



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: 05-02-040/25-38193/2

Podgorica, 25.11.2025.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 izmjeni i dopuni Zakona o državnoj imovini

Veza: Vaš akt br. 10-421/25-1361/3 od 30.10.2025 godine

Poštovani gospodine Radunoviću,

Povodom *Predloga zakona o izmjeni i dopuni Zakona o državnoj imovini*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

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

Uvidom u dostavljeni materijal, utvrđeno je da se vrši usklađivanje sa novim Zakonom o legalizaciji bespravnih objekata.

Nadalje, predloženim rješenjem omogućava se prodaja i davanje u zakup zemljišta u državnoj svojini, na kojem su izgrađeni nelegalni objekti, putem neposredne pogodbe u cilju njihove legalizacije.

Pozitivni direktni uticaji uključuju doprinos iskorjenjivanju nelegalne gradnje i rješavanju ovog višedecenijskog problema, kao i povećanje državnih prihoda. Negativni i indirektni uticaji nijesu utvrđeni.

Uvidom u dostavljeni tekst Predloga zakona i Izveštaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, navedeno je da je za implementaciju istog nijesu potrebna finansijska sredstva iz Budžeta Države

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo finansija sa aspekta budžeta nema primjedbi na dostavljeni Predlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o državnoj imovini.

S poštovanjem,



MINISTAR
Novica Vuković

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine

NAZIV PROPISA

Predlog Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o državnoj imovini

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)?

- Predloženim aktom se vrši usklađivanje sa novim Zakonom o legalizaciji bespravnih objekata.
- Razlozi za izmjenu i dopunu Predloga zakona o državnoj imovinu sadržani su u potrebi usklađivanja sa Zakonom o legalizaciji bespravnih objekata kojim se, između ostalog, propisuje postupak rješavanja imovinsko pravnih odnosa na zemljištu u državnoj svojini na kojem je izgrađen bespravni objekat. Zakonom o legalizaciji bespravnih objekata, za bespravne objekte izgrađene na državnom zemljištu, se definiše na kojoj površini trebaju biti riješeni imovinsko pravni odnosi
- Posljedice problema se odnose na sprovođenje postupaka prodaje i davanja u zakup zemljišta u državnoj svojini na kojem su izgrađeni bespravni objekat.
- Oštećeni subjekti su bespravni graditelji, i to na način da bez izmjene Zakona o državnoj imovini ne bi postojala mogućnost da riješe imovinsko pravne odnose na zemljištu u državnoj svojini na kojem su izgradili bespravne objekte, odnosno ne bi bili u mogućnosti da legalizuju bespravno sagrađene objekte u skladu sa odredbama Zakona o legalizaciji bespravnih objekata.
- Bez promjene propisa bilo bi onemogućeno da se stvari i druga dobra u državnoj imovini prodaju ili daju u zakup u postupku legalizacije putem neposredne pogodbe.

2. Ciljevi

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

- Ciljevi koji se postižu predloženim propisom odnose se na usklađivanje sa novim Zakonom o legalizaciji bespravnih objekata kojim se propisuje sprovođenje postupka legalizacije. Predlogom zakona se propisuje da se postupak prodaje i davanja u zakup zemljišta u državnoj svojini, za potrebe legalizacije, vrši neposrednom pogodbom.
- Usklađivanje se vrši sa usvojenim Zakonom o legalizaciji bespravnih objekata, koji na sveobuhvatan i održiv način odgovara na višedecenijski izazov nelegalne gradnje, kombinujući ekonomske, socijalne, pravne i prostorne aspekte u jedinstven normativni okvir obaveze naše Države. Izmjene zakona o državnoj imovini u ovom dijelu, nisu propisane programom rada Vlade, niti strategijama.

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?

- Jedina opcija za ispunjavanje ciljeva i omogućavanje sprovođenja u potpunosti odredbi Zakona o legalizaciji bespravnih objekata je izmjena i dopuna Zakona o državnoj imovini.

- U cilju usaglašavanja Predloga izmjena i dopuna Zakona o državnoj imovini sa Zakonom o legalizaciji bespravnih objekata, Ministarstvo je cijenilo da se izvrše izmjene i dopune u dijelu prodaje i davanja u zakup zemljišta u državnoj svojini neposrednom pogodbom. Navedeno podrazumijeva regulatornu opciju kojom će se izvršiti potpuno zakonsko usklađivanje i time će se omogućiti sprovođenje postupaka prodaje i davanja u zakup zemljišta u državnoj svojini, na kojem su izgrađeni nelegalni objekti putem neposredne pogodbe.

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 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.

- Predloženim zakonskim rješenjem će se omogućiti prodaja i davanje u zakup zemljišta u državnoj svojini, na kojem su izgrađeni nelegalni objekti putem neposredne pogodbe u svrhu legalizacije nelegalnih objekata. Pozitivni direktni uticaji su doprinos u iskorjenjivanje nelegalne gradnje i rješavanje ovog višedecenijskog problema, kao i doprinos uvećanju državnih prihoda, dok negativnih i indirektnih uticaja nema.
- Primjena propisa neće izazvati troškove građanima i privredi.
- Donošenje propisa ne stvara troškove.
- Propisom se ne predviđa stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Primjena predloženog propisa neće stvoriti administrativna opterećenja i biznis barijere, imajući u vidu da se radi o usaglašavanju sa Zakonom o legalizaciji bespravnih objekata.

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 korišćena 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 sprovođenje ovog zakona nije potrebno izdvojiti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore.
- Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno izdvojiti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore.
- Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

- Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno izdvojiti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore.
- Usvajanjem propisa nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistići finansijske obaveze.
- Implementacijom propisa neće se ostvariti dodatni prihod za budžet Crne Gore.
- Nije primjenjivana metodologija obzirom da nema finansijskih izdataka/prihoda.
- Nisu postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda obzirom da istih nema.
- Nisu postojale sugestije Ministarstva finansija.
- Nisu postojale sugestije Ministarstva finansija pa iste nisu implementirane.

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.

- Eksterna ekspertiza nije korišćena, imajući u vidu da je u pitanju Predlog zakona kojim se vrši usaglašavanje sa novim Zakonom o legalizaciji bespravnih objekata, te da nije kompleksan, u smislu posebne potrebe za korišćenjem eksterne ekspertize.
- Imajući u vidu minorne izmjene Zakona, nije bilo potrebe za organizovanjem javne rasprave ili ciljanih konsultacija.
- Imajući u vidu minorne izmjene Zakona, nije bilo potrebe za organizovanjem javne rasprave ili ciljanih konsultacija.

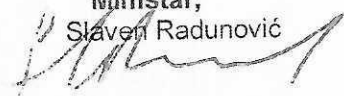
7. Monitoring i evaluacija

- 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?

- Nijesu identifikovane potencijalne prepreke za primjenu propisa, a tokom primjene propisa biće preduzete uobičajene mjere kontrole efikasnosti u postupanju.
- Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva odnose se na broj realizovanih postupaka prodaje i davanja u zakup zemljišta u državnoj svojini neposrednom pogodbom, u svrhu legalizacije neformalnih objekata.
- Za monitoring i evaluaciju primjene propisa biće zaduženo Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine i Uprava za državnu imovinu.

Podgorica, 30. oktobar 2025. godine

Ministar,
Slaven Radunović



PREDLOG ZAKONA
O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O DRŽAVNOJ IMOVINI

Član 1

U članu 40 Zakona o državnoj imovini ("Službeni list Crne Gore", br. 021/09, 040/11, 23/25) u stavu 2 tačka 4 riječi: "a koji je uklopljen u planski dokument (legalizacija objekta); zamjenjuju se riječima: „ koji ispunjava uslove za donošenje rješenja o legalizaciji, ili je izgrađen na zemljištu u državnoj svojini i upisan u katastarskoj evidenciji bez tereta, u skladu sa zakonom kojim se uređuje legalizacija bespravnih objekata".

Poslije stava 3 dodaje se novi stav 4 koji glasi:

„ Izuzetno od stava 3 ovog člana davanje u zakup zemljišta na kojem je izgrađen objekat bez građevinske dozvole, koji ispunjava uslove za donošenje rješenja o legalizaciji u skladu sa zakonom kojim se uređuje legalizacija bespravnih objekata može se vršiti neposrednom pogodbom.“

St. 4 i 5 postaju st. 5 i 6.

Član 2

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

O B R A Z L O Ž E N J E

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

Zakonom o legalizaciji bespravnih objekata („Službeni list CG“, br. 91/25) propisan je način i postupak legalizacije, i između ostalog, predviđena mogućnost legalizacije objekata površine do 500m² iako nijesu izgrađeni u skladu sa parametrima planskog dokumenta ili planski dokument detaljne razrade za taj prostor uopšte nije donijet. Stoga je neophodno brisati odrednicu člana 40 Zakona o državnoj imovini „a koji je uklopljen u planski dokument (legalizacija objekta)“ da bi se omogućila legalizacija objekata i nastavili započeti postupci.

Pored nelegalnih objekata na isti način treba omogućiti prodaju zemljišta neposrednom pogodbom za objekte koji su izgrađeni na državnom zemljištu a bez upisanog tereta nema dozvolu (npr. objekti značajne starosti koji su izgrađeni u periodu kada se nijesu izdavale građevinske dozvole ili se radilo o objektima u državnom vlasništvu a koji su kasnije prometovani.

Nadalje, prodaju odnosno prenos zemljišta u državnoj imovini na kojem je izgrađen objekat bez građevinske dozvole, a koji je uklopljen u planski dokument (legalizacija objekta), shodno odredbama ovog člana moguće je vršiti neposrednom pogodbom.

Shodno određenju da se zemljište u postupku legalizacije može pradati posredstvom neposredne pogodbe, članom 20 stav 1 Zakona o legalizaciji bespravnih objekata propisano je da se prenos prava svojine na zemljištu na kojem je izgrađen bespravni objekat, na kojem svojinska ovlaštenja vrši država, a kojim raspolaže Vlada odnosno jedinica lokalne samouprave, može da se vrši neposrednom pogodbom, po proceduri i u skladu sa zakonom kojim se uređuje korišćenje, upravljanje i raspolaganje državnom imovinom, na osnovu zahtjeva vlasnika bespravnog objekta koji je podnio zahtjev za legalizaciju - kupca zemljišta.

Cijenimo da je potrebno da se u ovom slučaju kroz predloženi izuzetak omogući i davanje u zakup zemljišta ispod bespravnog objekta, posebno jer je, između ostalih, uslov za donošenje rješenja o legalizaciji riješeni imovinsko pravni odnosi na zemljištu na kome je bespravni objekat izgrađen i na objektu.

Imajući u vidu potrebu i težnju za očuvanjem zemljišta u svojini države kao važnog resursa za budući razvoj, ali i povećanje efikasnosti u rješavanju u postupcima legalizacije bespravnih objekata cijenimo neophodnim da se kroz predloženi amandman omogući davanje u zakup zemljišta u u državnoj imovini vlasniku bespravnog objekta koji ispunjava uslove za legalizaciju.

III OBJAŠNENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Članom 1 Predloga zakona izvršena je izmjena i dopuna člana 40 u dijelu usklađivanja sa odredbama Zakona o legalizaciji bespravnih objekata i omogućavanja davanja u zakup neposrednom pogodbom zemljišta u svojini države na kojem je izgrađen bespravni objekat.

Članom 2 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. PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

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

ODREDBE ZAKONA O DRŽAVNOJ IMOVINI ČIJA JE DOPUNA PREDLOŽENA

Javno nadmetanje

Član 40

Prodaja i davanje u zakup stvari i drugih dobara u državnoj imovini vrši se javnim nadmetanjem ili na osnovu prikupljenih ponuda, a izuzetno neposrednom pogodbom.

Prodaja stvari i drugih dobara u državnoj imovini može se vršiti neposrednom pogodbom u slučajevima:

- 1) prenosa zemljišta radi izgradnje objekata za potrebe državnih organa i organizacija, organa i organizacija jedinica lokalne samouprave i organizacija koje obavljaju javnu službu, koji posluju sredstvima u državnoj svojini, kao i drugih objekata u državnoj svojini;
- 2) sporazumnog prenosa zemljišta ranijem vlasniku na ime naknade za eksproprisano ili izuzeto zemljište;
- 3) kada je vlasnik katastarske parcele dužan da trpi promjene granica urbanističke parcele, prema planu parcelacije (dokompletiranje urbanističke parcele);
- 4) prenosa zemljišta na kojem je izgrađen objekat bez građevinske dozvole, a koji je uklopljen u planski dokument (legalizacija objekta);
- 5) primjene člana 39 stav 5 ovog zakona.

Davanje u zakup stvari i drugih dobara u državnoj imovini neposrednom pogodbom može se vršiti u slučaju kada davanje u zakup ne uspije ni nakon tri uzastopna objavljivanja javnog poziva za javno nadmetanje ili prikupljanje ponuda.

U slučaju kad se stvari i druga dobra u državnoj imovini daju u zakup u postupku dodjele podsticaja za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora, postupak javnog nadmetanja sprovodi se u skladu sa zakonom kojim se uređuje korišćenje energije iz obnovljivih izvora.

Način, postupak, zaključenje ugovora, uslove prodaje i davanja u zakup državne imovine propisuje Vlada.