



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

Br: 05-02-071/25-18913/2

Podgorica, 11.06.2025.godine

Za: VLADA CRNE GORE, KABINET POTPREDSJEDNIKA VLADE ZA POLITIČKI SISTEM, PRAVOSUĐE I ANTIKORUPCIJU, Ul. Karađorđeva bb, Podgorica

gospodinu, mr Momu Koprivici, potpredsjedniku Vlade za politički sistem, pravosuđe i antikorupciju

Predmet: Mišljenje na Predlog odluke o uništenju duvanskih proizvoda oduzetih shodno Odluci o zabrani skladištenja duvanskih proizvoda na teritoriji Slobodne zone „Luka Bar“

Veza: Vaš akt br. 05-010/25-2787 od 09.06.2025. godine

Poštovani gospodine Koprivica,

Povodom *Predloga odluke o uništenju duvanskih proizvoda oduzetih shodno Odluci o zabrani skladištenja duvanskih proizvoda na teritoriji Slobodne zone „Luka Bar“*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

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

Uvidom u dostavljeni tekst i Izveštaj o analizi uticaja propisa, u dijelu procjene fiskalnog uticaja, utvrđeno je da su za implementaciju predloženog propisa potrebna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore u iznosu od 765.000,00€. Kako je navedeno, predloženi akt treba da riješi pitanje postupanja sa oduzetim duvanskim proizvodima, a koji se više ne mogu skladištiti u Slobodnoj zoni „Luka Bar“, u skladu sa važećom Odlukom o zabrani njihovog skladištenja. Time se omogućava zakonito i bezbjedno uništenje oduzete robe, koja više ne može biti predmet daljeg postupanja.

Imajući u vidu da je Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj 06.06.2025. godine donijela Zaključak broj 11-011/25-1908/2 od 06.06.2025. godine kojim se odobrava preusmjeravanje sredstava sa potrošačke jedinice Ministarstvo finansija na potrošačku jedinicu Upravu carina u iznosu od 765.000,00€ za navedene namjene, sa aspekta državnog budžeta nemamo primjedbi na *Predlog odluke o uništenju duvanskih proizvoda oduzetih shodno Odluci o zabrani skladištenja duvanskih proizvoda u Slobodnoj zoni „Luka Bar“*.

S poštovanjem,

 **MINISTAR**
Novica Vuković

PREDLOG

Na osnovu člana 19 Uredbe o Vladi Crne Gore ("Službeni list CG", br. 80/08, 14/17, 28/18, 63/22 i 121/23) Vlada Crne Gore, na sjednici od _____, 2025. godine, donijela je

ODLUKU

**O UNIŠTENJU DUVANSKIH PROIZVODA ODUZETIH SHODNO ODLUCI O ZABRANI SKLADIŠTENJA
DUVANSKIH PROIZVODA NA TERITORIJI SLOBODNE ZONE "LUKA BAR"**

Član 1

Duvanski proizvodi oduzeti u skladu sa Odlukom o zabrani skladištenja duvanskih proizvoda na teritoriji Slobodne zone "Luka Bar" („Službeni list CG“, broj 143/21), izuzev duvanskih proizvoda koji su predmet istrage u postupcima Specijalnog državnog tužilaštva, uništiće se u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ove odluke, u skladu sa zakonom.

Član 2

Uništenje duvanskih proizvoda iz člana 1 ove odluke će se izvršiti u skladu sa Operativnim planom za uništenje zaplijenjenih cigareta, koji je donijelo Koordinaciono tijelo za popis oduzete robe u Slobodnoj zoni "Luka Bar".

Član 3

Troškovi uništenja duvanskih proizvoda padaju na teret države Crne Gore.

Član 4

Ova odluka stupa na snagu danom donošenja, a objaviće se u "Službenom listu Crne Gore".

Broj;

Podgorica, _____, 2025. godine

Vlada Crne Gore

Predsjednik,

mr Miloško Spajić

Obrazloženje

Pravni osnov za donošenje *Odluke o uništenju duvanskih proizvoda oduzetih shodno Odluci o zabrani skladištenja duvanskih proizvoda u Slobodnoj zoni "Luka Bar"* sadržan je u članu 19 Uredbe o Vladi Crne Gore ("Službeni list CG", br. 80/08, 14/17, 28/18, 63/22 i 121/23) kojim je propisano da se odlukom preduzimaju mjere i uređuju pitanja od opšteg interesa, uređuju pojedina pitanja i mjere iz nadležnosti Vlade i odlučuje o drugim pitanjima za koja je zakonom ili uredbom određeno da ih Vlada uređuje odlukom.

Odlukom o zabrani skladištenja duvanskih proizvoda na teritoriji Slobodne zone „Luka Bar“ („Sl. list CG“, br. 143/21) koja je stupila na snagu 1. januara 2022. godine, radi sprječavanja mogućeg rizika po bezbjednost države i suzbijanja krijumčarenja duvanskih proizvoda zabranjeno je smještanje radi skladištenja duvanskih proizvoda na teritoriji Slobodne zone „Luka Bar“. Postupajući po navedenoj odluci tadašnja Uprava prihoda i carina je u toku 2022. godine donijela 12 rješenja o oduzimanju robe-duvanskih proizvoda od privrednih društava (bivših korisnika Zone) koji nijesu u ostavljenom roku iznijeli duvanske proizvode sa carinskog područja Crne Gore. Carinski organ je duvanske proizvode oduzeo radi regulisanja njihovog statusa u skladu sa carinskim propisima, a što može uključivati i prodaju oduzete robe.

Na rješenja o oduzimanju robe, 9 bivših korisnika Zone je izjavilo žalbe Ministarstvu finansija koje je svojim rješenjima žalbe odbilo kao neosnovane (dva korisnika nisu podnijela žalbe). Protiv rješenja Ministarstva finansija su pokrenuti upravni sporovi pred Upravnim sudom. Upravni sud je odbio sve podnijete tužbe, čime su prvostepena rješenja tadašnje Uprave prihoda i carina postala pravosnažna. Po uloženim vanrednim pravnim ljeikovima, Vrhovni sud je odbio kao neosnovane zahtjeve za preispitivanje odluka Upravnog suda.

Pokazujući odlučnost da se riješi ovo pitanje koje je od značaja za suzbijanje šverca cigareta, krijumčarenja i sa njima povezanih koruptivnih aktivnosti, Vlada je na sjednici od 14. marta 2024. godine donijela Odluku o obrazovanju Koordinacionog tijela za popis oduzete robe u Slobodnoj zoni „Luka Bar“, uz čiju koordinaciju i usmjeravanje je u novembru 2024. godine Uprava carina uspješno realizovala popis oduzetih duvanskih proizvoda. Naime, popis je sproveden u skladu sa metodologijom koju je pripremio HMRC i uz aktivno učešće službenika HMRC koji su bili podrška službenicima Uprave carina i Uprave policije ovom procesu. Izvještaj o rezultatima popisa je Koordinaciono tijelo usvojilo kao tačan i vjerodostojan.

Zaključkom sa XI sjednice Koordinacionog tijela koja je održana 4. juna 2025. godine, Uprava carina je zadužena da obrazuje Komisiju za provjeravanje uslova za prodaju oduzete carinske robe. Komisija Uprave carina je, u Zapisniku broj 7712/4-25 od 9. juna 2025. g. konstatovala da se, obzirom da je u prvostepenim rješenjima Carinarnice Bar navedeno da se radi o "cigaretama koje nisu obilježene kontrolnim akciznim markicama", iste ne mogu prodati na carinskom području Crne Gore, u skladu sa pozitivnim propisima, tj. Zakonom o akcizama („Sl.list RCG", br.65/01....., „Sl.list CG", br.94/04), Carinskim zakonom („Sl.list CG", br.86/22), Zakonom o duvanu ("Sl.list CG", br. 48/08., 84/24) i njihovim podzakonskim propisima. Komisija je konsultovala i Zakon o potvrđivanju Protokola o eliminaciji nezakonite trgovine duvanskim proizvodima ("Sl.list CG – Međunarodni ugovori, br.5/17), odnosno član 18 kojim je propisano da se svi konfiskovani duvanski proizvodi moraju uništiti korišćenjem metoda koje ne zagađuju životnu sredinu, u najvećoj mogućoj mjeri, ili otuđiti u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.

Imajući u vidu sve navedeno, Koordinaciono tijelo za popis oduzete robe u Slobodnoj zoni "Luka Bar" predlaže da Vlada donese Odluku o uništenju duvanskih proizvoda oduzetih shodno Odluci o zabrani

skladištenja duvanskih proizvoda na teritoriji Slobodne zone „Luka Bar“. Shodno Predlogu odluke uništiće se samo oni duvanski proizvodi koji nijesu predmet istrage Specijalnog državnog tužilaštva (član 1 Odluke). Uništenje će se shodno članu 2 Predloga odluke izvršiti u skladu sa Operativnim planom za uništenje zaplijenjenih cigareta, koji je donijelo Koordinaciono tijelo za popis oduzete robe u Slobodnoj zoni „Luka Bar“.

Podsjećamo da se u Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2024. godinu ukazuje: da je zabrana skladištenja duvanskih proizvoda u slobodnoj zoni Luke Bar dovela je do oduzimanja do sada nezabilježenog broja cigareta. Uprkos pomoći koju su ponudile EU i Ujedinjeno Kraljevstvo, proces uništenja još se nije započeo. Tokom 2023. godine nije bilo pravosnažnih sudskih odluka o švercu duvana. Crna Gora treba da uloži veće napore u rješavanju problema nelegalne trgovine cigaretama. To bi uključivalo jačanje kapaciteta svih uključenih institucija, dalje jačanje rada cijelog pravosudnog lanca, razbijanje kriminalnih mreža i poboljšanje rezultata u pravosnažnim presudama i oduzimanjem imovinske koristi stečene kriminalom. U tom kontekstu, donošenjem Odluke o uništenju oduzetih duvanskih proizvoda, Vlada pokazuje jasnu i nepokolebljivu odlučnost da se sistemski i bez kompromisa izbori sa krijumčarenjem duvanskih proizvoda, koje predstavlja višegodišnji bezbjednosni, fiskalni i ekonomski izazov.

Crna Gora će imati jednokratni trošak organizacije uništenja (logistika, nadzor angažovanje izvršioca usluge uništenja) u iznosu od 765.000,00€. Međutim, pozitivni efekti Odluke kao što su zaštita tržišta i budžeta, višestruko nadmašuju jednokratne troškove koji će nastati sprovođenjem uništenja.

Imajući u vidu značaj rješavanja ovog pitanja od opšteg interesa u što kraćem roku, prvenstveno zbog zaštite zdravlja ljudi i sprečavanja nelegalnih aktivnosti, predlaže se da Odluka stupi na snagu danom donošenja.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo finansija

NAZIV PROPISA

Predlog odluke o uništenju duvanskih proizvoda oduzetih shodno Odluci o zabrani skladištenja duvanskih proizvoda u Slobodnoj zoni "Luka Bar"

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)?

Predloženi akt treba da riješi pitanje postupanja sa oduzetim duvanskim proizvodima, a koji se više ne mogu skladištiti u Slobodnoj zoni "Luka Bar", u skladu sa važećom Odlukom o zabrani njihovog skladištenja. Time se omogućava zakonito i bezbjedno uništenje oduzete robe, koja više ne može biti predmet daljeg postupanja.

U Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2024. godinu se ukazuje: *da je zabrana skladištenja duvanskih proizvoda u slobodnoj zoni Luke Bar dovela je do oduzimanja do sada nezabilježenog broja cigareta. Uprkos pomoći koju su ponudile EU i Ujedinjeno Kraljevstvo, proces uništenja još se nije započeo. Tokom 2023. godine nije bilo pravosnažnih sudskih odluka o švercu duvana. Crna Gora treba da uloži veće napore u rješavanju problema nelegalne trgovine cigaretama. To bi uključivalo jačanje kapaciteta svih uključenih institucija, dalje jačanje rada cijelog pravosudnog lanca, razbijanje kriminalnih mreža i poboljšanje rezultata u pravosnažnim presudama i oduzimanjem imovinske koristi stečene kriminalom.* U tom kontekstu, donošenjem Odluke o uništenju oduzetih duvanskih proizvoda, Vlada pokazuje jasnu i nepokolebljivu odlučnost da se sistemski i bez kompromisa izbori sa krijumčarenjem duvanskih proizvoda, koje predstavlja višegodišnji bezbjednosni, fiskalni i ekonomski izazov.

Uzroci problema su nemogućnost vraćanja ili zakonite prodaje oduzetih proizvoda i potencijalni rizik od nelegalnog prometa. Zadržavanjem duvanskih proizvoda u Slobodnoj zoni povećavaju se troškovi čuvanja, rizik od zloupotrebe i pravne nesigurnosti. Takođe, zadržavanjem se onemogućava sprovođenje politike kontrole duvanskih proizvoda.

Uprava carina snosi operativni i bezbjednosni rizik zbog obaveze čuvanja nelegalnih proizvoda. Ukoliko se oduzeti duvanski proizvodi ne unište postoji bezbjednosni rizik njihovog vraćanja na tržište, čime bi bili oštećeni privredni subjekti koji legalno posluju.

Bez primjene ove odluke povećao bi se rizik od zloupotrebe i nelegalnog prometa duvanskim proizvodima. Takođe, nastavilo bi se sa iscrpljivanjem resursa Uprave carina i drugih nadležnih organa koji su angažovani u vršenju pojačanog nadzora nad oduzetim cigaretama.

2. Ciljevi

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

Ovom odlukom se reguliše status oduzetih duvanskih proizvoda na način što Vlada donosi odluku da se isti unište u skladu sa Operativnim planom za uništenje zaplijenjenih cigareta koji je donijelo Koordinaciono tijelo za popis oduzete robe u Slobodnoj zoni "Luka Bar".

Pitanje postupanja sa oduzetim duvanskim proizvodima je već duže vrijeme pod lupom domaće i inostrane javnosti. Donošenjem Odluke o uništenju duvanskih proizvoda Vlada pokazuje odlučnost da se riješi ovo pitanje koje je od značaja za suzbijanje šverca cigareta, krijumčarenja i sa njima povezanih koruptivnih aktivnosti.

Takođe, uništenjem cigareta se sprečava njihov eventualni povratak na tržište. Na ovaj način štiti se javni interes i čini sigurnijim sistem kontrole prometa akciznih proizvoda. Pored navedenog, zakonitim uklanjanjem robe koja nije za dalju upotrebu smanjuju se troškovi za državu.

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 jer bi podrazumijevala povećanje troškova i rizika po bezbjednost i zdravlja građana.

Donošenje Odluke o uništenju duvanskih proizvoda je preferirana opcija jer omogućava konačno rješenje problema u skladu sa važećim zakonodavnim okvirom, uz uklanjanje svih pravnih i operativnih prepreka.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije 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 u propisu će pozitivno uticati na nadležne državne organe jer će se obezbijediti rješavanje statusa duvanskih proizvoda na zakonit način i iz razloga što će se osloboditi resursi nadležnih organa usmjereni na vršenje pojačanog nadzora nad robom. Takođe, odluka će pozitivno uticati i na privredne subjekte koji legalno posluju jer će se smanjenjem nelegalnog tržišta smanjiti i nelojalna konkurencija. Građani će imati korist zbog veće sigurnosti u pogledu kontrole nad akciznim proizvodima.

Država će imati jednokratni trošak organizacije uništenja (logistika, nadzor, angažovanje izvršioca usluge uništenja). Međutim, pozitivni efekti Odluke kao što su zaštita tržišta i budžeta, višestruko nadmašuju

jednokratne troškove koji će nastati sprovođenjem uništenja.

Odlukom se podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija jer se uklanjanjem nelegalnih proizvoda stvara prostor za zakonite aktere na tržištu.

Primjena odluke neće stvoriti dodatna administrativna opterećenja za privredne subjekte.

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 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 implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

Crna Gora će imati jednokratni trošak organizacije uništenja (logistika, nadzor angažovanje izvršioca usluge uništenja) u iznosu od 765.000,00€. Ova sredstva su preusmjerena iz Tekuće budžetske rezerve na Upravu carina. Međutim, pozitivni efekti Odluke kao što su zaštita tržišta i budžeta, višestruko nadmašuju jednokratne troškove koji će nastati sprovođenjem uništenja.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza 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

U izradi Odluke nije korišćena eksterna ekspertiza.

Konsultacije su izvršene između resora koji su zastupljeni u Koordinacionom tijelu za popis oduzete robe u Slobodnoj zoni „Luka Bar“. U okviru Koordinacionog tijela je pripremljen i usaglašen Operativni plan za uništenje cigareta.

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?

Mogući rizici u implementaciji Odluke su:

- Sigurnosni rizici: Pokušaj neovlašćenog pristupa robi, ugrožavanje sigurnosti osoblja.
- Operativni rizici: Kvar opreme (drobilice, viljuškari, vozila), zastoji u radu, netačna evidencija.

Za svaki identifikovani rizik definisane su preventivne i korektivne mjere. Na primjer:

- Pojačano prisustvo policije i kontrola pristupa (sigurnosni rizici).
- Plan redovnog održavanja opreme, dostupnost rezervnih dijelova ili zamjenske opreme (operativni rizici).
- Striktna primjena HTZ mjera, redovne pauze, obuka radnika (zdravstveni rizici).
- Korišćenje cerada, prskalica za vodu (ako je potrebno), pažljivo rukovanje otpadom (ekološki rizici).
- Striktno poštovanje Plana uništenja, transparentno izvještavanje (pravni/reputacioni rizici).

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su:

- količine uništenih duvanskih proizvoda;
- transparentnost procesa uništavanja, uključujući dokumentovanje svakog korakai učešće relevantnih institucija i međunarodnih partnera.
- smanjene ilegalne trgovine duvanskim proizvodima.

Za sprovođenje monitoringa i evaluacije je zaduženo Koordinaciono tijelo za popis oduzete robe u Slobodnoj zoni „Luka Bar“.

Datum i mjesto

9. jun 2025. godine

Podgorica

