



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

Broj:10-040/2544740/7

Podgorica, 19. decembar 2025. godine

Na osnovu člana 13 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija („Službeni list Crne Gore“ broj: 41/18), Ministarstvo finansija sačinilo je

**IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ JAVNOJ RASPRAVI
NACRTA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O POREZU NA DODATU VRIJEDNOST**

VRIJEME TRAJANJA JAVNE RASPRAVE:

Javna rasprava trajala je od 26. novembra do 16. decembra 2025. godine.

NAČIN SPROVOĐENJA JAVNE RASPRAVE:

Ministarstvo finansija sprovelo je javnu raspravu o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost na sljedeći način: dostavljanjem primjedbi, prijedloga, sugestija i komentara na Nacrt zakona, u pisanom ili elektronskom obliku.

Program javne rasprave o tekstu Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost objavljen je na internet stranici Ministarstva finansija, Javni poziv za učešće u javnoj raspravi o tekstu Nacrta zakona o izmjenama i dopunama (www.gov.me).

Zainteresovane strane svoje primjedbe, prijedloge, sugestije i komentare na tekst Nacrta zakona dostavile su na e-mail: biljana.peranovic@mif.gov.me, danijela.pejovic@mif.gov.me i antonije.rabrenovic@mif.gov.me.

OVLAŠĆENI PREDSTAVNICI MINISTARSTVA KOJI SU UČESTVOVALI U JAVNOJ RASPRAVI:

- Biljana Peranović, generalna direktorica Direktorata za poreski i carinski sistem i
- Danijela Pejović, načelnica u Direkciji za poreski sistem i poresku politiku.

PODACI O BROJU I STRUKTURI UČESNIKA U JAVNOJ RASPRAVI:

U toku trajanja javne rasprave svoje sugestije na Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost putem e-maila dostavili su: Željko Petrović i grupa građana, PZU „Moj Lab“, PZU „Ars Medica“ i PZU „Humana reprodukcija“ (sugestije podnijete jednim dopisom), Milena Jovović, Ernst & Young Montenegro d.o.o. Podgorica, Jana Rakočević, UNIJA POSLODAVACA CRNE GORE – Računovodstveno revizorski odbor, Alseir Properties DOO, „ATC TOP PLUS“ DOO, Privredna komora Crne Gore i adv. Lana Vukmirović Mišić.

Rezime dostavljenih primjedbi, predloga i sugestija, sa navedenim razlozima njihovog prihvatanja, odnosno neprihvatanja:

1. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE: Željko Petrović i grupa građana

Primjedba/predlog/sugestija 1:

1. Uvod i Osnovna Primjedba

Ovim putem izražavamo oštro neslaganje i zabrinutost povodom namjere uvođenja Poreza na dodatu vrijednost (PDV) po stopi od 21% na promet građevinskog zemljišta. Iako se formalno poziva na usklađivanje

sa EU Direktivama, ova mjera u praksi predstavlja nedopustivo, višestruko oporezivanje koje direktno ugrožava ekonomsku stabilnost građana i rješavanje stambenog pitanja.

2. Ekonomska i Socijalna Neopravdanost

A) Neizbježan i Ogroman Rast Cijena Nekretnina

Uvođenje PDV-a na zemljište nije administrativna, već ekonomska mjera koja će se u potpunosti preliti na krajnjeg kupca.

- * Projekcija: Građevinski sektor je već iznio jasnu računicu: cijene novoizgrađenih stanova će porasti za najmanje 50 eura po kvadratu.

- * Implikacija: U situaciji kada su cijene nekretnina već na istorijskom maksimumu, dodatno opterećenje od 21% na najskuplji input (zemljište) čini kupovinu stana nedostupnom za veliku većinu građana, posebno mlade porodice.

B) Višestruko Oporezivanje Građana

Država već ostvaruje značajne prihode iz prometa nekretnina kroz:

- * Porez na promet nepokretnosti od 3% (koji je već smatran prevelikim).
- * Komunalne naknade i druge takse koje se naplaćuju prilikom izdavanja građevinskih dozvola i legalizacije.
- * PDV od 21% na sve građevinske materijale i usluge.

Uvođenje PDV-a na zemljište, nakon čega slijedi oporezivanje cjelokupnog objekta, predstavlja kriminalno gomilanje nameta koje direktno opterećuje životni standard lokalnog stanovništva.

3. Politički i Etički Argumenti

A) Direktno Protiv Lokalnog Stanovništva

Ovaj zakon se ne može nazvati reformskim, već ekstrakcionim. Umjesto da kreira uslove za lakši život i rješavanje elementarnih egzistencijalnih pitanja, Vlada ovim potezom šalje poruku da je prioritet punjenje budžetskih rupa po svaku cijenu, čak i na štetu vlastitih građana.

B) Upozorenje na Izbornu Odgovornost

Građani Crne Gore se već bore sa visokom inflacijom, rastom troškova života i postojećim poreskim opterećenjima. Ne postoji ekonomska realnost niti politička opravdanost za uvođenje novih i povećanje postojećih poreza. Politička partija koja stoji iza uvođenja ovakvog kriminalnog i anti-građanskog zakona ne može računati na podršku građana na predstojećim izborima.

4. Zaključak i Zahtjev

Zahtijevamo od Ministarstva finansija i Vlade Crne Gore da ODUSTANU od uvođenja PDV-a od 21% na promet građevinskog zemljišta.

Tražimo da se rješenje stambenog pitanja građana postavi kao prioritet, a da se budžetski prihodi osiguraju kroz efikasniju naplatu postojećih dugova, borbu protiv sive ekonomije u drugim sektorima, i smanjenje nepotrebne administracije, a ne kroz direktno opterećenje stambenog prostora.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: 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.

2. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE: PZU „Moj Lab“, PZU „Ars Medica“ i PZU „Humana reprodukcija

Primjedba/predlog/sugestija 1: Predlaže se izmjena člana 26 – oslobođenje od PDV-a

U članu 26 dodaje se novi stav koji glasi:

„(X) Od plaćanja PDV-a oslobođen je promet lijekova, medicinskog materijala i medicinskih sredstava koji se nabavljaju i koriste isključivo u postupcima vantjelesne oplodnje (IVF) realizovanim u skladu sa propisima o zdravstvenom osiguranju i finansiranim od strane Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore.“

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1: Ovaj amandman se zasniva na sljedećim činjenicama:

1. Zdravstvene ustanove nabavljaju lijekove i medicinski materijal sa PDV-om od 7% ili 21%, a djelatnost IVF programa je oslobođena PDV-a po članu 26 stav 2, zbog čega zdravstvene ustanove nemaju pravo na odbitak ulaznog PDV-a. Time PDV postaje trošak ustanove, što je potvrđeno na sastanku predstavnika MZ, MF, FZO i PU.
2. Fond za zdravstveno osiguranje priznaje cijene bez PDV-a, pa iznosi PDV-a ostaju nepokriveni i direktno utiču na finansijsku održivost pružanja IVF usluga.
3. Svi relevantni organi (MZ, MF, FZO, PU) saglasili su se da je neophodno hitno normativno rješenje i da IVF treba tretirati kao program od nacionalnog značaja, imajući u vidu demografski, zdravstveni i društveni interes Crne Gore.
4. U skladu sa pravnom praksom i EU direktivama (na koje je resorno Ministarstvo finansija ukazalo), moguće je da države članice propišu posebna oslobođenja ili snižene stope za medicinske intervencije i povezane proizvode u okviru specifičnih javnozdravstvenih programa.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Predloženim zakonskim rješenjem vrši se usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa Direktivom Vijeća 2006/112/EZ o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost, te bi usvajanje predložene norme bilo u suprotnosti sa odredbama navedene direktive. Iako se radi o predlogu koji ima humani karakter, sugestija koju je dala Evropska komisija jeste da se ova vrsta oslobođenja na posredan način treba ostvarivati kroz davanje subvencija na ovu vrstu proizvoda, te s toga upućujemo podnosiocima predloga da se obrate resornom ministarstvu sa ovom vrstom inicijative.

3. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE Milene Jovović

Primjedba/predlog/sugestija 1: U članu 1 Nacrta zakona dodati novi stav (4) koji glasi:

„Građevinskim zemljištem iz stava 2 tačka 5 ovog člana, smatra se isključivo zemljište za koje je izdat pravosnažan akt kojim se odobrava gradnja objekta, u skladu sa zakonom kojim se uređuju način i uslovi izgradnje objekta.“

Ili alternativno:

„Građevinskim zemljištem iz stava 2 tačka 5 ovog člana, ne smatra se zemljište za koje nije izdat pravosnažan akt kojim se odobrava gradnja objekta, iako je planskim dokumentom namijenjeno za građenje i korišćenje objekta i kao takvo upisano u javnu evidenciju.“

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1: U ovom dijelu smatram da je neophodno definisati građevinsko zemljište, radi distinkcije običnog građanina koji prometuje takvo zemljište, za koje je u dijelu

„A“ lista nepokretnosti kao način korišćenja upisano „građevinsko zemljište“, koje može biti predmet sticanja i od strane fizičkih lica, što je u praksi sve češći slučaj. Dakle, napraviti jasnu razliku naročito na definiciju građevinskog zemljišta sa dokumentacijom za izgradnju.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Ovo ministarstvo je mišljenja da je u tekstu Nacrta zakona predložena norma jasna, te da u ovom dijelu nije potrebno vršiti bilo kakve korekcije ili dopune, jer fizička lica po pravilu nijesu obveznici PDV-a niti obavljaju ovu vrstu djelatnosti.

Primjedba/predlog/sugestija 2: *Predlaže se izmjena čl.16 Nacrta zakona na način što bi se predvidjelo da za sve nastale obligaciono pravne odnose do dana stupanja na snagu novog zakona primjenjuju raniji propisi, a za sve odnose nastale nakon stupanja na snagu zakona primjenjivaće se novi zakon. Ili da novi zakon važi za sve građevinske dozvole donijete nakon stupanja na snagu novog zakona, kada i definicija građevinskog zemljišta dobija svoj puni smisao i smatra se sastavnim dijelom ukupnog prometa novoizgrađenog objekta.*

Ili alternativno:

Lica koja su obveznici PDV u skladu sa ovim zakonom dužna su da na dan 31.decembra 2025. godine izvrše popis novoizgrađenih građevinskih objekata i građevinskih objekata čija je izgradnja utoku te da popisne liste dostavi nadležnom poreskom organu u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Za građevinski objekat čija je izgradnja u toku, a koji se isporučuje od 1.januara 2026.godine kao i novoizgrađeni građevinski objekti koji do 31.decembra 2025. godine nisu isporučeni ili nisu plaćeni, oporezuju se u skladu sa Zakonom 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).

Na zaključene notarske zapise do dana stupanja na snagu ovog zakona primjenjuje se 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, 59/2 L, 146/21,49/22, 65/22,140/22,3/23 i 94/24).

Sve prednje je bitno sa aspekta primjene čl. 113 Zakona o poreskoj administraciji kojim je propisano da ako je postupak zaoštvarivanje prava poreskog obveznika u toku okončaće se po odredbama važećeg zakona, ukoliko je to zaoštvarivanje poreskog obveznika povoljnije.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 2: Članom 16 Nacrta zakona za primjenu postojećeg zakona propisuje se ispunjenje tri kumulativna uslova, koja je u praksi u 90% slučajeva nemoguće ostvariti, čime se na promet direktno utvrđuje retroaktivnost primjene propisa koja je Ustavom zabranjena. Time se stvara dodatan pritisak na građanina kao kupca, da svoju buduću nepokretnost mora u cjelosti isplatiti investitoru. Kupci cijenu plaćaju na rate ili se isplata cijene vrši preko kredita na koje rokove odobravanja ne može da se utiče niti su fiksni rokovi, a s druge strane stvara se rizik od nepredviđenog nameta investitoru u slučaju ispostavljanja računa zaoštate koje slijede obzirom na eventualnu dinamiku plaćanja utvrđenu ugovorom. U praksi je najčešći vid prodaje putem pravnog posla- predugovora, kojim faktički ne nastaje promet, već samo obaveza da se kasnije zaključi glavni ugovor. Kako to nije predviđeno, da li to onda prodaja prije novog zakona, a putem predugovora, ne podliježe ovakvom obračunu?

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: U toku javne rasprave ovo ministarstvo je prepoznalo potrebu korekcije člana 16 teksta Nacrta zakona. U tom smislu Vladi će biti upućen tekst predloga zakona sa prelaznom normom u kojoj će biti predviđena (i) odložena primjena oporezivanja građevinskog zemljišta i (ii) da će sve avansne uplate

izvršene po ovom osnovu do početka primjene novih odredbi, biti oporezovane po odredbama postojećeg Zakona o porezu na dodatu vrijednost.

4. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE Ernst & Young Montenegro d.o.o. Podgorica

Primjedba/predlog/sugestija 1: Nacrtom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost, član 4 mijenja se na način da se prometom proizvoda smatra i prodaja građevinskog zemljišta od strane poreskog obveznika, dok je stavom 5 istog člana određeno da se građevinsko zemljište na kojem je izgrađen objekat smatra sastavnim dijelom ukupnog prometa novoizgrađenog objekta.

Međutim, imajući u vidu da je članom 27 izričito propisano da je promet nepokretnosti oslobođen plaćanja PDV-a osim prvog prenosa prava svojine na novoizgrađenom objektu, radi sprečavanja pogrešnih tumačenja neophodno je dodatno precizirati predmetne odredbe.

Predlaže se da se čl. 27 tehnički uskladi i dopuni tako da bude nesumnjivo jasno da se PDV obračunava na promet građevinskog zemljišta.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1: Ovakvim preciziranjem izbjegle bi se nedoumice i obezbijedila dosljedna primjena zakona u pogledu oporezivanja prometa građevinskog zemljišta

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Ovo ministarstvo je stava da nije neophodno izvršiti predloženu dopunu, jer je u stavu 5 člana 4 jasno navedeno da se građevinsko zemljište na kojem je izgrađen objekat smatra sastavnim dijelom ukupnog prometa novoizgrađenog objekta, i da u tom smislu ne može doći do pogrešnog tumačenja u kojem svaki naredni promet građevinskog zemljišta nije oslobođen od obračuna PDV.

Primjedba/predlog/sugestija 2: Predlaže se izmjena novog čl. 17j iz čl. 6 teksta Nacrta Zakona.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 2: Nacrtom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost mijenja se član 17 i uvodi devet novih članova koji uređuju mjesto prometa usluga. U tom okviru, novi član 17j propisuje da se, radi izbjegavanja dvostrukog oporezivanja ili neoporezivanja, za usluge iz člana 17 st. 2–7, člana 17c st. 2, člana 17f st. 3 i 4, člana 17g st. 1 i člana 17i ovog zakona, mjestom prometa smatra mjesto na kojem se usluga stvarno koristi. Time se predviđa da se, u cilju sprečavanja dvostrukog oporezivanja ili neoporezivanja, mjestom prometa određenih usluga određuje mjesto njihovog stvarnog korišćenja i uživanja.

Ovako formulisana odredba, zbog širokog obuhvata usluga iz člana 17 st. 2–7 i povezanih odredaba, u praksi dovodi do faktičkog odstupanja od opšteg pravila za određivanje mjesta prometa usluga između poreskih obveznika iz člana 17 st. 2, prema kojem se mjesto prometa utvrđuje prema mjestu primaoca usluge.

Pravilo stvarnog korišćenja i uživanja, zasnovano na Direktivi, u evropskom PDV sistemu ima karakter ograničenog izuzetka. Primjenjuje se samo na pojedine specifične vrste usluga (npr. telekomunikacione, elektronski isporučene usluge, najam prevoznih sredstava) i isključivo kada bi primjena opšteg pravila rezultirala dvostrukim neoporezivanjem ili očigledno nepravilnim poreskim ishodom. Svrha ovog pravila nije zamjena opšteg pravila, već njegova korekcija u izuzetnim situacijama.

Predloženi član 17j, međutim, ne predviđa takva ograničenja, što otvara prostor za različita tumačenja, stvara pravnu nesigurnost i dovodi do relativizacije osnovnog pravila o određivanju mjesta prometa usluga.

Stoga se predlaže da se član 17j precizira i restriktivno uredi tako da jasno ograniči primjenu pravila stvarnog korišćenja i uživanja na određene, taksativno navedene vrste usluga isključivo u odredbama člana 17c st. 2, člana 17f st. 3 i 4, člana 17g st. 1 i člana 17i ovog zakona.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se prihvata.

Obrazloženje: Predložena formulacija odredbe člana 17j može dovesti do pogrešnog tumačenja da se usljed obuhvata usluga iz člana 17 st. 2–7, pravilo iz člana 17j može smatrati izuzetkom od osnovnog pravila o određivanju mjesta prometa usluga, što nije cilj predložene norme. Shodno tome, riječi: člana 17 st. 2–7 su uklonjene iz teksta nacrtu člana 17j.

5. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE Jana Rakočević

Primjedba/predlog/sugestija 1: Izuzimanje fizičkih lica od obaveze obračuna PDV-a na promet građevinskog zemljišta koje nije privedeno namjeni u skladu sa važećom planskom dokumentacijom.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1: Članom 4 Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost propisano je da se poreskim obveznikom smatra i lice koje povremeno obavlja djelatnost koja se odnosi na isporuku novoizgrađenih građevinskih objekata ili dijelova građevinskih objekata, kao i građevinskog zemljišta iz člana 4 stav 2 tačka 5 važećeg Zakona. Ovako formulisana odredba može dovesti do tumačenja da i fizičko lice – vlasnik građevinskog zemljišta (na primjer zemljišta obuhvaćenog DUP-om koje nije privedeno namjeni, odnosno na kojem ne postoji izgrađen objekat) – ima obavezu obračuna PDV po stopi od 21% prilikom prodaje tog zemljišta. Smatram da bi takvo zakonsko rješenje bilo diskriminatorno prema fizičkim licima u odnosu na pravna lica, budući da pravna lica imaju mogućnost da plaćeni PDV kasnije iskoriste kroz svoje poslovanje ili čak traže povraćaj istog, dok fizička lica takvu mogućnost nemaju. Iz navedenih razloga, predlažem da se u Nacrtu zakona preciznije i nedvosmisleno definiše da fizička lica, naročito u situacijama kada prodaju građevinsko zemljište (posebno ukoliko zemljište nije privedeno namjeni), a posebno kada se prodaja vrši drugim fizičkim licima, budu izuzeta od obaveze obračuna PDV-a.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Izmjena koja se predlaže članom 4 Nacrta zakona neophodna je iz razloga što se na taj način definiše poreski obveznik koji vrši isporuku građevinskog zemljišta na isti način kao i novoizgrađene objekte. Takođe, cijena novoizgrađenih objekata se kupcu fakturiše zajedno sa zemljištem, što predstavlja dodatan razlog za donošenje predložene norme u cilju međusobne usklađenosti i konzistentnosti. Za budući obračun PDV na isporuku zemljišta, pored ostalih uslova propisanih zakonom, biće mjerodavan i uslov iz čl.4 st.4 (član 1 u tekstu Nacrta zakona) kojim će biti propisano (ukoliko bude usvojen u predloženom tekstu) da 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. Shodno tome, PDV-om će biti oporezovan iznos koji prihoduju lica od prometa izvršenog u okviru svoje djelatnosti, dok iznos prodaje građevinskog zemljišta od strane fizičkih lica čija to nije djelatnost neće biti predmet oporezivanja PDV-om, već poreza na promet nepokretnosti.

6. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE UNIJA POSLODAVACA CRNE GORE – Računovodstveno revizorski odbor

Primjedba/predlog/sugestija 1:

Predlažemo izmjenu člana 1 nacrtu na način da član 4 stav 2 tačka 5 glasi:

Prodaja građevinskog zemljišta od strane poreskog obveznika, koji kao investitor vrši izgradnju objekta u skladu sa zakonom kojim se uređuju način i uslovi izgradnje objekata.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1: Prvobitna formulacija obuhvatala je samo prodaju građevinskog zemljišta od strane poreskog obveznika, bez preciziranja njegove uloge u daljem procesu izgradnje. Takvo rješenje moglo je dovesti do različitih tumačenja i nejasnoća u primjeni propisa, naročito u slučajevima kada poreski obveznik istovremeno učestvuje i kao investitor u izgradnji objekta. Iz tog razloga, izvršena je izmjena kojom se dodatno precizira da se predmetna odredba odnosi i na poreskog obveznika koji, kao investitor, vrši izgradnju objekta u skladu sa zakonom kojim se uređuju način i uslovi izgradnje objekata. Na ovaj način se postiže veća pravna sigurnost, jasno razgraničenje obuhvaćenih situacija i ujednačena primjena poreskih propisa u praksi.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Predložena izmjena člana 1 nacrtu nije neophodna obzirom da sa stanovišta oporezivanja PDV-om nije od značaja uloga poreskog obveznika u daljoj izgradnji objekta ukoliko isti vrši isporuku istog. Za budući obračun PDV na isporuku zemljišta, pored ostalih uslova propisanih zakonom, biće mjerodavan i uslov iz čl.4 st.4 (član 1 u tekstu Nacrta zakona) kojim će biti propisano (ukoliko bude usvojen u predloženom tekstu) da 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. Dakle, PDV-om će biti oporezivana isporuka građevinskog zemljišta od strane lica čija je to djelatnost i za koje je izdat akt kojim se odobrava gradnja na tom zemljištu.

Primjedba/predlog/sugestija 2: Predlažemo izmjenu člana 2 Nacrta na način da član 7 glasi:

Prometom proizvoda, u smislu člana 4 ovog zakona, ne smatra se prenos imovine u postupcima statusnih promjena, kojima se prenosi pravo odbitka po osnovu ulaznog PDV-a, prenos imovine u stečajnom postupku, kao i prenos imovine radi povećanja nenovčanog uloga ili osnivanja novog društva pod uslovom da se tim prenosom omogućava nastavak obavljanja oporezive djelatnosti.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 2: Prvobitna odredba bila je široko formulisana i odnosila se na prenos cjelokupne imovine ili dijela imovine, sa ili bez naknade ili kao ulog, pod uslovom da sticatelj nastavi da obavlja oporezivu djelatnost. Takva formulacija, u praksi je otvarala prostor za različita tumačenja, naročito u pogledu vrste prenosa imovine, pravnog osnova prenosa i obima prava i obaveza koje prelaze na sticatelja imovine. Predloženom izmjenom vrši se preciznije normiranje situacija u kojima se prenos imovine ne smatra prometom proizvoda u smislu Zakona o PDV-u. Jasno se definišu postupci statusnih promjena kojima se prenosi pravo na odbitak ulaznog PDV-a, prenos imovine u stečajnom postupku, kao i prenos imovine radi povećanja nenovčanog uloga ili osnivanja novog društva, uz izričit uslov da se takvim prenosom omogućava nastavak obavljanja oporezive djelatnosti. Na ovaj način se postiže veća pravna sigurnost poreskih obveznika, smanjuje rizik od neujednačene primjene propisa i obezbjeđuje usklađenost sa osnovnim načelima PDV sistema. Istovremeno se jasnije razgraničavaju situacije u kojima nastaje obaveza obračuna i ispravke PDV-a od onih u kojima se smatra da sticatelj imovine nastavlja djelatnost prenosioca bez posljedica po PDV.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Predložena formulacija odredbe člana 7 stav 1 je preuzeta iz postojećeg Zakona o porezu na dodatu vrijednost, a kako ista prema saznanju ovog ministarstva nije bila podložna širem tumačenju zbog koje je dolazilo do pravne nesigurnosti u primjeni u praksi, iz kojih razloga predlog nije potrebno prihvatiti.

Primjedba/predlog/sugestija 3: U članu 7 Nacrta mijenja se član 20a tako što se posle stava 1 dodaje se novi stav koji glasi:

Sporna potraživanja koja su manja od troškova postupka utuženja trebaju da budu dozvoljena za korekciju ulaznog PDV-a. Stav 2 i 3 postaju stav 3 i 4.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 3: Prvobitna odredba omogućavala je poreskom obvezniku ispravku (smanjenje) obračunatog PDV-a isključivo u situacijama kada je nemogućnost naplate potvrđena pravosnažnom sudskom odlukom u stečajnom, izvršnom ili postupku prinudnog poravnjanja, odnosno kada je dužnik brisan iz registra, uz uslov da su potraživanja prethodno bila utužena. Iako je ovakvo rješenje pružalo visok stepen pravne sigurnosti, u praksi bi predstavljalo značajno administrativno i finansijsko opterećenje za poreske obveznike, naročito u slučajevima potraživanja male vrijednosti. Dodavanjem novog stava, kojim se omogućava korekcija PDV-a za sporna potraživanja čiji je iznos manji od troškova sudskog postupka utuženja, uvodi se racionalnije i ekonomičnije rješenje. Time se izbjegava nesrazmjerno opterećenje poreskih obveznika obavezom pokretanja skupih i dugotrajnih sudskih postupaka radi naplate neznatnih potraživanja, kada je unaprijed izvjesno da bi troškovi postupka premašili iznos potraživanja. Predložena izmjena doprinosi smanjuju administrativne barijere i usklađuje poresku praksu sa realnim poslovnim okolnostima, bez ugrožavanja fiskalnih interesa države.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Iako pojedine zemlje prepoznaju slična rješenja, ovo Ministarstvo je mišljenja da nemogućnost naplate mora biti na pouzdan način dokazana pravno relevantnim aktom koji predstavlja kontrolni mehanizam kako bi se spriječile moguće zloupotrebe u praksi. Prednje je slučaj u većini EU poreskih sistema, dok poreskom obvezniku u ovim slučajevima na raspolaganju stoje alternativni mehanizmi naplate kao što su: reprogram, vanskodsko poravnanje i sl.

Primjedba/predlog/sugestija 4: Član 8 Nacrta mijenja se tako što se u članu 25 stav 1 tačka 9 briše.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 4: U Zakonu već postoji takva izmjena.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Odredba člana 25 stav 1 tačka 9 je navedena samo na tom mjestu u zakonu.

Primjedba/predlog/sugestija 5: Član 11 Nacrta mijenja se tako što se član 37 stav 5 tačka 1a mijenja tako da se posle riječi „objekta“ dodaje: osim za kondo apartmane i stambene objekte koji se koriste u svrhu obavljanja oporezive djelatnosti i ujedno su upisani u registar.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 5: Prvobitna odredba propisivala je opštu zabranu odbitka ulaznog PDV-a pri kupovini novoizgrađenog stambenog objekta, bez obzira na njegovu stvarnu namjenu. Takvo rješenje nije pravilo razliku između stambenih objekata koji se koriste za lične potrebe i onih koji se koriste u svrhu obavljanja oporezive djelatnosti, što je u praksi dovodilo do nejednakog poreskog tretmana. Predloženom izmjenom uvodi se izuzetak za kondo apartmane i stambene objekte koji se koriste u svrhu obavljanja oporezive djelatnosti i koji su upisani u odgovarajući registar. Na taj način se omogućava odbitak ulaznog PDV-a u slučajevima kada je stambeni objekat faktički poslovna imovina poreskog obveznika i kada se koristi za ostvarivanje oporezivog prometa (npr. u turizmu, izdavanju ili drugim registrovanim djelatnostima). Ovom izmjenom se obezbjeđuje pravičniji poreski tretman, veća pravna sigurnost i usklađenost sa osnovnim principima PDV sistema, jer se PDV ne zadržava kao trošak za poreske obveznike koji stambene objekte koriste isključivo u svrhu obavljanja oporezive djelatnosti.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Postojeći član 37 stav 5 tačka 1a je bio predmet izmjena i dopuna Zakona o porezu na dodatu vrijednost iz 2023. godine. Razlozi koji su tada postojali za donošenje predmetnog člana se nijesu promijenili,

dok uvođenje izuzetka od opšte zabrane za kondo apartmane i stambene objekte koji se koriste u svrhu obavljanja oporezive djelatnosti bi dovelo u pitanje svrhu u zbog koje je inicijalno propisana.

7. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE Alseir Properties DOO

Primjedba/predlog/sugestija 1: *Uticaj na cijenu stanovanja, investicione projekte i potreba za ciljanim olakšicama*

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1:

(A) Uticaj na tržište i domaće stanovništvo

Uvođenje PDV-a na građevinsko zemljište, u uslovima već naglašenog rasta cijene kvadrata, dodatno će povećati pritisak na tržište nekretnina. I sada je prisutna snažna negativna percepcija u javnosti da rast cijena izazivaju strani kupci, iako su stvarni uzroci u ograničenoj ponudi, rastu troškova gradnje i složenijim regulatornim zahtjevima. Najveći udar biće na projekte niže cjenovne kategorije i niske marže, kod kojih investitori nemaju prostora da apsorbuju novo poresko opterećenje. PDV na zemljište u tim slučajevima biće direktno prebačen na krajnjeg kupca, što znači novi rast cijena u segmentu u kojem kupuju prvenstveno domaći građani. Kod projekata više vrijednosti efekat će biti manje vidljiv po jedinici, ali i dalje predstavlja direktno povećanje troškova. Cijena zemljišta je uvijek u neposrednoj korelaciji sa cijenom gotovih kvadrata — kreću se „ruka pod ruku“, samo sa vremenskim odmakom. Svako povećanje ukupnog troška zemljišta direktno utiče ili na rast prodajne cijene ili na smanjenje marže, što pogoršava održivost investicionih projekata, naročito u trenutnim izuzetno osjetljivim tržišnim okolnostima. Zbog svega navedenog, predlaže se da se olakšice eksplicitno odnose isključivo na crnogorske državljane koji kupuju prvu stambenu jedinicu, kako bi se zaštitilo domaće stanovništvo kao najosjetljivija grupa. Ovaj model ne bi bio primjenjivan na strane državljane, čime se izbjegava distorzija tržišta i jasno štiti segment koji ima najveću potrebu za podrškom.

(B) Potreba za postepenim uvođenjem PDV-a i zaštitom već započetih projekata

Pored navedenog, predložene izmjene značajno pogađaju projekte koji su već započeti, za koje su ishođene građevinske dozvole i u koje je kapital već uložen. Finansijski modeli za te projekte kreirani su prema važećim pravilima, a svako iznenadno povećanje poreza na zemljište mijenja fundamentalne ulazne parametre investicije. Kako bi se izbjegao snažan i nagli udar na investitore, predlaže se uvođenje postepenog uvođenja PDV-a na građevinsko zemljište za projekte koji su već započeti, i to na način da: – u prvoj fazi bude primijenjena snižena ili prelazna stopa, – PDV zatim raste kroz jasno definisanu i vremenski ograničenu progresivnu skalu, – puna stopa od 21% primjenjivala bi se tek po isteku prelaznog perioda. Ovaj pristup omogućio bi investorima da usklade finansijske modele, izbjegne bi se destabilizacija tržišta i istovremeno bi se zadržao cilj suzbijanja neregularnosti. Identčan princip može se primijeniti i na domaće državljane – kupce prve nekretnine: uz prelaznu ili povlašćenu stopu, ili potpuno oslobađanje, čime bi se neutralisao negativan uticaj na dostupnost stanovanja i izbjegla percepcija da nove poreske mjere pogađaju upravo lokalnu populaciju.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Predloženim zakonskim rješenjem vrši se usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa Direktivom Vijeća 2006/112/EZ o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost i oporezivanje građevinskog zemljišta je u EU zemljama pravilo, a ne izuzetak. U toku javne rasprave ovo ministarstvo je prepoznalo potrebu korekcije člana 16 teksta Nacrta zakona. U tom smislu Vladi će biti predložen tekst sa prelaznom normom u kojoj se predviđa odložena primjena oporezivanja građevinskog zemljišta u cilju ostavljanja dodatnog vremena privredi i građanima za prilagođavanje, dok je ovo ministarstvo stava da nije neophodno uvoditi postepeno oporezivanje građevinskog zemljišta.

Primjedba/predlog/sugestija 2: *Zaštita ugovora zaključenih prije stupanja zakona na snagu i potreba za minimalnim prelaznim rokom*

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 2:

Predloženo rješenje dovodi i investitore i kupce u izuzetno nepovoljan položaj u slučajevima gdje su ugovori o kupoprodaji već zaključeni, a projekti se nalaze u fazi izgradnje. U takvim situacijama, novi PDV na građevinsko zemljište stvara dodatnu finansijsku obavezu koja se u realnosti mora prenijeti na jednu od ugovornih strana. Po prirodi transakcije, taj teret bi najčešće preuzeo kupac, čime bi se njegova investicija povećala mimo svih očekivanja i mimo uslova pod kojima je ugovor potpisan. Postavlja se pitanje pravičnosti takvog rješenja, kao i njegovog uticaja na povjerenje kupaca u pravni i investicioni ambijent u Crnoj Gori. Za projekte u izgradnji treba imati u vidu da je riječ o procesu koji traje mjesecima ili godinama, i za koji se finansijski modeli, ugovori i dinamika plaćanja uspostavljaju u skladu sa važećim propisima u trenutku zaključenja ugovora. Uvođenje potpuno nove poreske obaveze „preko noći“ dovodi do situacije da država retroaktivno utiče na troškove ulaganja, što šalje negativnu poruku o stabilnosti regulatornog sistema. Država, kao regulator, mora zadržati reputaciju korektnog i pouzdanog partnera – a to podrazumijeva da se već preuzete ugovorne obaveze ne mijenjaju naknadno, odnosno da se poslovnim subjektima i kupcima obezbijedi razuman rok da završe započete poslove pod uslovima koji su bili na snazi kada su ugovor potpisali. Zbog toga se predlaže da se svim ugovorima o kupoprodaji koji su zaključeni prije dana stupanja na snagu zakona prizna prelazni rok od najmanje 6 mjeseci, u kojem bi se na njihov promet nastavila primjena dosadašnjeg režima PDV-a. Takvo rješenje omogućilo bi da investitori i kupci završe započete obaveze bez novog fiskalnog opterećenja koje nije postojalo u trenutku zaključenja ugovora, spriječilo bi poremećaje na tržištu i poslalo bi jasnu poruku da je Crna Gora pravno predvidivo i fer investiciono okruženje

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se djelimično prihvata.

Obrazloženje: U toku javne rasprave ovo ministarstvo je prepoznalo potrebu korekcije člana 16 teksta Nacrta zakona. U tom smislu Vladi će biti predložen tekst sa prelaznom normom u kojoj se predviđa odložena primjena oporezivanja građevinskog zemljišta, kao i odredba da se sve avansne uplate izvršene po ovom osnovu do početka primjene novih odredbi, biti oporezovane po odredbama postojećeg Zakona o porezu na dodatu vrijednost.

Primjedba/predlog/sugestija 3: *Uspostavljanje jedinstvene metodologije raspodjele zemljišta prije primjene PDV-a*

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 3:

U obrazloženju Nacrta zakona navodi se da se u praksi značajan dio ukupne vrijednosti novoizgrađenih objekata evidentira kao vrijednost zemljišta, što ukazuje na potrebu za jasnijim pravilima i jedinstvenim pristupom. Zbog toga predlažemo da se, prije pune primjene odredbi o oporezivanju građevinskog zemljišta, uspostavi jedinstvena državna metodologija raspodjele zemljišta po stambenim i poslovnim jedinicama, kako bi se obezbijedila pravna sigurnost, transparentnost i jednaka primjena propisa u cijeloj državi.

(A) Ministarstvo finansija kao inicijator izrade jedinstvenog pravilnika
Predlažemo da Ministarstvo finansija preuzme inicijativu i, u saradnji sa: – Upravom za nekretnine (katastrom), – Inženjerskom komorom, – Privrednom komorom, pripremi i zvanično usvoji jedinstveni pravilnik o načinu raspodjele zemljišta po stambenim i poslovnim jedinicama. Umjesto tehnički složenog dokumenta razumljivog samo jednoj struci, pravilnik bi morao biti napisan jednostavnim, jasnim i praktičnim jezikom, tako da ga mogu lako razumjeti: – investitori, – agenti za nekretnine, – notari, – knjigovođe, – geometri, – projektanti, – kao i svi drugi učesnici u prometu i izgradnji nepokretnosti. Pravilnik bi trebalo da bude: – javan i dostupan na sajtu Ministarstva finansija, – u formatu koji je lako čitljiv i primjenjiv u praksi, – distribuiran svim relevantnim komorama i institucijama, – obavezujući za sve opštine i sve faze postupka (projektovanje, geodetski elaborati, notar, katastar, poreske procedure). Na taj način bi se izbjegle razlike u

tumačenju, obezbijedila jednaka primjena propisa u svim opštinama i stvorila jasna osnova za dosljedno sprovođenje PDV-a na građevinsko zemljište.

(B) Uvođenje "raspodjele zemljišta" kao obaveznog dijela projektne dokumentacije

Predlažemo da se "raspodjela zemljišta" po jedinicama uključi kao obavezan element idejnog rješenja. Ovaj element treba da sadrži: – tabelarni prikaz udjela zemljišta po svakoj stambenoj i poslovnoj jedinici, – jasno razdvajanje: zemljište pod objektom, funkcionalno zemljište, zajedničke površine, – metodologiju obračuna usklađenu sa standardom koji izradi Ministarstvo finansija. Na ovaj način, već od najranije projektne faze, biće obezbijedjena jednoobrazna evidencija i jasan osnov za kasnije geodetske elaborate, notarske procedure, katastarske upise i poreske obaveze.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Predlog nije predmet regulacije ovog zakona. Dodatno, cilj (između ostalih) predmetnih izmjena je da se obračun PDV izvrši na cjelokupan iznos kupoprodajne cijene, bez obzira na to koliko je investitor procijenio da je udio vrijednosti zemljišta u prikazanom iznosu.

Primjedba/predlog/sugestija 4: *Jasno propisati odnos između PDV-a na zemljište i poreza na promet nepokretnosti (3%)*

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 4:

Uvođenjem PDV-a na građevinsko zemljište, koje ulazi u prvi promet novoizgrađenog objekta, otvorena je mogućnost različitih tumačenja u praksi u vezi sa primjenom poreza na promet nepokretnosti (3%). Kako će udio zemljišta postati sastavni dio kupoprodajnih ugovora i biće posebno iskazivan u dokumentaciji, postoji realan rizik da različite opštine, notari ili poreski organi zauzmu različite stavove o tome da li se na ovaj dio transakcije primjenjuje porez na promet nepokretnosti. Da bi se izbjegle nejasnoće, dvostruko oporezivanje ili naknadna tumačenja, predlažemo da Ministarstvo finansija eksplicitno u sam tekst zakona unese odredbu kojom se jasno potvrđuje: – da zemljište koje ulazi u prvi promet novoizgrađenog objekta i koje je oporezovano PDV-om ne podleže porezu na promet nepokretnosti (3%); – da se na ovaj dio transakcije primjenjuje isključivo PDV, u skladu sa principom „jedan promet – jedan porez“, u skladu sa praksom EU i domaćim propisima. Takođe predlažemo da Ministarstvo finansija, u obrazloženju uz tekst zakona, iznese svoj jasan stav o ovom pitanju, kako bi notari, katastarske službe, opštine i Poreska uprava imali jedinstvenu smjernicu za primjenu u praksi. Ovakvo preciziranje spriječilo bi svaku sumnju u mogućnost dvostrukog oporezivanja, obezbijedilo pravnu sigurnost i olakšalo sprovođenje PDV-a na zemljište u praksi.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Tekst Nacrta zakona neće ostaviti mogućnost za različita tumačenja u praksi, obzirom da se novim članom 4 stav 5 pojašnjava da građevinsko zemljište na kojem je objekat izgrađen je sastavni dio ukupnog prometa novoizgrađenog objekta. Dodatno, Ministarstvo finansija ima u planu izmjenu Zakona o porezu na promet nepokretnosti kako bi se izvršilo međusobno usklađivanje zakona u ovom dijelu.

8. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE „ATC TOP PLUS” DOO

Primjedba/predlog/sugestija 1: *Predlaže se dopuna čl.37 st.5 tač.1a:*

1a) kupovine novoizgrađenog stambenog objekta, osim ako se taj stambeni objekat koristi za svrhe iznajmljivanja i kada je poreski obveznik- izdavalac nepokretnosti upisan u Turistički registar.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1:

Poreski obveznik koji gradi stambene jedinice za svrhe iznajmljivanja ima pravo korišćenja pretporeza pri izgradnji. Poreski obveznik koji kupuje stambeni poslovni prostor od investitora (prvi promet), radi iznajmljivanja u turističke svrhe, nema isto to pravo iako obavlja oporezivu djelatnost za koju se plaća PDV. Ovo bi trebalo izjednačiti, obzirom da je suština ista- iznajmljivanje u turističke svrhe. Možda nije ni loša opcija da se navede da ni jedan ni drugi nemaju pravo na povraćaj PDV-a po osnovu izgrađenog/kupljenog stambenog prostora, kako bi se osigurala sredstva u slučaju da poreski obveznik izigrava Zakon i ne prijavljuje promet od izdavanja.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Postojeći član 37 stav 5 tačka 1a je bio predmet izmjena i dopuna Zakona o porezu na dodatu vrijednost iz 2023.godine. Razlozi koji su tada postojali za donošenje predmetnog člana se nijesu promijenili, dok uvođenje izuzetka od opšte zabrane za stambene objekte koji se koristi za svrhe iznajmljivanja, što bi dovelo u pitanje svrhu zbog koje je ova norma inicijalno propisana.

9. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE Privredna komora Crne Gore

Primjedba/predlog/sugestija 1: *Omogućavanje naplate bakšiša*

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1:

Privrednici iz sektora ugostiteljstva predlažu uvođenje regulisanog sistema bakšiša u Crnoj Gori, s ciljem da se bakšiš obuhvati legalnim tokovima i omogući njegovo davanje kako u gotovini tako i putem kartičnog plaćanja. Na ovaj način bi se omogućilo gostima da ostave bakšiš i u situacijama kada ne koriste gotovinu. Predlog podrazumijeva jasno razdvajanje bakšiša od iznosa prilikom plaćanja, što omogućava transparentnu evidenciju i pravilnu raspodjelu prema zaposlenima. Uvođenjem predloženog sistema ostvarili bi se ekonomski i socijalni efekti, što bi imalo uticaj na kvalitet pružanja usluga. Naime, zagaranovanim bakšišom omogućilo bi se povećanje zadovoljstva zaposlenih uz poboljšanje uslova rada u ugostiteljskom sektoru, dok bi poslodavci dobili dodatni prostor za lakše zapošljavanje i naročito zadržavanje kvalitetne radne snage. Istovremeno, država bi ostvarila dodatne poreske prihode kroz oporezivanje bakšiša iznad propisanog neoporezivog iznosa, uz unapređenje fiskalne discipline. Uporednu praksu za navedeno nalazmo u Hrvatskoj. Ukoliko se usvoji predloženi model, biće neophodno propisati godišnji neoporezivi iznos bakšiša po zaposlenom, kao i utvrditi poresku stope za iznose koji prelaze taj prag, u skladu sa uporednom praksom i parametrima koji su korišćeni u regionu.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Ministarstvo finansija prepoznaje značaj i moguće pozitivne efekte uvođenje regulisanog sistema bakšiša. Međutim, za usvajanje predloga neophodno je sprovesti širu analizu uz sagledavanje svih relevantnih aspekata, kako bi se stvorila potpuna i uravnotežena slika, zbog čega ova sugestija u ovom momentu ne može biti prihvaćena.

10. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE advokat Lana Vukmirović Mišić

Primjedba/predlog/sugestija 1: *Preciznije definisati šta se smatra građevinskim zemljištem u smislu Zakona o porezu na dodatu vrijednost*

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1:

Članom 1 Nacrta zakona predviđeno je da se građevinskim zemljištem smatra zemljište za koje je izdat akt kojim se odobrava gradnja u skladu sa zakonom kojim se uređuju način i uslovi izgradnje objekata. Imajući u vidu da je čl.31 Zakona o izgradnji objekata (kojim su derogirane odredbe Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata koje se odnose na način i uslove izgradnje objekata) predviđeno da se objekti grade na osnovu građevinske dozvole, smatramo da je neophodno precizirati definiciju građevinskog zemljišta u skladu sa navedenim. Predlog jeste da se građevinsko zemljište definiše kao zemljište za koje je izdata građevinska dozvola, odn. za koje je izdato odobrenje za građenje u skladu sa ranije važećim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata. Na ovaj način će se obezbijediti veća izvjesnost u pogledu nastanka poreske obaveze.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Ovo ministarstvo je stava da korišćenje formulacije “akt kojim se odobrava gradnja” neće izazivati bilo kakve nedoumice u praksi, bilo da je za građevinsko zemljište izdata građevinska dozvola kako je to definisano Zakonom o izgradnji objekata ili da je izdato odobrenje za građenje u skladu sa ranije važećim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Primjedba/predlog/sugestija 2: *Isključiti vrijednost građevinskog zemljišta na kome je objekat sagrađen iz ukupnog prometa novoizgrađenog objekta u svrhu obračunavanja PDV.*

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 2:

Članom 1 Nacrta zakona predviđeno je da građevinsko zemljište na kojem je objekat izgrađen predstavlja sastavni dio novoizgrađenog objekta. Ukoliko bi se predloženim zakonskim rješenjem prodaja novoizgrađenih turističkih jedinica zajedno sa pripadajućim zemljištem učinila podložnom PDV-u, došlo bi do promjene postojećeg poreskog okvira na kojem su zasnovani važeći modeli izvodljivosti projekata, formirane prodajne cijene, ugovorne obaveze prema kupcima kao i pretpostavke finansiranja. Takvo rješenje bi imalo značajan finansijski uticaj, imajući u vidu da bi oporezivanje zemljišta PDV-om materijalno povećalo ukupan poreksi teret po jedinici, a samim tim i konačnu prodajnu cijenu. Posljedično, povećanje cijena negativno bi uticalo na atraktivnost konkurentnost projekata, naročito u segment turističkih nekretnina u kojem kupci odluke o ulaganju donose upoređujući ponudu na regionalnom tržištu. Posebno je važno istaći da bi kod velikih, integrisanih projekata koji se grade po modelu turističkog rezorta, uvođenje PDV-a na zemljište moglo rezultirati znatnim rastom konačnih prodajnih cijena, što bi se direktno odrazilo na dinamiku prodaje, ostvarenje planiranih investitorskih očekivanja, kao i na ukupni nivo rizika kojim su izloženi investitori i razvojni menadžeri projekta. Shodno navedenom, predlažemo brisanje odredbe člana 4 stav 6.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Predloženim zakonskim rješenjem vrši se usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa Direktivom Vijeća 2006/112/EZ o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost kojom se ne prepoznaje mogućnost oslobođenja od plaćanja PDV-a na iskazanu vrijednost građevinskog zemljišta na kome je objekat sagrađen. Treba napomenuti da od samog uvođenja PDV-a, Crna Gora bilježi poreski rashod u cilju stvaranja povoljnijeg ambijenta: privlačenja investitora i obezbjeđenja povoljnijih uslova za građane. Takođe napominjemo da je Evropska Komisija tokom pregovaračkog procesa, još od 2015.godine, više puta insistirala na uvođenju građevinskog zemljišta u sistem oporezivanja PDV-om, ali je Crna Gora uspjela da ispregovara odlaganje ove obaveze do kraja 2024.godine.

Primjedba/predlog/sugestija 3: *Nedovoljno precizne odredbe kojima se poreskim obveznikom smatra lice koje povremeno obavlja djelatnost koja se odnosi na isporuku građevinskog zemljišta.*

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 3:

Članom 4 Nacrta zakona mijenja se član 13 stav 3 važećeg zakona na način da se poreskim obveznikom smatra i lice koje povremeno obavlja djelatnost koja se odnosi na isporuku građevinskog zemljišta u smislu

Zakona o PDV-u. Smatramo da je citirana formulacija preširoka i može dovesti do neželjenih posljedica. Naime, ovakve rješenje može obuhvatiti i lica koja ne obavljaju nikakve ekonomske, odnosno poslovne djelatnosti, već isključivo ostvaruju svoje pravo raspolaganja privatnom imovinom. Primjera radi, predložena izmjena može dovesti do obaveze registracije za PDV fizičkog lica koji je naslijedio građevinsko zemljište, koje predstavlja njegovu značajniju imovinu, i koje vrši prodaju jedne građevinske parcele drugom fizičkom licu. U takvoj situaciji, prodaja jedne parcele ne može se smatrati obavljanjem ekonomske ili poslovne djelatnosti, već predstavlja legitimno ostvarivanje prava svojine. Ukoliko se ipak zauzme stav da fizička lica u ovakvim situacijama treba da budu obveznici PDV-a, neophodno je jasno i precizno definisati trenutak i uslove nastanka takve obaveze. Posebno je važno jasno razgraničiti (i) povremenu i jednokratnu prodaju građevinskog zemljišta koje je u privatnom vlasništvu, i (ii) djelatnosti koje, zbog svoje učestalosti, organizovanosti ili komercijalne namjene, predstavljaju ekonomsku djelatnost u smislu propisa o PDV-u. Shodno navedenom, predlažemo da se jasno razgraniči obavljanje poslovne djelatnosti koja podliježe oporezivanju PDV-om od legitimnog ostvarivanja prava fizičkog lica da raspolaže sopstvenom imovinom, kako bi se obezbijedila pravna sigurnost.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Osnovno pravilo poreskog sistema zasniva se na načelu da se porezi obračunavaju i plaćaju na prihod poreskog obveznika, u skladu sa njegovom ekonomskom snagom i zakonom utvrđenim osnovicama. U tom smislu, porez na dodatu vrijednost (PDV) na promet građevinskog zemljišta obračunavaće se po istom pravnom principu i metodologiji kao što se primjenjuje prilikom prvog prometa novoizgrađenog objekta, čime će se obezbijediti dosljednost u poreskom tretmanu oporezivanja nepokretnosti PDV-om. Shodno tome, PDV-om će biti oporezovan iznos koji prihoduje određeno lice od prometa izvršenog u okviru svoje djelatnosti, dok sa druge strane, iznos kupoprodajne cijene građevinskog zemljišta dobijene u toku prometa od strane fizičkih lica (i čija to nije djelatnost) ista neće biti predmet oporezivanja PDV-om, već poreza na promet nepokretnosti.

MJESTO I DATUM SAČINJAVANJA IZVJEŠTAJA:

Podgorica, 19. decembar 2025. godine.

NAZIV ORGANIZACIONE JEDINICE MINISTARSTVA FINANSIJA KOJA JE ODGOVORNA ZA PRIPREMU NACRTA ZAKONA, ODNOSNO STRATEGIJE:

Direktorat za poreski i carinski sistem – Direkcija za poreski sistem i poresku politiku – Odsjek za indirektne poreze i poresku politiku.

