



Zajednica opština Crne Gore
KOMISIJA ZA PROSTORNO PLANIRANJE I
KOMUNALNE DJELATNOSTI
Broj: 03-1032/15
Podgorica, 31. decembar 2015. godine

Komisija za prostorno planiranje i komunalne djelatnosti Zajednice opština Crne Gore je razmotrila Nacrt Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, povodom čega daje sledeće:

MIŠLJENJE

I - Načelne primjedbe

Ustavom Crne Gore jemči se **pravo na lokalnu samoupravu**, koja je definisana kao pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na **osnovu sopstvene odgovornosti** i **u interesu lokalnog stanovništva**. Nadalje je utvrđeno da se opština **finansira** iz sopstvenih prihoda i sredstava države, kao i da je **samostalna** u vršenju svojih nadležnosti.

Zakonom o lokalnoj samoupravi je propisano da opština, u okviru sopstvenih poslova, donosi prostorno-urbanističke i druge planove, kao i da uređuje i obezbjeđuje privođenje namjeni građevinskog zemljišta u skladu sa lokalnim planskim dokumentima i komunalno opremanje građevinskog zemljišta.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave propisano je da **sredstva** za finansiranje sopstvenih poslova opštine **moraju biti primjerena izdacima** potrebnim za finansiranje nadležnosti opštine utvrđenih Ustavom i zakonom, kao i da je naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta jedan od sopstvenih prihoda opštine. **Preporuka (2005) br. 21 Savjeta Evrope** jasno navodi: „Generalno, **kada više vlasti donose odluke koje smanjuju poresku osnovicu lokalnih vlasti, treba obezbijediti nadoknadu.**“

Nacrtom Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata **povrijeđeno je pravo na lokalnu samoupravu**, odredbama koje ovlašćuju izvršni organ centralne vlasti da svojim aktivnostima ograničavaju autonomiju i samostalnost lokalne samouprave u vršenju osnovnih poslova.

Tako je s jedne strane, utvrđeno da se uređivanje građevinskog zemljišta sastoji od pripreme građevinskog zemljišta za komunalno opremanje i komunalnog opremanja građevinskog zemljišta, dok se, s druge strane, utvrđuju **samo izvori finansiranja komunalnog opremanja građevinskog zemljišta**. To znači da se lokalnim samoupravama, **bez utvrđenih izvora prihoda**, utvrđuje obaveza pripreme građevinskog zemljišta za komunalno opremanje koje se sastoji od: (1) rješavanja imovinsko-pravnih odnosa, izradu planske, tehničke i druge dokumentacije; (2) preduzimanja mjera zaštite spomenika kulture i zaštite spomenika prirode koji bi mogli biti ugrožen i radovima na pripremi zemljišta; kao i (3) rušenja postojećih objekata i uređaja i uklanjanje materijala, kao i premještanje postojećih nadzemnih i podzemnih instalacija. Takođe, nijesu utvrđeni izvori za finansiranje izgradnje lokalne putne infrastrukture sa pratećim objektima (ulice u naselju, nadvoznjaci, podvoznjaci, mostovi i sl.). Imajući u vidu činjenicu da troškovi navedenih obaveza učestvuju u iznosu od 30-50% ukupnih troškova uređivanja građevinskog zemljišta, opravdano se može konstatovati da se ovakvim zakonskim opredjeljenjem narušava osnovni principi **Zakona o finansiranju lokalne samouprave** odnosno **Preporuke (2005) br. 21 Savjeta Evrope**. Pored toga, u završnim odredbama Nacrta Zakona utvrđeno je da se naknada za građenje ukida 1. januara 2020. godine, a da se pri tome ne utvrđuje izvor finansiranja koji će nadomjestiti sredstva koja će se ubirati po tom osnovu.

Pravo na lokalnu samoupravu povrijeđeno je u nizu odredbi Nacrta Zakona kojim se ograničava autonomija i samostalnost lokalne samouprave u vršenju sopstvenih poslova, kao što član 40 stav 3 (Programski zadatak), član 52 (Dostavljanje Ministarstvu na saglasnost), član 64 stav 3 (Određivanje lokacije u posebnim slučajevima), član 68 stav 7 (Državni urbanista), član 81 stav 6 (Naknada za građenje), član 82 stav 2 (Komunalni doprinos), član 146 stav 3 (Privremeni objekti na području lokalne samouprave), član 147 stav 2 (Vrste privremenih objekata na području jedinice lokalne samouprave), član 148 stav 2 (Lokalni objekti od opšteg interesa kao privremeni objekti), član 214 st. 7 do 10 (Posebni postupak). Ove odredbe čine da cio zakon dobija značajnu dozu neustavnosti, a samim tim proizvode potrebu da se u postuku pred Ustavnim sudom traži zaštita prava na lokalnu samoupravu.

Nacrtom Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata utvrđeno je da se uređenje prostora i izgradnja objekata zasniva, između ostalog, na **načelima ostvarivanja i zaštite javnog interesa i zaštite privatnog interesa ali ne na štetu javnog interesa**. Međutim, ova načela nemaju materijalizaciju u normama u kojima su trebala da budu detaljno razrađena, pri čemu su u pojedinim odredbama materijalizovane u svojoj suprotnosti:

- Nacrtom Zakona **nijesu utvrđeni mehanizmi koji bi obezbijedili da se u procesu izrade i donošenja planskog dokumenta zaštita privatnog interesa ne vrši na štetu javnog interesa**.

- Oslobađanja od plaćanja naknade za građenje **objekata od opšteg interesa** u privatnom vlasništvu, koji služe za oplodnju kapitala i ostvarivanje profita, a na teret lokalnih zajednica i pored evidentne i neosporne činjenice da svojom investicionom aktivnošću utiču na potrebu povećanja kapaciteta komunalne infrastrukture.
- Nacrtom zakona se enumerišu objekti od opšteg interesa, koji sadržajno ne odgovaraju enumeraciji objekata od opšteg interesa utvrđenih krovnim Zakonom o državnoj imovini. Naime, Nacrtom Zakona su u sadržaju ovih objekata utvrđeni objekti koji su Zakonom o državnoj imovini prepoznati kao dobra u opštoj upotrebi (dobra kojima raspolaže Crna Gora i lokalna dobra u opštoj upotrebi - čl. 12 i 16), kao i objekti na koji nijesu prepoznati Zakonom o državnoj imovini, a služe za obavljanje profitabilne djelatnosti.
- Nacrtom Zakona koji po svojem opredjeljenju treba da uredi sistem uređivanja prostora, definišu se na više mjesta pitanja **legalizacije** bespravno izgrađenih objekata što je u direktnoj suprotnosti sa proklamovanim načelom prostorne održivosti razvoja i kvaliteta prostornog i urbanističkog planiranja i izgradnje, čime se, umjesto da se štiti prostor kao jedan od najznačajnijih resursa Crne Gore, podstiče dalja nelegalna gradnja i uspostavlja retrokativni princip važenja zakona obzirom da se na taj način Zakon primjenjuje i na već izvedene radove na izgradnji nelegalnih objekata.

Komisija za prostorno planiranje i komunalne djelatnosti Zajednice opština je u više navrata davala sugestije za unapređenje teksta Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata. Posljednje Mišljenje Komisije je dostavljeno Ministarstvu održivog razvoja i turizma 31. jula 2015. godine (br. 03-552/15). Ministarstvu održivog razvoja i turizma je upućeno zajedničko Izjašnjenje Komisije za finansiranje lokalne samouprave i Komisije za prostorno planiranje i komunalne djelatnosti Zajednice opština povodom najave ukidanja naknade za komunalno opremanje (br. 03-727/14 od 13. novembra 2014. godine koje je verifikovana na sjednici Upravnog odbora Zajednice opština održanoj 2. decembra 2014.), Sugestije od 13. novembra 2014. godine (br. 03-729/14), kao i Mišljenje Komisije na radnu verziju Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata (br. 03-552/15 od 31. jula 2015. godine). Predstavnici Zajednice opština u Radnoj grupi za pripremu Predloga Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata svoje stavove zasnivali su na predmetnim dokumentima.

U odnosu na dato Mišljenje Komisije br. 03-552/15 od 31. jula 2015. godine (3 načelne i 33 pojedinačne primjedbe, predlozi i sugestije) prihvaćeno je ili djelimično prihvaćeno sledeće:

- djelimično je unaprijeđen okvir za uređivanje i finansiranje uređivanja građevinskog zemljišta. U odnosu na Izjašnjenje povodom ukidanja naknade za komunalno opremanje, napravljen je određeni iskorak u dijelu utvrđivanja održivog izvora finansiranja, ali još uvijek nijesu utvrđeni potrebni izvori

- prihoda koji će pokriti sve troškove koje sobom generiše proces uređivanja građevinskog zemljišta,
- djelimično je prihvaćen zahtjev za definisanjem sadržaja komunalne infrastrukture iz kojeg se generiše potreba i obaveza za njegovom izgradnjom,
 - djelimično je prihvaćen zahtjev za utvrđivanje vertikalne i horizontalne usklađenosti planskih dokumenata;
 - omogućeno je donošenje detaljnih urbanističkih planova u zahvatu prostronih planova za područja posebne namjene,
 - preciziranje pojma stečenog prava u odnosu na zabranu gradnje,
 - definisanje odgovornosti revidenta u postupku obrazlaganja stepena prihvaćenosti primjedbi i sugestija u postupku javne raspave na nacrt planskog dokumenta,
 - dostupnost planskih dokumenata korisnicima prostora u fazi njihove izrade (nacrt, predlog);
 - utvrđivanje obaveze Upravi za nekretnine za donošenje rješenja o urbanističkoj parceli,
 - djelimično prihvaćen predlog za definisanje kriterijuma za utvrđivanje neznatnog dijela urbanističke parcele,
 - uvođenje izvođačkog projekta.

Primjedbe, predlozi i sugestije koje nijesu prihvaćene ili su odnosna pitanja u Nacrta Zakona uređena suprotno stavovima lokalnih samouprava, predmet su Poglavlja II - Pojedinačne, primjedbe, predlozi i sugestije.

II - Pojedinačne primjedbe, predlozi i sugestije

1) Član 5 - **Elektronski sistem** - Pozdravljamo opredjeljenje za uvođenje elektronskog sistema u postupku uređenja prostora, izdavanja urbanističko-tehničkih uslova i građevinske dozvole, cijeneći da će se izvršiti dodatna profesionalizacija poslova svih učesnika u ovim procesima, ubrzati ostvarivanje prava investitora na građenje, kao i otkloniti preostale administrativne barijere u ovim postupcima.

Bez obzira na konceptijski pozitivan stav o ovoj značajnoj novini Nacrta zakona, smatramo da je potrebno detaljnije urediti pitanja elektronskog sistema, a naročito u odnosu na nacionalni okvir kojim se uređuju pitanja kancelarijskog poslovanja i vođenja upisnika.

2) Član 6 - **Značenje izraza** - Potrebno je ovaj član izmijeniti i dopuniti na sledeći način:

- napraviti jasnu razliku između pojmova „**adaptacija**“ i „**rekonstrukcija**“. Naime, nedovoljno definisana razlika između ova dva pojma, u praksi često generiše zloupotrebe na način da se izvode radovi pod vidom adaptacije iako

- po svom obimu i uticaju na objekat bi se prije mogli smatrati „rekonstrukcijom“, što naravno kao krajnju posledicu može da ima negativan uticaj na sigurnost i bezbjednost objekta i zdravlje ljudi; takođe, treba normirati da se pod rekonstrukcijom smatra promjena namjene prostora i promjena broja posebnih djelova objekta, odnosno izvođenje bilo kojih radova na zajedničkim djelovima objekta;
- definiše pojam „**postojeći objekat**“, naročito u odnosu na to koje uslove objekat mora da ispunjava da bi se za isti mogao podnijeti zahtjev za rekonstrukciju odnosno prijava za adaptaciju. U tom pogledu, predlažemo da se definiše da je to objekat za koji je izdata **upotrebna dozvola** i koji za koji u listu nepokretnosti **nema tereta i opterećenja u odnosu na građevinsku dozvolu**;
 - pozdravljamo namjeru da se za objekte za potrebe obezbjeđenja prava na stan (**porodična stamena zgrada**) utvrdi pojednostavljena procedura izgradnje, kao i što je veličina tog objekta smanjena na 250 m². Međutim, upravo iz razloga pojednostavljenih procedura, koji mogu dovesti do propusta u pogledu stabilnosti i bezbjednosti odnosnih objekata, promjena njihove namjene mora se usloviti rekonstrukcijom u skladu sa odredbama ovog zakona koje važe za druge vrste objekata. Ovo iz razloga obezbjeđenja sigurnosti života i zdravlja lica koja će u njima da borave;
 - definisati pojam **zainteresovanog korisnika prostora** iz razloga što se u postupku izrade planskog dokumenta prihvataju samo primjedbe i sugestije vlasnika katastarske odnosno urbanističke parcele, pa nije do kraja jasna uloga i pravo drugih subjekata da primjedbuju na planska rješenja koja se odnose na predmetnu lokaciju. Radi uvođenja reda u sistem uređenja prostora, predlažemo da susjedi dobiju poseban tretman propisivanjem odredbi kojima se bez izričite saglasnosti susjeda ne može usvojiti plansko rješenje za određenu lokaciju niti izdati građevinska dozvola.

3) Član 9 - Pojam planskog dokumenta - Predloženo je da planski dokument sadrži i „dinamiku realizacije planskih rješenja“. Ako se pod navedenim podrazumijeva faznost realizacije planskog dokumenta, praksa je pokazala da se radi o neodrživom rješenju. Zbog nedostatka sredstava za komunalno opremanje ni lokalna samouprava niti država nijesu u mogućnosti da obezbjede uslove za faznu realizaciju planskog dokumenta, a ovim rješenjem se ograničava svojinsko pravo i pravo plodouživanja vlasnika zemljišta koji predloženom dinamikom realizacije nijesu prepoznati kao prioritetni. Samim tim, dovode se u neravnopravom položaj, čime im se krši Ustavom zagarantovano pravo svojine koje se sastoji od državine, mirnog/nesmetanog uživanja, plodouživanja i raspolaganja.

U stavu 4 ovog člana utvrđen je sadržaj planskog dokumenta. U njegovom sadržaju treba utvrditi i **izvještaj sa javne rasprave**, čime bi se materijalizovalo načelo javnosti proklamovano u članu 3 Nacrta zakona.

U stavu 5 se utvrđuje **separat sa urbanističko-tehničkim uslovima** kao sastavni dio planskog dokumenta. Potrebno je precizirati njegov sadržaj, kao i dati mogućnost da se, zbog brojnosti urbanističkih parcela, izrađuju tipski urbanističko-tehnički uslovi

za grupu urbanističkih parcela sa istom namjenom, u istoj zoni, sa istim parametrima i sl. Takođe je potrebno utvrditi da planski dokument sadrži **elaborat parcelacije**.

4) Član 10 - Usklađenost planskih dokumenata – U praksi postoje slučajevi da se lokacija nalazi u obuhvatu nekada, čak i, tri planska dokumenta istovremeno. Postavlja se pitanje, na osnovu kog planskog dokumenta će se izdati urbanističko-tehnički uslovi u slučaju neusaglašenosti sva tri planska dokumenta. U cilju nedvosmislenog rješavanja ovakvih pitanja, potrebno je preciznije definisati pojam „šira teritorijalna cjelina“. Da li se pod tim podrazumjeva površina zahvata plana ili nešto drugo? Pogotovu dilemu stvara termin „šira, odnosno uža“ koji u sistemu planiranja prostora nema adekvatno značenje.

5) Smatramo da 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.

6) U vezi sa raspisivanjem javnih poziva za izradu planskih dokumenata, smatramo da je Nacrtom zakona 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.

7) Član 36 - Nosilac pripremnih poslova i pripremni poslovi - Utvrđeno je da su pripremni poslovi, između ostalog, obezbjeđivanje podataka i prethodnih analiza o prostoru, geodetsko-katastarskih podloga, identifikacija i izrada svih neophodnih baznih studija za potrebe planiranja prije ustupanja izrade planskog dokumenta. Za izradu većine **baznih studija** osnovane su stručne ustanove koje jedine posjeduju stručna i naučna saznanja, kao i odgovarajuće tehnike i metodologije. S druge strane, u materijalnim („matičnim“) propisima utvrđeno je da su one dužne da obezbjede izradu baznih studija, koje se prevashodno finansiraju iz Budžeta Crne Gore. Međutim, praksa je pokazala da raspoložive studije nijesu ni približno dovoljne potrebama izrade planskih dokumenata. Tako, na primjer, za potrebe izrade prostorno urbanističkih planova lokalnih samouprava, niti Seizmološki zavod Crne Gore niti Uprava za zaštitu kulturnih dobara nijesu obezbijedile potrebne bazne studije. Utvrđivanjem u nadležnosti organu lokalne uprave da obezbijedi bazne studije, značilo bi da se iste izrađuju iz sredstava opštinskih budžeta, iako je, već u naznačenim materijalnim propisima utvrđeno da se pojedine finansiraju iz Budžeta Crne Gore. Kako su lokalne samouprave dužne da sprovode **Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, ne smiju finansirati** aktivnosti koje se finansiraju iz drugih

izvora prihoda, odnosno koje su utvrđene u nadležnosti drugim organima vlasti, odnosno organima uprave. Jedino što organ lokalne uprave može jeste da **prikupi raspoložive bazne studije**, i ostale podatke neophodne za izradu lokalnog planskog dokumenta. Dodatno, za izradu baznih studija, odnosno obezbjeđivanje drugih podatke za čiju izradu odnosno obezbjeđivanje je nadležna opština, ne postoji opravdan razlog zašto se izrada istih ne bi povjerila struci, tj. obrađivaču planskog dokumenta. Čudi da se predloženim rješenjem izbjegava povjeravanje izrade baznih studija obrađivaču planskog dokumenta (kao nedovoljno stručnom) a istovremeno mu se daju ovlašćenja da izrađuje planski dokument i time, u najvećoj mjeri, utiče na uređenje prostora kao najvrednijeg resursa. Da li to znači da naš prostor uređuju nedovoljno stručna lica? Naravno potrebno je, zbog transparentnosti postupka, obezbjediti da se ta dokumenta navedu u programskom zadatku, odnosno u postupku javnih nabavki precizira obaveza obrađivača u tom segmentu, kako bi ponuda odgovarala konkretnim obavezama. Ovo naročito za geodetsko-katastarske podloge, koje često zbog postupka javnih nabavki postanu neažurne u vremenskom periodu od završetnja njihovog ažuriranja do izbora obrađivača planskog dokumenta, što u značajnom utiče na kvalitet i relevantnost planskog dokumenta, kao i na (ne)mogućnost njegovog kasnijeg sprovođenja. Imajući u vidu prethotno potrebno je, baš suprotno opredjeljenju Nacrta Zakona, ne samo omogućiti, nego čak usloviti da obrađivač planskog dokumenta, između ostalog, ima obavezu da obezbijedi geodetsko-katastarske podloge i bazne studije. Ovo je, po našem mišljenju, jedini način da se obezbjede kvalitetna planska dokumenta.

8) Nacrtom zakona je predloženo da **reviziju planskog dokumenta** (nacrtu i predloga) vrši privredno društvo. Primjena Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata pokazala je neophodnost **normiranja rješenja o stručnoj ocjeni (reviziji) planskog dokumenta** u postupku njegovog donošenja. Međutim, utvrđivanjem da reviziju vrši privatni sektor (u velikom broju slučajeva „kćerke firme“, odnosno privredna društva povezana sa obrađivačem plana), neće se unaprijediti kvalitet planskih dokumenata, niti obezbjediti sprovođenje načela **zaštite javnog interesa** i **zaštite privatnog interesa ali ne na štetu javnog interesa**. S druge strane, oni koji su po zakonu odgovorni za donošenje i sprovođenje planskog dokumenta (Skupština Crne Gore, Vlada Crne Gore i skupština opštine) i dalje neće imati suštinski uticaj na njegov sadržaj.

U tom smislu, zakonom je neophodno utvrditi da reviziju lokalnih planskih dokumenata vrši Odbor za urbanizam, kojeg imenuje skupština opštine na period od 4 godine, sastava od osam do 12 članova, sa stručnim referencama i profesionalnim iskustvom u oblastima koje su od značaja za izradu i donošenje planskog dokumenta, sa mandatom od četiri godine. Zadatak odnosnog Odbora bi bio da vrši stručnu ocjenu i daje saglasnost na planski dokument u svakoj fazi njegove pripreme, a sa aspekta provjere usklađenosti sa odlukom o izradi; provjere usklađenosti sa propisanim standardima i normativima; provjere opravdanosti planskog rješenja; provjere potrebe za sprovođenjem javnog konkursa, kao i ocjene usaglašenosti sa planskim dokumentom širih teritorijalnih cjelina i usklađenosti sa zakonom; a naročito provjere planskih rješenja **sa aspekta zaštite javnog interesa**

i **zaštite privatnog interesa ali ne na štetu javnog interesa**. Da bi se obezbjedila zaštita svih segmenata u oblasti uređenja prostora, neophodno je utvrditi da odbor odluke donosi konsenzusom (jednoglasno). Na ovakav način diskreciona prava iz oblasti uređenja prostora izmještaju se sa pojedinačnog na kolektivni organ, što će doprinijeti povećanju pravne sigurnosti korisnika prostora u vršenju svojih prava i zadovoljenju svojih potreba. Napominjemo, da ovakvo rješenje ima uporište u uporednim sistemima koji su u svijetu prepoznati kao uzori u oblasti uređenja prostora.

Osnivanje Odbora kao stalnog tijela doprinijeće afirmaciji struke u procesu planiranja, jasnom definisanju odgovornosti prema organu koji ga je imenovao i, na kraju, kao najvažnije, lokalna samouprava će preuzeti upravljanje prostorom u svoje ruke.

9) Član 40 - Programski zadatak - U stavu 3, kojim je propisano da nosilac pripremnih poslova dostavlja programski zadatak Državnom urbanisti, radi davanja saglasnosti, nakon riječi: „nosilac pripremnih poslova“ treba dodati riječi: „na izradi državnog planskog dokumenta“. U suprotnom, odredbe st. 3 do 6 su **neustavne** jer se istima krši Ustavom garantovana autonomija i samostalnost lokalne samouprave u vršenju sopstvenih poslova utvrđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 30 tačka 3) i samim tim, ne mogu imati utemeljenja u pozitivnom zakonodavnom okviru Crne Gore.

Takođe, u definisanju pojma **stečenog prava** treba precizirati vremenski okvir u kome su izdavate građevinske dozvole. U tom pogledu, predlaže se da to bude vremenski okvir koji odgovara roku izgradnje objekta utvrđenim ovim zakonom. Imajući prethodno u vidu, treba propisati da se pod stečenim pravom, između ostalog, podrazumijevaju građevinske dozvole izdate u periodu od pet godina prije donošenja odluke o pristupanju izradi planskog dokumenta.

10) Član 42 - Rana participacija – Podržavamo rješenja koja se odnose na ranu participaciju u procesu donošenja planskog dokumenta, vjerujući da će se sa njome obezbijediti mogućnost da korisnici prostora u ranoj fazi izrade planskog dokumenta daju svoje viđenje uređenja prostora u kome žive i obavljaju sve društvene aktivnosti.

U stavu 3 je propisano da je nosilac pripremnih poslova dužan da pisanim putem obavijesti i **imaoce stečenih prava** na prostoru obuhvaćenim odlukom o izradi planskog dokumenta. Zbog brojnosti tih lica, sprovođenje ove odredbe može biti otežano. Osim toga, njom se dovode u neravnopravan položaj vlasnici katastarskih parcela na kojima nijesu izgrađeni objekti. Imajući prethodno u vidu, predlažemo da se zainteresovana (opšta) javnost obavještava preko medija (elektronskih i pisanih) i posredstvom internet stranice nosioca pripremnih poslova.

11) Član 43 - Revizija planskog dokumenta - U stavu 4 propisano je da „Ako je revizija planskog dokumenta više od dva puta negativna, nosilac pripremnih poslova dužan je da raskine ugovor sa obrađivačem planskog dokumenta.“ Na kraju norme treba dodati riječi: „zbog neispunjenja ugovornih obaveza“. Ovo sa razloga da bi se

onemogućilo pokretanje sudskih sporova od strane obrađivača planskog dokumenta protiv naručioca posla (Vlade, lokalne samouprave) zbog raskidanja ugovora, budući da su isti skrivili razloge za raskid ugovora, jer nijesu postupali sa zahtjevima struke.

12) Član 49 - *Dostavljanje organima javne uprave* - U stavu 2 je utvrđeno da organi javne uprave treba da u roku od 15 dana daju saglasnost na predlog planskog dokumenta. Treba razmisliti da li ovako kratak rok neće imati suprotan efekat od postavljenog cilja, a to je povećanje kvaliteta planskih dokumenata.

13) Član 52 - *Dostavljanje Ministarstvu na saglasnost* - Saglasnost na predlog lokalnog planskog dokumenta od strane Ministarstva treba urediti na način da se ista daje samo za predlog ***prostorno-urbanističkog plana*** i to ***isključivo u odnosu na usaglašenost sa planskim dokumentima šire teritorijalne cjeline***. U pogledu rješenja iz lokalnih planskih dokumenata detaljne razrade treba primjeniti princip vertikalne usaglašenosti, tj. usaglašenosti sa PUP-om, a odgovornost za primjenu odnosnog principa utvrditi donosiocu plana. Ovakvo rješenje je sistemskog karaktera i proizilazi iz ovlašćenja i odgovornosti utvrđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi, u kome su poslovi uređenja prostora na lokalnom nivou prepoznati kao sopstveni poslovi lokalne samouprave. Naime, Zakonom o lokalnoj samoupravi, u poglavlju Sopstveni poslovi utvrđeno je da opština, između ostalog, donosi prostorno-urbanističke i druge planove (član 31 tačka 3). Takođe je propisano da „U vršenju poslova lokalne samouprave opština je samostalna i njena prava ne mogu biti uskraćena ili ograničena aktima državnih organa, osim u slučajevima i pod uslovima utvrđenim zakonom, u skladu sa Ustavom.“ Ova norma je materijalizacija Ustavom zagarantovanog prava na lokalnu samoupravu (član 22) i Ustavnog opredjeljenja da je „Opština samostalna u vršenju svojih nadležnosti“ (član 117 stav 1).

Dodatno, kako se uvodi stručna revizija lokalnih planskih dokumenata, ne postoji više ni jedan razlog za kršenje prava lokalne samouprave na samostalnost u obavljanju poslova iz svoje/sopstvene nadležnosti.

Naročito je ponižavajuća norma stava 7 predmetnog člana, kojom se u potpunosti dezavuiše volja izabranih predstavnika lokalnog stanovništva i podređuje se volji jednog organa državne uprave (koji u strukturi predstavlja dio izvršne vlasti).

14) Član 56 - *Objavljivanje odluke o donošenju* - Zbog tehničkih nemogućnosti, treba utvrditi da se u „Službenom listu Crne Gore“ objavljuju samo odluka o donošenju planskog dokumenta. Ovo naročito zbog toga što se planski dokument objavljuje na internet stranici Ministarstva odnosno organa lokalne uprave, kao i u Centralnom registru planskih dokumenata.

15) Član 57 - *Izmjene i dopune planskog dokumenta* - Treba utvrditi da se izmjene i dopune planskog dokumenta vrše samo u obuhvatu istog, čime se sprečavaju tzv. „tačkaste“ izmjene i daje se obaveza obrađivaču plana da sagleda uticaj rješenja čija se izmjena predlaže na cjelokupni prostor u obuhvatu planskog

dokumenta, a pogotovo na susjedne urbanističke parcele. Podsjećamo da je ovakvo rješenje bilo utvrđeno u prethodnoj verziji teksta Nacrta Zakona (iz maja 2015. godine) i da isto treba vratiti.

Stavom 3 je propisano da je organ nadležan za donošenje planskog dokumenta (Skupština Crne Gore, Vlada Crne Gore i skupština opštine) dužan da utvrdi i objavi **prečišćeni tekst planskog dokumenta**. Kako su u pitanju poslovi koji iziskuju uskostručna znanja, potrebno je obavezu utvrđivanja prečišćenog teksta planskog dokumenta utvrditi obrađivaču plana.

Pored toga, zbog tehničkih nemogućnosti, umjesto objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“, u kome treba da se objavi samo odluka o izmjenama i dopunama planskog dokumenta, potrebno je utvrditi da se prečišćeni tekst planskog dokumenta objavljuje u Centralnom registru planskih dokumenata, čime se obezbjeđuje dovoljan stepen javnosti, a sa druge se strane ne zahtjevaju tehnički nemoguće stvari koje mogu uticati na nesprovođenje Zakona u ovom dijelu, čime će se onemogućiti postizanje željenog cilja a to je adekvatno i potpuno obavještavanje javnosti o odlučujućim činjenicama (u ovom slučaju: nedvismisleno upoznavanje sa sadržajem planskog dokumenta).

16) Član 63 – Lokacija - U stavu 2 pored opisa od čega se sve sastoji lokacija, treba staviti i više djelova urbanističkih odnosno katastarskih parcela.

17) Član 65 – Prenamjena – Pozdravljamo namjeru da se za objekte za potrebe obezbjeđenja prava na stan (**porodična stamena zgrada**) utvrdi pojednostavljena procedura izgradnje. Međutim, prilikom prenamjene tih objekata u primarne ugostiteljske objekte treba istu usloviti izdavanjem građevinske dozvole za rekonstrukciju, zbog obezbjeđenja sigurnosti života i zdravlja lica koji u njima borave. Ovo naročito što ovi objekti imaju karakter javnih objekata u kojima se okuplja i boravi unaprijed nedefinisan broj lica.

18) Potrebno je utvrditi vlasništvo kao polaznu paradigmu planiranja, a promjenu vrijednosti zemljišta nakon usvajanja plana kao osnovni princip - Naime, u praksi se često dešava da se, donošenjem planskog dokumenta, jednoj urbanističkoj parceli značajno poveća tržišna vrijednost dok se susjednoj/susjednim znatno umanjuje što otvara mogućnost raznim zloupotrebama. Da bi se takve situacije svele na odnos potrebnog i mogućeg, treba utvrditi obavezu obrađivaču planskog dokumenta da vlasniku zemljišta kojem je značajno umanjena vrijednost naknadi pretrpljenu štetu. S druge strane, doslednim sprovođenjem poreske politike daće se odgovor za vlasnike zemljišta kojima je značajno povećana vrijednost. Navedenim ograničenjem u pogledu mogućnosti umanjenja vrijednosti zemljišta usvajanjem novog planskog rješenja uvodi se princip materijalne odgovornosti obrađivača plana za štetu koju pričinu korisnicima prostora. Alternativno, odgovarajućom normom treba propisati zabranu usvajanja planskog rješenja ukoliko se njime vrši povećanje vrijednosti određenog zemljišta uz istovremeno umanjenje vrijednosti susjednog zemljišta ili objekata. Predlažemo da se kao načelo planiranja prostora propiše princip zabrane povećanja vrijednosti zemljišta na račun vrijednosti susjednog

zemljišta ili objekata. Takođe, treba utvrditi da susjedi dobiju poseban tretman propisivanjem odredbi kojima se bez izričite saglasnosti susjeda ne može usvojiti plansko rješenje za određenu lokaciju niti izdati građevinska dozvola
Ovakvi korektivni faktori nedostaju u postojećem sistemu planiranja prostora i cijenimo da će doprinijeti racionalnijem korišćenju prostora kao najvrednijeg resursa kojim raspolaže lokalna samouprava.

19) Član 76 - *Neznatni dio* - Izmjene planskog dokumenta ili sprovođenje postupka eksproprijacije zbog rješavanja problema neznatnog dijela urbanističke parcele je i suviše komplikovano, iziskuje vremena i finansijskih sredstava koja destimulativno utiču na investitora. Potrebno je zakonom utvrditi ovlašćenje organu nadležnom za izdavanje građevinske dozvole da u slučaju neznatnog dijela može izdati građevinsku dozvolu i na pretežnom dijelu urbanističke parcele. Da bi se prevazišle nedoumice u primjeni potrebno je ***preciznije definisati pojam neznatni dio***, kao i utvrditi ***kriterijume i uslove*** pod kojima se može izdati građevinska dozvola i bez neznatnog dijela (procentualno učešće u odnosu na cjelokupnu urbanističku parcelu, odnos prema građevinskoj liniji i sl.).

20) Član 77 - *Sadržina uređenja* – U stavu 4 riječi „naknadu za komunalno opremanje“ zamijeniti riječima „naknadu za građenje“ iz razloga što Nacrt Zakona ne poznaje naknadu za komunalno opremanje.

21) Član 79 - *Komunalno opremanje* – Pored utvrđenih objekata komunalne infrastrukture u sadržaj komunalnog opremanja treba utvrditi sve one objekte komunalne infrastrukture koje su neophodne za obavljanje komunalnih djelatnosti, a koje su, opet, Zakonom o komunalnim djelatnostima, kao nezamjenjivi uslov života i rada stanovništva i privrede, proglašene djelatnostima od javnog interesa. Tako pored navedenog, treba prvenstveno utvrditi da komunalno opremanje obuhvata izgradnju:

- ***opštinskih puteva i pratećih objekata, kao i ulica u naselju, nadvožnjaka, podvožnjaka i mostova, pješačkih prolaza*** – iz razloga što su Zakonom o putevima utvrđeni izvori finansiranja za održavanje lokalnih puteva ali ne i izvori finansiranja njihove izgradnje. Naime, u stavu 5 člana 22 Zakona o putevima je utvrđeno koje vrste naknada jedinice lokalne samouprave mogu da uvedu, dok je u prethodnom stavu utvrđeno da se ta sredstva koriste za održavanje i zaštitu puteva. Međutim, Zakonom o putevima nije utvrđen izvor finansiranja izgradnje i investicionog održavanja lokalnih puteva;
- ***skloništa za zbrinjavanje napuštenih i izgubljenih životinja (kućnih ljubimaca)*** – iz razloga što je Zakonom o zaštiti dobrobiti životinja utvrđena obaveza jedinica lokalne samouprave da zbrinjavaju napuštene i odbjegli kućne ljubimce, što generiše obavezu izgradnje skloništa, ali istim Zakonom nijesu utvrđeni izvori finansiranja izgradnje ovih objekata. Takođe, Zakon o lokalnoj samoupravi, ove obaveze prepoznaje kao poslove iz sopstvene nadležnosti. Nadalje, Predlogom Zakona o komunalnim djelatnostima ova

obaveza se utvrđuje kao komunalna djelatnost, čime odnosna skloništa dobijaju karakter objekata komunalne infrastrukture;

- **javnih toaleta** – iz razloga što je održavanje javnih toaleta komunalna djelatnost, pa samim tim oni imaju karakter objekata komunalne infrastrukture;
- **drugih komunalnih objekata i i instalacija utvrđene zakonom i opštinskim propisom kojim se uređuju komunalne djelatnosti** – iz razloga što opština, prema Zakonu o komunalnim djelatnostima, može da neku drugu djelatnost koja nije utvrđena u zakonu proglasi komunalnom djelatnošću, koja samim tim dobija karakter djelatnosti od javnog interesa, a infrastruktura neophodna za njeno obavljanje postaje komunalna infrastruktura (primjer: toplovođi, gasovođi, sl.).

Pored toga, Zakonom o državnoj imovini je utvrđeno da komunalna infrastruktura predstavlja dobra u opštoj upotrebi, koja kao takva ne mogu biti predmet privatne svojine. Samim tim, lokalna samouprava nema obavezu a ni pravo da iz javnih sredstava izgrađuje i uređuje površine koje nijesu u državnoj svojini. Iz tog razloga potrebno je pojam „zelene površin u naselju“ zamjeniti pojmom „**javne zelene površine u naselju**“, a pojam „blokovsko zelenilo“ – pojmom „**blokovsko zelenilo na javnim površinama**“.

22) Član 78 – Priprema za komunalno opremanje – a u vezi sa čl. 80, 81 i 82. Iako je u članu 80 utvrđeno da se uređivanje građevinskog zemljišta finansira iz naknade za građenje i komunalnog doprinosa, u odredbama čl. 81 i 82 se ne utvrđuju izvori finansiranja za pripremu za komunalno opremanje, iako ona u velikom broju slučajeva učestvuje u iznosu od 30-50% ukupnih troškova uređivanja građevinskog zemljišta, te je u tom pogledu potrebno izmjeniti predmetne članove.

23) Član 81 – Naknada za građenje – smatramo neosnovanim da se od obaveze plaćanja naknade za građenje oslobađaju oni objekti od opšteg interesa u privatnoj svojini koji služe za oplodnju kapitala i stvaranja dobiti. Kako se ti objekti ne grade u cilju zadovoljenja društvenih odnosno socijalnih potreba već isključivo radi ostvarivanja privatnog profita, neopravdano je opredjeljenje da se isti oslobađaju finansijskih obaveza a na teret lokalnih zajednica, odnosno lokalnog stanovništva.

Takođe je potrebno propisati da se obaveza plaćanja naknade za građenje utvrđuje rješenjem. Ovo iz razloga što se investitoru, na ovaj način, obezbjeđuje Ustavom zagarantovano pravo na pravni lijek (žalbu), koji u slučaju ugovornog rješavanja ovog pitanja izostaje. Iako je ugovor saglasnost volja dvije strane, u pravnim stvarima u kojima je jedna ugovorna strana nosilac javnih ovlašćenja, ona je u poziciji da kreira uslove ugovaranja, dok je druga strana (u ovom slučaju: investitor) u poziciji „uzmi-ili-ostavi“.

Nadalje, u stavu 6 riječi: „uz prethodnu saglasnost Vlade“, treba brisati kao neustavne jer se istima povređuje pravo autonomije i samostalnosti lokalne samouprave u vršenju poslova iz sopstvene nadležnosti utvrđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 32 tačka 6 i član 33 tačka 2).

24) Član 82 – **Komunalni doprinos** –Potrebno je utvrditi da se komunalni doprinos utvrđuje rješenjem. Ovo iz razloga što se obvezniku, na ovaj način, obezbjeđuje Ustavom zagarantovano pravo na pravni lijek (žalbu).

Takođe, u stavu 2 riječi: „uz prethodnu saglasnost Vlade“, treba brisati kao neustavne jer se istima povređuje pravo autonomije i samostalnosti lokalne samouprave u vršenju poslova iz sopstvene nadležnosti utvrđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 32 tačka 6 i član 33 tačka 2).

25) Član 84 – **Finansiranje sredstava za uređivanje građevinskog zemljišta** - Potrebno je dodati stav kojim će se urediti zaključivanje ugovora između Vlade i jedinice lokalne samouprave u pogledu uređivanja građevinskog zemljišta u zahvatu državnih planskih dokumenata detaljne razrade. Naime, često se dešava da se ova vrsta planskih dokumenata donosi za potrebe izgradnje objekata od opšteg interesa, za koje je lokalna samouprava zakonom oslobođena od obaveze uređivanja građevinskog zemljišta. Istini za volju, iako su ti objekti, sa druge strane, oslobođeni od plaćanja naknade za građenje, to neće biti dovoljan stimulans da privuče strateške investitore koji treba da grade i eksploatišu objekat na neuređenom građevinskom zemljištu. Upravo iz tog razloga, potrebno je opredjeliti **mogućnost** da se sredstva za uređivanje građevinskog zemljišta za potrebe odnosnih objekata obezbjeđuju iz budžeta Crne Gore.

26) Član 92 – **Zabrana priključenja na tehničku infrastrukturu** – Ova odredba nema nikakvog značaja, ako se u kaznenim odredbama ne propiše prekršaj i to dvojaki i za subjekat koji se priključi na tehničku infrastrukturu i za pružaoca odnosnih usluga na čiju se infrastrukturu odnosni subjekat priključio.

27) Član 94 – **Vrste projektne dokumentacije** – U stavu 2 je potrebno dodati projekat vodovodnih i kanalizacionih instalacija.

28) Član 97 – **Izvođački projekat** - Pozdravljamo rješenje da se uvedu **izvođački projekat** i predlaže da se uvede **projekat izvedenog objekta**, u slučaju odstupanja od glavnog odnosno izvođačkog projekta.

29) 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 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.

30) Član 103 – *Zahtjev za izdavanje građevinske dozvole* – Smatramo da bi trebalo još unaprijediti odredbu stava 4. Naime, iz razloga obezbjeđenja investitora od brojnih inspekcijskih kontrola, bilo bi 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 projektnu i drugu dokumentaciju. Posebno bi trebalo utvrditi obavezu da se na raspravu pozivaju vlasnici susjednih parcela, odnosno objekata, zbog zaštite njihovih prava i obezbjeđenja saglasnosti za izdavanje građevinske dozvole. 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.

31) Član 105 – *Uslovi za izdavanje građevinske dozvole* - Imajući u vidu potrebu skraćivanja 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***. 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 dugo, 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.

Pored dokaza utvrđenih u članu 105, treba utvrditi i dokaz o uređivanju odnosa u pogledu plaćanja naknade za građenje. Podsjećamo vas da je, u periodu kada je Zakonom bilo utvrđeno da se ovaj dokaz pribavlja u postupku izdavanja upotrebne dozvole, takvo opredjeljenje značajno narušilo finansijsku stabilnost i održivost lokalnih samouprava, te s tog razloga apelujemo da onemogućite da se takva nemila situacija opet ponovi.

Pored navedenog, potrebno je kao uslov za izdavanje građevinske dozvole, utvrditi i rješenje o urbanističkoj parceli, koje, na osnovu člana 62 Nacrta zakona donosi Katastar.

Cijenimo da je, takođe, neophodno precizno normirati šta se smatra drugim pravom na građevinskom zemljištu, na osnovu kojeg se može izdati građevinska dozvola.

32) *Cijenimo neophodnim da se kao princip uvode da po izdavanju građevinske dozvole investitor vrši građenje na sopstveni rizik i odgovornost.*

33) Član 110 – *Izdavanje građevinske dozvole do privođenja lokacije namjeni* - Iako je propisano da se ovaj član ne članom primjenjuje na ***objekte građene bez,***

odnosno suprotno građevinskoj dozvoli, potrebno je utvrditi zabranu izdavanja građevinske dozvole za nelegalne objekte. U praksi se često dešava da se vlasnici neformalnih objekata obraćaju organu nadležnom za izdavanje građevinske dozvole sa zahtjevom da im se izda građevinska dozvola za već izgrađeni objekat a koji nije predmet člana 110. Imajući u vidu da se „tihom“ legalizacijom neformalnih objekata podrija i obesmišljava planiranje i generiše bespravna gradnja, kao i da se Zakon o legalizaciji neformalnih objekata, kao *lex specialis*, nalazi u skupštinskoj proceduri, Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata treba rasteretiti od ove vrste objekata, pri čemu cijenimo da će se takvim zakonskim rješenjem u najvećoj mjeri spriječiti bespravna gradnja.

34) U cilju sprečavanja ekspanzije građenja bez građevinske dozvole odnosno suprotno građevinskoj dozvoli, smatramo da je umjesto rušenja objekata ili pečaćenja gradilišta, što je praksa pokazala da ne dovodi do željenih rezultata, potrebno uvesti novčane sankcije za odnosne prekršaje u iznosu tržišne vrijednosti svakog izgrađenog, odnosno prekoračenog m². Tako bi se postiglo da investitor nema ekonomski interes da protivpravno gradi, što bi u potpunosti obesmisllilo nastojanja nelegalnih graditelja da na ovaj način ostvare dobit.

35) Podržavamo Alternativu čl. 130 do 138 (upotreba objekta), s tim da smatramo da je potrebo zadržati **tehnički pregled** kao uslova za izdavanje upotrebne dozvole za objekte od opšteg interesa. Pri tome je neophodno da zaštitu javnog interesa u ovom postupku prenijeti kao dio ovlašćenja i odgovornosi na vršioca stručnog nadzora.

36) Član 146 – Privremeni objekti na području lokalne samouprave – Zakonom o teritorialnoj organizaciji Crne Gore utvrđeno je da opštine imaju teritoriju, te u tom pogledu treba uskladiti odredbe ovog člana.

U stavu 3 riječi: „i prethodnoj saglasnosti Ministarstva“ brisati zbog neustavnosti. Naime, istima se krši pravo lokalne samouprave na samostalnost i autonomiju u vršenju poslova iz spostvene nadležnosti utvrđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 31 tačka 2 i član 32 tačka 5). Ova odrednica je naročito omalovažavajuća jer se istom ograničava volja predstavnočkog organa vlasti najbližeg građanima, službeničkom voljom izvršnog organa drugog nivoa vlasti.

37) Član 147 - Vrste privremenih objekata na području lokalne samouprave - Zakonom o teritorialnoj organizaciji Crne Gore utvrđeno je da opštine imaju **teritoriju**, te u tom pogledu treba uskladiti odredbe ovog člana.

U stavu 2 riječi: „po prethodnoj saglasnosti Ministarstva“ brisati zbog neustavnosti. Naime, istima se krši pravo lokalne samouprave na samostalnost i autonomiju u vršenju poslova iz spostvene nadležnosti utvrđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 32 tačka 5). Ova odrednica je naročito omalovažavajuća jer se istom ograničava volja predstavnočkog organa vlasti najbližeg građanima, službeničkom voljom izvršnog organa drugog nivoa vlasti.

Takođe, imajući u vidu česte zloupotrebe da pomoćni objekti koji čine funkcionalnu i ekonomsku cjelinu sa objektima čijem korišćenju služe, kao što su: garaže, ostave, drvarnice, ljetnje kuhinje, portirnice, objekti za smještaj radnika obezbjeđenja, objekti za naplatu i sl. nakon izgradnje dobiju drugačiju – komercijalnu namjenu, smatramo neopravdanim da se isti oslobađaju naknade za građenje.

Imajući u vidu karakter pojedinih objekata iz člana 147, u kojima je moguće okupljanje većeg broja lica i činjenicu da se odobrenje za građenje odnosno postavljanje izdaje na osnovu jednostavne i manje zahtjevne dokumentacije (koja nije garant obezbjeđenja zaštite i sigurnosti imovine i lica), potrebno je predvidjeti da se odnosi objekti grade odnosno postavljaju i upotrebljavaju na odgovornost i rizik investitora odnosno vlasnika.

38) Član 148 – Lokalni objekti od opšteg interesa kao privremeni objekti - U važećem Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata dato je ovlašćenje opštinama da donesu Odluku o izgradnji lokalnih objekata od opšteg interesa a koji se pak mogu graditi iako nijesu utvrđeni planskom dokumentacijom, na način što je u predmetnoj odluci uređen postupak za utvrđivanj urbanističko-tehničkih uslova za njihovu izgradnju. Međutim, stav Uprave za inspekcijske poslove je da se ovi objekti ne mogu graditi na području plana posebne namjene (za koji se donosi plan privremenih objekata - član 115) zato što je pravni osnov za donošenje ove odluke u članu 117 važećeg zakona. Imajući prethodno u vidu, posle stava 2 člana 148 Nacrta zaakona potrebno je dodati novi stav koji glasi:

„Objekti iz stava 1 ovog člana mogu se graditi odnosno postavljati na teritoriji opštine, uključujući i područja obuhvaćena planovima posebne namjene.“

U stavu 2 riječi: „po prethodnoj saglasnosti Ministarstva“ brisati zbog neustavnosti. Naime, istima se krši pravo lokalne samouprave na samostalnost i autonomiju u vršenju poslova iz spostvene nadležnosti utvrđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 32 tačka 8). Ova odrednica je naročito omalovažavajuća jer se istom ograničava volja predstavnočkog organa vlasti najbližeg građanima, službeničkom voljom izvršnog organa drugog nivoa vlasti.

39) Član 151 – Uslov obavljanja djelatnosti - Donošenje lokalnih planskih dokumenata i izgradnja komunalne infrastrukture je, shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi, sopstveni posao opština. U tom pogledu, opštine mogu same odrediti koji je najcjelishodniji način obavljanja sopstvenih poslova i to: (1) da ih same obavljaju ili (2) da obezbijede njihovo obavljanje na način što će iste povjeravati kroz postupak javnih nabavki. Kako organ lokalne uprave nema svojstvo pravnog lica, utvrđivanje ovlašćenja pravnom licu za izradu planova ne može biti od koristi opštinama. S druge strane, organ lokalne uprave ne može biti subjekat licenciranja za vršenje odnosnih poslova. Takođe, isti se ne upisuje u CRPS. Zato je potrebno koncipirati rješenje kojim će se prevazići navedeni nedostaci, i kojim će se obezbijediti da lica zaposlena u tom organu ispunjavaju stručne uslove za obavljanje tih poslova.

Imajući prethodno u vidu, posle stava 1 dodati novi stav koji glasi: „Osim privrednog društva, lokalna planska dokumenta, kao i projektnu dokumentaciju za objekte

komunalne infrastrukture odnosno za objekte u državnoj svojini, koji se grade za potrebe organa opštine može izrađivati organ lokalne uprave odnosno privredno društvo u vlasništvu opštine, ako ispunjava kadrovske uslove utvrđene ovim zakonom.“

Takođe, smatramo da je potrebno utvrditi da za objekte koji se grade iz kapitalnog budžeta države odnosno jedinice lokalne samouprave, poslove stručnog nadzora, pored privrednih društava, mogu obavljati državni odnosno lokalni organi koji ispunjavaju kadrovske uslove utvrđene ovim zakonom.

40) Radi obezbjeđivanja pravne sigurnosti svih učesnika u procesima uređenja prostora i izgradnje objekata, neophodno je ***detaljnije urediti pitanja koja se odnose na obaveznost i minimalni iznos osiguranja od odgovornosti*** za štetu pričinjenu trećem licu. Visina ovog osiguranja treba da korespondira sa visinom štete koju bi učesnici u uređenju prostora i izgradnji objekata 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.

Mišljenja smo da je u potpunosti potrebno uspostaviti novi sistem ovlašćenja i odgovornosti različitih subjekata u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata.

S jedne strane, smatramo da je potrebno ukinuti licence planerima, projektantima i izvođačima radova, čime će se smanjiti biznis barijere za razvoj ovih privrednih grana. Da bi se obezbijedio kvalitet i sigurnost trećih lica, smatramo da je potrebno uvesti rigidnije norme u pogledu osiguranja od odgovornosti na način što bi se ovom krugu subjekata kao i svim drugim subjektima u oblasti uređenja prostora i izgradnji objekata propisala obaveza da se osiguraju do vrijednosti štete koje bi svojim propustima mogli da nanesu korisnicima njihovih usluga.

S druge strane, da bi se obezbjedila adekvatna ravnoteža ovlašćenja i odgovornosti, kao i zaštita javnog interesa, potrebno je za revidente planskih dokumenata i tehničke dokumentacije, kao i vršioce stručnog nadzora nad izgradnjom objekata zadržati izdavanje licenci, ali uslovi za njihovo izdavanje u pogledu stručnosti, referenci i isustva treba da budu značajno rigorozniji od sada propisanih.

Kako licenca predstavlja dozvolu za rad, njeno neizdavanje odnosno oduzimanje predstavlja najveću moguću sankciju za lica koja svojim postupcima ili propuštanjima mogu da oštete javni interes ili interese trećih lica. Imajući to u vidu, a svjesni prakse da se zbog pojednostavljenih procedura za osnivanje više preduzeća od strane istog lica, smatramo da je potpuno nepotrebno propisivati obavezu licenciranja za privredna društva. Naprotiv, smatramo da je sasvim dovoljno čak i optimalno odgovornost vezivati za moguće vinovnike. Na taj način bi se ukinula još jedna biznis barijera za razvoj odnosnih privrednih grana, dok bi se individualizovanjem odgovornosti poslala jasna poruka da zloupotrebe neće moći proći nekažnjeno.

41) Kako bi se ***investitoru obezbjedila pravna sigurnost***, smatramo da je potrebno inspektora za urbanizam ovlastiti da donosi rješenje kojim se poništava

građevinska dozvola, budući da je u sistemu on jedini nadležan da provjerava sadržaj dokumentacije na osnovu koje se izdaje građevinska dozvola. Takođe, predlažemo da se utvrdi precizan rok (najkasnije do pravosnažnosti građevinske dozvole) u kojem može donijeti odnosno rješenje. Naime, praksa je pokazala da inspektori traže poništavanje rješenja o građevinskoj dozvoli izdatih pet i više godina prije vršenja inspekcijskog nadzora.

42) Član 214 – *Posebni postupak* – St. 7 do 10 brisati kao neustavne jer se istima povrijeđuje Ustavom zagarantovano pravo samostalnosti i autonomije u vršenju poslova iz sopstvene nadležnosti utvrđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 31 tačka 3).

43) Član 215 – *Izdavanje urbanističko-tehničkih uslova na osnovu zahtjeva* - 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 našem mišljenju, adekvatnim zakonskim rješenjem treba otkloniti. Kako se radi o najvažnijoj početnoj informaciji, na osnovu koje investitor često donosi odluku o realizaciji investicije, cijenimo da je u Nacrtu zakona 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 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.

44) Član 227 – *Naknada za građenje* – Nije opravdano, niti pravično ukidanje naknade za građenje na teret lokalne zajednice, kada se ima u vidu da se investicionom aktivnošću, tj. građenjem objekta stvara obaveza lokalne samouprave da unapređuje odnosno proširuje sadržaj uređivanja građevinskog zemljište radi zadovoljenja potreba konkretnog objekta, što generiše troškove izgradnje tercijalne infrastrukture - do priključka na urbanističku parcelu, ali i udio angažovanja kapaciteta primarne i sekundarne infrastrukture nastalog zbog potrebe povećanja kapaciteta radi zadovoljenja potreba konkretnog objekta. Ovi troškovi se, ni u kom slučaju, ne mogu smatrati biznis barijerom jer predstavljaju zaista realne i stvarne troškove koje izgradnja odnosno buduće korištenje jednog objekta stvaraju. Ako predlagač Nacrta Zakona i dalje insistira na ukidanju ovog izvor finansiranja uređivanja građevinskog zemljišta, za isto treba blagovremeno da utvrdi određeni supstitut, a shodno Zakonu o finansiranju lokalne samouprave i Preporuci (2005) br. 21 Savjeta Evrope.

Posebno naglašavamo da se očekuje **Studija zemljišne politike, koja je u proceduri izrade**, a koja će, nadamo se, dati odgovore na navedena pitanja i pružiti optimalan model sistema uređivanja građevinskog zemljišta, koji će biti privlačan za investitore s jedne strane i obezbijediti nesmetani razvoj komunalne infrastrukture lokalnih samouprava, s druge strane.

Obradila:
Sanja Živković, s.r.
Sekretar Komisije

PREDSJEDNIK KOMISIJE
Oliver Marković, s.r.