



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: 05-02-430/25-35981/2

Podgorica, 01.12.2025.godine

Za: MINISTARSTVO PROSTORNOG PLANIRANJA, URBANIZMA I DRŽAVNE IMOVINE,

IV proleterske brigade br. 19, Podgorica

gospodinu, Slavenu Radunoviću, ministru

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti

Veza: Vaš akt br. 10-421/25-11544/3 od 23.09.2025. godine, kao i dopune br. 10-421/25-1361/3 od 30.10.2025. godine, br. 10-421/25-11544/14 od 12.11.2025. godine i br. 10-421/25-11544/16 od 24.11.2025. godine

Poštovani gospodine Radunoviću,

Povodom *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni materijal se navodi da je donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti dio obaveza definisanih Reformskom agendom Crne Gore 2024–2027, u okviru Instrumenta EU za reforme i rast. Ovaj zakon je uključen u Reformu 1.1.4 – Pобољшanje elektronskog katastra i prostornog planiranja, posebno u segmentu koji se odnosi na funkcionalnost elektronskog katastra u oblasti politike poslovnog okruženja i razvoja privatnog sektora.

Predložene izmjene i dopune Zakona usmjerene su na omogućavanje podnošenja zahtjeva putem e šaltera, dostupnog organima državne uprave, lokalne samouprave, pravnim licima sa prenesenim nadležnostima, kao i drugim subjektima ovlašćenim da donose odluke ili ovjeravaju isprave koje predstavljaju pravni osnov za upis, promjenu, ograničenje ili prestanak prava na nepokretnostima. Ovim izmjenama obezbjeđuje se usklađenost propisa, efikasniji postupak legalizacije bespravnih objekata i modernizacija rada katastra kroz digitalizaciju javnih usluga, čime se jača pravna sigurnost, unapređuje zaštita prava građana i privrede, te doprinosi kvalitetnijem funkcionisanju javne uprave.

Nadalje, kako je navedeno u dopisu, osnov za izmjene i dopune Zakona ogleda se u potrebi preciznog uređivanja postupka upisa bespravno izgrađenih objekata u katastar nepokretnosti, kao i u otklanjanju problema i nedostataka uočenih tokom primjene ranijeg Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, odnosno odredbi koje uređuju postupak legalizacije.

U dostavljenom Predlogu i Izvještaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa navodi se da je za realizaciju predmetnog Predloga potrebno obezbijediti sredstva iz budžeta Crne Gore u iznosu od 820.000,00 €, koja su planirana i iskazana u Predlogu budžeta za narednu godinu.

Zakonom o izmjenama Zakona o budžetu Crne Gore za 2025. godinu, sredstva za ove namjene planirana su kod Uprave za nekretnine (organizacioni kod 41503), na aktivnosti Objedinjene javne nabavke (programski kod 18 016 001 002), na izdatku 4131 – Administrativni materijal, na aktivnosti informatička podrška (programski kod 18 016 001 003) na izdancima 441-5 izdaci za opremu i 419-3 izrada i održavanje softvera i aktivnost Pružanje usluge građanima i druge aktivnosti iz domena rada područnih jedinica (programski kod 18 017 002 001) na izdancima 412-7 ostale naknade, 419-1-izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu i 411-bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca.

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo finansija sa aspekta budžeta u načelu nema primjedbi na dostavljeni Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, uz obavezu da se sve aktivnosti na implementaciji Predloga zakona usklade sa sredstvima koja su planirana godišnjim Zakonom o budžetu države za predmetne namjene.

S poštovanjem,

MINISTAR
Novica Vuković



PREDLOG ZAKONA
O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNOM PREMJERU I KATASTRU
NEPOKRETNOSTI

Član 1

U članu 2 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti („Službeni list Republike Crne Gore”, br. 29/07, „Službeni list Crne Gore”, br. 73/10 od, 32/11, 40/11, 43/15, 37/17, 37/17, 17/18, 84/24) poslije tačke 22 dodaju se dvije nove tačke 23 i 24 koje glase:

„23)elektronski šalter je informacioni sistem sastavljen od tehničke opreme (serveri i drugi hardverski uređaji, komunikaciona oprema i dr.), mreža, baza podataka i softverskih programa, kao jedinstveni centralni sistem za povezivanje korisnika, kroz koji se podnose: elektronski zahtjevi za promjenu prava na nepokretnostima, elektronski zahtjevi za izdavanje elektronskih uvjerenja i drugih akata iz nadležnosti organa uprave nadležnog za poslove državnog premjera i katastra i kroz koji se razmjenjuje dokumentacija shodno postupcima (u daljem tekstu: e-šalter).“

„24) satelitski i aerofotogrametrijski snimak je snimak teritorije Crne Gore sačinjen u julu 2025. godine za potrebe postupka legalizacije bespravnih objekata“

Član 2

U članu 4 stav 3 riječ „finansija” zamjenjuje se riječima: „ministarstvo nadležno za poslove premjera i katastra nepokretnosti“.

Član 3

U članu 64a poslije stava 2 dodaje se novi stav 3 koji glasi:

“Pored isprava iz st. 1 i 2 ovog člana, objekat mora biti vidljiv na satelitskom i aerofotogrametrijskom snimku izrađenom u skladu sa zakonom kojim se uređuje legalizacija bespravnih objekata.

Dokaz o vidljivosti objekta na satelitskom aerofotogrametrijskom snimku iz stava 3 ovog člana je sastavni dio geodetskog elaborata iz stava 2 ovog člana.

Bližu sadržinu dokaza o vidljivosti objekta iz stava 4 ovog člana propisuje Ministarstvo.“

Član 4

U članu 97 poslije stava 2 dodaje se novi stav 3 koji glasi:

„Izuzetno od stava 1 ovog člana, rok za opravdanje predbilježbe može trajati do otplate cijene zemljišta u skladu sa zakonom kojim se uređuje legalizacija bespravnih objekata.“

Član 5

U članu 98 poslije stava 1 dodaje se novi stav 2 i glasi:

"Pored zabilježbi iz stava 1 ovog člana, zabilježbom se vrši upis činjenica koje se odnose na zabilježbu donošenja rješenja o legalizaciji, zabilježbu zabrane otuđenja bespravnog objekta, zabilježbu zabrane obavljanja privredne i druge djelatnosti u bespravnom objektu i zabilježbu rješenja o uklanjanju bespravnog objekta".

Dosadašnji stav 2 postaje stav 3.

Član 6

U članu 117 poslije stava 2 dodaju se dva nova stava 3 i 4, koji glase:

„Izuzetno od stava 1 ovog člana, zahtjev za upis mogu preko e-šaltera podnijeti organi državne uprave, organi lokalne samouprave, pravna lica koja vrše poslove državne uprave koji su im preneseni zakonom ili povjereni aktom Vlade, kao i lica koji u okviru svojih zakonom utvrđenih nadležnosti donose, odnosno ovjeravaju isprave koje predstavljaju pravni osnov za upis, promjenu, ograničenje i prestanak prava na nepokretnostima.

Bliže uslove i način podnošenja zahtjeva iz stava 1 ovog člana propisuje Ministarstvo.“

Član 7

Poslije člana 190 dodaje se novi član i glasi:

“Član 190a

„Propis iz člana 117 stava 3 ovog zakona donijeće se u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.“

Član 8

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

OBRAZLOŽENJE

I USTAVNI OSNOV

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u odredbi člana 16 tačka 5 Ustava Crne Gore („Službeni list CG“, broj 1/07), kojim je propisano da se Zakonom, u skladu sa Ustavom, utvrđuju pitanja od interesa za Crnu Goru.

II RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

U cilju realizacije opredjeljenja Crne Gore za uključivanje u evropske integracije, potrebno je stvoriti uslove za primjenu normativa i standarda Evropske unije, te se u tom smislu pristupilo izmjenama i dopunama ovog zakona.

Donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom premjeru i katastru nepokrenosti obuhvaćeno je obavezama definisanim Reformskom agendom Crne Gore 2024-2027 za Instrument EU za reforme i rast kao sastavni dio Reforme 1.1.4. – Poboljšanje elektronskog katastra i prostornog planiranja, u okviru koraka koji se odnosi na omogućavanje funkcionalnosti elektronskog katastra u oblasti politike - Poslovno okruženje i razvoj privatnog sektora.

Pored toga, evidentna je potreba za uvođenjem novih elektronskih servisa i tehničkim unapređenjem rada katastra. Cilj predloženih izmjena i dopuna je da se omogući podnošenje zahtjeva preko e-šaltera, i to organima državne uprave, organima lokalne samouprave, pravnim licima kojima su poslovi državne uprave preneseni zakonom ili povjereni aktom Vlade, kao i drugim licima koja u okviru svojih zakonom utvrđenih nadležnosti donose odluke donose, odnosno ovjeravaju isprave koje predstavljaju pravni osnov za upis, promjenu, ograničenje i prestanak prava na nepokretnostima.

Na ovaj način se pojednostavljuje i ubrzava administrativni postupak, smanjuje potreba za fizičkim dolaskom u katastar i povećava efikasnost, transparentnost i dostupnost usluga.

Takođe, u avgustu 2025. godine stupio je na snagu novi Zakon o legalizaciji bespravnih objekata, čime je nastala potreba da se postojeći zakon uskladi sa usvojenim rješenjima, imajući u vidu da je evidencija bespravnih objekata prva faza u postupku legalizacije.

Razlozi za izmjene i dopune ovog zakona sadržani su prije svega u potrebi da se precizno uredi način upisa bespravno izgrađenih objekata u katastar nepokretnosti, kao i da se otklone određeni problemi i nedostaci uočeni tokom primjene derogiranog Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata odnosno odredbi ovog zakona koje propisuju postupak legalizacije.

Opšti uslov za legalizaciju bespravnih objekata, u skladu sa važećim zakonom, jeste da objekat mora biti upisan u katastar nepokretnosti, a rok za podnošenje zahtjeva za upis objekta u katastar nepokretnosti je šest mjeseci od dana stupanja na snagu zakona. To znači da istekom roka od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o legalizaciji bespravnih objekata, bespravni graditelji više neće moći upisati objekat u katastarsku evidenciju, i u konačnom neće postojati mogućnost legalizacije takvih objekata.

Donošenje izmjena i dopuna Zakona predstavlja nužnost kako bi se obezbijedila funkcionalnosti elektronskog katastra, potpuna usklađenost propisa, uklonile uočene nedoumice u primjeni i omogućilo zakonito i efikasno sprovođenje postupaka legalizacije.

Predložene izmjene i dopune imaju za cilj da obezbijede usklađenost propisa, efikasniji postupak legalizacije bespravnih objekata i modernizaciju rada katastra kroz digitalizaciju javnih usluga, čime se doprinosi većoj pravnoj sigurnosti, boljoj zaštiti prava građana i privrede, te unapređenju ukupnog rada javne uprave.

III OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Članom 1 predložena je dopuna člana 2 i definisan pojam elektronskog šaltera i pojam satelitskog i aerofotogrametrijskog snimka sačinjenog u julu 2025. godine za potrebe postupka legalizacije bespravnih objekata.

Članom 2 izvršena je izmjena člana 4 koja se odnosi na preciziranje resornog ministarstva za oblast premjera i katastra.

Članom 3 izvršeno je usklađivanje člana 64a sa odredbama Zakona o legalizaciji bespravnih objekata, te definisana obaveza dostavljanja dokaza o vidljivosti bespravnog objekta na satelitskom i aerofotogrametrijskom snimku, koji dokaz treba da bude sastavni dio geodetskog elaborata premjera izvedenog stanja bespravnog objekta.

Članom 4 je izvršeno usklađivanje člana 97 Zakona sa odredbama Zakona o legalizaciji bespravnih objekata u dijelu produženja roka za opravdanje predbilježbe u postupku legalizacije.

Članom 5 je takođe izvršeno usklađivanje člana 98 sa odredbama Zakona o legalizaciji bespravnih objekata u dijelu kreiranja novih vrsta zabilježbi koje se upisuju u katastar nepokretnosti za objekte u vezi sa postupkom legalizacije.

Članom 6 predložena je izmjena člana 117 koja omogućava podnošenje zahtjeva za upis objekata preko e šaltera, u prvoj fazi samo za organe državne uprave, organe lokalne samouprave, organe lokalne uprave i lica koja u okviru zakonom utvrđenih nadležnosti donose, odnosno ovjeravaju isprave koje predstavljaju pravni osnov za upis, promjenu, ograničenje i prestanak prava na nepokretnostima - notari i javni izvršitelji.

Članom 7 dodat je novi član kojim se definiše rok za donošenje podzakonskog akta iz člana 117 stav 2

Članom 8 definisano je stupanje na snagu.

IV USAGLAŠENOST SA EVROPSKIM ZAKONODAVSTVOM I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Predmet ovog Predloga zakona, nije uređen odgovarajućim propisima EU sa kojima je potrebno obezbijediti usklađenost.

V RAZLOZI ZA NESPROVOĐENJE JAVNE RASPRAVE

Članom 52 stav 2 Zakona o državnoj upravi propisani su izuzetni slučajevi kada nije obavezno sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona, i to: 1) kad se zakonom, odnosno strategijom uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti i godišnjeg budžeta; 2) u vanrednim,

hitnim ili nepredvidljivim okolnostima; 3) kod manjih izmjena zakona kojima se bitno drukčije ne uređuje neko pitanje.

Kako se ovim Predlogom zakona predlažu neznatne izmjene Zakona o državnom premjeru i katastru, odnosno ne mijenja se bitno predmet zakona, niti kriterijumi za upis prava na nepokretnostima odlučeno je da se za ovaj Predlog zakona ne sprovodi javna rasprava.

VI RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Shodno članu 151 Poslovnika Skupštine Crne Gore, imajući u vidu utvrđenu dinamiku ispunjavanja obaveza definisanih Reformskom agendom Crne Gore 2024-2027 za Instrument EU za reforme i rast kao sastavni dio Reforme 1.1.4. – Poboljšanje elektronskog katastra i prostornog planiranja, kako bi se obezbijedili uslovi za ispunjavanje preuzetih obaveza, neophodno je donošenje Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti po hitnom postupku.

VII PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

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

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ	Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
NAZIV PROPISA	Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti

1. Definisanje problema

- 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)?

- U cilju realizacije opredjeljenja Cme Gore za uključivanje u evropske integracije, potrebno je stvoriti uslove za primjenu normativa i standarda Evropske unije, te se u tom smislu pristupilo izmjenama i dopunama ovog zakona.
- Donošenje ovog zakona obuhvaćeno je obavezama definisanim Reformskom agendom Cme Gore 2024-2027 za Instrument EU za reforme i rast kao sastavni dio Reforme 1.1.4. – Poboljšanje elektronskog katastra i prostornog planiranja, u okviru koraka koji se odnosi na omogućavanje funkcionalnosti elektronskog katastra u oblasti politike - Poslovno okruženje i razvoj privatnog sektora. Pored toga, evidentna je potreba za uvođenjem novih elektronskih servisa i tehničkim unaprijeđenjem rada katastra.
- Izrada Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti predviđena je Programom rada Vlade CG za III kvartal 2025.godine.
- Cilj predloženih izmjena i dopuna je da se u prvoj fazi, omogućiti podnošenje zahtjeva preko e-šaltera, i to organima državne uprave, organima lokalne samouprave, pravnim licima kojima su poslovi državne uprave preneseni zakonom ili povjereni aktom Vlade, kao i drugim licima koja u okviru svojih zakonom utvrđenih nadležnosti donose odluke donose, odnosno ovjeravaju isprave koje predstavljaju pravni osnov za upis, promjenu, ograničenje i prestanak prava na nepokretnostima.
- Na ovaj način se pojednostavljuje i ubrzava administrativni postupak, smanjuje potreba za fizičkim dolaskom u katastar i povećava efikasnost, transparentnost i dostupnost usluga.
- Takođe, u avgustu 2025. godine stupio je na snagu novi Zakon o legalizaciji bespravnih objekata, čime je nastala potreba da se postojeći zakon uskladi sa usvojenim rješenjima, imajući u vidu da je evidencija bespravnih objekata prva faza u postupku legalizacije.
- Potrebno je precizno urediti način upisa bespravnog izgrađenih objekata u katastar nepokretnosti, kao i otkloniti nedostaci uočeni tokom primjene derogiranog Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata odnosno odredbi ovog zakona koje propisuju postupak legalizacije.
- Opšti uslov za legalizaciju bespravnih objekata, u skladu sa važećim zakonom, jeste da objekat mora biti upisan u katastar nepokretnosti, a rok za podnošenje zahtjeva za upis objekta u katastar nepokretnosti je šest mjeseci od dana stupanja na snagu zakona. To znači da istekom roka od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o legalizaciji bespravnih objekata, bespravni graditelji više neće moći upisati objekat u katastarsku evidenciju, i u konačnom neće postojati mogućnost legalizacije takvih objekata.
- Donošenje izmjena i dopuna Zakona predstavlja nužnost kako bi se obezbijedila funkcionalnosti elektronskog katastra, potpuna usklađenost propisa, uklonile uočene nedoumice u primjeni i omogućilo zakonito i efikasno sprovođenje postupaka legalizacije.
- Predložene izmjene i dopune imaju za cilj da obezbijede usklađenost propisa, efikasniji postupak legalizacije bespravnih objekata i modernizaciju rada katastra kroz digitalizaciju javnih usluga, čime se doprinosi većoj pravnoj sigurnosti, boljoj zaštiti prava građana i privrede, te unapređenju ukupnog rada javne uprave.
- Uzroci problema u vezi sa upisom bespravnih objekata odnose se na nepoštovanje odredbi Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, jer nelegalni graditelji nijesu prijavljivali promjene u prostoru u roku od 30 dana, zbog čega podaci kojima raspolaže Uprava za nekretnine ne odražavaju realno stanje.
- U dijelu koji se odnosi na e-šalter, važećim zakonskim rješenjem obavezno je lično podnošenje zahtjeva u Područnim jedinicama Uprave za nekretnine koje su teritorijalno dislocirane u 22 opštine,

pa nedostatak elektronske razmjene podataka dovodi do većeg administrativnog opterećenja i iziskuje duže vrijeme obrade zahtjeva.

- Posljedice problema ogledaju se u tome što katastarska evidencija nije potpuna i ne odražava stvarno stanje na terenu te to dovodi do pravne nesigurnosti u oblasti prometa nepokretnosti ali i razvoja investicija. To dovodi do otežanog sprovođenja postupaka eksproprijacije i realizacije infrastrukturnih projekata, jer se na trasama nerijetko nalaze bespravno sagrađeni objekti koji nijesu evidentirani u katastru.
- Na nivou države, nepostojanje ažurne evidencije otežava planiranje, upravljanje prostorom i sprovođenje propisa koji se odnose na bespravnu gradnju.
- U dijelu koji se odnosi na e-šalter, posljedice su duže trajanje postupka upisa prava na nepokretnostima, veće administrativno opterećenje unutar organa i sporiju razmjenu podataka.
- Za slučaj nedonošenje zakona direktno oštećeni subjekti su bespravni graditelji koji nijesu upisali objekte u katastar nepokretnosti, i posredno država i jedinice lokalne samouprave koje neće biti u mogućnosti da oporezuju objekte na terenu.
- Takođe, subjekti koji podnose zahtjeve radi promjena u katastru nepokretnosti važećim zakonskim rješenjem su suočeni sa otežanom i sporijom procedurom, što se ogleda u smanjenoj efikasnosti i povećanom administrativnom opterećenju za sve uključene službe.
- „Status quo“ opcija nije prihvatljiva, jer izmjene i dopune ovog zakona direktno utiču na efikasnost procesa legalizacije bespravnih objekata ali i na ispunjavanje obaveza definisanim Reformskom agendom Crne Gore 2024-2027 za Instrument EU za reforme i rast

2. Ciljevi

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

- Donošenje ovog zakona obuhvaćeno je obavezama definisanim Reformskom agendom Crne Gore 2024-2027 za Instrument EU za reforme i rast kao sastavni dio Reforme 1.1.4. – Poboljšanje elektronskog katastra i prostornog planiranja, u okviru koraka koji se odnosi na omogućavanje funkcionalnosti elektronskog katastra u oblasti politike - Poslovno okruženje i razvoj privatnog sektora. Pored toga, evidentna je potreba za uvođenjem novih elektronskih servisa i tehničkim unapređenjem rada katastra.
- Cilj predloženih izmjena i dopuna je da se omogući podnošenje zahtjeva preko e-šaltera, i to organima državne uprave, organima lokalne samouprave, pravnim licima kojima su poslovi državne uprave preneseni zakonom ili povjereni aktom Vlade, kao i drugim licima koja u okviru svojih zakonom utvrđenih nadležnosti donose odluke donose, odnosno ovjeravaju isprave koje predstavljaju pravni osnov za upis, promjenu, ograničenje i prestanak prava na nepokretnostima.
- Nadalje donošenjem ovog zakona postižu se i sljedeći ciljevi: obezbjeđivanje pouzdanosti katastra nepokretnosti, obezbjeđivanje ažurnog stanja katastarskih podataka za potrebe izrade i sprovođenja planskih dokumenata, povećanje fiskalnih prihoda kroz veću naplatu komunalija i poreza, zahvaljujući evidentiranju objekata.
- Cilj propisa je omogućiti i podnošenje zahtjeva za upis, promjenu, ograničenje i prestanak prava na nepokretnostima elektronskim putem, smanjiti administrativno opterećenje i ubrzati obradu zahtjeva.
- Predloženi ciljevi su u potpunosti usklađeni sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja, Prostornim planom Crne Gore do 2040. godine kao i sa politikama Vlade koje se odnose na unapređenje prostornog planiranja, održivo korišćenje prostora i jačanje fiskalne discipline, kao i akcionim planom za implementaciju e-uprave, koji predviđaju unapređenje elektronskih usluga i digitalizaciju administrativnih procesa u državnoj upravi.

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 donošenja predloženog propisa).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju?**
- Neregulatorna opcija nije prihvatljiva jer je donošenje ovog zakona obuhvaćeno obavezama definisanim Reformskom agendom Crne Gore 2024-2027 za Instrument EU za reforme i rast kao sastavni dio Reforme 1.1.4. – Poboljšanje elektronskog katastra i prostornog planiranja, u okviru

koraka koji se odnosi na omogućavanje funkcionalnosti elektronskog katastra u oblasti politike - Poslovno okruženje i razvoj privatnog sektora.

- Takođe, u avgustu 2025. godine stupio je na snagu novi Zakon o legalizaciji bespravnih objekata, čime je nastala potreba da se važeći zakon uskladi sa usvojenim rješenjima, imajući u vidu da je evidencija bespravnih objekata prva faza u postupku legalizacije.
- Zadržavanjem postojećih propisa, ne bi bilo moguće izvršiti upis bespravnih objekata, čime bi se onemogućila legalizacija i stvorila pravna nesigurnost. Pored toga, uvođenje e-šaltera omogućava elektronsko podnošenje zahtjeva za upis, promjenu, ograničenje i prestanak prava na nepokretnostima, čime se smanjuje administrativno opterećenje i ubrzava obrada zahtjeva.
- Status quo opcija kada je u pitanju uspostavljanje e-šaltera podrazumijeva manualni proces podnošenja zahtjeva u Područnim jedinicama Uprave za katastar i nije prihvatljiva.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove 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.

- Upisom u katastar nepokretnosti stiču se, prenose i ograničavaju prava na nepokretnostima. Bespravnim graditeljima biće omogućeno da izvrše upis svojih objekata u roku od šest mjeseci, što pozitivno utiče na pravnu sigurnost u oblasti imovinsko pravnih odnosa. Upisom bespravnog objekta u katastarsku evidenciju stvara se mogućnost oporezivanja objekata te uvećanja javnih prihoda, bilo kroz razrez poreza ili kroz naplatu naknade za urbanu sanaciju koja se plaća u procesu legalizacije bespravnih objekata.
- Evidencijom bespravnih objekata u katastru i njihovom legalizacijom na osnovu jasne procedure, povećava se pravna sigurnost i zaštita imovinskih prava. Istovremeno, država i lokalna samouprava dobijaju ažurnije podatke bespravnih objekata u katastarskoj evidenciji, što omogućava olakšano planiranje prostora, precizniju naplatu poreza i komunalija, kao i veću efikasnost uprave.
- Direktni uticaji se odnose na upis bespravnih objekata- i taj uticaj je pozitivan sa aspekta bespravnih graditelja, precizniju evidenciju za nadležne organe sa stanovišta kreiranja politika u različitim oblastima, dok se postiže veća pravna sigurnost, bolja i pravednija naplata javnih prihoda, kao i zaustavljanje odnosno smanjenje obima nelegalne gradnje u budućnosti.
- Administracija će biti dodatno opterećena obimom posla i koordinacijom u sprovođenju novih pravila, naročito u početnoj fazi primjene Zakona o legalizaciji bespravnih objekata, ali i nakon donošenja rješenja o legalizaciji za svaki pojedinačni bespravni objekat.
- Primjena propisa neće izazvati dodatne troškove građanima i privredni (malim i srednjim preduzećima), jer izrada i ovjera elaborata, ali i i upis i pripadajući troškovi i takse, i prema sadašnjem zakonskom rješenju padaju na teret bespravnih graditelja, odnosno podnosilaca zahtjeva za promjene upisa u katastru nepokretnosti.
- U dijelu koji se odnosi na e-šalter rješenja u propisu pozitivno utiču na organe državne uprave, organe lokalne samouprave i pravna lica koja vrše prenesene poslove, smanjujući administrativno opterećenje i ubrzavajući obradu zahtjeva.
- Uvođenjem e šaltera direktno se poboljšava efikasnost i pravna sigurnost u vođenju katastarskih evidencija.
- Uspostavljanje e-šaltera podrazumijeva troškove implementacije ali pozitivne posledice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Iako će u početnoj fazi biti potrebno dodatno administrativno angažovanje i određeni troškovi za sprovođenje postupka upisa bespravno izgrađenih objekata, dugoročne koristi su znatno veće. Upisom objekata u katastar vlasnicima se obezbjeđuje pravna sigurnost i zaštita imovinskih prava, dok država i lokalna samouprava dobijaju ažurnije podatke u evidenciji i precizniju naplatu poreza i komunalija. Ovi pozitivni efekti prevazilaze troškove sprovođenja, jer stvaraju stabilniji pravni i ekonomski sistem.

- Predloženim propisom ne podržava se stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu niti se direktno utiče na tržišnu konkurenciju. Propis se odnosi na evidentiranje bespravno izgrađenih objekata u katastarsku evidenciju i jačanje pravne sigurnosti vlasnika nepokretnosti, bez uticaja na otvaranje novih preduzeća ili dinamiku tržišta. Poslovni ambijent se neće promijeniti jer se i u skladu sa važećim zakonskim rješenjem i u skladu sa Predlogom zakona u sprovođenju postupka upisa objekata angažuju ista privredna društva.
- Organ uprave nadležan za poslove katastra očekuje veliki priliv zahtjeva, ali se konstantno suočava sa kadrovskim problemima u dijelu pravne, geodetske i informatičke struke, što može usporiti postupke i zahtijevati dopunski dodatni rad. Na osnovu dosadašnjih analiza, očekuje se podnošenje preko 100.000 zahtjeva/upravnih postupaka, kao i izdavanje više od 150.000 listova nepokretnosti i uvjerenja, što ukazuje na značajno administrativno opterećenje koje može predstavljati barijeru u prvim fazama primjene propisa, ali se dugoročno može ublažiti kroz jačanje kapaciteta.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz 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 implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena 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 proisteci finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja 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 nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

- Za implementaciju ovog propisa potrebno je obezbijediti finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore u iznosu od cca 820.000 eura.
- Planirano je da se navedena sredstva utroše kako slijedi po programskoj strukturi:

Program 18 016 Upravljanje ljudskim i materijalnim resursima Uprave za nekretnine			
Potprogram 18 016 001 Stručni i operativni poslovi Uprave za nekretnine			
Aktivnost 18 016 001 Objedinjene javne nabavke Uprave za nekretnine			
413-1 Administrativni materijal	50.000 €	administrativni materijal za potrebe procesa legalizacije bespravnih objekata	
Aktivnost 18 016 001 Informatička podrška			
441-5 Izdaci za opremu	90.000 €	oprema u iznosu od 90.000 eura (e-šalter i legalizacija)	
419-3 Izrada i održavanje softvera	160.000 €	Izrada i održavanje softvera 160.000 eura (e-šalter).	
Program 18 017 Upravljanje katastrom			
Potprogram 18 017 002 Poslovanje područnih jedinica Uprave za nekretnine			
Aktivnost 18 017 002			
Pružanje usluga građanima i druge aktivnosti iz domena rada podružnih jedinica			
412-7 Ostale naknade	60.000 €	dodatno angažovanje zaposlenih 60.000 eura (legalizacija)	

419-1 Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu	100.000 €	angažovanje lica shodno propisima koji definišu obligacione odnose (legalizacija)
411 Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	360.000 €	Zasnivanje radnog odnosa u Područnim jedinicama

- Sredstva za ove namjene su planirana i iskazana u Predlogu budžeta za narednu godinu.
- Obezbjedenje sredstava planirano je tokom narednog vremenskog perioda u okviru budžeta, u cilju omogućavanja kontinuiranog sprovođenja propisa. Sredstva su neophodna za uspostavljanje e šaltera ali i njegovo kontinuirano održavanje. Takođe, sredstva će biti neophodna tokom svih faza postupka legalizacije.
- Implementacijom propisa ne proističu međunarodne finansijske obaveze.
- Predviđeno je donošenje podzakonskih akata, ali oni ne iziskuju dodatne finansijske obaveze.
- Implementacijom propisa očekuje se ostvarivanje prihoda kroz proces legalizacije objekata, kao i naplatu poreza i komunalija.
- U periodu važenja i primjene Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata kojim je započet postupak legalizacije bespravnih objekata, prije stupanja na snagu novog Zakona o legalizaciji bespravnih objekata, upisano je cca 59.000 bespravnih objekata, ali se očekuje podnošenje znatno većeg broja zahtjeva za upis bespravnih objekata u katastar nepokretnosti, posebno kod stambenih zgrada sa više posebnih jedinica. Nakon upisa svakog objekta vodiće se više upravnih predmeta, uključujući upis zabilježbi i brisanje tereta nakon legalizacije objekata, što u prosjeku podrazumijeva donošenje tri rješenja po jednom objektu. Osnovni problem u preciznom obračunu finansijskih prihoda predstavlja nepostojanje tačne evidencije o broju bespravnih objekata. Projekcija prihoda od upisa objekata, ukoliko svi nelegalni graditelji pokrenu postupak upisa u roku od šest mjeseci (naknade i administrativne takse), iznosi cca 2 miliona eura.
- Ostale projekcije prihoda od upisa objekata iskazivaće nadležni organi u okviru postupaka legalizacije.

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 ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti

- Za pripremu Predloga zakona nije korišćena eksterna ekspertiza.
- Formirana je Radna grupa u čijem su sastavu predstavnici Uprave za nekretnine, Područnih jedinica Uprave za nekretnine i predstavnici Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine.
- Glavni rezultat konsultacija bio je dobijanje stručnih podataka o broju upisanih objekata, kapacitetima administracije i predviđenim upravnim postupcima. Predlozi i sugestije organa nadležnog za katastar, koji se odnose na tehnička i proceduralna pitanja sprovođenja upisa, uvaženi su u pripremi RIA analize.

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?

- Za implementaciju e-šaltera potencijalne prepreke uključuju tehničke izazove, nedostatak kadrovskih kapaciteta, potrebu za obukom zaposlenih i prilagođavanje internih procedura.
- Potencijalne prepreke u dijelu sprovođenja odredbi koje se odnose na upis bespravnih objekata su takođe, nedostatak kadrovskih kapaciteta odnosno službenika pravne, geodetske, informatičke struke, ali i administrativnih službenika u organu nadležnom za upis u katastar, veliki priliv predmeta koji uzrokuju administrativno opterećenje, kao i netačna evidencija bespravnih objekata na terenu u odnosu na projektovano, i sl.
- Radi ispunjenja ciljeva planirano je niz mjera. Najvažnija se odnosi na dodatno angažovanje svih kapaciteta u Područnim jedinicama, zapošljavanje novih kadrova i angažovanje lica u skladu sa

propisima koji definišu obligacione odnose. Takođe, planirano je obezbjeđenje neophodnog administrativnog materijala i tehničke oprema.

- Za e-šalter planirana je obuka zaposlenih, nabavka potrebne opreme i administrativnog materijala, kao i praćenje procesa kroz interne izvještaje i standardizovane procedure.
- Glavni indikatori za mjerenje cilja uspostavljanja e šaltera jesu broj elektronski podnesenih zahtjeva, smanjenje vremena potrebnog za obradu zahtjeva i smanjenje administrativnog opterećenja.
- Glavni indikatori koji se odnose na primjenu propisa u dijelu upisa bespravnih objekata u katastar nepokretnosti su: broj upisanih bespravnih objekata u katastar, broj obrađenih upravnih predmeta, broj legalizovanih objekata i postupaka brisanja zabilježbi/tereta, te ostvareni prihodi od naknada i administrativnih taksi.
- Monitoring i evaluaciju primjene propisa sprovodi organ nadležan za poslove upisa u katastar nepokretnosti i Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, u saradnji sa nadležnim državnim organima i lokalnim samoupravama.

Podgorica,
12.11.2025.godine



MINISTAR
Slaven Radunović