

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 07-024/23-2892/4
Podgorica, 6. jul 2023. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospodin Budimir Šćepanović, predsjednik

PODGORICA

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj 30. juna 2023. godine, razmotrila **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 Ustavnom sudu Crne Gore podnijelo Nevladino udruženje „Liga“ iz Podgorice, preko punomoćnika Nikole Terzića i Tijane Živković-Petraković iz Podgorice, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.**

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

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 sprečavanja nelegalnog poslovanja, a osporena odredba nalazi u cjelini tog propisa pod nazivom II. Mjere za sprječavanje nelegalnog poslovanja, te se tumačenjem zaključuje

da se ova odredba zapravo smatra mjerom za sprečavanje 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 ne može regulisati navedenim zakonom, jer se to priređivanje zasniva na valjanom pravnom osnovu, tj. ugovoru o koncesiji koji je zaključen s Crnom Gorom. Iz navedenog 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, koje je definicija nelegalnog poslovanja iz citiranog zakona. Podnosilac Inicijative ukazuje 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“. Takođe, 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, s obzirom da su ti ugovori na snazi. Nadalje se u predmetnoj inicijativi navodi da se princip vladavine prava narušava time jer se ne poklanja pažnja rješenju priređivanja igara na sreću, koje je 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), te se smatra kao „lex specialis“ za oblast priređivanja igara na sreću, kao i da njime nije propisana zabrana priređivanja igara na sreću u ugostiteljskim objektima. Naime, ukazuje se da je, prilikom predlaganja Zakona o dopunama Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja, koji je predložen zbog navodnog poštovanja 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 jednu vrstu igara na sreću, shodno Zakonu o igrama na sreću. Pored navedenog, navodi se 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 drugim objektima koji nijesu registrovani za obavljanje privredne djelatnosti igara na

sreću, iako priređivači igara na sreću imaju važeći pravni osnov za njihovo priređivanje, narušen koncept 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, koje nije, po ocjeni podnosioca Inicijative, u skladu s 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“, broj 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 nijesu u saglasnosti s navedenim odredbama Ustava Crne Gore i Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

S tim u vezi, Vlada smatra 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, a članom 2 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 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.

Imajući u vidu citirane odredbe, kao i navode iz predmetne inicijative, nejasno je na koji način podnosilac 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 kojem drugom objektu koji nije registrovan za obavljanje privredne djelatnosti priređivanja igara na sreću, koje 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, koje je 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 s tim Vlada ukazuje na intenciju dopune predmetnog zakona, koja se odnosi na 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, s obzirom da lice koje obavlja tu djelatnost za isto nema valjan pravni osnov, te shodno tome nelegalno posluje, imajući u vidu je neosnovan u odnosu na važeće propise, ugovore ili druge načine na koji može svoje poslovanje učiniti legalnim.

Odredbe zakona koji je predmet ove inicijative nesumnjivo upućuju 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, jer 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. Takođe, treba istaći da je, shodno navedenom, nejasno kako podnosilac inicijative izvodi zaključak da navodi ne mogu biti predmet Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja, ako imamo u vidu da je svaki vid obavljanja djelatnosti koji nije u skladu s važećim propisima način nelegalnog poslovanja, pa i priređivanje igara na sreću u bilo kojem 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, Vlada ukazuje na neosnovanost inicijative jer 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, koje 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 predstavljati nelegalno poslovanje ukoliko se ne obavljaju u skladu s važećim propisima, bez obzira koji konkretno propis se odnosi na pojedinačnu situaciju.

Imajući u vidu navedeno, Vlada smatra da se dopunama Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja ne narušava rješenje postojanja „lex specialisa“ za oblast igara na sreću, koji predstavlja Zakon o igrama na sreću, već se dopunom naznačenog zakona regulisala još jedna od brojnih situacija nelegalnog poslovanja, da bi se uticalo na suzbijanje sve češćih pojava nelegalnog poslovanja, te da se predloženim i usvojenim izmjenama ne ugrožava obavljanje djelatnosti svih lica koje iste obavljaju u skladu s važećim propisima, uz valjan pravni osnov.

Polazeći od navedenih razloga, Vlada je mišljenja da su član 14a i član 18 stav 1 tačka 11 Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja u skladu s Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore i da ovim zakonom nije narušeno nijedno od Ustavom utvrđenih načela.

PREDSJEDNIK
Dr Dritan Abazović

