



Crna Gora
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

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

Br: 02-03-16097

Podgorica, 09.12.2021. godine

MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA
-n/r ministra, gospodina mr Sergeja Sekulovića -

Poštovani gospodine Sekuloviću,

Na osnovu Vašeg akta broj: 01-040/21-25697/1 od 10.11.2021. godine, kojim se traži mišljenje na *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o eksplozivnim materijama*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

Na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

U dostavljenom Izvještaju o analizi uticaja propisa navedeno je da za sprovođenje ovog propisa nije potrebno obezbijediti sredstva iz budžeta, kao i da će se ostvariti određeni prihodi za budžet, po osnovu primjene kaznenih odredbi.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o eksplozivnim materijama*.

S poštovanjem,

MINISTAR
mr Milojko Spajić



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo unutrašnjih poslova

NAZIV PROPISA

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o eksplozivnim materijama

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)?

- Predlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o eksplozivnim materijama treba da se omogući veći stepen bezbjednosti pri rukovanju eksplozivnim materijama, kao i potreba omogućavanja lakše primjene zakona u onim oblastima gdje je praksa pokazala da je to neophodno, odnosno daljeg preciziranja kaznenih odredbi zakona.
- Uzroci problema su nepostojanje zakonskog okvira kako bi se kontakt sa određenom vrstom pirotehničkih sredstava sveo na minimum ili potpuno eliminisao, odnosno nepostojanje zakonskog okvira kako bi se obezbijedila mogućnost pune primjene zakona.
- Posljedice problema su povreda punoljetnih, odnosno maloljetnih lica koja imaju kontakt sa određenom vrstom eksplozivne materije i to pirotehničkim sredstvom razreda II-petarde. Naime, Ministarstvo zdravlja je dostavljalo podatke Ministarstvu unutrašnjih poslova o efektima upotrebe pirotehničkih sredstava kojom prilikom je, između ostalog, konstatovano da od ukupnog broja povrijeđenih lica, većinu čine maloljetnici, pri čemu su neke povrede prouzrokovale trajni invaliditet. Daljom analizom upotrebe pirotehničkih sredstava, utvrđeno je da su navedene povrede nastale upotrebom pirotehničkih sredstava razreda II sa efektom pucnja-petardi. Takođe, uporedna praksa nekih punopravnih članica Evropske unije koje su donijele identičnu odredbu ukazuje na opravdanost ovakvog postupanja.
- Smatramo da i pored uočenih nedostataka kod postojećeg Zakona o eksplozivnim materijama nije bilo oštećenih subjekata.
- Opcija „status quo“ nije prihvaćena, imajući u vidu probleme koji su trebali da se riješe, a koji nijesu mogli biti otklonjeni bez izmjena regulatornog okvira.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
 - Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.
- Cilj koji se postiže ovim zakonom je povećati stepen bezbjednosti pri rukovanju eksplozivnim materijama, odnosno preciziranje pojedinih odredbi zakona kako bi iste bile jasnije, te obezbijedile njihovu efikasniju primjenu.

Ne postoji cilj koji je potrebno uskladiti sa strategijom ili programom Vlade.

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?

- Status quo" opcija nije prihvatljiva, a ovo iz razloga što postojeće stanje ne bi doprinijelo podizanju nivoa bezbjednosti u oblasti eksplozivnih materija. Neregulatorna opcija nije prihvatljiva. Naime, povećanim brojem inspekcijskih nadzora ili medijskom kampanjom se ne bi obezbijedio veći nivo bezbjednosti, prilikom upotrebe pirotehničkih sredstava razreda II-petardi. Definisanja i rješavanja navedene problematike kroz donošenje Akcionog plana nije moguće iz razloga što postojeća problematika može se riješiti isključivo donošenjem zakonskog okvira, tj. intencija je da se oblast eksplozivnih materija u bitnom uredi kroz imperativne odredbe, kako bi diskreciono pravo, odnosno voljni element bio isključen ili sveden na minimum.
- Obaveza donošenja ovog zakona proizilazi iz Programa rada Vlade za 2021. godinu.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije 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.

- Propis će uticati na privredna društva koja se bave prodajom pirotehničkih sredstava razreda II sa efektom pucnja-petardi i to gubitkom izvjesnih finansijskih sredstava, iz razloga što neće biti u prilici da prodaju navedena pirotehnička sredstva. Propis će pozitivno uticati na sveukupnu bezbjednost zabranom prodaje i upotrebe pirotehničkih sredstava razreda II sa efektom pucnja-petardi, a ovo iz razloga što je Ministarstvo zdravlja dostavljalo podatke Ministarstvu unutrašnjih poslova o efektima upotrebe pirotehničkih sredstava kojom prilikom je, između ostalog, konstatovano da od ukupnog broja povrijeđenih lica, većinu čine maloljetnici, pri čemu su neke povrede prouzrokovale trajni invaliditet. Propis će izazvati izvjestan gubitak finansijskih sredstava kod privrednih društava koja se bave prodajom pirotehničkih sredstava razreda II sa efektom pucnja – petardi, ali ne u bitnom imajući u vidu da se ista privredna društva bave prodajom i upotrebom pirotehničkih sredstava ostalih razreda. Takođe članom 45c stav 3, 4 i 5 Zakona o eksplozivnim materijama propisano je da pirotehnička sredstva razreda II mogu biti u prodaji u periodu od 20. decembra do 15. januara i mogu se prodavati licima starijim od 18 godina. Ministarstvo može, radi zaštite života, zdravlja i bezbjednosti ljudi, životne sredine i imovine, narediti da se skрати vrijeme prodaje pirotehničkih sredstava iz stave 3 ovog člana, kao i da ograniči prodaju i upotrebu pojedinih pirotehničkih sredstava razreda II. Ministarstvo je dužno da naredbu iz stava 4 ovog člana objavi u sredstvima javnog informisanja, najkasnije do 1. Novembra tekuće godine. Imajući u vidu citirane odredbe Zakona o eksplozivnim materijama

privredna društva koja se bave prodajom i upotrebom pirotehničkih sredstava razreda II su imali u vidu mogućnost donošenja odluke od strane ministarstva kojom bi se mogla zabraniti prodaja i upotreba pojedinih pirotehničkih sredstava. S tim u vezi Ministarstvo unutrašnjih poslova je već donijelo Naredbu o zabrani prodaje i upotrebe pirotehničkih sredstava razreda II-petardi br. 01-239/20-11960 od 30.07.2020. godine, za 2020/2021 godinu, kao i Naredbu o zabrani prodaje i upotrebe pirotehničkih sredstava razreda II-petardi br. 239/21-21799 od 08.10.2021. godine za 2021/2022 godinu. Takođe, pirotehnička sredstva razreda II-petarde predstavljaju samo jedna vrsta pirotehničkih sredstava razreda II, dok predloženim izmjenama i dopunama nije predviđena zabrana prodaje i upotrebe ostalih pirotehničkih sredstava razreda II. Takođe, u članu 15 Nacrta izmjena i dopuna Zakona o eksplozivnim materijama produžen je rok prodaje i upotrebe pirotehničkih sredstava za pet dana, što će svakako jednim dijelom nadoknaditi nastanak troškova koji su predviđeni predloženom zabranom.

- Pozitivne posledice donošenja izmjena i dopuna zakona svakako opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Propisom se podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Nema administrativnih opterećenja i označeni zakon neće stvoriti 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? Objasni.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Objasni.
- 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 proisteci finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Objasni metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Objasni.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Objasni.

- Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbijediti sredstva u budžetu Crne Gore.
- Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.
- Donošenjem propisa nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze.
- Implementacijom zakona ostvariće se određeni prihodi za budžet Crne Gore i to po osnovu primjene kaznenih odredbi.
-

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. Objasni.

Nije bilo potrebe za korišćenjem eksterne ekspertize.

- Na osnovu člana 12 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija ("Službeni list Crne Gore", br. 41/18), Ministarstvo unutrašnjih poslova je dana 31.08.2021. godine, uputilo javni poziv zainteresovanoj javnosti da se uključi u postupak pripreme Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o eksplozivnim materijama i dostavi svoje inicijative, predloge, sugestije i komentare u pisanom i elektronskom obliku. Postupak konsultovanja je trajao 20 dana od dana objavljivanja javnog poziva na internet stranici ministarstva i portalu e- uprave. Nakon isteka roka za konsultacije izvršen je uvid i konstatovano da nije bilo zainteresovanih subjekata u postupku konsultovanja zainteresovane javnosti, niti je bilo inicijativa, predloga, sugestija i komentara u postupku pripreme Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o eksplozivnim materijama. Na osnovu člana 15 iste uredbe Ministarstvo unutrašnjih poslova je sprovelo postupak javne rasprave u trajanju od 24.09.2021. godine do 14.10.2021. godine. U prostorijama Ministarstva unutrašnjih poslova – Direktorata za zaštitu i spašavanje je dana 05.10.2021. godine. S tim u vezi navodimo sledeće predloge istaknute od strane privrednih društava tokom javne rasprave sa obrazloženjem:

1. Privredno društvo "Boster" iz Nikšića, predložilo je da se rudarskom inženjeru osposobljenom za površinsku eksploataciju ležišta mineralnih sirovina i podzemnu eksploataciju ležišta mineralnih sirovina, sa položenim stručnim ispitom, u skladu sa propisima iz oblasti rudarstva, prizna pravo za obavljanje poslova odgovornog lica iz člana 19 Zakona o eksplozivnim materijama, iz oblasti miniranja. U predlogu je navedeno da je svaki rudarski inženjer, sa položenim stručnim ispitom, dovoljno osposobljen i obrazovan za odgovorno lice u minerskom servisu, te kao dokaz svojim tvrdnjama u prilogu dostavlja ispitna pitanja za polaganje stručnog ispita za rudarske inženjere podzemne i nadzemne eksploatacije. Privrednih društava koji su učestvovali u javnoj rasprav, sa obrazloženjem: Prihvata se predlog privrednog društva "Boster" iz Nikšića, da se rudarski inženjer osposobljen za površinsku eksploataciju ležišta mineralnih sirovina i podzemnu eksploataciju ležišta mineralnih sirovina, sa položenim stručnim ispitom iz oblasti rudarstva, prepoznata u predloženom nacrtu izmjena i dopuna zakona u smislu člana 19 stav 1 alineja 6 Zakona o eksplozivnim materijama za vršenja djelatnosti miniranja, u dijelu odgovornog lica. Naime, imajući u vidu sadržinu ispitnih pitanja za polaganje stručnog ispita za rudarskog inženjera osposobljenog za površinsku i podzemnu eksploataciju ležišta mineralnih sirovina, te višedecenijsku praksu upotrebe stručnog kadra navedenog profila u predmetnoj oblasti, utvrđuje se da je isti ekvivalent već traženom, odnosno predloženom zakonskom okviru.
2. Privredno društvo "ZOPT" iz Podgorice predložilo je da se Zakon o eksplozivnim materijama primijeni na oblast rudarstva. Odbija se predlog privrednog društva „ZOPT“ iz Podgorice, a ovo iz razloga što je predmetna oblast uređena propisima iz oblasti rudarstva, odnosno propisima koji su u nadležnosti Ministarstva ekonomskog razvoja.
3. Privredno društvo „ZOPT“ iz Podgorice predložilo je da član 25 treba jasno da definiše obaveze ispunjavanja svih uslova, iz člana 19 ovog zakona, kao i za sve radnike u čijem se radnom prostoru koriste eksplozivne materije.

Odbija se predlog privrednog društva „ZOPT“ iz Podgorice, iz razloga što je Nacrtom izmjena i dopuna Zakona o eksplozivnim materijama predviđeno da će se poslovi pripreme miniranja i pomoćni poslovi na pripremi miniranja isključivo vršiti u prisustvu lica koje ima odobrenje za tu vrstu miniranja. Takođe, u odnosu na uporednu praksu predloženim izmjenama i dopunama zakona prepoznat je i veći nivo bezbjednosti, odnosno propisano je da lice koje vrše poslove pripreme miniranja i pomoćne poslove na pripremi miniranja mora ispunjavati uslov iz člana 19 stav 1 alineja 1, 2, 3, 4 i 5 ovog zakona. Takođe, članom 26, 32 i 36 Zakona o prevozu opasnih materija prepoznato je postojanje savjetnika za bezbjednost, lica koje je osposobljeno za vršenje poslova utovara i istovara opasnih materija, kao i vozača koji je osposobljen za vršenje poslova prevoza opasnih materija, što sve čini da subjekti koji preduzimaju radnje u odnosu na opasne materije, odnosno eksplozivne materije moraju ispunjavati i navedene dodatne uslove, kako bi ova cjelina sa bezbjednosnog aspekta bila potpuno osigurana.

4. Privredno društvo „ZOPT“ iz Podgorice predložilo je da se u članu 31 doda stav koji će da obaveže sva lica da ispune uslove iz člana 19 ovog Zakona. Odbija se predlog privrednog društva „ZOPT“ iz Podgorice, iz razloga što lica koja posjeduju stručni ispit u skladu sa zakonom koji se uređuje oblast rudarstva, a imajući u vidu oblast koja se izučava tokom školovanja, odnosno oblast koja se obrađuje tokom priprema za polaganje stručnog ispita, te i činjenicu da je njihovo vezivanje za navedenu oblast primarnog, a ne sekundarnog karaktera, čini da su sa aspekta stručnosti osposobljeni za poslove odgovornog lica u privrednim društvima koja se bave djelatnošću miniranja. Takođe, predloženo rješenje je i dio prakse nekih punopravnih članica Evropske unije i odnosi se samo na oblast miniranja, ne i na cjelokupnu oblast upotrebe eksplozivnih materija, koja je prepoznata kako postojećim tako i predloženim tekstom zakona.
5. Privredno društvo „Mirnovec Pirotehnika“ iz Podgorice, predložilo je da se smanji starosna granica na 14 godina za upotrebu pirotehničkih sredstava razreda I namijenjena za zabavu male opasnosti, koja stvaraju zanemarljivu buku, namijenjena za spoljašnju i unutrašnju upotrebu. Odbija se predlog privrednog društva „Mirnovec Pirotehnika“ iz Podgorice, iz razloga što direktiva koja reguliše predmetnu oblast daje mogućnost da svaka zemlja odredi starosnu granicu upotrebe pirotehničkih sredstava razreda I, a kako oblast upotrebe pirotehničkih sredstava u dijelu upotrebe i zaštite treba da se podiže na veći nivo bezbjednosti, utvrđuje se da još nijesu ispunjeni uslovi da se dozvoli spuštanje starosne granice na 14 godina.
6. Privredno društvo „Mirnovec Pirotehnika“ iz Podgorice predložilo je da se pirotehnička sredstva razreda III, u članu 45c, kategorizuju u robu široke potrošnje, kao što je sa pirotehničkim sredstvom razreda II, kako je i u ostalim zemljama regiona, i to članicama EU. Odbija se predlog privrednog društva „Mirnovec Pirotehnika“ iz Podgorice, iz bezbjednosnih razloga. Naime, oblast prodaje i upotrebe pirotehničkih sredstava biće podignuta na veći stepen bezbjednosti daljim jačanjem administrativnih kapaciteta i to onih institucija koje su neposredno nadležne za predmetnu oblast, kao i daljim usklađivanjem sa EU tekovinama, te bi u ovom stadijumu omogućavanje upotrebe pirotehničkih sredstava razreda III, na predložen način, moglo uticati eventualno na bezbjednost života, zdravlja, životinja i biljaka.
7. Privredno društvo „Mirnovec Pirotehnika“ iz Podgorice predložilo je da se početak prodaje pirotehničkih sredstava dozvoli od 15. decembra do 15. januara.

Prihvata se predlog privrednog društva „Mirnovec Pirotehnika“ iz Podgorice, kako bi se izbjegla eventualna mogućnost crnog tržišta, uoči novogodišnjih praznika, odnosno prodaja pirotehničkih sredstava razreda II izvan pravnih okvira, imajući u vidu da potražnja ove vrste robe počinje upravo u periodu koji je naveden u zahtjevu privrednog društva.

8. Privredno društvo „Mirnovec Pirotehnika“ iz Podgorice, predložilo je da se, shodno članu 51 Zakona o eksplozivnim materijama kojim je propisano pribavljanje pisanog dokaza prilikom izvođenja javnog vatrometa u prisustvu službe jedinice lokalne samouprave nadležne za zaštitu i spašavanje, ne traži u situaciji kad se vatromet izvodi sa vode i pirotehničkim razredima II i III (male i srednje klase opasnosti).

Djelimično se prihvata zahtjev privrednog društva „Mirnovec Pirotehnika“ iz Podgorice, u dijelu izvođenja javnog vatrometa sa vode, samo u situaciji kada je rastojanje od mjesta izvođenja vatrometa do najbližeg dijela obale dvostruko veća od maksimalnog dometa pirotehničkog sredstva koji se koristi za izvođenje javnog vatrometa, dok u ostalom dijelu predlog privrednog društva „Mirnovec Pirotehnika“ iz Podgorice se odbija, odnosno u svim drugim situacijama u slučaju izvođenja javnog vatrometa sa vode jedan od uslova mora biti i dokaz o prisustvu službe jedinice lokalne samouprave nadležne za zaštitu i spašavanje. Naime, zbog obezbijedene potrebne udaljenosti od mjesta izvođenja javnog vatrometa do najbližeg dijela obale utvrđuje se da nije neophodno radi zaštite života, zdravlja, životinja i biljaka obezbijediti i dokaz o prisustvu jedinica lokalne samouprave nadležne za zaštitu i spašavanje.

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?

Ne postoje prepreke za implementaciju propisa.

- Ministarstvo unutrašnjih poslova kroz inspekcijski nadzor će utvrditi da li se zakon primjenjuje.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova će na osnovu statističkog prikaza shodno članu 76 Zakona eksplozivnim materijama sačinjavati analizu ispunjenosti uslova.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova zaduženo je za monitoring, kao i evaluaciju primjene propisa.

Datum i mjesto

10.11. u Podgorici

Starješina organa predlagača

