



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: 02-03-4435/1

Podgorica, 02. april 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 Šavnik*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

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

Uvidom u dostavljeni tekst *Predloga odluke* i *Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa* utvrđeno je da za implementaciju odluke nije potrebno obezbjedjenje 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 Šavnik*.

S poštovanjem,



**MINISTAR**  
mr Milojko 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 Šavnik

### 1. Definisane probleme

- 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 ovlašćenjima 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 umanjene naknade - koje je zemljište preduslov za implementaciju planskih dokumenata kako finansijskom tako i u faktu 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 umanjena naknade.

Posljedice problema su teškoće u obračunu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta 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 nezakovitosti, odnosno neustavnosti odredbi Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Takođe, posledice 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 Šavnik, Država Crna Gora.

Subjekti koji su obveznici plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta nijesu oštećeni iz razloga što su novom odlukom predviđeni iznosi naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta veoma niski, 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.

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 Šavnik, odnosno stvaraju se uslovi za podsticanje preduzetničke inicijative i ulaganje kapitala.

Preferirana opcija doprinijeće 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?**

Donošenje Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta je neophodno zbog usaglašavanja iste sa Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“, br.82/20), tj. Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18). Stoga nije moguće razmatrati „status quo“ opciju. Utvrđeni ciljevi, kao i rješavanje problema rješavaju se donošenjem Programa uređenja prostora odnosno Planom komunalnog opremanja 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 indirektno.**
- **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.**

Rješenja iz propisa će pozitivno uticati na sve potencijalne investitore, s obzirom da je ovom Odlukom predviđena veoma niska naknada ili se ista uopšte neće plaćati u skladu sa novim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata. Na ovaj način se pospješuje i stimuliše izgradnja objekata, stvaranje uslova za kvalitetnije uređenje prostora opštine, odnosno unapređenje uslova i kvaliteta života građana. Kada je riječ o uticaju rješenja iz propisa na

lokalnu samoupravu, prema proračunu na osnovu raspoloživih podataka utvrđeno je da će prihodi po osnovu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta biti na približno istom nivou kao i do sada, s obzirom na učešće predmetne naknade u Budžetu Opštine Šavnik, što neće imati značajnijeg negativnog uticaja na budžet opštine Šavnik.

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.

Kako su ovom odlukom propisana 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 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 obezbijedena 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 proistići finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena 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 u budućem periodu

Iznosi naknada shodno ovoj odluci su ostali istu u odnosu na prethodnu odluku, s obzirom da je u Opštini Šavnik na snazi Odluka o komunalnom opremanju iz 2018. godine:

#### Sada važeća Odluka

Zona	I	II	III	
Iznos	3,00	2,00	0	eur/m <sup>2</sup>

#### Predložena Odluka (stambeni i poslovni objekti)

Zona	I	II	III
Iznos	3,00	2,00	0

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 ekspertiska podrška je korišćena kroz analizu dostavljenog Modela Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta od strane Zajednice opština. U skladu sa članom 22 stav 1 Odluke o načinu i postupku učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova („Sl.list CG“-opštinski propisi, br. 23/15) utvrđen je program javne

rasprave o Nacrtu Odluke i isti učinjen dostupnim svim subjektima, koji su imali mogućnost dostaviti u pisanoj formi prijedloge, sugestije i mišljenja ili saopštiti usmeno u Sekretarijatu lokalne uprave, kao i na e-mail, a održana je i centralna javna rasprava.

#### 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?**

Dinamika poslova na komunalnom opremanju građevinskog zemljišta zavisi od stepena naplate i iznosa naplaćenih sredstava od naknade za komunalno opremanje 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 komunalno opreme 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 uređenja prostora odnosno Programom komunalnog opremanja.

Potencijalna prepreka za implementaciju Odluke je eventualno uskraćivanje prethodne saglasnosti od strane Vlade Crne Gore ili neizvjesnost u pogledu vremena sazivanja sjednice Skupštine opštine Šavnik u predstojećem periodu, ali i ekonomska situacija i finansijska mogućnost investitora, te izbjegavanje plaćanja dospjelih rata.

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva projektovanih Odlukom je primjenljivost propisa, odnosno njegovih odredbi što će se postizati povećanjem broja prijava građenja i povećanjem stepena komunalne opremljenosti građevinskog zemljišta.

Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene ovog propisa biće zaduženi Sekretarijat lokalne uprave i Uprava lokalnih javnih prihoda opštine Šavnik. Kako je cilj ove odluke podsticaj potencijalnih investitora za izgradnji objekata, a što je u nadležnosti Sekretarijata lokalne uprave, 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 i Sekretarijat lokalne uprave Opštine Šavnik.

Podgorica, 22. marta 2021. godine

