



Zajednica opština Crne Gore  
KOMISIJA ZA FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE  
Br: 03-642-2/13  
Podgorica, 04.10.2013. godine

**MINISTARSTVO FINANSIJA**  
**n/r ministra dr Radoja Žugića**

Komisija za finansiranje lokalne samouprave Zajednice opština Crne Gore je na svojoj sjednici od 04.10.2013. godine, između ostalog, razmatrala i inicijative za izmjene Zakona o porezu na nepokretnosti i Zakona o porezu na dodatu vrijednost koje je podnijela Opština Tivat. Komisija u potpunosti podržava ove inicijative, pa ih ovom prilikom još jednom podnosimo i u cjelosti prenosimo:

***Zakon o porezu na nepokretnosti***

Članom 9a, stav 1 Zakona o porezu na nepokretnosti je propisano, između ostalog, da jedinice lokalne samouprave mogu utvrditi višu poresku stopu i za građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskom dokumentacijom.

Stavom 10 istog člana utvrđena je posebna poreska stopa za građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni, na način što je propisano da svojstvo takvog zemljišta ima zemljište koje se nalazi unutar granica građevinskog područja naselja na kome se, u skladu sa prostornim planom, mogu graditi građevinski objekti, a na kojim nije izgrađen građevinski objekat ili nije pokrenut postupak za dobijanje građevinske dozvole.

- Činjenica je da su ovakve odredbe kontradiktirne iz razloga što se stavom 1 člana 9a ova vrsta zemljišta određuje u vezi sa neprivođenjem namjeni u skladu sa planskom dokumentacijom, dok se u stavu 2 istog člana ovo zemljište određuje samo u vezi sa mogućnošću gradnje u skladu sa prostornim planom, što je uže određenje ovog zemljišta, jer je, u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata, pojam „planske dokumentacije“ širi pojam od pojam „prostornog plana“ i obuhvata i državne i lokalne planske dokumente (kako prostorne, tako i detaljne planove, urbanističke projekte i studije lokacije).

- Pomenuta odredba stava 10, član 9a Zakona o porezu na nepokretnosti je u koliziji sa odredbama članova 20 i 25 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata koji normiraju sadržinu prostornih planova Crne Gore i jedinica lokalne samouprave, a

kojim nije regulisano da isti sadrže **uslove** na osnovu kojih se mogu graditi objekti, kako je utvrđeno citiranom odredbom člana 9a Zakona o porezu na nepokretnosti.

Naprotiv, istim odredbama članova 20 i 25 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata propisano je da ova vrsta planova, bez obzira da li su državni ili lokalni, predstavljaju samo **opštu osnovu organizacije, uređivanja i korišćenja prostora, odnosno sadrže samo smjernice za izradu detaljnih urbanističkih planova i urbanističkih projekata, lokalnih studija lokacije, smjernice za izgradnju na područjima za koja se ne predviđa donošenje detaljnog urbanističkog plana, urbanističkog projekta ili lokalne studije lokacije.**

Kako saglasno odredbama članova 23, 26, 27 i 28 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata uslove za izgradnju objekata, sa preciznim elementima izgradnje (indeks zauzetosti, indeks izgrađenosti, veličinu urbanističke parcele, vrstu objekta, visinu, broj spratova) sadrže državna studija lokacije, detaljni urbanistički plan, urbanistički projekat i lokalna studija lokacije, to se "u skladu sa prostornim planom" ne mogu graditi objekti, pa je istu odredbu potrebno uskladiti i sa odredbama članova 20 i 25 pomenutog, posebnog zakona koji normira oblast uređenja prostora, a koje ne propisuju mogućnost izgradnje objekata neposredno, na osnovu prostornih planova.

- Osim toga, prostorni planovi ne sadrže bliže odrednice za uređenje prostora, već samo smjernice, te za slučaj da isti okvirno određuju određena područja za stambenu ili drugu izgradnju iz istih nije moguće utvrditi o kojoj površini zemljišta se radi, a što bi trebalo da bude precizno definisano kao preduslov za utvrđivanja poreske obaveze za određenu nepokretnost obzirom da je saglasno članu 6 Zakona o porezu na nepokretnosti veličina nepokretnosti osnovni kriterijum za utvrđivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti.

Rezultat ovakvog normiranja u praksi je da je ista odredba mrtvo slovo na papiru, jer je nemoguće primjeniti, tako da poreski organ u postupku koji prethodi donošenju poreskog rješenja za građevinsko zemljište i za građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni od nadležnog organa za uređenje prostora dobija odgovarajuće potvrde da se određena parcela nalazi u obuhvatu PUP-a, ali da na osnovu istog nije moguće pribaviti građevinsku dozvolu i izgraditi objekat bez donošenja DUP-a, odnosno drugog plana detaljne razrade, niti je moguće precizno utvrditi površinu namjenjenu za građenje objekata.

- Poseban problem u implementaciji iste odredbe su situacije kada se planskim dokumentom planiraju objekti od javnog interesa ili objekti komunalne infrastrukture, koji takođe, u smislu odredbi Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, imaju svojstvo građevinskih objekata, pa bi, saglasno istoj odredbi, do donošenja DUP-a, obveznik poreza na istom zemljištu bilo i fizičko lice, ako je njegov vlasnik, bez obzira što ne može biti investitor kod takve vrste objekata.

- Na kraju, odredba člana 9a stav 10 Zakona o porezu na nepokretnosti je u suprotnosti sa članom 9 stav 1 alineja 12 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata kojim je propisano je da je građevinsko zemljište - zemljište koje je određeno planskim dokumentom za građenje objekata. Građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni je samo uža vrsta građevinskog zemljišta, koje je dodatno određeno i sa činjenicom da na takvom zemljištu nije izgrađen objekat ili nije pokrenut postupak za dobijanje građevinske dozvole, pa ga najprije treba definisati na istovjetan način kao i ostalo građevinsko zemljište sa odrednicom da je to zemljište koje je određeno planskim dokumentom za građenje objekata.

- Obzirom da se u poreskom postupku, pojam građevinskog zemljišta izvlači iz njegovog značenja utvrđenog odredbama navedenog člana 9, stav 1, alineja 12 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, to se ista definicija pomenute vrste zemljišta pokazala nepreciznom prilikom utvrđivanja poreske obaveze za ovu vrstu poreza, jer je ostalo nedorečeno da li je građevinsko zemljište, za razliku od građevinskog zemljišta koje nije privedeno namjeni, ono zemljište na kojem je izgrađen objekat ili je istovremeno i građevinsko zemljište ono koje je određeno za gradnju bez obzira da li je na istom sagrađen objekat ili ne.

***U vezi sa navedenim nejasnoćama i dilemama predlažemo sljedeće:***

***• Zakon o porezu na nepokretnosti bi trebalo izmijeniti i dopuniti, na način da član 9a sadrži posebnu definiciju građevinskog zemljišta, kojom bi se odredilo šta se ima smatrati građevinskim zemljištem, u smislu istog zakona, pa, s tim u vezi, predlažemo da se u stavu 1 ovog člana izvrši izmjena, tako da postojeća tačka 5 glasi: "građevinsko zemljište", te da postojeća tačka 6 koja se odnosi na građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskom dokumentacijom postane tačka 6 u istom stavu ovog člana zakona.***

***Sa istih razloga, potrebno je izvršiti i izmjenu i dopunu člana 9a stav 10 Zakona o porezu na nepokretnosti, tako što bi se utvrdio pojam građevinskog zemljišta u smislu istog zakona i istovremeno, na drugačiji način normirao pojam građevinskog zemljišta koje nije privedeno namjeni, na sljedeći način:***

***"Građevinskim zemljištem iz stava 1 tačka 5 ovog člana u smislu ovog zakona, smatra se zemljište koje se nalazi unutar granica građevinskog područja naselja koje je određeno planskim dokumentom za građenje objekata, a na kojem je izgrađen građevinski objekat.***

***"Građevinskim zemljištem iz stava 1 tačka 6 ovog člana smatra se zemljište koje se nalazi unutar granica građevinskog područja naselja koje je određeno planskim dokumentom za građenje objekata, osim objekata komunalne infrastrukture i drugih objekata od javnog interesa, na kojem nije izgrađen građevinski objekat ili nije pokrenut postupak za dobijanje građevinske dozvole."***

Pored navedenog, Komisija za finansiranje lokalne samouprave Zajednice opština, u cilju što većeg korišćenja fiskalnog potencijala poreza na nepokretnosti, još jednom ističe predloge koji su u odnosu na ovaj sopstveni prihod lokalnih samouprava dostavljeni Ministarstvu finansija u Analizi o stanju u finansiranju lokalnih samouprava.

### ***Zakon o porezu na dodatu vrijednost***

Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“, br. 51/08, 34/11 i 35/13) propisano je da se pod uređivanje građevinskog zemljišta podrazumijeva opremanje zemljišta na način koji omogućava implementaciju planskog dokumenta; da uređivanje građevinskog zemljišta obuhvata pripremu građevinskog zemljišta za komunalno opremanje i komunalno opremanje; te da uređivanje građevinskog zemljišta obezbjeđuje lokalna samouprava, u skladu sa programom.

Članom 65 stav 1 istog zakona propisano je da se pod **komunalnim opremanjem građevinskog zemljišta podrazumijeva izgradnja objekata i uređenje komunalne infrastrukture.**

Zakon o porezu na dodatu vrijednost u članu 26 propisao je oslobođenja od plaćanja PDV. To su oslobođenja od javnog interesa, među kojima nema izgradnje komunalne infrastrukture koja se gradi radi komunalnog opremanja i čijom izgradnjom nastaju dobra od opšteg interesa.

Član 7 Zakona uređenju prostora i izgradnji objekata definiše objekte od opšteg interesa, na način da se pod **lokalnim objektima od opšteg interesa smatraju se vodovodna, telekomunikaciona, kanalizaciona infrastruktura, opštinski putevi i prateći objekti.** Pored toga, Zakon o državnoj imovini je u članu 16 definisao lokalna dobra u opštoj upotrebi, te nabroja: vodovodna i kanalizaciona infrastruktura od lokalnog značaja, opštinski putevi i prateći objekti, ulice u naseljima i trgovima, javna rasvjeta, itd.

Konačno, izgradnju komunalne infrastrukture jedinice lokalne samouprave vrše kao svoju funkciju, radi koje su osnovane i postoje. Komunalna infrastruktura služi za obavljanje komunalnih djelatnosti koje predstavljaju djelatnosti od opšteg interesa i čije obavljanje je nezamjenljiv uslov života i rada građana na određenom području.

Važno je naglasiti i to da se komunalno opremanje građevinskog zemljišta, odnosno izgradnja komunalne infrastrukture finansira iz naknade za komunalno opremanje koju plaćaju investitori, a izgrađeni komunalni objekat se nakon tehničkog pregleda predaje na upravljanje preduzeću kojem je jedinica lokalne samouprave povjerila obavljanje djelatnosti.

Tek predajom izgrađenog komunalnog objekta i uključivanjem izgrađene infrastrukture u sistem pružanja usluga, počinje obavljanje poslovne djelatnosti koja stvara obaveze po zakonu o PDV (član 13 Zakona o porezu na dodatu vrijednost).

Pored toga, jedinice lokalne samouprave realizuju brojne kapitalne projekte koji su od posebnog značaja za život i rad građana i kojima se značajno unapređuju uslovi za obavljanje nadležnosti lokalnih samouprava. Takvi su projekti izgradnje sistema za prečišćavanje otpadnih voda, kolektora, lokalnih i regionalnih vodovoda, velikih saobraćajnih zaobilaznica, i sl.

Shodno navedenom, **predlažemo da preispitate odredbe člana 26 Zakona o porezu na dodatu vrijednost, te razmotrite mogućnost da u oslobađanja od javnog interesa uključite i jedinice lokalne samouprave kad je u pitanju izgradnja i rekonstrukcija komunalne infrastrukture, kao i realizacija kapitalnih projekata od posebnog značaja za život i rad građana u lokalnih samoupravama (izgradnja kolektora, sistema za prečišćavanje otpadnih voda, lokalnih i regionalnih vodovoda, itd.).**

Ukoliko cijenite da se jedinice lokalne samouprave ne mogu podvesti pod oslobađanja od plaćanja PDV-a, onda **predlažemo da se uvedu u kategoriju koja ima pravo na povraćaj PDV a, zbog činjenice da je u pitanju izgradnja i/ili rekonstrukcija koja je javnom interesu i čije je postojanje nezamjenjiv uslov života i razvoja svake jedinice lokalne samouprave.**

S poštovanjem,

PREDSJEDNIK KOMISIJE  
mr Miomir Jakšić, sr.