

O B R A Z L O Ž E N J E

I USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o nacionalnim parkovima sadržan je u odredbi člana 16 tačka 5 Ustava Crne Gore, kojom je predviđeno da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru.

II RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Osnovni razlog za donošenje Zakona o nacionalnim parkovima je proglašenje revizija granica NP »Durmitor« i reorganizacija Javnog preduzeća za upravljanje nacionalnim parkovima Crne Gore u privredno društvo.

U skladu sa uslovima vezanim za izradu Studije zaštite koji su propisani u članu 56. Zakona o zaštiti prirode („Sl.list CG“ br. 51/08), Zavod za zaštitu prirode (zatim Agencija za zaštitu životne sredine, kao pravni sljedbenik Zavoda za zaštitu prirode) je uradio *Stručnu podlogu - Studiju izvodljivosti za reviziju granica Nacionalnog parka „DURMITOR“*. Izradom ove Studije obezbijedena je stručna podloga za izmjenu granica NP „Durmitor“ koje su propisane članom 8 Zakona o nacionalnim parkovima, odgovarajućoj prostorno-planskoj dokumentaciji i planovima upravljanja za NP „Durmitor“. Gubljenje i **promjena svojstva zaštićenog prirodnog dobra NP „Durmitor“** u zoni grada Žabljaka bio je ključni razlog za izradu Studije koja je u najvećoj mjeri fokusirana na **ograničenu reviziju – izmjenu granica NP „Durmitor“** u toj zoni, kao i zoni - slivu Komarnice koja je prepoznata za prostornu (ne-finansijsku) **kompensaciju** za izuzeto područje iz nacionalnog parka. Direktni i indirektni antropogeni zahvati: stihijska urbanizacija, bespravna gradnja vikendica, kuća, vila i drugih pratećih objekata uzročnici su gubitka i izmjene svojstava zaštićenog prirodnog dobra NP „Durmitor“ u **prostorno ograničenoj** ali vizuelno upečatljivoj zoni grada Žabljaka i njegove okoline. **Koncept** budućeg statusa zaštićenog prirodnog dobra NP „Durmitor“ promijenjen je u odnosu na postojeći koncept (kategorija zaštite „**NACIONALNI PARK**“, odnosno **II KATEGORIJA ZAŠTIĆENOG PRIRODNOG DOBRA**) samo u dijelu njegove **prostorne primjene – proširenje u slivu rijeke Komarnice** (Dragišnica, Grabovica) i **isključenje prostora grada Žabljaka i njegove okoline** (Razvršje, Motički gaj, Pošćenski kraj, Poljane). Postojeći koncept statusa / kategorije zaštite NP „Durmitor“ proističe iz ranijih stručnih podloga za taj Nacionalni park uključujući njegovo funkcionalno ekološko povezivanje sa Regionalnim parkom „Piva“ (ranije Bioč-Maglič-Volujak) i NP „Sutjeska“ (Republika Srpska / Bosna i Hercegovina), shodno odredbama PPCG do 2020. Pored koncepta statusa / kategorije zaštite, propisane su i osnove za buduće upravljanje ovim zaštićenim prirodnim dobrom i definisane **posljedice** koje proističu od predloženog koncepta. U skladu sa odredbama Zakona o zaštiti prirode, kao sastavni dio Studije je urađen i **kartografski prikaz** granica ovog zaštićenog prirodnog dobra na geodetskoj i topografskoj podlozi koju je, shodno Zakonu, prethodno obezbjedila Uprava za nekretnine, kao i opštine Žabljak i Šavnik. Dopuna navedene studije izvršena je na osnovu sugestija od strane lokalnih samouprava Žabljak, Šavnik i Plužine, resornih ministarstava, Uprave za šume, kao i pojedinih NVO organizacija. Međutim ovom prilikom trebamo naglasiti da je obrađivač prilikom dopune studije u razmatranje uzimao samo konkretne i relevantne sugestije koje su mogle da utiču na bolji kvalitet studije i njenu realizaciju u praktičnom životu. Dovoljno je napomenuti činjenicu

da se u okviru novog prostornog plana Crne Gore u neposrednom okruženju NP „Durmitor“ planiraju novi prostori za zaštitu u okviru dugoročne projekcije prirode u Crnoj Gori do 2020. godine. U prvom redu to je povezivanje NP „Durmitor“ sa NP „Sutjeska“ u Bosni i Hercegovini, preko Regionalnog parka - parka prirode „Piva“ koji obuhvata planinske masive Maglića, Volujaka, Bioča, Trnovačkog Durmitora i Vlasulje sa kojim bi se napravio ekološki koridor koji bi povezoao izvorišni dio sliva rijeke Drine kao zeleni pojas u okviru dinarskog luka. Kao drugi primjer navodimo povezivanje NP „Durmitor“ sa planinom Sinjavinom i Šarancima gdje bi se preko ovog regionalnog parka odnosno parka prirode Durmitor u integrativnom smislu povezoao sa kanjonom i basenom rijeke Tare.

Takođe, shodno Zakonu o unaprijeđenju poslovnog ambijenta ("Sl. list CG", br. 40/10) Javna preduzeća su dužna da se reorganizuju u skladu sa Zakonom o privrednim društvima, u roku od tri godine od dana stupanja na snagu ovog zakona. S tim u vezi, Ministarstvo održivog razvoja i turizma je pripremlilo Prijedlog zakona o nacionalnim parkovima kojim je izvršena reorganizacija javnog preduzeće u privredno društvo.

III USAGLAŠENOST SA EVROPSKIM ZAKONODAVSTVOM I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

U pripremi Zakona korišćena su komparativna iskustava zemlje u regionu (Hrvatska) kao i iskustava razvijenih zemalja (Italija). Izrada ovog Zakona obzirom na predmet regulisanja ne podrazumijeva unošenje odredbi pojedinih direktiva odnosno harmonizaciju sa istim ali je u pripremi Zakona konsultovan Vodič Međunarodne unije za zaštitu prirode (IUCN) za upravljanje zaštićenim područjima, a transponovane su pojedine odredbe Habitat direktive 92/43/EEC .

IV OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

U poglavlju I – »Osnovne odredbe« utvrđeno je da nacionalni parkovi kao zaštićena prirodna dobra uživaju posebnu zaštitu i da se na nacionalne parkove primjenjuje propisi o zaštiti prirode ukoliko ovim zakonom nije drugačije određeno. Takođe su nabrojani postojeći nacionalni parkovi u Crnoj Gori. U ovom poglavlju definisani su opšti principi zaštite i unaprjeđivanja nacionalnih parkova, koji su inkorporirali pravila i standarde primijenjene u razvijenim zemljama. Prirodne i pejzažne vrijednosti nacionalnih parkova štite se obezbjeđivanjem uslova za zaštitu, unaprjeđivanje i racionalno korišćenje dobara nacionalnih parkova; stvaranjem povoljnih uslova za održavanje i razvoj biljnih i životinjskih vrsta i njihovih zajednica; očuvanjem i unaprjeđivanjem posebnih prirodnih vrijednosti; sprječavanjem radnji koje mogu da naruše osnovna svojstva i osobine nacionalnih parkova.

Poslove upravljanja, unaprjeđivanja i korišćenja prirodnih bogatstava i dobara nacionalnih parkova, djelatnost zaštite, unaprjeđivanja i razvoja nacionalnih parkova vrši privredno društvo koje osniva Vlada.

U poglavlju II- »Granice« utvrđene su granice nacionalnih parkova »Biogradska gora«, »Lovćen«, »Skadarsko jezero«, »Prokletije« i izmijenjene granice NP »Durmitor«, u skladu sa Studijom izvodljivosti za reviziju granica Nacionalnog parka „DURMITOR“. Takođe je utvrđeno da preciznije definisanje i obilježavanje granica nacionalnih parkova, vrši privredno društvo, u saradnji sa organom uprave nadležnim za poslove državnog premjera i katastra, uz prethodno obavještanje vlasnika zemljišta, relevantnih sektora u Vladi i zainteresovane javnosti.

U poglavlju III »Mjere zaštite, razvoja i unaprjeđivanja« utvrđeno je da se za područje nacionalnih parkova donose prostorni plan područja posebne namjene, plan upravljanja nacionalnih parkova i godišnji program upravljanja. Plan upravljanja nacionalnih parkova izrađuje privredno društvo, po prethodno pribavljenom mišljenju organa uprave nadležnog za poslove zaštite životne sredine (Agencija za zaštitu životne sredine) i isti donosi Vlada u skladu sa zakonom. Godišnji program upravljanja donosi privredno društvo u skladu sa prostornim planom posebne namjene i planom upravljanja, uz prethodno pribavljenu saglasnost Ministarstva. Privredno društvo dostavlja Ministarstvu Izvještaj o realizaciji godišnjeg programa, do 1 marta tekuće godine za prethodnu godinu.

Takođe su utvrđene radnje, čije je vršenje zabranjeno na prostoru nacionalnih parkova, u skladu sa prostornim planom posebne namjene. Propisivanjem ovih zabrana želi se postići bolja zaštita nacionalnih parkova i očuvanje njihovih posebnih prirodnih vrijednosti. Pored toga, njihovim propisivanjem obezbjeđuje se bolje definisanje kaznenih odredbi i primjena načela krivičnog i prekršajnog postupka. Ovom odredbom data je mogućnost da se, pored utvrđenih zabrana, prostornim planom posebne namjene, planom upravljanja i drugim aktima mogu predvidjeti i druge mjere u cilju zaštite nacionalnih parkova. U ovom poglavlju specificirani su izuzeci od navedenih i propisanih zabrana i dati su konkretni slučajevi kada se isti primjenjuju. Takođe su određene radnje koje se ne mogu vršiti u zonama posebnog režima zaštite i imaju za cilj potpuniju zaštitu dobara nacionalnih parkova u zonama prvog stepena zaštite.

U poglavlju IV »Korišćenje dobara nacionalnih parkova« uređeno je pitanje davanja na korišćenje prirodnih dobara nacionalnih parkova. Tako se precizira da se prirodna dobra na području nacionalnih parkova u državnoj svojini mogu davati na korišćenje za obavljanje djelatnosti dozvoljene zakonom, prostornim planom posebne namjene i planom upravljanja.

U ovom poglavlju uređeno je pitanje ekosistemskih usluga pod kojima se podrazumijeva ekonomska valorizacija prirodnih resursa od strane korisnika dobara nacionalnih parkova, na način koji osigurava održivost ekosistema. U ekosistemskih usluga spadaju: usluge podrške, usluge snabdijevanja, usluge regulacije i usluge kulturnog značaja. Takođe je definisano da će se međusobna prava i obaveze korisnika dobara nacionalnih parkova i privrednog društva urediti posebnim ugovorom.

Dalje je utvrđeni su slučajevi kada pravna ili fizička lica, za korišćenje dobara nacionalnog parka, plaćaju naknadu privrednom društvu, kao i da naknadu za ulazak u nacionalni park i centar za posjetioce ne plaćaju fizička lica koja žive i koja posjeduju nepokretnost u nacionalnom parku sa članovima njihove uže porodice.

Izgradnja objekata i izvođenje drugih radova na području nacionalnih parkova može se vršiti samo ako je u skladu sa prostornim planom posebne namjene i planom upravljanja. Na području nacionalnih parkova mogu se postavljati objekti privremenog karaktera na lokacijama koje su određene planom objekata privremenog karaktera.

Ovim zakonom je definisano da šumama i šumskim zemljištem u nacionalnim parkovima upravlja privredno društvo u skladu sa planom upravljanja i godišnjim programom upravljanja, kojim se obezbjeđuje ostvarivanje funkcija šuma utvrđenih zakonom.

Takođe je utvrđeno da zemljištem i drugim prirodnim dobrima u državnoj svojini koja se nalaze na području nacionalnih parkova upravlja privredno društvo, a zemljištem i drugim prirodnim dobrima u privatnoj svojini upravlja vlasnik, u skladu sa prostornim planom posebne namjene, planom upravljanja i godišnjim programom upravljanja.

U ovom zakonu posebno je uređeno pitanje ograničenja prava svojine tako da je utvrđeno da fizička lica koja žive na području nacionalnih parkova, kao i fizička i pravna lica koja posjeduju zemljište i druge nepokretnosti u nacionalnom parku mogu koristiti i zemljište i prirodna dobra u državnoj svojini na način definisan članom 18 st. 1 i 2 ovog zakona. Za fizičko lice koje posjeduje zemljište i druge nepokretnosti na području nacionalnog parka u slučaju ograničenja korišćenja prirodnih dobara utvrđuje se naknada štete srazmjerno umanjenju prihoda, koja se utvrđuje ugovorom između fizičkog lica i privrednog društva.

Dalje, utvrđena je obaveza za vlasnike nepokretnosti u nacionalnim parkovima, da u slučaju namjere da proda zemljište ili drugu nepokretnost, prethodno ponudi Vladi, preko organa uprave nadležnog za imovinu. Ako Vlada ne prihvati ponudu, vlasnik ne može prodati nepokretnost drugom licu pod povoljnijim uslovima od uslova pod kojima ih je ponudio Vladi, zbog čega je i određeno da su ugovori zaključeni protivno datim uslovima pravno ništavni.

Radi sprovođenja plana upravljanja i godišnjeg programa upravljanja, privredno društvo opštim aktom utvrđuje unutrašnji red u nacionalnim parkovima i organizuje službu zaštite, koju vrše nadzornici nacionalnih parkova.

U poglavlju V »Upravljanje nacionalnim parkovima« navedene su djelatnosti privrednog društva koje se odnose na: preduzimanje mjera i aktivnosti za ostvarivanje utvrđene politike u upravljanju, korišćenju, zaštiti, razvoju i unaprjeđivanju nacionalnih parkova; sprovođenje plana upravljanja i donosi godišnji program upravljanja; sprovođenje mjera zaštite u skladu sa režimom zaštite, kao i na druge poslove utvrđene zakonom i aktom o osnivanju.

U poglavlju VI »Sredstva za rad upravljača« utvrđeno je pitanje izvora finansiranja nacionalnih parkova, odnosno obezbjeđivanje sredstava za njihovu zaštitu i razvoj.

U poglavlju VII »Pristup informacijama i učešće javnosti« utvrđeno je da su organi nadležni za pripremu planova i programa shodno ovom zakonu dužni da na zahtjev zainteresovanih pravnih i fizičkih lica dostavljaju podatke o stanju prirode u nacionalnim parkovima i da je u pripremi plana upravljanja i godišnjeg programa upravljanja privredno društvo dužno da omogućí učešće javnosti i zainteresovanih lica.

U poglavlju VIII »Kaznene odredbe« utvrđena je visina novčane kazne za prekršaje koje počinu fizičko lice, kao i da nadzornici mogu na licu mjesta izricati novčane kazne prekršajnim nalogom u iznosu od 50 eura.

U prelaznim i završnim odredbama utvrđeni su rokovi i obaveza donošenja prostornog plana i plana upravljanja za Nacionalni park »Prokletije«. Takođe je utvrđena obaveza da će se obilježavanje granica nacionalnih parkova izvršiti u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Privredno društvo Vlada će osnovati u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Do osnivanja privrednog društva djelatnost zaštite, unaprjeđivanja i razvoja nacionalnih parkova obavljaće Javno preduzeće za nacionalne parkove Crne Gore, dok će se zaposleni, oprema, sredstva, imovina i dokumentacija Javnog preduzeća za nacionalne parkove Crne Gore preuzeti od strane privrednog društva danom njegovog upisa u Centralni registar privrednih subjekata. Podzakonski akti na osnovu ovog zakona donijeće se u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu

zakona dok će se do donošenja propisa primjenjivati podzakonski akti doneseni na osnovu Zakona o nacionalnim parkovima („Sl.list CG” br. 56/09).

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o nacionalnim parkovima ("Službeni list CG", br. 56/09). Danom upisa privrednog društva u Centralni registar privrednih subjekata prestaje da važi Odluka o organizovanju Javnog preduzeća za nacionalne parkove („Sl.list CG” br. 20 /11).

V SREDSTVA POTREBNA ZA SPROVOĐENJE OVOG ZAKONA

Sredstva za sprovođenje ovog zakona potrebno je obezbijediti iz budžeta za pripremu prostornog plana posebne namjene za NP „Prokletije”, petogodišnjeg plana upravljanja i godišnjeg programa upravljanja za pomenuti nacionalni park; kao i godišnjih programa upravljanja za ostale nacionalne parkove na osnovu važećih planova upravljanja. Takođe je potrebno obezbijediti sredstva za obilježavanje granica nacionalnih parkova. Ukupan finansijski uticaj sprovođenja ovog zakona, dat je u Izveštaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa.