



Crna Gora
Ministarstvo finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Br: 03-02-430/22-3247/2

Podgorica, 26.12.2022.godine

MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG PLANIRANJA I URBANIZMA
-n/r ministarke, gospođe Ane Novaković Đurović-

Poštovana gospođo Novaković Đurović,

Povodom *Predloga odluke o naknadi za urbanu sanaciju opštine Petnjica*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

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

Uvidom u dostavljeni tekst *Predloga odluke*, navodi se da za implementaciju nijesu potrebna finansijska sredstva, već će doći do povećanja prihoda po osnovu naknada za urbanu sanaciju u Budžetu opštine Petnjica. Predložene izmjene i dopune imaju za cilj podsticanje obveznika legalizacije da pristupe postupku legalizacije i da poštuju zakonske norme čime se stvaraju uslovi za kvalitetno uređenje prostora opštine, odnosno unapređenje uslova i kvaliteta života građana.

Shodno navedenom Direktoratu za državni budžet, sa aspekta državnog budžeta, nema primjedbi na *Predlog odluke o naknadi za urbanu sanaciju opštine Petnjica*.

S poštovanjem,



MINISTAR
mr Aleksandar Damjanović

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 Petnjica

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, 82/20, 86/22) kojim je u članu 164 stav 1 propisana obaveza vlasnika bespravnih objekata da plaćaju naknadu za urbanu sanaciju jedinici lokalne samouprave.
 - 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, 82/20, 86/22), Zakonu o lokalnoj samoupravi („Službeni list CG“, br. 2/18, 34/18, 38/20, 050/22 i 084/22) i Statutu Opštine Petnjica („Službeni list Crne Gore – opštinski propisi“, br. 3/14, 2/15, 41/15 i 016/22). 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. 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 34 Statuta Opštine Petnjica 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 i 86/22), a u vezi člana 164 stav 11 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. U članu 28 stav 1 tačka 2 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 stav 3 tačka 3 Statuta Opštine Petnjica je propisano da opština vrši poslove naplate i kontrole sopstvenih prihoda u koje spada i naknada za urbanu sanaciju. Članom 34 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 Odluke o naknadi za urbanu sanaciju prevashodno je trenutna neusaglašenost sa 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 otklanjanje bilo kojih nedoumica prilikom utvrđivanja naknade za urbanu sanaciju.
- Posljedice problema su teškoće u obračunu naknade za urbanu sanaciju usljed 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 urbanu sanaciju. Regulisanje statusa bespravnih objekata ima poseban značaj za lokalnu samoupravu iz razloga što zbog problema uzurpacije prostora od strane bespravnih graditelja, lokalna samouprava kao posljedicu 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 nije promijenio iznosi naknade za urbanu sanaciju. Takođe, ne može se smatrati da je lokalna samouprava oštećena odredbama ovog propisa imajući u vidu da su cijene ostale iste.
- Bez promjene propisa problem bi evoluirao pri utvrđivanju naknade za urbanu sanaciju usljed neusaglašenosti zakonskog i podzakonskog propisa, što stvara teškoće u vođenju upravnih postupaka, što bi dalje dovelo i do utvrđivanja nezakovitosti, odnosno neustavnosti odredbi Odluke o naknadi za urbanu sanaciju.

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 Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18, 82/20 i 86/22);

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).
- **Objasni preferiranu opciju?**

- Donošenje Odluke o naknadi za urbanu sanaciju je neophodno zbog usaglašavanja iste sa Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18, 82/20 i 86/22), 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, jer su cijene ostale iste.
- Rješenja sadržana u propisu imaće pozitivan uticaj na zadovoljenje interesa građana.

U opštini Petnjica od stupanja na snagu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata podneseno je ukuno 89 zahtjeva za legalizaciju stambenih, poslovnih, stambeno-poslovni objekata.

- Najviše nelegalnih objekata nalazi se u naseljima Radmanci i Centar Petnjice.
- 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 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 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 povećanja prihoda po osnovu naknade za urbanu sanaciju, što neće imati značajnijeg negativnog uticaja na Budžet Opštine Petnjica. Međutim, s obzirom da je dosadašnja naplata naknade za urbanu sanaciju 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

Zona	Ia	I	II	III	IV
Iznos (€/m ²)	20	18	16	8	6

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertaska 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.

- Nije korišćena eksterna ekspertaska podrška.

- U skladu sa čl.132 Statuta Opštine Petnjica („Službeni list Crne Gore – opštinski propisi“, br. 3/14, 2/15, 41/15 i 016/22) 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 javna rasprava koja je trajala 15 dana

- Postojale su sugestije tehničkog karaktera koje su ispravljene u tekstu prijedloga Odluke.

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 utvrđena, 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 lokalnu upravu i Služba lokalnih javnih prihoda opštine Petnjica. 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 lokalnu upravu Opštine Petnjica, 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 Služba lokalnih javnih prihoda Opštine Petnjica i Sekretarijat za lokalnu upravu Opštine Petnjica.

Podgorica, 2.12.2022..godine



MINISTARKA

Ana Novaković Đurović