

Vlada Crne Gore, na sjednici od _____ 2023 godine, razmotrila je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 42z Zakona o turističkim organizacijama ("Službeni list RCG", br. 11/04 i 46/07 i "Službeni list CG", br. 45/14, 42/17 i 27/19), koju je podnijela Ana Stanković-Mugoša iz Podgorice, i daje sljedeće:

MIŠLJENJE

Predmetnom Inicijativom osporava se ustavnost člana 42z Zakona o turističkim organizacijama, kao i saglasnost sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, predlažući pritom da se pokrene postupak za ocjenu usklađenosti osporene odredbe člana 42z Zakona o turističkim organizacijama sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima. Takođe, predlaže se da se pred Ustavnim sudom održi javna rasprava uz prisustvo podnositeljke Inicijative i obustavi izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji donijetih i preduzetih na osnovu odredbe člana 42z Zakona o turističkim organizacijama do donošenja konačne odluke kojom će se utvrditi da pomenuta odredba zakona nije usaglašena sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Navode zbog kojih se osporava ustavnost odredbe člana 42z Zakona o turističkim organizacijama podnositeljka Inicijative temelji na odredbama Ustava Crne Gore u nastavku, a kojima je propisano sljedeće:

- „Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava“ (član 1 stav 2);
- „Crna Gora jemči i štiti prava i slobode“ (član 6 stav 1);
- „Prava i slobode su nepovredivi“ (član 6 stav 2);
- „Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih“ (član 6 stav 3);
- „Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo“ (član 17 stav 2);
- „Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno“ (član 24 stav 1);
- „Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana“ (član 24 stav 2);
- „Jemči se pravo svojine“ (član 58 stav 1);
- „Niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu“ (član 58 stav 2);
- „Prirodna bogatstva i dobra u opštoj upotrebi su u državnoj svojini“ (član 58 stav 3);
- „Država se finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda“ (član 142 stav 1);
- „Svako je dužan da plaća poreze i druge dažbine,“ (član 142 stav 2);
- „Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom“ (član 142 stav 3) i
- „Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi popis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom“ (član 145).

Takođe, navode o neusaglašenosti sa međunarodnim ugovorima podnositeljka Inicijative zasniva i na odredbi člana 14 Konvencije Savjeta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda kojom je precizirano da uživanje prava i sloboda predviđenih u Konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovjest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nekom nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status. Podnositeljka Inicijative dalje citira odredbu člana 1

Protokola br. 1 uz Konvenciju kojom je utvrđeno da svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine i da niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava. Istom odredbom člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju koju podnositeljka Inicijative takođe citira predviđeno je, pak, da prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni. Na kraju, podnositeljka Inicijative se pozvala na odredbu člana 1 Protokola br. 12 uz Konvenciju kojom je predviđeno da uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora se obezbijediti bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što je pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovjest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nekom nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

Podnositeljka Inicijative smatra da je osporena odredba neusklađena kako sa pravnim aktima koji egzistiraju u pravnom prometu Crne Gore, tako i sa međunarodnim ugovorima, ali i da su njome obveznici plaćanja turističke takse diskriminirani po više taksativno navedenih osnova, kao i da im je ograničeno pravo svojine, što u krajnjem za posljedicu ima, shodno navodima iz inicijative, njihovo izopštavanje iz mjesta rođenja, odnosno povredu njihovog prava na identitet i ličnost.

Nadovezujući se na citirane odredbe Ustava Crne Gore, Konvencije Savjeta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, odnosno Protokola br. 1 i br. 12 uz Konvenciju, podnositeljka Inicijative konstatuje da se „vlasnici dvije ili više nepokretnosti na teritoriji Crne Gore, od kojih se jedna nalazi u turističkom mjestu A kategorije, a koji na ovoj adresi nemaju prijavljeno prebivalište, spornom odredbom člana 42z Zakona o turističkim organizacijama neustavno i nezakonito tretiraju kao obveznici plaćanja turističke takse“. Naime, podnositeljka Inicijative ističe da bi turistička taksa trebala da opterećuje lica koja se, shodno mjerodavnim propisima, smatraju korisnicima turističkih usluga, odnosno turiste, ukazujući istovremeno na neospornu činjenicu da turistička taksa predstavlja značajan prihod turističkih organizacija koje se osnivaju radi unapređenja i promocije turističkog proizvoda u skladu sa strategijom promocije crnogorskog turizma i njegovim posebnim i opštim zadacima, kako na lokalnom nivou, tako i na nivou Crne Gore, a radi uključivanja u evropske i svjetske turističke tokove. Takođe, a u kontekstu prethodno navedenog, podnositeljka Inicijative zaključuje da teret finansiranja izvjesne privredne djelatnosti mora biti na licima koji imaju najviše koristi od te djelatnosti.

Nadalje, podnositeljka Inicijative tvrdi i da zakonodavac opterećuje isključivo fizička lica, a ne i pravna lica, što otvara širok prostor za manipulaciju u pozitivno-pravnom okviru.

Takođe, podnositeljka Inicijative ukazuje na mogućnost da bi „vlasnici nepokretnosti, sekundarnih stambenih objekata u turističkim mjestima A kategorije, prosto mogli da osnuju privredno društvo, poput jednočlanog društva sa ograničenom odgovornošću i svojinu na predmetnoj nepokretnosti prenesu na to lice, čime bi izbjegli obavezu plaćanja turističke takse predviđenu odredbom člana 42z Zakona o turističkim organizacijama“.

U konačnom, podnositeljka Inicijative navodi i da ukoliko vlasnici sekundarnih stambenih objekata iste koriste u svrhe izdavanja smještaja ili poslovnog prostora ili ih na drugi način privredno eksploatišu, unutar ili van okvira obavljanja turističke djelatnosti, oni su dužni da na ime prihoda ostvarenih obavljanjem te djelatnosti plate i odgovarajući porez i druge dažbine, zavisno od konkretne djelatnosti koju obavljaju.

Smatramo da su navodi Inicijative neosnovani.

Osporenim odredbom člana 42z Zakona o turističkim organizacijama propisano je:

„Turističku taksu plaćaju domaća i strana fizička lica koja u turističkom mjestu A kategorije, na teritoriji opštine u kojoj je osnovana lokalna turistička organizacija, kao sekundarnu stambenu jedinicu namijenjenu za odmor imaju apartman, stan ili kuću.

Nadležni organ lokalne samouprave može uvesti turističku taksu i u turističkom mjestu B, C i D kategorije.

Sekundarnom stambenom jedinicom (second residence), u smislu ovog zakona, smatra se apartman, stan ili kuća za odmor, koju koristi za odmor i rekreaciju vlasnik, njegova porodica i gosti, a koja ne predstavlja prebivalište i adresu vlasnika nekretnine, ni članova njegove uže porodice.“

S tim u vezi ističemo da osporenim odredbom ni u kom slučaju nijesu ograničena ljudska prava i slobode, kao ustavna kategorija, odnosno obveznici plaćanja turističke takse nisu lišeni ili ograničeni prava svojine, a iz razloga što je obaveza plaćanja poreza, dažbina i drugih prihoda takođe ustavna kategorija, propisana upravo gore citiranom odredbom člana 142 stav 2 Ustava Crne Gore, kojom odredbom je precizirano da je svako dužan da plaća poreze i druge dažbine, pri čemu je stavom 3 istog člana Ustava jasno utvrđeno da se porezi i druge dažbine mogu uvoditi samo zakonom. U tom smislu naročito ukazujemo da je i odredbom člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju Savjeta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda predviđeno da država ima pravo da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.

Navodi u pogledu moguće diskriminacije po osnovima navedenim u Protokolima uz Konvenciju takođe su bez osnova, usljed činjenice da je osporenim odredbom člana 42z Zakona o turističkim organizacijama normirano da turističku taksu plaćaju domaća i strana fizička lica, pri čemu je, dakle, osnov za primjenu osporene odredbe isključivo činjenica koja se tiče vlasništva nad objektom koji pritom predstavlja sekundarnu stambenu jedinicu obveznika/ce plaćanja turističke takse i ni u kom slučaju ne može dovesti sa eventualnom diskriminacijom po bilo kom osnovu navedenom u Protokolima uz Konvenciju.

U vezi navoda podnositeljke Inicijative da teret finansiranja izvjesne privredne djelatnosti mora biti na licima koji imaju najviše koristi od te djelatnosti ističemo da je članom 2 stav 1 Zakona o turističkim organizacijama propisano da turističke organizacije osnivaju se radi unapređenja i promocije turističkog proizvoda u skladu sa strategijom promocije crnogorskog turizma i njegovim posebnim i opštim zadacima, kako na lokalnom nivou, tako i na nivou Crne Gore, a radi uključivanja u evropske i svjetske turističke tokove, dok je članom 3 istog zakona propisano da djelatnost turističke organizacije zasniva se na načelu ostvarivanja javnog interesa u oblasti turizma, po pravilu, bez ostvarivanja neposredne dobiti. Ako se pritom ima u vidu, između ostalog, odredba člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju Savjeta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda koja, kako je to već istaknuto, predviđa da prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni, to smo mišljenja da obaveza plaćanja turističke takse nije u koliziji sa ovim međunarodnim dokumentom, ali ni sa Ustavom Crne Gore koji predviđa da se država finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda, te da je svako dužan da plaća poreze i druge dažbine, koji se, pak, takođe u skladu sa Ustavom, mogu uvoditi samo zakonom. Naime, osnovni ciljevi turističkih organizacija zbog kojih se iste osnivaju jesu:

- unapređenje opštih uslova boravka turista, kroz formiranje cjelovite turističke ponude, podizanje kvaliteta turističkih i drugih komplementarnih usluga, očuvanje i stvaranje prepoznatljivog i privlačnog turističkog ambijenta područja za koje su osnovane;
- razvijanje svijesti o važnosti turizma, kao i o privrednim, društvenim i drugim efektima turizma, o potrebi i važnosti očuvanja i unapređenja svih elemenata turističkog proizvoda određenog područja, a posebno zaštite životne sredine i kulturne baštine i

- podsticanje razvoja turističke infrastrukture i pružanje informacija turistima.

Ako se uzme u obzir citirano, nesporno je da turističke organizacije obavljaju djelatnost u opštem interesu koji prepoznaje pomenuta odredba člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju Savjeta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Pri tom, potrebno je ukazati na činjenicu da turistička organizacija koja, shodno članu 4 stav 1 Zakona o turističkim organizacijama ima svojstvo pravnog lica, po vokaciji ne obavlja privrednu djelatnost, osim ako se po precizno utvrđenoj zakonskoj proceduri ne upiše u Centralni registar privrednih subjekata - CRPS (član 20 stav 4 Zakona o turističkim organizacijama). Ukoliko, pak, ne iskoristi zakonom predviđenu mogućnost da se bavi privrednom djelatnošću i u tom slučaju obavezno upiše u CRPS, to turistička organizacija ostvaruje prihode iz izvora taksativno navedenih u članu 20 stav 1 Zakona o turističkim organizacijama, i to:

- 1) članskog doprinosa;
- 2) boravišne takse, u skladu sa posebnim zakonom;
- 3) izletničke takse;
- 4) turističke takse;
- 5) sredstava budžeta opštine Glavnog grada i Prijestonice i budžeta Crne Gore, na osnovu posebnih programa;
- 6) dobrovoljnih priloga (donacija);
- 7) kredita i
- 8) sredstava ostvarenih kroz strateška partnerstva i participacije.

Što se tiče navoda da zakonodavac opterećuje isključivo fizička lica, a ne i pravna lica, što otvara širok prostor za manipulaciju u pozitivno-pravnom okviru naglašavamo da, shodno članu 37 stav 1 Zakona o turističkim organizacijama članski doprinos plaćaju pravna lica, fizička lica i preduzetnici koji na teritoriji opštine u kojoj je osnovana lokalna turistička organizacija imaju svoje sjedište ili organizacionu jedinicu, odnosno društvo koje obavlja turističku, ugostiteljsku i/ili sa turizmom neposredno povezanu djelatnost. Pri tom, djelatnosti iz pomenutog člana 37 stav 1 Zakona o turističkim organizacijama se razvrstavaju u grupe u zavisnosti od nivoa povezanosti ostvarenog prihoda sa turizmom i to tako da su u prvoj grupi zastupljene djelatnosti čiji prihod je najviše neposredno zavisian od turizma, a u posljednjoj grupi one djelatnosti čiji prihod najmanje zavisi od turizma. U konačnom, visina godišnjeg članskog doprinosa se utvrđuje u rasponu od 50 do 10.000 eura, dok visinu članskog doprinosa određuje opština svojim propisom, u zavisnosti od grupe djelatnosti i iznosa poslovnih prihoda koje član ostvari u godini prije godine za koju se utvrđuje članski doprinos umanjen za iznos poslovnih rashoda. Sljedstveno navedenom, fizička lica ni u kom slučaju nisu dovedena u nepovoljan položaj u odnosu na pravna lica ili preduzetnike koji se bave turističkom i/ili ugostiteljskom djelatnošću i koji su u tom slučaju, a shodno citiranoj odredbi člana 37 stav 1 Zakona o turističkim organizacijama, obveznici plaćanja članskog doprinosa u turističkim organizacijama.

U odnosu na tvrdnju podnositeljke Inicijative da bi vlasnici nepokretnosti, sekundarnih stambenih objekata u turističkim mjestima A kategorije mogli da osnuju privredno društvo, poput jednočlanog društva sa ograničenom odgovornošću i svojinu na predmetnoj nepokretnosti prenesu na to lice, čime bi izbjegli obavezu plaćanja turističke takes, ističemo da bi u tom slučaju takvo privredno društvo imalo odgovarajuće obaveze propisane Zakonom o privrednim društvima (Službeni list CG", br. 65/20 i 146/21), kao i zakonom kojim se uređuje poreski postupak, te bi imalo obavezu plaćanja članskog doprinosa u turističkim organizacijama, u skladu sa Zakonom o turističkim organizacijama, ali bi takvo postupanje predstavljalo upravo svojevrsnu zloupotrebu pozitivnog prava koja se ne bi mogla sankcionisati, a koja je motivisana racionalizacijom rashoda na ime izmirenja dažbina vezanih za posjedovanje nepokretnosti koje se tretiraju kao sekundarni stambeni objekti u turističkim mjestima A kategorije, na šta ukazuje podnositeljka Inicijative.

U vezi navoda da ukoliko vlasnici sekundarnih stambenih objekata iste koriste u svrhe izdavanja smještaja ili poslovnog prostora ili ih na drugi način privredno eksploatišu, su dužni da na ime prihoda ostvarenih obavljanjem te djelatnosti plate i odgovarajući porez i druge dažbine, zavisno od konkretne djelatnosti koju obavljaju neophodno je istaći da se takvi objekti ne mogu smatrati sekundarnim stambenim objektima namijenjenim za odmor i rekreaciju vlasnika/ce, njegove/njene porodice i gostiju ukoliko se koriste u komercijalne svrhe, već se u tom slučaju radi o, između ostalog, ugostiteljskim objektima u kojima se obavlja ugostiteljska djelatnost, shodno članu 67 stav 1 Zakona o turizmu i ugostiteljstvu ("Službeni list CG", br. 2/18, 13/18, 25/19, 67/19, 76/19 i 130/21).

Pri tom, u skladu sa članom 66 stav 1 i 2 Zakona o turizmu i ugostiteljstvu, „ugostiteljsku djelatnost mogu obavljati privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici (u daljem tekstu: ugostitelji) koji su registrovani za obavljanje ugostiteljske djelatnosti i koji ispunjavaju uslove za obavljanje te djelatnosti utvrđene ovim zakonom, odnosno pojedine ugostiteljske usluge pod uslovima propisanim ovim zakonom mogu pružati i fizička lica, u kom slučaju ugostitelji jesu obveznici plaćanja članskog doprinosa u turističkim organizacijama (član 37 stav 1 Zakonom o turističkim organizacijama), dok su korisnici njihovih usluga obveznici plaćanja boravišne takse, koja obaveza je propisana članom 2 stav 1 Zakona o boravišnoj taksi ("Službeni list RCG", br. 11/04 i 13/04 i "Službeni list CG", br. 73/10 i 48/15) kojim je propisano da je boravišna taksa novčani iznos koji plaća lice koje izvan svog prebivališta koristi usluge smještaja u smještajnom objektu u kojem se obavlja turistička ili ugostiteljska djelatnost. Boravišnu taksu takođe pod jednakim uslovima plaćaju i domaći i strani državljani, dok naplatu boravišne takse vrši davalac smještaja, istovremeno sa naplatom usluge smještaja.

Iz razloga svega elaboriranog, a prevashodno usljed činjenice da je turizam u Crnoj Gori strateška grana privrede koja donosi stabilne i kontinuirane prihode kako za budžet, tako i za turističku privredu, nesumnjivo se može ustanoviti da turističke organizacije obavljaju djelatnost od opšteg interesa. Kako član 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju Savjeta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda ostavlja mogućnost da država primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni, te imajući u vidu da obavezom plaćanja turističke takse ni na koji način nijesu ograničena zajemčena ljudska prava i slobode, odnosno obveznici plaćanja turističke takse ni u kom slučaju nisu lišeni ili ograničeni prava svojine, niti diskriminirani po bilo kom osnovu, smatramo da odredba člana 42z Zakona o turističkim organizacijama nije u suprotnosti sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Broj: _____
Podgorica, _____ 2023 godine

Vlada Crne Gore

**Predsjednik,
Dr Dritan Abazović**