



Crna Gora
Služba Predsjednika Crne Gore

Adresa: Bul. Sv. Petra Cetinjskog 12
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 243 117
www.predsjednik.me

Broj: 07-037/26-209/3

Podgorica, 16. februar 2026. godine

H: [redacted] i Š: [redacted]

Predmet: Odgovor na Zahtjev za slobodan pristup informacijama H: [redacted] i Š: [redacted] od 10. februara 2026. godine.

Poštovani,

Postupajući po predmetnom zahtjevu, Služba Predsjednika Crne Gore, je pripremila informaciju sa odgovorima na tražena pitanja, kako slijedi:

1. U periodu od 1. januara 2025. godine do 7. februara 2026. godine, shodno članu 94 stav 1 Ustava Crne Gore, Predsjednik Crne Gore je Skupštini Crne Gore na ponovno odlučivanje vratio dva zakona, i to:
 - Zakon o potvrđivanju sporazuma o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina između Vlade Crne Gore i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata, i
 - Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti.Akti Predsjednika Crne Gore u prilogu.
2. U oba slučaja, navedeni Zakoni su shodno članu 94 stav 2 Ustava Crne Gore, nakon ponovnog izglasavanja, proglašeni od strane Predsjednika Crne Gore. Ovaj organ nije u posjedu obrazloženja Skupštine Crne Gore o ponovnom izglasavanju istih.

S poštovanjem,

ZAMJENICA GENERALNE SEKRETARKE
Milica Svrkota





Predsjednik Crne Gore

Br: 011/25-773/2-01

29. april 2025. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE

- predsjedniku, gospodinu Andriji Mandiću

Na osnovu člana 94 stav 1 Ustava Crne Gore vraćam na ponovno odlučivanje Zakon o potvrđivanju Sporazuma o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina između Vlade Crne Gore i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata, koji je donijela Skupština Crne Gore 28. saziva na Trećoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2025. godini, dana 23. aprila 2025. godine.

Obrazloženje

Na Trećoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2025. godini, dana 23. aprila 2025. godine, Skupština Crne Gore usvojila je Zakon o potvrđivanju Sporazuma o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina između Vlade Crne Gore i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata.

Sadržina Sporazuma o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina između Vlade Crne Gore i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata (Sporazum) otvara brojna pitanja koja se tiču njegove usaglašenosti sa ustavno-pravnim poretkom Crne Gore.

Određenje iz člana 2 tačka 2 Sporazuma, koje podrazumijeva da se odabir investitora vrši od strane UAE, bez sprovođenja postupka javnog tendera, otvara pitanje njegove usaglašenosti sa odredbom člana 140 stav 3 Ustava Crne Gore, imajući u vidu da se navedenom odredbom Ustava zabranjuje narušavanje i ograničavanje slobodne konkurencije i podsticanje neravnopravnog, monopolskog ili dominantnog položaja na tržištu.

Dalje, članom 2 tačka 4 Sporazuma se direktno isključuje primjena brojnih crnogorskih zakona, uključujući važeće zakone koji se odnose na javne nabavke, javne tendere i državnu imovinu, čime se jasno suspenduje dio crnogorskog pravnog poretka.

Takođe, postavlja se pitanje usaglašenosti Sporazuma sa sistemskim zakonima u oblasti zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći, o čemu je bilo riječi i od strane rukovodstva Agencije za zaštitu konkurencije.



Црна Гора
СКУПШТИНА ЦРНЕ ГОРЕ
ПРИЈЕМНА КАНЦЕЛАРИЈА
Подгорица, 29. 04. 2025 г.

Sporazumom je predviđeno da Vlada UAE garantuje za entitete – investitore iz UAE koje predloži (član 2 tačka 1) dok se, nasuprot tome, u tački 5 istog člana eksplicitno navodi da UAE neće biti predmet bilo kakvih mehanizama za rješavanje sporova predviđenih ugovorima zaključenim između Entiteta i Vlade Crne Gore. Ovakva kontradiktorna određenja u Sporazumu, uz činjenicu da se ni u ostatku dokumenta ne navodi na koji način Vlada UAE garantuje za entitete – privatne investitore koje predloži, dodatno otvaraju pitanje zaštite državnog interesa Crne Gore u ovom pravnom poslu.

Dio Sporazuma u kome se navodi da će predmetni ugovori biti implementirani u punoj saglasnosti sa relevantnim crnogorskim zakonima (uz prethodno navedene izuzetke) obesmišljen je članom 3 tačka f) Sporazuma kojim se Vlada Crne Gore obavezala da sprovodi sve zakonodavne mjere koje su potrebne za uspješnu realizaciju Projekata. Naime, pored potpunog isključivanja primjene važećih zakona koji se odnose na javne nabavke, javne tendere i državnu imovinu – Sporazum predviđa da će i ostatak crnogorskog zakonodavstva biti podložan izmjenama u cilju implementacije Sporazuma, čime se ugrožava pravna sigurnost i u povlašćen položaj dovode privatni subjekti – entiteti. Takođe, imajući u vidu načelo podjele vlasti, kao i nadležnosti Vlade u zakonodavnom procesu koje se svode na predlaganje zakonskih tekstova Skupštini Crne Gore, jasno je da se Vlada nije mogla obavezati da će sprovoditi zakonodavne mjere jer je donošenje zakona ustavna nadležnost Skupštine.

Članom 3 tačka b) Sporazuma, Vlada Crne Gore se obavezuje da će zaključiti ugovor o saradnji sa entitetom i kvalifikovati projekat kao investiciju od ključnog značaja za nacionalnu ekonomiju i od strateškog i javnog interesa za Crnu Goru. Polazeći od definicije javnog interesa koja je data u odredbi člana 4 stav 1 Zakona o sprječavanju korupcije i predmeta Sporazuma koji se dijelom odnosi na razvoj nekretnina, sa pravom se dovodi u pitanje zakonitost realizacije preuzete obaveze imajući u vidu da razvoj nekretnina ne može biti tretiran pod zakonsku definiciju javnog interesa. Dodatno, Sporazumom se derogira i odredba člana 53 Zakona o uređenju prostora kojom je propisano da se javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti, radi izgradnje planiranih objekata, utvrđuje donošenjem planskog dokumenta. Utvrđivanje javnog interesa Sporazumom, unaprijed, a bez konkretizacije lokacija i karakteristika budućih projekata, uvodi pravnu nesigurnost za sve građane Crne Gore čija imovina može biti predmet interesovanja investitora.

Istovremeno, članom 3 tačka a) Sporazuma Vlada se, pored ostalog, obavezuje da će preduzeti sve neophodne mjere i aktivnosti kako bi obezbijedila zemljište neophodno za sprovođenje Projekata, isključujući sprovođenje javnih nabavki, javnog tendera ili drugih procedura propisanih nacionalnim zakonodavstvom kojim se uređuje oblast državne imovine. Ako u vidu imamo da se istim članom (tačka c) Sporazuma Vlada obavezuje da će izvršiti razvoj javne infrastrukture koja je potrebna za realizaciju Projekata, postavlja se pitanje da li će se i procedure razvoja javne infrastrukture sprovoditi bez javnih nabavki i javnih tendera?

Dodatno, obaveze koje je, u ime Crne Gore, preuzela Vlada Crne Gore, bez prethodno izrađenih pravnih i finansijskih analiza, u budućnosti mogu imati negativne efekte na sistem javnih finansija.

Sporazumom se Crna Gora obavezuje na unaprijed nepoznate troškove, koji nijesu planirani srednjoročnim fiskalnim okvirom, a koji se tiču obezbjeđenja zemljišta i javne infrastrukture za realizaciju Projekata koji budu implementirani na osnovu Sporazuma. Postavlja se pitanje interesa države Crne Gore u poslu koji podrazumijeva da se iz budžeta osigura zemljište i obezbijedi potrebna javna infrastruktura (putevi, vodosnabdijevanje, elektrosnabdijevanje i sl.) za što su neophodni izdaci koji u budućnosti mogu dovesti do fiskalne neodrživosti sistema javnih finansija. Sa druge strane, investitor se oslobađa bilo kakvih obaveza u tom smislu i omogućava mu se da, kroz izgradnju i prodaju stanova (pa i od prihoda od ulaganja trećih strana), finansira realizaciju projekta i ostvaruje dobit. Prostor za ovakvo tumačenje daje činjenica da Sporazumom nije određena struktura budućih projekata, kada je u pitanju udio komponente razvoja turizma u odnosu na razvoj nekretnina (koji, kao što je već rečeno, ne može biti tretiran pod zakonsko određenje javnog interesa).

Konačno, sporna je netransparentnost u pripremi Sporazuma, koju su pratile oprečne i kontradiktorne informacije predstavnika Vlade Crne Gore o lokaciji budućih projekata, njihovoj vrijednosti i strukturi. Činjenica da se o Sporazumu koji, po procjenama predsjednika Vlade, vrijedi više desetina milijardi dolara, raspravljalo na *whatsapp* telefonskoj grupi članova Vlade – jasno pokazuje institucionalnu neozbiljnost i površnost. Zainteresovane strane upoznate su sa Sporazumom tek nakon njegove finalizacije, a posljedica takvog pristupa ogledala se u protivljenju ulcinjske lokalne zajednice planovima koje je prezentirala Vlada u vezi sa Velikom plažom i organizovanim protestima koje su predvodile nevladine organizacije.

Imajući u vidu sve navedeno, predmetni Sporazum praktično predstavlja jednostrano obavezujući akt u kome se predviđa niz obaveza za jednu ugovornu stranu - državu Crnu Goru, dok isti ne sadrži niti jednu konkretnu obavezu druge strane, čijom realizacijom bi se osigurala zaštita javnog interesa u Crnoj Gori. Ovakvim pristupom, Vlada Crne Gore je državu Crnu Goru dovela u neravnopravan položaj u odnosu na drugu stranu ugovornicu, pristajući da suspenduje značajan dio svog zakonodavstva, preuzimajući obavezu izmjene zakonskih i prostornih dokumenata u saradnji sa investitorom, obavezujući se na unaprijed nepoznate troškove obezbjeđenja potrebnog zemljišta i izgradnje infrastrukture, te odričući se mehanizama međudržavne arbitraže.

Pri ponovnom odlučivanju o predmetnom Sporazumu u vidu, naročito, treba imati mišljenje koje je dala Agencija za sprječavanje korupcije o ovom dokumentu (od 15. aprila 2025. godine), a koje sadrži brojne primjedbe koje Sporazum čine upitnim za potvrđivanje od strane Skupštine Crne Gore. U mišljenju se, pored ostalog, navodi:

- ✓ da se Sporazumom ne razrađuje na koji način i čime će se i kako obezbijediti garancije Vlade UAE za investitore - entitete iz privatnog sektora i da je član koji predviđa da će Vlada UAE garantovati za investitore djelimično suprotan sa članom 5 sporazuma u kome je navedeno da UAE neće biti predmet bilo kakvih mehanizama za rješavanje sporova između privatnih entiteta i Vlade Crne Gore;

- ✓ da u članu 4 Sporazuma nije sadržana informacija da li se Crna Gora obavezala da obezbijedi zemljište za dugoročan zakup ili za prodaju entitetima, te da li se obaveza odnosi na potrebu donošenja urbanističkog plana po zahtjevu i u skladu sa potrebama projekata Entiteta. Ukazuje se da je zakonska procedura donošenja urbanističkih planova strogo formalna i da nije isključena od primjene ovim Sporazumom te da se na ovaj način derogiraju članovi 31-56 Zakona o planiranju prostora;
- ✓ da se Vlada Crne Gore obavezuje da sve projekte sa Entitetima proglasi između ostalog za projekte od strateškog i javnog interesa, što se, ukoliko se radi o projektima izgradnje i prodaje stanova, teško može dovesti u korelaciju sa javnim interesom odnosno ne korespondira sa zakonskom definicijom javnog interesa;
- ✓ da se iz Sporazuma ne može vidjeti obim i veličina potrebnih investicija države u infrastrukturu niti da li je zaključivanju Sporazuma prethodila bilo kakva analiza u tom pravcu, što otvara prostor za brojne rizike;
- ✓ da je odredbe kojima se preuzima obaveza države da u saradnji sa entitetom mijenja urbanističke planove i preduzima zakonodavne aktivnosti potrebne za realizaciju projekata potrebno sagledavati kroz rješenja sadržana u Zakonu o lobiranju;
- ✓ da se u Sporazumu ne definiše sastav Zajedničkog komiteta kao ni kada će taj komitet biti formiran;
- ✓ da je potrebno dodatno definisanje člana 6 Sporazuma, kako bi se normativno predvidio neki od mehanizama međunarodnog rješavanja sporova, u slučaju eventualnog nastanka sporova koje nije moguće riješiti od strane komiteta ili diplomatskim putem, te da je potrebno predvidjeti da će se takvi sporovi rješavati putem međunarodne arbitraže.

Navedene primjedbe Agencije za sprječavanje korupcije u velikoj mjeri korespondiraju sa primjedbama koje su, pored Predsjednika Crne Gore, iznosile i relevantne nevladine organizacije. Posebno ukazujem na one primjedbe koje se odnose na neophodnost dopune i preciziranja pojedinih odredbi Sporazuma, što nedvosmileno znači da njegova trenutna sadržina ima nedostatke koji mogu ugroziti državne interese.

Dodatno, jasne rezerve koje, u pogledu usaglašenosti pojedinih djelova Sporazuma sa pravnom tekovinom EU, ovih dana iskazuju visoki zvaničnici EU, zahtijevaju dodatan oprez i odgovornost poslanika u Skupštini Crne Gore. Donošenje odluka koje su u suprotnosti sa potrebom ostvarivanja najvažnijeg vanjskopolitičkog cilja Crne Gore – članstva u EU, može ugroziti predviđenu dinamiku našeg evropskog puta.

Ignorisanjem svega navedenog, poslanici koji ponovo glasaju potvrđivanje ovakvog Sporazuma preuzeli bi odgovornost za štetne posljedice koje mogu proizaći iz njegove primjene.

Zbog iznijetih razloga, smatram da je potrebno da se Skupština Crne Gore ponovo odredi prema predmetnom zakonu, te još jednom ponavljam stav da u ovoj formi isti ne bude izglasan.

PREDSJEDNIK

Jakov Milatović





Predsjednik Crne Gore

SKUPŠTINA CRNE GORE

- predsjedniku, gospodinu Andriji Mandiću

Na osnovu člana 94 stav 1 Ustava Crne Gore vraćam na ponovno odlučivanje Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti, koji je donijela Skupština Crne Gore 28. saziva, po hitnom postupku, na Prvoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2025. godini, dana 30. jula 2025. godine.

Obrazloženje

Na Prvoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2025. godini, dana 30. jula 2025. godine, Skupština Crne Gore donijela je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti.

Sadržina izmijenog člana 12 stav 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti upitna je sa aspekta usaglašenosti sa Ustavom Crne Gore, Zakonom o zaštiti konkurencije i Zakonom o poreskoj administraciji.

Naime, iako se u obrazloženju predlagača navodi da je važeća norma izmijenjenog člana 12 stav 3 bila diskriminatorna prema neregistrovanim poljoprivrednim proizvođačima, činjenica je da upravo usvojena izmjena otvara mogućnost za diskriminaciju i to poljoprivrednih proizvođača koji poliču iz različitih opština. Usvojeno zakonsko rješenje stavlja poljoprivredne proizvođača u neravnopravan položaj tako što jedinicama lokalne samouprave, odnosno opštinama ostavlja mogućnost da same biraju da li će i koliko će u odnosu na poljoprivredne proizvođače umanjiti stopu na ime poreza na nepokretnosti. Samim tim, poljoprivredni proizvođači iz različitih krajeva Crne Gore mogu imati nejednak i neravnopravan položaj, budući da u jednoj opštini poljoprivredni proizvođač može imati umanjenu poresku stopu za 90% dok poljoprivrednom proizvođaču iz druge opštine poreska stopa može biti umanjena za svega 20%.

Ovakvim rješenjem narušavaju se odredbe i Zakona o zaštiti konkurencije budući da se različitim opštinskim odlukama na različit način tretiraju poljoprivredni proizvođači iz različitih opština, što za posledicu ima i narušavanje konkurencije na teritoriji Crne Gore. Pitanje poreza, shodno odredbi člana 142 stav 3 Ustava, pa time i pitanje olakšica, odnosno umanjavanja, ne može se prenositi u nadležnost jedinica lokalne samouprave, niti se opštinama može ostavljati sloboda da same biraju da li će to umanjjenje uopšte uvoditi i koliko će umanjjenje poreske stope iznositi, a na šta je Ustavni sud Crne Gore već ukazao u više svojih odluka.



Црна Гора
СКУПШТИНА ЦРНЕ ГОРЕ
ПРИЈЕМНА КАНЦЕЛАРИЈА
Подгорица, 1. 28 ро. 28

Kod navedenog, upravo je dosadašnje zakonsko rješenje, koje predviđa obavezno umanjene porezne stope za 70% za sve poljoprivredne proizvođače, bilo antidiskriminatornog karaktera jer je na jedinstven način uređivalo navedeno pitanje za teritoriju cjelokupne Crne Gore

Predložena izmjena, u smislu dodatog novog člana 28b, u suprotnosti je sa Zakonom o poreskoj administraciji, te posebno odredbom člana 113 navedenog Zakona. Naime, na pitanja koja se tiču poreza primjenjuju se propisi koji su bili važeći u vrijeme nastanka poreske obaveze. Izuzetno, shodno odredbi člana 113 Zakona o poreskoj administraciji, ako je postupak za ostvarivanje prava poreskog obveznika u toku, okončaće se po odredbama važećeg zakona, samo ukoliko je to za poreskog obveznika povoljnije. U tom smislu, retroaktivna primjena usvojenih rješenja može dovesti do štetnih posljedica po ostvarivanje javnog interesa u ovoj oblasti.

Pri sagledavanju usvojenih rješenja u vidu treba imati i ustavna određenja kojima je utvrđeno da se ekonomsko uređenje zasniva na slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva i konkurencije i samostalnosti privrednih subjekata, te da je teritorija Crne Gore jedinstven ekonomski prostor. U tom smislu, predmetne izmjene zakona narušavaju jedinstven ekonomski prostor Crne Gore i ostavljaju mogućnost jedinicama lokalne samouprave da po sopstvenom nahođenju uvode olakšice za poljoprivredne proizvođače sa svoje teritorije, narušavajući na taj način konkurenciju.

Shodno navedenom, smatram da je potrebno da se Skupština Crne Gore ponovno odredi prema predmetnom Zakonu.

Br: 01-009/25-1508/2

01. 8. 2025. godine

PREDSJEDNIK CRNE GORE
Jakov Milatović

