

## **Predmet: Sugestije i primjedbe na Nacrt Zakona o javno-privatnom partnerstvu**

Unija poslodavaca Crne Gore iz osnova razmatranja Nacrta zakona o javno-privatnom partnerstvu 11.03.2015.godine uputila je Minisatarstvu finansija primjedbe i sugestije kako slijedi:

### **I. OPŠTE**

1. Ponuđeni Nacrt odnosnog zakona ne sadrži obrazloženje što jako otežava prepoznavanje namjera obrađivača i sužava prostor za izjašnjavanje. Bila je obaveza obrađivača, saglasno Pravno-tehničkim pravilima za izradu propisa (Sl. List CG br.2/10), a sadržajno saglasno čl.130 Poslovnika Crne Gore, dati obrazloženje kao svojevrsan vodič za razumjevanje ponuđenog teksta.
2. Ponuđeni koncept je zasnovan na potpunoj centralizaciji pitanja javno-privatnog partnerstva, što treba još jednom preispitati u odnosu na stvari i druga prava kojima raspolaže opština, saglasno Zakonu o državnoj imovini (Sl. List Cg br.21/09). Ovo će izvjesno, imajući u vidu strukturu pravnih subjekata u Crnoj Gori dekurazirati preduzetnike, mikro, mala i srednja privredna društva za aranžmane JPP.
3. Nacrtom je ponuđeno 12 načela za javno-privatno partnerstva, ali se pri tom ne zna da li povreda tih načela uzrokuje i kakve pravne posledice.
4. Značenje izraza očito je nedovoljno, te bi bilo potrebno dopuniti značenja i sledećim izrazima, kao što su:
  - Javni sektor
  - Privatni sektor
  - Javno tijelo
  - Koncesija

U značenju izraza data je i sintagma „državno preduzeće“ uprkos tome što isto ne poznaje Zakon o privrednim društvima.

5. Ponuđeni tekst Nacrta sadrži pojedine nejasnoće, kao što su: „širokopojasni“- čl.4 tč.9; čl.19.st.4; čl.21 st.1; čl.25 (osinivanje društva posebne namjene, što ne poznaje Zakon o privrednim društvima); čl.66 st.2 i 3; čl.69 (da li i u čemu opština kao jedinica lokalne samouprave sprovodi i izvršava ugovore o JPP); čl.78 st.1 i 3; čl.80; čl.88 tč.8 (postinvesticione brige) ;čl.93 st.2 tč.5; čl.97 st.1. Odnosne nejasnoće treba pojasniti kako se u praksi ne bi nepotrebno stvarali problemi.
6. Pojedini članovi pravno-tehnički „pripadaju“ osnovnim odredbama, a ne odredbama drugih odjeljaka (čl.52, 84 i sl.).
7. Ima potrebe preispitati izuzeća od primjene odnosnog zakona, a kojih je čl.7 propisano čak u 15 slučajeva. Čini se da su ista predimezionisana. Posebno pri činjenici postojanja i posebnih zakona kao što je Zakon o koncesiji za autoput Bar-Boljari (Sl. List CG br.64/08) i više evidentnih koncesija izvan dejstva ovog zakonskog projekta.
8. Preinačiti naziv iznad člana 85 i dati ga na službenom jeziku u upotrebi u Crnoj Gori.

9. Koncept Agencije za investicije suštinski se svodi na lociranje na jednom mjestu Sekretarijata za razvojne projekte, Direktorata transformacije i investicija u Ministarstvo ekonomije, Agencije za promocije investicija Crne Gore i Komisije za koncesije. To pojednostavljeno znači i preuzimanje državnih službenika i namještenika od pomenutih institucija u ovu Agenciju.
10. Probleme pravne zaštite treba smjestiti u poseban odjeljak ovog Nacrta, a to znači i čl.57 st.5-7.
11. Usvajanjem odnosnog zakonskog projekta treba da prestane važnost, odnosno dejstvo Zakona o koncesijama. Međutim, ne zna se pri tom šta je sa Zakonom o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga (Sl. List RCG br.30/02) i to onih poglavlja koja nisu prestala da važe na osnovu čl.67 Zakona o koncesijama (Sl. List CG br.8/09).
12. Ponuđeni Nacrt je teško razmotriti i uslijed činjenice da još nije donijet novi Zakon o komunalnim djelatnostima, inače uvršten u proceduru donošenja u Skupštini CG krajem 2014.godine. Kako je u pitanju komunalna infrastruktura kao oblast gdje bi trebalo upravo da se potvrđuje primjena odnosnog zakonskog projekta trebalo sačekati koja će rješenja biti usvojena odnosnim zakonom, kako bi se izbjegle moguće kolizije i obezbjedila konzistentnost Zakona.
13. Čini se da su pretjerano normirane kaznene odredbe, čija visina, imajući u vidu privrednu zbilju u Crnoj Gori može biti dekuražujući faktor za stupanje u javno-privatna partnerstva. Utoliko prije što se osnovnim elementima ugovora iz čl.64 Nacrta mogu značajno otkloniti efekti kaznenih mjera koje propisuje čl.99 Nacrta zakona.

## II. POJEDINAČNE

1. Naziv Odjeljka I. promjeniti da glasi: „I. Osnovne odredbe“
2. U čl.2 nejasno kada je u pitanju načelo zaštita javnog interesa kojim zakonom je definisan javni interes. Valja se podsjetiti da Zakon o državnoj imovini poznaje: dobra od opšteg interesa, dobra u opštoj upotrebi.  
  
Takođe je nejasno pojašnjenje načela „slobodne konkurencije“.  
  
Nejasno je takođe zašto se posebno ističe načelo „autonomija volje“ kada je ono već dovoljno „pokriveno“ drugim propisima.
3. Čl.3 Nacrta bliže su pojašnjenja značenja pojedinih izraza. Međutim, saglasno opštoj primjedbi pod 3. trebalo bi otkloniti naznaku u tački 6 „državno preduzeće“, te brisati tačku 8 ili 9, budući da je u pitanju „lapsus calami“.
4. U čl.4 u st.1 ne zna se koja je to oblast „širokopojasni“ s toga predmetno pojasniti ili brisati.
5. Čl.7 preispitati saglasno našoj opštoj primjedbi pod 4.
6. Čl.8 postavlja se pravno pitanje da li se termin „koncesija“ može koristiti kada su u pitanju odnosi dvaju javnih naručilaca.
7. U čl.19 st.4 pojasniti posebno u dijelu ko određuje „primjenjivi pravni osnov“.
8. Poslije čl.20 data je naznaka čl.15 i naziv „institucionalno JPP“. Predmetnu, tehničku grešku otkloniti-brisati.
9. U čl.22 st.2 tč.3 brisati sintagmu „javno preduzeće“.

10. Čl.25 – društvo posebne namjere preispitati budući da isto „ne poznaje“ Zakon o privrednim društvima. Odnosni Zakon nije ostavio mogućnost da se u Crnoj Gori, posebnim zakonima mogu obrazovati i drugi oblici privrednih društava u odnosu na ona koja je ustanovio Zakon o privrednim društvima.
11. Čl.26 st.2 preispitati u odnosu na načelo autonomije volje iz čl.2 Nacrta.
12. U čl.29 čini se da je potrebno izmjeniti st.1 da glasi „Zainteresovani ponuđač može sam dati inicijativu za realizovanje JPP projekta“.
13. U čl.30 u st.3 poslije riječi „JPP“ dodati riječ „projekta“.
14. U čl.33 preispitati da li je metoda centralizacije odobrenja „zadire“ u izvorna prava jedinica lokalne samouprave.
15. Čl.35 treba dovesti u vezu sa odredbama čl.15-18 i čl.29 st.2 Zakona o državnoj svojini kako bi se otklonili mogući pravni problemi.
16. Čl.36 vjerovatno je, inercijom iz čl.10 st.2 Zakona o koncesijama za tendersku komisiju predviđeno 9 članova. Čini se da je to preveliki broj i da bi istu trebalo svesti na neparan broj, a najviše na 7 članova.
17. Čl.39 sadržaj tenderske dokumentacije u st.3 upućuje na obavezu ponuđača da osnuje društvo posebne namjene, što otvara pitanje ne samo da li je to u suprotnosti sa načelom autonomije volje iz čl.2 Nacrta, već i da li je u suprotnosti sa Zakonom o privrednim društvima koji „ne poznaje“ kao oblike privredna društva osim onih iz čl.2 tog Zakona.
18. Čl.40 – tehnički i funkcionalni zahtjevi je nedovoljno jasno normiran. Uslijed toga objektivno se može ući u zonu manipulacije pojedinim ponuđačima što treba, radi pravne sigurnosti, izbjegavati.
19. Čl.52 čini se da odnosni član „pripada“ osnovnim odredbama, odnosno da mu nije mjesto u ovom odjeljku.
20. Čl.56 u st.2 uvodi termin „komisija“, a tek st.6 istog člana se pojašnjava da je u pitanju Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda. Treba odgovoriti na pitanje ko istu formira i kakav joj je sastav. To je nužno u odnosu na djelokrug tenderske komisije iz 36-37 Nacrta.
21. Iz čl.57 kao poseban član treba izdvojiti st.5-7 istog. Ovo sa razloga što odnosni stavovi „ne pripadaju“ nazivu-pregled i ocjena ponuda. Čini se da ima osnova st.5-7 ovog člana generalno izmjestiti u Odjeljak VII – pravna zaštita.
22. Čl.66 ostaje nejasno da li Vlada utvrđuje konačan tekst predloga ugovora i kada je u pitanju javni naručilac – jedinica lokalne samouprave.
23. Čl.67 u st.1 drugu rečenicu izmjestiti kao poseban stav 2, a ostale stavove numerički pomjeriti.
24. Čl.69 ne zna se da li formulacija st.1 znači potpunu suspenziju jedinice lokalne samouprave kada su u pitanju ugovori o JPP u kojim se kao javni naručilac pojavljuje jedinica lokalne samouprave.
25. Čl.72 tč.1 nejasno, te treba pojasniti sintagmu po kojoj ugovor o JPP prestaje „ispunjenjem zakonskih uslova“.
26. Čl.78 naziv odnosnog odjeljaka (finansijska pitanja) je čudan u odnosu na sadržaj odjeljaka koji se uglavnom bavi pravnim pitanjima (pravo vlasništva, zabilježba ugovora, troškovi

osiguranja, obavještenja i dr.). U svakom slučaju odnosni član treba učiniti konzistentnim u odnosu na naziv odjeljka.

27. Čl.80 odnosni član je nejasan pa ga treba pojasniti budući da svako ulaganje dobija obilježja svojinskog tretmana.
28. Čl.84 ne zna se smisao "lociranja" ovog člana u ovaj odeljak. Očito, odnosni član "ne pripada" ovom odjeljku.
29. Čl.85 u naziv iznad ovog člana navesti na jeziku u službenoj upotrebi u CG.
30. Čl.86 st.2 odnosnog člana nije u direktnom kontenstu nadzora. Odnosne obaveze – dostava izvještaja i sl. uređuju se ugovorom u JPP. U svakom slučaju odnosni član treba bitno preurediti.
31. Čl.89 tč.8 odnosnog člana preispitati budući na naejсноću sintagme "postinvesticione brige".
32. Čl.91 izmijeniti st.5 tč.5 da glasi.  
" 5) Reprezentativna organizacija poslodavaca-jednog člana." Predmetnim se afirmiše da u savjet Agencije meritorno treba da bude predstavljena institucija koja ima atribute reprezentativne organizacije poslodavaca.
33. Čl.92 preispitati st.3 budući da po istom direktor agencije odgovara za svoj rad savjetu agencije mada istog, saglasno st.2 imenuje Vlada. Ovo posebno treba dovesti u kontekst čl.91, st.5 po kojem članovi savjeta, budući da ih imenuje i razrešava Vlada, odgovaraju za svoj rad Vladi.
34. Čl.97 st.2 pojasniti domašaj odrednice po kojoj Agencija izvještaj dostavlja na uvid Skupštini CG, budući da se stavom 1 precizira da Agencija izvještaj o radu za prethodnu godinu podnosi Vladi.
35. XII - KAZNENE ODREDBE
  - Novčane kazne za prekršaj za pravno lice su eksterno visoke i neće biti izazov za veće interesovanje za zaključenje ugovora o JPP (čl.99).
  - Takođe, predviđene novčane kazne za javnog naručioca su enormno opredeljene, a uočljivo je da nije predviđena novčana kazna za povredu člana 52 (suzbijalnje korupcije i sprečavanja sukoba interesa).
36. Čl.107 Odnosnim članom precizira se da danom stupanja na snagu ovog Zakona prestaje da važi Zakon o koncesijama. Stoga podsjećamo na našu opštu primjedbu po 11, o čemu, treba voditi računa.