

## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo održivog razvoja i turizma

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o morskome dobru

## 1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?
- Zakon treba da sveobuhvatno uredi pitanja koja se tiču morskog dobra, budući da je odgovarajuća pravna regulativa, preduslov za potpunu, sveukupnu, održivu valorizaciju morskog dobra;
- Crna Gora je potpisnica Protokola o integralnom upravljanju priobalnim područjem Sredozemlja (Madrid 2008. godine), koji je Protokol potvrđen od strane Države donošenjem odgovarajućeg Zakona krajem 2011. godine. Donošenjem Zakona o potvrđivanju – Protokol je postao sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka Crne Gore, ima primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuje kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva;
- Obalna područja, posebno u regionu Sredozemlja, izložena su brojnim pritiscima koji često prijete da ugroze jedinstvene ekosisteme, posebno pritiscima na najpodložnije djelove koji su smješteni uz liniju razdvajanja kopna i mora, obalnu liniju. Integralno upravljanje obalnim područjem prihvaćeno je kao najefikasniji instrument za zaštitu životne sredine obalnih područja, kako na nivou EU, tako i na globalnom planu;
- Obuhvat i granice morskog dobra su, uz svojinski režim, krucijalno pitanje – i ovim zakonom se rješavaju na način koji će obezbijediti potpunu primjenu ovog propisa, te otkloniti propuste iz aktuelnog Zakona posebno koje se odnose na određivanje obalne linije i definisanje morske obale, koja je prirodno bogatstvo i ne može se prometovati;
- U istom kontekstu su, bitna, zakonska rješenja o neprenosivosti stvarnih prava koja se odnose osim na morsku obalu, i na obalu rijeke Bojane, luke lukobrane, gatove, plaže, kupališta, pristaništa, privezišta, ponte, poste, mandračice, sidrišta i vezove. Prenos stvarnih prava ne odnosi se na privatnu svojinu stečenu do dana stupanja na snagu ovog zakona, a ne odnosi se na navedene djelove morskog dobra, stim što je uspostavljeno pravopreče kupovine u korist Vlade;
- Prilaz morskoj obali, plažama i kupalištima je slobodan, besplatan i, po pravilu, pod pravim uglom odnosno drugim najkraćim putem;
- Morsko dobro treba da se koristi u skladu sa svojom prirodom, privatnim kapacitetom i namjenom, putem zakupa i koncesije;
- Zaštita morskog dobra treba da se vrši u skladu sa principima zaštite proisteklim iz Protokola;
- Upravljanje morskim dobrom vrši Agencija koju osniva Vlada;
- Sredstva naknade od zakupa morskog dobra moraju se koristiti isključivo za

potrebe morskog dobra;

- Predloženim zakonskim rješenjima, procjenjuje se, neće biti oštećenih subjekata. U slučaju potrebe eksproprijacije imovine iz razloga navedenih u Predlogu zakona, vlasnici te imovine moraju biti obeštećeni u skladu sa Zakonom o eksproprijaciji;
- Bez promjene važećeg Zakona o morskome dobru, morsko dobro koristilo bi se, i dalje, na način koji ne omogućava njegovu adekvatnu valorizaciju i zaštitu, niti projektovani održivi razvoj.

## 2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

- Cilj predloženih zakonskih rješenja je da se unaprijedi stanje morskog dobra, sveukupna valorizacija, korišćenje i generalna zaštita, odnosno održivi razvoj, kao i obezbjeđenje slobodnog pristupa obali, plažama i kupalištima;
- Predložena zakonska rješenja u skladu su sa ciljevima sadržanim u Nacionalnoj strategiji održivog razvoja i Studiji izvodljivosti za realizaciju Programa integralnog upravljanja obalnim područjem Crne Gore (CAMP), kao i Politici i strategiji razvoja turizma do 2020. godine.

## 3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

- Važećim Zakonom o morskome dobru nije definisan pravni režim morskog dobra, već se na isti primjenjuju odredbe Zakona o državnoj imovini i Uredbe o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini. Prestanak važenja Zakona o javnim preduzećima iz 1991. godine, uslovio je i drugačija, nego do sada, zakonska rješenja u pogledu određivanja subjekta upravljanja morskim dobrom;

- Preferirana opcija utiče na: pojam i granicu morskog dobra; svojinski režim; posebna prava korišćenja (koncesija i zakup); upravljanje morskim dobrom; prilaz morskob obali, plažama i kupalištima; službenost prolaza; eksproprijaciju radi opšte upotrebe morskog dobra; kretanje motornih vozila; naknade od zakupa i koncesione naknade; zakup; zaštitu morskog dobra od bilo kojih radnji suprotnih principima zaštite i, s tim u vezi, upućivanje na primjenu širokog spektra propisa; prekršaji; rješenja prolaznog karaktera;

- Sve ovo ima direktni i indirektni uticaj na upravljanje, korišćenje, unapređenje i zaštitu morskog dobra;

- Preferirana opcija obezbijediće održiv razvoj cjelokupnog obalnog područja, jer bi u slučaju "status quo" bili izraženi dodatni prostorni, ekološki i ekonomski rizici;

- Takođe, ne bi se obezbijedili uslovi za transformaciju sadašnjeg JP za upravljanje morskim dobrom u Agenciju.

## 4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.

- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i

srednjim preduzećima).

- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

- Ciljne grupe Zakona su fizička lica (domaća i strana), lokalne samouprave, investitori, pravna lica (domaća i strana), sve u smislu očuvanja i trajne, sveukupne valorizacije i zaštite morskog dobra, kao i zaštite javnog interesa, budući da je morsko dobro, javno dobro, kao specijalno zaštićeno područje;

- Primjenom ovog propisa građani i privredna društva će imati troškove koji se tiču plaćanja naknade (zakupnina, koncesiona naknada) za korišćenje morskog dobra, što je slučaj i po sada važećim propisima;

- Da, pozitivne posljedice opravdavaju troškove koje će Zakon stvoriti;

- Činjenica da se ovim zakonom stvaraju stabilni uslovi za tretman i funkcionisanje morskog dobra – direktno utiče i podržava stvaranje novih privrednih subjekata;

- Postojeća zakonska rješenja utiču kako na sve korisnike morskog dobra, tako i na ekonomske efekte na čitavu Državu;

- Ne očekuje se povećanje broja zaposlenih u Agenciji. Ne uvode se nove biznis barijere.

#### 5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?

- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.

- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.

- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?

- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?

- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?

- Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.

- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.

- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?

- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

- Za implementaciju ovog zakona nijesu potrebna (dodatna) finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore. Poslove vezane za upravljanje morskim dobrom obavlja, saglasno važećem Zakonu – Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom. Imajući u vidu tu okolnost, procjenjuje se da za sprovođenje ovog zakona, u odnosu na konstituisanje novog subjekta upravljanja (Agencija) nijesu potrebna dodatna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore;

- Implementacijom Zakona ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze;

- Predlogom zakona o morskom dobru predviđeno je donošenje podzakonskog

akta – Uredbe o bližim kriterijumima, načinu i postupku utvrđivanja granice morskog dobra iz koje će prosteći određene finansijske obaveze;

- Implementacijom Zakona ostvariće se prihodi za budžet Crne Gore (zakup i koncesije).

#### 6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. obrazložiti.

- Pri izradi ovog teksta Predloga zakona korišćena je eksterna ekspertska podrška od strane Branka Kundiha, iz Hrvatske. Date preporuke Kundiha odnosile su se na pojam i obuhvat morskog dobra, upravljanje i zaštitu, svojinski režim. Date preporuke su, na odgovarajući način, ugrađene u tekst Predloga zakona;

- Ministarstvo je u 2011. godini, organizovalo javnu raspravu o tekstu Nacrta zakona o morskome dobru. Učestvovali su predstavnici svih primorskih opština, NVO sektora, privrednih društava i zainteresovani pojedinci. Predlog ovog zakona je sredinom jula o. g. zajedno sa Nacrtom uredbe o bližim kriterijumima, načinu i postupku utvrđivanja granice morskog dobra, koja treba da se donese nakon donošenja Zakona o morskome dobru, dostavljen svim primorskim opštinama i jednom broju institucija na davanje mišljenja. Jedan dio sugestija je prihvaćen. Nijesu prihvaćene sugestije koje su se odnosile na brisanje iz morskog dobra rijeke Bojane, određivanje tačne granice morskog dobra i sl.

#### 7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

- Potencijalne prepreke za implementaciju propisa su zakonski rokovi za predizimanje određenih radnji (utvrđivanje granice morskog dobra, upis morskog dobra u katastar nepokretnosti i dr.);

- Ministarstvo održivog razvoja i turizma insistiraće na poštovanju zakonskih rokova koji se odnose na donošenje podzakonskih akata, kao i na drugim, utvrđenim obavezama;

- Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva projektovanih ovim zakonom su: određena granica morskog dobra, efikasna i efektivna zaštita morskog dobra, korišćenje morskog dobra, prilaz obali i moru, ekonomski benefiti;

- Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene Zakona zaduženo je Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

Podgorica, 29.11.2013. godine



Ministar

*Branimir Gvozdenović*  
Branimir Gvozdenović