



Ministarstvo
finansija

Adresa: Ul. Stanka Dragojevića br.2
81000 Podgorica Crna Gora
www.mif.gov.me

Br: 05-02-040/2544740/3

Podgorica, 18.12.2025. godine

Za: MINISTARSTVO FINANSIJA, DIREKTORAT ZA PORESKI I CARINSKI SISTEM, Stanka Dragojevića 2, Podgorica

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost

Veza: Vaš akt br. 10-040/2544740/2 od 18.12.2025. godine

Poštovani,

Povodom *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Predlog zakona propisuje preciznije definisanje poreskog tretmana prometa građevinskog zemljišta. U skladu sa važećim propisima Evropske unije, promet građevinskog zemljišta koji je funkcionalno i pravno povezan sa izgradnjom objekta smatra se jedinstvenom transakcijom, odnosno prometom koji prati sudbinu objekta. Time se izbjegava vještačko razdvajanje zemljišta i objekta u poreske svrhe, što doprinosi većoj pravnoj jasnoći i sprječavanju poreskih zloupotreba.

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost će negativno uticati na povećanje cijena nekretnina na tržištu Crne Gore, ukoliko investitori odluče da za visinu poreza na zemljište izvrše uvećanje cijene novoizgrađenih objekata.

Naime, predloženim zakonskim rješenjem vrši se usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa odredbama Direktive Vijeća 2006/112/EZ o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost, čime se osigurava pravna sigurnost, transparentnost i dosljedna primjena pravila PDV-a.

U Izvještaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa u dijelu procjene fiskalnog uticaja, navedeno je da za implementaciju ovog Zakona nisu potrebna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore. Takođe, navedeno je da su pozitivni uticaji donošenja propisa, između ostalog, uvećanje budžeta Crne Gore u visini od cca 3-4 miliona €. Sprovedenjem propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Shodno navedenom, sa aspekta državnog budžeta nemamo primjedbi na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost.

S poštovanjem,

MINISTAR
Novica Vuković

**ZAKON
O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O POREZU NA DODATU VRIJEDNOST****Član 1**

U Zakonu o porezu na dodatu vrijednost ("Službeni list RCG", br. 65/01, 38/02, 72/02, 21/03 i 76/05 i "Službeni list CG", br. 16/07, 29/13, 9/15, 53/16, 1/17, 50/17, 80/20, 59/21, 146/21, 49/22, 65/22, 140/22, 3/23 i 94/24) član 4 mijenja se i glasi:

„(1) Promet proizvoda predstavlja prenos prava raspolaganja pokretnim, odnosno nepokretnim stvarima, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

(2) Prometom proizvoda, u smislu stava 1 ovog člana, smatra se i:

1) promet proizvoda obavljen uz naknadu na osnovu propisa državnog organa, odnosno organa lokalne samouprave;

2) prodaja proizvoda po ugovoru na osnovu kojeg se prilikom kupovine, odnosno prodaje tih proizvoda plaća provizija;

3) prodaja proizvoda na osnovu ugovora o zakupu proizvoda na određeno vrijeme, odnosno na osnovu kupoprodajnog ugovora sa odloženim plaćanjem, kojim se određuje da se (u redovnim okolnostima i redovnom protoku događaja) prenos svojine vrši najkasnije prilikom plaćanja (isplate) zadnje rate;

4) prodaja novoizgrađenih objekata i prenos stvarnih prava i udjela na nepokretnostima koji imaocu (vlasniku) daju svojinsko pravo, odnosno pravo posjeda (državine) na nepokretnosti ili dijelu nepokretnosti u skladu sa zakonom kojim se uređuju svojinsko-pravni odnosi;

5) prodaja građevinskog zemljišta od strane poreskog obveznika;

6) raspolaganje poslovnim sredstvima poreskog obveznika od strane drugog lica, uključujući likvidacionog i stečajnog upravnika i staraoca (tutora), kao i lica zaposlena kod poreskog obveznika, kada se može odbiti ulazni PDV na ta sredstva ili njihove sastavne dijelove;

7) promet prirodnog gasa, električne energije i energije za grijanje ili hlađenje;

8) upotreba proizvoda poreskog obveznika ili lica zaposlenih kod poreskog obveznika u neposlovne svrhe, kada se može odbiti ulazni PDV na te proizvode;

9) razmjena proizvoda.

(3) Prometom proizvoda iz stava 2 tačka 1 ovog člana smatra se:

1) sticanje svojinskog prava na proizvode od strane ili za račun države ili lokalne samouprave, na osnovu zakona;

2) oduzimanje svojinskog prava na proizvode od nekog lica na osnovu zakona.

(4) Građevinskim zemljištem iz stava 2 tačka 5 ovog člana, smatra se zemljište za koje je izdat akt kojim se odobrava gradnja, u skladu sa zakonom kojim se uređuju način i uslovi izgradnje objekata.

(5) Građevinsko zemljište na kojem je objekat izgrađen je sastavni dio ukupnog prometa novoizgrađenog objekta.

(6) Prometom proizvoda, u smislu ovog člana, ne smatra se promet zemljišta, osim u slučaju prometa građevinskog zemljišta iz stava 2 tačka 5 ovog člana, promet upotrebljivanih putničkih automobila, motocikala i plovnih objekata, za koje poreski obveznik pri nabavci nije imao pravo na odbitak ulaznog PDV.“

Član 2

Član 7 mijenja se i glasi:

„Prometom proizvoda, u smislu člana 4 ovog zakona, ne smatra se prenos cjelokupne imovine ili dijela imovine sa ili bez naknade ili kao ulog, ako sticatelj imovine koji je poreski obveznik ili je izvršenjem prenosa postao poreski obveznik nastavi da obavlja oporezivu djelatnost, pri čemu se u tom slučaju smatra se da sticatelj imovine stupa na mjesto njenog prenosioca.

Ako sticatelj imovine koristi preuzetu imovinu u druge svrhe osim za one za koje ima pravo na odbitak ulaznog PDV-a, obavezan je da obračuna i platiti PDV u skladu sa ovim zakonom.

U slučaju promjene uslova za oporezivanje sticatelj imovine iz stava 1 ovog člana dužan je da za stečenu imovinu izvrši ispravku ulaznog PDV-a, u skladu sa članom 39 ovog zakona.“

Član 3

U članu 12 poslije stava 1 dodaje se novi stav koji glasi:

„Izuzetno od stava 1 tačka 2 ovog člana, ako je mjesto prometa usluga utvrđeno u skladu sa članom 17 st. od 2 do 5 i čl. od 17c do 17j ovog zakona, mjesto u kojem primalac usluga koji nije poreski obveznik ima sjedište, prebivalište ili boravište, pružalac usluge dužan je da osnuje stalnu poslovnu jedinicu ili imenovati zastupnika u Crnoj Gori.“

Član 4

U članu 13 stav 3 mijenja se i glasi:

„Poreski obveznik je lice koje povremeno obavlja djelatnost koja se odnosi na isporuku novoizgrađenih građevinskih objekata ili djelova građevinskih objekata kao i građevinskog zemljišta iz člana 4 stav 2 tačka 5 ovog zakona.“

Član 5

Član 17 se mijenja i glasi:

„(1) Za potrebe primjene pravila o određivanju mjesta prometa usluga, poreskim obveznikom smatra se:

- 1) svako lice koje obavlja djelatnost trajno;
- 2) pravna lica, državni organi, organizacije i organi jedinice lokalne samouprave i druga javno pravna tijela u skladu sa ovim zakonom;
- 3) strana pravna lica.

(2) Mjestom prometa usluga koje se pružaju poreskom obvezniku smatra se mjesto u kojem taj obveznik ima sjedište.

(3) Ako se usluga pruža njegovoj stalnoj poslovnoj jedinici, koja se nalazi u mjestu različitom od sjedišta, mjestom prometa usluge se smatra mjesto te stalne poslovne jedinice.

(4) Ako poreski obveznik nema sjedište ni stalnu poslovnu jedinicu, mjestom prometa se smatra mjesto njegovog prebivališta ili uobičajenog boravišta.

(5) Mjesto prometa usluga koje se pružaju licu koje nije poreski obveznik određuje se prema mjestu gdje poreski obveznik koji pruža usluge ima sjedište.

(6) Ako se usluga pruža iz stalne poslovne jedinice koja se ne nalazi u mjestu sjedišta poreskog obveznika, mjesto prometa je mjesto te stalne poslovne jedinice.

(7) Ako poreski obveznik nema ni sjedište ni stalnu poslovnu jedinicu, mjesto prometa je mjesto njegovog prebivališta ili uobičajenog boravišta.“

Član 6

Poslije člana 17 dodaje se devet novih članova koji glase:

„Mjesto prometa usluga vezanih za nepokretnosti

Član 17a

(1) Mjesto prometa usluga vezanih za nepokretnosti je mjesto u kome se nepokretnost nalazi, ako se usluga pruža neposredno u vezi sa nepokretnošću, uključujući i usluge posredovanja u prometu nepokretnosti, procjene vrijednosti nepokretnosti, pripremnih radova u građevinarstvu (usluge arhitekata i nadzora i slično).

(2) Nepokretnostima iz stava 1 ovog člana smatraju se zemljište, objekti, posebni dijelovi objekata nadzemni i podzemni objekti, u skladu sa zakonom koji se uređuje državni premjer i katastar nepokretnosti.

Mjesto prometa usluga prevoza

Član 17b

Mjesto prometa usluga prevoza je put ili dio puta kojim se vrši usluga prevoza, srazmjerno pređenoj udaljenosti, kada se ta usluga pruža:

- a) putniku, ako se usluga prevoza tog putnika pruža unutar ili van Crne Gore;
- b) licu koje nije poreski obveznik, ako se usluga prevoza proizvoda pruža unutar ili van Crne Gore.

Mjesto prometa usluga koje se odnose na pristup kulturnim, umjetničkim, sportskim, naučnim, obrazovnim, zabavnim i drugim sličnim događajima, pomoćnih usluga prevoza, odnosno usluga pružanja stručnih mišljenja u vezi procjene vrijednosti pokretnih stvari i radova na pokretnoj imovini

Član 17c

(1) Mjesto prometa usluga koje se odnose na pristup kulturnim, umjetničkim, naučnim, obrazovnim, sportskim, zabavnim i drugim sličnim događajima (sajmovi, izložbe i slično) uključujući i pomoćne usluge u vezi sa prisustvovanjem na tim događajima kao i usluge organizatora tih događaja je mjesto u kojem su ove usluge stvarno izvršene.

(2) U slučaju da se usluge iz stava 1 ovog člana pružaju preko interneta ili na drugi način u virtuelnom obliku licu koje nije poreski obveznik, mjesto prometa usluga je mjesto u kojem to lice ima prebivalište odnosno uobičajno boravište.

(3) Mjesto prometa usluga pomoćnih usluga prevoza (utovar, istovar, pretovar i slično), odnosno pružanja stručnih mišljenja u vezi procjene vrijednosti pokretnih stvari i radova na pokretnoj imovini koje se pružaju licu koje nije poreski obveznik je mjesto u kojem su ove usluge stvarno izvršene.

Mjesto prometa usluga pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka

Član 17e

Mjesto prometa usluga pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka je mjesto gdje su ove usluge stvarno izvršene, osim ako se te usluge pružaju na plovnim objektima, vazduhoplovima i vozovima, u kom slučaju se mjestom pružanja ove usluge smatra mjesto početka prevoza putnika.

Mjesto prometa usluga iznajmljivanja prevoznog sredstva

Član 17f

(1) Mjesto prometa usluga kratkoročnog iznajmljivanja prevoznog sredstva je mjesto gdje se to prevozno sredstvo daje na raspolaganje.

(2) Kratkoročnim iznajmljivanjem prevoznog sredstva iz stava 1 ovog člana smatra se iznajmljivanje koje se vrši u periodu do 30 dana, odnosno u slučaju plovnih objekata do 90 dana.

(3) Mjesto prometa usluga iznajmljivanja prevoznog sredstva (osim kratkoročnog iznajmljivanja) licu koje nije poreski obveznik je mjesto u kojem to lice ima prebivalište, odnosno uobičajeno boravište.

(4) Izuzetno od stava 3 ovog člana, u slučaju iznajmljivanja (osim kratkoročnog iznajmljivanja) plovnih objekata namijenjenih za rekreaciju licu koje nije poreski obveznik, mjesto prometa usluga je mjesto gdje se ovaj plovni objekat daje na raspolaganje, odnosno mjesto kojem pružalac usluga ima sjedište ili stalnu poslovnu jedinicu, ako se promet usluga vrši iz stalne poslovne jedinice koja se ne nalazi u mjestu sjedišta pružaoca usluga, odnosno mjesto u kojem pružalac usluga ima prebivalište ili boravište.

Mjesto prometa telekomunikacionih usluga, usluga emitovanja i elektronskih usluga, licima koje nisu poreski obveznici

Član 17g

(1) Mjesto prometa telekomunikacionih usluga, usluga emitovanja i elektronskih usluga licu koje nije poreski obveznik je mjesto u kojem primalac usluga koji nije poreski obveznik ima sjedište, prebivalište ili boravište.

(2) Telekomunikacionim uslugama, u smislu ovog zakona, smatraju se usluge koje se odnose na prenos, emitovanje ili prijem signala, riječi, slike i zvuka ili drugih informacija putem žice, radija, optičkih ili drugih elektromagnetnih sistema, prenos prava za korišćenje kapaciteta prenosnih sistema, kao usluge koje omogućavaju pristup informacionoj mreži drugih država.

(3) Elektronskim uslugama u smislu ovog zakona, smatraju se usluge koje se odnose na isporuku web sadržaja, smještaj web sadržaja, daljinsko održavanje programa i opreme, računarskih programa i njihovo ažuriranje, slika, tekstova i informacija te omogućavanje pristupa bazama podataka, muzike, filmova i igara, uključujući igre na sreću kao i emitovanje političkih, kulturnih, umjetničkih, sportskih, naučnih i zabavnih programa i priredbi i učenje na daljinu.

Mjesto prometa usluga posredovanja koje se pružaju licu koje nije poreski obveznik

Član 17h

Mjesto prometa usluga posredovanja koje se pružaju licu koje nije poreski obveznik je mjesto u kojem je ova usluga stvarno izvršena, osim za usluge posredovanja vezanih za promet nepokretnosti iz člana 17c ovog zakona.

Mjesto prometa određenih usluga koje se pružaju licu koje nije poreski obveznik

Član 17i

Mjesto prometa određenih usluga koje se pružaju licu koje nije poreski obveznik je mjesto u kojem ova lica imaju sjedište, prebivalište ili boravište, i to za usluge:

- prenosa, ustupanja i korišćenja autorskih prava, патената, licenci, zaštitnih znakova i drugih prava intelektualne svojine;
- oglašavanja;
- koje pružaju savjetnici, inženjeri, advokati, revizori i slične usluge, kao i usluge prevodilaca za prevođenje, uključujući i prevođenje u pisanom obliku;
- preuzimanja obaveze da se u potpunosti ili djelimično odustane od obavljanja neke aktivnosti ili od korišćenja nekog prava;
- bankarskog i finansijskog poslovanja i poslovanja u oblasti osiguranja, uključujući reosiguranje, osim iznajmljivanja sefova;
- posredovanja u zapošljavanju;
- iznajmljivanja pokretnih stvari, osim prevoznih sredstava, i
- omogućavanja pristupa mreži prirodnog gasa, mreži za prenos električne energije i mreži za grijanje, odnosno hlađenje, transporta i distribucije putem tih mreža, kao i drugih usluga koje su neposredno povezane sa tim uslugama.

Član 17j

Radi izbjegavanja dvostrukog oporezivanja, odnosno neoporezivanja, za usluge iz člana člana 17c stav 2, člana 17f st. 3 i 4, člana 17g stav 1 i člana 17i, mjestom prometa usluge smatra se mjesto u kojem se usluga stvarno koristi.“

Radi izbjegavanja dvostrukog oporezivanja, odnosno neoporezivanja, za usluge iz člana 17g i člana 17i stav 1 alineja 2, ukoliko su pružene licima koje su poreski obveznici, mjestom prometa usluge smatra se mjesto u kojem se usluga stvarno koristi.“

Član 7

Član 20a mijenja se i glasi:

„Poreski obveznik može, zbog nemogućnosti naplate, ispraviti (smanjiti) iznos PDV, ako na osnovu pravosnažne sudske odluke o završenom stečajnom postupku, obustavljanju izvršnog postupka ili o uspješno završenom postupku prinudnog poravnanja ne bude isplaćen, odnosno ne bude isplaćen u cjelini, pod uslovom da su ta potraživanja bila utužena, prije pokretanja stečajnog postupka odnosno postupka prinudnog poravnanja.

Odredba stava 1 ovog člana primjenjuje se i na poreskog obveznika čiji je dužnik izbrisan iz sudskog registra, odnosno drugih registara ili evidencija.

Ako poreski obveznik naknadno primi uplatu ili djelimičnu uplatu za obavljeni promet proizvoda, odnosno usluga u vezi sa kojim je ostvario ispravku poreske osnovice, dužan je da od primljenog iznosa obračuna PDV.“

Član 8

U članu 25 stav 1 tačka 8 podtačka c poslije riječi „porodica” dodaju se riječi: “uz uslov uzajamnosti”.

U stavu 2 riječi: „tač. 8, 10, 12 i 12a” zamjenjuju se riječima: „tač. 8, 10, 12, 12a i 12b”.

Član 9

U članu 28 stav 1 tačka 34 riječi: „posebno podešena,” brišu se.

Član 10

U članu 32 stav 7 mijenja se i glasi:

„Pored podataka iz st. 1 i 2 ovog člana, poreski obveznik koji vrši promet usluga za koje u skladu sa čl. 17 do 17j ovog zakona mjestom prometa usluga nije određena Crna Gora na računu treba da navede i podatak: "prenos poreske obaveze".

Poslije stava 7 dodaje se novi stav koji glasi:

„Poreski obveznik koji vrši promet prirodnog gasa, električne energije i energije za grijanje ili hlađenje poreskom obvezniku koji nije krajnji potražać, na računu treba da navede i podatak: "prenos poreske obaveze“.

Dosadašnji stav 8 postaje stav 9.

Član 11

U članu 37 stav 4 tačka 1 riječi: „tačka 7)” zamjenjuju se riječima: „tačka 5)”.

Član 12

U članu 39 stav 2 mijenja se i glasi:

„(2) Ako su u toku perioda od pet godina od kalendarske godine u kojoj je počela da se koristi oprema izmijene uslovi koji su u toj godini bili opredjeljujući za odbitak ulaznog PDV, ispravka ulaznog PDV se vrši za period od izmjene okolnosti.“

Poslije stava 2 dodaju se dva nova stava koji glase:

„(3) Izuzetno od stava 2 ovog člana za nepokretnosti se uzima u obzir period od deset godina (promjena uslova za oporezivanje).

(4) Pod promjenom uslova mjerodavnih za oporezivanje smatra se:

- prelazak poreskog obveznika sa redovnog oporezivanja na oporezivanje u skladu sa članom 42 ovog zakona;
- prestanak obavljanja djelatnosti od strane poreskog obveznika.
- promet opreme prije isteka roka iz stava 2 ovog člana, ako taj promet ranije nije bio predmet oporezivanja PDV;
- promet nepokretnosti prije isteka roka iz stava 2 ovog člana, osim prometa novoizgrađenih objekata iz člana 4 stav 2 tačka 4 ovog zakona.“

Dosadašnji st. 3, 4 i 5 postaju st. 5, 6 i 7.

Član 13

Član 55 mijenja se i glasi:

„(1) Lice koje u posljednjih 12 mjeseci ili u kraćem periodu izvrši promet proizvoda, odnosno usluga, iznad iznosa od 30.000 eura, dužno je izvršiti registraciju za PDV, podnošenjem prijave za registraciju poreskom organu, najkasnije do 20. dana kalendarskog mjeseca koji slijedi mjesecu u kojem je izvršilo promet.

(2) Po osnovu prijave za registraciju, poreski organ donosi rješenje o upisu u registar za PDV.

(3) Svojstvo poreskog obveznika se stiče danom koji poreski organ utvrdi u rješenju o registraciji za PDV, koje se izdaje u roku od sedam dana od dana prijema prijave za registraciju.

(4) Ako lice iz stava 1 ovog člana ne podnese prijavu za registraciju u roku iz stava 1 ovog člana, poreski organ će izvršiti registraciju po službenoj dužnosti.

(5) Poreski organ dodjeljuje PDV registracioni broj.

(6) PDV registracioni broj je poreski identifikacioni broj (PIB) kojem se dodaje predznak „ME“.

(7) Poreski organ uspostavlja i vodi Registar obveznika za PDV.

(8) Oblik i sadržinu prijave za registraciju za PDV propisuje Ministarstvo finansija.“

Član 14

Član 58 mijenja se i glasi:

“(1) Novčanom kaznom od 3.000 eura do 10.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice, ako:

1) pružalac usluge nije osnovao stalnu poslovnu jedinicu ili imenovao zastupnika u Crnoj Gori (član 12 stav 1 tačka 3);

2) kupcu proizvoda, odnosno naručiocu usluga ne izda račun (član 32 stav 5);

3) na svakom prodajnom mjestu vidno ne istakne obavještenje o obavezi izdavanja i uzimanja računa (član 32 stav 8);

4) ne podnese prijavu za usluge međunarodnog drumskog prevoza putnika na području Crne Gore (član 35a stav 1);

5) ne podnese ili u propisanom roku ne podnese obračun PDV (član 35 i član 35b stav 1);

6) nepravovremeno podnese prijavu za oporezivanje po posebnom postupku (član 45 stav 7);

7) ne obavijesti poreski organ o početku, izmjeni ili prestanku obavljanja djelatnosti za koju ju obavezan da obračunava i plaća PDV (član 55 stav 1);

8) poreskom organu ne podnese prijavu za registraciju najkasnije do 20. dana kalendarskog mjeseca koji slijedi mjesec u kojem je izvršilo, odnosno postoji vjerovatnoća da će izvršiti promet proizvoda, odnosno usluga u visini koja prelazi iznos iz člana 42 stav 1 ovog zakona (član 55 stav 3);

(2) Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 800 eura do 2.000 eura.

(3) Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se preduzetnik novčanom kaznom od 1.000 eura do 4.000 eura.”

Član 15

Poslije člana 71j dodaju se novi član koji glasi:

„Član 71k

Odredba člana 55 stav 6 ovog zakona primjenjivaće se od 1. januara 2026.godine.

Član 16

Poslije člana 72a dodaje se novi član koji glasi:

„Član 72b

Odredba člana 4 stav 2 tač.ka 4 i tačka 5 ovog zakona primjenjivaće se od 1.aprila 2026.godine.

Avansne uplate iz člana 4 stav 2 tačka 4 i 5 ovog zakona koje su izvršene do 1.4.2026., a konačni račun po ovom osnovu bude izdat nakon ovog datuma, imaće isti poreski tretman i neće postojati obaveza korekcije PDV-a na konačnom računu.

Član 17

Ovaj zakon stupa na snagu danom objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

OBRAZLOŽENJE

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica sadržan je u članu 16 tačka 5 Ustava Crne Gore, kojim je predviđeno da se zakonom uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Posebna pažnja posvećena je preciznijem definisanju poreskog tretmana prometa građevinskog zemljišta. U skladu sa važećim propisima Evropske unije, promet građevinskog zemljišta koji je funkcionalno i pravno povezan sa izgradnjom objekta smatra se jedinstvenom transakcijom, odnosno prometom koji prati sudbinu objekta. Time se izbjegava vještačko razdvajanje zemljišta i objekta u poreske svrhe, što doprinosi većoj pravnoj jasnoći i sprječavanju poreskih zloupotreba. U tom kontekstu data je jasna definicija građevinskog zemljišta kao zemljišta za koje je izdat akt kojim se odobrava gradnja, u skladu sa zakonom kojim se uređuju način i uslovi izgradnje objekata. Dodatno je upotunjena i definicija poreskog obveznika koji povremeno obavlja djelatnost, u dijelu da se poreskim obveznikom pored ostalog smatra i povremena aktivnost koja se odnosi na isporuku novoizgrađenih građevinskih objekata ili djelova građevinskih objekata kao i građevinskog zemljišta iz člana 4 stav 2 tačka 5 ovog zakona.

Izmjenom zakona dopunjen je član 4, kojim se preciznije definišu uslovi, čime se u odnosu na raniju formulaciju smanjuje mogućnost pogrešnog tumačenja. Ukoliko sticatelj imovine koristi preuzetu imovinu u svrhe različite od onih za koje postoji pravo na odbitak ulaznog PDV-a, obavezan je da obračuna i plati PDV u skladu sa odredbama ovog zakona. Nadalje, propisano je da u slučaju promjene uslova relevantnih za oporezivanje, sticatelj imovine ima obavezu da izvrši ispravku ulaznog PDV-a za stečenu imovinu, u skladu sa postupkom utvrđenim članom 39 ovog zakona.

Član 17, kojim se uređuje pitanje mjesta prometa, sistematizovan je kroz više odredbi radi postizanja veće preglednosti, lakšeg razumijevanja i otklanjanja dosadašnjih nedoumica. Na taj način zakonska norma je unaprijeđena u skladu sa potrebama poreskih obveznika. Izmjenama je propisan način utvrđivanja mjesta prometa usluga kada se one pružaju licima koja nijesu poreski obveznici, kao i u drugim specifičnim slučajevima. Time je član zakona značajno poboljšao, jer obveznicima pruža jasniju definiciju osnovnog principa određivanja mjesta prometa, uz dodatno razrađene izuzetke koji su sistematski obuhvaćeni novim članovima zakona.

Izuzetno od stava 1 tačka 2 ovog člana, ukoliko je mjesto prometa usluga utvrđeno shodno članu 17 stavovima 2 do 5, kao i članovima 17c do 17j ovog zakona, mjesto u kojem primalac usluga koji nije poreski obveznik ima sjedište, prebivalište ili boravište, smatra se mjestom prometa. U tom slučaju, pružalac usluga dužan je da u Crnoj Gori osnuje stalnu poslovnu jedinicu ili imenuje zastupnika, za što su predviđene i kaznene odredbe ovim zakonom.

Poreski obveznik ima pravo da izvrši korekciju obračunatog PDV-a u slučajevima kada naplata potraživanja nije moguća. Ovo se odnosi na situacije u kojima, na osnovu pravosnažne sudske odluke o završenom stečajnom postupku, obustavljenom izvršnom postupku ili uspješno okončanom postupku prinudnog poravnjanja, potraživanja nisu naplaćena u cjelosti ili uopšte. Da bi se ostvarilo pravo na korekciju, neophodno je da su ta potraživanja prethodno bila utužena, prije pokretanja navedenih postupaka. Na isti način može postupiti i poreski obveznik čiji je dužnik izbrisan iz sudskog registra ili drugih relevantnih evidencija, pod uslovom da su ispunjeni isti kriterijumi. Na ovaj način je dopunjena poreska norma.

U cilju ujednačavanja poreskih propisa, zakonom je precizirano da se nulta stopa PDV primjenjuje na promet proizvoda i usluga namijenjenih za lične potrebe stranog osoblja, diplomatskih i konzularnih predstavništava, uključujući i članove njihovih porodica, isključivo uz uslov uzajamnosti.

U cilju usklađivanja sa relevantnim direktivama i harmonizacije sa pravilima koja se primjenjuju na prostoru Evropske unije, ovom odredbom se uvodi obaveza navođenja podatka „prenos poreske obaveze“ u okviru izdatog računa. Ova obaveza se primjenjuje u slučajevima kada mjesto prometa usluga nije Crna Gora, čime se osigurava transparentnost i usklađenost sa prekograničnim poreskim pravilima.

Dodatno, propisuje se obaveza navođenja istog podatka („prenos poreske obaveze“) i u računima koje izdaje poreski obveznik prilikom prometa prirodnog gasa, električne energije, kao i energije za grijanje ili hlađenje, kada se promet vrši drugom poreskom obvezniku koji nije krajnji potrošač. Time se doprinosi preciznijem evidentiranju poreskih obaveza i jačanju kontrole u prometu energetske resursa.

U cilju unapređenja primjene instituta ispravke odbitka ulaznog PDV-a, dodatno su pojašnjeni uslovi koji se smatraju mjerodavnim za oporezivanje. Do sada je njihova primjena u praksi izazivala različita tumačenja, što je stvaralo pravnu nesigurnost i otežavalo dosljednu primjenu propisa. Preciznim definisanjem tih uslova, otklonjene su nedoumice i omogućeno je efikasnije sprovođenje poreskih pravila.

U okviru planiranih mjera za usklađivanje sa praksom zemalja članica Evropske unije, predviđeno je uvođenje PDV broja karakterističnog za EU sistem. Kao preduslov za efikasnu razmjenu podataka u prekograničnom prometu, PDV registracioni broj će se formirati dodavanjem oznake „ME“ ispred postojećeg poreskog identifikacionog broja (PIB). Ova struktura omogućava standardizaciju i olakšava identifikaciju poreskih obveznika iz Crne Gore u sistemima buduće razmjene informacija unutar EU. Uvođenje novog PDV broja planirano je od 1.1.2026.godine, sa primjenom novog IRMS sistema od strane Poreske uprave Crne Gore.

U prelaznim odredbama je predviđeno da za promet građevinskog zemljišta u sklopu novoizgrađenih objekata ili njihovih djelova iz člana 4 stav 2 tačka 4 i tačka 5 ovog zakona, koji se vrši po osnovu kupoprodajnih ugovora koji su zaključeni i za koje je u cjelosti izvršena avansna uplata prije stupanja na snagu ovog zakona, primjenjivaće se

odredbe Zakona o porezu na dodatu vrijednost ("Službeni list RCG", br. 65/01, 38/02, 72/02, 21/03 i 76/05 i "Službeni list CG", br. 16/07, 29/13, 9/15, 53/16, 1/17, 50/17, 80/20, 59/21, 146/21, 49/22, 65/22, 140/22, 3/23 i 94/24), pod uslovom da isporuka novoizgrađene nepokretnosti bude izvršena u roku predviđenom kupoprodajnim ugovorom."

Na ovaj način stvorena je mogućnost da kompanije koje su već započele aktivnosti, uz ispunjenje dodatnih propisanih uslova, budu izuzete od primjene opšte poreske stope na već formirane cijene zemljišta. Ova mjera ima za cilj da obezbijedi kontinuitet poslovnih planova i investicionih aktivnosti, uz istovremeno poštovanje poreskih pravila i očuvanje pravne sigurnosti za subjekte koji su postupali u skladu sa važećim propisima u trenutku pokretanja projekta.

III. USKLAĐENOST SA PRAVNOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Predloženim zakonskim rješenjem postiže se djelimična usklađenost odredbi iz Direktive 2006/112/Ez kojom se u članu 135 stav 1 tačka k, predviđa izuzeće od PDV-a za isporuku zemljišta koje nije građevinsko. Takođe, član 12 stav 1 i 2: definiše da se isporuka građevinskog zemljišta smatra oporezivom transakcijom ako se radi o zemljištu za koje je izdat izvršni akt koji omogućava gradnju (npr. građevinska dozvola, lokacijska dozvola, rješenje o građenju).

U okviru planiranih mjera za usklađivanje sa praksom zemalja članica Evropske unije, predviđeno je uvođenje PDV broja karakterističnog za EU sistem. Kao preduslov za efikasnu razmjenu podataka u prekograničnom prometu, PDV registracioni broj će se formirati dodavanjem oznake „ME“ ispred postojećeg poreskog identifikacionog broja (PIB). Ova struktura omogućava standardizaciju i olakšava identifikaciju poreskih obveznika iz Crne Gore u sistemima buduće razmjene informacija unutar EU. Uvođenje novog PDV broja planirano je od 1.1.2026.godine, sa primjenom novog IRMS sistema od strane Poreske uprave Crne Gore.

Istovremeno se ukazuje da materija obuhvaćena predmetnim zakonom nije izričito regulisana međunarodnim konvencijama.

IV. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Član 1 – Ovom odredbom definiše se da se pod prometom proizvoda smatra promet građevinskog zemljišta od strane poreskog obveznika koji vrši promet novoizgrađenih objekata. Takođe se definiše što je građevinsko zemljište u smislu ovoga Zakona.

Član 2 – Ovom odredbom izvršene su izmjene člana 7, kojima je dopunjena norma o uslovima vezanim za ispravke poreza kod sticatelja imovine. Dopune se odnose na slučajeve kada sticatelj imovine nema pravo na odbitak ulaznog PDV-a, kao i na situacije u kojima je došlo do promjena uslova relevantnih za oporezivanje. Na ovaj način zakonska odredba je precizirana, čime se obezbjeđuje jasnija primjena pravila i smanjuje mogućnost različitih tumačenja u praksi.

Član 3 – Ovom odredbom propisana je obaveza osnivanja stalne poslovne jedinice odnosno imenovanja poreskog zastupnika u Crnoj Gori od strane pružaoca usluge u slučaju kada se pruža usluga licu koje nije poreski obveznik.

Član 4 – Ovom odredbom preciznije se definiše poreski obveznik koji povremeno obavlja djelatnost u vezi sa isporukom novoizgrađenih građevinskih objekata i građevinskog zemljišta koje je predmet prometa, čime se zakonska norma usklađuje sa izmjenama koje se odnose na promet novoizgrađenih objekata u okviru ovog zakona.

Član 5 – Ovom odredbom propisan je način određivanja mjesta prometa usluga u slučaju kada se iste pružaju licu koje nije poreski obveznik, kao i u drugim slučajevima.

Član 6 – Ovom odredbom unaprijeđen je član zakona koji definiše mjesto prometa, čime se poreskim obveznicima pruža jasnija i preciznija definicija osnovnog principa za utvrđivanje mjesta prometa, uz dodatno razrađene izuzetke kroz dopunjene zakonske odredbe.

Član 7 – Ovom odredbom bliže se uređuje mogućnost ispravke PDV u slučaju nemogućnosti naplate od strane poreskog obveznika.

Član 8 – Ovom odredbom precizira se da se nulta stopa PDV primjenjuje na promet proizvoda i usluga namijenjenih za lične potrebe stranog osoblja, diplomatskih i konzularnih predstavništava, uključujući i članove njihovih porodica, isključivo uz uslov uzajamnosti.

Član 9 – Ovom odredbom definiše se da je uvoz putničkih vozila od strane lica sa invaliditetom a koja su oslobođena od plaćanja carine, uz uslove propisane carinskim propisima, oslobođen plaćanja PDV pri uvozu, bez dodatnog uslova „posebnog podešavanja“.

Član 10 – Ovom odredbom definiše se obaveza navođenja podatka „prenos poreske obaveze“ u okviru računa kada kao mjesto prometa usluga nije određena Crna Gora. Takođe, ovom odredbom uvodi se i obaveza navođenja podatka „prenos poreske obaveze“ u okviru računa za poreskog obveznika koji vrši promet prirodnog gasa, električne energije i energije za grijanje ili hlađenje poreskom obvezniku koji nije krajnji potrošač.

Član 11 – Ovom odredbom vrši se pravno-tehničko usklađivanje sa članom 28 Zakona o porezu na dodatu vrijednost.

Član 12 – Ovom odredbom pojašnjava se u kojim slučajevima dolazi do promjene uslova mjerodavnih za oporezivanje.

Član 13 – Ovom odredbom bliže se uređuje oblast registracije za PDV koju vrši poreski organ.

Član 14 – Ovim članom dodaje se kaznena odredba za neizvršavanje obaveze osnivanja stalne poslovne jedinice odnosno imenovanja poreskog zastupnika u Crnoj Gori od strane pružaoca usluge u slučaju kada se pruža usluga licu koje nije poreski obveznik.

Član 15 – Ovim članom uvodi se prelazna odredba za uvođenje PDV registracionog broja sa predznakom „ME“ od 1.1.2026.godine.

Član 16 – Ovim članom uvodi se prelazna odredba kojom se predviđa odložena primjena oporezivanja PDV-om za promet građevinskog zemljišta u sklopu novoizgrađenih objekata ili njihovih dijelova.

Član 17 – Ovom odredbom definiše se da ovaj zakon stupa na snagu ~~osmog dana od~~ danom objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

V. PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nijesu potrebna sredstva iz budžeta Crne Gore.

VI. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Imajući u vidu da je u toku realizacija Integrisanog informacionog sistema (IRMS) u Poreskoj upravi, čiji je sastavni dio sistem za razmjenu informacija o PDV-u (VIES) i sa čijom primjenom će se otpočeti od 1.januara 2026.godine, ovim zakonom se predlaže uvođenje novog PDV broja koji je neophodan za funkcionisanje VIES-a i razmjenu informacija u oblasti PDV-a. Takođe navedenim odredbama se vrši usklađivanje i sa odredbama Direktive 2006/112, a čijim nedonošenjem bi mogle nastupiti štetne posljedice kada su u pitanju aktivnosti u vezi zatvaranja pregovaračkog Poglavlja 16 (oporezivanje), te se s toga predlaže da Skupština Crne Gore, shodno čl.151 Poslovnika Skupštine Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost donese po hitnom postupku.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

| | |
|-----------------------|---|
| PREDLAGAČ | MINISTARSTVO FINANSIJA |
| NASLOV PROPISA | Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost |

Odjeljak I: Definisanje problema

- ✓ Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- ✓ Što su uzroci problema?
- ✓ Što su posljedice problema?
- ✓ Ko je oštećen, na koji način i koliko?
- ✓ Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Predloženim zakonskim rješenjem vrši se usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa odredbama Direktive Vijeća 2006/112/EZ o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost, čime se osigurava pravna sigurnost, transparentnost i dosljedna primjena pravila PDV-a.

Posebna pažnja posvećena je preciznijem definisanju poreskog tretmana prometa građevinskog zemljišta. U skladu sa važećim propisima Evropske unije, promet građevinskog zemljišta koji je funkcionalno i pravno povezan sa izgradnjom objekta smatra se jedinstvenom transakcijom, odnosno prometom koji prati sudbinu objekta. Time se izbjegava vještačko razdvajanje zemljišta i objekta u poreske svrhe, što doprinosi većoj pravnoj jasnoći i sprječavanju poreskih zloupotreba. U tom kontekstu data je jasna definicija građevinskog zemljišta kao zemljišta za koje je izdat akt kojim se odobrava gradnja, u skladu sa zakonom kojim se uređuju način i uslovi izgradnje objekata. Dodatno je upotpunjena i definicija poreskog obveznika koji povremeno obavlja djelatnost, u dijelu da se poreskim obveznikom pored ostalog smatra i povremena aktivnost koja se odnosi na isporuku novoizgrađenih građevinskih objekata ili dijelova građevinskih objekata kao i građevinskog zemljišta iz člana 4 stav 2 tačka 5 ovog zakona. Predlaže se i odložena primjena ove norme do 1. aprila 2026. godine u cilju pripreme privrede i građana na ovu novinu u oporezivanju.

Izmjenom zakona dopunjen je član 4, kojim se preciznije definišu uslovi, čime se u odnosu na raniju formulaciju smanjuje mogućnost pogrešnog tumačenja. Ukoliko sticatelj imovine koristi preuzetu imovinu u svrhe različite od onih za koje postoji pravo na odbitak ulaznog PDV-a, obavezan je da obračuna i plati PDV u skladu sa odredbama ovog zakona. Nadalje, propisano je da u slučaju promjene uslova relevantnih za oporezivanje, sticatelj imovine ima obavezu da izvrši ispravku ulaznog PDV-a za stečenu imovinu, u skladu sa postupkom utvrđenim članom 39 ovog zakona.

Član 17, kojim se uređuje pitanje mjesta prometa, sistematizovan je kroz više odredbi radi postizanja veće preglednosti, lakšeg razumijevanja i otklanjanja dosadašnjih nedoumica. Na taj način zakonska norma je unaprijeđena u skladu sa potrebama poreskih obveznika. Izmjenama je propisan način utvrđivanja mjesta prometa usluga kada se one pružaju licima koju nijesu poreski obveznici, kao i u drugim specifičnim slučajevima. Time je član zakona značajno poboljšana, jer obveznicima pruža jasniju definiciju osnovnog principa određivanja mjesta prometa, uz dodatno razrađene izuzetke koji su sistematski obuhvaćeni novim članovima zakona.

Na ovaj način stvorena je mogućnost da kompanije koje su već započele aktivnosti, uz ispunjenje dodatnih propisanih uslova, budu izuzete od primjene opšte poreske stope na već formirane cijene zemljišta. Ova mjera ima za cilj da obezbijedi kontinuitet poslovnih planova i investicionih aktivnosti, uz istovremeno poštovanje poreskih pravila i očuvanje pravne sigurnosti za subjekte koji su postupali u skladu sa važećim propisima u trenutku pokretanja projekta.

Ovim izmjenama dodatno se unapređuje pravna norma kroz preciznije definisanje pojmova, usklađivanje sa sudskom praksom Suda pravde Evropske unije, te stvaranje preduslova za efikasniju primjenu zakona u praksi. Cilj je osigurati ravnotežu između fiskalne discipline i stvarnih potreba poreskih obveznika, uz očuvanje principa neutralnosti PDV-a i jednakog tretmana svih učesnika na tržištu. Takođe, propis je usaglašen sa pravnim tekovinama Evropske unije, čime se obezbjeđuje harmonizacija domaćeg zakonodavstva sa relevantnim evropskim standardima.

2. Ciljevi

- ✓ Koji ciljevi se postižu predloženim propisom ?
- ✓ Navesti dosljednost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Predloženim zakonskim rješenjem postiže se djelimična usklađenost odredbi iz Direktive 2006/112/EZ kao i unapređenje zakonskih normi koje su u praksi izazivale nedovoljno razumijevanje ili različita tumačenja. U pomenutoj Direktivi, član 135 stav 1 tačka k, predviđa se izuzec od PDV-a za isporuku zemljišta koje nije građevinsko. Takođe, član 12 stav 1 i 2; definiše da se isporuka građevinskog zemljišta smatra oporezivom transakcijom ako se radi o zemljištu za koje je izdat izvršni akt koji omogućava gradnju (npr. građevinska dozvola, lokacijska dozvola, rješenje o gradnji).

Građevinsko zemljište se oporezuje PDV-om jer se smatra da ima komercijalnu vrijednost i koristi se za obavljanje ekonomske djelatnosti. Dopolnjena je i definicija poreskog obveznika koji povremeno obavlja djelatnost u dijelu isporuke novoizgrađenih građevinskih objekata i građevinskog zemljišta koji su predmet prometa. Takođe se uvodi prelazna odredba za promet građevinskog zemljišta u sklopu novoizgrađenih objekata ili njihovih dijelova za koje će važiti Zakon o porezu na dodatu vrijednost ("Službeni list RCG", br. 65/01, 38/02, 72/02, 21/03 i 76/05 i "Službeni list CG", br. 16/07, 29/13, 9/15, 53/16, 1/17, 50/17, 80/20, 59/21, 146/21, 49/22, 65/22, 140/22, 3/23 i 94/24), i koji uslovi trebaju biti zadovoljeni u tom slučaju.

- Reformom je definisano što se ne smatra prometom proizvoda, što je usklađeno sa dobrom poreskom praksom a čime je isključena mogućnost nerazumijevanja zakona ili dvosmislenog tumačenja zakonskih normi.
- Novom odredbom propisana je obaveza osnivanja stalne poslovne jedinice odnosno imenovanja poreskog zastupnika u Crnoj Gori od strane pružaoca usluge u slučaju kada se pruža usluga licu koje nije poreski obveznik.
- Reformom je razrađen član kojim se definiše mjesto prometa usluga, a koji je često u praksi bio predmet različitog tumačenja, unaprijeđen je i poreskim obveznicima će biti pružena jasnija definicija osnovnog principa određivanja mjesta prometa kao i izuzeci koji su razrađeni kroz dodatne članove zakona.

Izuzetno od stava 1 tačka 2 ovog člana, ukoliko je mjesto prometa usluga utvrđeno shodno članu 17 stavovima 2 do 5, kao i članovima 17c do 17j ovog zakona, mjesto u kojem primalac usluga koji nije poreski obveznik ima sjedište, prebivalište ili boravište, smatra se mjestom prometa. U tom slučaju, pružalac usluga dužan je da u Crnoj Gori osnuje stalnu poslovnu jedinicu ili imenuje zastupnika, za što su predviđene i kaznene odredbe ovim zakonom.

Poreski obveznik ima prave da izvrši korekciju obračunatog PDV-a u slučajevima kada naplata potraživanja nije moguća. Ovo se odnosi na situacije u kojima, na osnovu pravosnažne sudske odluke o završenom stečajnom postupku, obustavljenom izvršnom postupku ili uspješno okončanom postupku prinudnog poravnanja, potraživanja nisu naplaćena u cjelosti ili uopšte. Da bi se ostvarilo pravo na korekciju, neophodno je da su ta potraživanja prethodno bila utužena, prije pokretanja navedenih postupaka.

Na isti način može postupiti i poreski obveznik čiji je dužnik izbrisan iz sudskog registra ili drugih relevantnih evidencija, pod uslovom da su ispunjeni isti kriterijumi. Na ovaj način je dopunjena poreska norma.

U cilju ujednačavanja poreskih propisa, zakonom je precizirano se da se nulta stopa PDV primjenjuje na promet proizvoda i usluga namijenjenih za lične potrebe stranog osoblja, diplomatskih i konzularnih predstavništava, uključujući i članove njihovih porodica, isključivo uz uslov uzajamnosti.

U cilju usklađivanja sa relevantnim direktivama i harmonizacije sa pravilima koja se primjenjuju na prostoru Evropske unije, ovom odredbom se uvodi obaveza navođenja podatka „prenos poreske obaveze“ u okviru izdatog računa. Ova obaveza se primjenjuje u slučajevima kada mjesto prometa usluga nije Crna Gora, čime se osigurava transparentnost i usklađenost sa prekograničnim poreskim pravilima.

Dodatno, propisuje se obaveza navođenja istog podatka („prenos poreske obaveze“) i u računima koje izdaje poreski obveznik prilikom prometa prirodnog gasa, električne energije, kao i energije za grijanje ili hlađenje, kada se promet vrši drugom poreskom obvezniku koji nije krajnji potrošač. Time se doprinosi preciznijem evidentiranju poreskih obaveza i jačanju kontrole u prometu energetske resursa.

U cilju unapređenja primjene instituta ispravke odbitka ulaznog PDV-a, dodatno su pojašnjeni uslovi koji se smatraju mjerodavnim za oporezivanje. Do sada je njihova primjena u praksi izazivala različita tumačenja, što je stvaralo pravnu nesigurnost i otežavalo dosljednu primjenu propisa. Preciznim definisanjem tih uslova, otklonjene su nedoumice i omogućeno je efikasnije sprovođenje poreskih pravila.

U okviru planiranih mjera za usklađivanje sa praksom zemalja članica Evropske unije, predviđeno je uvođenje PDV broja karakterističnog za EU sistem. Kao predušlov za efikasnu razmjenu podataka u prekograničnom prometu, PDV registracioni broj će se formirati doclavanjem oznake „ME“ ispred postojećeg poreskog identifikacionog broja (PIB). Ova struktura omogućava standardizaciju i olakšava identifikaciju poreskih obveznika iz Crne Gore u sistemima buduće razmjene informacija unutar EU. Uvođenje novog PDV broja planirano je od 1.1.2026. godine, sa primjenom novog IRMS sistema od strane Poreske uprave Crne Gore.

U prelaznim odredbama je predviđeno da za promet građevinskog zemljišta u sklopu novoizgrađenih objekata ili njihovih dijelova iz člana 4 stav 2 tačka 4 i tačka 5 ovog zakona, koji se vrši po osnovu kupoprodajnih ugovora koji su zaključeni i za koje je u cjelosti izvršena avansna uplata prije stupanja na snagu ovog zakona, primjenjivaće se odredbe Zakona o porezu na dodatu vrijednost ("Službeni list RCG", br. 65/01, 38/02, 72/02, 21/03 i 76/05 i "Službeni list CG", br. 16/07, 29/13, 9/15, 53/16, 1/17, 50/17, 80/20, 59/21, 146/21, 49/22, 65/22, 149/22, 3/23 i 94/24), pod uslovom da isporuka novoizgrađene nepokretnosti bude izvršena u roku predviđenom kupoprodajnim ugovorom."

- Reformom se precizira da se nulta stopa PDV primjenjuje na promet proizvoda i usluga namijenjenih za lične potrebe stranog osoblja, diplomatskih i konzularnih predstavništava, uključujući i članove njihovih porodica, isključivo uz uslov uzajamnosti.
- Reformom se definiše da je uvoz putničkih vozila od strane lica sa invaliditetom a koja su oslobođena od plaćanja carine, uz uslove propisane carinskim propisima, oslobođen plaćanja PDV pri uvozu, bez dodatnog uslova „posebnog počešavanja“.
- Reformom se definiše obaveza navođenja podatka „prenos poreske obaveze“ u okviru računa kada kao mjesto prometa usluga nije određena Crna Gora. Takođe, ovom odredbom uvodi se i obaveza navođenja podatka „prenos poreske obaveze“ u okviru računa za poreskog obveznika koji vrši promet prirodnog gasa, električne energije i energije za grijanje ili hlađenje poreskom obvezniku koji nije krajnji potrošač.
- Reformom se detaljno razrađuju uslovi mjerodavnih za oporezivanje u slučajevima kada se koriguje PDV za korišćenje opreme i nepokretnosti. Jasnim definisanjem uslova unaprijeđena je pravna norma i otklonjena nesigurnost od strane poreskih obveznika.
- Uvodi se prelazna odredba za uvođenje PDV registracionog broja sa predznakom „ME“ od 1.1.2026. godine.

Crna Gora je jasno definisala strateški cilj – ponopravno članstvo u Evropskoj uniji. U skladu sa Programom pristupanja, predviđeno je transponovanje cjelokupne pravne tekovine EU u nacionalno zakonodavstvo, čime se obezbjeđuje usklađenost domaćih propisa sa evropskim standardima.

U cilju efikasne implementacije i izbjegavanja naglih promjena u pravnom ambijentu, pristupili smo postepenom uvođenju pojedinih normi. Ovakav pristup omogućava pravovremenu pripremu javnosti i privrednih subjekata na nove regulatorne zahtjeve, uz očuvanje pravne sigurnosti.

Posebna pažnja posvećena je projektima čija je realizacija već započeta, kako bi se izbjegli negativni efekti retroaktivne primjene propisa. U tom kontekstu, za određene kategorije poreskih obveznika zadržane su važeće zakonske odredbe, uz dodatno propisane uslove kroz prelazne odredbe, koji obezbjeđuju usklađenost sa novim zakonodavnim okvirom.

Ovakav model tranzicije predstavlja balans između obaveza koje proizilaze iz procesa evropskih integracija i potreba domaće privrede, uz očuvanje kontinuiteta i pravne stabilnosti.

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 pravnog djelovanja).
- ✓ Obrazložiti preferiranu, tj izabranu opciju.

1. Status quo;

2. Izmjena zakona, kako bi se postojeći zakon uskladio sa Direktivom 2006/112/EU u cilju unapređenja normi i stvaranja sigurnijeg poreskog ambijenta. Pored toga omogućava se uvećanje Budžeta Crne Gore oporezivanjem građevinskog zemljišta prilikom prometa novoizgrađenih objekata. Takođe se boljim razumijevanjem zakona postize bolja poreska disciplina.

Primjenom „status quo“ opcije ne bi došlo do uvećanja prihoda Budžeta Crne Gore, odnosno postojeće zakonsko rješenje ne bi bilo usklađeno sa navedenom Direktivom.

Uvećanje prihoda Budžeta Crne Gore se ogleda kroz:

- reformu oporezivanja građevinskog zemljišta prometovanog uz novoizgrađene objekte;

Uvođenjem prefiksa "ME" na poreski identifikacioni broj, Crna Gora dobija novi format PDV broja koji je usklađen sa standardima Evropske unije. Ova izmjena predstavlja važan korak ka harmonizaciji poreskog sistema, stvarajući tehnički preduslov za buduću razmjenu informacija o prometu i porezu na dodatu vrijednost i digitalizaciju administrativnih procedura.

4. Analiza uticaja

- ✓ na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješavanja u propisu - Nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno
- ✓ kakve troškove će primjena propisa stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima),
- ✓ da li su pozitivne posljedice donošenja propisa takve da 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.

Pozitivni direktni uticaji donošenja propisa su:

- Prema važećim zakonskim normama, promet proizvoda ne obuhvata promet zemljišta, što nije usklađeno sa EU Direktivom 2006/112. Evropska komisija je više puta ukazivala da ovo pitanje mora biti predmet usklađivanja. U praksi je česta situacija da se na fakturama za promet novoizgrađenih objekata i pripadajućeg zemljišta prikazuje u iznosu od 50% ukupne vrijednosti fakture. Takvo postupanje jasno ukazuje na zloupotrebu zakonske norme i pokušaj poreske evazije. Takođe ukazujemo da ovakav pristup nije u skladu sa principima na kojima se zasniva porez na dodatu vrijednost novoizgrađenih objekata, kao ni evropskom legislativom, budući da građevinsko zemljište ima komercijalnu vrijednost i koristi se za obavljanje ekonomske djelatnosti zbog čega i ovaj promet treba da bude oporezovan PDV-om. Predložene zakonske izmjene imale bi direktan pozitivan uticaj na budžet Crne Gore, kroz povećanje prihoda od cca 3-4 miliona eura godišnje, po osnovu oporezivanja građevinskog zemljišta uz novoizgrađene objekte. Uvođenjem oporezivanja građevinskog zemljišta u sistem PDV-a smanjuje se mogućnost za prikrivanje stvarnih cijena u građevinskom sektoru. Poreska uprava će raspolagati preciznijim i kvalitetnijim informacijama o prometu i cijenama novoizgrađenih objekata, kao i pouzdanijim podacima o samim poreskim obveznicima.

Pozitivni indirektni uticaji donošenja propisa su:

- usklađivanje sa EU direktivama;
- uvođenjem prefiksa „ME“ PDV broj se usklađuje sa EU standardima, čime se postiže harmonizacija formata PDV broja i stvaraju preduslovi za buduću digitalizaciju sistema i efikasnu razmjenu podataka
- smanjenje sive ekonomije u građevinskom sektoru.

Negativni uticaji predloženih zakonskih izmjena ogleda se u mogućem povećanju cijena nekretnina na tržištu Crne Gore, ukoliko investitori odluče da za visinu poreza na zemljište izvrše uvećanje cijene novoizgrađenih objekata. Međutim, teško je procijeniti da li će se ovo u praksi stvarno i desiti imajući u vidu već visoke cijene na tržištu nekretnina.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- ✓ Da li je potrebno izdvajanje finansijskih sredstava za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- ✓ Da li je izdvajanje finansijskih sredstava jednokratno, ili točnom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- ✓ Da li implementaciona 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 proistći finansijske obaveze?
- ✓ Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihoda za budžet Crne Gore?
- ✓ Obrazložiti metodologiju kojom je korišćenja 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 inicijativu za donošenje predloga propisa?
- ✓ Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

Za implementaciju propisa nisu potrebna izdvajanja iz budžeta.

Implementacijom navedenog propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Pozitivni uticaji donošenja propisa su:

- uvećanje prihoda Budžeta Crne Gore u visini od cca 3-4 mil. € na godišnjem nivou;
- usklađivanje sa EU direktivama;
- uvođenjem prefiksa "ME", PDV broj je usklađen sa EU standardima, čime se omogućava usklađivanje sa EU standardima izgleda PDV broja i uvode preduslovi za buduću digitalizaciju sistema i razmjena podataka.

Predloženim zakonskim izmjenama, oporezivanje građevinskog zemljišta uz novoizgrađene objekte, prihodi Budžeta Crne Gore uvećaću se u iznosu od cca 3-4 mil. € na godišnjem nivou.

Za procjenu efekata mjere korišteni su podaci iz 2024. godine, kada je završeno 1.676 stanova ukupne površine 98.000 m². Analiza je obuhvatila tri scenarija sa različitim prosječnim cijenama kvadrata, uz pretpostavku da zemljište čini 15% vrijednosti. Izračunati su prihodi od PDV-a prije i nakon uvođenja norme kojom se oporezuje i građevinsko zemljište zajedno sa nekretninom pri prvom prometu (stopa 21%). Fiskalni efekat mjere je direktan i ne zavisi od toga ko snosi trošak PDV-a, a dodatni prihod budžeta procijenjen je konzervativno, bez uvođenja novih administrativnih troškova.

Nadalje, predloženim zakonskim rješenjem vrši se djelimično usklađivanje Direktivom 2006/112/EU u vezi oporezivanja građevinskog zemljišta. Direktiva 2006/112/EZ u članu 135 pravi jasnu razliku kada je riječ o oporezivanju zemljišta. Neizgrađeno zemljište može biti oslobođeno od PDV-a, dok se građevinsko zemljište smatra oporezivom transakcijom. Ova razlika je od suštinskog značaja jer se građevinsko zemljište tretira kao dio ekonomske aktivnosti, pa se njegova prodaja oporezuje u skladu sa pravilima Evropske unije. Nijesu postojale sugestije Ministarstva finansija na inicijativu za donošenje predloga propisa.

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 ciljne konsultacije)
- ✓ naznačiti glavne rezultate, i kako je input zainteresovanih strana bio uzet u obzir ili zašto nije bio uzet u obzir

Prilikom izrade propisa nije korišćena eksterna ekspertiza.

Predlog zakona o izmjenama i dopuni Zakona o porezu na dodatu vrijednost biće predmet javne rasprave.

Nakon sprovedene javne rasprave, u Izvještaju o sprovedenoj javnoj raspravi biće navedeni svi pristigli predlozi, primjedbe i sugestije, kao i pregled usvojenih odnosno odbijenih predloga.

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?

Ne postoje prepreke za implementaciju propisa.

Fiskalni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenosti ciljeva su:

- dinamiku naplate PDV-a (rast ili pad) u odnosu na period prije usvajanja predloga izmjena zakona;
- povećanje broja prijavljenih transakcija građevinskog zemljišta;
- viši stepen usklađenosti poslovanja investitora novoizgrađenih objekata sa zakonskim propisima;
- smanjenje obima sive ekonomije u građevinskom sektoru, kao i smanjenje prikrivanja stvarnih cijena nekretnina.

Nadzor nad sprovođenjem propisa vrši Ministarstvo finansija.

Datum i mjesto

Podgorica, 18. decembar 2025. godine



Suglasni:
mr Jovana Starić – državna sekretarka

Biljana Peranović – generalna direktorica

Danijela Pejović – načelnica

D. Pejović