

ИЗВЈЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОЈ АНАЛИЗИ ПРОЦЈЕНЕ УТИЦАЈА ПРОПИСА	
ПРЕДЛАГАЧ	Министарство просторног планирања, урбанизма и државне имовине
НАЗИВ ПРОПИСА	Нацрт закона о управљању и одржавању стамбених зграда
1. Дефинисање проблема - Које проблеме треба да ријешу предложени акт? - Који су узроци проблема? - Које су посљедице проблема? - Који су субјекти оштећени, на који начин и у којој мјери? - Како би проблем еволуирао без промјене прописа ("статус quo" опција)?	
Важећи Закон о одржавању стамбених зграда донијет је 2016. године, док су 2018. године донијете измјене и допуне. Овим законом уређују се права и обавезе етажних власника у погледу одржавања стамбене зграде и заједничких дјелова стамбене зграде и друга питања од значаја за област становања. Међутим, у циљу отклањања недоумица и правних празнина које су се показале током његове имплементације, указала се потреба да се приступи доношењу новог Закона. Предметна материја је, поред важећег закона као лех специалис, уређена и Законом о својинско-правним односима, што неријетко ствара конфузију у дијелу надлежности и отежану примјену у пракси. Наиме, одредбама Закона о својинско – правним односима, као суи генерис, дефинишу се обим и садржина права етажне својине, као основни институти на којима ова материја почива, а затим и појам управљања стамбене зграде који обухвата доношење одлуке о: начину коришћења стамбене зграде као цјелине и заједничких дјелова зграде и њиховом одржавању и чувању, као и о обезбјеђењу финансијских средстава за одржавање зграде. Оцијењено је да грађани, тј. етажни власници треба једнообразно да буду упознати са правима и обавезама које произилазе из закона, те су с тим у вези одредбе из Закона о својинско-правним односима које се односе на управљање стамбених зграда интегрисане у нови закон уз даљу разраду, чиме се предметна материја обједињује у једном пропису ради веће правне сигурности и једноставније примјене, не дирајући у одредбе којима се уређује етажна својина. Посљедице тренутне примјене овог закона своде се на изузетно лошу ситуацију у дијелу одржавања стамбеног фонда, отежан рад инспекције за становање и немогућност поступања по свим пријавама у вези становања, што само по себи узрокује проблем са одржавањем стамбеног фонда. Примјена одредби закона од стране инспектора показала је низ слабости, тако да је велики број измјена извршен управо у дијелу прецизирања и проширења овлашћења инспектора, односно изрицања одговарајућих мјера инспекцијског надзора, што ће довести до квалитетније примјене закона. Лоше одржавање стамбеног фонда и недовољна ефикасност у области управљања и одржавања истог је такође један од препознатих проблема у овој области. Иако је важећи закон на снази скоро деценију, чињеница је да већина грађана/ки још увијек није у потпуности упозната са својим правима и обавезама, што се нарочито огледа у нередовној комуникацији етажних власника и недостатка кворума на сједницама скупштине етажних власника. Посебан проблем се односи на учестало занемаривање обавезе образовања органа управљања стамбене зграде ради одржавања заједничких дјелова и стамбене зграде као цјелине, што се одражава и на сами квалитет стамбених зграда и становања уопште. Циљ израде новог законског рјешења је стварање услова за унапредјење квалитета одржавања стамбених зграда, па се у том правцу предлаже обједињавање института управљања и одржавања, те да се, будући да важећи систем не гарантује довољно професионално и континуирано управљање, професионализују и једна и друга област. Професионализација управника се уводи како би управљање стамбеним зградама било ефикасније, транспарентније и одговорније, а све у циљу побољшања квалитета одржавања зграде и дефинисања одговорности када дође до урушавања квалитета становања у стамбеним зградама и спровођења инспекцијског надзора и прекршајне политике. Такође, ближе се уређују и одређена питања која нијесу цјелисходно или прецизно утврђена важећим Законом, а тичу се потешкоћа и нејасноћа у примјени појединих одредби закона, као и неусаглашености казних одредби са материјалним. Оштећени субјекти су примарно етажни власници који живе у зградама са лошим одржавањем стамбеног фонда, што директно доводи до урушавања квалитета становања, а затим и инспекцијски органи чији је рад отежан због слабости (недовољно прецизних овлашћења и неуезаности са казнама) у тренутним законским овлашћењима. „Статус quo“ опција би подразумијевала неотклањање уочених проблема и потешкоћа приликом имплементације овог закона, чиме би се наставила неадекватна и неефикасна примјена у пракси.	
2. Циљеви - Који циљеви се постижу предложеним прописом?	

- Навести усклађеност ових циљева са постојећим стратегијама или програмима Владе, ако је примјенљиво.
Основни циљ доношења новог закона је унапријеђење постојећих законских рјешења и постизање основних постулата закона, а то су: унапријеђење стамбеног фонда, одржавање заједничких дјелова стамбених зграда и повећање стамбене културе. Поред наведеног, циљ је и осигурање квалитетног управљања и одржавања стамбених зграда, увођење института професионализације управника, омогућавање електронске комуникације, те прецизније дефинисање права и обавеза органа управљања стамбене зграде, као и међусобних односа етажних власника. Ови циљеви су усклађени са Стратегијом стамбене политике Црне Горе до 2034. године и Програмом рада Владе за 2026. годину.
3. Опције - Које су могуће опције за испуњавање циљева и рјешавање проблема? (увијек треба разматрати "статус quo" опцију и препоручљиво је укључити и нерегулаторну опцију, осим ако постоји обавеза доношења предложеног прописа). - Образложити преферирану опцију? Једини начин уређења овог питања је регулаторна опција, односно доношење наведеног прописа. „Статус quo“ опција се не може узети као прихватљива опција јер се ради о кључним питањима које треба уредити и побољшати на начин да се обезбједи потпуна и ефикасна имплементација. Недоношењем овог прописа постојећи бројни проблеми би наставили да еволуирају, што би довело до погоршања постојеће ситуације и евентуалне злоупотребе важећих норми. Унапријеђење важећег законског текста допринијеће потпунијем и ефикаснијем остваривању основних циљева закона.
4. Анализа утицаја - На кога ће и како ће највјероватније утицати рјешења у пропису - набројати позитивне и негативне утицаје, директне и индиректне. - Које трошкове ће примјена прописа изазвати грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима). - Да ли позитивне посљедице доношења прописа оправдавају трошкове које ће он створити. - Да ли се прописом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција. - Укључити процјену административних оптерећења и бизнис баријера.
- Примјена прописа ће директно утицати на етажне власнике, управнике, локалне самоуправе и привредне субјекте који пружају услуге одржавања. Позитивни ефекти су ефикасније управљање, боље одржавање и већа безбједност зграда, док се негативни огледају у повећаним финансијским и административним обавезама. - Грађани ће сносити увећане трошкове редовног и инвестиционог одржавања заједничких дјелова зграде. Привредни субјекти ће имати трошкове усклађивања пословања и испуњавања административних обавеза. - Овим прописом се омогућава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција у виду формирања организација за управљање и одржавање стамбених зграда, али и почетка професионализације послова управника стамбене зграде. - Пропис подстиче развој тржишта услуга управљања и одржавања стамбених зграда и може допринијети већој конкуренцији међу пружаоцима тих услуга. - Доношење прописа има утицаја на пословни амбијент - грађане и привреду јер је основни циљ закона очување и унапријеђење постојећег стамбеног фонда имајући у виду његову економску вриједност. Циљ имплементације прописа је подизање животног стандарда грађана побољшањем услова становања, а само одржавање и обнова стамбених јединица доводи до повећања привредних активности у сектору грађевинарства. Анализа утицаја кроз Модел стандардног трошка (СЦМ) Пропис уводи одређена административна оптерећења за управнике стамбених зграда, скупштине етажних власника и привредне субјекте који обављају послове управљања и одржавања. Она се односе на вођење евиденција, израду планова одржавања, припрему финансијских извјештаја и испуњавање обавеза према надлежним органима. За грађане се административне обавезе углавном свode на учешће у доношењу одлука и извршавање финансијских обавеза. Процјењује се да су административни трошкови умјерени и једнократно

повећани у фази усклађивања са законом, док се дугорочно смањују кроз јасније процедуре и професионализацију управљања.

Табела 1: Мултикритеријумска анализа (МЦА)

Критеријум	Процјена
Ефикасније управљање стамбеним зградама	Висок позитиван утицај
Безбједност и квалитет становања	Висок позитиван утицај
Очување вриједности стамбеног фонда	Висок позитиван утицај
Развој тржишта услуга управљања и одржавања	Средњи до висок позитиван утицај
Развој конкуренције и нових привредних субјеката	Средњи позитиван утицај
Финансијско оптерећење грађана	Средњи негативан утицај
Административно оптерећење управника и привреде	Низак до средњи негативан утицај

Анализа трошкова и користи (Cost-Benefit Analysis)

Трошкови:

- повећани издаци етажних власника за редовно и инвестиционо одржавање;
- трошкови усклађивања пословања управника и привредних субјеката са новим законским обавезама.

Користи:

- професионализација послова управљања стамбеним зградама и унапријеђење тржишне конкуренције у области управљања и одржавања стамбених зграда
- продужење вијека трајања стамбених објеката;
- повећање безбједности и квалитета становања;
- очување и повећање вриједности некретнина.

5. Процјена фискалног утицаја

- *Да ли је потребно обезбјеђење финансијских средстава из буџета Црне Горе за имплементацију прописа и у ком износу?*
- *Да ли је обезбјеђење финансијских средстава једнократно, или током одређеног временског периода? Образложити.*
- *Да ли имплементацијом прописа произилазе међународне финансијске обавезе? Образложити.*
- *Да ли су неопходна финансијска средства обезбијеђена у буџету за текућу фискалну годину, односно да ли су планирана у буџету за наредну фискалну годину?*
- *Да ли је усвајањем прописа предвиђено доношење подзаконских аката из којих ће проистећи финансијске обавезе?*
- *Да ли ће се имплементацијом прописа остварити приход за буџет Црне Горе?*
- *Образложити методологију која је коришћена приликом обрачуна финансијских издатака/прихода;*
- *Да ли су постојали проблеми у прецизном обрачуна финансијских издатака/прихода? Образложити.*
- *Да ли су постојале сугестије Министарства финансија на нацрт/предлог прописа?*
- *Да ли су добијене примједбе имплементирани у текст прописа? Образложити.*

- Доношење прописа не утиче на буџет Црне Горе.
- За имплементацију прописа није потребно обезбјеђење финансијских средстава из Буџета Црне Горе.
- Средства за извођење нужних радова одржавања заједничких дјелова стамбене зграде могу се обезбјеђивати суфинансирањем са заинтересованим лицима, кредитирањем под повољним условима које може да обезбједи јединица локалне самоуправе. Један број локалних јединица је у претходном периоду финансијски помогао етажним власницима у дијелу обнове фасада објекта. Поред ових механизма, посљедњих година све значајнију улогу имају програми за унапређење енергетске ефикасности, кроз које се подстиче обнова фасада и кровова уз примјену термоизолационих материјала и других мјера које доприносе смањењу потрошње енергије. Овакве мјере подржава Еко-фонд путем јавних позива за суфинансирање пројеката енергетске ефикасности, док поједине пословне банке нуде намјенске кредите под повољнијим условима за финансирање енергетске санације стамбених објеката. На овај начин, етажним власницима се омогућава да, поред испуњавања обавезе одржавања заједничких дјелова зграде, истовремено унаприједи енергетску ефикасност објекта, смање трошкове гријања и хлађења, продуже вијек трајања зграде и допринесе

остваривању циљева одрживог развоја и заштите животне средине. У зависности од финансијских могућности локалних јединица могућа је даља сарадња у области урбане обнове.

- Текст закона садржи правни основ за доношење више подзаконских аката којима ће се ближе уредити поједина питања од значаја за спровођење закона и ефикасно функционисање система управљања и одржавања стамбених зграда. Подзаконским актима које доноси Министарство уредиће се: ближи услови и критеријуми, као и начин избора кандидата за предсједника скупштине етажних власника са листе кандидата коју Министарство, након спроведеног поступка јавног позива, објављује у „Службеном листу Црне Горе“; образац записника и одлука са сједница скупштине етажних власника; начин издавања и укидања рјешења о испуњености услова за обављање послова професионалног управника, начин издавања, одузимања лиценце и образац лиценце за обављање послова професионалног управника; програм стручног оспособљавања и начин полагања стручног испита за професионалног управника, као и ближи садржај и образац евиденције професионалних управника; ближи критеријуми и поступак одређивања управника по службеној дужности; ближи садржај, начин вођења као и образац регистара стамбених зграда и њихових посебних дјелова, регистара етажних власника, и регистара управника; услови и рокови за обављање радова редовног одржавања, нужних, хитних и инвестиционих радова; технички захтјеви, услови и рокови редовног сервиса и контроле безбједности лифтова у употреби, као и услови за избор овлашћеног лица за контролу безбједности лифтова; образац извода из регистра стамбених зграда и њихових посебних дјелова; ближи садржај и начин вођења евиденције о уплатама и исплатама са заједничког рачуна стамбене зграде; те образац и ближи садржај годишњег извјештаја о реализацији програма одржавања стамбене зграде, укључујући и финансијски извјештај и извјештај о раду управника. Такође, из овог законског текста произилази правни основ за израду акта којим се дефинише промјена начина коришћења посебног или заједничког дијела стамбене зграде за потребе пословања односно пословне просторије за потребе становања.
 - Имплементацијом закона ће се остварити приход за буџет Црне Горе у дијелу прихода од накнаде за полагање стручног испита за професионалног управника. Сва заинтересована лица која испуњавају законом предвиђене услове да полажу стручни испит за добијање лиценце професионалног управника ће имати обавезу да плате накнаду за полагање.
 - Предложеним законским рјешењем врши се повећање вриједности бода за одржавање стамбене зграде са 0,20 €/м² на 0,30 €/м², са циљем обезбјеђивања већег нивоа финансијске одрживости стамбених зграда, квалитетнијег текућег и инвестиционог одржавања заједничких дјелова зграде, као и ефикаснијег управљања стамбеним фондом. Истовремено, предложеним законским рјешењем уводи се и законска обавеза издавања минималне накнаде за управника стамбене зграде у износу од 15% од укупно прикупљених средстава за одржавање, као и минималне накнаде за предсједника скупштине етажних власника у износу од 5%. На тај начин се по први пут законски уређује минималан ниво накнаде за обављање послова управљања и заступања стамбене зграде, чиме се доприноси професионалнијем и ефикаснијем управљању стамбеним фондом. На примјеру стамбене зграде из Табеле 2, укупне површине 1.000 м², повећање вриједности бода са 0,20 € на 0,30 € по м² доводи до повећања укупног мјесечног издавања за одржавање са 200 € на 300 €, односно за 50%. Код стамбене зграде са 20 станова просјечне површине 50 м², мјесечно издавање по стану повећава се са 10 € на 15 €, што представља просјечно повећање мјесечног трошка за етажне власнике од 5 € по стану. Истовремено, имајући у виду да се од укупно прикупљених средстава издавају законом прописане минималне накнаде за управника (15%) и предсједника скупштине етажних власника (5%), за непосредно одржавање заједничких дјелова зграде остаје 80% прикупљених средстава. Тако код вриједности бода од 0,20 €/м² за радове одржавања преостаје 160 € мјесечно, док би код вриједности бода од 0,30 €/м² за исту намјену било расположиво 240 € мјесечно. Тиме се средства која се могу користити за текуће и инвестиционо одржавање повећавају у просјеку за 80 € мјесечно, односно за 50%, што значајно унапређује могућност финансирања неопходних радова на заједничким дјеловима зграде. Иако представља номинално повећање од 100 € мјесечно за цијелу зграду, односно 5 € мјесечно по стану у наведеном примјеру, предложени износ омогућава реалније финансирање неопходних радова одржавања у условима значајних промјена економских околности које су наступиле од доношења важећег законског рјешења 2016. године. Из наведених просталих средстава финансирају се сви послови редовног одржавања стамбене зграде и припадајуће урбанистичке парцеле, укључујући одржавање хигијене заједничких дјелова зграде (чишћење улаза, ходника, степеништа и других заједничких простора), уређење и одржавање урбанистичке парцеле, извођење ситних грађевинских, грађевинско-занатских и инсталационих радова и поправки (замјена сијалица и расвјетних тијела у заједничким просторијама, замјена прекидача, осигурача, брава, цилиндара, квака, санација мањих оштећења, поправка или замјена дијелова водоводних и електроинсталација и сл.), редовни сервис и одржавање заједничких система и опреме, нарочито лифтова, као и спровођење хитних и нужних радова ради отклањања кварова и спречавања настанка веће штете. Потреба за извођењем ових радова расте са старошћу и степеном истрошености стамбених зграда, због чега је обезбјеђивање адекватног нивоа финансијских средстава од посебног значаја за очување њихове безбједности, функционалности и дуготрајности.
- Повећање од 50% по стану за етажне власнике не представља велики "удар" на породични буџет имајући у виду пораст зарада у периоду од 2016. до 2026. године. Наиме, просјечна бруто зарада у Црној Гори износила је 751 еуро у 2016. години, док је просјечна нето зарада износила 499 еура. У 2020. години просјечна бруто зарада повећана је на 783 еура, односно за око 4,3% у односу на 2016. годину, док је просјечна нето зарада износила 524 еура, што представља повећање од приближно 5,0%. Истовремено, имајући у виду да су потрошачке цијене у 2020. години у односу на 2019. годину забиљежиле пад од 0,3%, реалне зараде оствариле

су раст од 2,1%. Од 2020. године до 2025. године раст зарада био је знатно израженији. Просјечна бруто зарада достигла је 1.206 еура, што представља повећање од око 54,0% у односу на 2020. годину, односно приближно 60,6% у односу на 2016. годину. Просјечна нето зарада износила је 1.012 еура, што представља повећање од око 93,1% у односу на 2020. годину и приближно 102,8% у односу на 2016. годину, односно више него двоструко повећање. Имајући у виду да су потрошачке цијене у 2025. години у односу на 2024. годину порасле за 3,9%, реалне зараде су у истом периоду забиљежиле раст од 11,2%.

Када су у питању грађевински радови и услуге, наглашавамо да је у протеклом периоду забиљежен континуирани раст инфлације у сектору грађевинарства, односно до повећања цијена грађевинског материјала, енергената, трошкова рада и укупних трошкова извођења грађевинских радова, што је у значајној мјери утицало на повећање трошкова одржавања стамбених зграда. Као показатељ наведених кретања могу се користити подаци о просјечној цијени грађења станова у Црној Гори. Просјечна цијена грађења износила је 628 €/м² у 2016. години, док је у IV кварталу 2025. године достигла 1.724 €/м², што представља повећање од приближно 174,5%. Посебно изражен раст забиљежен је након пандемије COVID-19. Наиме, непосредно прије пандемије, у 2020. години, просјечна цијена грађења износила је 727 €/м², да би већ 2023. године порасла на 1.396 €/м², односно за око 92%, док је у 2024. години износила 1.501 €/м², што представља повећање од приближно 106,5% у односу на 2020. годину. Оваква кретања јасно указују на значајан утицај инфлаторних притисака и поремећаја на тржишту грађевинског материјала и услуга, који су нарочито били изражени у периоду након пандемије COVID-19.

Редовно одржавање стамбене зграде не подразумијева само одржавање хигијене заједничких дјелова, већ и извођење грађевинских, грађевинско-занатских, инсталационих и других радова неопходних за очување функционалности, безбједности и употребне вриједности заједничких дјелова стамбене зграде. Истовремено, наведени подаци потврђују да су од доношења важећег законског рјешења 2016. године значајно порасли трошкови рада, који заједно са растом цијена грађевинског материјала, енергената и услуга представљају једну од кључних детерминанти повећања укупних трошкова одржавања стамбених зграда. Због наведених околности, вриједност бода од 0,20 €/м², која није мијењана од 2016. године, више не обезбјеђује довољан ниво средстава за редовно и инвестиционо одржавање заједничких дјелова стамбених зграда, нити омогућава одрживо финансирање послова управљања зградом у складу са предложеним законским стандардима. Предложено повећање вриједности бода на 0,30 €/м², уз прописивање минималних накнада за управника и предсједника скупштине етажних власника, представља усклађивање са реалним економским околностима и има за циљ обезбјеђивање адекватних финансијских средстава за квалитетније одржавање стамбених зграда, професионалније управљање, очување њихове безбједности, функционалности и дугорочне вриједности, уз релативно ограничено повећање мјесечних обавеза етажних власника.

Табела 2: Фискални утицај на стамбену зграду/етажне власнике

Површина СЗ (м²)	Вриједност бода (€/м²)	Укупно издвајање за одржавање стамбене зграде на мјесечном нивоу (у €)	Број станова	Просјечна квадратура стана (у м²)	Укупно издвајање (€) за стан од 50 м²	Укупно издвајање за управника (15%)	Укупно издвајање за предсједника (5%)	Преостали износ расположивих средстава
1000	0.2	200	20	50	10	30	10	160
1000	0.3	300	20	50	15	45	15	240

- Нису постојали проблеми у прецизном обрачуна финансијских издатака/прихода.

6. Консултације заинтересованих страна

- **Назначити да ли је коришћена екстерна експертиза и ако да, како.**
- **Назначити које су групе заинтересованих страна консултоване, у којој фази РИА процеса и како (јавне или циљане консултације).**
- **Назначити главне резултате консултација, и који су предлози и сугестије заинтересованих страна прихваћени односно нијесу прихваћени. Образложити.**

- Није коришћена екстерна експертиза.
- Сходно Уредби о избору представника невладиних организација у радна тијела органа државне управе и спровођењу јавне расправе у припреми закона и стратегија, Министарство просторног планирања, урбанизма и државне имовине упутило је дана 12.03.2025. године Јавни позив заинтересованој јавности да се укључе у

почетну фазу припреме Нацрта закона о управљању и одржавању стамбених зграда и доставе своје иницијативе, предлоге, сугестије и коментаре. Министарство је сачинило извјештај о обављеном консултовању заинтересоване јавности и исти објавило на својој интернет страници дана 07.04.2025. године. У периоду одређеном за консултовање достављени су предлози од стране више физичких и правних лица, као и јединица локалних самоуправа који су разматрани у току израде овог прописа. Предлози су се највише односили на повећање вриједности бода, начин гласања и поједностављење доношења одлука, увођење професионалних управника, прописивање образаца за записнике и друга акта како би се унифицирала пракса на нивоу државе..који предлози су махом прихваћени.

- За израду наведеног прописа образована је радна група коју чине представници Министарства просторног планирања, урбанизма и државне имовине, Заједнице општина Црне Горе, Привредне коморе Црне Горе и Института за развој и истраживања у области заштите на раду Подгорица.

7. Мониторинг и евалуација

- **Које су потенцијалне препреке за имплементацију прописа?**
- **Које ће мјере бити предузете током примјене прописа да би се испунили циљеви?**
- **Који су главни индикатори према којима ће се мјерити испуњење циљева?**
- **Ко ће бити задужен за спровођење мониторинга и евалуације примјене прописа?**

Потенцијалне препреке за имплементацију прописа:

- неефикасност наплате накнаде за одржавање коју плаћају етажни власници, услед повећаних трошкова одржавања;
- недостатак кадровских капацитета органа који ће вршити инспекцијски надзор над примјеном овог прописа;
- спорост у успостављању регистара стамбених зграда од стране органа локалне управе;
- недостатак лиценцираних професионалних управника;

Мјере које ће бити предузете током примјене прописа да би се испунили циљеви јесте најприје спровођење поступка лиценцирања професионалних управника од стране Министарства; успостављање централизованог Регистра стамбених зграда који ће водити органи локалне управе, чиме се добија јасна слика о стању на терену; електронска комуникација која ће ријешити хронични проблем недостатка кворума на сједницама скупштине, те ефикаснија наплата трошкова одржавања стамбене зграде. Такође, неопходно је континуирано спроводити активности подизања свијести грађана о њиховим обавезама из ове области у циљу постизања пуне примјене закона.

Главни индикатори којима ће се мјерити испуњење циљева јесте број лиценцираних професионалних управника, односно број издатих лиценци, затим број успостављених регистара стамбених зграда, стање стамбеног фонда Црне Горе....

За спровођење мониторинга и евалуацију примјене прописа задужени су Министарство просторног планирања, урбанизма и државне имовине и јединице локалне самоуправе.

 **МИНИСТАР**
Славен Радуновић

Подгорица, 07.08.2026. године