VII. АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ЗАКОНА

На кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону

Решења у Нацрту закону о изменама и допунама Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама (у даљем тексту: Нацрт закона) имаће позитиван утицај на већину учесника у унутрашњем водном саобраћају.

Нацрт закона ће утицати на Дирекцију за водне путеве којој се укида својеврсни монополски положај на обављање појединих послова техничког одржавања међународних и међудржавних водних путева. Наведено решење се предлаже како због чињенице да Дирекција за воден путеве у дужем временском периоду, због буџетских уштеда, није имала довољно средстава за обављање наведених послова, тако и због чињенице да ће наведене послове ефикасније обављати приватни сектор, али увек под стручним надзором Дирекције за водне путеве. Наиме, за обављање послова изградње хидротехничких објеката, извођења других хидротехничких радова, багеровања и сл. данас на тржишту постоје специјализована привредна друштва која ефикасније и брже могу да обављају наведене послове. Предложеним решењем Дирекција за водне путеве ће средстава које данас добија из буџета за обављање ових послова, а која се доминантно користе за одржавање техничке исправности пловила, плаћање чланова посаде и др, иста користити за финансирање извођења радова техничког одржавања међународних и међудржавних водних путева, и то кроз спровођење поступака јавне набавке у складу са законом којим се уређују јавне набавке. На овај начин, Република Србија ће остваривати своју међународну обавезу одржавања прописаних параметара пловних путева у циљу несметане пловидбе, али ће, кроз отварање могућности да наведени послови обављају кроз учешће приватног сектора, омогућити да се ови послови обављају брже и уз мање трошкове, имајући у виду да ће се средства која се данас користе за одржавање флоте Дирекције за водне путеве, као и плата чланова посаде и друге пратеће трошке, данас користити за обављање прописаних послова. **С друге стране, за разлику од Дирекције за водне путеве која из буџета добија укупна средства која користи за плате запослених, одржавање пловила, те обављање послова техничког одржавања водних путева, привредна друштва ће трошкове плата и одржавања пловила обезбеђивати обављањем послова која се нуде на тржишту, тако да ће се разлика у средствима која ће се обезбедити променом у начину остваривања послова из делкруга Дирекциоје за водне путеве, користити искључиво за финансирање послова техничког одржавања.**

Нацртом закона прецизира се значење статусних промена у смислу Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама („Службени гласник РС”, бр. 73/10, 121/12 и 18/15 – у даљем тексту: Закон), имајући у виду да се норма на снази везује искључиво за статусне промене у смислу Закона о привредним друштвима, онемогућавајући на тај начин да се бројни случајеви промене правног субјективитета лучког оператера-имаоца одобрења за обављање лучке делатности, подведу под значење статусне промене у смислу Закона. Проширивањем значења предметног појма убрзаће се поступак преноса одобрења и тиме олакшати пословања привредних субјеката, те убрзати правни промет.

Усаглашавањем са одредбама одредбама Закона о приватном обезбеђењу („Службени гласник РС”, број 104/13 и 42/15) омогућиће се почетак примене дела Закона којим се уређује сигурносна заштита у унутрашњем водном саобраћају. Примена одредаба овог дела Закона омогућиће подизање нивоа сигурности у обављању водног саобраћаја, те спречавање извршења кривичних дела, као што су крађе, пиратство, кријумчарење и сл. Предментне норме ће утицати на пословање домаћих бродарских привредних друштава и

лука које ће бити дужне да организују сигурносну заштиту, и то уговорним ангажовањем субјеката лиценцираних за обављање делатности приватног обезбеђења или као организовану самозаштитну делатност која обавезно има организовану планску, организациону и контролну функцију, у складу са законом којим се уређује приватно обезбеђење. Ако се има у виду да су ову обавезу привредна друштва већ имала у складу са одредбама Закона о приватном обезбеђењу, одредбе Нацрта закона треба посматрати само у смислу усаглашавања закона на снази, али не и као наметање нових обавеза привредним субјектима.

Решења из Нацрта закона утицаће и на поједина привредна друштва за које је утврђено да пружају услугу изнајмљивања (чартеровања) јахти и пловила за рекреацију која нису уписана у један од домаћих уписника пловила, већ су регистрована у иностранству, као и да предметна пловила изнајмљују без чланова посаде. На овај начин, осим избегавања обавезе плаћања пореза, буџет није остваривао приходе ни по основу доприноса на зараде чланова посаде које су ова правна лица дужна да ангажују ради безбедног обављања своје делатности. С тим у вези, Нацртом закона се предлаже допуна Закона у смислу прописивања да се превоз лица јахтом, односно пловилом за рекреацију на унутрашњим водама Републике Србије, по основу изнајмљивања уз накнаду јахте, односно пловила за рекреацију (чартеринг), може обављати само јахтом, односно пловилом за рекреацију домаће државне припадности, које је у својини домаћег физичког или правног лица које је регистровано за обављање делатности изнајмљивања (чартеринга) јахте, односно пловила за рекреацију. **Захтеви прописани Нацртом закона су уобичајни у упоредном праву, па тако захтев да пловила која се чартерују за потребе разоноде морају да вију заставу државе у којој се привредна делатност чартеровања пружа, познају и законодавства Хрватске, Црне Горе, Словеније, Румуније, Бугарске и других земаља у окружењу. Надзор над применом овог дела Нацрта закона у надлежности је инспекције безбедност пловидбе.**

Нацртом закона прописана је такође обавеза да бродари доносе сопствене планове хитних мера за помоћ жртвама и њиховим породицама које укључују превоз, смештај и медицинску помоћ жртвама и њиховим породицама у случају пловидбених незгода на унутрашњим водама. Наведена обавеза прописана је у циљу усклађивања Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама са Законом о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају („Службени гласник РС“, број 66/15) и чланом 5. став 3. Уредбе о плану хитних мера помоћи жртвама и њиховим породицама у случају несреће у саобраћају („Службени гласник РС“, број 63/16). Наведени прописи усаглашени су прописима ЕУ, и то Уредбом Комисије бр. 1286/2011 од 9. децембра 2011. о доношењу опште методологије за истраживање несрећа и незгода, усвојене у складу са чланом 5. став 4. Директиве, као и Директивом 2009/18/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2009. године о одређивању основних начела о истраживању несрећа у подручју поморске пловидбе и о измени Директиве Савета 1999/35/ЕЗ и Директиве 2002/59/ЕЗ Европског парламента и Савета.

Нацртом закона прописано је да се изузеци прописани Законом у односу на одређена стечена права која се признаја појединим лучким операторима, не примењују на лучке операторе који су започели поступке приватизације после 4. јуна 2003. године, уместо досадашњег везивања предметне норме за закључење уговора о приватизацији након наведеног датума. Предметна измена има за циљ да омогући спровођење општег правног начела да се на поступке који су започети по ранијим прописима примењују одредбе закона који су у том тренутку били на снази, осим ако је новим прописима

уређено другачије. Имајући у виду да је Закон о концесијама, чије је ступање на снагу узето као референтни датум у Закону, садржао одредбу која је упућивала на примену наведеног општег правног начела, у примени Закона се показала потреба да се изврши наведена измена и допуна Закона, како се не би повредила једнакост и правни положај свих учесника на тржишту лучких услуга. Наведена измена из Нацрта закона омогућиће лучким операторима да добију одобрење за обављање лучке делатности ex lege и на тај начин да несметано обављају своју делатност

Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)

У односу на трошкове које ће примена Предлога закона створити за грађане и привреду, исти ће створити додатне трошкове за поједине учеснике унутрашњег водног транспорта.

Додатне трошкове Нацрт закона ће проузроковати за бродарска привредна друштва, као и луке, који ће морати да уговорно ангажују субјекте лиценциране за обављање делатности приватног обезбеђења или да, кроз лиценцирање својих запослених, организује самозаштитну делатност. Имајући у виду да већина лука има ангажоване субјекте лиценциране за обављање делатности приватног обезбеђења, у периоду након усвајања Нацрта закона извршиће се анализа до данас предузетих мера како би се евентуално спровеле додатне мере физичке заштите у лукама, као што су сигурносне ограде и камере. У односу на бродарска привредна друштва, она ће морати да обезбеде најмање једног члана посаде који ће завршити обуку у циљу стицања одговарајуће лиценце прописане Законом о приватном обезбеђењу. У циљу давања разумног рока за испуњавање наведених обавеза, чланом 30. Нацрта закона предвиђен је прелазни рок до 31.12.2018. године, за усаглашавање пословања бродара и лучких оператера са одредбама Нацрта закона.

Решења из Нацрта закона проузроковаће додатне трошкове и за привредна друштва која пружају услугу изнајмљивања (чартеровања) јахти и пловила за рекреацију, а која нису уписана у један од домаћих уписника пловила, већ су регистрована у иностранству. На овај начин, привредна друштва су избегавала плаћање пореза и других јавних прихода. **С тим у вези, ова привредна друштва ће бити обавезна да плаћају порез на употребу јахте са моторним погоном чији је износ прописан Законом о порезима на употребу, држање и ношење добара („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 80/02, 43/04, 31/09, 101/10, 24/11, 100/11, 120/12, 113/13, 68/14, 140/14, 109/15 и 112/15) и иде у распону од 62.670 рсд до 250.730 рсд. Такође, биће дужни да плаћају трошкове прегледа и техничког надзора у износу од 1900 рсд који је прописан Правилником о висини таксе за пружање стручне услуге вршења прегледа и техничког надзора чамца, пловећег тела и плутајућег објекта („Службени гласник РС“, број 104/13).**

Нацрт закона ће проузроковати трошкове бродарима који ће бити дужни да израде планове хитних мера за помоћ жртвама и њиховим породицама. Указује се да израда ових планова неће проузроковати веће трошкове бродарима, имајући у виду да се ради о интерним плановима ових привредних друштава, за чију израду могу да ангажују запослена лица унутар привредног друштва.

Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити

Имајући у виду да су обавезу спровођења сигурносне заштите у унутрашњем водном саобраћају привредна друштва већ имала у складу са одредбама Закона о приватном обезбеђењу, Нацртом закона се само прецизирају поједине обавезе у односу на сигурносну заштиту. Приликом усвајања сигурносних планова може се утврдити неопходност за предузимање додатних мера заштите. Имајући у виду да ће примена одредаба овог дела Закона омогућити подизање нивоа сигурности у обављању водног саобраћаја, спречавање извршења кривичних дела, као што су крађе, пиратство, кријумчарење и сл. додатни трошкови у циљу његове примене свакако се могу сматрати оправданим.

У односу на привредна друштва која данас пружају услугу изнајмљивања (чартеровања) јахти и пловила за рекреацију, а која нису уписана у један од домаћих уписника пловила, а чиме се избегава плаћање пореза, као и других јавних прихода, трошкови које ће ова привредна друштва имати по основу обавезе уписа јахти и пловила за рекреацију у један од домаћих уписника сматрају се елементарним у свим државама у којима се пружа оваква врста услуге.

Да ли закон подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију

Примена Нацрта закона имаће ефеката на стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију.

Кроз укидање монополског положаја Дирекције за водне путеве на обављање појединих послова техничког одржавања међународних и међудржавних водних путева, по први пут се отвара могућност да по тржишним условима и спроведеном поступку јавне набавке, привредна друштва, која су специјализована за обављање послова изградње хидротехничких објеката, извођења других хидротехничких радова, багеровања и сл. учествују у обављању ових послова и тиме даље развијају своје пословање.

Такође, Нацрт закона омогућава да привредна друштва која су обављала лучку делатност до дана ступања на снагу Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама из 2010. године, и која испуњавају кумулативно прописане захтеве у члану 45. Нацрта закона, створиће се законска претпоставка да се на више лучких подручја у Републици Србији успостави унутарлучка конкуренција. Такође, на овај начин ће се омогућити да више привредних друштава која су обављала лучку делатност у складу са прописима који су били на снази до 2010. године, наставе са обављањем лучке делатности у складу са данас важећим прописима.

Да ли су заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону

Имајући у виду да се Нацртом закона не мењају битно питања која су до данас била уређена Законом о пловидби и лукама на унутрашњим водама, није постојала обавеза за спровођењем јавне расправе у складу са одредбом члана 77. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05 и 101/07).

Иако није постојала обавеза спровођења јавне расправе, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је 7.09.2016. године одржало јавне консултације о Нацрту закона у Привредној комори Србије, са представницима

Групације за бродарство и Групације за луке и пристаништа. Консултације су одржане са почетком у 11 часова, а завршене су у 13:50.

Привредна друштва која чине Групацију за бродарство и Групацију за луке и пристаништа унутар ПКС-а су подржала решења из Нацрта закона која се односе на преуређење надлежности Дирекције за водне путеве.

Групација за бродарство је дала одређене сугестије на чланове Нацрта закона о прекршајима, од којих су неке прихваћене, док предлоге о другачијем прописивању новчаних казни за прекршаје не могу да буду прихваћене јер су распони новчаних казни за прекршаје прописани Законом о прекршајима и секторски закони не могу да прописују другачије распоне. Дискутовало се и о зимовницима и сигурносној заштити бродова, али је констатовано да се примедбе више односе на правилну примену прописа од стране надлежних инспекција. Договорено је да се поводом појединих примедаба одрже заједнички састанци свих надлежних органа.

Групација за луке и пристаништа је подржала одредбе Нацрта закона којима се омогућава изједначавање правног статуса лучких оператера који су право на обављање лучке делатности стекли кроз својинску трансформацију или приватизацију са лучким оператерима који су сопственим средствима до 2003. године изградили лучку инфраструктуру.

Једино спорно питање је одредба којом је предвиђено да се ново одобрење стиче како у случају статусних промена, тако и у случају преноса већинског удела у привредном друштву – лучком оператеру на друго привредно друштво, куповине имовине привредног друштва – лучког оператера у стечају, промене власништва капитала и имовине правних лица која послују друштвеним и јавним капиталом једним од прописаних модела и метода приватизације, као и другим случајевима промена у већинском власништву код лучког оператера-имаоца одобрења. У наведеним случајевима, нови власник лучког оператера у управном поступку добија ново одобрење.

Одредба Нацрта закона којом се захтева издавање новог одобрења за обављање лучке делатности у свим претходно наведеним случајевима промена у управљачком капиталу је важна из најмање неколико разлога. На овај начин убрзава се правни промет и правна сигурност јер нови власник не иде на поступак доделе нове концесије, већ у управном поступку добија ново одобрење. Такође, на овај начин обезбеђује се да ће нови власник наставити са обављањем лучке делатности, чиме се избегавају случајеви који су се раније догађали да циљ куповина лука није наставак обављања лучке делатности, као делатности од општег интереса, већ је циљ било земљиште на коме се налази лука. Аргумент да ће се на овај начин спречити инвестиције, као и да се непотребно оптерећује трговање акцијама са обавезом новог власника да добије ново одобрење (према изнетом становишту, куповином акција нови власник само треба да ступи у права привредног друштва чије је акције купио), не може да се прихвати. Најпре, ако неко купује акције или на други начин преузима постојећег лучког оператера да би наставио да обавља лучку делатност, није јасно зашто би га од домаћег тржишта одбио захтев да у управном поступку добије ново одобрење (указује се да је редовни начин за добијање одобрења за обављање лучке делатности - тендер, а не управни поступак). Друго, предлог из Нацрта закона већ познаје домаћи правни систем. С тим у вези, указује се на члан 23. став 2. Закона о енергетици који прописује да се лиценца за обављање енергетске делатности прибавља и у случају када се на енергетском објекту за који је издата

лиценца, промени правни основ коришћења енергетског објекта по основу статусне промене или у правном промету по другом основу. Дакле, истоветан захтев који је предвиђен Нацртом закона.

Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава

Након ступања на снагу овог закона потребно је у сарадњи са надлежним органима и организацијама у прописаним роковима усвојити следеће подзаконске акте чија је садржина овим закона прецизирана:

1) Правилник о ближим условима и критеријумима за доделу и коришћење средстава за техничко одржавање међународних, међудржавних и државних водних путева (Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Сектор за водни саобраћај и безбедност пловидбе, рок за усвајање је годину дана од дана ступања на снагу овог закона)

2) Правилник о условима које морају да испуњавају привредна друштва за обављање послова извођења радова у оквиру обављања послова техничког одржавања водних путева (Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Сектор за водни саобраћај и безбедност пловидбе, рок за усвајање је годину дана од дана ступања на снагу овог закона);

3) Правилник о спречавању загађења унутрашњих вода проузрокованог пловидбом (Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Сектор за водни саобраћај и безбедност пловидбе, рок за усвајање је годину дана од дана ступања на снагу овог закона);

4) Уредба о сигурносној заштити бродова, лука и објеката безбедности пловидбе (Влада на предлог Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, рок за усвајање је годину дана од дана ступања на снагу овог закона)

Поред усвајања наведених подзаконских аката, спровођење овог закона не захтева нове институционалне мере (финансијске, техничко-технолошке, организационе и кадровске мере). Од других мера и активности које имају за циљ пуну примену законских решења и система контроле примене потребно је до јуна 2019. године издати одобрења за обављање лучке делатности правним лицима која испуњавају услове прописане Нацртом закона.