



Zajednica opština Crne Gore
KOMISIJA ZA PROSTORNO PLANIRANJE I
KOMUNALNE DJELATNOSTI
Broj: 03-472/14
Podgorica, 11.07.2014. godine

Komisija za prostorno planiranje i komunalne djelatnosti Zajednice opština Crne Gore je, povodom pripreme izmjena i dopuna Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i aktivnosti formirane Radne grupe na nivou Ministarstva održivog razvoja i turizma, održala sjednicu na kojoj je, sa aspekta lokalne samouprave, pripremila sljedeće:

Sugestije za unapređenje teksta Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata

1) Sa aspekta sistema lokalne samouprave i propisivanja zakonskih odredbi u odnosu na postupak planiranja, uređenja prostora i izgradnje objekata, Komisija za prostorno planiranje i komunalne djelatnosti Zajednice opština je zauzela stav da postojeće rješenje po kojem se sve ove aktivnosti regulišu **jedinstvenim zakonskim propisom**, treba zadržati, iz razloga njegovog jedinstvenog praćenja, te cijeneći da ovakvo rješenje doprinosi jednostavnosti primjene i deregulaciji.

2) Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata neophodno je jasnije definisati postupak, rokove i obavezu **horizontalne i vertikalne usaglašenosti planskih dokumenata**. Mišljenja smo da ovakav stav treba podržati prvenstveno iz razloga implementacije zakonske norme sadržane u članu 11 ovog Zakona kojim se propisuje da se planska dokumenta uži teritorijalnih cjelina, u pogledu namjene prostora i koncepcije uređenja prostora, usklađuju sa planskim dokumentima širih teritorijalnih cjelina. Međutim, u praksi se vrlo često dešava problem vertikalne i horizontalne neusaglašenosti planskih dokumenata. Naime, određeni lokalni planski dokumenti (npr. detaljni urbanistički plan) donesu se prije državnih planskih dokumenata (u ovom slučaju: detaljni prostorni plan), te isti nijesu međusobno usklađeni. Isto tako, nijesu rijetki slučajevi neusaglašenosti prostorno-urbanističkih planova (PUP) susjednih jedinica lokalne samouprave, ili kontaktnih planova detaljne razrade u dijelu infrastrukture, naročito saobraćajne i hidrotehničke.

3) Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata je neophodno **skratiti procedure za donošenje prostorno-planske dokumentacije lokalne samouprave**. Naime, procedure pripreme prostorno planske dokumentacije su preduge. Iako donošenje prostorno planskih dokumenata predstavlja jedan od osnovnih poslova lokalne samouprave, Zakonom je predviđena opterećujuća procedura. Tako je propisano da se nacrt planskog dokumenta dostavlja ministarstvu nadležnom za poslove uređenja prostora, koji, opet, isti odstavlja ostalim relevantnim subjektima na davanje mišljenja. Davanje mišljenja je regulisano na način što je isto obavezujuće, jer je u daljoj proceduri 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. Procedura izrade lokalnog planskog dokumenta treba da bude skraćena na način što bi se utvrdilo da izvršni organ jedinice lokalne samouprave formira stručnu komisiju za ocjenu planskog dokumenta, da se nacrt istog ne šalje ministarstvu nadležnom za uređenje prostora, već samo relevantnim subjektima iz člana 38, a da se predlog planskog dokumenta (i to samo PUP-a) dostavlja na saglasnost ministarstvu nadležnom za uređenje prostora. U vezi sa ovim pitanjem, Komisija je stava da prilikom donošenja lokalnih planskih dokumenta, treba primijeniti analogiju donošenja ovih dokumenata na centralnom nivou, te da ova dokumenta donosi gradonačelnik, odnosno predsjednik opštine, kao izvršni organ. Pri tome, predloženi način donošenja planskog dokumenta bi dodatno uticao na skraćivanje postupka njegovog donošenja, a istovremeno bi se doprinjelo kvalitetu planskog dokumenta, uz jačanje odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou.

4) Komisija je stava da u dijelu zakonskih rješenja koja se odnose na javnost i transparentnost, nedostaju odredbe kojima bi se **planski dokumenti u fazi nacrtu i predloga učinili dostupnim svim zainteresovanim korisnicima prostora**. Naime, potrebno je normirati obavezu nosioca pripremnih poslova da u roku od dva dana od dana utvrđivanja nacrtu planskog dokumenta i dana utvrđivanja predloga planskog dokumenta, iste postavi na veb-sajtu organa uprave, odnosno organa lokalne uprave nadležnog za poslove uređenja prostora i izgradnje objekata. Na pomenuti način će zakonom proklamovano načelo javnosti i transparentnosti biti u potpunosti zadovoljeno, pri čemu zainteresovani korisnik prostora neće biti kao do sada, u ponekad apsurdnoj situaciji, da su svi zahtjevi i sve građevinske dozvole dostupni na sajtu organa, a nacrt i predlog planskog dokumenta, kao najvažnije faze u procesu uređenja prostora, sa aspekta zainteresovanog korisnika prostora, nijesu dostupni na sajtu.

5) Primjena posljednjih izmjena Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata pokazala je neophodnost **normiranja rješenja o reviziji planskog dokumenta** u postupku njegovog donošenja. U tom smislu, mišljenja smo da je zakonom neophodno utvrditi ovlašćenje lokalnim samoupravama da kao vršioce revizije planskog dokumenta određuju privredna društva, odnosno druga pravna lica koja su licencirana za reviziju planske dokumentacije, a koja bi za istu reviziju

novčano garantovala (osiguranje) u iznosu utvrđenom zakonom. Visina ovog osiguranja treba da korespondira sa visinom štete koju birevidenti svojim propuštanjem mogli nanijeti javnom interesu i korisnicima prostora. Ovakav princip odgovornosti bi trebalo utvrditi i za planera, čime bi se u potpunosti uspostavio sistem odgovornosti obrađivača planskog dokumenta i stavio akcenat na odgovornost struke. Takođe, kada je riječ o reviziji lokalnih planskih dokumenata, Komisija je mišljenja da bi poseban značaj na čitav postupak revizije imala interna revizion komisija formirana na nivou lokalne samouprave, koja bi podnosila izvještaj, odnosno neku vrstu saglasnosti sa aspekta zaštite javnog interesa na planski dokument gradonačelniku, odnosno predsjedniku opštine, a čime bi se stvorili uslovi za izradu kvalitetnijih planskih dokumenata.

6) Imajući u vidu aktivnosti na donošenju plana posebne namjene **obalnog područja** koji treba da obuhvati cjelokupne teritorije šest jedinica lokalne samouprave, izuzimajući područja u obuhvatu planova posebne namjene nacionalnih parkova, te tumačenjem odredbi Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata koji se odnose na prostorni plan posebne namjene, a u korespondenciji sa odredbom člana 23, stav 1 kojom je propisano da se za „područja koja se nalaze u zahvatu prostornog plana posebne namjene, a koja nijesu detaljno razrađena tim planom, može donijeti državna studija lokacije”, dolazi se do zaključka da primorske opštine na mogu donositi planska dokumenta detaljne razrade, jer su njihove teritorije u cjelosti u zahvatima planova posebne namjene. Na ovaj način se urušava Ustavom proklamovano pravo na samostalnost u vršenju svojih nadležnosti (član 117, stav 1) i Zakonom o lokalnoj samoupravi zagantovano pravo autonomije u vršenju sopstvenih poslova. Imajući u vidu prethodno, Komisija je stava da je Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata neophodno utvrditi odredbe kojima će se jedinicama lokalne samouprave omogućiti donošenje planskih dokumenata detaljne razrade na područjima zahvata plana posebne namjene obalnog područja.

7) Radi primjene unificiranog, jedinstvenog (zakonskog) načina izdavanja građevinske dozvole, mišljenja smo da se **postupak izdavanja građevinske dozvole može prenijeti na državni nivo za slučaj kada pojedine lokalne samouprave izdaju iste suprotno zakonu**. Budući da smo svjedoci različitog tumačenja zakona na lokalnom nivou, te da se, kao posljedica toga, dešava da prilikom dobijanja građevinske dozvole, investitori imaju različita iskustva u različitim jedinicama lokalne samouprave, neophodno je zakonom utvrditi unificirani postupak izdavanja iste dozvole, te utvrditi pravo ministarstva nadležnog za uređenje prostora za izdavanje građevinske dozvole za slučaj kada jedinica lokalne samouprave to radi suprotno zakonom utvrđenim normama. Na ovakav način bi se doprinijelo boljoj valorizaciji prostora i smanjenju biznis barijera za investicije u lokalnoj samoupravi.

8) Komisija za prostorno planiranje i komunalne djelatnosti je zauzela stav da je, radi pomoći onim jedinicama lokalne samouprave koji nemaju dovoljno kapaciteta za pripremu planske dokumentacije, neophodno donijeti podzakonski

akt kojim će se precizno utvrditi pomenuta procedura. Takođe, Komisija je mišljenja da je na nivou Zajednice opština Crne Gore neophodno pripremiti **model uputstva za pripremu programskog zadatka**, kao najkomplicovanijeg postupka u procesu donošenja planskog dokumenta. Ovaj model bi bio od neprocjenljive koristi za sve jedinice lokalne samouprave, a naročito one koje nemaju dovoljno kapaciteta za realizaciju ove najkomplicovanije faze u donošenju planskog dokumenta.

9) Imajući u vidu da dosadašnji pokušaji onemogućavanja nelegalne gradnje nisu dali očekivane rezultate, Komisija cijeni da je jedna od najvažnijih sistemskih okolnosti koja djeluje stimulatивно na nelegalne graditelje, mogućnost da se, po odredbama važećeg Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, može izdati građevinska dozvola za objekat koji je izgrađen suprotno zakonu i za koji je prilikom uknjižbe u katastru nepokretnosti upisan teret “nema dozvolu”, “prekoračenje dozvole” ili “građenje na tuđem zemljištu”. Pri tome je Komisija imala u vidu činjenicu da je predlog Zakona o legalizaciji neformalnih objekata u skupštinskoj proceduri već duže vrijeme, da se očekuje njegovo usvajanje, te da nelegalni objekti ne treba da budu tretirani odredbama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata. Zbog navedenog, u namjeri da se sistemskom mjerom građenje objekata suprotno zakonu i njihovo naknadno “uklapanje” prilikom izrade i donošenja planskih dokumenata, učini destimulativnim i neracionalnim sa aspekta interesa nelegalnog graditelja, Komisija predlaže da se normira rješenje po kome nadležni organ **ne može izdati rješenje o građevinskoj dozvoli za izgrađene objekte upisane u katastru nepokretnosti sa teretom “nema dozvolu”, “prekoračenje dozvole” ili “građenje na tuđem zemljištu”**. Mišljenja smo da bi predloženo rješenje djelovalo destimulativno na nelegalne graditelje i da bi doprinjelo da se planska rješenja oslobode pritiska ovih lica za naknadno uklapanje nelegalnih objekata u planskim dokumentima.

10) Imajući u vidu potrebu skraćanja procedure izdavanja građevinske dozvole, kao i stvaranja investiciono atraktivnih područja u kojima će se unaprijediti poslovni ambijent i skratiti administrativne procedure, mišljenja smo da bi iz **postupka izdavanja građevinske dozvole bilo neophodno ukinuti sve saglasnosti (izuzev saglasnosti za zaštitu kulturnih dobara)**. Dosadašnja primjena Zakona je pokazala da se vrlo često dešava da nadležna preduzeća ne dostavljaju tražene podatke u zakonom propisanom roku, a da se institut pozitivne presumpcije omogućuje primijeniti tek istekom rokova od 10, odnosno 15 dana, što je isuviše mnogo, naročito imajući u vidu prirodu ovih zahtjeva koji nerijetko podrazumijevaju i vrlo komplikovane pravne i imovinske odnose. Dosadašnja praksa nadležnih organa za izdavanje dozvola je pokazala da se u tim slučajevima najčešće pribjegava prekidima postupka, u cilju kakvog takvog poštovanja rokova. Ovakva praksa, jasno je, ne doprinosi generalnom unapređenju poslovnog ambijenta. Dodatan razlog za ukidanje ovih saglasnosti jeste i nepotrebno ponavljanje procedure davanja mišljenja i saglasnosti prilikom izdavanja urbanističko-tehničkih uslova i građevinskih dozvola.

Nadalje, kada je riječ o samom postupku izdavanja građevinske dozvole, članovi Komisije su se saglasili da bi, iz razloga obezbjeđenja investitora od brojnih inspekcijskih kontrola, bilo neophodno propisati organizovanje mini javne rasprave u kojoj bi učešće uzeli svi zainteresovani subjekti (uključujući i inspekcije), koji bi imali pravo na podnošenje primjedbi i sugestija na tehničku i drugu dokumentaciju. Nakon završetka ovako organizovane mini javne rasprave i iscrpljenja svih pravnih lijekova, pristupilo bi se usaglašavanju i donošenju građevinske dozvole, nakon čijeg donošenja ne bi bilo prilike za dovođenje u pitanje njene zakonitosti, odnosno vjerodostojnosti.

11) U odnosu na pitanje vlasništava, Komisija je zauzela stav da bi u članu 93 trebalo unijeti kao jedan od dokumenata neophodnih za dobijanje građevinske dozvole i **dokaz Uprave za nekretnine o formiranju urbanističke parcele i vlasništvu na istoj**. Time se ne bi uvodila nova procedura, već samo novi dokument kojim bi se utvrdilo vlasništvo nad urbanističkom parcelom. Izdavanje ovakvog dokumenta je utvrđeno kao obaveza Uprave za nekretnine u Zakonu o državnom premjeru i katastru nepokretnosti.

12) Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata je neophodno utvrditi jednostavniji postupak eksproprijacije i utvrditi **veći broj korisnika eksproprijacije**. Imajući u vidu da se donošenjem planskog dokumenta utvrđuje javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti za izgradnju planiranih objekata i uređenje prostora, onda svaku pojedinačnu (u skladu sa planskim dokumentom) gradnju treba razumjeti kao ostvarivanje javnog interesa, te time omogućiti svim zainteresovanim investitorima koji imaju sredstava za realizaciju svojih projekata da podnesu zahtjev za eksproprijaciju nepokretnosti, ukoliko mu je ista neophodna za realizaciju planirane investicije. Ovo naravno podrazumijeva zaštitu prava vlasnika parcela, tj. utvrđivanje pravične nadoknade za ekspropisano zemljište.

13) Takođe, u odnosu na **tarifnik za usluge** koji treba da formira Inženjerska komora, Komisija je zauzela stav da isti treba brisati iz zakona, iz razloga što se njegovim uvođenjem stvaraju uslovi za monopolske cijene usluga, a što je u suprotnosti za tržišnim uslovima privređivanja. U tom smislu, mišljenja smo da ministarstvo nadležno za uređenje prostora treba da donese podzakonski akt kojim će se propisati načini utvrđivanja naknada za sve usluge koje se odnose na postupak izrade planskih dokumenata.

14) Kada je u pitanju nadzor nad planskim dokumentima, Komisija je zauzela stav da je pravilnikom neophodno utvrditi odredbe kojima će se dodatno precizirati **uslovi za nadzor u odnosu na ostvarivanje javnog interesa**, svakako uz poštovanje interesa investitora.

15) U kontinuiranom procesu uklanjanja administrativnih barijera u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, izdavanje urbanističko tehničkih uslova uočeno je kao jedna od tačaka u kojoj je prisutno određeno diskreciono pravo

nadležnog organa, koje po mišljenju Komisije, adekvatnim zakonskim rješenjem treba otkloniti. Kako se radi o najvažnijoj početnoj informaciji, na osnovu koje investitor često donosi odluku o realizaciji investicije, Komisija cijeni da je u Zakonu potrebno normirati rješenje kojim će **izdavanje urbanističko tehničkih uslova za izradu tehničke dokumentacije za građenje ili rekonstrukciju objekata (osim objekata od opšteg interesa) biti povjereno privatnom sektoru odnosno privrednim društvima i pravnim licima koja ispunjavaju zakonom propisane uslove za izradu planskih dokumenata**. Predloženo rješenje bi smanjilo broj procedura koje se vode pred nadležnim organom u postupku izgradnje objekata i skratilo rokove za izdavanje građevinske dozvole, s jedne strane i povećalo efikasnost postupka i povoljno uticalo na zaposlenost dijela privatnog sektora, s druge strane.

16) Radi uvođenja plana naselja, Komisija za prostorno planiranje i komunalne djelatnosti je zauzela stav da Zakonom treba utvrditi novi planski dokument – **plan uređenja manjih naselja (PUMN)**. Ovo iz razloga što u PUP-u nijesu utvrđene granice naselja, pa je, najčešće, značajan dio teritorije jedinice lokalne samouprave van naselja, što dovodi do neracionalnog odnosa prema prostoru i, konačno, tihog pretvaranja poljoprivrednog u građevinsko zemljište. Dakle, PUMN-om bi trebalo utvrditi granice naselja, zone građenja, namjenu gradnje, i dr., kao i elemente neophodne za kvalitetno uređivanje naselja.

17) Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata propisana je obaveza donošenja Izvještaja o stanju uređenja prostora i Programa uređenja prostora. Imajući u vidu sadržaj ovih dokumenata, kao i proceduru njihovog donošenja i objavljivanja, Komisija je zauzela stav da bi novim zakonom trebalo zadržati samo odredbe vezane za Program uređenja prostora, dok bi **Izvještaj o stanju uređenja prostora trebalo vezati samo za internu upotrebu jedinica lokalne samouprave**.

18) U vezi sa raspisivanjem javnih poziva za izradu planskih dokumenata, Komisija je zauzela stav da je Zakonom neophodno utvrditi, osim ponuđene cijene, **uključivanje i drugih kriterijuma pri izboru najpovoljnijeg ponuđača**. Ovo iz razloga dobijanja kvalitetnijih planskih dokumenata za čiji kvalitet cijena ne može biti presudni faktor. Ovo dodatno i iz razloga što se u slučaju pripreme državnih planskih dokumenata uzimaju u razmatranje i drugi kriterijumi.

S poštovanjem,

PREDSJEDNIK KOMISIJE
Oliver Marković