Ustavni sud Crne Gore u sastavu: predsjednik Dragoljub Drašković i sudije - Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Desanka Lopičić, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.), na sjednici od 21. aprila 2017. godine, donio je

**O D L U K U**

**I** **UKIDAJU SE** odredbe člana 4.a stav 1. alineja 1. i člana 5. stav 1. alineja 1. Odluke o auto-taksi prevozu (“Službeni list Crne Gore – opštinski propisi”, br. 3/07., 32/11., 18/14., 26/14. i 28/16.), koju je donijela Skupština opštine Tivat i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

**II** Ova odluka objaviće se u “Službenom listu Crne Gore” i na način na koji je objavljena Odluka.

**O b r a z l o ž e nj e**

I1.Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 52/15, od 12. jula 2016. godine, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 4.a stav 1. alineja 1. i člana 5. stav 1. alineja 1. Odluke, označene u izreci.

2. U odgovoru Sekretarijata za komunalne poslove i saobraćaj Opštine Tivat na stavove Ustavnog suda izražene u Rješenju o pokretanju postupka navedeno je da ostaju pri razlozima datim u odgovoru koji je Ustavnom sudu dostavljen na inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.

3. Osporenim odredbama Odluke propisano je:

“Član 4.a stav 1. alineja 1.

Za dobijanje licence za obavljanje auto-taksi djelatnosti, pored uslova propisanih članom 13. Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju, potrebno je da taksi prevoznik ispunjava i sledeće uslove:

- da nema neizmirenih poreskih obaveza prema Poreskoj upravi odnosno neizmirenih lokalnih javnih prihoda;

Član 5. alineja 1.

Vozilo kojim se obavlja taksi prevoz, pored uslova utvrđenih zakonom i podzakonskim aktima, mora ispunjavati i slijedeće estetsko - eksploatacione uslove:

- da nije starije od pet godina.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 4.a stav 1. alineja 1. i člana 5. stav 1. alineja 1. Odluke, utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 16. tač. 1. i 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje.

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je nophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja se ne smiju uvodiiti u druge svrhe, osim onih radi kojih su propisana.

Član 59.

Jemči se sloboda preduzetništva.

Sloboda preduzetništva može se ograničiti samo ako je to nophodno radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine, prirodnih bogatstava, kulturne baštine ili bezjednosti i odbrane Crne Gore.

Član 142. st. 2 i 3.

Svako je dužan da plaća poreze i druge dažbine.

Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.’’

Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 42/03., 28/04., 75/05. i 13/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 88/09., 3/10., 38/12. i 10/14.):

„Član 2. ﻿

Lokalna samouprava ostvaruje se u opštini, u opštini u okviru Glavnog grada, Glavnom gradu i Prijestonici.

Član 28. stav 1.

Opština vrši poslove lokalne samouprave koji su od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo.

Član 32. tačka 4.

Opština u skladu sa zakonom i drugim propisom:

4) uređuje i obezbjeđuje prevoz putnika u gradskom i prigradskom linijskom saobraćaju, auto taksi prevoz i prevoz za sopstvene potrebe.“

Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju („Službeni list Republike Crne Gore“, broj 45/05. i „Službeni list Crne Gore“, br. 75/10., 38/12. i 18/14.):

„Član 6. ﻿

Pojedini izrazi, u smislu ovog zakona, imaju sljedeće značenje:

1) auto-taksi prevoz je djelatnost javnog prevoza putnika koja se obavlja u komercijalne svrhe, putničkim automobilom koji je serijski proizveden sa najviše pet sjedišta, računajući i sjedište vozača i sa najmanje četvoro vrata;

11) licenca je javna isprava kojom se odobrava obavljanje djelatnosti javnog prevoza putnika ili tereta ili pružanje usluga autobuske ili teretne stanice.

Član 7.

Vozila kojima se obavlja djelatnost javnog prevoza putnika ili tereta u drumskom saobraćaju i prevoza za sopstvene potrebe moraju, pored uslova utvrđenih zakonom i propisima o bezbjednosti saobraćaja na putevima, ispunjavati i posebne tehničke i tehničko-eksploatacione uslove.

Posebne tehničke i tehničko-eksploatacione uslove utvrđuje ministarstvo nadležno za poslove saobraćaja.

Član 13. ﻿

Pravno ili fizičko lice može dobiti licencu za javni prevoz putnika ili tereta u drumskom saobraćaju ako ispunjava sljedeće uslove:

1) ima dobar ugled;

2) ima finansijsku sposobnost;

3) ima zaposleno lice odgovorno za prevoz koje ispunjava uslove dobrog ugleda i koje je stručno osposobljeno, odnosno da je samo stručno osposobljeno;

4) ima vozila u vlasništvu, zakupu ili lizingu;

5)  ima zaključen ugovor o obaveznom osiguranju putnika od posljedica nesrećnog slučaja za svako vozilo kojim obavlja prevoz.

Za obavljanje auto-taksi prevoza prevoznik ne mora ispunjavati uslove iz stava 1. tačka 2. ovog člana.

Član 63. ﻿ st.1., 2., 14. i 15.

Auto-taksi prevoz obavlja se na osnovu licence koju izdaje nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

Auto-taksi prevoz obavlja se serijski proizvedenim putničkim vozilom koje ima najviše pet sjedišta računajući i sjedište vozača i najmanje četvoro vrata.

Auto-taksi prevoz se obavlja pod uslovima i na način propisan ovim zakonom i propisom jedinice lokalne samouprave.

Bliže uslove, organizaciju i način obavljanja auto-taksi prevoza utvrđuje jedinica lokalne samouprave.”

Zakona o bezbijednosti saobraćaja (”Službeni list Crne Gore”, br. 33/12. i 58/14.):

“Član 242.

Vozilo na motorni pogon i priključno vozilo u saobraćaju na putu mora da ispunjava propisane uslove u pogledu dimenzija, ukupne mase, osovinskog opterećenja, zaštite okoline i da bude tehnički ispravno i registrovano, u skladu sa ovim zakonom.

Vozilo je tehnički ispravno ako ima ispravne uređaje i opremu propisane aktom iz stava 8 ovog člana i ako zadovoljava sve tehničke normative za vozilo, u skladu sa ovim zakonom.

Vozila u saobraćaju na putu ne mogu imati uređaje, sklopove i opremu čija upotreba može ugroziti, ometati ili izazvati zabunu drugog učesnika u saobraćaju.

Vozila ne mogu na prednjoj strani da imaju uređaje ili materije koje daju, odnosno odbijaju svjetlost crvene boje, a na zadnjoj strani koje daju, odnosno odbijaju svjetlost bijele boje, osim uređaja i materija propisanih podzakonskim aktom iz stava 8. ovog člana, kao ni trepćuće svijetlo koje nije propisano ovim zakonom.

Na vozilu se ne mogu nalaziti niti koristiti uređaji koji daju, odnosno odbijaju svjetlost vidljivu učesnicima u saobraćaju u bojama koje nijesu propisane podzakonskim aktom iz stava 8. ovog člana.

U saobraćaju na putu ne mogu učestvovati vozila koja ne ispunjavaju uslove u pogledu providnosti vjetrobrana i ostalih stakala u skladu sa podzakonskim aktom iz stava 8. ovog člana.

U saobraćaju na putu ne smije da učestvuje prevozno sredstvo koje ovim zakonom nije određeno kao vozilo.

Bliže uslove koje moraju da ispunjavaju vozila u saobraćaju na putu u pogledu dimenzija, ukupne mase i osovinskog opterećenja, tehničkih uslova i uređaja, sklopova i opreme i tehničkih normativa propisuje organ državne uprave nadležan za poslove saobraćaja.”

Zakona o poreskoj administraciji („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 65/01. i 80/04. i „Službeni list Crne Gore“, br. 20/11., 28/12. i 8/15.):

’’Član 1.

Ovim zakonom uređuju se prava i obaveze poreskog organa i poreskih obveznika u postupku utvrđivanja, naplate i kontrole poreza i drugih dažbina.

Član 5. stav 2.

Poslove utvrđivanja, naplate i kontrole poreza koje uvodi jedinica lokalne samouprave vrši nadležni organ lokalne uprave.

Član 26. tačka 5.

Poreski obveznik je dužan da:

5) izmiri poreske obaveze na način i u rokovima utvrđenim zakonom i drugim poropisom donesenim na osnovu zakona.

Član 56. st. 1. i 2.

1) Postupak prinudne naplate preduzima se kada poreski obveznik poresku obavezu nije platio prilikom podnošenja poreske prijave, odnosno kada je poresko rješenje postalo izvršno.

2) Poreski organ pokreće postupak prinudne naplate donošenjem zaključka o prinudnoj naplati poreske obaveze.

Član 58. stav 1.

1) Protiv zaključka o prinudnoj naplati može se izjaviti žalba u roku od tri dana od dana njegove dostave.

Član 59.

Predmeti prinudne naplate mogu biti:

1) novčana sredstva poreskog obveznika,

2) novčana potraživanja poreskog obveznika,

3) imovina (pokretna i nepokretna) poreskog obveznika i

Prinudna naplata se može sprovesti na jednom ili više predmeta iz stava 1. ovog člana.”

Zakona o administrativnim taksama(„Službeni list Republike Crne Gore“, br. 55/03. i 81/05. i „Službeni list Crne Gore“, br. 22/08., 77/08., 20/11., 56/13. i 45/14.):

„Član 17.a

U pogledu prinudne naplate, kamate i ostalog što nije posebno uređeno ovim zakonom, shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim je propisan poreski postupak“.

6. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom uređuje način ostvarivanja sloboda i prava, ako je to neophodno za njihovo ostvarivanje, da je svako obavezan da plaća poreze i druge dažbine, da se porezi i druge dažbine mogu uvoditi samo zakonom i da se jemči sloboda preduzetništva. Ustav, takođe, garantuje da se ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav, u mjeri koja je neophodna da bi se zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno i to samo u svrhe radi kojih su ograničenja propisana, bez zаdirаnjа u suštinu zаjemčenih prаvа.

6.1. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 1. stav 2. i član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskih akata i obuhvatati samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno. U postupku ocjene saglasnosti takvog propisa s Ustavom i zakonom ispituje se da li ga je donio ovlašćeni organ, zatim da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara onim okvirima koje mu je odredio zakon.

7. Ustavni sud je, prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, imao u vidu i načelo jedinstva pravnog poretka utvrđenog odredbama člana 145. Ustava, s obzirom na to da je pravni režim uređivanja i obezbjeđivanja obavljanja auto-taksi prevoza na području jedinice lokalne samouprave uređen sa više zakona.

7.1. Zakonom o lokalnoj samoupravi, koji je sistemski u oblasti lokalne samouprave, propisano je da je skupština, kao predstavnički organ lokalne samouprave, ovlašćena da donosi propise i druge akte kojima se uređuju određena prava i obaveze građana od njihovog neposrednog interesa. Odredbom člana 32. tačka 4. Zakona propisano je da jedinica lokalne samouprave uređuje i obezbjeđuje prevoz putnika u gradskom i prigradskom linijskom saobraćaju, auto taksi prevoz i prevoz za sopstvene potrebe.

7.1.2. Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju propisano je da je auto-taksi prevoz, djelatnost javnog prevoza putnika, koja se obavlja u komercijalne svrhe i da je za njeno obavljanje neophodno pribaviti licencu, kojom se odobrava obavljanje djelatnosti (član 6. tač. 1. i 11.). Odredbama člana 7. Zakona propisano je da vozila kojima se obavlja djelatnost javnog prevoza putnika ili tereta u drumskom saobraćaju i prevoza za sopstvene potrebe moraju, pored uslova utvrđenih zakonom i propisima o bezbjednosti saobraćaja na putevima, ispunjavati i posebne tehničke i tehničko-eksploatacione uslove i da posebne tehničke i tehničko-eksploatacione uslove utvrđuje ministarstvo nadležno za poslove saobraćaja. Pravno ili fizičko lice može dobiti licencu za javni prevoz putnika ili tereta u drumskom saobraćaju ako: ima dobar ugled; ima finansijsku sposobnost; ima zaposleno lice odgovorno za prevoz koje ispunjava uslove dobrog ugleda i koje je stručno osposobljeno, odnosno da je samo stručno osposobljeno; ima vozila u vlasništvu, zakupu ili lizingu i ima zaključen ugovor o obaveznom osiguranju putnika od posljedica nesrećnog slučaja za svako vozilo kojim obavlja prevoz (član 13. stav 1. Zakona). Prema odredbama člana 63. st 1., 2., 14. i 15. Zakona, auto-taksi prevoz se obavlja serijski proizvedenim putničkim vozilom koje ima najviše pet sjedišta, računajući i sjedište vozača i najmanje četvoro vrata, na osnovu licence, koju izdaje nadležni organ jedinice lokalne samouprave, pod uslovima i na način propisan ovim zakonom i propisom jedinice lokalne samouprave koja utvrđuje bliže uslove, organizaciju i način obavljanja auto-taksi prevoza.

7.1.3. Zakonom o bezbjednosti saobraćaja, propisani su uslovi koje mora da ispunjava vozilo na motorni pogon-učesnik u saobraćaju na putu, kao i ovlašćenje za organ državne uprave koji je nadležan za poslove saobraćaja da propiše bliže uslove koje moraju da ispunjavaju vozila na putu u pogledu dimenzija, ukupne mase i osovinskog opterećenja, tehničkih uslova i uređaja, sklopova opreme i tehničkih normativa (član 242. st. 1. – 8.). Na osnovu izričitog ovlašćenja iz odredbe člana 242. stav 8. Zakona o bezbjednosti saobraćaja Ministarstvo saobraćaja i pomorstva donijelo je Pravilnik o bližim uslovima koje moraju da ispunjavaju vozila u saobraćaju na putevima (“Službeni list Crne Gore", broj 2/15.), kojim su propisani bliži uslovi koje moraju da ispunjavaju vozila u saobraćaju na putu u pogledu dimenzija, ukupne mase i osovinskog opterećenja, tehničkih uslova i uređaja, sklopova i opreme i tehničkih normativa. Isto Ministarstvo, u skladu s ovlašćenjem iz odredbe člana 7. stav 2. Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju, donijelo je Pravilnik o posebnim uslovima za vozila kojima se obavlja prevoz u drumskom saobraćaju i prevoz za sopstvene potrebe ("Službeni list Crne Gore", broj 9/15.), kojim su propisani posebni tehnički i tehničko-eksploatacioni uslovi koje treba da ispunjavaju vozila kojima se obavlja javni prevoz putnika čl. 3. i 4.).

7.2. Iz navedenih odredaba zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da su uslovi za obavljanje auto-taksi prevoza uređeni zakonom i propisima donijetim na osnovu ovlašćenja sadržanih u zakonu i da jedinica lokalne samouprave nije ovlašćena da osporenom odredbom člana 5. stav 1. alineja 1. Odluke propisuje novi “*estetsko - eksploatacioni uslov”* da vozilo *“nije starije od pet godina”.* Odredba člana 63. stav 4. Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju kojom je propisano *da je auto-taksi prevozniku zabranjen prijem putnika izvan područja jedinice lokalne samouprave koja je izdala licencu*, u sadržinskom smislu, po nalaženju Ustavnog suda, ne može biti pravni osnov za donošenje Odluke, čija je odredba člana 4.a stav 1. alineja 1. osporena a, koja se odnosi na obaveze poreskih obveznika, odnosno da je donosilac akta uredio pitanja koja su predmet uređivanja Zakona o poreskoj administraciji i Zakona o administrativnim taksama i koja se ne mogu uređivati aktima niže pravne snage od zakona. Uređujući pravne odnose koji su zakonska materija i koji su u nadležnosti zakonodavca donosilac akta je, po nalaženju Ustavnog suda, povrijedio ustavno načelo saglasnosti pravnih propisa iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (da pravni akt manje pravne snage mora biti saglasan sa pravnim aktima više pravne snage), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta) i prekoračio zakonom utvrđeno ovlašćenje da uređuje bliže, odnosno posebne uslove za obavljanje ove djelatnosti, odnosno uredio je odnose koji su uređeni zakonom i bliže razrađeni propisom nadležnog ministarstva.

7.2.1. Osim toga, propisivanjem posebnih ograničavajućih uslova za obavljanje auto-taksi prevoza na svom području, u vidu ispunjavanja tzv. "fiskalnih“ formalnosti prema državi i jedinici lokalne samouprave i uslova u pogledu starosti vozila kojim se obavlja auto-taksi saobraćaj, Skupština opštine Tivat je, suprotno odredbama člana 24. Ustava, ograničila zajemčeno ljudsko pravo na slobodu preduzetništva, iz odredbe člana 59. Ustava, prema kojem se ta sloboda može ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine, prirodnih bogatstava, kulturne baštine ili bezbjednosti i odbrane Crne Gore. Naime, Ustavni sud ne nalazi objektivno i razumno opravdanje za uslovljavanje dobijanja licence za obavljane auto-taksi prevoza izmirenjem poreskih obaveza i lokalnih javnih prihoda i utvrđivanjem starosne granice za vozila kojima se obavlja auto-taksi saobraćaj, već takve mjere smatra suvišnim teretom i nepotrebnim zadiranjem u sferu zajemčenih prava pravnog i fizičkog lica na slobodu preduzetništva. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporene odredbe člana 4.a stav 1. alineja 1. i člana 5. stav 1. alineja 1. Odluke o auto-taksi prevozu nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

8. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II Odluka o prestanku važenja odredaba člana 4.a stav 1. alineja 1. i člana 5. stav 1. alineja 1. Odluke o auto-taksi prevozu zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-II br. 52/15 PREDSJEDNIK,

21. april 2017. godine dr Dragoljub Drašković,s.r.

P o d g o r i c a