

PREDLOG

Vlada Crne Gore je, na sjednici od _____ 2024. godine, razmotrila Amandmane na Predlog zakona o Fondu stan za sve, koji su Skupštini Crne Gore podnijeli poslanica Ana Novaković Đurović i poslanici dr Dritan Abazović, Filip Adžić i Miloš Konatar. Ista lica su inicijalno podnijela Skupštini Crne Gore predmetni Predlog zakona, i Vlada je dostavila Skupštini Crne Gore Mišljenje na Predlog zakona (Mišljenje broj:08-040/24-2542/2 od 30. maja 2024. godine).

Na osnovu uvida u tekst Amandmana, Vlada Crne Gore daje sljedeće

MIŠLJENJE

- Amandmanom 1** predložena je promjena člana 1 „radi preciznijeg definisanja predmeta samog zakona“ te isti glasi: „Ovim zakonom uređuje se način i postupak ostvarivanja prava na kupovinu prvog stana, osnivanje Fonda stan za sve (u daljem tekstu: Fond) i druga pitanja od značaja za rad Fonda.“

Amandman 1 se ne prihvata iz sljedećih razloga:

U mišljenju Vlade Crne Gore broj: 08-040/24-2542/2 od 30. maja 2024. godine, navedeno je da je Predlog zakona samo u jednom segmentu u liniji sa strateškim opredjeljenjima i ciljevima politike stanovanja definisane Nacionalnom stambenom strategijom i Zakonom o socijalnom stanovanju, a nije u sa stavovima Evropske komisije, odnosno Mišljenjem Evropskog ekonomskog i socijalnog odbora o temi „Univerzalan pristup dugoročno pristojnom, održivom i cjenovno pristupačnom stanovanju“, objavljenom u Službenom listu Evropske unije br. C 429 od 11.12.2020.godine, čije ciljeve i principe težimo da ugradimo u politiku stanovanja.

Uloga Nacionalnog stambenog fonda ne može i ne treba da bude samo izgradnja i prodaja stanova za građane odnosno porodična domaćinstva koja nemaju riješeno pitanje stanovanja, već nadležnosti fonda treba da bude prevashodno formiranje zakupnog stambenog fonda Crne Gore, koji podrazumijeva formiranje i upravljanje fondom u svojini države i/ili jedinica lokalne samouprave a koji bi bio na raspolaganju građanima Crne Gore, kao dugoročno rješenje. Fond bi trebao da bude nosilac obnove postojećeg stambenog fonda ali i da bude nadležan za održavanje tih stambenih jedinica.

Cijenimo da Fond treba da se bavi sprovođenjem drugih mjera koje se planiraju uvesti kao što je propisivanje obaveze da se procenat izgrađenog stambenog prostora opredijeli za socijalno stanovanje, npr. 1 na svakih 30 novoizgrađenih stanova se prenosi Fondu, ili 5 od 50 novoizgrađenih stanova moraju da se prodaju po cijenama nižim od tržišnih odnosno ulaze u listu stanova Fonda.

Ukazujemo na potrebu uređivanja zakupa stanova, smanjenja sivog tržišta u ovoj oblasti i adekvatno oporezivanje ovih prihoda, što treba da bude dio cjelovite politike stanovanja.

- Amandmanom 2** predložena je izmjena člana 2 Predloga zakona koja je od strane predlagača definisana kao tehnička promjena te definisano da je nadležnost Fonda, između ostalog, da vodi postupak prodaje stanova i donosi odluke o prodaji stanova

građanima koji ispunjavaju uslove definisane ovim zakonom, a ne pravilnikom kako je bilo napisano u tekstu Predloga zakona.

Amandman 2 se ne prihvata iz sljedećih razloga:

Iako je prihvaćena primjedba data u Mišljenju Vlade koja upućuje da se prava i obaveze građana mogu propisivati samo zakonom a ne i podzakonskim aktima, uključujući uslove pod kojima se ostvaruju, nadležnosti organa i postupke pred tim organima, te da prethodno proizilazi iz Ustava Crne Gore, predlogom zakona nijesu jasno precizirani uslovi za ostvarivanje prava na kupovinu stana.

- 3. Amandmanom 3** predložena je izmjena člana 6 predloga zakona te definisano da dva člana Upravnog odbora (koje članove imenuje Vlada Crne Gore) treba da budu dva predstavnika Vlade koje predlaže starješina organa državne uprave nadležnog za poslove prostornog planiranja i urbanizma, odnosno za poslove razvoja stanovanja

Amandman 3 se ne prihvata iz sljedećih razloga:

Na nivou principa, ako bi se Fond formirao, cijenimo da odredbu treba definisati na način da nema dileme da članovi Upravnog odbora budu iz organa uprave koji se bavi politikom stanovanja a posebno u svijetlu čestih promjena nadležnosti organa uprave.

- 4. Amandmanom 4** predložena je izmjena člana 8 Predloga Zakona, koja se odnosi prestanak funkcije i razrješenje članova i predsjednika Upravnog odbora, te se uvodi pojam prestanak funkcije.

Amandman 4 se ne prihvata iz sljedećih razloga:

Nepotrebno je izdvajanje u poseban stav prestanak funkcije članova i predsjednika upravnog odbora Fonda na lični zahtjev. Nadalje, zašto bi neko ko je je pravosnažno osuđen na tri mjeseca zatvorske kazne bio kompetentan za člana ili predsjednika Upravnog odbora – cijenimo da je svakako nedostojan te funkcije, te je neophodno precizirati koja su to krivična djela čije činjenje može nekoga učiniti nedostojnim za obavljanje dužnosti predsjednika i člana upravnog odbora.

- 5. Amandmanom 5** predloženo je produženje mandata direktora Fonda na 5 godina Najčešće se prilikom normiranja trajanja mandata Upravnog odbora i Direktora primjenjuju odredbe Zakona o privrednim društvima kojim je propisano da se članovi odbora direktora biraju se na period utvrđen statutom, koji ne može biti duži od četiri godine. Trajanje mandata Direktora fonda očigledno je izjednačeno sa propisanim trajanjem mandata direktora organa uprave odnosno imenovanih lica shodno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima.
- 6. Amandmanom 6** predložena je izmjena člana 11 Predloga Zakona, koja se odnosi prestanak funkcije i razrješenje direktora Fonda, te se i ovdje uvodi pojam prestanak funkcije.

Nepotrebno je sa stanovišta pravne tehnike, izdvajanje u poseban stav prestanak funkcije Direktora Fonda na lični zahtjev.

7. **Amandmanom 7** predložena je tehnička izmjena kojom se riječi: „djelokrug rada“ zamjenjuju riječju „nadležnost“. Kako tekst u cjelosti nije prihvatljiv i zahtijeva značajne izmjene nije prihvatljiv ni ovaj amandman.
8. **Amandmanom 8** predloženo da se član 15 Predloga zakona briše i da se umjesto tog člana dodaju tri nova člana, 15, 16 i 17, kojim je definisano Pravo na kupovinu stana, Kriterijumi za ostvarivanje prava na stan za sve i Način obezbjeđivanja prvog stana.

Amandman 8 se ne prihvata iz sljedećih razloga:

Kriterijumi nijesu precizno definisani. Smatramo da nije pravedno da neko može da kupi stan po povoljnim uslovima samo zato što nema u posjedu stambenu jedinicu odnosno stambeni objekat, jer može da posjeduje poslovni prostor ili poslovni objekat, građevinsko zemljište, poljoprivredno zemljište ili šumu. Prodajom ili valorizacijom ovih nepokretnosti on može odnosno ima uslova da riješi i stambenu potrebu. Takođe, dokazivanje samo za podnosioca a zahtijeva da nema u svojinu stambenu jedinicu ili stambeni objekat nije dovoljno, jer dokazati tu činjenicu u postupku provjere moraju i članovi porodičnog domaćinstva (bračni drug, djeca, roditelj, staratelji i/ili druga lica koja sa podnosiocem zahtijeva žive a ista mogu da imaju u posjedu stambeni objekat odnosno neku drugu nekretninu. Nadalje, Zakonom o socijalnom stanovanju ("Službeni list Crne Gore", br. 35/13) članom 4 precizno su definisane prioritete kategorije lica koja imaju pravo na prioritet u ostvarivanju prava na socijalno stanovanje, te bi isto ili modifikovano u pogledu obuhvata lica trebalo primijeniti na ovaj zakon. Ta lica su: samohrani roditelji, odnosno staratelji, lica sa invaliditetom, lica preko 67 godina života, mladi koji su bili djeca bez roditeljskog staranja, porodice sa djecom sa smetnjama u razvoju, pripadnici Roma i Egipćana (RE populacija), raseljena lica, interno raseljena lica s Kosova koja borave u Crnoj Gori, stranac sa stalnim nastanjenjem ili privremenim boravkom koji je imao priznat status raseljenog lica ili interno raseljenog lica i žrtve nasilja u porodici.

Svi kriterijumi čijim vrednovanjem će se ostvariti pravo na kupovinu stana po povoljnim uslovima moraju biti precizno definisani zakonom, dok se bliži način, postupak i način vrednovanja po kriterijumima može propisati podzakonskim aktom.

Cijenimo da jedan od kriterijuma treba da bude dokaz da podnosilac zahtijeva i članovi njegovog domaćinstva nijesu ostvarili pravo kupovine stana po povoljnim uslovima shodno ovom zakonu ili shodno propisima koji su važili do njegovog stupanja na snagu ili i dalje važe. Navedeno podrazumijeva obavezu izrade baze podataka o dodijeljenim stanovima, odnosno o svim vidovima podrške u rješavanju stambenih potreba po povoljnijim uslovima, i obavezu da je izvod iz takve evidencije jedan od dokaza u postupku rangiranja.

Fond bi trebao da ustanovi i ažurira tu bazu podataka, i ista treba da bude javno dostupna. Kriterijum dužina podstanarskog staža je teško dokaziva jer je zakup stanova u "sivoj zoni" ali može biti inicijator za unaprijeđenje stanja u ovoj oblasti. Takođe, kriterijum "bračni status" je definisan, ali je potrebno pažljivo razmotriti formulaciju imajući u vidu prava i slobode iz ovog korpusa. Odredba člana 17 zahtijeva doradu jer nije jasno šta se želi postići.

- 9. Amandmanom 9** predloženo je da se član 16 Predloga zakona briše i da se umjesto tog člana dodaju četiri nova člana kojim se razrađuje postupak prodaje stanova, javni poziv, elementi javnog poziva, osnov za podzakonski akt, elementi Ugovora o prodaji stana, maksimalna površina stambenog objekta koji se može kupiti, zabrana otuđenja i druga ograničenja.

Amandman 9 se ne prihvata iz sljedećih razloga:

Predmetne odredbe generalno su kopirane iz Zakona o socijalnom stanovanju. Evidentno je da se pri formulisanju navedenih odredbi nije uzeo u obzir specifični predmet regulacije. Svi dokazi koje podnosilac zahtjeva treba da dostavi u ovom postupku, moraju biti decidno navedeni u zakonu da se ne bi ostavila mogućnost "slobodne interpretacije zakonskih odredbi" od strane donosilca odluka, odnosno kako bi Fond u prvom ali i nadležno ministarstvo u postupku po žalbi imalo jasne i precizne osnove za postupanje i donošenje odluka. Neophodno je precizirati zaštitne odredbe, propisati povraćaj sredstava Fondu u slučaju prodaje stana, razlika mora biti određena u odnosu na tržišne cijene, i sl. Neophodno je obrazložiti kako je određena maksimalna površina stambene jedinice, da li u odnosu na broj članova porodičnog domaćinstva, postoji li međunarodni standard humanog, adekvatnog stanovanja,...

- 10. Amandmanom 10** predloženo je brisanje inače neustavne odredbe da se uslovi za dobijanje prava na kupovinu stana propisuju podzakonskim aktom.

- 11. Amandmanom 11** predložena je izmjena člana 18 predloga zakona, propisano da odluke o rangiranju donosi Upravni odbor, definisano da po žalbi na odluke odbora rješava ministarstvo, ali nije ni jednom odredbom definisan način, uslovi i kriterijumi prodaje poslovnih prostora. Čak nije definisano da li se njihova prodaja veže za tržišnu cijenu ili je u pitanju cijena po povoljnijim uslovima (ili ako jeste zašto). Ne propisuje se dvostепенost na odluke Upravnog odbora o prodaji poslovnih prostora, niz procesnih nepreciznosti koje mogu dovesti do nemogućnosti sprovođenja ali i arbiternosti i nezakovitosti u postupanju nadležnih organa.

- 12. Amandmanom 12** predlaže se promjena člana 19 koja je tehničke prirode.

- 13. Amandmanom 13** predlaže se odložena primjena zakona i to od 1. januara 2025. godine, koja je takođe tehničke prirode.

Generalno, Predlogom zakona a ni sa predloženim amandmanima nije na adekvatan i cjelovit način propisan postupak i kriterijumi prodaje stanova građanima po povoljnim uslovima.

Zakon ne sadrži detaljno razrađeno poglavlje nadzora, kao ni kaznenu politiku, a sprječavanje mogućnosti zloupotrebe riješena je pravom na žalbu koju u drugom stepenu rješava ministarstvo nadležno za poslove stanovanja, bez pravne i funkcionalne analize. Predlog zakona deklarativno upućuje na transparentnost ali ne daje jasna uputstva/norme koje bi bile sprovodive u praksi a cijenimo da je taj segment potrebno pažljivo razraditi.

Takođe, Ministarstvo finansija nije dalo pozitivno mišljenje na predmetni predlog zakona iz razloga što za isti nije urađen Izvještaj o analizi uticaja propisa (RIA), odnosno nije urađena procjena fiskalnog uticaja predloženog zakona i podzakonskih akata. (Mišljenje Ministarstva finansija od 30.5. 2024. godine)

Cijenimo potrebnim da naglasimo da Predlogom zakona nije precizno definisan način finansiranja Fonda. Ideja koju razvijamo kroz izradu Stambene politike Crne Gore odnosi se na obezbjeđivanje stabilnog finansiranja kroz mjere poreske politike (dio/procenat poreza na nepokretnost opredijeliti kao prihod ovog fonda), povećanje naplate prihoda od davanja u zakup stambenih jedinica koje je sada u sivoj zoni, ali i druge mjere koje bi doprinijele da se Fond osnaži. Sprovođenje ovih mjera pored političke podrške podrazumijeva i protok vremena.

Imajući u vidu Mišljenju Vlade Crne Gore na Predlog zakona o Fondu stan za sve broj: 08-040/24-2542/2 od 30. maja 2024. godine, i sve gore navedeno, cijenimo da Amandmane na Predlog zakona o Fondu stan za sve ne treba prihvatiti.

Broj:
Podgorica, _____ 2024. godine

Vlada Crne Gore

**Predsjednik,
Mr Miloško Spajić**