

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 04-223/5
Podgorica, 1. april 2021. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj dana 26. marta 2021. godine, razmotrila **Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 139 Zakona o sportu („Službeni list CG“ broj 44/18)**, koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela NVO „Perspektiva“, a Ustavni sud Crne Gore dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac Inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti citira član 139 Zakona o sportu („Službeni list Crne Gore“ broj 44/18) i u bitnom ističe da su navedene odredbe Zakona u direktnoj suprotnosti sa odredbama člana 147 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da zakon ne može imati povratno dejstvo osim, izuzetno, za pojedine odredbe zakona ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona.

Dalje, podnosilac Inicijative ističe da je propisivanjem odredbe člana 139 Zakona o sportu narušen princip zaštite stečenih prava i povratnog dejstva zakona, te da se samim tim stvara pravna nesigurnost adresata i navodi da je status vrhunskog sportiste i doživotna mjesečna naknada po tom osnovu u pravni sistem Crne Gore prvi put uveden i razrađen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sportu („Službeni list Crne Gore“ broj 13/07), dok je osnovni tekst Zakona o sportu („Službeni list RCG“ broj 49/04) odredbom člana 50 samo deklarativno utvrdio pravo na sticanje zvanja vrhunski sportista.

Podnosilac Inicijative navodi da je zakonodavac koristeći odredbu člana 147 stav 2 Ustava Crne Gore, odredbom člana 139 Zakona o sportu zloupotrebio navedenu normu, te da je u postupku donošenja Zakona bio u obavezi da definiše javni interes koji ga upućuje na donošenje retroaktivne norme, te da u obrazloženju Predloga zakona nije iznio koji javni interes štiti ovakvom normom.

Dalje, podnosilac Inicijative navodi da je princip pravne sigurnosti jedan od najrasprostranjenijih principa, da je povezan sa principima

legitimnih očekivanja i neretroaktivnosti te da se tumači u smislu da komunitarno pravo ne smije u odsustvu preovlađujućeg značaja javnog interesa da povrijedi legitimna očekivanja adresata bilo koje norme.

U odnosu na navedeno, ukazujemo da je osnov za donošenje Zakona o sportu sadržan u članu 16 tačka 5 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se Zakonom uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru, u koja spada i sportska djelatnost. Ističemo da je jedan od ciljeva donošenja ovog zakona bilo, između ostalog, i otklanjanje određenih propusta na koje je ukazano tokom primjene prethodnih zakona kojima se uređivala oblast sporta.

Članom 139 stav 1 Zakona o sportu propisano je da će Ministarstvo u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona provjeriti da li sportisti sa vrhunskim reprezentativnim rezultatom i dalje ispunjavaju uslove za doživotnu mjesečnu naknadu iz člana 73 stav 6 ovog zakona, tj. da li sportista sa vrhunskim reprezentativnim rezultatom ostvaruje pravo na naknadu po ovom osnovu u drugoj državi, da li ima crnogorsko državljanstvo, kao i da li je pravosnažno osuđivan za krivično djelo odnosno prekršaj iz člana 62 stav 1 tač. 4 i 5 ovog zakona. Ukoliko se utvrdi da sportista sa vrhunskim reprezentativnim rezultatom ostvaruje pravo na naknadu po ovom osnovu u drugoj državi, da nema crnogorsko državljanstvo ili da je pravosnažno osuđivan za krivično djelo odnosno prekršaj iz člana 62 stav 1 tač. 4 i 5 ovog zakona, prestaje mu pravo na doživotnu naknadu.

Naime, za ovu vrstu provjere postojao je opravdani javni interes. On se ogleda u sljedećim činjenicama:

- Pravo na doživotnu mjesečnu naknadu proizilazi iz statusa vrhunski sportista. Taj status može se utvrditi licu pod uslovima i po postupku propisanom zakonom, za sportske rezultate koje je ostvario nastupajući za reprezentaciju Crne Gore ili kao reprezent Crne Gore i crnogorski državljanin. Sportista može nastupati za reprezentaciju Crne Gore samo ako ima crnogorsko državljanstvo. Imajući u vidu navedeno, sportista u trenutku ostvarivanja rezultata je reprezent Crne Gore kao crnogorski državljanin. Status vrhunskog sportiste mu se utvrđuje upravo za rezultate ostvarene u tom svojstvu. Zato se sredstva iz državnog Budžeta opredjeljuju za ove namjene crnogorskim državljanima koji su kroz navedene rezultate njeni značajni promoteri.

- Imajući u vidu prethodno navedeno, sportisti se status sportiste sa vrhunskim reprezentativnim rezultatom i naknada dodjeljuju za rezultat osvojen na takmičenju na kojem je predstavljao Crnu Goru. Ukoliko to lice počne da prima naknadu po istom osnovu u drugoj državi, pravo na naknadu biće ukinuto, imajući u vidu da se nameće zaključak da to lice

nije bilo predstavnik Crne Gore na tom takmičenju ako druga država nagrađuje taj isti njegov rezultat.

- U odnosu na uslov za ukidanje prava na naknadu - da to lice nije pravosnažno osuđeno za krivično djelo ili prekršaj predviđen zakonom, treba napomenuti da je ovo uslov i za utvrđivanje statusa sportiste sa vrhunskim reprezentativnim rezultatom, odnosno statusa vrhunski sportista, shodno ranije važećem Zakonu o sportu („Službeni list Crne Gore“ broj 36/11 i 36/13). Naime, javni interes za ukidanje naknada po ovom osnovu se ogleda i u činjenici da država prepoznaje i nagrađuje sportistu sa vrhunskim reprezentativnim rezultatom, koji svojim primjerom i postignutim rezultatima treba da bude uzor budućim sportistima. Takođe, ukoliko to lice od države prima doživotnu mjesečnu naknadu, od njega se očekuje da bude uzoran građanin i da u tom smislu ne čini krivična djela i prekršaje koji su prepoznati Zakonom o sportu.

Članom 139 stav 2 propisano je da će se vrhunskom sportisti kojem je utvrđeno pravo na doživotnu mjesečnu naknadu (čija je isplata započela prije stupanja na snagu ovog zakona), visina te naknade, zavisno od postignutih rezultata na osnovu kojih je utvrđen status vrhunskog sportiste, uskladiti sa odredbama ovog zakona.

Analizom sprovedenom u oblasti vrhunskog sporta utvrđeno je da je u praksi bilo situacija u kojima je određenom broju lica utvrđena naknada u visini koja nije bila usklađena sa tada važećim pozitivnopravnim propisima, tj. utvrđena im je naknada u iznosu većem nego što im je za taj rezultat pripadao, ili u iznosu manjem nego što je trebalo da bude. U ovom slučaju postojao je javni interes da se iznosi visine naknada usklade sa ostvarenim rezultatom.

U stavu 3 istog člana propisano je da će se vrhunskom sportisti kojem je utvrđeno pravo na doživotnu mjesečnu naknadu, a kojem na dan stupanja na snagu ovog zakona nije započela isplata te naknade, visina doživotne mjesečne naknade utvrditi odnosno uskladiti shodno odredbama ovog zakona. U ovom slučaju situacija je ista kao u prethodnom stavu. Licima je utvrđeno pravo na doživotnu naknadu, ali u iznosu koji ne korespondira sa ostvarenim rezultatom. I u ovom slučaju postoji javni interes da se iznosi visine naknada usklade sa ostvarenim rezultatom.

U članu 139 stav 4 propisano je da sportisti kojem je utvrđen status vrhunskog sportiste prije stupanja na snagu ovog zakona, a koji nije ostvario prvo, drugo ili treće mjesto na Olimpijskim igrama, Paraolimpijskim igrama, jedinom zvaničnom svjetskom ili evropskom seniorskom prvenstvu u sportskoj disciplini koja je na programu Olimpijskih igara odnosno Paraolimpijskih igara, visina doživotne

mjesečne naknade nakon stupanja na snagu ovog zakona, iznosi jednu polovinu prosječne mjesečne neto zarade u Crnoj Gori za godinu koja prethodi godini u kojoj se vrši isplata naknade. Detaljnom analizom rješenja kojima je utvrđen status vrhunskog sportiste i prava na doživotnu mjesečnu naknadu utvrđeno je da više od 60% aktivnih primalaca naknada doživotnu mjesečnu naknadu primalo na osnovu rezultata koji je ostvaren u vrstama odnosno disciplinama sportova koji nijesu na programu Olimpijskih igara odnosno Paraolimpijskih igara, tumačenjem dijela norme koja je propisivala da status vrhunskog sportiste može steći i lice koje „dva i više puta ostvari međunarodno priznat sportski rezultat od posebnog značaja za Crnu Goru“ ili sa ostvarenim neadekvatnim rezultatom. Tako su nosioci statusa vrhunskog sportiste i lica koja su ostvarila rezultat ispod trećeg mjesta ili su rezultat ostvarila na amaterskim takmičenjima. Takođe, utvrđeno je da određenom broju lica u olimpijskim sportovima utvrđeni iznos naknade ne korespondira sa ostvarenim rezultatima.

Navedeno predstavlja problem u oblasti afirmacije vrhunskog sporta, iz razloga zato što su ova lica, u statusu i pravima koja iz tog statusa proizilaze, izjednačena sa licima koja su ostvarila rezultat u smislu prvog, drugog ili trećeg mjesta na Olimpijskim igrama, Paraolimpijskim igrama odnosno jedinom zvaničnom svjetskom ili evropskom seniorskom prvenstvu u određenom sportu koji je na programu Olimpijskih igara i Paraolimpijskih igara. Međutim, ovim licima je status vrhunskog sportiste i pravo na doživotnu mjesečnu naknadu već utvrđen u ranijem periodu, i to u većini slučajeva u maksimalnom iznosu.

Takođe, ukazujemo na to da je praksa u državama regiona (ali i Evrope) koje u svojim pravnim sistemima prepoznaju ovaj status definisano da naknada može biti dodijeljena sportisti isključivo za rezultate postignute u sportovima koji su na programu Olimpijskih igara i Paraolimpijskih igara.

U članu 139 stav 5 propisano je da selektoru seniorske reprezentacije Crne Gore, kojem je utvrđeno pravo na doživotnu mjesečnu naknadu prije stupanja na snagu ovog zakona, visina doživotne mjesečne naknade nakon stupanja na snagu ovog zakona iznosi jednu prosječnu mjesečnu neto zaradu u Crnoj Gori za godinu koja prethodi godini u kojoj se vrši isplata naknade. Naime, Uredbom o kriterijumima za utvrđivanje visine naknada i premija za ostvarene sportske rezultate („Službeni list Crne Gore“ broj 53/15), na osnovu koje su i donijeta tri rješenja, bilo je propisano da selektoru pripada naknada u iznosu od dvije prosječne neto zarade u Crnoj Gori, nezavisno od rezultata. Ovo rješenje bilo je diskriminatorno ako se ima u vidu da je naknada za selektore iznosila dvije

prosječne zarade, a moglo se desiti da za taj isti rezultat sportisti dobiju jednu prosječnu zaradu, ako je osvojeno treće mjesto. Takođe, treba istaći i činjenicu da karijera selektora može trajati višestruko duže od karijere sportiste, kao i činjenicu da selektor može da bude i državljanin neke druge države i da na taj način utiče na osvajanje rezultata druge države. Apsurdna bi bila situacija u kojoj bi Crna Gora isplaćivala selektorima naknadu u maksimalnom iznosu, a da to lice predvodi reprezentaciju druge države sa kojom se reprezentacija Crne Gore takmiči. Zbog svega navedenog, postojao je javni interes da se visina naknada selektorima, kojima je već ranije utvrđeno pravo na naknadu, utvrdi u iznosu od jedne prosječne neto zarade u Crnoj Gori za godinu koja prethodi godini u kojoj se vrši isplata naknade.

Neosnovani su navodi podnosioca Inicijative da je povratno dejstvo sadržano u odredbi člana 139 Zakona o sportu, suprotno odredbi člana 147 Ustava Crne Gore kojim je propisano da zakon ne može imati povratno dejstvo osim, izuzetno, za pojedine odredbe zakona ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona. Dakle, podnosilac sam u Inicijativi navodi da je izuzetak od principa zabrane povratnog dejstva svih propisa, iz člana 147 Ustava, moguć jedino kada je riječ o pojedinim odredbama zakona (ako se u postupku donošenja zakona utvrdi javni interes koji zahtijeva njihovo povratno dejstvo).

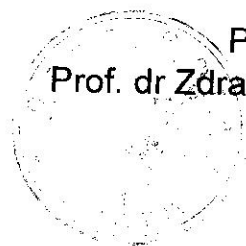
Tim povodom ukazujemo na to da je u postupku donošenja Zakona o sportu („Službeni list Crne Gore“ broj 44/18) utvrđeno da postoji javni interes za povratno dejstvo propisano članom 139 ovog zakona. U postupku donošenja Zakona o sportu, u obrazloženju Predloga zakona je naveden javni interes za povratno dejstvo člana 139 Zakona, a Skupština Crne Gore je 26. 06. 2018. godine i posebno glasala za povratno dejstvo ovog člana, u skladu sa Poslovníkom Skupštine Crne Gore što se može utvrditi iz zapisnika o glasanju, koji se nalaze na zvaničnoj internet stranici Skupštine Crne Gore uz dokumentaciju koja je pratila usvajanje Zakona o sportu, a koji vam dostavljamo uz odgovor na Inicijativu. Napominjemo da je javni interes za povratno dejstvo člana 139 Zakona o sportu jednoglasno utvrđen od strane poslanika koji su prisustvovali sjednici. Na taj način je u potpunosti ispoštovana procedura za utvrđivanje povratnog dejstva za pojedine odredbe zakona, kako to Ustav i omogućava.

Dalje, podnosilac Inicijative ističe da je propisivanjem odredbe člana 139 Zakona o sportu narušen princip zaštite stečenih prava i povratnog dejstva zakona, te da se samim tim stvara pravna nesigurnost. U odnosu na navedeno ističemo da je stečeno pravo status vrhunski sportista, u koje nije zadirano, niti je isto ograničavano. U konkretnim slučajevima došlo je do usklađivanja visine doživotne mjesečne naknade shodno odredbama

Zakona o sportu, u zavisnosti od postignutih rezultata na osnovu kojih je utvrđen status vrhunski sportista. Pravo na doživotnu mjesečnu naknadu je pravo koje samo proističe iz stečenog prava – statusa vrhunski sportista. To znači da navedenim postupkom nije ukinut niti povrijeđen status vrhunskog sportiste za tužioca, kao ni po tom osnovu stečeno pravo na doživotnu mjesečnu naknadu, već je, u skladu sa ostvarenim sportskim rezultatom, izvršeno usklađivanje visine doživotne mjesečne naknade sa Zakonom o sportu („Službeni list Crne Gore“ broj 44/18).

U odnosu na navode podnosioca Inicijative da je zakonodavac koristeći odredbu člana 147 stav 2 Ustava Crne Gore, odredbom člana 139 Zakona o sportu zloupotrebio navedenu normu, da je u postupku donošenja Zakona bio u obavezi da definiše javni interes koji ga upućuje na donošenje retroaktivne norme, te da u obrazloženju Predloga zakona zakonodavac nije iznio koji javni interes štiti ovakvom normom, ukazujemo na to da su isti neosnovani. Ukazujemo i na to da je u postupku donošenja Zakona o sportu u obrazloženju detaljno obrazložen javni interes za povratno dejstvo člana 139 Zakona, a Skupština Crne Gore je 26. 06. 2018. godine i posebno glasala za povratno dejstvo ovog člana, u skladu sa Poslovníkom Skupštine Crne Gore, što se može utvrditi iz zapisnika o glasanju koji se nalaze na zvaničnoj internet stranici Skupštine Crne Gore uz dokumentaciju koja je pratila usvajanje Zakona o sportu. Napominjemo da je javni interes za povratno dejstvo člana 139 Zakona o sportu jednoglasno utvrđen od strane poslanika koji su prisustvovali sjednici.

Imajući u vidu navedeno, smatramo da se primjenom osporavane odredbe člana 139 Zakona o sportu („Službeni list Crne Gore“, broj 44/18) ne narušava nijedno od Ustavom utvrđenih načela.



PREDSJEDNIK
Prof. dr Zdravko Krivokapić