



Ministarstvo
finansija

Adresa: Ul. Stanka Dragojevića br.2
81000 Podgorica Crna Gora
www.mif.gov.me

Br: 02-05/3-430/25-46075/1

Podgorica, 23.12.2025.godine

Za: MINISTARSTVO SOCIJALNOG STARANJA, BRIGE O PORODICI I DEMOGRAFIJE,
Rimski trg 46, Podgorica

gospodinu, Damiru Gutiću, ministru

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom

Veza: Vaš akt br. 07-128/25-7997/1 od 23.12.2025. godine

Poštovani gospodine Gutiću,

Povodom *Predloga zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

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

Zakon o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom donosi se u cilju preciziranja odredbi važećeg zakona, posebno kada je riječ o rokovima, dokazima za ostvarivanje prava, statusu pratioca i ograničenju korišćenja prava po više osnova.

Uvidom u dostavljeni Predloga zakona i Izveštaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa utvrđeno je da implementacija istog ne zahtijeva dodatno izdvajanje finansijskih sredstava iz budžeta države, već će se implementacija istog zahtijevati manje sredstava iz budžeta jer će uslovi za ostvarivanje prava biti bolje definisani.

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na Predlog zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom.

S poštovanjem,



MINISTAR
Novica Vuković

ZAKON O POVLASTICI NA PUTOVANJE LICA SA INVALIDITETOM

I. OSNOVNE ODREDBE

Pravo na povlasticu na putovanje

Član 1

Lice sa invaliditetom ima pravo na povlasticu na putovanje u drumskom i željezničkom saobraćaju na teritoriji Crne Gore (u daljem tekstu: povlastica na putovanje) u skladu sa ovim zakonom.

Korisnici prava na povlasticu na putovanje

Član 2

Pravo na povlasticu na putovanje ima korisnik lične invalidnine, korisnik dodatka za njegu i pomoć i djeca i mladi koji su ostvarili pravo na pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih sa posebnim obrazovnim potrebama, u skladu sa propisom iz oblasti socijalne i dječje zaštite i korisnik njege i pomoći drugog lica, koji je to pravo ostvario u skladu sa propisom iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja (u daljem tekstu: lice sa invaliditetom).

Korisnici prava na povlasticu na putovanje u skladu sa zakonom kojim se uređuje jedinствeno vještačenje invaliditeta

Član 3

Pravo na povlasticu na putovanje ima lice kome je utvrđen status lica sa invaliditetom i najmanje treći stepen potrebne podrške za ravnopravno uključivanje u društvo u skladu sa zakonom kojim se uređuje jedinstveno vještačenje invaliditeta.

Pravo na povlasticu na putovanje kao pomoć za vaspitanje i obrazovanje ima i dijete i mlado lice kome je utvrđen status lica sa invaliditetom i najmanje drugi stepen potrebne podrške za ravnopravno uključivanje u društvo koje je uključeno u proces vaspitanja i obrazovanja u skladu sa zakonom kojim se uređuje vaspitanje i obrazovanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama.

Pravo na pratioca

Član 4

Lice sa invaliditetom ima pravo na pratioca tokom ostvarivanja prava na povlasticu na putovanje.

Pravo na povlasticu crnogorskog državljanina, stranca i azilanta

Član 5

Pravo na povlasticu na putovanje može da ostvari crnogorski državljanin sa prebivalištem na teritoriji države.

Pravo na povlasticu na putovanje utvrđeno ovim zakonom i međunarodnim ugovorom može ostvariti stranac sa odobrenim privremenim ili stalnim boravkom u državi.

Pravo na povlasticu na putovanje utvrđeno ovim zakonom može ostvariti azilant i stranac pod supsidijarnom zaštitom, u skladu sa zakonom.

Sredstva za ostvarivanje prava

Član 6

Sredstva za ostvarivanje prava propisanog ovim zakonom obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore.

Izrazi

Član 7

Izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

Pojedini izrazi

Član 8

Pojedini izrazi u smislu ovog zakona, imaju sljedeće značenje:

- 1) pratilac lica sa invaliditetom je roditelj, staratelj, odnosno lice koje lice sa invaliditetom ovlasti davanjem izjave;
- 2) korisnik povlastice na putovanje je lice koje je ostvarilo pravo na povlasticu;
- 3) ostvareno putovanje je prevoz u odlasku i prevoz u povratku;
- 4) drumski saobraćaj je međugradski linijski prevoz putnika ili međugradski prevoz putničkim automobilom;
- 5) željeznički saobraćaj je prevoz putnika u bilo kojem razredu.

II. PRAVO NA POVLASTICU NA PUTOVANJE

Povlastica na putovanje

Član 9

Lice sa invaliditetom ima pravo na povlasticu za dvanaest putovanja u toku kalendarske godine.

Korisnik povlastice na putovanje koji koristi putnički automobil ne može ostvariti pravo na povlasticu za novo putovanje prije isteka roka od sedam dana od dana evidentiranja dolaska u centar za socijalni rad u mjestu odredišta.

Korisnik povlastice na putovanje koji koristi međugradski autobus ili željeznički prevoz ne može ostvariti pravo na povlasticu za novo putovanje prije isteka roka od sedam dana od dana izdavanje vozne karte za predhodno putovanje.

Jednim putovanjem smatra se odlazak od mjesta prebivališta, do mjesta odredišta, kao i povratak u mjesto stanovanja.

Lice sa invaliditetom koje je u radnom odnosu ima pravo i na povlasticu na putovanje od mjesta stanovanja do mjesta rada, ako su udaljeni do 80 km u jednom pravcu, kao i povratak u mjesto stanovanja, za svaki dan proveden na radu.

Lice ostvaruje pravo na povlasticu na putovanje u skladu sa ovim zakonom ako za isto putovanje ne ostvaruje naknadu troškova po drugom osnovu.

Udaljenost iz stava 4 ovog člana utvrđuje se na osnovu propisa iz oblasti drumskog saobraćaja.

Pratilac lica sa invaliditetom

Član 10

Lice iz člana 3 ovog zakona koje koristi pravo na povlasticu tokom putovanja na istom putovanju može biti pratilac lica sa invaliditetom, pri čemu ostvaruje pravo na jednu naknadu troškova.

Pratilac lica sa invaliditetom je punoljetno lice.

Izuzetno od stava 2 ovog člana, pratilac lica sa invaliditetom može biti lice koje je navršilo deset godina života ako mu je lice sa invaliditetom koje koristi pravo na povlasticu roditelj.

Jedno lice može istovremeno biti pratilac više lica sa invaliditetom na jednom putovanju, pri čemu ostvaruje pravo na jednu naknadu troškova.

Postupak za ostvarivanje prava

Član 11

Postupak za ostvarivanje prava na povlasticu na putovanje iz člana 9 ovog zakona pokreće se na zahtjev lica sa invaliditetom ili njegovog pratioca.

Zahtjev za ostvarivanje prava na povlasticu na putovanje podnosi se centru za socijalni rad na čijoj teritoriji lice sa invaliditetom ima prebivalište, odnosno boravište (u daljem tekstu: centar).

Donošenje rješenja o pravu na povlasticu na putovanje

Član 12

Centar je dužan da donese rješenje o pravu na povlasticu na putovanje najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva.

III. NAKNADA NOVČANIH SREDSTAVA

Ostvarivanje prava na naknadu novčanih sredstava

Član 13

Korisnik povlastice na putovanje koji koristi međugradski autobus ili željeznički prevoz uz zahtjev prilaže centru dokaz o ostvarenom putovanju (vozna karta).

Korisnik povlastice na putovanje koji koristi međugradski autobus ili željeznički prevoz može dostaviti kao dokaz više voznih karata, ako od mjesta polaska do mjesta dolaska nema organizovanog linijskog prevoza i ukoliko je prevoz ostvaren u istom danu.

Korisnik povlastice na putovanje iz člana 9 ovog zakona ima pravo na novčanu naknadu za putovanje za sebe i pratioca na relaciji između mjesta prebivališta, odnosno boravišta i odredišta u visini prosječne cijene povratne vozne karte, kao i novčanu naknadu za putarinu ako se za putovanje koristi putnički automobil.

Pravo na naknadu za povlasticu na putovanje pratilac ima i u slučaju kada putuje po lice sa invaliditetom ili se vraća poslije praćenja lica sa invaliditetom, što se računa kao jedno putovanje.

Naknada novčanih sredstava po osnovu povlastice na putovanje za lice iz člana 9 stav 5 ovog zakona i njegovog pratioca obezbjeđuje se jednom mjesečno za ostvarena putovanja u prethodnom mjesecu.

Rok za podnošenje zahtjeva za naknadu novčanih sredstava

Član 14

Zahtjev za naknadu novčanih sredstava podnosi se centru u roku od 45 dana po ostvarenom putovanju.

Izuzetno od stava 1, zahtjev za naknadu novčanih sredstava za lice iz člana 9 stav 5 i njegovog pratioca podnosi se mjesno nadležnom centru u roku od 60 dana.

Dokazi uz zahtjev za naknadu novčanih sredstava

Član 15

Zahtjev za naknadu novčanih sredstava podnosi korisnik povlastice na putovanje ili pratilac korisnika.

Korisnik povlastice na putovanje koji koristi međugradski autobus ili željeznički prevoz ili njegov pratilac prilikom predaje zahtjeva za novčanu naknadu prilaže centru i:

- izjavu lica sa invaliditetom o pratiocu iz člana 8 stav 1 tačka 1 ovog zakona;
- dokaz o ostvarenom putovanju (vozna karta).

Izuzetno od stava 2 alineja 3 korisnik povlastice na putovanje koji koristi međugradski autobus ili željeznički prevoz može dostaviti kao dokaz više voznih karata, ako od mjesta polaska do mjesta dolaska nema organizovanog linijskog prevoza i ukoliko je prevoz ostvaren u istom danu.

Korisnik povlastice na putovanje koji koristi putnički automobil prilikom predaje zahtjeva za novčanu naknadu prilaže centru dokaz o plaćenju putarini, ako su korišćeni putevi za koje se plaća putarina.

Dokaz o ostvarenom putovanju korisnika povlastice na putovanje koji koristi putnički automobil obezbjeđuje centar, na osnovu informacije dobijene od centra za socijalni rad u mjestu odredišta.

Prilikom izdavanja potvrde o ostvarenom putovanju korisnik povlastice na putovanje koji koristi putnički automobil prilaže centru za socijalni rad u mjestu odredišta izjavu lica sa invaliditetom o pratiocu iz člana 8 stav 1 tačka 1 ovog zakona, a pratilac prilaže na uvid ličnu ispravu.

Sadržinu, obrazac i način izdavanja potvrde o ostvarenom putovanju propisuje organ državne uprave nadležan za poslove socijalnog staranja.

Izuzetno od stava 2 i 5 ovog člana, korisnik povlastice na putovanje koje je u radnom odnosu, a koji ne koristi službeni prevoz ili mu službeni prevoz nije pristupačan, prilaže centru:

- dokaz od poslodavca o broju dana provedenih na radu za mjesec za koji lice traži naknadu novčanih sredstava;
- izjavu lica sa invaliditetom o pratiocu iz člana 8 stav 1 tačka 1 ovog zakona.

Pratilac korisnika iz stava 8 ovog člana prilaže centru na uvid ličnu ispravu.

Donošenje rješenja o naknadi novčanih sredstava

Član 16

Centar je dužan da donese rješenje o naknadi novčanih sredstava najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva.

Žalba

Član 17

O žalbi protiv rješenja centra iz čl. 14 i 18 ovog zakona rješava organ državne uprave nadležan za poslove socijalnog staranja.

Žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

Prijava promjena i razmjena podataka

Član 18

Korisnik povlastice na putovanje, odnosno njegov zakonski zastupnik ili staralac, dužan je da centru prijavi svaku promjenu koja je od uticaja na ostvarivanje prava na povlasticu na putovanje, u roku od 15 dana od dana nastale promjene.

Centar će u toku postupka za ostvarivanje i korišćenja prava na povlastice na putovanje, po službenoj dužnosti utvrditi sve činjenice koje odgovaraju pojedinom slučaju, a od uticaja su na ostvarivanje i korišćenje prava.

Na osnovu stava 2 ovog člana centar će od Fonda za zdravstveno osiguranje tražiti podatke koji mogu biti od uticaja za ostvarivanje i korišćenje prava, u skladu sa propisima o zaštiti podataka o ličnosti.

Na osnovu prijave lica iz stava 1 ovog člana ili na osnovu podataka pribavljenih po službenoj dužnosti iz st. 2 i 3 ovog člana, centar će donijeti novo rješenje, ako to zahtijevaju promijenjene okolnosti.

Evidencija realizovanih putovanja

Član 19

Centar je dužan da vodi evidenciju realizovanih putovanja korisnika povlastice na putovanje i pratioca.

Evidencija iz stava 1 ovog člana sadrži ime i prezime korisnika povlastice na putovanje i njegovog pratioca, kao i broj ostvarenih putovanja.

Evidencija o realizovanom putovanju korisnika povlastice na putovanje i pratioca vodi se isključivo u elektronskom obliku, putem informacionog sistema koji automatski bilježi podatke o vremenu, datumu, odredištu i identitetu učesnika putovanja.

IV. POVRAĆAJ SREDSTAVA

Povraćaj neosnovano primljenih novčanih sredstava

Član 20

Korisnik povlastice na putovanje kojem je izvršena isplata naknade novčanih sredstava dužan je da vrati primljeni iznos, ako je:

- 1) na osnovu netačnih podataka za koje je znao ili je morao znati da su netačni ili na drugi protivpravni način ostvari ovu naknadu ili je ostvari u većem iznosu nego što mu po zakonu pripada;
- 2) ostvario naknadu usljed toga što nije prijavio ili je sa zakašnjenjem prijavio promjene koje su od uticaja na gubitak, odnosno korišćenje prava ili na iznos naknade, a znao je ili morao znati za te promjene.

Kada centar utvrdi okolnosti iz stava 1 ovog člana, dužan je da pozove korisnika putem pisanog obavještenja da neosnovano primljena novčana sredstva vrati u roku od 15 dana od dana prijema obavještenja.

Centar može sa korisnikom sklopiti ugovor o načinu i vremenu povraćaja neosnovano ostvarenog iznosa isplaćenog po osnovu naknade troškova putovanja, pri čemu se u obzir uzima visina prihoda korisnika i njegov materijalni položaj.

Povraćaj neosnovano ostvarenog iznosa isplaćenog po osnovu naknade troškova putovanja ne može se ugovoriti na period duži od tri godine.

V. NADZOR

Nadzor nad sprovođenjem zakona

Član 21

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši organ državne uprave nadležan za poslove socijalnog staranja.

Inspekcijski nadzor

Član 22

Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši inspektor za socijalnu i dječju zaštitu.

VI. KAZNENE ODREDBE

Kazne za pravno lice

Član 23

Novčanom kaznom u iznosu od 500 eura do 5.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice, ako:

- 1) ne donese rješenje o pravu na povlasticu na putovanje najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva (član 14);
- 2) ne donese rješenje o naknadi novčanih sredstava najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva (član 18 stav 1);
- 3) ne vodi evidenciju korisnika prava povlastice na putovanje (član 21 stav 1);
- 4) evidencija iz člana 21 stav 1 ovog zakona ne sadrži ime i prezime lica sa invaliditetom i njegovog pratioca, kao i broj ostvarenih putovanja (član 21 stav 2).

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom u iznosu od 250 eura do 1.000 eura.

Kazne za fizičko lice

Član 24

Novčanom kaznom u iznosu od 500 eura kazniće se korisnik povlastice na putovanje, odnosno njegov roditelj ili staratelj, ako ne prijavi centru svaku promjenu koja je od uticaja na ostvarivanje i korišćenje prava na povlasticu na putovanje, u roku od 15 dana od dana nastale promjene (član 20), te na osnovu netačnih informacija ostvari novčanu korist.

Novčanom kaznom u iznosu od 500 eura kazniće se korisnik povlastice na putovanje, odnosno njegov roditelj ili staratelj, ako za isto putovanje ostvari naknadu troškova putovanja na osnovu ovog zakona i na osnovu drugog zakona.

Novčanom kaznom u iznosu od 500 eura do 5.000 eura kazniće se poslodavac lica sa invaliditetom ako da netačne podatke o broju dana koje je lice sa invaliditetom provelo na radu za mjesec za koji traži naknadu novčanih sredstava (član 17 stav 7).

VII. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Donošenje podzakonskih akata

Član 25

Akt iz člana 17 stav 6 ovog zakona donijeće se u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Akt iz člana 9 stav 6 ovog zakona donijeće se u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Započeti postupci

Član 26

Postupak za ostvarivanje prava na povlasticu na putovanje koji je započet do početka primjene ovog zakona završiće se po odredbama Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom („Službeni list Crne Gore“, br. 80/08, 40/11, 10/15 i 50/17).

Nastavak korišćenja prava

Član 27

Korisnici prava na povlasticu na putovanje koji su ostvarili pravo po propisima koji su bili na snazi do početka primjene ovog zakona, nastavljaju sa korišćenjem toga prava u skladu sa ovim zakonom.

Nastavak korišćenja prava u skladu sa zakonom kojim se uređuje jedinstveno vještačenje invaliditeta

Član 28

Lica sa invaliditetom koja su ostvarila pravo na povlasticu na putovanje prije početka primjene člana 3 ovog zakona, nastavljaju sa korišćenjem tog prava trajno, odnosno do isteka perioda na koji im je odobreno pravo po osnovu kojeg su ostvarila pravo na povlasticu na putovanje.

Primjena odredbi člana 3

Član 29

Odredba člana 3 će početi da se primjenjuje danom početka sprovođenja postupaka jedinstvenog vještačenja invaliditeta u skladu sa zakonom kojim se uređuje jedinstveno vještačenje invaliditeta, kada će prestati da važi odredba člana 2 Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom („Službeni list Crne Gore“, br. 80/08, 40/11, 10/15 i 50/17).

Prestanak važenja

Član 30

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom („Službeni list Crne Gore“ br. 80/08, 40/11, 10/15, 50/17 i 122/25).

Stupanje na snagu

Član 31

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

O B R A Z L O Ž E N J E

I USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom, sadržan je u članu 16 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se Zakonom u skladu sa Ustavom uređuje način ostvarivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje, kao i način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje, kao i druga pitanja od interesa za državu.

II RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Crna Gora je donijela Zakon o ratifikaciji Konvencije UN o pravima lica sa invaliditetom sa opcionim protokolom u julu 2009. godine.

Svrha Konvencije jeste promovisanje, zaštita i osiguravanje punog i ravnopravnog uživanja svih ljudskih prava i osnovnih sloboda od strane svih lica sa invaliditetom kao i promovisanje poštovanja njihovog urođenog dostojanstva.

Naglašeno je poštovanje urođenog dostojanstva, te omogućavanje ravnopravnog ostvarivanja životnih, radnih, obrazovnih, socijalnih i drugih potreba, odnosno sveukupno poštovanje ljudskih prava koje naročito podrazumijeva ostvarivanje prava na donošenje sopstvenih odluka i samostalnost.

Načelo pristupačnosti jedno je od ključnih načela Konvencije UN o pravima osoba s invaliditetom. Ono znači da osobe s invaliditetom moraju imati ravnopravan pristup svim aspektima života, bez prepreka. Da bi licima sa invaliditetom omogućile da samostalno žive i u potpunosti učestvuju u svim aspektima života, države potpisnice preduzeće odgovarajuće mjere da licima sa invaliditetom, na osnovu jednakosti sa drugima, osiguraju pristup izgrađenom okruženju, prevozu, informacijama i komunikacijama, uključujući informacione i komunikacione tehnologije i sisteme, kao i drugim uslugama i objektima namijenjenim javnosti, kako u urbanim tako i u ruralnim sredinama. Ove mjere, koje će uključivati identifikaciju i uklanjanje prepreka i barijera pristupačnosti, između ostalog će se primjenjivati na: Zgrade, puteve, prevoz i druge unutrašnje i spoljne objekte i postrojenja, uključujući škole, stambene objekte, medicinska zdanja i radna mjesta; informacije, komunikacije i druge usluge, uključujući elektronske usluge i službe i servise za slučaj vanrednih situacija.

Načelo pristupačnosti je posebno uređeno članom devet Konvencije, ali je povezano i sa drugim opštim načelima Konvencije kao što su: poštovanje ljudskog dostojanstva, nediskriminacija i puno i efektivno učešće i uključenost u sve sfere društvenog života.

Zakon o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom omogućava: povlastice na putovanje, pravo na pratioca a samim tim i lakši pristup putovanju. Povlastice na putovanje doprinose osiguravanju jednakih mogućnosti.

Zakon o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom treba da riješi više problema koji proizilaze iz primjene važećeg zakona. Prije svega, u praksi je prisutna značajna neujednačenost među centrima za socijalni rad, jer se zakonske odredbe tumače na različite načine, što dovodi do nejednakog tretmana korisnika u različitim opštinama. Osobe sa invaliditetom su suočene sa složenim i često opterećujućim administrativnim procedurama, koje se dodatno komplikuju zahtjevima koji nijesu predviđeni zakonom, već predstavljaju rezultat praksi. Zakon u postojećem obliku takođe sadrži nedovoljno precizne odredbe, posebno kada je riječ o rokovima, dokazima za ostvarivanje prava, statusu pratioca i ograničenju korišćenja prava po više osnova. Zbog nedovoljno jasnih procedura i slabe kontrole, otvara se prostor za zloupotrebe, dok u evidencijama nadležnih organa postoje brojni nedostaci koji otežavaju praćenje i kontrolu korišćenja prava.

Uzroci ovih problema leže u nepreciznim normama koje ostavljaju prostor za različito tumačenje. Administrativna opterećenja i različiti zahtjevi centara dodatno podstiču neujednačenu praksu, dok nedovoljno razvijeni mehanizmi kontrole i evidencija doprinose pojavi zloupotreba i otežavaju blagovremeno reagovanje nadležnih institucija.

Posljedice postojećih problema su višestruke. Najvažnija među njima odnosi se na nejednak pristup pravima, jer korisnici u različitim opštinama imaju različito iskustvo u ostvarivanju prava na povlastice. Složene procedure i nejasne smjernice demotiviraju osobe sa invaliditetom da

uopšte koriste ovo pravo, što dovodi do smanjenog broja korisnika i narušava svrhu zakona. Istovremeno, slaba kontrola povećava rizik od zloupotreba, dok visoki izdaci iz budžeta nijesu praćeni adekvatnim mehanizmima koji bi osigurali efikasnost i pravičnost sistema. Sve ovo utiče na smanjeno povjerenje korisnika u institucije i narušava pravnu sigurnost.

Najviše oštećeni subjekti su osobe sa invaliditetom, koje se suočavaju sa administrativnim barijerama, nejednakim tretmanom i otežanim ostvarivanjem svojih prava. Pratioci osoba sa invaliditetom takođe trpe posljedice zbog nejasnih procedura i različitih zahtjeva među opštinama. Centri za socijalni rad i nadležni organi su dodatno opterećeni administrativnim poslovima i otežanim procesima kontrole, dok državni budžet snosi velike izdatke koji nijesu u potpunosti praćeni adekvatnim evidencijama i jasnim pravilima.

Ukoliko se propisi ne izmijene, može se očekivati da se postojeći problemi dodatno prodube.

Cilj Zakona je unapređenje mobilnosti i dostupnosti prevoza za osobe sa invaliditetom. Zakon omogućava da osobe sa invaliditetom nesmetano putuju radi obavljanja svakodnevnih aktivnosti, školovanja, radnog angažmana i učešća u društvenom životu. Zakon ima za cilj kompenzaciju dodatnih troškova koje imaju osobe sa invaliditetom zbog nepristupačnog javnog prevoza. Zakon ima za cilj i da spriječi različite prakse među centrima. Cilj zakona je i da se jasno definiše uloga i položaj pratioca osoba sa invaliditetom.

Osim navedenih ciljeva koji se postižu predloženim propisom, ovaj Predlog zakona je u skladu sa Strategijom za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za 2022-2027 koja stavlja primarni akcenat na suzbijanje svih oblika diskriminacije te stvaranje uslova za uživanje jednakih prava u svim oblastima života licima sa invaliditetom.

Ciljevi koji se postižu predloženim propisom saglasni su i sa nacionalnim strateškim okvirom odnosno sa Srednjoročnim programom rada Vlade Crne Gore 2024-2027, naročito ciljem 18 Solidarno društvo za dostojanstven život.

Zakon o povlastici na putovanje je usklađen i sa sljedećim programima i strategijama:

- Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (PPCG) 2025–2026.
- Program rada Vlade za 2025. godinu
- Srednjoročni program rada Vlade 2024-2027.
- Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za 2022-2027. godinu
- Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine

III USAGLAŠENOST SA PRAVNOM TEKOVINOM EU I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Ovaj zakon usklađen je sa Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima lica sa invaliditetom koju je Crna Gora ratifikovala 2009. godine.

Cilj Konvencije je da obezbijedi da osobe sa invaliditetom mogu da uživaju svoja prava na jednakoj osnovi sa svim ostalim građanima. Konvencija utvrđuje minimalne standarde za zaštitu i očuvanje cijelog niza građanskih, političkih, socijalnih i ekonomskih prava za osobe sa invaliditetom.

Evropska strategija za osobe sa invaliditetom za period 2021-2030 je okvir za djelovanje na evropskom nivou kao i za nacionalne aktivnosti usmjerene na poboljšanje položaja osoba sa invaliditetom, bez obzira na pol i starost. Strategija EU se temelji na Povelji EU o osnovnim pravima, Ugovoru o funkcionisanju EU, Konvenciji Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom, rezolucijama Savjeta Evrope i Evropskog parlamenta. Strategija definiše aktivnosti na nivou EU kao dopunu za aktivnosti preduzete na nivou država, kao i neophodne mehanizme za sprovođenje Konvencije UN na nivou EU. Ukupni cilj strategije EU je da osnaži osobe sa invaliditetom da bi mogle u potpunosti da ostvaruju sva prava i imaju sve koristi od učešća u evropskom društvu i ekonomiji, tj. potpuno ekonomsko i socijalno učešće osoba sa invaliditetom u životu zajednice.

Ovaj Predlog zakona je u usaglašen sa navedenim ciljevima Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima lica sa invaliditetom, kao i postavljenim okvirom za djelovanje u Evropskoj strategiji za osobe sa invaliditetom za period 2021-2030.

IV OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Ovim zakonom utvrđuje se javni interes za ostvarivanje prava na povlastice u putovanju lica sa invaliditetom kao i pravo na pratioca tokom ostvarivanja prava na povlasticu na putovanje.

U Poglavlju I članovima 1 do 8 utvrđene su osnovne odredbe Predloga zakona.

Članom 1 Predloga zakona definisano je da lice sa invaliditetom ima pravo na povlasticu na putovanje u drumskom i željezničkom saobraćaju na teritoriji Crne Gore (u daljem tekstu: povlastica na putovanje) u skladu sa ovim zakonom.

Članom 2 Predloga zakona definisano je da pravo na povlasticu na putovanje ima korisnik lične invalidnine, korisnik dodatka za njegu i pomoć i djeca i mladi koji su ostvarili pravo na pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih sa posebnim obrazovnim potrebama, u skladu sa propisom iz oblasti socijalne i dječje zaštite i korisnik njege i pomoći drugog lica, koji je to pravo ostvario u skladu sa propisom iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja (u daljem tekstu: lice sa invaliditetom).

Članom 3 Predloga zakona definisano je da pravo na povlasticu na putovanje ima lice kome je utvrđen status lica sa invaliditetom i najmanje treći stepen potrebne podrške za ravnopravno uključivanje u društvo u skladu sa zakonom kojim se uređuje jedinstveno vještačenje invaliditeta. Pravo na povlasticu na putovanje kao pomoć za vaspitanje i obrazovanje ima i dijete i mlado lice kome je utvrđen status lica sa invaliditetom i najmanje drugi stepen potrebne podrške za ravnopravno uključivanje u društvo koje je uključeno u proces vaspitanja i obrazovanja u skladu sa zakonom kojim se uređuje vaspitanje i obrazovanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama.

Članom 4 Predloga zakona definisano je da lice sa invaliditetom ima pravo na pratioca tokom ostvarivanja prava na povlasticu na putovanje.

Članom 5 Predloga zakona definisano je da pravo na povlasticu na putovanje može da ostvari crnogorski državljanin sa prebivalištem na teritoriji države. Pravo na povlasticu na putovanje utvrđeno ovim zakonom i međunarodnim ugovorom može ostvariti stranac sa odobrenim privremenim ili stalnim boravkom u državi. Pravo na povlasticu na putovanje utvrđeno ovim zakonom može ostvariti azilant i stranac pod supsidijarnom zaštitom, u skladu sa zakonom.

Članom 6 Predloga zakona definisano je da sredstva za ostvarivanje prava propisanog ovim zakonom obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore.

Članom 7 Predloga zakona definisano je da izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

Članom 8 Predloga zakona definisano je da pojedini izrazi u smislu ovog zakona, imaju sljedeće značenje: pratilac lica sa invaliditetom je roditelj, staratelj, odnosno lice koje lice sa invaliditetom ovlasti davanjem izjave; korisnik povlastice na putovanje je lice koje je ostvarilo pravo na povlasticu; ostvareno putovanje je prevoz u odlasku i prevoz u povratku; drumski saobraćaj je međugradski linijski prevoz putnika ili međugradski prevoz putničkim automobilom i željeznički saobraćaj je prevoz putnika u bilo kojem razredu.

U Poglavlju II koje nosi naziv pravo na povlasticu na putovanje članovima od 9 do 12 definisan je broj putovanja u toku godine za koje lice sa invaliditetom ima pravo na povlasticu, razmak između putovanja za koje ostvaruje povlasticu, udaljenost od mjesta stanovanja do mjesta rada, uslovi za pratioca, postupak ostvarivanja prava i rok za donošenje rješenja.

Članom 9 Predloga zakona definisano je da lice sa invaliditetom ima pravo na povlasticu za dvanaest putovanja u toku kalendarske godine. Korisnik povlastice na putovanje koji koristi putnički automobil ne može ostvariti pravo na povlasticu za novo putovanje prije isteka roka od sedam dana od dana evidentiranja dolaska u centar za socijalni rad u mjestu odredišta.

Korisnik povlastice na putovanje koji koristi međugradski autobus ili željeznički prevoz ne može ostvariti pravo na povlasticu za novo putovanje prije isteka roka od sedam dana od dana izdavanje vozne karte za predhodno putovanje. Jednim putovanjem smatra se odlazak od mjesta prebivališta, do mjesta odredišta, kao i povratak u mjesto stanovanja. Lice sa invaliditetom koje je u radnom odnosu ima pravo i na povlasticu na putovanje od mjesta stanovanja do mjesta rada, ako su udaljeni do 80 km u jednom pravcu, kao i povratak u mjesto stanovanja, za svaki dan proveden na radu. Lice ostvaruje pravo na povlasticu na putovanje u skladu sa ovim zakonom ako za isto putovanje ne ostvaruje naknadu troškova po drugom osnovu. Udaljenost iz stava 4 ovog člana utvrđuje se na osnovu propisa iz oblasti drumskog saobraćaja.

Članom 10 Predloga zakona definisano je da lice iz člana 3 ovog zakona koje koristi pravo na povlasticu tokom putovanja na istom putovanju može biti pratilac lica sa invaliditetom, pri čemu ostvaruje pravo na jednu naknadu troškova. Pratilac lica sa invaliditetom je punoljetno lice. Izuzetno pratilac lica sa invaliditetom može biti lice koje je navršilo deset godina života ako mu je lice sa invaliditetom koje koristi pravo na povlasticu roditelj. Jedno lice može istovremeno biti pratilac više lica sa invaliditetom na jednom putovanju, pri čemu ostvaruje pravo na jednu naknadu troškova.

Članom 11 Predloga zakona definisano je da postupak za ostvarivanje prava na povlasticu na putovanje iz člana 9 ovog zakona pokreće se na zahtjev lica sa invaliditetom ili njegovog pratioca. Zahtjev za ostvarivanje prava na povlasticu na putovanje podnosi se centru za socijalni rad na čijoj teritoriji lice sa invaliditetom ima prebivalište, odnosno boravište (u daljem tekstu: centar).

Članom 12 Predloga zakona definisano je da je centar dužan da donese rješenje o pravu na povlasticu na putovanje najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva.

U **Poglavlju III** koje nosi naziv naknada novčanih sredstava članovima od 13 do 19 definisan je način ostvarivanja prava na novčanu naknadu, rok za podnošenje zahtjeva, dokazi, donošenje rješenja, žalba, prijava promjena, razmjena podataka i evidencija.

Članom 13 Predloga zakona definisano je da korisnik povlastice na putovanje koji koristi međugradski autobus ili željeznički prevoz uz zahtjev prilaže centru dokaz o ostvarenom putovanju (vozna karta). Korisnik povlastice na putovanje koji koristi međugradski autobus ili željeznički prevoz može dostaviti kao dokaz više vozni karata, ako od mjesta polaska do mjesta dolaska nema organizovanog linijskog prevoza i ukoliko je prevoz ostvaren u istom danu. Korisnik povlastice na putovanje iz člana 9 ovog zakona ima pravo na novčanu naknadu za putovanje za sebe i pratioca na relaciji između mjesta prebivališta, odnosno boravišta i odredišta u visini prosječne cijene povratne vozne karte, kao i novčanu naknadu za putarinu ako se za putovanje koristi putnički automobil. Pravo na naknadu za povlasticu na putovanje pratilac ima i u slučaju kada putuje po lice sa invaliditetom ili se vraća poslije praćenja lica sa invaliditetom, što se računa kao jedno putovanje. Naknada novčanih sredstava po osnovu povlastice na putovanje za lice iz člana 9 stav 5 ovog zakona i njegovog pratioca obezbjeđuje se jednom mjesečno za ostvarena putovanja u prethodnom mjesecu.

Članom 14 Predloga zakona definisano je da se zahtjev za naknadu novčanih sredstava podnosi centru u roku od 45 dana po ostvarenom putovanju. Zahtjev za naknadu novčanih sredstava za lice iz člana 9 stav 5 i njegovog pratioca podnosi se mjesno nadležnom centru u roku od 60 dana.

Članom 15 Predloga zakona definisano je da zahtjev za naknadu novčanih sredstava podnosi korisnik povlastice na putovanje ili pratilac korisnika. Korisnik povlastice na putovanje koji koristi međugradski autobus ili željeznički prevoz ili njegov pratilac prilikom predaje zahtjeva za novčanu naknadu prilaže centru i: izjavu lica sa invaliditetom o pratiocu iz člana 8 stav 1 tačka 1 ovog zakona i dokaz o ostvarenom putovanju (vozna karta). Korisnik povlastice na putovanje koji koristi

međugradski autobus ili željeznički prevoz može dostaviti kao dokaz više voznih karata, ako od mjesta polaska do mjesta dolaska nema organizovanog linijskog prevoza i ukoliko je prevoz ostvaren u istom danu. Korisnik povlastice na putovanje koji koristi putnički automobil prilikom predaje zahtjeva za novčanu naknadu prilaže centru dokaz o plaćenju putarini, ako su korišćeni putevi za koje se plaća putarina. Dokaz o ostvarenom putovanju korisnika povlastice na putovanje koji koristi putnički automobil obezbjeđuje centar, na osnovu informacije dobijene od centra za socijalni rad u mjestu odredišta. Prilikom izdavanja potvrde o ostvarenom putovanju korisnik povlastice na putovanje koji koristi putnički automobil prilaže centru za socijalni rad u mjestu odredišta izjavu lica sa invaliditetom o pratiocu iz člana 8 stav 1 tačka 1 ovog zakona, a pratilac prilaže na uvid ličnu ispravu. Sadržinu, obrazac i način izdavanja potvrde o ostvarenom putovanju propisuje organ državne uprave nadležan za poslove socijalnog staranja. Izuzetno korisnik povlastice na putovanje koje je u radnom odnosu, a koji ne koristi službeni prevoz ili mu službeni prevoz nije pristupačan, prilaže centru: dokaz od poslodavca o broju dana provedenih na radu za mjesec za koji lice traži naknadu novčanih sredstava i izjavu lica sa invaliditetom o pratiocu iz člana 8 stav 1 tačka 1 ovog zakona. Pratilac korisnika iz stava 8 ovog člana prilaže centru na uvid ličnu ispravu.

Članom 16 Predloga zakona definisano je da je centar je dužan da donese rješenje o naknadi novčanih sredstava najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva.

Članom 17 Predloga zakona definisano je da o žalbi protiv rješenja centra iz čl. 14 i 18 ovog zakona rješava organ državne uprave nadležan za poslove socijalnog staranja. Žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

Članom 18 Predloga zakona definisano je da je korisnik povlastice na putovanje, odnosno njegov zakonski zastupnik ili staralac, dužan da centru prijavi svaku promjenu koja je od uticaja na ostvarivanje prava na povlasticu na putovanje, u roku od 15 dana od dana nastale promjene. Centar će u toku postupka za ostvarivanje i korišćenja prava na povlastice na putovanje, po službenoj dužnosti utvrditi sve činjenice koje odgovaraju pojedinom slučaju, a od uticaja su na ostvarivanje i korišćenje prava. Na osnovu stava 2 ovog člana centar će od Fonda za zdravstveno osiguranje tražiti podatke koji mogu biti od uticaja za ostvarivanje i korišćenje prava, u skladu sa propisima o zaštiti podataka o ličnosti. Na osnovu prijave lica iz stava 1 ovog člana ili na osnovu podataka pribavljenih po službenoj dužnosti iz st. 2 i 3 ovog člana, centar će donijeti novo rješenje, ako to zahtijevaju promijenjene okolnosti.

Članom 19 Predloga zakona definisano je da je centar dužan da vodi evidenciju realizovanih putovanja korisnika povlastice na putovanje i pratilaca. Evidencija sadrži ime i prezime korisnika povlastice na putovanje i njegovog pratioca, kao i broj ostvarenih putovanja. Evidencija o realizovanom putovanju korisnika povlastice na putovanje i pratioca vodi se isključivo u elektronskom obliku, putem informacionog sistema koji automatski bilježi podatke o vremenu, datumu, odredištu i identitetu učesnika putovanja.

U **Poglavlju IV** koje nosi naziv povraćaj sredstava članom 20 definisan je povraćaj neosnovano primljenih novčanih sredstava.

Članom 20 Predloga zakona definisano je da korisnik povlastice na putovanje kojem je izvršena isplata naknade novčanih sredstava dužan je da vrati primljeni iznos, ako je: na osnovu netačnih podataka za koje je znao ili je morao znati da su netačni ili na drugi protivpravni način ostvari ovu naknadu ili je ostvari u većem iznosu nego što mu po zakonu pripada; ostvario naknadu usljed toga što nije prijavio ili je sa zakašnjenjem prijavio promjene koje su od uticaja na gubitak, odnosno korišćenje prava ili na iznos naknade, a znao je ili morao znati za te promjene. Kada centar utvrdi okolnosti iz stava 1 ovog člana, dužan je da pozove korisnika putem pisanog

obavještenja da neosnovano primljena novčana sredstva vrati u roku od 15 dana od dana prijema obavještenja. Centar može sa korisnikom sklopiti ugovor o načinu i vremenu povraćaja neosnovano ostvarenog iznosa isplaćenog po osnovu naknade troškova putovanja, pri čemu se u obzir uzima visina prihoda korisnika i njegov materijalni položaj. Povraćaj neosnovano ostvarenog iznosa isplaćenog po osnovu naknade troškova putovanja ne može se ugovoriti na period duži od tri godine.

U Poglavlju V koje nosi naziv nadzor članovima 21 i 22 definisan je način nadzora nad sprovođenjem ovog zakonom.

Članom 21 Predloga zakona definisano je da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši organ državne uprave nadležan za poslove socijalnog staranja.

Članom 22 Predloga zakona definisano je da inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši inspektor za socijalnu i dječju zaštitu.

U Poglavlju VI koje nosi naziv kaznene odredbe članovima 23 i 24 definisane su kazne za pravna i fizička lica.

Članom 23 Predloga zakona definisano je da će se novčanom kaznom u iznosu od 500 eura do 5.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice, ako: ne donese rješenje o pravu na povlasticu na putovanje najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva (član 14); ne donese rješenje o naknadi novčanih sredstava najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva (član 18 stav 1); ne vodi evidenciju korisnika prava povlastice na putovanje (član 21 stav 1); evidencija iz člana 21 stav 1 ovog zakona ne sadrži ime i prezime lica sa invaliditetom i njegovog pratioca, kao i broj ostvarenih putovanja (član 21 stav 2). Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom u iznosu od 250 eura do 1.000 eura.

Članom 24 Predloga zakona definisano je da će se novčanom kaznom u iznosu od 500 eura kazniti korisnik povlastice na putovanje, odnosno njegov roditelj ili staratelj, ako ne prijavi centru svaku promjenu koja je od uticaja na ostvarivanje i korišćenje prava na povlasticu na putovanje, u roku od 15 dana od dana nastale promjene (član 20), te na osnovu netačnih informacija ostvari novčanu korist. Novčanom kaznom u iznosu od 500 eura kazniće se korisnik povlastice na putovanje, odnosno njegov roditelj ili staratelj, ako za isto putovanje ostvari naknadu troškova putovanja na osnovu ovog zakona i na osnovu drugog zakona. Novčanom kaznom u iznosu od 500 eura do 5.000 eura kazniće se poslodavac lica sa invaliditetom ako da netačne podatke o broju dana koje je lice sa invaliditetom provelo na radu za mjesec za koji traži naknadu novčanih sredstava (član 17 stav 7).

U Poglavlju VII koje nosi naziv Prelazne i završne odredbe članovima od 25 do 31 uređuje se rok za donošenje podzakonskih akata, način okončanja postupaka, nastavak korišćenja prava, prestanak važenja i datum stupanja na snagu.

Članom 25 Predloga zakona definisano je da će se akt iz člana 17 stav 6 ovog zakona donijeti u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. Akt iz člana 9 stav 6 ovog zakona donijeće se u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Članom 26 Predloga zakona definisano je da će se postupak za ostvarivanje prava na povlasticu na putovanje koji je započet do početka primjene ovog zakona završiti po odredbama Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom („Službeni list Crne Gore“, br. 80/08, 40/11, 10/15 i 50/17).

Članom 27 Predloga zakona definisano je da korisnici prava na povlasticu na putovanje koji su ostvarili pravo po propisima koji su bili na snazi do početka primjene ovog zakona, nastavljaju sa korišćenjem toga prava u skladu sa ovim zakonom.

Članom 28 Predloga zakona definisano je da lica sa invaliditetom koja su ostvarila pravo na povlasticu na putovanje prije početka primjene člana 3 ovog zakona, nastavljaju sa korišćenjem tog prava trajno, odnosno do isteka perioda na koji im je odobreno pravo po osnovu kojeg su ostvarila pravo na povlasticu na putovanje.

Članom 29 Predloga zakona definisano je da će odredba člana 3 početi da se primjenjuje danom početka sprovođenja postupaka jedinstvenog vještačenja invaliditeta u skladu sa zakonom kojim se uređuje jedinstveno vještačenje invaliditeta, kada će prestati da važi odredba člana 2 Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom („Službeni list Crne Gore“, br. 80/08, 40/11, 10/15 i 50/17).

Članom 30 Predloga zakona definisano je da danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom („Službeni list Crne Gore“ br. 80/08, 40/11, 10/15, 50/17 i 122/25).

Članom 31 Predloga zakona definisano je da ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

V PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA POTREBNIH ZA SPROVODJENJE ZAKONA

Za potrebe izrade Predloga izrađena je procjena finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju zakona.

U 2025. godini ukupan broj osoba koji su koristili pravo na povlastice na putovanje bio je 51.418. Ukupno je za ove svrhe potrošeno 14.441.641, 72 eura.

Budući da je pravo na povlasticu na putovanje ograničeno tako da lice ne može ostvariti pravo na povlasticu za novo putovanje prije isteka roka od sedam dana od dana evidentiranja dolaska u centar za socijalni rad u mjestu odredišta ili od dana izdavanje vozne karte za predhodno putovanje procjena je da će se sredstva za povlastice na putovanje smanjiti za 30 posto.

Procijenjeni trošak za 2026. godinu na povlastice na putovanje lica sa invaliditetom je 10.000.000,00 eura.

VI Razlozi za donošenje zakona po hitnom postupku

Imajući u vidu utvrđenu dinamiku ispunjavanja obaveza u okviru Pregovaračkog poglavlja 19 - Socijalna politika i zapošljavanje i Pregovaračkog poglavlja 23 - Pravosuđe i temeljna prava, neophodno je donijeti Zakon o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom.

Usvajanjem zakona, stvaraju se uslovi u procesu evropskih integracija za ispunjavanje obaveza u predviđenom roku, te je neophodno donošenje Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom, po hitnom postupku.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ	Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije
NAZIV PROPISA	Predlog zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom
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)?	
Zakon o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom treba da riješi više problema koji proizilaze iz primjene važećeg zakona. Prije svega, u praksi je prisutna značajna neujednačenost među centrima za socijalni rad, jer se zakonske odredbe tumače na različite načine, što dovodi do nejednakog tretmana korisnika u različitim opštinama. Osobe sa invaliditetom su suočene sa složenim i često opterećujućim administrativnim procedurama, koje se dodatno komplikuju zahtjevima koji nijesu predviđeni zakonom, već predstavljaju rezultat praksi. Zakon u postojećem obliku takođe sadrži nedovoljno precizne odredbe, posebno kada je riječ o rokovima, dokazima za ostvarivanje prava, statusu pratioca i ograničenju korišćenja prava po više osnova. Zbog nedovoljno jasnih procedura i slabe kontrole, otvara se prostor za zloupotrebe, dok u evidencijama nadležnih organa postoje brojni nedostaci koji otežavaju praćenje i kontrolu korišćenja prava. Posljedice postojećih problema su višestruke. Najvažnija među njima odnosi se na nejednak pristup pravima, jer korisnici u različitim opštinama imaju različito iskustvo u ostvarivanju prava na povlastice. Složene procedure i nejasne smjernice demotivlju osobe sa invaliditetom da uopšte koriste ovo pravo, što dovodi do smanjenog broja korisnika i narušava svrhu zakona. Istovremeno, slaba kontrola povećava rizik od zloupotreba, dok visoki izdaci iz budžeta nijesu praćeni adekvatnim mehanizmima koji bi osigurali efikasnost i pravičnost sistema. Sve ovo utiče na smanjeno povjerenje korisnika u institucije i narušava pravnu sigurnost. Najviše oštećeni subjekti su osobe sa invaliditetom, koje se suočavaju sa administrativnim barijerama, nejednakim tretmanom i otežanim ostvarivanjem svojih prava. Pratioci osoba sa invaliditetom takođe trpe posljedice zbog nejasnih procedura i različitih zahtjeva među opštinama. Centri za socijalni rad i nadležni organi su dodatno opterećeni administrativnim poslovima i otežanim procesima kontrole, dok državni budžet snosi velike izdatke koji nijesu u potpunosti praćeni adekvatnim evidencijama i jasnim pravilima. Ukoliko se propisi ne izmijene, može se očekivati da se postojeći problemi dodatno prodube. „Status quo“ opcija nije prihvatljiva jer bi se neujednačena praksa među opštinama nastavila i vjerovatno pojačala, što bi dodatno ugrozilo načelo jednakosti. Broj korisnika koji odustaju od ostvarivanja prava nastavio bi da raste, dok bi se rizik zloupotreba i neefikasno trošenje sredstava iz budžeta povećavao. Ovakav razvoj situacije udaljio bi sistem od standarda Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom i preporuka međunarodnih tijela, čime bi se dodatno oslabila usklađenost domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim obavezama.	

2. Ciljevi

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

Cilj Zakona je unapređenje mobilnosti i dostupnosti prevoza za osobe sa invaliditetom. Zakon omogućava da osobe sa invaliditetom nesmetano putuju radi obavljanja svakodnevnih aktivnosti, školovanja, radnog angažmana i učešća u društvenom životu. Zakon ima za cilj kompenzaciju dodatnih troškova koje imaju osobe sa invaliditetom zbog nepristupačnog javnog prevoza. Zakon ima za cilj i da spriječi različite prakse među centrima. Cilj zakona je i da se jasno definiše uloga i položaj pratioca osoba sa invaliditetom.

Zakon o povlastici na putovanje je usklađen i sa sljedećim programima i strategijama:

- Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (PPCG) 2025–2026.
- Program rada Vlade za 2025. godinu
- Srednjoročni program rada Vlade 2024-2027.
- Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za 2022-2027. godinu
- Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine

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 je u praksi prisutna značajna neujednačenost među centrima za socijalni rad, jer se zakonske odredbe tumače na različite načine, što dovodi do nejednakog tretmana korisnika u različitim opštinama i ako se ne promijeni zakon ova praksa bi se samo nastavila i pojačala. Ovakav razvoj situacije udaljio bi sistem od standarda Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom i preporuka međunarodnih tijela, čime bi se dodatno oslabila usklađenost domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim obavezama.

Usvajanje ovog zakona je predviđeno Programom rada Vlade za II kvartal.

Zakonom će se unaprijediti mobilnost i dostupnost prevoza za osobe sa invaliditetom.

Imajući u vidu navedeno, preferirana opcija je donošenje Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom.

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.

Zakon će imati direktan pozitivan uticaj na lica sa invaliditetom jer će biti unaprijeđeno i jasnije uređeno pravo na povlasticu na putovanje, čime se povećava njihova mobilnost, socijalna uključenost i ravnopravno učešće u društvenom i ekonomskom životu. Pratioci lica sa invaliditetom dobijaju jasnije definisan status, što doprinosi sigurnosti i dostupnosti putovanja. Centri za socijalni rad dobijaju preciznije procedure, rokove, izdavanje potvrda kroz informacioni sistem i mogućnost elektronske evidencije, što doprinosi većoj pravnoj sigurnosti i efikasnosti u radu.

Zakon indirektno doprinosi poboljšanju socijalne isključenosti lica sa invaliditetom i unapređenju poštovanja međunarodnih standarda i obaveza Crne Gore u oblasti prava lica sa invaliditetom.

Ovaj zakon nema negativnih uticaja.

Primjena ovog propisa neće imati uticaja na privredu.

Od početka primjene ovog zakona neće biti novih troškova za Budžet Crne Gore, već će se dosadašnja izdvajanja iz Budžeta smanjiti.

Propis neće imati uticaja na stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju.

Donošenjem ovog zakona neće se stvoriti administrativna opterećenja i 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? Obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena 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 proistići 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 implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

Za implementaciju ovog propisa biće potrebno manje sredstava iz budžeta Crne Gore jer će uslovi za ostvarivanje prava biti bolje definisani.

U 2024. godine ukupan broj osoba koji su koristili pravo na povlastice na putovanje bio je 39.900. Ukupno je za ove svrhe potrošeno 9.374.635,42 eura.

U 2025. godini ukupan broj osoba koji su koristili pravo na povlastice na putovanje bio je 51.418. Ukupno je za ove svrhe potrošeno 14.441.641, 72 eura.

Budući da je pravo na povlasticu na putovanje ograničeno tako da lice ne može ostvariti pravo na povlasticu za novo putovanje prije isteka roka od sedam dana od dana evidentiranja dolaska u centar za socijalni rad u mjestu odredišta ili od dana izdavanje vozne karte za predhodno putovanje procjena je da će se sredstva za povlastice na putovanje smanjiti za 30 posto.

Procijenjeni trošak za 2026. godinu na povlastice na putovanje lica sa invaliditetom je 10.000.000,00 eura.

Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Neophodna sredstva su planirana u Planu budžeta za narednu fiskalnu godinu.

Nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će prosteći finansijske obaveze.

Implementacijom propisa neće se ostvariti prihod za budžet Crne Gore, ali će se tokom godina izdvajanja iz budžeta smanjiti jer će novim predlogom zakona ovo pravo biti usmjerenije na osobe sa invaliditetom.

Tokom izrade RIA obrasca uvažene su sve sugestije Ministarstva finansija u procesu usaglašavanja.

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 predložili i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti**

Ekspertsku pomoć prilikom izrade teksta Predloga zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom pružio je Lazar Stefanović, angažovan od strane kancelarije Programa za razvoj Ujedinjenih nacija.

Za potrebe izrade ovog zakona osnovana je radna grupa koju između ostalog čine predstavnici resornih ministarstava, predstavnici ostalih relevantnih institucija kao i NVO sektora.

Konsultacije sa zainteresovanim stranama su obavljane na sastancima radne grupe i u direktnoj komunikaciji, kao i tokom javne rasprave koja je sprovedena u periodu od 24. 11. 2025. do 15. 12. 2025. godine. Tokom javne rasprave primjedbe, predloge i sugestije u pisanoj formi stigli su predlozi od dvije NVO i dva fizička lica, dok su učešće na okruglom stolu organizovanom u okviru javne rasprave uzeli predstavnici organizacija lica sa invaliditetom i institucija. Više detalja o samom procesu dostupno je u Izvještaju sa javne rasprave. Glavni rezultati konsultacija je usaglašen tekst Nacrta zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom.

Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije je tokom konsultacija sa Sekretarijatom za zakonodavstvo izradilo Predlog zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta. Sekretarijat za zakonodavstvo je dao pozitivno mišljenje na Predlog zakona.

Saglasnost na Predlog zakona su dali:

- Ministarstvo pravde uopšteno i za CPL obrazac;
- Ministarstvo finansija;

- Ministarstvo javne uprave;
- Ministarstvo zdravlja;
- Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija;
- Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga;
- Ministarstvo evropskih poslova;
- Generalni sekretarijat Vlade (SPSD obrazac)

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 u primjeni ovog zakona mogu se ogledati u: neujednačenoj praksi u tumačenju i primjeni pojedinih odredaba zakona od strane centara za socijalni rad, nedovoljno informisanosti korisnika prava o postupku ostvarivanja povlastice na putovanje i obavezama koje imaju tokom korišćenja prava, mogućim kašnjenjima u razmjeni podataka između centara za socijalni rad i Fonda za zdravstveno osiguranje.

Radi efikasne primjene zakona i ostvarivanja njegovih ciljeva, biće preduzete sljedeće mjere: donošenje podzakonskih akata u propisanim rokovima, posebno u dijelu koji se odnosi na obrasce, sadržinu i način vođenja evidencija, obuka zaposlenih u centrima za socijalni rad za dosljednu i ujednačenu primjenu zakona; uspostavljanje i unapređenje elektronskog informacionog sistema za vođenje evidencije realizovanih putovanja; sprovođenje informativnih aktivnosti usmjerenih ka licima sa invaliditetom i njihovim pratiocima, radi boljeg upoznavanja sa pravima i obavezama; kontinuirana saradnja između organa socijalne zaštite i drugih nadležnih institucija u cilju razmjene podataka i kontrole zakonitosti ostvarivanja prava; sprovođenje inspekcijskog nadzora u skladu sa zakonom.

Ispunjenje ciljeva zakona mjeriće se na osnovu sljedećih indikatora:

- broj korisnika koji su ostvarili pravo na povlasticu na putovanje;
- ukupan broj realizovanih putovanja po osnovu povlastice;
- prosječno vrijeme rješavanja zahtjeva u centrima za socijalni rad;
- iznos isplaćenih sredstava iz budžeta po osnovu povlastice na putovanje;
- broj podnijetih žalbi i njihova osnovanost;
- broj utvrđenih nepravilnosti i slučajeva povraćaja neosnovano isplaćenih sredstava;
- stepen zadovoljstva korisnika dostupnošću i efikasnošću ostvarivanja prava.

Za monitoring i evaluaciju biće zaduženo nadležno ministarstvo.

Datum i mjesto

Podgorica, 23. 12. 2025. god.



Starješina

Damir Gutić