



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

Br: 02-03-16559

Podgorica, 29.11.2021. godine

MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG PLANIRANJA I URBANIZMA

-n/r ministra, gospodina prof. dr Ratka Mitrovića -

Poštovani gospodine Mitroviću,

Povodom Vašeg akta kojim se traži mišljenje na *Predlog odluke o naknadi za urbanu sanaciju opštine Žabljak*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

Na tekst Predloga odluke i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa sa aspekta uticaja 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. Naknadu za urbanu sanaciju, koju plaća vlasnik bespravno podignutog objekta, a koja predstavlja prihod za Opštinu, plaća se po zonama i to: I zona 48,00€/m², II zona 32,00€/m², III zona 10,00€/m² i za IV zonu iznos od 2,00€/m².

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja nema primjedbi na *Predlog odluke o naknadi za urbanu sanaciju opštine Žabljak*.

S poštovanjem,



IZVJEŠTAJ O ANALIZI UTICAJA PROPISA ZA LOKALNE SAMOUPRAVE

PREDLAGAČ PROPISA

Predsjednik opštine Žabljak

NAZIV PROPISA

Predlog Odluke o naknadi za urbanu sanaciju Opštine Žabljak

1. Definisanje problema

- Da li je propis posledica zahtjeva (propisa) na državnom nivou?
- Navesti zakonski, odnosno strateški ili drugi osnov za donošenje propisa?
- Da li se propisom utvrđuju sopstvene nadležnosti ili preneseni, odnosno povjereni poslovi lokalne samouprave?
- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Da li problem ima rodnu dimenziju? (ima poseban uticaj na žene)
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posledice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo")?

- Donošenje Odluke o naknadi za urbanu sanaciju je posledica 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. 2/18, 34/19 i 38/20) i Statutu opštine Žabljak („Službeni list CG - Opštinski propisi“, br. 27/18). 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 32 tačka 2 i 8 Statuta opštine Žabljak propisano je da skupština donosi propise i druge opšte akte i uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode.
- 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. 3/19), 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.
- Problem koji treba da riješi Odluka o naknadi za urbanu sanaciju prevashodno je neusaglašenost sa izmjenama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Takođe, predmetna odluka ima za cilj da riješi problem legalizacije bespravnih objekata.
- Ova odluka je u izradi i utiče i na uzrok problema neregulisanog statusa bespravnih objekata tj. 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.

- U članu 2 Odluke o naknadi za urbanu sanaciju, propisana je odredba Rodna ravnopravnost "Izrazi koji se u ovoj odluci koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu" te Odluka isto djeluje i na muškarce i na žene, pa je samim tim i rodno senzitivna.
- 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 posledicu 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 posledica, 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 nijesu oštećeni iz razloga što se novom odlukom naknada za urbanu sanaciju propisuje u istim iznosima kao i naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte propisanim Odlukom o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte ("Sl. list CG - Opštinski propisi", br. 16/18 i 36/18) dok određeni broj subjekata neće plaćati ovu naknadu ili će ista biti umanjena u skladu sa rešenjima 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 propisane iznose 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?
- Da li bilo koji od ciljeva unapređuje rodnu ravnopravnost?

- 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 unapređuje 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 planiranju prostora i izgradnji objekata.
- U članu 2 Odluke o naknadi za urbanu sanaciju, propisana je odredba Rodna ravnopravnost "Izrazi koji se u ovoj odluci koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu" te Odluka isto djeluje i na muškarce i na žene, pa je samim tim i rodno senzitivna.

3. Opcije

- Zašto je propis neophodan?
- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rešavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).

- Obrazložiti preferiranu opciju? (prilikom obrazlaganja opcije uključiti i rodnu dimenziju te opcije - kako preferirana opcija unapređuje rodnu ravnopravnost: status žena i odnose među ženama i muškarcima).

- Donošenje Odluke o naknadi za urbanu sanaciju je neophodno zbog usaglašavanja iste sa Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata.
- Moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rešavanje problema je što bi se donošenjem ove odluke podstakli vlasnici bespravnih objekata da pristupe postupku legalizacije. Stoga nije moguće razmatrati „status quo“ opciju. Kao opciju za ispunjavanje ciljeva i rešavanje problema, odnosno vid pritiska za pristupanje postupku legalizacije, možemo navesti normativno rešenje pitanja bespravnih objekata koji nisu legalizovani u skladu sa zakonom kroz uklanjanje bespravnog objekta (član 170).
- U članu 2 Odluke o naknadi za urbanu sanaciju, propisana je odredba Rodna ravnopravnost "Izrazi koji se u ovoj odluci koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu" te Odluka isto djeluje i na muškarce i na žene, pa je samim tim i rodno senzitivna.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rešenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno, kao i rodno-senzitivne uticaje propisa?
- Koje troškove ili uštede će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)?
- Da li pozitivne posledice 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.
- U članu 2 Odluke o naknadi za urbanu sanaciju, propisana je odredba Rodna ravnopravnost "Izrazi koji se u ovoj odluci koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu" te Odluka isto djeluje i na muškarce i na žene, pa je samim tim i rodno senzitivna.
- Primjena ovog propisa neće izazvati dodatne troškove građanima i privredi u odnosu na iznose naknade koji su bili propisani dosadašnjom Odlukom.
- Rješenja sadržana u propisu imaće pozitivan uticaj na zadovoljenje interesa građana. U opštini Žabljak od stupanja na snagu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata podneseno je ukuno 1031 zahtjeva za legalizaciju stambenih, poslovnih, stambeno-poslovnih i pomoćnih objekata.
- 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.
- Iznos naknade shodno ovoj Odluci po zonama:

Zona	I	II	III	IV
Iznos (€/m ²)	48,00	32,00	10,00	2,00

- Iznos nakande se umanjuje za:
- bespravne objekte osnovnog stanovanja - za 50 %;
- pomoćne objekte koji služe korišćenju stambenog i drugog objekta (podzemne i nadzemne garaže, bazeni, ostave, septičke jame, bunari, ograde i sl.) - za80 %;
- objekti čiji vlasnik ili član porodičnog domaćinstva ima prioritet u ostvarivanju prava na socijalno stanovanje u skladu sa zakonom kojim se uređuju uslovi i način ostvarivanja prava na socijalno stanovanje - za 90 %;
- vjerske objekte..... 80 %.

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? Objasnite.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena 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 propis utiče na visinu prihoda jedinice lokalne samouprave odnosno prihoda budžeta Crne Gore i kako?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet jedinice lokalne samouprave, odnosno za budžet Crne Gore?
- Koji su potencijalni korisnici budžeta za implementaciju propisa (u kojem procentu bi korisnici mogli biti muškarci, a u kojem žene? Da li implementacija budžeta može biti uzrok neravnopravnosti između muškaraca i žena?

- Nije neophodno obezbjeđivanje dodatnih sredstava za implementaciju propisa.
- Implementacijom propisa ostvariće se prihod u budućem periodu, značajno veći u odnosu na period primjene sada važeće Odluke iz razloga što će vlasnici bespravnih objekata da pristupe postupku legalizacije.
- Iznosi naknade shodno ovoj odluci su ostali isti kao i u prethodnoj Odluci o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte.

- Važeća Odluka:

Zona	I	II	III	IV
Iznos (€/m ²)	48,00	32,00	10,00	2,00

- Predložena Odluka:

Zona	I	II	III	IV
Iznos (€/m ²)	48,00	32,00	10,00	2,00

U članu 2 Predloga Odluke o naknadi za urbanu sanaciju, propisan je odredba Rodna ravnopravnost "Izrazi koji se u ovoj odluci koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu" te odluka isto djeluje i na muškarce i na žene, pa je samim tim i rodno senzitivna.

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 predstavnice ženskih udruženja bile uključene u konsultacije?
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni, odnosno nijesu prihvaćeni. Objasnite.

- Eksterna ekspertska podrška je korišćena kroz analizu dostavljenog Modela Odluke o naknadi za urbanu sanaciju od strane Zajednice opština Crne Gore.
- Nacrt odluke stavljen je na javnu raspravu u trajanju od 15 dana, počev od 04.02.2021. godine
- Postojale su sugestije Ministarstva finansija i socijalnog staranja u članu 3 brisan je dio teksta koji glasi: "i po m² otvorenog prostora na parceli za obavljanje djelatnosti" jer to po samoj definiciji nije bespravan objekat, te da im dostavimo RIA (Izveštaj o sprovedenoj analizi uticaja propisa u word formatu).
- Prilikom izrade ove analize vršene su konsultacije sa organom lokalne uprave nadležnim za finansije i ekonomski razvoj i lokalne javne prihode i zaposlenim službenicima koji obavljaju poslove prostornog planiranja, imovine, zaštite životne sredine i legalizacije objekata u Opštini Žabljak.

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 utvrduju 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 zadužen Sekretarijat za uređenje prostora, zaštitu životne sredine i komunalno stambene poslove Opštine Žabljak. 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 ovog Sekretarijata. Kada je riječ o planiranim i ostvarenim prihodima po ovom osnovu, od čije visine takođe zavise efekti odluke nadležni organ je Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj Opštine Žabljak.

U Žabljaku, dana 17.11.2021.godine



Predsjednik opštine
Veselin Mikićević