



Crna Gora
Ministarstvo finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Broj: 02-1273 /

Podgorica, 16. januar 2020. godine

MINISTARSTVO SAOBRAĆAJA I POMORSTVA
-n/r ministra, g-dina Osmana Nurkovića-

Poštovani gospodine Nurkoviću,

Povodom *inoviranog teksta Predloga zakona o putevima*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

U skladu sa zaključkom Vlade sa sjednice od 16. januara 2020. godine, na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Na osnovu uvida u dostavljeni tekst i Izvještaj o analizi uticaja propisa u dijelu procjene fiskalnog uticaja, za implementaciju Predloga zakona nijesu potrebna dodatna sredstva iz Budžeta Crne Gore.

S poštovanjem,



MINISTAR

Darko Radunović

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA
PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva

NAZIV PROPISA

Zakon o putevima

1. Definisane probleme

- 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)?

Važeći Zakon o putevima donešen je 2004. godine, a 2009, 2010 i 2017. godine pretrpio je izmjene i dopune. Od donošenja zakona, došlo je do značajnih promjena zakonske regulative u Crnoj Gori, kao i u propisima Evropske unije, konkretno propisima kojima se uređuje poglavlje 14. Transportna politika i poglavlju 21. Trans-evropske transportne mreže.

Predlog zakona o putevima treba da riješi uočene nedostatke i nepravilnosti u primjeni važećih propisa iz oblasti puteva, da uredi preciznije uslove i način upravljanja, zaštite i održavanja puteva, pruži rješenje za načine i izvore finansiranja, omogućiti usaglašavanje zahtjeva u pogledu izgradnje i rekonstrukcije puteva sa Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata kao i neophodno usaglašavanje sa propisima Evropske unije.

Budući koridori trans-evropske transportne mreže prolaze kroz Crnu Goru, a u Crnoj Gori ne postoje u potpunosti usklađeni propisi sa propisima EU koji regulišu: korišćenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila, minimalne bezbjednosne zahtjeve za tunele u okviru trans-evropske putne mreže, upravljanje bezbjednošću putne infrastrukture, okvir za uvođenje ITS-a, interoperabilnost elektronskih sistema za naplatu putarine i definisanje elektronske naplate putarine.

Zbog neusaglašenosti propisa u oblasti puteva sa propisima EU iz razloga što jasno nijesu utvrđeni standardi u oblasti bezbjednosti putne infrastrukture, funkcionalnosti i modernizacije putne mreže, otežana je integracija u trans-evropsku transportnu mrežu.

"Status quo" opcija dovela bi do konfuzije u primjeni važećih propisa iz oblasti puteva, obzirom na promjene zakonske regulative u Crnoj Gori, kao i standarda EU, čijem uklanjanju teži Crna Gora.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima

Vlade, ako je primjenljivo.

Predlogom zakona o putevima definisana je nadležnost organa uprave i nadležnog organa lokalne samouprave po pitanjima upravljanja javnim putevima, finansiranja (izgradnje, rekonstrukcije, održavanja i zaštite javnog puta); definiše se način određivanja i plaćanja naknada za upotrebu javnog puta, njegovog dijela ili putnog objekta; uređuje se oblast bezbjednosti javnih puteva; zakon je, u oblasti izgradnje i rekonstrukcije javnog puta, usaglašen sa Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Takođe, implementirane su sljedeći propisi EU: Direktiva 1999/62 EZ o naknadama za korišćenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila; Direktiva 2004/54 EZ o minimalnim bezbjedonosnim zahtjevima za tunele u okviru trans-evropske putne mreže; Direktiva 2008/96 EZ o upravljanju bezbjednošću putne infrastrukture; Direktiva 2010/40 EU o okviru za uvođenje ITS; Direktiva 2004/52 EZ o interoperabilnosti elektronskih sistema za naplatu putarine i Odluka Komisije 2009/750/EZ o definisanju elektronske naplate putarine.

Nadzor nad sprovođenjem zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši Ministarstvo. Poslove inspekcijskog nadzora za državne puteve vrši inspektor za državne puteve u skladu sa Zakonom o putevima i Zakonom o inspekcijskom nadzoru, a za opštinske puteve vrši inspekcijski organ lokalne uprave nadležan za poslove saobraćaja. Utvrđene su i kaznene mjere za privredni prestup za pravno lice i prekršaj za pravno lice, preduzetnika, fizičko lice.

Predlog zakona o putevima predviđen je Programom rada Vlade za 2019. godinu.

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?

Prilikom analize razmatrane su potrebe za promjenom regulatornog okvira, ali i druge opcije u vezi sa rješavanjem pojedinačnih problema. Opcija "status quo", odnosno odsustvo regulatorne promjene, nije prihvaćena, jer niz navedenih problema ne bi mogao biti otklonjen bez izmjena regulatornog okvira.

Predlog zakona o putevima dijelom sadrži nove institute predviđene važećim direktivama (1999/62 EZ o naknadama za korišćenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila; Direktiva 2004/54 EZ o minimalnim bezbjedonosnim zahtjevima za tunele u okviru trans-evropske putne mreže; Direktiva 2008/96 EZ o upravljanju bezbjednošću putne infrastrukture; Direktiva 2010/40 EU o okviru za uvođenje ITS; Direktiva 2004/52 EZ o interoperabilnosti elektronskih sistema za naplatu putarine i Odluka Komisije 2009/750/EZ o definisanju elektronske naplate putarine).

Naime, dio gore navedenih propisa bio je sadržan u postojećem zakonu, s tim da je njihova primjena bila predviđena tek pristupanjem Crne Gore u Evropsku uniju. Iz

razloga neophodnosti ispunjenja mjerila za zatvaranje Poglavlja 14. Transportna politika i Poglavlja 21. Trans-evropske transportne mreže, kao i činjenice da su se stvorili uslovi za primjenu određenog broja propisa EU, Predlogom zakona o putevima i podzakonskim aktima koji će proisteći iz zakona predviđena je potpuna implementacija propisa EU u periodu 2019-2020.god., kako je i definisano PPCG.

Razmotrena je i opcija izmjena i dopuna postojećeg Zakona o putevima, ali je na kraju pripremljen predlog novog zakona jer je procijenjeno da bi izmjena važećeg zakona mogla otežati razumljivost i preciznost normi, dok bi koncepcija važećeg zakona bila narušena. Takođe, s obzirom da bi važeći zakon pretrpio značajan broj korekcija, odnosno izmjene i dopune velikog broja odredbi, shodno Pravno – tehničkim pravilima za izradu propisa, pristupilo se izradi novog zakona.

4. Analiza uticaja

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

Rješenja koja su definisana kroz Predlog zakona o putevima utiču na organe uprave, kao i na privredna društva koja mogu odlukom Vlade postati upravljač državnog, odnosno opštinskog puta ili njegovog dijela, u smislu povećanja obaveza za uvođenje ITS-a, bezbjednosne opreme, angažovanje revizora i provjerivača bezbjednosti puteva, uvođenje posebnih standarda za bezbjednost u tunelima, što će značajno doprinjeti kvalitetu putne infrastrukture, boljoj povezanosti i prije svega povećanju bezbjednosti saobraćaja na putevima.

Predlog zakon ima pozitivan distributivan efekat na ovlašćenje inženjere saobraćajne struke kojima je omogućeno da obavljaju poslove revizije i provjerivača bezbjednosti na putevima i izradu i reviziju projekata saobraćajne signalizacije i opreme, vršenja stručnog nadzora nad izvođenjem radova saobraćajne signalizacije i opreme, što je novim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata ukinuto i što je za posljedicu imalo nedefinisan status više desetina pravnih i fizičkih lica koja obavljaju djelatnost projektovanja, revizije i vršenja stručnog nadzora nad radovima saobraćajne signalizacije i opreme. Podsjećamo da je do stupanja na snagu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, odnosno do tada važećim zakonom bilo propisano da se izdaju licence za projektovanje, reviziju, izvođenje radova i nadzor radova za saobraćajnu signalizaciju i opremu. Predlogom zakona o putevima uspostavljena je praksa da se i za oblast saobraćajne signalizacije i opreme puta izdaje rješenje o ispunjenosti uslova za ovlašćenog inženjera, s razlikom da se za njihovo izdavanje ne plaća nadokanada, odnosno da uslov za njihovo izdavanje nije obavezno članstvo u Inženjerskoj komori Crne Gore kao što je bio utvrđeno Zakonom o uređenju prostora i

izgradnji objekata. Naime, Predlogom zakona o putevima utvrđeno je da se rješenje o ispunjenosti uslova za ovlašćene inženjere izdaje na neodređeno vrijeme, i da se za isto plaća isključivo administrativna taksa, čime su smanjeni troškovi poslovanja ovih privrednih društava.

Upravljač tunela dužan je da dostavi Ministarstvu i organu uprave dokumentaciju o bezbjednosti, čiji je sastavni dio analiza rizika koji utiču na bezbjednost, karakteristike i vrstu saobraćaja, dužinu i geometriju tunela i prognozirani broj prolazaka teretnih vozila dnevno. Upravljač tunela za svaki vanredni događaj ili nezgodu koja nastane u tunelu, dužan je da sačini izvještaj, dostavi ga Ministarstvu, Ministarstvo Vladi, a Vlada Evropskoj komisiji.

Troškovi kojima će biti izloženi građani odnosno privreda, neće biti više od iznosa koji su se do sada naplaćivali, odnosno od troškova koji egzistiraju u državama u okruženju. Predlogom zakona o putevima je da visinu naknada za opštinske puteve utvrđuje nadležni organ jedinice lokalne samouprave, uz prethodnu saglasnost Vlade, odnosno naknada za opštinske puteve ne mogu biti viši od naknada koje su utvrđene za državne puteve.

Predlogom zakona o putevima su predviđene određene naknade koje plaćaju korisnici javnih puteva (državnih i opštinskih), a koje su bile sadržane i u važećem Zakonu o putevima. S obzirom da su postojećim zakonom propisane određene naknade, koje se za državne puteve naplaćuju od strane nadležnog organa za puteve, odnosno za opštinske puteve od strane opština, te da je u toku primjene odrebi ovog zakona dolazilo do određenih nedoumica i pogrešnog tumačenja i primjene zakona od strane pojedinih opština, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva je prepoznalo problem i Predlogom zakona predložilo određene odredbe u cilju jasnijeg tumačenja.

Naime, Predlogom zakona o putevima dodatno je precizirana definicija elektronski komunikacioni vod na način: "elektronski komunikacioni vod sastoji se od elektronskih komunikacionih kablova, njihovih elemenata i sa njima povezane opreme koja je tehnološki i funkcionalno neodvojivi dio vodova i zajedno čine jednu funkcionalnu cjelinu" (izvodni ormarići, outdoor kabineti, okna, stubovi, šahtovi), čime se dodatno pojašnjava da jednu tehničku i funkcionalnu cjelinu pored kablova čine i dodatni elementi kao npr. stubovi, šahtovi...

Takođe, utvrđena je definicija komercijalnog objekta na način: "komercijalni objekat je stanica za snabdijevanje motornih vozila gorivom, stanica za punjenje vozila na električni pogon, auto-servis, objekat za privremeni smještaj onespoblijenih vozila, ugostiteljski objekat, trgovinski objekata, sportsko-rekreativni objekat i drugi objekti u kojima se po osnovu kupovine/prodaje robe i usluga vrše novčane transakcije", čime se isključuje dosadašnja praksa da su pojedine opštine u komercijalane objekte svrstavale trafostanice ili bazne stanice, tj. objekte u kojima se ne pruža usluga tj. nijesu komercijalni objekti.

Nadalje, u Predlogu zakona o putevima u članu 20 stav 1, u odnosu na važeći zakon ukinute su četiri naknade, i to: naknada za izgradnju komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta, naknada za postavljanje komercijalno-tržišnih, komercijalno-individualnih i komercijalno-informativnih natpisa na putu i pored puta, naknada za

priključenje prilaznog puta na javni put i naknada za inostrana drumska vozila, čime su se stvorili bolji poslovni uslovi. Naime, prve tri navedene naknade su ukinute uzimajući u obzir činjenicu da su iste regulisane Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, kroz naknadu za komunalno opremanje zemljišta i kroz odredbe koje utvrđuju postavljanje privremenih objekata, te se na ovaj način eliminiše mogućnost dvostruke naplate. Naknada za inostrana drumska vozila predstavlja diskriminatornu naknadu i ista je ukinuta, odnosno nije se ni primjenjivala u praksi, a na osnovu bilateralnih sporazuma sa drugim državama. Ministarstvo saobraćaj i pomorstva je prilikom izrade Predloga zakona o putevima detaljno sagledalo i analiziralo zahtjeve svih zainteresovanih strana i predložilo najbolje rješenje u cilju ukidanja administrativnih i biznis barijera, a pri tome vodeći računa da se omogući nesmetan razvoj, izgradnja i održavanje javnih puteva.

Članom 40 Predloga zakona o putevima propisano je da poslove redovnog održavanja javnih puteva upravljač puta može obavljati neposredno ili zaključivanjem ugovora sa izvođačem radova za redovno održavanje. Predmetno rješenje se razlikuje u odnosu na rješenje koje egzistira u važećem zakonu u dijelu što se članom 40 precizira da upravljač puta, što je pored Uprave za saobraćaj, trenutno i Monteput (tunel Sozina) kao i opštinska komunalna preduzeća, mogu poslove redovnog održavanja vršiti neposredno ili zaključivanjem ugovora sa izvođačem radova na redovnom održavanju. S obzirom da komunalna preduzeća kao i privredno društvo Monteput koje upravlja sa tunelom Sozina ima osposobljene i opremljene kadrove za vršenje dijela poslova iz redovnog održavanja, rješenjem iz člana 40 je bliže uređen način vršenja redovnog održavanja, a što neće imati uticaja na Budžet Crne Gore, odnosno Uprava za saobraćaj će kao i do sada poslove redovnog održavanja puteva kojima upravlja, vršiti zaključivanjem ugovora sa izvođačem radova za redovno održavanje, na način i po uslovima kako je definisano ugovorom.

Članom 116 Predloga zakona o putevima definisano je da će se naknada iz člana 22 stav 4 ovog zakona uplaćivati u Fond za zaštitu životne sredine (Eko-fond). Do početka rada Fonda za zaštitu životne sredine (Eko-fonda) sredstva od naknade iz stava 1 ovog člana uplaćivaće se u Budžet Crne Gore. S obzirom da se putarina sastoji od infrastrukturne naknade i/ili eksternih troškova, odnosno da se za svaki put na kojem se naplaćuje putarina vrši posebna analiza i određuje visina putarine, trenutno se ne može dati podatak da li će i u kojem iznosu biti potrebno naplaćivati eksterne troškove.

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?
 - Dobrazložiti metodologiju koja je korišćena 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 Predloga zakona o putevima nije potrebno obezbjeđenje posebnih finansijskih sredstava iz Budžeta Crne Gore. Naime, mjere za unapređenje putne infrastrukture i podizanje kvaliteta bezbjednosti saobraćaja na putevima biće sprovedene kroz izradu projekata i izvođenje radova na putevima, a koji će se finansirati sredstvima iz kapitalnog budžeta. Podsjećamo da su ove mjere, vođeni praksom i pravilima struke, bile implementirane i u dosadašnjim projektima na osnovu kojih su se izvodili radovi na izgradnji i rekonstrukciji puteva.

Takođe, implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze. Predviđeno je donošenje podzakonskih akta koji neće prouzrokovati nove finansijske troškove.

Implementacijom propisa ostvariće se prihodi za budžet Crne Gore.

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.

Korišćena je ekspertska podrška u izradi propisa, u vidu stručne podrške eksperata iz oblasti putne infrastrukture. Javna rasprava o Nacrtu zakonu o putevima trajala je 40 dana, te su zainteresovane strane (građani, naučna i stručna javnost, državni organi, političke stranke, nevladine organizacije, međunarodne organizacije i dr.) mogle dostavljati sugestije, komentare, predloge, a održan je i okrugli sto.

Od strane jednog od telekomunikacionih operatera u Crnoj Gori predloženo je precizno definisanje komercijalnih objekata, i članova zakona koji se odnose na naplatu naknada za vodove, kao i prava i obaveze izvođača radova na rekonstrukciji/izgradnji puteva i prava i obaveze vlasnika telefonskih/električnih vodova, što je prihvaćeno.

Privredno društvo koje se bavi održavanjem i eksploatacijom reklamnih panoa sugerisalo je da se preciznije definišu kategorije puteva, putni pojasevi, da se razdvoji nadležnost lokalne samouprave, te da se ograniči visina naknade za postavljanje reklamnih panoa, kako ne bi mogla biti na opštinskim putevima veća od naknade za postavljanje na državnom putu. Takođe, navladina organizacija Biciko.me predložila je

da se Predlogom zakona o putevima uredi oblast projektovanja i izgradnje biciklističke infrastrukture. Svi pristigli komentari i predlozi razmotreni su od strane Radnog tima, i u većini slučajeva isti su usvojeni i implementirani kroz zakon, odnosno biće implementirani kroz podzakonske akte.

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?

Nadzor nad sprovođenjem zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši Ministarstvo. Poslove inspeksijskog nadzora za državne puteve vrši inspektor za državne puteve u skladu sa Zakonom o putevima i Zakonom o inspeksijskom nadzoru, a za opštinske puteve vrši inspeksijski organ lokalne uprave nadležan za poslove saobraćaja.

Datum i mjesto

16.9.2019. god, Podgorica

Starješina
