredbom člana 1 Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, kojim se garantuje pravo svojine. Na osnovu navedenog, podnosilac inicijative predlaže da Ustavni sud Crne Gore prihvati Inicijativu i donese rješenje o pokretanju postupka ocjene ustavnosti odredbe člana 2 i člana 3 stav 1 tačka 2 Zakona o dopunama Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja („Službeni list CG“, br. 27/2003 od 8.3.2023. godine), odnosno člana 14a i člana 18 stav 1 tačka 11 Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja („Službeni list CG“, br. 29/2013, 16/2016 - drugi zakon, 152/2002 i 27/2023), kao i da u tom postupku odluči da osporene odredbe nisu u saglasnosti sa navedenim odredbama Ustava Crne Gore i Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative.

Važećim Zakonom o sprječavanju nelegalnog poslovanja, članom 1 stav 2 propisano je da je nelegalno poslovanje, u smislu ovog zakona, obavljanje djelatnosti bez prethodno izvršene registracije u skladu sa zakonom ili bez odobrenja propisanog zakonom, odnosno protivno uslovima pod kojima je odobrenje dato, dok je članom 2 istog zakona propisano da je zabranjeno obavljanje djelatnosti bez prethodno izvršene registracije u skladu sa zakonom ili bez odobrenja propisanog zakonom, odnosno protivno uslovima pod kojima je odobrenje dato.

Nadalje, članom 14a, koji je povod podnošenja inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti, propisano je da je zabranjeno priređivanja igara na sreću u ugostiteljskom objektu u kojem se služi hrana i piće, kao i u bilo kom drugom objektu koji nije registrovan za obavljanje privredne djelatnosti priređivanja igara na sreću.

Imajući u vidu citirane odredbe, kao i navode iz predmetne inicijative, nejasno je na koji način podnosilac iste smatra da je dopunama Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja, prouzrokovano kršenje načela pravne izvjesnosti, predvidljivosti i sigurnosti, ako se ima u vidu da je prethodno navedenim odredbama ovog zakona predviđeno da je zabranjeno priređivanje igara na sreću u ugostiteljskom objektu u kojem se služi hrana i piće, kao i u bilo kom drugom objektu koji nije registrovan za obavljanje privredne djelatnosti priređivanja igara na sreću, što podrazumijeva da ukoliko određeno lice koje obavlja bilo koju djelatnost, nije registrovano ili na bilo koji drugi način nema odobrenje za priređivanje igara na sreću, isto i ne može priređivati, što je opet predviđeno citiranim odredbama koje propisuju zabranu obavljanje djelatnosti bez prethodno izvršene registracije u skladu sa zakonom ili bez odobrenja propisanog zakonom, odnosno protivno uslovima pod kojima je odobrenje dato.

Nadalje, nejasno je i navođenje podnosioca inicijative da se predmetna pravna situacija ne može podvesti pod pojam nelegalnog poslovanja, imajući u vidu da su zaključivani ugovori o koncesiji, koji predstavljaju valjan pravni osnov, te u skladu sa tim još jednom upućujemo na intenciju same dopune predmetnog zakona, koja svakako za predmet jeste imala suzbijanje nelegalnog poslovanja, jer svaki oblik obavljanja bilo koje djelatnosti bez valjanog pravnog osnova, registracije ili nekog drugog oblika dozvole predviđenog zakonom, predstavlja nelegalno poslovanje, jer samim tim lice koje obavlja tu djelatnost za isto nema valjan pravni osnov, pa se samim tim izvodi logičan zaključak da nelegalno posluje, imajući u vidu da nema utemeljenje u bilo kom propisu, ugovoru ili drugom načinu na koji može svoje poslovanje učiniti legalnim.

Odredbe zakona koji je predmet ove inicijative, nesumnjivo upućuju, kako je prethodno i citirano, da je zabranjeno obavljanje djelatnosti bez prethodno izvršene registracije u skladu sa zakonom ili bez odobrenja propisanog zakonom, odnosno protivno uslovima pod kojima je odobrenje dato, što dalje implicira da je istim obuhvaćen ne samo pojam registracije, koji podnosilac inicijative više puta ističe u istoj, već se reguliše širi pojam odobrenja propisanog zakonom, odnosno ukoliko određeno lice obavlja djelatnost protivno uslovima pod kojima je odobrenje dato. Valja napomenuti da je, shodno prethodno izloženom, nejasno kako podnosilac inicijative izvodi zaključak da sve izloženo ne može biti predmet Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja, ako imamo u vidu da je svaki vid obavljanja djelatnosti mimo važećih zakonskih propisa, svojevrsan vid nelegalnog poslovanja, pa i samo priređivanje igara na sreću u bilo kom objektu, ne samo ugostiteljskom, koje se obavlja bez valjanog pravnog osnova, bilo da je to registracija, ili kako sami zakon kaže, drugog odobrenja propisanog zakonom.

Takođe, ukoliko je Zakonom o igrama na sreću propisan valjan osnov na osnovu kojeg određeno lice ima zaključen ugovor o koncesiji, te na osnovu istog priređuje igre na sreću, dolazimo do još jedne nejasnoće u samoj inicijativi, gdje njen podnosilac navodi da je dopuna Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja u koliziji sa Zakonom o igrama na sreću, imajući u vidu da bilo koji posebni zakon može propisivati pravni osnov na osnovu kojeg se obavlja određena djelatnost, što ne podrazumijeva da Zakon o sprječavanju nelegalnog poslovanja mora predvidjeti svaku pojedinačnu situaciju, ali svakako može predvidjeti određene situacije koje su i više nego poznate da mogu rezultirati i biti podvedene pod pojam nelegalnog poslovanja, ukoliko se ne obavljaju u skladu sa važećim propisima, bez obzira koji konkretno propis se odnosi na pojedinačnu situaciju.

Imajući u vidu prethodno navedeno, napominjemo da se dopunama Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja, nije dovelo u pitanje postojanje „lex specialisa“ za oblast igara na sreću, što i dalje jeste Zakon o igrama na sreću, već se dopunom naznačenog zakona regulisala još jedna od brojnih situacija nelegalnog poslovanja, kako bi se uticalo na suzbijanje sve češćih pojava nelegalnog poslovanja, te da se predloženim i usvojenim izmjenama nije ugrozilo na bilo koji način obavljanje djelatnosti svih onih lica koje iste obavljaju u skladu sa važećim propisima, uz valjan pravni osnov.

Na osnovu iznijetih razloga, Ministarstvo finansija je mišljenja da su član 14a i član 18 stav 1 tačka 11 Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore i da istim nije narušeno nijedno od Ustavom utvrđenih načela.

**MINISTAR**

mr Aleksandar Damjanović

