



Zajednica opština Crne Gore
KOMISIJA ZA PROSTORNO PLANIRANJE
I KOMUNALNE DJELATNOSTI
Broj: 03-820/09
Podgorica, 30. decembar 2009. godine

Pregled problema u primjeni Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata

Komisija za prostorno planiranje i komunalne djelatnosti Zajednice opština Crne Gore analizirala je probleme u primjeni Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata (»Sl.list CG«, br.51/08), koji se primjenjuje od septembra 2008. godine.

1. Procedure pripreme prostorno-planske dokumentacije su preduge. Iako donošenje prostorno planskih dokumenata predstavlja jedan od osnovnih poslova lokalne samouprave, Zakonom je predviđana preopterećujuća procedura. Pa se, u skladu sa zakonom, nacrt planskog dokumenta dostavlja ministarstvu nadležnom za poslove uređenja prostora, koji isti dostavlja svim relevantnim subjektima na davanje mišljenja (član 39). Davanje mišljenja je regulisano na način da je isto obavezujuće, jer u daljoj proceduri je propisano davanje saglasnosti na predlog lokalnog planskog dokumenta od strane ministarstva nadležnog za poslove uređenja prostora, koje cijeni da li su mišljenja data na nacrt unijeta u predlog planskog dokumenta (član 46). Ova procedura se sprovodi i u postupku izmjena i dopuna planskih dokumenata (član 53). Smatramo da je procedura preduga, te da ista treba da bude skraćena, naročito u odnosu na izmjene i dopune planske dokumentacije.

Kako bi se obezbjedila pravna sigurnost u oblasti gradnje, potrebno je utvrditi uslove koji moraju biti obezbjeđeni da bi se plan mijenjao, kao i uticaj izmjena i dopuna na objekte za koje je već pokrenut postupak za izdavanje građevinske dozvole, odnosno ako je gradnja već otpočela.

2. **Bečka deklaracija o neformalnim naseljima**, čija potpisnica je i Crna Gora, ima za cilj da se zajednički usaglase aktivnosti kojima će se (a) izvršiti regularizacija (legalizacija) i unapređenje neformalnih naselja na održivi način i (b) spriječiti nastajanje budućih ilegalnih naselja. Osnovni principi Bečke deklaracije su:

- ravnopravnost svih članova zajednice, po kome: „stanovnici gradova treba da uživaju iste prilike za ostvarivanje pristupa pravima na odgovarajući životni standard i pristupa uslugama kao svako drugi u gradu, kao i iste obaveze u odnosu na poštovanje zakona i plaćanje poreza i korisničkih usluga“;

- održivo uređenje prostora, po kome se zahtjeva da „neformalna naselja budu integrisana u socijalni i ekonomski, prostorni i zakonski okvir, naročito na lokalnom nivou“.

Važno je istaći da je Bečkom deklaracijom utvrđeno da će „prostorna, socijalna i ekonomska integracija neformalnih naselja sa sveukupnom strukturom grada biti ključni faktor u pripremi za pristup EU“.

S druge strane, Zakonom nije adekvatno tretirana **bespravna gradnja** koja je prisutna kao veliki problem u Crnoj Gori. Pitanje legalizacije objekata može se vezati samo za član 167 Zakona prema kome: „Objekti izgrađeni bez građevinske dozvole do dana stupanja na snagu ovog zakona, koji se ne uklape u planski dokument, uklonit će se u skladu sa ovim zakonom“. Postavlja se pitanje kako primjeniti ovaj član. Da bi se isti sproveo, potrebno je definisati o kojim planskim dokumentima je riječ i u kom roku taj plan treba da bude donijeti. Drugo pitanje, koje se javlja ko i na koji način treba da sprovede postupak uklanjanja takvih objekata. Takođe, se nameće pitanje odgovornosti za štetu pričinjenu trećim licima, naročito u kontekstu međunarodno preuzetih obaveza i ustavnih prava.

Nadalje, članom 95 Zakona propisano je da na postojećem objektu čija lokacija ili druga svojstva ne odgovaraju uslovima planskog dokumenta može se u okviru postojećeg gabarita odobriti rekonstrukcija koja je neophodna za održavanje i korišćenje objekta shodno njegovoj namjeni, do privođenja te lokacije namjeni prema odgovarajućem planskom dokumentu; kao i da se rekonstrukcija odobrava po postupku po kojem se izdaje građevinska dozvola.

S jedne strane, postavlja se pitanje da li se može ovaj član tumačiti na način da se rekonstrukcija odobrava za objekte koji su izgrađeni bez građevinske dozvole. Moramo istaći da u praksi urbanistički inspektori ne tumače ovaj član na predočeni način.

S druge strane, čak i ako se omogućava rekonstrukcija objekata koji nemaju građevinsku dozvolu, te se na taj način uvode u legalne tokove, postavlja se pitanje kako će se obezbjediti svi preduslovi koji su potrebni za dobijanje građevinske dozvole, kao što su idejni, odnosno glavni projekat; odnosno izvještaj o izvršenoj reviziji, sa svim saglasnostima, u skladu sa posebnim propisima. Na taj način se pitanje legalizacije objekata obesmišljava i onemogućuje. Ovdje moramo imati u vidu da tako izgrađeni objekti u većini slučajeva ne mogu ispuniti sve predviđene urbanističko-tehničke uslove, pa samim tim, ni biti privedeni namjeni na način kako je predviđeno zakonom.

Takođe, u praksi se dešavaju situacije gdje se objekat gradi na osnovu građevinske dozvole, pa se od samog projekta odstupa iz opravdanih ili neopravdanih razloga. U svakom slučaju, takav objekat ne može dobiti upotrebnu dozvolu, pa samim tim ulazi u grupu nelegalnih objekata.

Još jedno nerješeno pitanje u praksi je i davanje odobrenja za rekonstrukciju dijela objekata kolektivnog stanovanja, koja su izgrađena posle 1973. godine, a za kojih nema dokaza da posjeduju građevinsku dozvolu. Riječ je o objektima koji su građeni kao društvena svojina i kao takvi su upisani u katastar nepokretnosti. Organi/zacije koje su bile zadužene za njihovu izgradnju i održavanje više ne postoje u sistemu. Tako da se gubi trag građevinskim, odnosno upotrebim dozvolama za te objekte. Nakon privatizacije objekata kolektivnog stanovanja koji

su bili u društvenoj svojini, nosioci stanarskih prava stekli su pravo svojine nad stambenim jedinicama. Međutim, tim licima je onemogućeno da rekonstruišu svoje stambene jedinice, u skladu sa zakonom, jer nijesu u mogućnosti da, uz zahtjev za odobrenje rekonstrukcije, podnesu i dokaz o pravu građenja tj. građevinsku, odnosno upotrebnu dozvolu. Ovakva situacija je izuzetno pogodna za nepostupanje po zakonu.

Nadalje, Zakonom nisu tretirani ni objekti, koji su planom predviđeni, ali ne posjeduju zakonom propisanu dokumentaciju.

Imajući u vidu izraženu bespravnu gradnju smatramo da bi kroz odredbe Zakona trebalo detaljno propisati postupak uklapanja – legalizacije bespravno izgrađenih objekata, koji mogu da se uklope, kao i prava i obaveze investitora koji ne grade na osnovu i u skladu sa građevinskom dozvolom.

3. Prema ranijim rješenjima Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, postojala je mogućnost da se u katastar upišu bespravno izgrađeni objekti sa teterom da su izgrađeni bez građevinske dozvole.

U postupku legalizacije, kada dobiju građevinsku dozvolu, omogućeno je investitorima da teret brišu. Na taj način se omogućava da su objekti koji nemaju upotrebnu dozvolu upisani u katastar nepokretnosti bez tereta.

S druge strane, imamo situaciju da su ti objekti bez upotrebne dozvole, te da nisu namirili obaveze prema lokalnoj samoupravi, t.j. nisu platili naknadu za komunalno opremanje. Kako u ovakvoj situaciji više nema zakonskog pritiska na investitora da pribavi upotrebnu dozvolu, te da u tom postupku uredi odnose sa jedinicom lokalne samouprave oko plaćanja naknade za komunalno opremanje zemljišta, investitori se, najčešće, odlučuju da koriste objekat koji nema upotrebnu dozvolu. Na taj način jedinice lokalne samouprave bivaju uskraćene za značajna sredstva za komunalno opremanje zemljišta.

Zbog niza pitanja koja smo naveli, a i mnogih drugih, smatramo da je potrebno pristupiti izradi propisa kojim će se regulisati pitanje legalizacije bespravno izgrađenih objekata.

4. U odnosu na **finansiranje komunalnog opremanja zemljišta**, utvrđena je naknada za komunalno opremanje, kao i to da „uslove, način, rokove i postupak plaćanja naknade propisuje lokalna samouprava, u zavisnosti od stepena opremljenosti građevinskog zemljišta, učešća investitora u komunalnom opremanju i dr“. Nadalje, obaveza plaćanja ove naknade, vezuje se za izdavanje upotrebne dozvole, dok je ranijim rješenjem ista bila utvrđena kao uslov za izdavanje građevinske dozvole.

Cilj ovakvog rješenja da se investitor rastereti u postupku dobijanja dozvole, te da se ovaj finansijski teret prenese na period nakon izgradnje objekta. Međutim, zakonom nijesu utvrđeni mehanizmi lokalnoj samoupravi za naplatu ovog prihoda, a naročito u odnosu na objekte za koje građevinsku dozvolu izdaje organ državne uprave. Zbog toga se opravdano postavlja pitanje iz kojih sredstava – prihoda će lokalna samouprava da vrši poslove iz oblasti uređivanje građevinskog zemljišta, izrade i donošenje planova, zaštitu životne sredine, i dr. Od

pravovremenog obezbjeđivanje sredstava od navedene nakande zavisi ne samo vršenje ovih poslova, već i efikasnost u njihovom vršenju. Zbog toga smatram da je opravdana inicijativa u odnosu na ovaj zahtjev da se utvrdi rješenje po kome se plaćanje naknade za komunalno opremanje za vrijeme izdavanja građevinske dozvole, a ne za izdavanje upotrebne dozvole.

S druge strane, jedinice lokalne samouprave će, prilikom donošenja sopstvenog akta o uslovima, načinu, rokovima i postupku plaćanja naknade, voditi računa i o razvojnim interesima i pogodnostima za investiranje u tu lokalnu zajednicu.

Članom 70, stav 2 Zakona propisano je da se u katastar nepokretnosti može upisati samo objekat za koji je izdada upotrebna dozvola. Prilikom utvrđivanja ovakvog rješenja, nije se vodilo računa o efektima istog na jedinice lokalne samouprave. Kako je upis u katastar nepokretnosti ili drugu odgovarajuću evidenciju osnov za utvrđivanje postojanja objekta i njegovo uvođenje u legalne tokove, tek se nakon upisa objekta mogu utvrđivati poreske obaveze vlasnika, odnosno korisnika objekta. Imajući izloženo u vidu, rješenjem da se u katastar nepokretnosti može upisati samo objekat za koji je izdada upotrebna dozvola, onemogućava jedinice lokalne samouprave da utvrde porez na nepokretnosti za izgrađene objekte koji nemaju upotrebnu dozvolu. Na taj način se u bitnom dovodi u pitanje ostvarivanje izvornog prihoda jedinica lokalne samouprave.

5. Član 9: U Zakonu se javlja niz pojmova koji nisu definisani pojmovnikom (pr. građevinsko zemljište, građevinska površina, podrum, suteran, prizemlje, potkrovlje, tavan, način obračuna bruto razvijene građevinske površine i sl.) ili su definisana na nezadovoljavajući način (pr. u opisu rekonstrukcije se ne navodi promjena namjene. Postavlja se pitanje kako realizovati postojeće planove koji predviđaju mogućnost promjene namjene). S toga se, predlaže da se pojmovnik dopuni na način što će se dati definicije svih pojmova koji se koriste u Zakonu.

6. Član 12: Propisano je da planski dokumenti moraju biti međusobno usklađeni, na način što se planski dokumenti užih teritorijalnih cjelina, u pogledu namjene prostora i koncepcije uređenja prostora, usklađuju sa planskim dokumentima širih teritorijalnih cjelina.

Međutim, u praksi se često pojavljuje problem tzv. preklapanja državnih i lokalnih planskih dokumenata, kao i planskih dokumenata susjednih jedinica lokalne samouprave. Često se dešava da se planirana infrastruktura mimoilazi na dodirnim linijama pomenutih planova. Takođe se u praksi dešava da se određeni lokalni planski dokumenti nižeg reda (pr. detaljni urbanistički plan) donesu prije državnih planskih dokumenata istog reda (u ovom slučaju: detaljni prostorni plan), te da isti nisu međusobno usklađeni. Razlozi za takve situaciju su brojni. Iz tih razloga, potrebno je utvrditi jasnu hijerarhiju planskih dokumenata, postupak njihovog međusobnog usaglašavanja, kao i mogućnost uvođenja tzv. „regionalnih planova”, kojima bi se prevazišli pomenuti problemi.

7. **Član 15 i 16:** Propisano je da se Izvještaj o stanju uređenja prostora i Program uređenja prostora objavljuju u „Službenom listu Crne Gore“, u jednom dnevnom štampanom mediju koji se distribuira na teritoriji Crne Gore, kao i na sajtu Ministarstva, odnosno organa lokalne uprave. Cilj ovih odredbi je da se šira javnost upozna sa datim dokumentima. Kako živimo u elektronskom dobu, objavljivanje ovih dokumenata na sajtu nadležnog organa predstavlja dobar način upoznavanja šire javnosti sa istima. S druge strane, postavlja se pitanje opravdanosti objavljivanja ovih dokumenata u Službenom listu Crne Gore, u kom slučaju se objavljuje samo normativni dio bez tehničkih priloga. Takođe se postavlja pitanje objavljivanja ovih dokumenata u jednom dnevnom štampanom listu koji se distribuira na teritoriji Crne Gore, što iziskuje velike finansije izdatke. Imajući u vidu predhodno iznijeto, smatramo da bi trebalo ukinuti ove vidove upoznavanja javnosti.

Kako izvještaj o stanju uređenja prostora predstavlja osnovu za preduzimanje daljih aktivnosti u ovoj oblasti, potrebno je razmotriti mogućnost donošenja pravilnika o njegovom sadržaju, formi i načinu pripreme.

8. **Član 25 stav 4:** Utvrđen je sadržaj prostorno-urbanističkog plana, koji između ostalog sadrži i "smjernice za izgradnju na područjima za koja se ne predviđa donošenje detaljnog urbanističkog plana, urbanističkog projekta ili lokalne studije lokacije".

Kako bi se omogućila izgradnja u ruralnim područjima za koja se najčešće ne predviđa donošenje planova nižeg reda, potrebno je razmotriti dopunu sadržaja prostorno-urbanističkog plana na način što će se predvidjeti da isti, između ostalog sadrži i "smjernice i **uslove** za izgradnju na područjima za koja se ne predviđa donošenje detaljnog urbanističkog plana, urbanističkog projekta ili lokalne studije lokacije".

9. **Član 29:** Pravilnik o bližem sadržaju i formi planskog dokumenta još uvijek nije donijet. Zbog nepostojanja istog, usporava se priprema nove planske dokumentacije. Takođe je nejasno kako treba da bude urađen separat sa urbanističko-tehničkim uslovima, kao ni to da li se separat vezuje za svaku urbanističku cjelinu. Iz navedenih razloga potrebno je intenzivirati aktivnosti na njegovom donošenju.

10. **Član 31:** U stavu 2 utvrđeno je da se „izradi lokalnog planskog dokumenta pristupa na osnovu odluke koju **donosi izvršni organ lokalne samouprave**“; dok u stavu 6 da se „odluka o izradi planskog dokumenta sa programskim zadatkom, koju **donosi skupština lokalne samouprave**, dostavlja Ministarstvu i organu uprave“.

Ova dva stava su u koliziji. Potrebno je uskladiti stav 6 sa stavom 2. Kako je u stavu 2 već utvrđena nadležnost za donošenje pomenute odluke, smatramo da u stavu 6 nije potrebno pominjati organ nadležan za donošenje iste, te u tom smislu utvrditi da se odluka o izradi planskog dokumenta sa programskim zadatkom dostavlja Ministarstvu i organu uprave.

11. Član 35: Predviđena je mogućnost za povjeravanje poslova izrade planskog dokumenta privrednim društvima. Kod nas ne postoji veliki broj privrednih društava koja se bave izradom planskih dokumenata, što u praksi za lokalnu samoupravu stvara dosta problema. Ovo posebno ako se ima u vidu da je u proteklom periodu došlo do inteziviranja aktivnosti u jedinicama lokalne samouprave na izradi i donošenju velikog broja planskih dokumenata ili pristupanju izmjenama i dopunama istih. Privredna društva koja su registrovana za njihovu izradu, nisu u mogućnosti da odgovore potrebama i zahtjevima jedinica lokalne samouprave na ovom planu, kao, često, ni utvrđenim obavezama iz ugovorenih poslova, kako u pogledu rokova, tako i upogledu pridržavanja utvrđenog projektnog zadatka. To ima za posledicu neblagovremeno donošenje planskih dokumenata, a utiče i na kvalitet istih.

Imajući u vidu ovakvo stanje i intezivne aktivnosti na pripremi planskih dokumenata, kao i teškoće koje lokalna samouprava ima u njihovoj izradi, smatramo da treba pronaći odgovarajuće zakonsko rješenje u skladu sa postojećim sistemom, koje će obezbjediti da ove poslove i aktivnosti jedinice lokalne samouprave brže i kvalitetnije obavljaju, tj. razmotriti mogućnost osnivanja planerskih agencija na nivou države i lokalne samouprave.

Ako predloženo rješenje nije prihvatljivo, treba razmotriti mogućnost osnivanja lokalnih komisija za stručni pregled nacrt lokalnog planskog dokumenta i definisanja njene odgovornosti.

12. Član 38: Propisano je da su organi, privredna društva, ustanove i druga pravna lica nadležna za poslove: projekcije razvoja; vodoprivrede; elektroprivrede; saobraćaja; telekomunikacija; radio difuzije; zdravstva; odbrane zemlje; kulture; stambeno-komunalne djelatnosti; geodetske, geološke, geofizičke, seizmičke i hidro-meteorološke poslove; poslove statistike; poljoprivrede, šumarstva, turizma, zaštite prirode, zaštite kulturne i prirodne baštine; zaštite životne sredine i dr. dužna da, na zahtjev nosioca pripremnih poslova, u roku od 15 dana, dostave raspoložive podatke, u analognoj i digitalnoj formi, kao i svoje predloge i mišljenja koja su neophodna za izradu planskog dokumenta.

Međutim, u praksi se često dešava da odnosni organi tražene podatke ne dostave ni u roku od šest mjeseci, što usporava donošenje planske dokumentacije, kao i omogućavanje gradnje na zakonit način. Ova situacija za posledicu može da ima bespravnu gradnju. Da bi se ovakve i slučne situacije ograničile, ako ne i u potpunosti spriječile, potrebno je da se u punoj mjeri sprovodi kaznena politika (član 161, stav 1, tačka 2).

13. Član 39: Propisano je da nosilac pripremnih poslova dostavlja nacrt planskog dokumenta nacrt lokalnog planskog dokumenta na mišljenje Ministarstvu, dok je članom 41 propisano da se planski dokument u koji je ugrađeno mišljenje iz člana 39 dostavlja izvršnom organu radi utvrđivanja nacrt.

Potrebno je da se ova dva člana usklade na način što će se forma planskog dokumenta iz člana 39 nazvati „prednacrt“.

14. Član 42: Javna rasprava na način na koji je utvrđena ne ispunjava cilj zbog kojeg je utvrđena, a to je: uključivanje stanovništva u donošenju odluka. Kako bi se ovaj cilj u potpunosti ostvario, treba predvidjeti jasna pravila postupanja sa podnijetim primjedbama i sugestijama. Naime, između ostalog, treba predvidjeti da je obrađivač plana dužan da u pisanom obliku dostavi nosiocu pripremnih poslova stručne odgovore na primjedbe i sugestije. Potrebno je, takođe, detaljnije pojasniti koji je to **odgovarajući način** na koji obrađivač ugrađuje primjedbe i sugestije zainteresovanih korisnika u planski dokument.

15. Član 43 – Propisana je mogućnost sprovođenja ponovne javne rasprave, ako se nakon sprovedene javne rasprave planski dokument bitno razlikuje od prvobitnog nacrtu planskog dokumenta.

Smatramo da je potrebno da se definiše pojam „bitno se razlikuje od prvobitnog nacrtu“, kako se isti ne bi različito i proizvoljno tumačio.

16. Član 48: Zakon predviđa mogućnost da Vlada donese lokalni planski dokument u slučaju da lokalna samouprava, između ostalog, ne sprovodi lokalni planski dokument. Ne vidi se logika utvrđenog rješenja jer se radi o situaciji kada je plan već donijet. S druge strane, predviđa se i mogućnost donošenja lokalnog planskog dokumenta od strane Vlade, ako se o tome sporazumije sa lokalnom samoupravom. (član 48).

Postavlja se pitanje ko će sprovoditi tako donijete planske dokumente, tj. ko će biti nadležan za izdavanje građevinskih dozvola, za čije izdavanje prema ovom Zakonu su nadležne jedinice lokalne samouprave.

17. U poglavlju II, tačka 5 Zakona utvrđeni su instrumenti za sprovođenje planskih dokumenata. Kako bi se obezbjedili još bolji preduslovi za sprovođenje planskog dokumenta, smatramo da bi trebalo utvrditi i instrument urbane komasacije / konsolidovanja.

18. Član 56, stav 2: Utvrđeno je da finansijska sredstva za izradu urbanističkog projekta mogu obezbjediti i zainteresovani korisnici prostora".

Potrebno je razmotriti mogućnost kofinansiranja izrade lokalne studije lokacije na isti način na koji je utvrđeno za kofinansiranje urbanističkog projekta.

19. Član 60: Predviđeno je da lokacija može, između ostalog, biti i dio urbanističke parcele, iz čega proizilazi mogućnost izdavanja urbanističko-tehničkih uslova na dijelu urbanističke parcele.

Treba preciznije definisati koji su to predhodni uslovi koji treba da budu ispunjeni da bi se mogli izdati urbanističko-tehnički uslovi na dijelu urbanističke parcele (pr. da li se indeks zauzetosti i izgrađenosti odnosi samo na dio parcele ili na cijelu parcelu). Takođe, postavlja se pitanje da li se urbanističko-tehnički uslovi izdaju za urbanističku parcelu ili za lokaciju. Ako se

urbanističko-tehnički uslovi izdaju za lokaciju, pošto se unaprijed ne mogu znati lokacije, takav koncept bi narušio mogućnost unaprijed pripremljenih seprata sa urbanističko-tehničkim uslovima.

20. Čl. 61 i 62, u vezi sa članom 171 – Propisano je da će organ uprave, odnosno organ lokalne uprave, u skladu sa fazama realizacije planskog dokumenta, sačiniti separat sa urbanističko-tehničkim uslovima neophodnim za izradu tehničke dokumentacije; da će u roku od sedam dana od dana sačinjavanja separata formirati sajt na kojem će zainteresovanim licima biti dostupni urbanističko-tehnički uslovi, kao i da se uslovi dobijaju uz naknadu troškova.

Kako opštine do sada nijesu imale iskustva sa izradom separata i formiranjem sajta sa separatima, smatramo da bi, u cilju kvalitetnog obavljanja ovih poslova, bila potrebna stručna pomoć i tehnička podrška Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine.

21. Član 93, stav 2: Propisano je da se u postupku izdavanja građevinske dozvole provjerava da li je idejni, odnosno glavni projekat izrađen u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima i zakonom.

Međutim, nije propisano postupanje organa ako prilikom provjeravanja utvrdi da idejni, odnosno glavni projekat nije izrađen u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima i zakonom. To omogućava da se u praksi stvaraju nejednaka postupanja organa lokalne uprave, te samim tim građani i pravni subjekti dovode u neravnopravan položaj u ostvarivanju svojih prava. Iz tog razloga, potrebno je propisati ponašanje organa nadležnog za izdavanje građevinske dozvole u datoj situaciji.

22. Čl. 146 i 151: Propisano je da organ uprave vrši inspeksijski nadzor u oblasti uređenja prostora preko inspektora za urbanizam i inspektora zaštite prostora, odnosno u oblasti izgradnje objekata preko inspektora za građevinarstvo.

Polazeći od pravnog principa da podijeljenu nadležnost prati i podijeljeni inspeksijski nadzor, neophodno je izmijeniti navedena zakonska rješenja po kome bi ovaj nadzor u oblasti uređenja prostora iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave obavljali organi lokalne uprave preko inspektora za urbanizam i inspektora zaštite prostora, a u oblasti izgradnje objekata iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave obavljali bi organi lokalne uprave preko inspektora za građevinarstvo. Ovo naročito imajući u vidu odredbu Zakona o lokalnoj samoupravi (član 33) koja na precizan način propisuje se da u okviru sopstvenih poslova opština vrši i poslove inspeksijskog nadzora.

Nadalje, zakonom nisu na zadovoljavajući način utvrđeni odnosi između nadležnih inspekcija i lokalne samouprave. Naime, nadležne inspekcije postupaju, između ostalog, i po građevinskim i upotrebnim dozvolama koje je izdao organ lokalne uprave. Međutim, lokalne samouprave nemaju zakonskih mogućnosti da prate stanje na terenu za objekte za koje su izdale građevinsku dozvolu od trenutka izdavanja građevinske dozvole do trenutka podnošenja zahtjeva za izdavanje upotrebne dozvole, a taj period može iznositi i tri godine. Ovakvim rješenjima onemogućuju se jedinice lokalne samouprave da štite prostor za čije su uređenje

nadležne, kao ni da sprovode mjere za izgradnju objekata u skladu sa zakonom za koje izdaju građevinske dozvole. Ovo je razlog više za podjelu inspekcijskih nadležnosti između državnog i lokalnog nivoa.

S druge strane, praksa je već pokazala da zakonom utvrđene nadležnosti inspekcija često dovode do negativnog sukoba nadležnosti. Primjeri tih sukoba su: nadležnost za rekonstrukciju djela objekta za kolektivno stanovanje, nadležnost za nelegalno izgrađene objekte prije stupanja na snagu ovog zakona, kao i nadležnost u slučaju proglašenja građevinske dozvole ništavom do donošenja pravosnažnog rješenja. Imajući dato u vidu, potrebno je razmotriti nadležnosti inspekcija i, uopšte, opravdanost i cjelishodnost postojanja pojedinih inspekcija utvrđenih zakonom.

23. Član 162: Utvrđen je rok od godine dana za usaglašavanje lokalnih planskih dokumenata.

Pored brojnih planskih dokumenata koje treba donijeti ili uskladiti, mora se imati u vidu da se po prvi put uvodi obaveza objavljivanja svih planskih dokumenata sa separatima i urbanističko-tehničkim uslovima na internet stranicama jedinica lokalne samouprave. To će zahtijevati novu organizacionu strukturu nadležnih organa lokalne samouprave, kao i dodatne obuke lica koja će biti zaposlena na tim poslovima, a sve to traži vremena i sredstava. Iz navedenih razloga, smatramo da je utvrđeni rok prekratak i da isti treba produžiti na tri godine.

24. Član 166: Propisano je da je investitor, odnosno vlasnik objekta izgrađenog na osnovu građevinske dozvole, za koji nije izdata upotrebna dozvola, dužan da u roku od tri godine od dana stupanja na snagu zakona, odnosno od izdavanja građevinske dozvole pribavi upotrebnu dozvolu.

U praksi imamo postojanje velikog broja izgrađenih objekata bez upotrebne dozvole, koji su izgrađeni čak i prije 5-10 godina. Vlasnici, odnosno investitori često ne mogu ispuniti sve uslove utvrđene ovim zakonom koji su potrebni za dobijanje upotrebne dozvole. I ovo pitanje treba da bude razriješeno u setu rješenja kojima bi se regulisala legalizacija bespravno izgrađenih objekata.

PREDSJEDNIK KOMISIJE
Branislav Lutovac, s.r.