



Zajednica opština Crne Gore
Radna grupa za komunalne djelatnosti i životnu sredinu
Broj: 03-660/15
Podgorica, 22. septembar 2015. godine

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA
Direktorat za životnu sredinu i klimatske promjene
Generalni direktor g-đa Ivana Vojinović

PREDMET: *Mišljenje na Nacrt Zakona o zaštiti prirode; veza: vaš akt. br. 09-195/17 od 30.07.2015.*

Radna grupa za komunalne djelatnosti i životnu sredinu Zajednice opština Crne Gore na sjednici održanoj 21. septembra 2015. godine razmotrila je Nacrt Zakona o zaštiti prirode i na isti daje sledeće:

M I Š L J E N J E

I - Načelne konstatacije

1. Zajednica opština Crne Gore je na zahtjev Ministarstva održivog razvoja i turizma imenovala predstavnika u Radnu grupu za izradu Zakona o zaštiti prirode. Akt o imenovanju je Ministarstvu dostavljen putem pošte i elektronskim putem 5. februara 2015. godine (u prilogu je kopija imejla). Sa žaljenjem, moramo konstatovati da predstavnik Zajednice opština nije pozvan ni na jedan sastanak predmetne radne grupe iako je riječ o zakonskom propisu koji je od velikog značaja za lokalnu samoupravu, a naročito imajući u vidu da je sistemskim Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano da opština, u okviru sopstvenih poslova, a u skladu sa zakonom, uređuje i obezbeđuje uslove za očuvanje i zaštitu prirodnih vrijednosti (član 32 tačka 4), kao i da organi lokalne samouprave u vršenju poslova iz svog djelokruga učestvuju u pripremi zakona i drugih akata čija je sadržina od interesa za ostvarivanje i razvoj lokalne samouprave (član 121 tačka 4).

2. Zaštita prirode predstavlja veoma značajno pitanje koje zahtjeva potpun i adekvatan legislativni okvir kojim će se na odgovarajući način urediti i ustanoviti zahtijevani standardi i norme u odnosu na prava i obaveze svih relevantnih subjekata. U tom smislu, sagledavanjem dostavljenog teksta Nacrta Zakona o zaštiti prirode, može se konstatovati da se radi o dokumentu kojim se u dovoljnoj mjeri preciziraju mehanizmi i instrumenti upravljanja prirodom, uključujući i mjere zaštite ovog važnog nacionalnog resursa.

II - Pojedinačne primjedbe, predlozi i sugestije

1. Potrebno je usaglasiti odredbe čl. 10 i 11 kojima se definišu rokovi za donošenje Strategije biodiverziteta sa akcionim planom i termine izvještavanja po istoj. Naime, pomenutim odredbama precizirano je da se Strategija biodiverziteta donosi na period od pet godina. Međutim, u članu 11 navodi se da se izvještaj o sprovođenju Strategije izrađuje na period od tri godine, što se čini nelogičnim. U tom smislu trebalo bi vremenski okvir za izradu izvještaja o sprovođenju prilagoditi periodu važenja Strategije. Ukoliko je razlog za propisani termin redovno praćenje sa ciljem blagovremenog reagovanja u smislu izmjena i dopuna Strategije, onda preporučujemo dinamiku izrade izvještaja jednom godišnje. Neusklađenost terminima uočena je i kada su u pitanju lokalni planovi za biodiverzitet (član 12), za koje je navedeno da se donose na period od četiri godine, dok je izrada izvještaja o sprovođenju istih, na period od tri godine.

Dalje, u članu 12 koji se bavi pomenutim lokalnim planovima za biodiverzitet, potrebno je izmjeniti navode tako da umjesto riječi „jedinica lokalne samouprave“ stoji „organ lokalne uprave“, te da se član dopuni novom odredbom kojom se striktno određuje ko usvaja planove. Shodno tome, predlažemo da nova odredba glasi: „Lokalni akcioni plan iz stava 1 ovog člana donosi organi lokalne samouprave“ kako je to i navedeno u Obrazloženju. Naime, Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 19) definisano je da su organi lokalne samouprave Skupština i predsjednici opština/gradonačelnici, dok su organi lokalne uprave sekretarijati, direkcije i dr. službe. Uzimajući u obzir navedeno neprihvatljivo je da organi lokalne samouprave - Skupština i predsjednici opština/gradonačelnici „izrađuju“ Lokalni akcioni plan za biodiverzitet.

Isto tako, potrebno je razjasniti kontradiktornost u pogledu važenja lokalnog plana za biodiverzitet. Naime, članom 12 Nacrta utvrđeno je da se lokalni plan za biodiverzitet donosi na period od četiri godine, dok se u Obrazloženju, poglavlje IV Objašnjenje osnovnih pravnih instituta, odjeljak Dokumenti zaštite prirode, navodi period od pet godina.

2. Razmatranjem člana 14 posebnu pažnju treba usmjeriti na stav 3 u smislu korensopdiranja ovih odredbi sa odredbama matičnog Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata koji u članu 21 kaže da se “prostorni plan posebne namjene izrađuje i donosi za teritoriju ili djelove teritorije jedne ili više lokalnih samouprava

sa zajedničkim prirodnim, regionalnim ili drugim obježjima koji su od posebnog značaja za Crnu Goru i koji zahtjevaju poseban režim uređenja i korišćenja (nacionalni park, obalno područje, morsko dobro, prirodni rezervat, rekreaciono-turistička područja, eksploataciono polje na kome se vrši površinsko iskorišćavanje mineralnih sirovina i sl.)“.

3. Potrebno je precizirati rok za izdavanje akta o uslovima i smjernicama zaštite prirode (člana 17 Nacrta), obzirom da ostale pomenute procedure, u okviru kojih je neophodno obezbjediti dati akt, imaju svoje rokove sprovođenja, a koji su kraći od opštih rokova utvrđenih Zakonom o opštem upravnom postupku.

Usporedbom sa sadržajem cjelokupnog člana, stav 3 čini se nejasnim/kontradiktornim, jer se istim konstatuje izuzeće od stava 2 ovog člana za projekte za koje se shodno posebnim propisima pribavljaju urbanističko tehnički uslovi, odnosno obaveza organa nadležnog za poslove planiranja prostora i izgradnje objekata da se obrati organu uprave u cilju izdavanja akta o uslovima i smjernicama zaštite prirode, dok je u prvom stavu ovog člana precizirano da smjernice i uslovi zaštite prirode moraju biti sadržani u, između ostalih, prostornim planovima. Kako se urbanističko tehnički uslovi izdaju upravo na osnovu navedenih planova, čini se da se zahtjeva sprovođenje identične procedure po istom pitanju, više puta, pa smatramo da je date segmente predloženog zakonskog rješenja potrebno ponovo razmotriti odnosno izostaviti. Ovo i iz razloga što su po matičnom Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata sastavni dio urbanističko tehničkih uslova i „ulovi i mjere zaštite životne sredine (član 62, stav 2 tačka 15 navedenog zakona)“.

U ovom dijelu ukazujemo i na stavove 7,8,9,10 ovog člana iz razloga što smatramo da bi implementacija istih mogla imati negativne posledice po izdavanje opisanih dokumenta u smislu vremenskog ograničenja, a svakako i u dijelu obezbjeđenja finansijskih sredstava za ispunjenje traženog. Radi lakšeg poimanja navedene problematike hipotetički ćemo obraditi temu primjerom počevši od trenutka podnošenja zahtjeva za urbanističko-tehničke uslove (UTU) opštinskom sekretarijatu nadležnom za planiranje i uređenje prostora ili Ministarstvu (za porodičnu kuću, poslovni objekat i sl.). Shodno članu 62a Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata navedeni organi po službenoj dužnosti pribavljaju uslove koje prema posebnim propisima izdaju nadležni organi. Dakle, u skladu sa navedenim, organi bi se obratili organu uprave za uslove i smjernice za zaštitu prirode. Navedeni organ uprave hipotetički mogao bi da se izjasni da „ne postoje podaci i dokumentacija na osnovu kojih se mogu izdati smjernice i uslovi“, tako da je prema predloženom rješenju podnosilac zahtjeva (Sekretarijat ili Ministarstvo) „dužan da obezbijedi tražene podatke na osnovu istraživanja na terenu“. U tom smislu moraju angažovati pravno lice koje ispunjava uslove za vršenje monitoringa, što podrazumjeva u većini slučajeva, značajna finansijska sredstva. Uzimajući navedeno u obzir posebno u dijelu što se primjenom datih zahtjeva ne bi ispoštovali zakonom predviđeni rokovi za izdavanje UTU, te da bi to predstavljalo dodatne finansijske izdatke smatramo

svrsishodnim da se pomenuti stavovi još jednom razmotre i obrade na prihvatljiv način.

Obzirom na to da se stav 1 člana 17 odnosi i na projekte to bi termin „nosilac dokumenta” (naveden u posljednjem stavu ovog člana), trebalo radi sveobuhvatnosti, promijeniti, te predložimo termin „podnosilac zahtjeva”.

Takođe, problematično je i opredjeljenje da se uslovi i smjernice za zaštitu prirode izdaju u formi rješenja (upravnog akta), koji su na nivou politike uređenja prostora prepoznati kao „biznis barijera” i kao takvi uklonjeni iz sistema izgradnje objekata. Pa se, u sadašnjem sistemu u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata izdaju kao informacija.

Nadalje, rješenja člana 17 Nacrta Zakona su u direktnoj suprotnosti sa namjerom resornog ministarstva da uspostavi sistem izdavanja elektronskih građevinskih dozvola i, u tom smislu, Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata utvrđenih prekluzivnih rokova za dostavljanje urbanističko tehničkih uslova od strane državnih i drugih organa organu za izdavanje građevinske dozvole.

4. U članu 28 kojim se uređuje postupak proglašenja zaštićenog područja ostavljena je odredba kojom je precizirano da „Studiju zaštite izrađuje organ uprave“. Imajući u vidu iskustva iz ranijeg perioda koja su podrazumjevala angažovanje jedne institucije za izradu Studije zaštite smatramo da se u ovom dijelu trebaju napraviti iskoraci u pravcu definisanja ovog postupka kroz tendersku proceduru, kako bi se obezbijedila mogućnost izbora kako referenci, tako i najprihvatljivijih novčanih okvira.

Isto tako, u članu 32, stav 2 treba brisati alineju 9: „upravljača kojem se povjerava upravljanje“ jer je iskustvo pokazalo da nije moguće formirati organ za upravljanje (shodno uslovima iz legislativnih rješenja) prije nego se donese akt o proglašenju i formalno pravno formira zaštićeno prirodno dobro. Ovo pitanje, treba na drugi način regulisati ili sadržajno drugačije formulirati. Ukoliko se prihvati ova primjedba treba istoj prilagoditi sadržaj drugih članova (npr. član 55, stav 4).

5. Sagledavanjem ponuđenog novog rješenja u segmentu koji se odnosi na proglašavanje zaštićenih prirodnih dobara (član 34), prema kojem „Park prirode, spomenik prirode i predio izuzetnih odlika koji se nalaze na području više jedinica lokalne samouprave proglašava Vlada...” može se pretpostaviti da je potreba za preciziranjem ovog pitanja proizišla iz iskustva iz predhodnog perioda primjene Zakona.

Ipak, smatramo, da bi bilo potrebno drugačije od predloženog, regulisati nadležnost za proglašavanje ovih oblika zaštićenih područja i time ostaviti odgovarajući nivo samostalnosti lokalnim samoupravama u vršenju sopstvenih poslova, koji su kao takvi utvrđeni Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 32 tačka 4).

U tom smislu predložimo razradu odredbi ovog člana tako da je prvi korak procedure potpisivanje inicijalnog dogovora dvije ili više susjednih samouprava, a početak postupka (drugi korak) smatrat će se pokretanje zajedničke inicijative za

izradu studije zaštite za cjelokupnu teritoriju budućeg zaštićenog prirodnog dobra (na ovaj način bi se objedinili finansijski izdaci za izradu zahtijevanog dokumenta). Treći korak je zaseban i cjelokupna dalja procedura (naravno u skladu sa zakonom) ima biti predmetom nadležnosti organa pojedinačno svake lokalne samouprave za svoju teritoriju. Nakon usvajanja akta o proglašenju, a shodno drugim zakonskim rješenjima koja regulišu ovo pitanje, može se napraviti Memorandum o saradnji kojim će se definisati prava i obaveze u upravljanju zaštićenim prirodnim dobrom. Na ovaj način i ovaj segment životne sredine ostao bi na prepoznatom nivou decentralizacije, a samim tim održao bi se dostignuti stepen odgovornosti lokalne zajednice prema ovim pitanjima i podstakla medjuopštinska saradnja. Ponuđeno rješenje koje rezultira time da plan upravljanja datog područja donosi Ministarstvo (član 58, stav 6) imao bi za posledicu po našem mišljenju, da se lokalne zajednice distanciraju i nedovoljno uključe u opisani proces.

Kao alternativu, može se sagledati i mogućnost definisanja saradnje lokalnih samouprava kroz potpisivanje Memoranduma, koji bi verifikovale skupštine zainteresovanih lokalnih samouprava i što bi predstavljalo prvi korak u proceduri proglašenja određene teritorije za zaštićeno prirodno dobro. Memorandumom bi se precizirali uslovi za formiranje zajedničkog organa koji će voditi cjelokupnu proceduru proglašenja shodno Zakonu.

Prihvatanjem jedne ili druge ponuđene alternative izbjeglo bi se otvaranje određenog broja spornih pitanja poput: Ko inicira postupak?; Ko finansira izradu studije?; U čijoj nadležnosti je uspostavljanje upravljača i na koji način?; i dr.

Takođe smatramo da ukoliko bi se prihvatio predloženi model, pored navedenih pitanja nametnule bi se i sledeće nedoumice:

- Da li su svi ostali opisani koraci u postupku proglašenja zaštićenog prirodnog dobra na teritoriji više jedinica lokalne samouprave, identični kao u slučaju kada se nalazi na teritoriji jedne lokalne samouprave?
- Da li u datom slučaju jedna jedinica lokalne samouprave može da inicira proglašenje?
- Kakav je postupak u slučaju da jedna od uključenih lokalnih samouprava, u nekoj od faza postupaka proglašenja, odustane od datog postupka (usljed nedostatka finansijskih sredstava, promjene funkcionalnog/strukturnog ambijenta i sl.) i ne bude u mogućnosti da da saglasnost na proglašenje? Da li navedeno onemogućava drugu/druge uključene lokalne samouprave da proglase zaštićenim svoj/e dio/djelove teritorije?

6. U članu 35 stav 8 propisana je mogućnost organa uprave da bez prethodne revizije izvrši razvrstavanje pojedinih zaštićenih područja. Smatramo da bi u slučaju kada se radi o promjeni kategorije zaštićenog područja koje je u nadležnosti lokalne samouprave, trebalo propisati obavezu organa uprave da o razvrstavanju informiše organ lokalne uprave, kao i da jedinica lokalne samouprave, posledično, donese akt o izmjeni akta o proglašavanju zaštićenog područja.

7. Uvrštavanjem Studije zaštite kao dokumenta koji će poslužiti kao smjernica za određivanje uslova korišćenja zaštićenih područja (član 40) čini se suvišnim. Prema našem mišljenju Studija ima svoju jasno definisanu ulogu u ukupnom procesu stavljanja određene teritorije pod zaštitu, tako što služi kao osnova za donošenje Akta o proglašenju i planova odnosno programa upravljanja. Ovo naročito jer prostorni planovi posebne namjene koji se odnose na zaštićena prirodna dobra pored ostalog sadrže »..režim korišćenja i uređenja prostora...«, a cjelokupni sadržaj planova i programa upravljanja upravo je posvećen ovom pitanju.

8. Odredbama člana 41, po našem mišljenju ulazi se u nadležnost upravljača i u tom smislu preporučujemo da se zakonske klauzule u potpunosti sagledaju na način kojima se neće ugroziti samostalnost ili uopšte smislenost postojanja zaštićenog područja, donošenja odgovarajućih upravljačkih dokumenata i formiranja upravljačkih struktura u skladu sa zakonom. Ukoliko bi ostale predložene odredbe dovelo bi se u pitanje cjelokupni zakonski okvir u dijelu postavljenih okvira i pravila upravljanja u smislu uskraćivanja prava koja proizilaze iz obaveza.

9. Smatramo da bi odredbe čl. 48, 49, 51 i 52, kojima je uređen postupak ocjene prihvatljivosti, trebalo još jednom pažljivo razmotriti i razraditi kako bi dobile na konkretnosti, jer je praćenje postojećeg teksta komplikovano. Generalne primjedbe su da se radi preciznosti, u naslovima članova doda da se ocjena prihvatljivosti odnosi na ekološku mrežu i neophodno je sagledati u kojoj mjeri se ove odredbe naslanjaju na odredbe Zakona o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu I Zakonom o procjeni uticaja na životnu sredinu u dijelu nadležnosti, ali i samog toka procedure. Podsjetićemo, odnosnim zakonima jasno je podijeljena nadležnost između organa državne i lokalne uprave u dijelu sprovođenja postupka. Sagledavajući odredbe pomenutih članova čini se da se nisu u dovoljnoj mjeri precizirali postupci u proceduri, tako da po našem mišljenju pravilna implementacija ovih odredbi može biti dovedena u pitanje. Prilikom razmatranja pojedinih odredbi gotovo da se javlja nedoumica o tome da su odredbe zakona o strateškoj procjeni i procjeni uticaja u dijelu nadležnosti derogirane. U tom smislu preporučujemo da se u pojedinim članovima preraspodjele stavovi (npr. da stav 1 člana 49 postane stav 2 i obrnuto), zatim da se broj članova poveća i sadržajno definiše kao cjelina, te da se pojedini stavovi dopune sa riječima (nadležni organi za sprovođenje procedure procjene uticaja, pr. član 48, stav 3, član 51, stav 5 i dr.)

S tim u vezi, osvrnućemo se na član 49 i stav 2, kojim je definisano „Za planove, osnove i programe za koje se, u skladu sa posebnim propisima, sprovodi postupak strateške procjene uticaja na životnu sredinu i za projekte za koje se, u skladu sa posebnim propisom, sprovodi postupak procjene uticaja na životnu sredinu Studija je poseban dio dokumentacije koja se predaje uz Izvještaj o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu odnosno Elaborat o procjeni uticaja projekta na životnu sredinu.“ Obzirom na činjenicu da je davanje saglasnosti na Studiju o ocjeni prihvatljivosti definisano kao nadležnost organa uprave, smatramo cjelishodnim da se, u slučajevima kada procedure strateške procjene i procjene uticaja sprovodi

organ lokalne uprave, uz Izvještaj o strateškoj procjeni odnosno Elaborat o procjeni uticaja, dostavlja saglasnost na Studiju odnosno dokaz da je pokrenut postupak ocjene prihvatljivosti.

10. Plan upravljanja zaštićenim područjem (član 58), kao strateški dokument, treba da donosi osnivač upravljača. U slučaju lokalne samouprave, to je nadležni organ jedinice lokalne samouprave. Takođe, ovaj član je potrebno uskladiti sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, kojim je utvrđeno da nadležni organ lokalne samouprave (skupština opštine), u svojstvu osnivača, daje saglasnost na godišnji program rada i razmatra godišnji izvještaj o radu subjekata koje je osnovala.

11. U članu 59 utvrđuju se obaveze upravljača. Stav 2 bi trebalo dopuniti na način da se oslobađanje upravljača od propisanih obaveza ne odnosi u slučaju kada su mu te obaveze utvrđene Planom upravljanja.

12. U članu 60 stav 3, termin „nadležni organ jedinice lokalne uprave“, kao neodgovarajući, treba korigovati na način da glasi „nadležni organ jedinice lokalne samouprave“, koji je i osnivač upravljača.

13. U vezi člana 62, nejasno je iz kojeg razloga je izostavljena odrednica sadržana u važećem zakonskom rješenju, prema kojoj pravo preče kupovine, pored Vlade, ima i jedinica lokalne samouprave. Uz pretpostavku da je u pitanju tehnički previd, smatramo da je isto potrebno korigovati, na način da se vrati prvobitna formulacija i da glasi: „...ponudi Vladi, odnosno jedinici lokalne samouprave“. Ovo naročito imajući u vidu da je članom 106 tačka 2 alineja 2 predviđeno da se sredstva za zaštitu prirode obezbjeđuju iz budžeta jedinice lokalne samouprave a za ostvarivanje prava preče kupovine.

14. Članom 115 je utvrđeno obavezno sprovođenje revizije svih zaštićenih područja. Imajući u vidu da se radi o prelaznoj odredbi, čiji cilj je da uspostavi novopropisanu nomenklaturu zaštićenih područja, smatramo necjelishodnim da se revizija vrši shodno osnovnim odredbama zakona, već je potrebno propisati skraćeni postupak revizije, sa što manje finansijskih izdataka. Naravno, kada upravljač, odnosno organ vlasti koji je uspostavio zaštićeno područje procjeni da je potrebno izvršiti reviziju, ista će se sprovesti shodno osnovnim odredbama zakona.

PREDSJEDNIK RADNE GRUPE
Zorica Gverović

Obradila:
Sanja Živković

Sekretar Radne grupe