



Vlada Crne Gore
Generalni
sekretarijat



Broj: 11-011/26-2669/3

Podgorica, 9. jul 2026. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE
Gospodin Andrija Mandić, predsjednik

PODGORICA

Na sjednici održanoj 2. jula 2026. godine, Vlada Crne Gore razmotrila je **Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnim zonama, koji su Skupštini Crne Gore podnijeli poslanici Branislav Nenezić, Boris Mugoša i Nikola Zirojević**, a Skupština dostavila Vladi radi davanja mišljenja.

Povodom navedenog materijala, Vlada Crne Gore daje

MIŠLJENJE

Podnosioci Predloga zakona navode da je Zakon o slobodnim zonama („Službeni list CG“, broj 12/26) potrebno izmijeniti radi uklanjanja poslovnih barijera, sprečavanja negativnih ekonomskih efekata po privredne subjekte u Slobodnoj zoni Luka Bar i po Budžet Crne Gore, kao i radi usklađivanja sa pravnom tekovinom Evropske unije i praksom država članica, te očuvanja konkurentnosti slobodnih zona.

Vlada smatra da nema osnova za prihvatanje Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnim zonama, budući da su važećim zakonskim rješenjima uspostavljeni odgovarajući mehanizmi kojima se obezbjeđuje transparentnost poslovanja u slobodnim zonama, unapređuje nadzor nad robnim i finansijskim tokovima i jača sistem kontrole i sprečavanja zloupotreba u međunarodnoj trgovini.

U odnosu na navode predlagača koji se odnose na član 10 Zakona o slobodnim zonama („Službeni list CG“, broj 12/26), Vlada smatra da nijesu osnovane tvrdnje da je rješenje kojim je propisano da korisnik slobodne zone može biti privredno društvo ili preduzetnik registrovan u Crnoj Gori u

suprotnosti sa pravom Evropske unije ili da predstavlja ograničenje tržišta. Pravo Evropske unije u oblasti carina i slobodnih zona ne propisuje obavezu uniformnog režima poslovanja, već državama ostavlja mogućnost da uređuju pojedina pitanja poslovanja u skladu sa nacionalnim interesima i procjenom rizika. U tom smislu, predmetno rješenje predstavlja legitiman mehanizam obezbjeđivanja transparentnosti poslovanja i efikasnog regulatornog, poreskog i carinskog nadzora.

Međunarodni standardi i preporuke u oblasti carinskog nadzora i upravljanja rizicima ukazuju na potrebu postojanja efikasnih mehanizama kontrole poslovanja u slobodnim zonama, zbog čega se predmetno rješenje ne može smatrati neopravdanim ograničenjem tržišta.

U odnosu na navode koji se odnose na član 20 stav 7 Zakona o slobodnim zonama („Službeni list CG“, broj 12/26), kojim je propisana zabrana proizvodnje, skladištenja, obrade, prometa, tranzita i pretovara duvana i duvanskih proizvoda u slobodnim zonama, Vlada smatra da ne postoje osnovi za njihovo prihvatanje.

Navodi predlagača da je osporena odredba suprotna članu 140 Ustava Crne Gore nijesu osnovani. Sloboda preduzetništva iz člana 59 Ustava nije apsolutna i može se ograničiti zakonom radi zaštite javnog interesa. Osporenim odredbom ne zabranjuje se promet duvana i duvanskih proizvoda na teritoriji Crne Gore niti obavljanje djelatnosti u vezi sa tom robom, već se uređuje poseban režim poslovanja u slobodnim zonama. Predmetna mjera uvedena je radi unapređenja sistema nadzora nad prometom robe, jačanja carinske kontrole i sprečavanja nezakonitih aktivnosti u prometu robe koja po svojoj prirodi zahtijeva pojačane kontrolne mehanizme.

Takođe, nijesu osnovani navodi o narušavanju slobodne konkurencije, nejednakom položaju tržišnih učesnika i stavljanju pomorskog saobraćaja u nepovoljniji položaj u odnosu na drumski i željeznički saobraćaj. Osporenim rješenjem ne uređuju se pojedini privredni subjekti niti pojedini vidovi transporta, već se propisuje jedinstven režim poslovanja koji se jednako primjenjuje na sve korisnike slobodnih zona. Eventualni uticaj predmetne mjere na pojedine logističke aktivnosti predstavlja posredan efekat regulatornog rješenja i ne može se smatrati povredom načela slobodne konkurencije.

U odnosu na navode predlagača koji se odnose na finansijske efekte primjene važećeg Zakona, Vlada ukazuje da je zakonodavac prilikom njegovog donošenja, pored ekonomskih aspekata poslovanja slobodnih zona, imao u vidu i potrebu jačanja transparentnosti poslovanja, unapređenja sistema nadzora i efikasnijeg upravljanja robnim tokovima.

Vlada će nastaviti da prati primjenu zakona i njegove efekte u praksi, kako bi se kroz iskustva njegove primjene sagledali efekti usvojenih rješenja u ostvarivanju ciljeva zbog kojih je zakon donijet.

Predložene izmjene nijesu uslovljene obavezama iz procesa pristupanja Evropskoj uniji. Pravo Evropske unije ne propisuje obavezu dozvoljavanja svih vrsta aktivnosti u slobodnim zonama, niti onemogućava državama da, radi zaštite fiskalnih, carinskih i drugih javnih interesa, propišu odgovarajuće uslove poslovanja za određene kategorije robe.

Navodi o povredi načela pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja nijesu osnovani. Načelo legitimnih očekivanja ne podrazumijeva pravo privrednih subjekata na nepromjenjivost zakonodavnog okvira, dok postojanje koncesionih ili drugih ugovornih odnosa ne može predstavljati prepreku zakonodavcu da, u okviru svojih ovlašćenja, uređuje pojedine oblasti od javnog interesa. Pri tome, načelo pravne sigurnosti podrazumijeva predvidivost i opštu primjenu pravnih normi, a ne nepromjenjivost propisa.

Zakonom su propisane prelazne i završne odredbe kojima je operatorima i korisnicima slobodnih zona ostavljen rok od 18 mjeseci za usklađivanje poslovanja, kao i dodatni rokovi za uspostavljanje elektronskog sistema upravljanja robom, čime je obezbijeđeno postepeno prilagođavanje novom pravnom okviru uz očuvanje pravne sigurnosti i kontinuiteta poslovanja.

Polazeći od ciljeva zbog kojih je donijet Zakon o slobodnim zonama, Vlada cijeni da postojeći normativni okvir predstavlja odgovarajuće i opravdano zakonsko rješenje. Predložene izmjene predstavljale bi odstupanje od regulatornog koncepta na kojem se zasniva Zakon o slobodnim zonama, pri čemu nijesu dati razlozi koji bi opravdali intervenciju u postojeći normativni okvir.

Vlada smatra da predložene izmjene Zakona o slobodnim zonama nijesu uslovljene pravnom tekovinom Evropske unije, niti su dati argumenti koji bi ukazivali na nesaglasnost važećih zakonskih rješenja sa Ustavom Crne Gore.

Imajući u vidu navedeno, Vlada smatra da Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnim zonama, koji su Skupštini Crne Gore podnijeli poslanici Branislav Nenezić, Boris Mugoša i Nikola Zirojević, ne treba prihvatiti.

POTPREDSJEDNIK
Mr Aleksa Bečić

