

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	MINISTARSTVO POMORSTVA
NAZIV PROPISA	Nacrt Zakona o unutrašnjoj plovidbi
1. Definisane probleme <ul style="list-style-type: none"> - 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)? 	
<p>Unutrašnja plovidba u Crnoj Gori (Skadarsko jezero, Bojana, Rijeka Crnojevića i drugi unutrašnji plovni putevi) do sada nije bila uređena posebnim zakonom, već je bila dio zajedničke materije Zakona o pomorskoj i unutrašnjoj plovidbi (saveznog i republičkog), donesenih u periodu SFRJ, odnosno SRJ. Donošenjem Zakona o sigurnosti pomorske plovidbe („Službeni list Crne Gore“, broj 160/2025), materija pomorske plovidbe je savremeno uređena, dok je unutrašnja plovidba ostala bez odgovarajućeg, usklađenog pravnog okvira.</p> <p>Uzroci problema su: zastarjelost i pravna nesigurnost primjene propisa iz perioda SFRJ/SRJ; nepostojanje jasnih tehničkih zahtjeva za brodove, plutajuće objekte i čamce unutrašnje plovidbe; nepostojanje sistema priznavanja stručne osposobljenosti posade usklađenog sa pravnom tekovinom Evropske unije; nepostojanje jasnog institucionalnog okvira za nadzor i upravljanje unutrašnjom plovidbom, uključujući inspekcijski nadzor.</p> <p>Posljedice problema su: rizik po sigurnost plovidbe i zaštitu ljudskih života na unutrašnjim vodama, naročito na Skadarskom jezeru, gdje je u porastu obim turističkih i drugih aktivnosti; rizik po zaštitu životne sredine i zaštićenog područja Nacionalnog parka Skadarsko jezero; nemogućnost usklađivanja sa pravnom tekovinom Evropske unije u oblasti unutrašnje plovidbe, što predstavlja prepreku u procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.</p> <p>Oštećeni subjekti su, prije svega, učesnici u plovidbi na unutrašnjim vodama (vlasnici i brodari plovila, čamaca i plutajućih objekata, privredni subjekti koji obavljaju turističku i ugostiteljsku djelatnost na vodi), kao i država, koja bez savremenog zakonskog okvira ne može efikasno da vrši nadzor nad sigurnošću plovidbe i zaštitom životne sredine.</p> <p>Bez donošenja zakona („status quo“ opcija), problem bi se dalje pogoršavao usljed rastućeg obima saobraćaja na Skadarskom jezeru, uz nastavak primjene zastarjelih i pravno neizvjesnih propisa, i bez mogućnosti daljeg napretka u procesu pristupanja Evropskoj uniji u ovoj oblasti.</p>	
2. Ciljevi <ul style="list-style-type: none"> - Koji ciljevi se postižu predloženim propisom? - Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo. 	
<p>Predloženim propisom postižu se sljedeći ciljevi: uspostavljanje savremenog, sveobuhvatnog i pravno sigurnog okvira za sigurnost plovidbe na unutrašnjim vodama Crne Gore; usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije u oblasti unutrašnje plovidbe (Direktiva (EU) 2016/1629, Direktiva (EU) 2017/2397 i Direktiva 2005/44/EZ); unapređenje zaštite života ljudi, imovine i životne sredine na unutrašnjim vodama, naročito na Skadarskom jezeru;</p>	

uspostavljanje jasnog institucionalnog okvira za nadzor nad unutrašnjom plovidbom (Lučka kapetanija, inspekcijski nadzor).

Ciljevi su usklađeni sa Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, u dijelu koji se odnosi na poglavlje koje obuhvata saobraćajnu politiku, kao i sa politikom zaštite Nacionalnog parka Skadarsko jezero.

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?**

Razmatrane su sljedeće opcije: (1) „status quo“ – zadržavanje postojećeg stanja, odnosno primjena zastarjelih propisa iz perioda SFRJ/SRJ; (2) neregulatorna opcija – rješavanje problema kroz podzakonske akte bez donošenja posebnog zakona; (3) donošenje posebnog Zakona o unutrašnjoj plovidbi.

Opcija „status quo“ nije prihvatljiva jer ne obezbjeđuje usklađenost sa pravnom tekovinom Evropske unije niti odgovara na savremene izazove sigurnosti plovidbe. Neregulatorna opcija nije moguća jer materija sigurnosti plovidbe, prema članu 16 tačka 5 Ustava Crne Gore, predstavlja pitanje koje se uređuje zakonom, a ne podzakonskim aktom.

Preferirana opcija je donošenje posebnog Zakona o unutrašnjoj plovidbi, kojim se, prvi put na sveobuhvatan način, uređuje sigurnost plovidbe na unutrašnjim vodama Crne Gore, uz usklađivanje sa relevantnim direktivama Evropske unije.

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.**

Propis će najvećim dijelom uticati na: učesnike u plovidbi na unutrašnjim vodama (vlasnike i brodare brodova, čamaca i plutajućih objekata), privredne subjekte koji obavljaju djelatnost prevoza putnika i turističku djelatnost na Skadarskom jezeru i drugim unutrašnjim vodama, opštine na čijoj se teritoriji nalaze luke i pristaništa, i Ministarstvo, kroz organizovanje Lučke kapetanije kao svoje organizacione jedinice. Pozitivni uticaji obuhvataju veću sigurnost plovidbe, jasnije i predvidljivije uslove poslovanja, i unaprijeđenu zaštitu životne sredine. Direktni negativni uticaji ograničeni su na obavezu usklađivanja postojećih plovila, isprava i djelatnosti sa novim zahtjevima, uz predviđene prelazne rokove.

Troškovi za građane i privredu odnose se prije svega na usklađivanje postojećih plovila sa tehničkim pravilima i pribavljanje odgovarajućih svjedočanstava, ovlašćenja i upisa, u rokovima predviđenim prelaznim odredbama zakona. Zakon ne uvodi nova opterećenja za mikro, mala i srednja preduzeća van onoga što proizilazi iz uobičajenih zahtjeva sigurnosti plovidbe koji se već primjenjuju u pomorskoj plovidbi.

Pozitivne posljedice donošenja propisa (sigurnost plovidbe, zaštita života i životne sredine, usklađenost sa pravnom tekovinom EU) opravdavaju troškove koje će on stvoriti, koji su ograničeni i vremenski raspoređeni kroz prelazne rokove predviđene zakonom.

Propisom se ne ograničava, već se olakšava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu, time što se prvi put uvodi jasan pravni osnov za dodjelu koncesije, odnosno zaključenje ugovora o javno-privatnom partnerstvu za izgradnju i korišćenje objekata na lučkom području (npr. marina, pristana za turističke čamce), čime se podstiče tržišna konkurencija u ovoj oblasti.

Administrativno opterećenje ograničeno je na postupke upisa plovila, izdavanja svjedočanstava i ovlaštenja, koji su, u najvećoj mjeri, već poznati privrednim subjektima iz oblasti pomorske plovidbe, čime se izbjegava uvođenje suštinski novih biznis barijera.

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 proisteci 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 sprovođenje propisa potrebno je obezbijediti sredstva u Budžetu Crne Gore, prvenstveno za obezbjeđenje administrativnih kapaciteta Ministarstva i Lučke kapetanije kao organizacione jedinice Ministarstva (prostor, kadrovska popunjenost i oprema) za obavljanje poslova sigurnosti plovidbe, inspekcijskog nadzora, traganja i spašavanja, vođenja registara i evidencija, sprovođenja ispita i osposobljavanja članova posade, i opreme za mjere sigurnosti na Skadarskom jezeru. S obzirom na to da je nacrt zakona u fazi javne rasprave, precizan iznos potrebnih sredstava još nije utvrđen i biće utvrđen u saradnji sa Ministarstvom finansija do izrade predloga zakona.

Obezbjeđenje sredstava odnosiće se i na jednokratne troškove (organizovanje Lučke kapetanije, početna oprema) i na troškove tokom određenog perioda (postepeno uspostavljanje riječnog informacionog servisa – RIS, uz nastavak primjene postojećeg sistema za nadzor i upravljanje saobraćajem – VTS do njegovog potpunog uspostavljanja, čime se obezbjeđuje kontinuitet nadzora bez dodatnog neposrednog opterećenja budžeta u početnoj fazi primjene zakona).

Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze. Usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije u ovoj oblasti ne podrazumijeva finansijske obaveze prema Evropskoj uniji, već obavezu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva.

Sredstva za sprovođenje propisa nijesu posebno planirana u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, s obzirom na to da je propis u fazi javne rasprave. Sredstva će biti planirana u budžetu Crne Gore za narednu fiskalnu godinu, u skladu sa dinamikom usvajanja i stupanja na snagu zakona.

Usvajanjem propisa predviđeno je donošenje podzakonskih akata (u roku od 12 mjeseci od stupanja na snagu zakona) iz kojih mogu proistići dodatne finansijske obaveze, prije svega u dijelu bliže razrade tehničkih zahtjeva i uslova za sprovođenje ispita i osposobljavanja.

Implementacijom propisa ostvariće se prihod za Budžet po više osnova: (1) naknada za korišćenje objekata sigurnosti plovidbe na unutrašnjim plovnim putevima u međunarodnom saobraćaju, čija sredstva su, prema zakonu, prihod Budžeta i koriste se za finansiranje održavanja, razvoja i unaprjeđenja objekata sigurnosti plovidbe, sistema za nadzor i upravljanje plovidbom, riječnih informacionih servisa (RIS), elektronskih navigacionih karata i drugih poslova od značaja za sigurnost unutrašnje plovidbe; (2) naknade za tehnički nadzor i tehnički pregled broda, čamca i pristana; (3) naknada od koncesije, odnosno javno-privatnog partnerstva, za luke, pristaništa i objekte na lučkom području koji predstavljaju investiciju od posebnog značaja za Crnu Goru. Za ostale luke i pristaništa, kojima upravlja opština, naknada od koncesije, odnosno javno-privatnog partnerstva, predstavlja prihod budžeta jedinice lokalne samouprave.

S obzirom na to da precizni podaci o obimu buduće privredne aktivnosti na unutrašnjim vodama (broj plovila koja će se upisati, broj zahtjeva za koncesiju i sl.) još nijesu poznati, u ovoj fazi nije bilo moguće primijeniti precizan obračun finansijskih izdataka/prihoda.

Glavni problem u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda jeste nedostatak podataka o unutrašnjoj plovidbi kao posebnoj, samostalno uređenoj oblasti (s obzirom na to da do sada nije bila uređena posebnim zakonom), kao i činjenica da se propis nalazi u fazi javne rasprave, prije konsultacija sa Ministarstvom finansija.

Sugestije Ministarstva finansija na nacrt zakona biće pribavljene u toku javne rasprave i uzete u obzir prilikom izrade predloga zakona, o čemu će ovaj izvještaj biti dopunjen.

Primjedbe zainteresovanih strana biće razmotrene i, u mjeri u kojoj su opravdane, uključene u tekst propisa nakon sprovedene javne rasprave, o čemu će ovaj izvještaj biti dopunjen.

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.**

Prilikom izrade nacrta zakona korišćena je eksterna ekspertska podrška, u vidu konsultantske podrške angažovane radi usklađivanja teksta zakona sa pravnom tekovinom Evropske unije u oblasti unutrašnje plovidbe (Direktiva (EU) 2016/1629, Direktiva (EU) 2017/2397 i Direktiva 2005/44/EZ) i uporednim zakonodavstvom.

Nacrt zakona upućuje se na javnu raspravu, u kojoj će biti konsultovane sve zainteresovane strane, a naročito: privredni subjekti koji obavljaju djelatnost na unutrašnjim vodama (prevoznici, organizatori turističkih aktivnosti na Skadarskom jezeru), opštine na čijoj se teritoriji nalaze luke i pristaništa, Uprava za vode, organi nadležni za zaštitu životne sredine i zaštićena područja (Nacionalni park Skadarsko jezero), Ministarstvo finansija, i druga zainteresovana javnost.

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: nedovoljni administrativni kapaciteti za organizovanje Ministarstva i Lučke kapetanije u predviđenom roku; kašnjenje u donošenju podzakonskih akata; ograničeni finansijski i tehnički kapaciteti za uspostavljanje riječnog informacionog servisa (RIS).

Tokom primjene propisa biće preduzete sljedeće mjere radi ispunjenja ciljeva: donošenje podzakonskih akata u roku od 12 mjeseci od stupanja na snagu zakona; organizovanje Ministarstva i Lučke kapetanije kao organizacione jedinice Ministarstva u roku od 6 mjeseci od stupanja na snagu zakona; postepeno uspostavljanje RIS-a, uz nastavak primjene postojećeg sistema (VTS) do njegovog potpunog uspostavljanja.

Glavni indikatori za mjerenje ispunjenja ciljeva su: broj izdatih svjedočanstava, ovlaštenja i upisa u skladu sa novim zakonom; broj i ishod izvršenih inspekcijskih pregleda; broj plovidbenih nesreća i nezgoda na unutrašnjim vodama prije i poslije primjene zakona; stepen usklađenosti sa relevantnim direktivama Evropske unije u okviru procesa pristupanja.

Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa zaduženo je Ministarstvo, odnosno Lučka kapetanija kao njegova organizaciona jedinica, u okviru svojih redovnih nadležnosti.

Datum i mjesto

Podgorica, 9. jul 2026. .godine

Ministar

Filip Radulović

