

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ	Ministarstvo održivog razvoja i turizma
NAZIV PROPISA	Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata
<p><b>1. Definisanje problema</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?</li> <li>- Koji su uzroci problema?</li> <li>- Koje su posljedice problema?</li> <li>- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?</li> <li>- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?</li> </ul>	
<p>U cilju obezbjeđenja kontinuiteta funkcionisanja sistema planiranja prostora, čiji je sastavni dio i komunalno opremanje građevinskog zemljišta, aktuelnim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata predviđeno je da (član 239), za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, do donošenja Plana generalne regulacije Crne Gore, investitor plaća naknadu odnosno oslobađa se od plaćanja naknade u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 51/08, 34/11, 35/13 i 33/14). Pitanje plaćanja navedene naknade uređeno je članom 66 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata.</p> <p>Međutim, Ustavni sud Crne Gore je svojom Odlukom U – I br.13/16 od 29.01.2019.godine, ukinuo odredbu člana 66 stav 3 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 51/08, 34/11, 35/13 i 33/14), kojom odredbom je predviđeno da "lokalna samouprava može, pored slučajeva iz stava 2 ovog člana, propisati i druge slučajeve u kojima investitor ne plaća naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta".</p> <p>U Odluci Suda je navedeno da se osporena odredba člana 66 Zakona o uređenju i izgradnji objekata, saglasno odredbi člana 239 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br.64/17, 44/18 i 63/18), primjenjuje do donošenja Plana generalne regulacije Crne Gore.</p> <p>Sledstveno tome, Sud je našao da iz sadržine osporene odredbe proizilazi da zakonodavac nije propisao kriterijume na osnovu kojih će se izvršiti oslobađanje od plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, čime se omogućava neprihvatljivo područje arbitarnosti u postupanju nadležnog organa jedinice lokalne samouprave prilikom uređivanja tog pitanja. Sud je, takođe, našao da, s obzirom na to da Ustav Crne Gore neposredno ne određuje ekonomsku snagu obveznika poreza, dažbina i drugih naknada, kao kriterijum za utvrđivanje srazmjernosti fiskalnih obaveza - to proizilazi da je rješavanje tog pitanja u isključivoj nadležnosti zakonodavca odnosno da je zakonodavac ovlašćen da u okviru odgovarajuće vrste poreza odnosno dažbine propiše standard ili da od njega odstupi, kada za to postoji opravdan razlog.</p> <p><b>Odluka Ustavnog suda Crne Gore odnosno otklanjanje nedostataka na koje je ukazao Sud je osnovni razlog za predlaganje ovog zakona, s tim što se predlažu i druge izmjene odnosno dopune Zakona na koje je ukazala dosadašnja primjena ovog propisa.</b></p> <p>U toku pripremnih poslova na izradi i donošenju Plana generalne regulacije, procijenjeno je da je, zbog obimnosti i složenosti pitanja koja se Planom definišu, opravdanije i cjelishodnije pristupiti izradi i donošenju Plana, po pojedinačnim segmentima odnosno zasebno za sve Zakonom utvrđene cjeline. Predloženim propisivanjem obezbijediće se neophodna fleksibilnost i povećati nivo operativnosti u planiranju prostora. Takođe je trebalo omogućiti efikasniju realizaciju projekata finansiranih u cjelosti ili djelimično iz donacija ili kredita međunarodnih finansijskih institucija ili iz sredstava drugih država kroz projekte međudržavne saradnje i pomoći kao i projekata koji se finansiraju iz budžeta lokalnih samouprava, smanjiti administrativne barijere na način da se ukine saglasnost državnog arhitekta kao upravni akt.</p> <p>Zbog ograničenih kapaciteta urbanističko-građevinske inspekcije i evidentnih kapaciteta lokalnih samouprava koje imaju komunalnu inspekciju predloženo je da nadležni inspekcijski organ u odnosu na privremene i pomoćne objekte bude inspekcijski organ lokalne uprave, kom se podnosi prijava građenja odnosno postavljanja tih objekata.</p>	

Usljed otežane realizacije projekata finansiranih iz državnog, odnosno lokalnog budžeta, donacija, kredita međunarodnih finansijskih institucija, sredstava drugih država kroz projekte međunarodne saradnje i pomoći, zbog specifičnosti i kompleksnosti samih objekata finansiranih na navedeni način, nacrtom zakona data je mogućnost da za navedene objekte investitor, osim privrednih subjekata može da odredi i komisiju koju čine fizička lica koja ispunjavaju uslove iz člana 125 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata država je dio svojih nadležnosti prenijela na privredni sektor dajući veća ovlašćenja revidentima i stručnom nadzoru i propisala je strožije uslove za obavljanje tih djelatnosti. Međutim zbog ograničnog broja mašinskih inženjera koji ispunjavaju zakonska rješenja za obavljanje navedenih djelatnosti ograničen je broj privrednih društava koja mogu obavljati ove djelatnosti.

Da ne bi došlo do pada kvaliteta u procesu izgradnje objekata predložene su izmjene zakonskog rješenja na način da je promijenjen uslov za sticanje licence za revidenta, odnosno vršioca stručnog nadzora, odnosno da je privredno društvo dužno da za obavljanje ove djelatnosti ima najmanje po jednog zaposlenog revizora za najmanje tri projekta umjesto dosadašnja četiri.

Prepoznata je i potreba jačanja kapaciteta inženjerskog kadra u smislu stručnog usavršavanja tako da su proširene nadležnosti Inženjerske komore Crne Gore.

U procesu legalizacije objekata postoje segmenti, odnosno određeni postupci koji, u određenoj mjeri, negativno utiču na efikasnost i efektivnost procesa legalizacije. S toga su, u cilju otklanjanje procesnih barijera predložene izmjene i dopune ovog dijela zakona, i to: uvođenje mogućnosti da se može legalizovati bespravni objekat koji je izgrađen u skladu sa smjernicama planskog dokumenta, iako nije izgrađen u skladu sa nekim od osnovnih urbanističkih parametara, čime će se povećati broj bespravnih objekata koji ispunjavaju uslove za legalizaciju; ukidanje obaveze izrade projekta izvedenog stanja bespravnog objekta za objekte površine preko 200m<sup>2</sup>, čime se pojednostavljuje postupak i umanjuju troškovi postupka; pojednostavljenje postupka legalizacije dijela zgrade, uvođenje mogućnosti legalizacije pomoćnih objekata u skladu sa propisima jedinica lokalne samouprave za ovu vrstu objekata, propisivanje kriterijuma za smanjenje naknade za komunalno opremanje bespravnih objekata, uvođenje izdavanja potvrde umjesto rješenja o usklađenosti bespravnog objekta sa smjernicama za usklađivanje spoljnog izgleda bespravnog objekta koji izdaje glavni gradski arhitekta. Osim navedenog, prelaznim odredbama omogućeno je podnošenje zahtjeva za legalizaciju bespravnih objekata, te će zahtjev za legalizaciju moći da podnesu bespravni graditelji koji to pravo nijesu iskoristili do roka propisanog zakonom: Takođe, definisan je način legalizacije objekata koji se nalaze u zahvatu granica nepokretnog kulturnog dobra i njegove zaštićene okoline.

U dijelu zakona koji uređuje oblast izgradnje složenih inženjerskih objekata pojavili su se problemi u implementaciji zakonskih rješenja (vrste složenih inženjerskih objekata, sticanje rješenja o ispunjenosti uslova za vršenje poslova revizije i vršenja stručnog nadzora za revidente itd.) precizirano je osiguranje od odgovornosti članova komisije odnosno obaveznost članova komisije da prije početka obavljanja djelatnosti zaključi ugovor o osiguranju od profesionalne odgovornosti za štetu koja može da nastane investitorima ili trećim licima od vršenja njegove djelatnosti. Takođe, u smislu bolje uređenosti u oblasti djelatnosti izrade tehničke dokumentacije, revizije, izgradnje i stručnog nadzora za složene inženjerske objekte, propisane obaveze nadležnih organa državne uprave nadležnih za djelatnost koja se vrši u složenom inženjerskom objektu, da propišu bliže uslove i kriterijume za obavljanje navedenih poslova.

Zakonom, i nadalje, treba stvarati uslove za unapređenje poslovnog ambijenta u Crnoj Gori, odnosno stvoriti uslove za podsticanje preduzetničke inicijative i ulaganje stranog kapitala u izgradnji objekata.

Sva ova pitanja usporavala su, u određenoj mjeri, propisane procedure u sistemu planiranja prostora i izgradnje objekata, a samim tim i sveukupnu efikasnost i efektivnost sistema.

Postojeće stanje utiče na investitore, državne i lokalne organe, na domaća i strana pravna i fizička lica - dakle na sve subjekte ekonomskog razvoja Države.

U opciji „status quo“ naznačeni problemi bili bi i dalje prisutni odnosno dalje bi evoluirali.

## 2. Ciljevi

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

Cilj predloženih rješenja je obezbijedenje neophodne fleksibilnost i povećanje nivoa operativnosti u planiranju prostora, omogućavanje institucionalnog praćenja primjedbi datih u proceduri izrade planskog dokumenta, smanjenje biznis barijera, efikasniji nadzor nad privremenim i pomoćnim objektima, brža i efikasnija realizacija projekata finansiranih iz državnog, odnosno lokalnog budžeta, jačanje kapaciteta inženjerskog kadra kroz stručno usavršavanje, unapređenje procesa legalizacije objekata i omogućavanje postupka legalizacije za objekte za koje postupak nije pokrenut u zakonskom roku, smanjenje biznis barijera za izgradnju složenih inženjerskih objekata i unapređenje procesa izgradnje objekata i legalizacije objekata.

## 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?

Generalno uzevši, ovaj propis doprinosi unapređenju poslovnog ambijenta u Crnoj Gori, odnosno stvaraju se uslovi za podsticanje preduzetničke inicijative i ulaganje stranog kapitala.

Preferirana opcija obezbijediće stabilan i održiv sistem uređenja prostora i izgradnje objekata, jer bi u slučaju „ status quo“ bili izraženi dodatni problemi u ovim oblastima.

## 4. Analiza uticaja

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

Izmjene Zakon će imati značajane ekonomske i socijalne efekte odnosno sveukupni uticaj na standard stanovništva.

U tom smislu, Zakon će uticati na:

- investitore, koji će svoja investiciona ulaganja realizovati bez suvišnih administrativnih procedura;
- pravna i fizička lica koja reviduju tehničku dokumentaciju i vrše stručni nadzor;
- državne organe i organa lokalne uprave, u odnosu na vršenje poslova planiranja prostora i izgradnje objekata;
- inspeksijske organe koji vrše inspeksijski nadzor nad primjenom ovog zakona;
- zainteresovane korisnike prostora da u najvećoj mogućoj mjeri iskažu svoje potrebe vezane za planiranje prostora i izgradnju objekata;
- stanovništvo, koje će imati multiplikativne benefite na osnovu predloženih zakonskih rješenja.

Predložena izmjena u dijelu legalizacije bespravnih objekata- ukidanje obaveze izrade projekta izvedenog stanja bespravnog objekta površine preko 200m<sup>2</sup>, direktno utiču na umanjeње troškova legalizacije i na tok trajanja postupka. Takođe, ukidanjem obaveza Katastra, da na zahtjev

organa lokalne uprave izda uvjerenje o identifikaciji bespravnog objekta na orto-foto snimku, te utvrđeno da tu činjenicu utvrđuje organ koji vodi postupak, otklonjena je administrativna barijera i skraćen postupak.

Nijesu prepoznati negativni uticaji ovog propisa na građane i privredu.

Implementacijom ovog propisa stvaraju se uslovi za dalje investiranje što znači povećanje broja zaposlenih, povećavaju ukupni državni prihodi po raznim osnovama (porezi sl.), povećava standard građana i BDP.

#### 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 proisteći 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.

Nije potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore.

Iz implementacije propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Nijesu dobijene sugestije Ministarstva finansija.

#### 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 nacrta Zakona nije korišćena eksterna ekspertska analiza.**

#### **Konsultovanje zainteresovane javnosti**

U toku implementacije Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata kao i u toku pripreme Nacrta zakona, Ministarstvo je dobilo niz inicijativa za izmjene određenih zakonskih rješenja i to od: Zajednice opština Crne Gore, Inženjerske komore Crne Gore, Privredne komore Crne Gore, Ministarstva kulture, Ministarstva ekonomije, Ministarstva saobraćaja i pomorstva, Crnogorskog elektrodistributivnog sistema, Unija poslodavaca Crne Gore i privrednika.

Nakon pripreme Nacrta zakona održani su sastanci sa predstavnicima navedenih institucija kako bi se još jednom razmotrila predložena zakonska rješenja i njihova opravdanost, kao i njihovi predlozi.

Izmjene i dopune zakona dostavljene su na mišljenje: Gradonačelniku Glavnog grada, gradonačelniku Prijestonice, predsjednicima opština, Zajednici opština Crne Gore, Ministarstvu pravde, Ministarstvu javne uprave, Ministarstvu ekonomije, Ministarstvu saobraćaja i pomorstva, Ministarstvu kulture, Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja, Sekretarijatu za zakonodavstvo, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Upravi za zaštitu kulturnih dobara, Privrednoj komori Crne Gore i Inženjerskoj komori Crne Gore.

Mišljenje na ovaj propis dostavili su: Opštine Mojkovac, Bar, Tivat, Rožaje, Bijelo Polje, Nikšić, Danilovgrad, Tuzi, Prijestonica Cetinje, Ministarstvo kulture, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Inženjerska komora Crne Gore i Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Unija poslodavaca Crne Gore, Zajednica opština Crne Gore i Privredna komora Crne Gore i privrednici.

U Privrednoj komori, 10.02.2020. godine, održan je sastanak sa privrednicima u vezi predloženih zakonskih rješenja.

U Ministarstvu održivog razvoja i turizma je dana 26.02.2020. godine održan sastanak sa predstavnicima Zajednice opština Crne Gore i Inženjerske komore Crne Gore na kome su još jednom razmotrene njihove sugestije.

Implementiran je najveći dio dobijenih preporuka i predloga navedenih institucija. U posebnom izvještaju daće se pregled postupanja Ministarstva po svim dobijenim predlozima i sugestijama.

#### 7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?  
Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?
- 

Ne očekuju se prepreke za primjenu Izmjena i dopuna zakona.

Za primjenu propisa biće neophodno donijeti i podzakonske akte, kao i program (Vlada, Ministarstvo, jedinice lokalne samouprave, Inženjerska komora Crne Gore).

Jedan od indikatora kojima će se mjeriti ispunjenje je pozicioniranje Crne Gore u narednom Izvještaju Svjetske banke o lakoći poslovanja (Doing Business Report). Indikator „Izdavanje građevinske dozvole“ privredni sektor prepoznaje kao značajan podsticaj za razvoj investicione klime u Crnoj Gori.

Za monitoring i evaluaciju zaduženi su Ministarstvo održivog razvoja i turizma i organi lokalne uprave

Podgorica, 28. februara 2020. godine



Državna sekretarka

Dragana Čenić