



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- 797/1

Podgorica, 26.01.2021. godine

**MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG PLANIRANJA I URBANIZMA**  
**-n/r ministra, gospodina Ratka Mitrovića-**

Poštovani gospodine Mitroviću,

Na osnovu Vašeg akta, broj: 01-12/1 od 11.01.2021. godine, kojim se traži mišljenje na tekst *Predloga odluke o naknadi za urbanu sanaciju Opštine Bijelo Polje*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

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

Uvidom u dostavljeni tekst *Predloga odluke* i *Izveštaj 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 nema primjedbi na *Predlog odluke o naknadi za urbanu sanaciju Opštine Bijelo Polje*.

S poštovanjem,



MINISTAR  
mr Milojko Spajić

## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma

NAZIV PROPISA

Predlog odluke o naknadi za urbanu sanaciju Opštine Bijelo Polje

## 1. Definisanje problema

- Da li je propis posljedica zahtjeva (propisa) na državnom nivou?
- Navesti 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 i 82/20), Zakonu o lokalnoj samoupravi („Službeni list CG“, br. 2/2018, 34/2019 i 38/2020) i Statutu Opštine Bijelo Polje („Službeni list CG - Opštinski propisi“, br. 19/18). 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 46 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 umanjenja 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 28 Statuta opštine Bijelo Polje je propisano da opština uređuje, uvodi, utvrđuje, vrši poslove kontrole i naplate sopstvenih prihoda u koje spada i naknada za urbanu sanaciju. Članom 46 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 Bijelo Polje 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.11/18). 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 posljedica 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 postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.
- 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 unaprjeđuje 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.

- Trenutno ne postoji strategija za bespravnu gradnju, niti program Vlade, već se ova Odluka donosi u skladu 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 i 82/20);

### 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).
- Obrazložiti 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 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 indirektne?
- 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.

- Odluka će imati značajne ekonomske i socijalne efekte na vlasnike bespravnih objekata.
- Primjena ovog propisa neće izazvati dodatne troškove građanima i privredi u odnosu na iznose naknade koji su bili dati dosadašnjom Odlukom, čak su za određene vrste objekata znatno smanjeni u skladu sa Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata.
- Rješenja sadržana u propisu imaće pozitivan uticaj na zadovoljenje interesa građana. U opštini Bijelo Polje od stupanja na snagu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata podneseno je ukuno 1418 zahtjeva za legalizaciju stambenih, poslovnih, stambeno-poslovnih, pomoćnih.
- Najviše nelegalnih objekata nalazi se u naseljima Resnik, Lješnica i Kruševo.
- Plaćanje naknade za urbanu sanaciju može biti jednokratno i u ratama. Ako se stranka odluči za jednokratno plaćanje iznos naknade se umanjuje, a kod plaćanja u ratama data je mogućnost otplate ne period od 10 do 20 godina, što ne predstavlja veliko opterećenje građanima.

### 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 Bijelo Polje. 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.

Iznosi naknada shodno ovoj odluci su ostali isti kao u prethodnoj Odluci o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte ("Službeni list CG - opštinski propisi", broj 11/18):

**Sada važeća Odluka**

Zona	I	II	III	IV	V	VI
Iznos eur/m <sup>2</sup>	44,00	35,20	26,40	22,00	13,20	0,00

**Predložena Odluka**

Zona	I	II	III	IV	V	VI
Iznos eur/m <sup>2</sup>	44,00	35,20	26,40	22,00	13,20	0,00

**6. Konsultacije zainteresovanih strana**

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertna 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 ekspertna podrška je korišćena 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. 34/11) utvrđen je program javne rasprave o Nacrtu Odluke i Program učinjen dostupnim svim subjektima, kako preko mogućnosti elektronskog preuzimanja, odnosno činjenja dostupnim na oglasnoj tabli opštine, a održana je i centralna javna rasprava.
- Nisu postojale sugestije Ministarstva finansija.
- Dostavljene su 3 primjedbe u pisanoj formi od kojih su se dvije odnosile na visinu naknade a jedna od strane Uprave javnih prihoda Opštine Bijelo Polje a vezano za naplatu naknade. Nijedna od dostavljenih primjedbi nije prihvaćena iz sljedećih razloga: Nacrtom odluke umanjena naknade za urbanu sanaciju su maksimalna prema Zakonu o planiranju prostora, te ne postoji zakonski osnov za veća umanjena; što se tiče primjedbe Uprave javnih prihoda ista nije prihvaćena sa razloga što je shodno članu 17 Odluke o organizaciji i načinu rada lokalne uprave opštine Bijelo Polje u nadležnosti Uprave javnih prihoda između ostalog je i naplata i kontrola lokalnih javnih prihoda (poreza, prireza, taksa i naknada).

**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.
- 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 Bijelo Polje. 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 Bijelo Polje, 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 Bijelo Polje i Sekretarijat za finansije Opštine Bijelo Polje.

Podgorica, 11.01.2021.godine



**MINISTAR**

**Prof. dr. Ratko Mitrović**