

## 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 Kotor

## 1. Definisane probleme

- 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 i 82/20), Zakonu o lokalnoj samoupravi („Službeni list CG”, br. 2/2018, 34/2019 i 38/2020) i Statutu Opštine Opštine Kotor („Službeni list Crne Gore - opštinski propisi”, br. 037/19 od 09.09.2019). 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 36 stav 1 tačka 9 Statuta je propisano da skupština 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 16 Statuta Opštine Kotor je propisano da opština uređuje, uvodi, utvrđuje, vrši poslove kontrole i naplate sopstvenih prihoda u koje spada i naknada za urbanu sanaciju. Članom 36 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 Kotor je prethodno propisala naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte Odlukom o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 022/18 od 22.06.2018). 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 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.

## 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”,

### 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 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.

- 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, s obzirom da se vodilo računa da ne dođe do znatnog odstupanja.
- Rješenja sadržana u propisu imaće pozitivan uticaj na zadovoljenje interesa građana.

### 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.
- Nije neophodno obezbjeđivanje dodatnih sredstava za implemenaciju propisa.
- 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 (urbane sanacije), koeficijenti, a samim tim ni ukupna visina naknade po m<sup>2</sup>, 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 <sup>2</sup> )	192,95	179,64	159,68	146,38	133,07	106,45	79,84	46,57	33,27



#### 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.

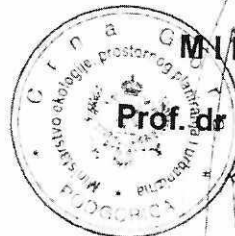
- Eksterna ekspertska podrška je korišćena kroz analizu dostavljenog Modela Odluke o naknadi za urbanu sanaciju od strane Zajednice opština.
- U skladu sa čl. 21 Odluke o načinu i postupku učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 046/19 od 19.11.2019) 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.
- Nisu postojale sugestije Ministarstva finansija.
- Dostavljene su 3 primjedbe u pisanoj formi od kojih su se dvije odnosile na utvrđene koeficijente opremljenosti na području Grblja, a jedna se odnosila visinu naknade, odnosno umanjene 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 urbanu sanaciju su maksimalna prema Zakonu o planiranju prostora, te ne postoji zakonski osnov za veća umanjena.

#### 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 Direkcija za uređenje i izgradnju Kotora, Sekretarijat za urbanizam, građevinarstvo i prostorno planiranje i Sekretarijat za finansije Opštine Kotor. Cilj ove odluke podsticaj vlasnika bespravnih objekata da pristupe postupku legalizacije, kako bi se smanjio ukupan broj bespravnih objekata. Kada je riječ o planiranim i ostvarenim prihodima po ovom osnovu, od čije visine takođe zavise efekti odluke nadležni organi su Direkcija za uređenje i izgradnju Kotora i Sekretarijat za finansije Opštine Kotor.

Podgorica, 07.04.2021.godine



MINISTAR

Prof. dr Ratko Mitrović