



Zajednica opština Crne Gore
Broj: 03-143/11
Podgorica, 21. februar 2011. godine

Zajednica opština Crne Gore razmotrila je tekst Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i na isti daje sledeće:

I Z J A Š N J E N J E

I Predložena rješenja o uvođenju principa „jednog šaltera“ za izdavanje građevinske dozvole i urbanističko-tehničkih uslova predstavljaju značajan iskorak u pogledu pojednostavljanja procedura realizacije mogućih investicija.

II POJEDINAČNE PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE

1. U Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata u članu 9, u pojašnjenju značenja riječi šta se smatra objektom, u smislu ovog zakona, definisano je da je „**objekat** prostorna, funkcionalna, konstruktivna, arhitektonska, estetska, tehničko-tehnološka ili biotehnička cjelina sa instalacijama, postrojenjima i opremom, odnosno same instalacije, postrojenja i oprema koja se ugrađuje u objekat ili samostalno izvodi (zgrade svih vrsta, saobraćajni, vodoprivredni, telekomunikacioni i energetski objekti, unutrašnja i spoljna mreža i instalacije, objekti komunalne infrastrukture, industrijski, poljoprivredni i drugi privredni objekti, javne zelene površine, objekti sporta i rekreacije, groblja, skloništa i dr.)“.

Potrebno je definisati da se pod **pojmom objekat smatraju** i: rudarski kopovi, odlagališta, vodoprivredni objekti, brane, akumulacije i sl., iz razloga što izgradnja i upotreba ovakvih objekata izaziva ogromne promjene u prostoru, koje utiču na životnu sredinu i opterećuju infrastrukturu. Smatramo neospornim da svaka promjena u prostoru koja prvenstveno mijenja i konfiguraciju terena predstavlja objekat (rudarski kopovi, odlagališta, vodoprivredni objekti, brane, akumulacije i sl.), pa ih treba i taksativno nabrojati kao objekte u smislu Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata.

❖ **PREDLOG:** U tekstu Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, prije člana 1 treba dodati novi član koji glasi:

„U članu 9 stav 1 alineja 14 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“, br. 51/08), nakon riječi: „groblja, skloništa“, dodati riječi: „rudarski kopovi, odlagališta, vodoprivredni objekti, brane, akumulacije“.

2. U članu 2, stav 2 teksta Predloga Zakona predloženo je da se dokaz o pravu svojine, odnosno drugom pravu na građevinskom zemljištu ili dokaz o pravu građenja odnosno drugom pravu na objektu, ako se radi o rekonstrukciji objekta, kopija plana, saglasnosti, mišljenja i drugi dokazi utvrđeni posebnim propisima; kao i dokaz o uređivanju odnosa u pogledu plaćanja naknade za komunalno opremanje ***pribavljaju po službenoj dužnosti***.

Mišljenja smo da je potrebno predvidjeti da stvarne troškove pribavljanja navedene dokumentacije snosi investitor.

U članu 2 stav 4 teksta Predloga Zakona predloženo je da se u postupku izdavanja građevinske dozvole provjerava da li je idejni, odnosno glavni projekat izrađen i revidovan u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima i zakonom.

Sadašnje zakonsko rješenje koje se odnosi na kontrolu tehničke dokumentacije u postupku izdavanja građevinske dozvole, predstavlja u suštini postupak superrevizije tehničke dokumentacije, za šta ni jedan organ na nivou državne uprave i lokalnih uprava nema potrebnu kadrovsku strukturu. Za potpunu i zakonitu kontrolu tehničke dokumentacije sa aspekta da li je glavni ili idejni projekat urađen u skladu sa urbanističko tehničkim uslovima i zakonom, neophodno je da organ uprave ili organ lokalne uprave ima zaposlene licencirane inženjere svih struka i specijalnosti koje su učestvovala u izradi i reviziji predmetne tehničke dokumentacije (diplomiranog inženjera arhitekture, diplomiranog inženjera pejzažne arhitekture, diplomiranog građevinskog inženjera za konstrukcije, diplomiranog građevinskog inženjera za hidrotehniku, diplomiranog građevinskog inženjera za saobraćajnice, diplomiranog elektroinženjera jake struje, diplomiranog elektroinženjera slabe struje, diplomiranog mašinskog inženjera za termotehniku, diplomiranog geodetskog inženjera, diplomiranog građevinskog inženjera za tehnologiju i organizaciju građenja, i dalje, u zavisnosti od kompleksnosti samog objekta i izrađene tehničke dokumentacije). Jasno je da nijedan organ, kako na nivou državne uprave tako ni na nivou lokalne uprave ne posjeduje potrebne stručne kapacitete za obavljanje navedene kontrole tehničke dokumentacije u skladu sa zakonom. U praksi kontrola tehničke dokumentacije koja se sada obavlja od strane organa uprave ili organa lokalne uprave, u zavisnosti od kadrovske strukture tih organa, najčešće obavljaju samo arhitekta, ponekad arhitekta i građevinski inženjeri, a veoma rijetko učestvuju u kontroli i elektroinženjeri. Tako organizovana kontrola tehničke dokumentacije nakon izvršene revizije, ne ispunjava Zakonom predviđenu svrhu niti ima smisla sa inženjersko-tehničkog stanovišta, i predstavlja nepotrebno gubljenje vremena za investitora sa jedne strane i rasipanje kadrovskih potencijala organa uprave i organa lokalne uprave, uz

istovremeni nedostatak kadrova za obavljanje najvažnijih poslova koji se tiču unaprjeđenja sistema uređenja prostora.

Kontrola tehničke dokumentacije od strane organa uprave, odnosno lokalne uprave, u sistemu uređenja prostora i izgradnji objekata, predstavlja suvišnu administrativnu proceduru, imajući u vidu da se kontrola obavlja nakon izvršene revizije tehničke dokumentacije od strane privrednog društva koje za obavljanje te djelatnosti posjeduje licencu i potrebnu kadrovsku strukturu.

Zbog navedenog se predlaže ukidanje kontrole tehničke dokumentacije od strane organa uprave odnosno lokalne uprave nakon izvršene revizije, pri čemu treba odgovornost za naknadu štete i vraćanje prostora u prvobitno stanje u slučaju poništenja građevinske dozvole prenijeti na projektanta i revidenta.

Kako obezbjeđenje izdavanja građevinske dozvole po principu „jednog šaltera“ predstavlja ostvarivanje odnosa i saradnje organa nadležnog za izdavanje građevinske dozvole i organa i institucija za izdavanje dokaza iz stava 1, tač. 2, 3 i 4 člana 2 teksta Predloga Zakona, u pogledu pribavljanja saglasnosti i mišljenja i u pogledu obezbjeđenja snošenja predloženih stvarnih troškova, smatramo da bi bilo potrebno donijeti **podzakonski akt** kojim bi se bliže uredila odnosna pitanja.

❖ **PREDLOG:** Član 2 teksta Predloga Zakona, koji se odnosi na član 93 osnovnog teksta Zakona, treba izmijeniti tako da glasi:

„Član 93 mijenja se i glasi:

„Građevinska dozvola izdaje se rješenjem na osnovu sljedeće dokumentacije:

- 1) idejnog projekta, odnosno glavnog projekta sa izvještajem o izvršenoj reviziji, izrađenih u 10 primjerka, od kojih su sedam u zaštićenoj digitalnoj formi;
- 2) dokaza o pravu svojine, odnosno drugom pravu na građevinskom zemljištu ili dokaza o pravu građenja odnosno drugom pravu na objektu, ako se radi o rekonstrukciji objekta, i kopije plana;
- 3) saglasnosti, mišljenja i drugih dokaza utvrđenim posebnim propisima;
- 4) dokaza o uređivanju odnosa u pogledu plaćanja naknade za komunalno opremanje;
- 5) dokaza o osiguranju od odgovornosti investitora i privrednog društva, koje je izradilo odnosno revidovalo idejni odnosno glavni projekat, u skladu sa članom 71 ovoga zakona.

Dokaze iz stava 1 tač. 2, 3 i 4 pribavlja organ nadležan za izdavanje građevinske dozvole po službenoj dužnosti.

Stvarne troškove pribavljanja dokaza iz stava 1 tač. 2, 3 i 4 ovog člana snosi investitor.

Ukoliko nadležni organi, odnosno institucije ne dostave dokaze iz stava 1 tačka 3 ovog člana u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva za njihovo dostavljanje, smatraće se da su saglasni sa revidovanim idejnim, odnosno glavnim projektom.

- Briše se -

U postupku izdavanja građevinske dozvole, svaki posebni dio idejnog, odnosno glavnog projekta ovjerava se štambiljem na kojem je upisan broj, datum i potpis ovlašćenog lica, kao i pečatom na svaki list projekta.

Postupak i način pribavljanja dokaza po službenoj dužnosti iz stava 3, 4 i 5 ovog člana bliže će urediti Ministarstvo.”“

3. U članu 3 teksta Predloga Zakona predloženo je da rok za izdavanje građevinske dozvole iznosi 30 dana.

Imajući u vidu značajno povećanje obima poslova organa nadležnog za izdavanje građevinske dozvole u postupku izdavanja iste, kao i zbog protoka vremena potrebnog za ostvarivanja komunikacije sa organima i pravnim licima nadležnim za davanja saglasnosti i mišljenja, smatramo da treba utvrdi da rok za izdavanje građevinske dozvole treba da iznosi 45 dana.

❖ **PREDLOG:** U članu 3, koji se odnosi na član 94 osnovnog teksta Zakona, riječi „u roku od 30 dana“, treba zamijeniti riječima: „**u roku od 45 dana**“.

4. U članu 6 stav 2 koji se odnosi na novu tačku 9a i članu 11 stav 3, koji se odnosi na tačku 13 propisano je ovlašćenje za pokretanje prekršajnog postupka protiv organa, odnosno pravnog lica i odgovornog lica u organu, odnosno pravnom licu, ukoliko utvrdi da su odobrenje ili urbanističko-tehnički uslovi za postavljanje objekta privremenog karaktera, **izdati suprotno planskom dokumentu**, odnosno biće prekršaja koje odgovara datom ovlašćenju.

Kako se privremeni objekti postavljaju u skladu sa planom postavljanja privremenih objekata, koji nije planski dokument, potrebno je odnosnu odredbu prilagoditi.

❖ **PREDLOG:** U članu 6 stav 2, koji se odnosi na član 148 stav 1 tačku 9a osnovnog teksta Zakona, i članu 11 stav 3, koji se odnosi na član 161 stav 1 tačku 13 osnovnog teksta Zakona, riječi „suprotno planskom dokumentu“, treba zamijeniti riječima „**suprotno planu postavljanja objekata privremenog karaktera**“.

5. Zakonom nije precizno uređena nadležnost za uklanjanje objekata koji su u potpunosti izgrađeni, odnosno postavljeni suprotno zakonu.

Potrebno je utvrditi u nadležnosti inspekcije zaštite prostora ovlašćenje i dužnost da naredi uklanjanje objekata koju su već izgrađeni, odnosno postavljeni suprotno zakonu, kako bi se obezbjedila potpunija zaštita prostora od nelegalne gradnje.

❖ **PREDLOG:** U članu 8, koji se odnosi na član 15 osnovnog teksta Zakona, nakon riječi: „Kad utvrdi da se građenje objekta vrši bez građevinske dozvole, odnosno postavlja privremeni objekat“ treba zamijeniti riječima „**Kada utvrdi da se građenje objekta vrši ili je objekat izgrađen bez građevinske dozvole, odnosno postavlja ili je postavljen privremeni objekat**“.

6. U članu 2 st. 2 i 3 teksta Predloga Zakona predloženo je da se dokazi, saglasnosti i mišljenja na revidovani idejni odnosno glavni projekat pribavljaju po službenoj dužnosti, kao i da će se, ukoliko nadležni organi, odnosno institucije ne dostave dokaze iz stava 1 tačka 3 ovog člana u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva za njihovo dostavljanje, smatrati da su saglasni sa revidovanim idejnim, odnosno glavnim projektom. Međutim, da bi se spriječilo nepostupanje lica iz člana 2 stav 3 potrebno je predvidjeti njihovu prekršajnu odgovornost.

S druge strane, kako je predloženo da se ukine provjeravanje da li je već jednom revidovan idejni odnosno glavni projekat urađen u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima i zakonom, potrebno je ukinuti i prekršajnu odgovornost organa, koja je bila utvrđena u članu 161 stav 1 tačka 11.

U članu 15, stav 3 predloženo je da će se, ukoliko nadležni organi odnosno pravna lica ne dostave uslove iz stava 2 ovog člana u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva za njihovo dostavljanje, smatrati da su saglasni sa urbanističko-tehničkim uslovima utvrđenim planskim dokumentom. Međutim da bi se spriječilo nepostupanje subjekata iz člana 15 stav 2 teksta Predloga Zakona, potrebno predvidjeti prekršajnu odgovornost za nepostupanje lica iz člana 15, stava 3.

❖ **PREDLOG:** U članu 11 teksta Predloga Zakona, koji se odnosi na član 161 osnovnog teksta Zakona, st. 2 i 3 treba izmijeniti tako da glase:

„Tačka 11 mijenja se i glasi:

„na zahtjev organa uprave, odnosno organa lokalne uprave, ne dostavi potrebne dokaze, saglasnosti odnosno mišljenja (član 93 stav 2);“

Posle tačke 13 dodaju se nove **dvije** tačke koje glase:

„14) je izdalo odobrenje, odnosno urbanističko-tehničke uslove o postavljanju objekta privremenog karaktera suprotno **planu postavljanja objekata privremenog karaktera (član 116),**

15) na zahtjev organa uprave odnosno organa lokalne uprave, ne dostavi list nepokretnosti, kopiju katastarskog plana, odnosno uslove koji nijesu sastavni dio planskog dokumenta (član 171 stav 2)“.

7. U članu 12 stav 2 teksta Predloga Zakona predloženo je da se do donošenja prostorno-urbanističkog plana lokalne samouprave ne može donijeti odluka o izradi drugog lokalnog planskog dokumenta.

Iako je cilj usvajanja ovog zakona, između ostalog, »unapređenje poslovanja i smanjivanja procedura potrebnih za izdavanje građevinske dozvole i donošenja obaveznih planskih dokumenata kao osnove za investiranje«, ovim stavom se dodatno uvode ograničenja u oblast uređenja prostora. Na ovaj način se dijelimično ukidaju prava lokalnih samouprava u oblasti za čije je sprovođenje zakonom zadužena. Ovakav stav bi mogao da ugrozi i realizaciju pojedinih infrastrukturnih projekata od značaja za građane.

Štoviše, kako donošenje prostorno-urbanističkog plana predstavlja veoma zahtjevan i dugotrajan zadatak, potrebno je omogućiti izmjene i dopune generalnih urbanističkih planova lokalnih samouprava, čime bi se stvorili preduslovi za valorizaciju značajnih i izuzetno važnih područja lokalnih samouprava, a sve u cilju obezbjeđenja kvalitetnog upravljanja prostorom i privlačenja novih investicija.

❖ **PREDLOG:** U članu 12 stav 2 teksta Predloga Zakona, koji se odnosi na član 162 osnovnog teksta Zakona, treba izmijeniti tako da glasi:

„Do roka iz stava 1 ovog člana, odnosno do donošenja prostorno-urbanističkog plana lokalne samouprave može se pristupiti izmjenama i dopunama generalnog urbanističkog plana.“

8. U članu 13 teksta Predloga Zakona predloženo je da se postupak izrade planskog dokumenta za koji je odluka o izradi donijeta prije 01.01.2008. godine, a nije donijeta odluka o donošenju planskog dokumenta, obustavlja danom stupanja na snagu ovog zakona.

Smatramo da je datum dat u ovom stavu olako definisan, kao i da važeći zakon daje dovoljno smjernica koje treba da osigaraju adekvatna planska rješenja (pr. kada je riječ o usaglašenosti sa planskim dokumentom širih teritorijalnih cjelina, ali i drugim pravilima, principima i sl.). S druge strane, pojedina planska dokumenta jedinica lokalne samouprave, koja se nalaze u procesu donošenja, nijesu blagovremeno usvojena zbog dugog vremena potrebnog za davanje određenih mišljenja i saglasnosti (pr. zaštita kulturne baštine).

Imajući datu u vidu, potrebno je isključiti od obustave planska dokumenta koja se nalaze u fazi nacrtu ili predloga.

❖ **PREDLOG:** U članu 13 teksta Predloga Zakona, koji se odnosi na član 163a, riječi: „a nije donijeta odluka o donošenju planskog dokumenta“ treba zamijeniti riječima: „**a nije utvrđen nacrt, odnosno predlog planskog dokumenta**“.

9. Na osnovu Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“, br. 51/08 od 22.08.2008.), građevinska dozvola se izdavala bez zaključivanja ugovora o uređenju odnosa u pogledu naknade za komunalno opremanje. Naime, investitor je imao obavezu da zaključi odnosni ugovor tek prilikom podnošenja zahtjeva za izdavanje upotrebne dozvole. Zakonom o unapređenju poslovnog ambijenta („Sl.list CG“, br. 40/10 do 22.07.2010.), Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata izmjenjen je u dijelu u kome se investitor obavezuje da odnosni ugovor zaključi prije izdavanja građevinske dozvole. U periodu između avgusta 2008. do jula 2010. godine određeni broj investitora je dobio građevinsku dozvolu i nije zaključio odnosni ugovor, dok većina istih nije dobila upotrebnu dozvolu. Na osnovu sada važećih odredbi zakona, jedinica lokalne samouprave nema zakonskih ovlašćenja da zahtjeva od tih investitora sklapanje ugovora i plaćanje naknade za komunalno opremanje. Ovakva pravna situacija dovela je lokalne samouprave, koje su uskraćene za sredstva od naknade za komunalno opremanje, da zbog njihovog nedostatka nijesu u mogućnosti da komunalno opreme predmetne urbanističke parcele, što predstavlja potencijalni izvor problema u životu i radu naših građana i privrednih subjekata.

❖ **PREDLOG:** Nakon člana 14 teksta Predloga Zakona treba dodati novi član koji glasi:

„U članu 166 nakon stava 1 dodaje se novi stav koji glasi:

„Za objekte za koje je građevinska dozvola izdata u periodu od 29.08.2008. do 29.07.2010. godine, uz zahtjev za izdavanje upotrebne dozvole, pored dokaza iz člana 120 stav 2 ovog zakona, dostavlja se i dokaz o ugovoru o uređenju odnosa u pogledu naknade za komunalno opremanje iz člana 66 ovog zakona.““

10. U članu 15 teksta Predloga Zakona predloženo je da uslove koje prema posebnim propisima izdaju nadležni organi i druga pravna lica, a koji su neophodni za izradu tehničke dokumentacije, kao i list nepokretnosti i kopiju katastarskog plana, organ uprave odnosno organ lokalne uprave pribavlja po službenoj dužnosti, od nadležnih organa i pravnih lica.

Potrebno predvidjeti da stvarne troškove pribavljanja uslova po službenoj dužnosti snosi investitor.

Kako obezbjeđenje izdavanja urbanističko-tehničkih uslova po principu „jednog šaltera“ predstavlja ostvarivanje odnosa i saradnje organa nadležnog za izdavanje građevinske dozvole i nadležnih organa i pravnih lica, u pogledu pribavljanja uslova i u pogledu obezbjeđenja snošenja predloženih stvarnih troškova, smatramo da bi bilo potrebno donijeti **podzakonski akt** kojim bi se bliže uredila odnosna pitanja.

❖ **PREDLOG:** Član 15, koji se odnosi na član 171 osnovnog teksta Zakona, treba izmijeniti tako da glasi:

„Član 171

Organ uprave, odnosno organ lokalne uprave izdavaće, do donošenja planskog dokumenta u skladu sa ovim zakonom, na zahtjev zainteresovanog lica, urbanističko-tehničke uslove za izradu tehničke dokumentacije u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva.

Uslove koje prema posebnim propisima izdaju nadležni organi i druga pravna lica, a koji su neophodni za izradu tehničke dokumentacije, kao i list nepokretnosti i kopiju katastarskog plana, organ uprave odnosno organ lokalne uprave pribavlja po službenoj dužnosti, od nadležnih organa i pravnih lica.

Stvarne troškove pribavljanja uslova i dokaza iz stava 2 ovog člana snosi investitor.

Ukoliko nadležni organi odnosno pravna lica ne dostave uslove iz stava 2 ovog člana u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva za njihovo dostavljanje, smatraće se da su saglasni sa urbanističko-tehničkim uslovima utvrđenim planskim dokumentom.

Postupak i način pribavljanja po službenoj dužnosti lista nepokretnosti, kopije katastarskog plana i uslove iz stava 1 ovog člana koji nijesu sastavni dio planskog dokumenta bliže će urediti Ministarstvo.“

SEKRETAR
Rajko Golubović