



Crna Gora
Ministarstvo finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Broj: 02-03-18878/1

Podgorica, 12. novembar 2020. godine

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA

Na osnovu Vašeg akta, broj: 01-35/171 od 04.11.2020. godine, kojim se traži mišljenje na tekst *Predloga odluke o naknadi za urbanu sanaciju Opštine Pljevlja*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

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

Uvidom u tekst i dostavljeni *Izveštaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa* utvrđeno je da za implementaciju ovog propisa nije potrebno obezbijediti finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore.

S poštovanjem,



MINISTAR

Darko Radunović

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo održivog razvoja i turizma
NAZIV PROPISA	Predlog odluke o naknadi za urbanu sanaciju Opštine Pljevlja

1. Definisanje problema

- Da li je propis posljedica zahtjeva (propisa) na državnom nivou?
- Navedi zakonski osnov za donošenje propisa, kao i odnos sa strateškim dokumentima lokalne samouprave ako postoji?
- Da li lokalna samouprava može odstupati od odredbi propisa na državnom nivou i u kojoj mjeri?
- Da li je riječ o sopstvenim nadležnostima ili prenesenom, odnosno povjerenom poslu lokalne samouprave?
- 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)?

- Donošenje Odluke o naknadi za urbanu sanaciju je posljedica obaveze usaglašavanja sa Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18 i 82/20) kojim je u članu 164 stav 1 propisana obaveza vlasnika bespravnih objekata da plaćaju naknadu za urbanu sanaciju jedinici lokalne samouprave. Članom 240a stav 2 Zakona propisano je da je jedinica lokalne samouprave dužna da propis iz čl. 164 stav 11 ovog zakona usaglasi sa istim u roku od 90 dana, od dana stupanja na snagu ovog Zakona.
- Zakonski osnov za donošenje Odluke o naknadi za urbanu sanaciju sadržan je u Zakonu o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19 i 82/20), Zakonu o lokalnoj samoupravi („Službeni list CG“, br. 2/2018, 34/2019 i 38/2020) i Statutu Opštine Pljevlja („Službeni list CG - Opštinski propisi“, br. 46/2018). Članom 164 stav 11 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano je da visinu, uslove, način, rokove i postupak plaćanja naknade za urbanu sanaciju, propisuje nadležni organ lokalne samouprave, po prethodnoj saglasnosti Vlade, dok je članom 240a stav 2 Zakona propisana obaveza opštine da propis uskladi sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, u roku od 90 dana od stupanja na snagu Zakona. Članom 38 stav 1 tač. 2 i 8 Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da skupština donosi propise i druge opšte akte i uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode. Članom 40 stav 1 tačka 2 i 8 Statuta je propisano da skupština donosi propise i druge opšte akte i uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode.
- Lokalna samouprava u odnosu na odredbe propisa na državnom nivou, konkretno Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, ne može odstupati odredbama svojih propisa, već ista može pojedina pitanja definisati u granicama i ovlašćenjima datim Zakonom. Tako je članom 164 stav 11 Zakona propisano da visinu, uslove, način, rokove i postupak plaćanja naknade za urbanu sanaciju, propisuje nadležni organ lokalne samouprave, po prethodnoj saglasnosti Vlade. Sa druge strane ovim zakonom se ostavlja sloboda lokalnim samoupravama da za definisane vrste bespravnih objekata u propisanom maksimalnom iznosu, mogu utvrditi svojim propisom umanjena naknade.
- Utvrđivanje i naplata naknade za urbanu sanaciju predstavlja poslove koji nisu preneseni, već se nalaze u nadležnosti lokalne samouprave i shodno tome isti predstavljaju sopstveni prihod a što je određeno članom 7 stav 1 tačka 16 Zakona o finansiranju lokalne samouprave („Službeni list CG“, br.3/2019), a u vezi člana 164 stav 11 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. U članu 28 Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da opština, u okviru sopstvenih nadležnosti, uređuje,

uvodi i utvrđuje sopstvene prihode u skladu sa zakonom, dok je članom 38 stav 1 tačka 2 i 8 utvrđeno da skupština donosi propise i druge opšte akte i uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode. Članom 20 Statuta opštine Pljevlja je propisano da opština uređuje, uvodi, utvrđuje, vrši poslove kontrole i naplate sopstvenih prihoda u koje spada i naknada za urbanu sanaciju. Članom 40 Statuta je propisano da skupština donosi propise i druge opšte akte i uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode.

- Problem koji treba da riješi Odluka o naknadi za urbanu sanaciju prevashodno je trenutna neusaglašenost sa novim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata. Takođe, predmetna odluka ima za cilj da riješi problem legalizacije bespravnih objekata.
- Uzrok problema neregulisanog statusa bespravnih objekata je nepostupanje vlasnika bespravnih objekata po važećim zakonskim propisima iz oblasti planiranja prostora i izgradnje objekata, u pogledu neophodnosti legalizacije istih.

U domenu Odluke, uzrok problema je donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata tj. novog Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata i drugačije regulisanje pojedinih pitanja u odnosu na ranije važeći Zakon, a samim tim i trenutno važeću Odluku o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte. Naime, u prethodnom periodu naknada za urbanu sanaciju je bila naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte i ista je bila utvrđena propisom lokalne samouprave donijetim u skladu sa Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata (Na osnovu prethodnog zakona Opština Pljevlja je prethodno propisala naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte Odlukom o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte („Sl.list CG-opštinski propisi“ br.16/2018). Tom odlukom utvrdila je uslove, visinu, način, rokove i postupak plaćanja iste.).

- Posljedice problema su teškoće u obračunu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte tj. naknade za urbanu sanaciju usled neusaglašenosti zakonskog i podzakonskog propisa, što stvara teškoće u vođenju upravnih postupaka, a neusaglašavanje ovih propisa u budućem periodu može dovesti i do utvrđivanja nezakonitosti, odnosno neustavnosti odredbi Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte. Regulisanje statusa bespravnih objekata ima poseban značaj za lokalnu samoupravu iz razloga što zbog problema uzurpacije prostora od strane bespravnih graditelja, lokalna samouprava kao posljedicu ima to što nije u prilici da u potpunosti i na kvalitetan način vodi politiku planskog razvoja opštine, a istovremeno je uskraćena za prihod iz kojeg se vrši komunalno opremanje građevinskog zemljišta, odnosno mogućnost da radi na unapređenju komunalne infrastrukture. Neregulisanjem pitanja legalizacije bespravnih objekata ugrožen je javni interes kroz nastupanje gore navedenih posljedica, kroz koji se ugrožava i pojedinačni interes fizičkih i pravnih lica. Na ovaj način ugroženo je i pravo na jednako postupanje prema svim obveznicima legalizacije, u odnosu na one subjekte koji su postupili u skladu sa zakonskim propisima i legalizovali objekte u svom vlasništvu.
- Subjekti koji su obveznici plaćanja naknade za urbanu sanaciju nisu oštećeni iz razloga što se novom odlukom smanjuju ili ostaju na istom nivou iznosi naknade za urbanu sanaciju, dok određeni broj subjekata neće plaćati ovu naknadu ili će ista biti umanjena u skladu sa rješenjima koje predviđa Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata. Takođe ne može se smatrati da je lokalna samouprava oštećena odredbama ovog propisa imajući u vidu procenat smanjenja naknade.
- Bez promjene propisa problem bi evoluirao pri utvrđivanju naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte usled neusaglašenosti zakonskog i podzakonskog propisa, što stvara teškoće u vođenju upravnih postupaka, što bi dalje dovelo i do utvrđivanja nezakonitosti, odnosno neustavnosti odredbi Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postizu predloženim propisom?

Odlukom se ostvaruje nekoliko ciljeva:

1. Usklađivanje sa Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG”, broj 82/20), tj. Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata

(„Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18 i 82/20);

2. Predmetnom naknadom se podstiču obveznici legalizacije da pristupe postupku legalizacije i poštuju zakonske norme koje propisuju obavezu legalizacije nelegalnih objekata, a na taj način se stvara mogućnost lokalnoj samoupravi da se kroz poštovanje postupka legalizacije u potpunosti i na kvalitetan način vodi politika planskog razvoja opštine, ostvaruje prihod iz kojeg se vrši komunalno opremanje građevinskog zemljišta i unaprijeđuje komunalna infrastruktura tj. stvaraju uslovi za kvalitetnije uređenje prostora opštine, odnosno unapređenje uslova i kvaliteta života građana u neformalnim naseljima, kao i za ekonomsku valorizaciju bespravnih objekata.

3. Opcije

- Zašto je propis neophodan? - 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).
- **Objasnite preferiranu opciju?**

- Donošenje Odluke o naknadi za urbanu sanaciju je neophodno zbog usaglašavanja iste sa Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl. list CG“, br. 82/2020), tj. Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19 i 82/20), ali i iz razloga što se njim podstiču vlasnici bespravnih objekata da pristupe postupku legalizacije. Stoga nije moguće razmatrati „status quo“ opciju. Kao opciju za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema, odnosno vid pritiska za pristupanje postupku legalizacije, možemo navesti normativno rješenje pitanja bespravnih objekata koji nisu legalizovani u skladu sa zakonom kroz uklanjanje bespravnog objekta (član 170).

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno?
- Koje troškove ili uštede 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.**

- Rješenja iz propisa će pozitivno uticati na sve vlasnike bespravnih objekata s obzirom da se ovom Odlukom naknada smanjuje, ostaje na istom nivou, umanjuje se ili se uopšte neće plaćati u skladu sa novim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata. Na ovaj način se pospješuje i stimuliše legalizacija bespravnih objekata, što za rezultat treba da ima legalizaciju većeg broja bespravnih objekata, stvaranje uslova za kvalitetnije uređenje prostora opštine, odnosno unapređenje uslova i kvaliteta života građana u neformalnim naseljima, kao i ekonomsku valorizaciju bespravnih objekata. Kada je riječ o uticaju rješenja iz propisa na lokalnu samoupravu, prema proračunu na osnovu raspoloživih podataka utvrđeno je da će doći do neznatnog smanjenja prihoda po osnovu naknade za urbanu sanaciju, što neće imati značajnijeg negativnog uticaja na budžet opštine Pljevlja. Međutim, s obzirom da je dosadašnja naplata naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte bila zanemarljiva, ovaj propis može imati samo pozitivne efekte.
- Implementacija propisa neće izazvati dodatne troškove. Pozitivne posljedice u svakom slučaju višestruko opravdavaju eventualne troškove donošenja i implementacije propisa.
- Kako predmetni propis podstiče postupak legalizacije objekata, to će imati uticaja na način što će lokalna samouprava rješenjem problema uzurpacije prostora od strane bespravnih graditelja biti u prilici da u potpunosti i na kvalitetan način vodi politiku planskog razvoja opštine, a što će svakako doprinijeti stvaranju novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnoj konkurenciji.
- Kako su ovom odlukom predviđena uglavnom najveća umanjena predviđena Zakonom, vodilo se računa da se na taj način u što većoj mjeri utiče na smanjenje postojanja biznis barijere kod onih subjekata koji su obveznici naknade. Takođe, administrativna opterećenja vezana za ovaj

postupak nisu značajna.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li propis utiče na visinu prihoda ili troškova lokalne samouprave?
- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta lokalnih samouprava odnosno 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 su neophodna finansijska sredstva obezbjeđena u budžetu lokalnih samouprava odnosno budžetu Crne Gore za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za lokalne samouprave odnosno za budžet Crne Gore?

- Propis će uticati na visinu prihoda lokalne samouprave. Prema proračunu na osnovu raspoloživih podataka utvrđeno je da će doći do neznatnog smanjenja prihoda po osnovu naknade za urbanu sanaciju, što neće imati značajnijeg negativnog uticaja na budžet opštine Pljevlja. Međutim, s obzirom da je dosadašnja naplata naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte bila zanemarljiva, ovaj propis može imati samo pozitivne efekte.
- Nije neophodno obezbjeđivanje dodatnih sredstava za implemenaciju propisa.
- Implementacijom propisa ostvariće se prihod u budućem periodu, značajno veći u odnosu na period primjene sada važeće Odluke.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa i da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

- Eksterna ekspertska podrška je korišćenja kroz analizu dostavljenog Modela Odluke o naknadi za urbanu sanaciju od strane Zajednice opština.
- U skladu sa čl. 21 Odluke o načinu i postupku učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova („Sl.list RCG“-opštinski propisi, br. 25/05) utvrđen je program javne rasprave o Nacrtu Odluke i Program učinjen dostupnim svim subjektima, kako preko mogućnosti elektronskog preuzimanja, odnosno činjenja dostupnim na Građanskom birou opštine, tako i informisanjem putem medija, a održana je i centralna javna rasprava.
- Nisu postojale sugestije Ministarstva finansija.
- Nije bilo pristiglih sugestija u pisanoj formi. Glavni rezultati konsultacija sa zainteresovanim stranama je prihvatanje sugestije Ismete Džakić u odnosu na Nacrt Odluke, date usmeno na centralnoj javnoj raspravi, da iznos naknade bude na nivou naknade susjednih sjevernih opština u CG na način da je ista prihvaćena već kroz sam Nacrt, a sugestija da se uzme u obzir trošak vlasnika bespravnih objekata koji su sami komunalno opremali svoje parcele nije prihvaćen s obzirom da predmetna sugestija nije »prepoznata« kroz Zakon.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

- Dinamika poslova na urbanoj sanaciji zavisi od stepena naplate i iznosa naplaćenih sredstava od naknade za urbanu sanaciju i drugih izvora u skladu sa zakonom, te stepena opremljenosti zone za koju je naknada ubrana, što se mora procjenjivati za svaki slučaj, te za svaku zonu ponaosob. Imajući to u vidu, odlukom nije moguće predvidjeti tačno određene rokove za obezbjeđivanje komunalnog opremanja nedostajućom komunalnom infrastrukturom. Sa druge strane, postoji obaveza da se urbano saniraju zone i lokacije za koje je plaćena naknada. Sagledavajući sve okolnosti, pojedinačno i sveobuhvatno, predloženo je da se rokovi za obezbjeđivanje komunalnog opremanja utvrđuju Programom urbane sanacije, a u skladu sa članom 169 Zakona. Problem u donošenju propisa može predstavljati probijanje zakonom predviđenog roka usled

neizvjesnosti u pogledu vremena sazivanja sjednice Skupštine opštine u predstojećem periodu.

- Indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su primjenljivost propisa, odnosno njegovih odredbi kroz koje se smanjuje broj bespravnih objekata, a što će se postizati povećanjem broja zahtjeva za legalizaciju bespravnih objekata.
- Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene ovog propisa biće zaduženi Sekretarijat za uređenje prostora i Uprava lokalnih javnih prihoda opštine Pljevlja. Kako je cilj ove odluke podsticaj vlasnika bespravnih objekata da pristupe postupku legalizacije, kako bi se smanjio ukupan broj bespravnih objekata čija legalizacija se nalazi u nadležnosti Sekretarijata za uređenje prostora Opštine Pljevlja, to će se procjena efekata ove odluke dati od ovog sekretarijata. Kada je riječ o planiranim i ostvarenim prihodima po ovom osnovu, od čije visine takođe zavise efekti odluke nadležni organi su Uprava lokalnih javnih prihoda Opštine Pljevlja i Sekretarijat za finansije Opštine Pljevlja.

Podgorica, 02.11.2020. godine

p.o. RUKOVODILAC RADOM MINISTARSTVA
Duško Marković, predsjednik Vlade Crne Gore

