



Crna Gora
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

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- 153311,

Podgorica, 02.11.2021. godine

MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG PLANIRANJA I URBANIZMA
-n/r ministra, gospodina prof. dr Ratka Mitrovića-

Poštovani gospodine Mitroviću,

Povodom *Predloga odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta opštine Kotor*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

U vezi sa tekstom Predloga odluke i pripremljenim Izvještajem o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, ukazujemo na sljedeće:

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata donijet je sa ciljem da se unaprijedi poslovni ambijent u Crnoj Gori, odnosno stvore uslovi za podsticanje preduzetničke inicijative i ulaganje stranog kapitala. Stvoren je zakonski osnov za oslobađanje od plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, kroz propisivanje kriterijuma na osnovu kojih će se izvršiti oslobađanje. Izmjenama i dopunama odredaba Zakona težilo se uspostavljanju neophodne fleksibilnosti i povećanju nivoa operativnosti u planiranju prostora, omogućavanju institucionalnog praćenja primjedbi datih u proceduri izrade planskog dokumenta, smanjenju biznis barijera i unaprijeđenju procesa izgradnje i legalizacije objekata.

Članom 240a stav 2 propisana je obaveza lokalnih samouprava da se usklade sa izmijenjenim Zakonom. S tim u vezi, opštine: Bijelo Polje, Rožaje, Tuzi, Nikšić, Danilovgrad, Pljevlja, Prijestonica Cetinje, Gusinje, Herceg Novi, Ulcinj, Šavnik, Kolašin, Plužine, Andrijevica, Petnjica, Plav i Berane dostavile su usaglašene tekstove, pri čemu nije bilo predloga za povećanjem naknada.

Predlogom odluke predviđa se povećanje naknada u odnosu na važeća rješenja. Uvažavajući usmjerenost Vlade Crne Gore ka unapređenju regulatornih rješenja u cilju stvaranja konkurentnijeg poslovnog ambijenta, molimo Vas da se još jednom razmotri opravdanost povećanja postojećih naknada. Navedeno posebno imajući u vidu da svako povećanje troškova ima direktan uticaj na poslovne aktivnosti privrednih subjekata, ali i implikacije na životni standard građana. Ovo posebno u uslovima kada se suočavamo sa posljedicama pandemije korona virusa na ekonomiju i građane.

Uvidom u dostavljeni tekst Predloga odluke i Izvještaj o analizi uticaja propisa utvrđeno je da za implementaciju odluke nije potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstva iz Budžeta Crne Gore.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja sa aspekta državnog budžeta nema primjedbi na *Predlog odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta opštine Kotor*.

S poštovanjem,

MINISTAR
mr Miloško Spajić



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma

NAZIV PROPISA

Predlog Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta Opštine Kotor

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)?

Skupština Crne Gore usvojila je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, broj 82/20) koji je stupio na snagu i primjenjuje se od 14. avgusta 2020. godine. Ovim zakonom je, između ostalog, izvršena izmjena člana 239 osnovnog teksta, koji predstavlja osnov za donošenje opštinske odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta kao prihoda jedinice lokalne samouprave, a čime je proizašla potreba za donošenjem nove odluke.

Kako je Zakonom donošenje Plana generalne regulacije Crne Gore predviđeno u roku od od 60 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona, predviđeno je prelazno rješenje koje se primjenjuje do donošenja Plana generalne regulacije Crne Gore (član 239 Zakona), a koje upućuje na plaćanje naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta do početka primjene propisa iz člana 62 stav 3 i člana 64 stav 6 zakona. S tim u vezi, jedinice lokalne samouprave su obavezne da postojeće odluke o komunalnom opremanju građevinskog zemljišta usklade sa sadržinom prelaznih rješenja u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu izmjena i dopuna ovog zakona.

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 ovlaštenjima datim Zakonom. Tako je članom 239 stav 19 Zakona propisano da visinu, uslove, način, rokove i postupak plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, kao i dokaze za ostvarivanje prava na umanjenje naknade - koje je zemljište preduslov za implementaciju planskih dokumenata kako finansijskom tako i u faktičkom pogledu, propisuje nadležni organ lokalne samouprave, po prethodnoj saglasnosti Vlade.

Sa druge strane ovim Zakonom se ostavlja sloboda lokalnim samoupravama da, u zavisnosti od vrste objekata i načina plaćanja, mogu utvrditi svojim propisom umanjenja naknade.

Posljedice problema odnose se na obezbjeđenje finansijskih sredstava za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, realizaciju komunalnog opremanja, a samim tim i na implementaciju planskih dokumenata.

Oštećeni subjekti u slučaju nedonošenja Odluke su: pravna i fizička lica, kao korisnici prostora, pravna i fizička lica koja obavljaju djelatnosti uređene Zakonom, Opština Kotor, Država Crna Gora.

Bez promjene propisa problem bi evoluirao pri utvrđivanju naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta 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.

Odluka doprinosi unaprijeđenju stanja planiranja prostora i poslovnog ambijenta u Opštini Kotor, odnosno stvaraju se uslovi za podsticanje preduzetničke inicijative i ulaganje kapitala.

Preferirana opcija dopriniće stabilnom i održivom sistemu planiranja prostora i izgradnje objekata, jer bi u slučaju „status quo“ bili izraženi dodatni problemi u ovim oblastima.

2. Ciljevi

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

Osnovni cilj koji se postiže ovim propisom je stvaranje normativnih uslova za obezbjeđenje finansijskih sredstava za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, kao i za realizaciju komunalnog opremanja, a samim tim i za implementaciju planskih dokumenata.

Navedeni ciljevi su projektovani za prelazni period, do donošenja Plana generalne regulacije Crne Gore. Nova politika komunalnog opremanja građevinskog zemljišta koncipirana je i u skladu sa Studijom zemljišne politike usvojenom od strane Vlade CG.

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?

Utvrdjeni ciljevi, kao i rješavanje problema rješavaju se donošenjem Programa uređenja prostora na osnovu kojih se vrši komunalno opremanje građevinskog zemljišta, za koje se plaća naknada. Naknadu plaća investitor, a ista se utvrđuje u upravnom postupku donošenjem rješenja od strane nadležnog organa lokalne uprave.

Preferirana opcija omogućava da investitor štiti svoja prava i interese u upravnom postupku, izjavljivanjem žalbe ministarstvu nadležnom za planiranje prostora i izgradnju objekata.

Do usklađivanja odluke sa članom 239 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata primjenjuje se važeća odluka o komunalnom opremanju građevinskog zemljišta.

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.

Odluka će imati značajane ekonomske i socijalne efekte na:

- investitore,
- vlasnike građevinskog zemljišta;
- zainteresovane korisnike prostora da u najvećoj mogućoj mjeri iskažu svoje potrebe vezane za uređenje prostora i izgradnju objekata, s obzirom da se ovom odlukom naknada smanjuje ili se uopšte neće plaćati u skladu sa novim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, kao i sam organ lokalne uprave, obzirom da je ista direktan prihod budžeta.

Na ovaj način se pospješuje i stimuliše izgradnja objekata, stvaranje uslova za kvalitetnije uređenje prostora opštine, odnosno unapređenje uslova i kvaliteta života građana.

Implementacija propisa neće izazvati dodatne troškove. Pozitivne posljedice u svakom slučaju višestruko opravdavaju eventualne troškove donošenja i implementacije propisa.

Kako predmetni propis podstiče gradnju objekata, to će imati uticaja na način što će lokalna samouprava na kvalitetan način voditi politiku planskog razvoja opštine.

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 proistaći 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.**

Implementacija ovog propisa ne podrazumjeva dodatna izdvajanja sredstava iz budžeta Opštine. Implementacijom donijete odluke ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze. Donošenjem ove odluke ostvariće se prihod na lokalnom nivou. Odlukom je predviđeno devet zona, koje je nakon usvajanja PUP-a Kotor i ukidanja većine planova detaljne razrade bilo neophodno usaglasiti sa novousvojenim planskim dokumentom, s obzirom da je važeća Odluka imala utvrđene zone prema granicama planova detaljne razrade. Obradivač je vodio računa da, iako postoji novi planski osnov za utvrđivanje zona komunalne opremljenosti, koeficijenti, a samim tim ni ukupna visina naknade po m², ne odstupa u mnogome od sada važećih.

Sada važeća Odluka

Zona	I	II	III	IV	V
Iznos (€)	200,00	167,00	134,00	83,50	50,00

Predložena Odluka

Zona	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Iznos (€/m ²)	192,95	179,64	159,68	146,38	133,07	106,45	79,84	46,57	33,27

Prije dostavljanja Vladi CG na saglasnost odluka će biti dostavljena i Ministarstvu finansija na mišljenje.

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

- Eksterna ekspertska podrška je korišćenja kroz analizu dostavljenog Modela Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta od strane Zajednice opština.
- U skladu sa članom 21 Odluke o načinu i postupku učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", broj 46/19) utvrđen je program javne rasprave o Nacrtu Odluke i Program učinjen dostupnim svim subjektima, kako dostavljanjem materijala neposredno predstavnicima mjesnih zajednica, tako i preko mogućnosti elektronskog preuzimanja, odnosno činjenja dostupnim na oglasnoj tabli Direkcije za uređenje i izgradnju Kotora. Dostavljene su 3 primjedbe u pisanoj formi od kojih su se dvije odnosile na utvrđene koeficijente opremljenosti na području Grblja, a jedna se odnosila na visinu naknade, odnosno umanjeње naknade za objekte osnovnog stanovanja. Primjedbe nijesu usvojene iz razloga što je Skupština Opštine Kotor na IV sjednici održanoj 29. 12. 2020. godine donijela

- Odluku o izmjeni Odluke o porezu na nepokretnosti ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 001/21 od 20.01.2021), koja u članu 1 definiše zone i koeficijente komunalne opremljenosti, takođe Nacrtom odluke umanjena naknade za maksimalna prema Zakonu o planiranju prostora, te ne postoji zakonski osnov za veća umanjena.
- Nisu postojale sugestije Ministarstva finansija.

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?

Potencijalna prepreka za implementaciju Odluke je eventualno uskraćivanje prethodne saglasnosti od strane Vlade Crne Gore ili neusvajanja odluke od strane Skupštine Opštine Kotor, ali i ekonomska situacija i finansijska mogućnost investitora, te izbjegavanje plaćanja dospjelih rata, kao i moratorijum na gradnju koji je još uvijek na snazi u zaštićenom dijelu opštine Kotor.

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva projektovanih Odlukom je komunalna opremljenost građevinskog zemljišta na nivou Opštine Kotor, izgrađeni objekti, finansijski efekti.

Za sprovođenje ove Odluke i procjenu efekata od ise daće Direkcija za uređenje i izgradnju Kotora. Kada je riječ o planiranim i ostvarenim prihodima po ovom osnovu, od čije visine takođe zavise efekti odluke nadležna je takođe Direkcija za uređenje i izgradnju Kotora, kao i Sekretarijat za finansije Opštine Kotor.

Podgorica, 7. maja 2021. godine



MINISTAR
Prof. dr Ratko Mitrović