



Zajednica opština Crne Gore
ODBOR ZA PROSTORNO PLANIRANJE
Broj: 06-10/17
Podgorica, 21. april 2017. godine

Odbor za prostorno planiranje Zajednice opština Crne Gore je na sjednici održanoj 13. aprila 2017. godine razmotrio Predlog zakona o planiranju i izgradnji, povodom čega daje sledeće:

MIŠLJENJE

I - Načelne primjedbe

1. Konceptijski Predlog zakona o planiranju i izgradnji uvodi **radikalne reforme** i u najvećem djelu predstavlja **novine** u odnosu na rješenja iz važećeg Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, kao i u odnosu na Nacrt istog zakona, te bi se zbog tih okolnosti, a kako se istim utvrđuju rješenja koja se odnose kako na državni i lokalni nivo vlasti, tako i na privredu i najveći broj građana Crne Gore (kao suverena državnosti), neophodno je da se isti vrati u fazu nacrtu i o njemu povede široka javna rasprava (kako laička, tako i stručna), te da se u tom procesu **konsultuju lokalne vlasti** koje su nosioci najznačajnijih ovlašćenja u pravnom sistemu Crne Gore za obezbjeđivanje i uređivanje odnosa za funkcionisanje lokalnih zajednica u cjelini, kao i za unapređenje uslova za **zadovoljenje osnovnih potreba građana i omogućavanje nesmetanog obavljanja privrednih aktivnosti**.

2. **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**, (1) donosi prostorno-urbanističke i druge planove (član 31 stav 1 tačka 3); (2) uređuje i obezbjeđuje uslove za izgradnju i korišćenje objekata (član 32 stav 1 tačka 5); (3) uređuje i obezbjeđuje privođenje namjeni građevinskog zemljišta u skladu sa **lokalnim planskim dokumentima** i komunalno opremanje građevinskog zemljišta (član 32 stav 1 tačka 6); kao i da (4) **skupština opštine donosi lokalna planska dokumenta** (član 45 stav 1 tačka 4).

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, pri čemu je **naknada za komunalno opremanje** građevinskog zemljišta utvrđena kao **sopstvenih prihod** opštine. **Preporuka (2005) br. 21 Savjeta Evrope** jasno navodi: „Generalno, **kada više vlasti donose odluke koje smanjuju poresku osnovicu lokalnih vlasti, treba obezbijediti nadoknadu.**“ Pored toga, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave je utvrđeno da se **opštini za obavljanje prenesenih i povjerenih poslova** sredstva obezbjeđuju **iz budžeta Države**, u skladu sa propisom o prenošenju, odnosno povjeravanju tih poslova (član 3). Takođe, zakon propisuje da opština ostvaruje sredstva od 1) sopstvenih prihoda, 2) zakonom ustupljenih prihoda, 3) Egalizacionog fonda, i 4) budžeta Države (član 4).

Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi propisano je (1) da lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u zakonskim okvirima, **uređuju i upravljaju značajnim dijelom javnih poslova** iz svoje nadležnosti i u interesu lokalnog stanovništva (član 3 stav 1); (2) da će javne poslove **prvenstveno obavljati oni organi vlasti koji su najbliži građanima**; (3) prilikom prenošenja poslova drugom organu vlasti, trebalo bi uzeti u obzir obim i prirodu posla i zahtjeve u pogledu efikasnosti i ekonomičnosti (član 4 stav 2); (4) da će **ovlašćenja** data lokalnim vlastima, **po pravilu biti potpuna i ekskluzivna** (član 4 stav 3); kao i (5) u slučajevima **prenošenja ovlašćenja sa centralnih ili regionalnih na lokalne vlasti**, lokalnim vlastima će, u što je moguće većoj mjeri, biti dozvoljeno da **prilagođavaju njihovo sprovođenje lokalnim uslovima** (član 4 stav 4).

Predlogom zakona o planiranju i izgradnji, u značajnom broju odredbi, **povrijeđeno je pravo na lokalnu samoupravu**, i to:

2.1. Predlog zakona ne predviđa nijedan planski dokument čije je donošenje u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, čime se **onemogućavaju opštine da upravljaju prostorom na svojoj teritoriji**, a posledično ni da se bave **lokalnim ekonomskim razvojem**, što je u biti iskonski razlog uspostavljanja lokalne samouprave kao organa vlasti najbližeg građanima.

2.2. Predlogom zakona **ukidaju se sopstveni poslovi** lokalne samouprave u dijelu upravljanja i uređivanja **privremenih i pomoćnih objekata**, kao i u dijelu vršenja **nadzora nad ovim poslovima**, i prenošenja istih poslova na državni nivo i to pojedinca (glavni državnog arhitektu) i inspeksijski organ (kojih u ovom trenutku ima po našim saznanjima samo petnaestak operativaca koji treba da pokriju teritoriju Crne Gore a kojima su ovi poslovi pridodati uz osnovne poslove - inspeksijski nadzor u odnosu na planiranje prostora, izgradnju objekata i zaštitu prostora od nelegalne gradnje) pri čemu se nijesu dovoljno sagledali tipovi privremenih objekata prilikom uređivanja pretpostavki za njihovo postavljanje

odnosno građenje. Primjera radi, glani državni arhitekta bi, prema rješenjima iz Predloga zakona (član 108 stav 3), trebao, između ostalog, da sagledava vizuelni izgled cirkuskih šatri, dvoraca na naduvavanje, šatora, kokičara, roštilja za prodaju pečenih kukuruza i kestena, friteza za pomfrit, palačinkarnica, izložbenih štandova, karting staza i dr. Takođe, posledično, Uprava za inspekcijski nadzor bi kontrolisala da li su predmetni objekti postavljeni u skladu sa zakonskim uslovima.

Pored toga, Predlog zakona nije usklađen sa **Zakonom o lokalnim komunalnim taksama**, kojim je propisano da se za postavljanje predmetnih objekata plaća lokalna komunalna taksa, a Predlogom zakona ista nije utvrđena kao uslov za postavljanje odnosnih objekata.

Imajući prethodno u vidu, ove objekte treba vratiti, tamo gdje prirodno pripadaju, u **nadležnost lokalne samouprave** i dati opštinama ovlašćenje da bliže uredi uslove i način postavljanja ovih objekata, kao što je oduvijek i bilo.

2.3. Predlogom zakona su utvrđeni poslovi lokalnoj samoupravi koje se odnose na **zajedničko komunalno opremanje**, koje obuhvata i pripremu za komunalno opremanje, pri čemu **nijesu utvrđeni prihodi** iz kojih će se vršiti ovo opremanje. Radi stvaranja jasne slike u pogledu obaveze koje opštine imaju po ovom osnovu, ukazujemo na projekcije troškova koje će opštine imati samo po osnovu izgradnje deponija odnosno objekata za odstranjivanje otpada u narednom periodu kao samo jednom segmentu u zadovoljavanju zahtjeva Pregovaračkog poglavlja 27, na čemu je veliki fokus Evropske komisije. Prema projekcijama Državnog plana upravljanja otpadom, opštine će za operativne troškove izgradnju ovih objekata bez amortizacije morati da izdvoje cirka 22,5 miliona eura. Pored toga, Predlogom zakona se od obaveze plaćanja naknade za uređenje oslobađaju investitori koji grade u komunalno opremljenim zonama, te se samim tim **onemogućava izvor prihoda za otplatu kreditnih zaduženja** za pokriće troškova **komunalnog opremanja tih zona**. Takođe, Predlogom zakona **nije** definisan **izvor sredstava za rekonstrukciju** (obnavljanje i/ili modernizaciju) postojeće infrastrukture. Ovakva rješenja su **naročito alarmantna**, imajući u vidu **opredjeljenje Vlade Crne Gore koja razvoj infrastrukture vidi kao jedan od stubova ekonomske politike**.

Imajući prethodno u vidu, opravdano se može konstatovati da se ovakvim zakonskim opredjeljenjem narušavaju osnovni principi **Zakona o finansiranju lokalne samouprave** odnosno **Preporuke (2005) br. 21 Savjeta Evrope**. Pored toga, predložena rješenja ne korespondiraju smjernicama datim u Studiji zemljišne politike koju je Vlada Crne Gore usvojila u julu 2016. godine, kojom je utvrđena naknada za građene, kao izvor prihoda za pokriće troškova komunalnog opremanja iz člana 52 tačka 1, i komunalni doprinos, kao izvor prihoda za pokriće troškova komunalnog opremanja ostalom komunalnom infrastrukturom i objektima.

Naglašeni trend centralizacije predloženih rješenja kako iz ovog teksta zakona, tako i u vođenju politike u ovoj oblasti u prethodnom periodu, već je imao a i nastaviće da značajno utiče na **povećanje nezaposlenosti** naročito u sjevernom regionu, što će za posledicu imati dodatno izoštravanje **negativne demografske slike** ovog regiona, a čime će se **direktno narušiti osnovna načela Zakona o**

regionalnom razvoju, i u krajnjem imati *veoma negativan uticaj na Crnu Goru u cjelini!*

3. ***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 obrađivača 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 umanjivanja 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 umanjivanje 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 cijesimo da će doprinijeti racionalnijem korišćenju prostora kao najvrijednijeg resursa kojim raspolaže lokalna samouprava.

4. ***Legalizacija*** sama po sebi predstavlja pravni nonsens jer se propisom utvrđuju pravila po kojima će se retroaktivno „ozakoniti“ radnje i postupanja, koje su u prethodnom periodu, pa i u periodu sprovođenja procesa legalizacije i dalje nezakonite, pa čak predstavljaju i biće krivičnog dijela. S druge strane, kako je impozantan broj nelegalnih objekata značajno ugrozio prostor kao ograničeni resurs i finansijsku stabilnost lokalnih samouprava, Zajednica opština podržava, pa čak je u ranijem periodu u više navrata i inicirala donošenje propisa kojim će se stvoriti preduslovi da se ovaj problem počne rješavati. Međutim, ova materija sama po sebi obesmišljava cilj i svrhu Zakona o planiranju i igradnji koji treba da se bavi strateškim planiranjem i iskorišćavanjem ograničenih resursa prostora na, prije svega, profesionalan i stručan način, te sa tog razloga ***ne smije biti predmet ovog zakona jer podriva njegovu suštinu***.

Pored toga, šalju se javnosti dvije negativne poruke:

- sve jedno je graditi legalno ili nelegalno,
- legalizacija će uvijek postojati dok postoji plansko građenje - što je baš suprotno od poruke koju Država (kako centralni, tako i lokalni nivo vlasti) treba da pošalje nelegalnim graditeljima i uzurpatorima prostora (i ne rijetko zemljišta u državnoj svojini): ***„Priznajemo propust koji smo nečinjenjem u prethodnom***

periodu napravili. Zbog našeg udjela u svemu tome, omogućićemo nelegalnim graditeljima da svoje objekte legalizuju u ograničenom vremenskom periodu. Posle toga povlačimo crtu - LEGALIZACIJE VIŠE NEĆE BITI!“

U suprotnom, izažavamo bojazan da će opredjeljenje da se pravila za zakonito građenje i ozakonjavanje nelegalne gradnje uređuju jednim propisom, čak **dovesti do naglog porasta broja nelegalnih objekata**.

Takođe, koristimo priliku da još jednom ponovimo naš stav izrečen u mišljenjima na razne verzije Zakona o planiranju i izgradnji i Zakona o legalizaciji/regularizaciji neformalnih objekata, a to je:

U cilju sprečavanja ekspanzije građenja suprotno zakonom utvrđenim uslovima, smatramo da je umjesto rušenja objekata ili pečačenja gradilišta, što je praksa pokazala da ne dovodi do željenih rezultata, potrebno uvesti novčane sankcije (penale) u visini tržišne vrijednosti svakog izgrađenog (u slučaju kada se gradi bez tehničke dokumentacije), odnosno prekoračenog m² izgrađenog objekta (u slučaju kada je tehnička dokumentacija izrađena u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima, odnosno planskim dokumentom; kao i u slučaju kada tehnička dokumentacija nije izrađena u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima, odnosno planskim dokumentom). 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.

5. ***Ukidanje građevinske i upotrebne dozvole*** kao upravno pravnih akata predstavlja **radikalni reformski potez**, koji prije svega nije u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o Glavnom gradu, Zakonom o Prijestonici, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, Zakonom o administrativnim taksama, Zakonom o lokalnim komunalnim taksama, Zakonom o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, Zakonom o procjeni uticaja na životnu sredinu, Krivičnim zakonikom, i dr. Osnovano se postavlja pitanje zrelosti našega sistema da iznese ovako radikalnu reformu. ***Ne zanemarujući potrebu reforme*** u oblasti prostornog planiranja i izgradnje, ne možemo da ne ukažemo na **potrebu prethodnog uspostavljanja jake kadrovske infrastrukture** i to prije svega u **inspekcijskom nadzoru**, koja bi bila sposobna da nosi ovakva zakonska rješenja.

6. ***Zbog radikalnih izmjena*** koje ću ***u organizacionom, reorganizacionom, infrastrukturnom, tehničkom, stručnom, finansijskom*** i dr. smislu uticati na društvo u cjelini, smatramo da je neophodno da se utvrdi **odložena primjena zakona** u trajanju od najmanje 12 mjeseci, dok se za izmjene koje imaju fiskalni uticaj odloženu primjena, u svakom slučaju mora vezivati za 1. januar kao početak fiskalne godine. Naravno, predlagač može procijeniti da se pojedine odredbe, koje nemaju značajan reorganizacioni uticaj, počnu primjenjivati od dana stupanja na snagu zakona.

7. Predlogu zakona nedostaje finansijska analiza istog. Naime, obzirom na značajne predložene reforme, nije jasno kako se očekuje da će se isto odraziti na

postojeće organizacije kako državne, tako i lokalne uprave. U prvom redu navedeno se odnosi na kadrovska rješenja, kao i na fiskalitet lokalnih samouprava koji se po predlogu ovog zakona smanjuju. Za svaku dalju raspravu je neophodno uraditi detaljnu finansijsku analizu sprovođenja ovog zakona. Nije jasno da li će uvođenjem ovog principa reformi, opštine suočiti sa problemom rješavanja tehnoloških viškova, ili se pak i u navedenom smislu planira reorganizacija formiranjem nadzornih službi na lokalnom nivou.

II - Pojedinačne primjedbe, predlozi i sugestije

Uzimajući u obzir primjedbe pristigle od strane opština, to se u tekstu koji slijedi daje osvrt na pojedine odredbe Predloga zakona:

1) Član 5 - *Elektronski sistem* - Pozdravljamo opredjeljenje za uvođenje elektronskog sistema u oblastima planiranja i izgradnje, 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 Predloga 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.

Pored toga, ukazujemo na **neusklađenost čl. 5 i 65**. Naime, dok se u članu 5 navode „pravni subjekti koji izdaju urbanističko-tehničke uslove“, u članu 65 je utvrđeno da urbanističko-tehničke uslove izdaje Ministarstvo.

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

- u tački 24 definisan je pojam urbane sanacije u cilju saniranja posledica nelegalne gradnje; smatramo da bi trebalo definisati i pojam **urbane revitalizacije** u cilju oživljavanja napuštenih investicija;
- tačka 26 - prilikom definisanja zelene infrastrukture iskorišćen je pojam **područje** jedinice lokalne samouprave, što je u suprotnosti sa Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, kojim je definisano da **jedinice lokalne samouprave imaju teritoriju**. Pored toga, treba precizirati da se zelena infrastruktura prostire u urbanim zonama, jer pretpostavljamo da namjera predlagača zakona nije bila da **livade, pašnjake i šume** na područjima koja nijesu građevinska definiše kao infrastrukturne koridore,
- posebno je dati definiciju **inženjerskog objekta**, koji se pominje na više mjesta.

3) Član 10 - *Planiranje u građevinskom području* - Stavom 1 ovog člana treba obuhvatiti i druge pojmove, kao na primjer površine namijenjene za eksploataciju mineralnih sirovina ili druge određene oblike koncesionih aktivnosti, a ne isključivo površine namijenjene za razvoj poljoprivrede i šumarstva.

U stavu 10 je predviđeno da izdvojeno građevinsko područje van naselja do kojeg u roku od pet godina od dana donošenja planskog dokumenta kojim je to građevinsko područje određeno nije izgrađena osnovna infrastruktura, prestaje biti građevinsko područje. Kako **nije definisan pojam „osnovna infrastruktura“**, to će za posledicu imati ili (1) da se nikada neće ispuniti pretpostavke za gubitak statusa građevinskog područja, ili (2) da će definicija statusa tog područja zavisiti od arbitrerne volje obrađivača planskog dokumenta.

4) Član 18 - **Plan generalne regulacije Crne Gore** - Budući da predmetni plan **obuhvata teritorije opština** (sa izuzetkom područja nacionalnih parkova), neophodno je **omogućiti njihovo izjašnjavanje** na rješenja u svim fazama izrade predmetnog plana. Posebno ukazujemo na opravdanu bojazan da će se ovakvi konceptijskim rješenjem **onemogućiti adekvatno sagledavanje potreba za lokalnim ekonomskim razvojem** svake opštine pojedinačno, što će u ukupnom rezultirati **razvojnou stagnacijom**.

5) Član 40 - **Urbanistički projekat** - Iz razloga navedenih pod tačkom 4, treba utvrditi obavezu Ministarstva da omogući jedinici lokalne samouprave za čiji dio teritorije se donosi urbanistički projekat da dâ **mišljenje na nacrt/predlog urbanističkog projekta**, odnosno u slučaju kada se urbanistički projekat priprema na osnovu javnog konkursa da jedinica lokalne samouprave **imenuje predstavnika** u komisiji za ocjenu pristiglih konkursnih rješenja.

6) Član 41 - **Elaborat parcelacije** - U stavu 8 predviđeno je da se donošenjem elaborata parcelacije utvrđuje **javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti**, radi izgradnje planiranih objekata. Javni interes je utvrđen, prema Predlogu zakona, donošenjem planskog dokumenta (član 9 stav 4), te je potrebno međusobno uskladiti ove dvije odredbe. Nadalje, ostaje nejasno na osnovu kog dokumenta će se izrađivati elaborat parcelacije, imajući u vidu da se radi o generalnom planskom dokumentu (za koji nije očekivati da će sadržati tačke parcelacije!).

7) Član 44 - **Kompletiranje urbanističke parcele** - Odredbe člana nijesu u skladu sa **Ustavom Crne Gore kojim se jemči pravo svojine bez ograničenja**, uz jedini izuzetak, a to je mogućnost ograničenja za potrebe eksproprijacije. Imajući to u vidu u stavu 2 se **ne može utvrđivati dužnost vlasnika** zemljišta da povećava ili umanjuje svoju svojinu, već se jedino mogu utvrđivati veći obim prava od prava zajamčenih Ustavom. Pored toga, Ustav Crne Gore garantuje jednakost svih pred zakonom bez obzira na bilo koje svojstvo, pa i na materijalno stanje i veličinu imovine. Stoga, stav 4 treba usaglasiti sa Ustavom, na način što će se omogućiti bilo kom vlasniku dijela urbanističke parcele da izrazi interesovanje za kompletiranjem iste, prema davno ustaljenom principu još iz rimskog prava **„prior in tempore, potior in jure“** (prvi u vremenu, jači u pravu). Pored toga, u stavu 5 je propisano da u slučaju da vlasnici ne postignu sporazum o načinu rješavanja imovinsko pravnih odnosa u skladu sa odredbama ovog člana, da se će se primjenjivati zakon kojim se uređuje eksproprijacija. Međutim, Zakonom o eksproprijaciji nije utvrđen građanin

kao korisnik ekspropijace, te su zbog toga odredbe stava 5 **nesprovodive**. Izuzetno, može se uspostaviti službenost u korist građana, ako je to zakonom predviđeno, radi postavljanja vodovodnih cijevi, električnih i telefonskih kablova i sl., međutim u imovinsko-pravnom smislu titular svojine ostaje nepromjenjen.

8) Član 45 - Lokacija - Potrebno je precizirati značenje pojma "**lokacija privedena namjeni**", naročito što u praksi ima situacija gdje je urbanistička parcela privedena namjeni (u skladu sa planskim dokumentom) i/ili objekat izveden u skladu sa planskim dokumentom, a često se dešava da nisu ispunjena oba uslova i nejasno je da li je u tim slučajevima lokacija privedena namjeni.

9) Poglavlje III - UREĐIVANJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA - znatan broj odredbi ovog poglavlja je u suprotnosti jedna sa drugom, a određen broj odredbi je i u suprotnosti sa sistemskim propisima kojima se uređuje pitanja koja se odnose na: 1) finansiranje lokalne samouprave, 2) administriranje javnih prihoda, 3) zaštitu potrošača i 4) energetiku, pri čemu se značajno otežavaju pregovaračke pozicije Crne Gore u odnosu na poglavlje 27 - Životna sredina, i to:

10.1. Član 50 (Obaveza uređivanja građevinskog zemljišta) i član 52 (**Komunalno opremanje**) su u međusobnoj koliziji. U članu 50 stav 3 je propisano da je uređeno građevinsko zemljište ono koje je komunalno opremljeno na način što je obezbjeđen pristupni put, javna rasvjeta, atmosferska kanalizacija i priključak na elektro, vodovodnu i fekalnu infrastrukturu, dok se u članu 52 pored ovih infrastrukturnih objekata u sadržaj komunalnog opremanja utvrđuje i nadvožnjaka, podvožnjaka i mostova, pješačkih prolaza, pločnika, trgova, skverova i javnih parkirališta u naselju; javnih zelenih površina u naselju, blokovskog zelenila na javnim površinama, terena za rekreaciju, dječijih igrališta, parkova, pješačkih staza i travnjaka, biciklističkih staza, javnih gradskih komunalnih objekata i groblja; objekata za odlaganje i obradu otpada; i priključaka komunalnih instalacija čija funkcija može biti od značaja u uslovima nastanka vanredne situacije ili elementarnih nepogoda. **Ako se zemljište opremljeno na način iz člana 50 smatra uređenim, kakvim treba da se smatra zemljište koje je opremljeno na način iz člana 52?** Pored toga, postavlja se logična dilema, ako je opština zadužena za uređenje građevinskog zemljišta, pa ga uredi u skladu sa definicijom uređenog zemljišta iz člana 50, **kako može imati opravdanje za trošenje sredstava poreskih obveznika za uređivanje UREĐENOG građevinskog zemljišta?**

Pored toga, u članu 50 stav 3 je u sadržaj komunalnog opremanja i **obezbjeđenje priključka na elektro infrastrukturu**, dok je u članu 52 tačka 1 u sadržaj komunalnog opremanja utvrđeno **građenje elektro instalacija**. Niti je obezbjeđenje jezički sinonim za građenje, niti je priključak na elektro infrastrukturu sinonim za elektro instalacije.

10.2. Član 50 - Obaveza uređivanja građevinskog zemljišta - U stavu 3 je predviđeno da je sadržaj komunalnog opremanja i **obezbjeđenje priključka na elektro infrastrukturu**. Ova odredba je u suprotnosti sa **načelom ostvarivanja i**

zaštite javnog interesa i ostvarivanja i zaštite privatnog interesa, ali ne na štetu javnog interesa jer se istom utvrđuje obaveza nosioca javnih ovlašćenja da **na teret javnih prihoda** izgrađuje infrastrukturu koja služi za obavljanje privredne djelatnosti i **ostvarivanje lukrativnih interesa privatnog subjekta**. Pored toga, ova odredba **nije u skladu ni sa Zakonom o komunalnim djelatnostima**, kojim je utvrđen javni interes za obavljanje ovih djelatnosti, kao i obaveza lokalne samouprave da stvori materijalne i tehničke uslova za obavljanje tih djelatnosti, koji se između, ostalog sastoje i od izgradnje objekata komunalne infrastrukture, pri čemu elektro infrastruktura ne služi obavljanju komunalnih djelatnosti, i samim tim ne može biti sastavni dio komunalnog opremanja koje je u nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Pored toga **st. 5 i 6 i stav 7** su u **međusobnoj koliziji**. U stavu 7 je definisano da se uređivanje građevinskog zemljišta sastoji iz dvije komponente 1) pripremu građevinskog zemljišta za komunalno opremanje i 2) komunalno opremanje. S druge strane, u st. 5 i 6 je propisano da se uređivanje vrši planski i to u skladu sa planom koji nosi naziv samo jedne od komponenti koje su sastavni dio uređivanja građevinskog zemljišta, što dovodi do **logičkog nonsensa** a, posledično i do formalno-pravne neusklađenosti predmetnih odredbi.

10.3. Član 51 - Priprema za komunalno opremanje - U **stavu 1 tačka 1** je definisano da priprema za komunalno opremanje sadrži, između ostalog, i izradu planske dokumentacije. Ovaj dio odredbe je **u suprotnosti sa novim konceptom** Predloga zakona, kojim su lokalnoj samoupravi oduzete nadležnosti u dijelu izrade planske dokumentacije, pa samim tim ni priprema za komunalno opremanje ne može sadržati ovaj segment.

U **stavu 2** je propisano da je organ lokalne uprave dužan da o pripremi radovima obavjesti javnost u roku od 30 dana prije njihovog početka. Imajući u vidu da priprema za komunalno opremanje često podrazumijeva i aktivnosti koje se odnose na izradu tehničke dokumentacije, baznih studija i sl. čiji rokovi trajanja su često neizvjesni, dugotrajni a i ne zavise u najvećem broju slučajeva od volje organa lokalne uprave, i sami po sebi dovoljno dugi, smatramo da je **nepotrebno dodatno produživati taj rok za otpočinjanje radova za još 30 dana**, te da zbog prava javnosti DA ZNA, treba zadržati obavezu obavještanja ali utvrditi **primjereniji rok ne duži od osam dana**.

10.4. Član 52 - Komunalno opremanje - U stavu 3 je predviđeno da je sadržaj komunalnog opremanja i **izgradnja priključaka na elektro instalacija**. Ova odredba je u suprotnosti sa **načelom ostvarivanja i zaštite javnog interesa i ostvarivanja i zaštite privatnog interesa, ali ne na štetu javnog interesa** jer se istom utvrđuje obaveza nosioca javnih ovlašćenja da na **teret javnih prihoda** izgrađuje infrastrukturu koja služi za obavljanje privredne djelatnosti i ostvarivanje **lukrativnih interesa privatnog subjekta**. Pored toga, ova odredba **nije u skladu ni sa Zakonom o komunalnim djelatnostima**, kojim je utvrđen javni interes za obavljanje ovih djelatnosti, kao i obaveza lokalne samouprave da stvori materijalne i tehničke uslova za obavljanje djelatnosti, koji se između, ostalog sastoje i od

izgradnje objekata komunalne infrastrukture, pri čemu elektro infrastruktura ne služi obavljanju komunalnih djelatnosti, i samim tim ne može biti sastavni dio komunalnog opremanja koje je u nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Prilikom utvrđivanja **nadvožnjaka i podvožnjaka** - kao sastavnog dijela komunalnog opremanja, treba naglasiti da se ti pojmovi odnose na objekte koji su pripadajuća infrastruktura opštinskim putevima i ulicama u naselju, a ne regionalnim i magistralnim putevima (budući da opština nema nadležnosti za njihovu izgradnju).

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:

- **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, Zakonom 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 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: toplovodi, gasovodi, sl.).

10.5. Član 54 - Plaćanje naknade za uređenje - U stavu 2 je propisano da naknadu za uređenje jedinica lokalne samouprave utvrđuje rješenjem **kao prenesene poslove**, što je u **direktnoj koliziji** sa **ustavnim načelom samostalnosti lokalne samouprave** u vršenju poslova iz svoje nadležnosti, koje svoju materijalnu razradu ima u **Zakonu o finansiranju lokalne samouprave** (član 2), kojim je propisano da **opština samostalno raspolaže** sredstvima za finansiranje sopstvenih poslova.

U stavu 3 je propisano da se **protiv rješenja** o utvrđivanju (*visine*) naknade za uređenje jedinice lokalne samouprave može **izjaviti žalba Ministarstvu**, što je u **direktnoj koliziji** sa **Zakonom o poreskoj administraciji**. Naime, Zakon o poreskoj administraciji **ne prepoznaje žalbeni postupak** kao upravno-pravni postupak u postupku utvrđivanje, kontrole i naplate javnih prihoda, već taj zakon utvrđuje

posebni upravni postupak koji se razlikuje od upravno-pravnog postupanja definisanog Zakonom o opštem upravnom postupku. Zakonom o poreskoj administraciji (član 25), kao pravo na djelotvorni pravni lijek, utvrđeno je pravo poreskom obvezniku na **traženje preispitivanja** i ponovno utvrđivanje svoje poreske obaveze **od strane istog poreskog organa koji je obavezu i utvrdio**, na način propisan ovim zakonom, te u slučaju ako ne bude zadovoljan ishodom preispitivanja i ponovnog utvrđivanja svoje poreske obaveze ima pravo **na sudsku zaštitu** koju ostvaruju podnošenjem tužbe protiv konačnog rješenja.

U stavu 5 propisano je da uslove, visinu naknade, način, rokove i postupak plaćanja naknade za uređenje propisuje jedinica lokalne samouprave, u zavisnosti od stepena opremljenosti građevinskog zemljišta, učešća zainteresovanog korisnika prostora u komunalnom opremanju i dr., uz prethodnu saglasnost Vlade, što je u direktnoj koliziji sa Ustavom Crne Gore, koji je u članu 117 (**Samostalnost**) utvrdio da je opština samostalna u vršenju svojih nadležnosti, što se na osnovu elaboracije prethodnih sistemskih zakonskih rješenja pokazalo da ubiranje ovog prihoda i jeste sopstveni posao lokalne samouprave.

U stavu 7 propisano je **poslove utvrđivanja naknade** za uređivanje, kao prenesene poslove, **finansira jedinica lokalne samouprave**, što je **u direktnoj koliziji sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave** (član 3) kojim je utvrđeno da se **opštini za obavljanje prenesenih i povjerenih poslova** sredstva obezbjeđuju **iz budžeta Države**, u skladu sa propisom o prenošenju, odnosno povjeravanju tih poslova.

10.6. Član 57 - Finansijska sredstva za uređenje građevinskog zemljišta - U stavu 1 su definisani izvori finansiranja uređenja građevinskog zemljišta, i to: naknada za uređenje, porezi, sredstva javno-privatnog partnerstva i drugi izvori u skladu sa zakonom.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave (član 41), što je inače jedan od osnovnih principa javne ekonomske politike, definisano je da su **porezi** (kao tekući prihod) izvor prihoda za pokriće tekućih izdataka, a tekući izdaci prema istom članu su: bruto zarade i doprinosi, ostala lična primanja, rashodi za materijal i usluge, tekuće održavanje, kamate, renta, subvencije, ostali izdaci, transferi za socijalnu zaštitu i transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru. Kako je izdašnost ovih prihoda takvog obima da ne može zadovoljiti ni pokriće potreba koje nastaju na rashodovnoj strani u dijelu tekućih rashoda, izlišno je razmišljati o postojanju eventualne suficita koji bi se mogao preusmjeriti na osnaživanje kapitalnog dijela budžeta iz kojeg se finansira uređenje građevinskog zemljišta.

Zakonom o zaštiti potrošača (član 39) je **zabranjeno** uračunavanje troškova izgradnje, rekonstrukcije i modernizacije distributivne mreže **u cijenu usluge**, što **obesmišljava** mogućnost **upotrebe javno-privatnog partnerstva**, po principu BOT aranžmana (*build-operate-transfer*, tj. izgradi-koristi-prenesi) kao izvora sredstava za izgradnju komunalne infrastrukture. Ova zabrana je dodatno pojačana **Zakonom o komunalnim djelatnostima** (član 21) kojim je **zabranjeno** da se **istim ugovorom povjerava investiciono održavanje komunalne infrastrukture i komunalna djelatnost**. Kako se i jedan i drugi ugovor zaključuju u postupku sprovođenja javnih

nabavki mala je vjerovatnoća da će isti ponuđač dobiti oba ugovora, te se dodatno onemogućava korišćenje eventualnih izvora prihoda, koje bi ovaj aranžman mogao da obezbijedi, pri čemu ne smijemo a da se ne osvrnemo da je resorno ministarstvo predlagač oba zakonska teksta, te da je Zajednica opština u više navrata zahtjevala da se ova zabrana ukine.

Drugi izvori mogu biti:

- prodaja zemljišta i drugih nepokretnosti kojima raspolaže jedinica lokalne samouprave - u pitanju je resurs čiji su kapaciteti značajno potrošeni;
- kreditna zaduženja - zbog prezaduženosti najvećeg broja jedinica lokalne samouprave (17 od 23) nijesu realno moguć izvor prihoda;
- sredstva EU fondova - neznačajan izvor prihoda u odnosu na realne potrebe za ulaganjem u komunalnu infrastrukturu, do pristupanja u Evropsku uniju (koje se ne očekuje u skorije vrijeme).

10.7. Član 53 (Naknada za uređenje), član 55 (Zajedničko komunalno opremanje) i član 57 (Finansijska sredstva za uređivanje građevinskog zemljišta) - Načinom definisanja finansiranja uređivanja građevinskog zemljišta (pripreme za komunalno opremanje i komunalno opremanje objektima i infrastrukturom iz člana 52) u suprotnosti je sa **Preporukom (2005) br. 21 Savjeta Evrope** koja jasno navodi: „Generalno, **kada više vlasti donose odluke koje smanjuju poresku osnovicu lokalnih vlasti, treba obezbijediti nadoknadu**“. Pored toga, **Zakonom o finansiranju lokalne samouprave** (član 2) propisano je da **sredstva** za finansiranje sopstvenih poslova opštine (što uređivanje građevinskog zemljišta i jeste - član 32 Zakona o lokalnoj samoupravi) **moraju biti primjerena izdacima** potrebnim za finansiranje nadležnosti opštine utvrđenih Ustavom i zakonom.

Imajući prethodno u vidu, ukidanje naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za zone koje su komunalno opremljene, kao i ukidanje izvora finansiranja za opremanje infrastrukturom zajedničke komunalne potrošnje **mora se zamjeniti fiskalitetom koji ne može biti manje izdašan od nje same**, i to se mora dokazati u postupku donošenje zakona kojim se ta izmjena vrši, na način što će se uz obrazloženje zakona priložiti i procjena fiskalnih uticaja (simulacija) nadomještanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta drugim prihodom.

Pored toga, ova odredba je u toj mjeri nedorečena da je **praktično neprimjenjiva**. Naime potrebno je dati odgovore na sledeća pitanja:

1. Da li se **naknada utvrđuje na godišnjem nivou ili jednom** za vrijeme važenja Plana generalne regulacije Crne Gore (PGRCG), a to je 10 godina?
2. Ako se naknada utvrđuje jednom u 10 godina, **na koliko rata** se ista obračunava: jednokratno, 10 godišnjih ili 120 mjesečnih rata?
3. Šta se dešava sa obavezom plaćanja naknade ako u 10-godišnjem ciklusu dođe do **prometovanja zemljišta odnosno do promjene vlasnika** koji je bio obveznik naknade?
4. Šta se dešava sa naknadom ako prije isteka roka važenja PGRCG dođe do njegove izmjene kojom se **poveća angažovanje kapaciteta komunalne infrastrukture?**

5. Da li se naknada ubira **u sledećem 10-godišnjem ciklusu** PGRCG?
6. Da li se naknada uvodi kada **u opremljenim zonama treba da se izvrši rekonstrukcija/zamjena komunalne infrastrukture?**

Odgovori na ova i mnoga druga pitanja dati su u **Studiji zemljišne politike**, a koji su svoju materijalizaciju **morala naći u tekstu predmetnog zakona**. Kompleksnost ove materije ukazuje na potrebu da se **zemljišna politika uredi posebnim zakonom!**

10) Član 55 - Zajedničko komunalno opremanje - Naziv člana i član je, kako terminološki, tako i sadržajno, u **direktnoj koliziji sa Zakonom o komunalnim djelatnostima**. Naime, Zakon o komunalnim djelatnostima je podijelio komunalne djelatnosti na **komunalne djelatnosti individualne komunalne potrošnje** (djelatnost kojom se komunalna usluga pruža pojedinačno korisniku, a koja se može individualno izmjeriti ili na drugi način utvrditi i naplatiti) i **komunalne djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje** (djelatnost kojom se komunalna usluga pruža korisnicima na javnim i drugim površinama i javnim komunalnim objektima, a koju nije moguće izmjeriti ili na drugi način individualno utvrditi i naplatiti), pri čemu se komunalna infrastruktura neophodna za vršenje ovih komunalnih djelatnosti terminološki prepoznaje kao komunalna infrastruktura individualne komunalne potrošnje i **komunalna infrastruktura zajedničke komunalne potrošnje**.

S druge strane, od skupine infrastrukture i objekata koji su definisani članom 55 Predloga zakona, sledeća infrastruktura i objekti pripadaju komunalnoj infrastrukturi **individualne komunalne potrošnje**:

- objekti za odlaganje i obradu otpada (pri čemu se i ova vrsta objekata mora terminološki uskladiti sa Zakonom o upravljanju otpada - jer je prema tom zakonu nadležnost lokalne samouprave je **samo** u oblasti upravljanja **komunalnim otpadom** i **građevinskim neopasnim otpadom**), i
- groblja.

11) Član 67 - Sadržina tehničke dokumentacije - U stavu 1 je potrebno dodati projekat vodovodnih i kanalizacionih instalacija, koji kao projekti koji bi se izrađivali za potrebe građenja infrastrukturnih objekata imaju određenih specifičnosti u odnosu na vrste tehničke dokumentacije utvrđene predmetnim stavom. Dodatno, postavlja se pitanje zbog čega je predlagač zakona odustao od izvođačkog projekta koji je bio predložen u Nacrtu Zakona o planiranju i izgradnji objekata.

12) Član 69 - Idejno rješenje - U stavu 3 je propisano da se idejnim rješenjem, između ostalog, može suziti širina koridora infrastrukture, određena planskim dokumentom. Međutim, postavlja se pitanje na koji način će se **urediti upravljanje tako „oslobodenim“ prostorom** koji više nema onu namjenu utvrđenu planskim dokumentom.

13) Član 70 - Glavni projekat - U stavu 4 treba osloboditi obaveze obezbjeđenja pristupa licima smanjene pokretljivosti za individualne stambene objekte.

14) Član 79 - **Glavni državni arhitekta** - Moramo podsjetiti predlagača zakona da je ovaj institut već postajao u zakonodavnom sistemu Crne Gore, ali da je isti **ukinut zbog raznih zloupotreba i arbitrarnog odlučivanja u radu**. Opravdano se postavlja pitanje da li smo toliko kao društvo napredovali i da li imamo značajno bolje mehanizme kontrole rada ovog insituta da se ponovo predlaže njegovo uvođenje.

15) Član 80 - **Prenošenje poslova (glavnog državnog arhitekta na jedinicu lokalne samouprave)** - U stavu 3 je propisano da prenesene poslove iz stava 1 finansira jedinica lokalne samouprave što je **u direktnoj koliziji sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave** (član 3) kojim je utvrđeno da se **opštini za obavljanje prenesenih i povjerenih poslova** sredstva obezbjeđuju **iz budžeta Države**, u skladu sa propisom o prenošenju, odnosno povjeravanju tih poslova.

16) Član 106 - **Pojam** - U stavu 2 je propisano da se **privremeni objekti** mogu postavljati, odnosno graditi na **zemljištu u opštoj upotrebi**. Budući da su po **Zakonu o državnoj imovini**, dobra u opštoj upotrebi: vazdušni prostor; putevi (autoputevi, magistralni i regionalni putevi) i prateći objekti; aerodromi sa pripadajućom infrastrukturom; željeznička infrastruktura u skladu sa zakonom; luke, lukobrani i brane; infrastrukturni objekti od značaja za Crnu Goru; predmeti izvađeni arheološkim iskopavanjem; koridori i satelitske orbite, **nije jasno na kome se to zemljištu mogu postavljati privremeni objekti**. Pored toga, onemogućavanjem postavljanja privremenih objekata na zemljištu u privatnoj svojini se **krši Ustavom zajamčena sloboda preduzetništva**, kojom se direktno negativno utiče na **povećanje stope nezaposlenosti najranjivijih kategorija zaposlenih lica** - lica koja pravo na rad ostvaruju samozapošljavanjem!!!

Pored toga, u stavu 3 je propisana zabrana postavljanja privremenih objekata na lokacijama, koje su u neposrednoj blizini primarnih objekata, osim ako te objekte postavlja vlasnik primarnog objekta. Kao prvo, zbog nedefinisanja pojma „neposredna blizina“, ostavlja se mogućnost arbitrarnosti u vršenju inspekcijskog nadzora i dodatnog ograničavanja već prekršenih Ustavom propisanih zabrana diskriminacije i stvaranja monopola (čl. 8 i 140), na način što se javne površine zakonom „rezervišu“ samo za „elitne“ ugostitelje, dok je pristup tim površinama onemogućen svim drugim ugostiteljskim djelatnostima, čime se stvaraju uslovi za monopol u obavljanju ugostiteljskih djelatnosti.

17) Član 108 - **Uslov postavljanja, odnosno građenja privremenih objekata** - Propisano je da se privremeni objekat može postavljati, odnosno graditi uz prethodno obezbjeđenje, između ostalog, saglasnosti glavnog državnog arhitekta u pogledu vizuelnog izgleda privremenog objekta, kao i na osnovu prijave Upravi za inspekcijski nadzor (oba organa sa sjedištem u Podgorici). Pored načelnih primjedbi, dodajemo da će ovakvo rješenje postaviti **značajnu biznis barijeru** za mala preduzeća (koja su prepoznata kao najranjivija grupa obavljanja privrednih djelatnosti), jer do uspostavljanja sistema elektronskog poslovanja, moraće čak da

pređu i do 300 km, a u pojedinim slučajevima i po dva puta, da bi se stvorili preduslovi da mogu da otpočnu sa obavljanjem svoje privredne djelatnosti zbog koje i postavljaju predmetni objekat.

Pored toga, odredbe ovog člana **nijesu usklađene sa Zakonom o lokalnim komunalnim taksama**, kojima se utvrđuje obaveza, između ostalog, plaćanja lokalne komunalne takse za korišćenje prostora na javnim površinama. Imajući prethodno u vidu, potrebno je u stavu 2, pored već propisanih dokaza, propisati i **dokaz o plaćanju lokalne komunalne takse**.

18) Potpoglavlje 2. **Pomoćni objekti** - Pored načelnih primjedbi, dodajemo da će ovakvo rješenje postaviti značajnu barijeru, jer do uspostavljanja sistema elektronskog poslovanja, investitori će morati čak da pređu i do 300 km, da bi se stvorili preduslovi da mogu da otpočnu sa gradnjom odnosno postavljanjem odnosnog objekta.

U članu 111 stav 2 tačka 1 prije dokaza o pravu korišćenja zemljišta treba staviti dokaz o pravu svojine odnosno drugom pravu na zemljištu jer se objekti iz člana 110 tač. 1 i 3 isključivo grade na sopstvenom zemljištu, te se samo kao alternativni dokaz treba omogućiti dokaz o pravu korišćenja zemljišta u slučaju ako se vlništvo nad zemljištem ne može obezbjediti. Što se tiče objekata iz člana 110 tačka 2, svjesni smo da se isti postavljaju u najvećem broju slučajeva na javnim površinama te u tom pogledu nemamo primjedbe za dokaz koji se treba dostaviti.

19) Član 123 - **Zabrana konflikta interesa** - Neophodno je napraviti **izuzetak** od zabrane da zaposleni u Ministarstvu, odnosno organu lokalne uprave vrše **nadzor** nad izvođenjem radova, odnosno da investitor vrši stručni nadzor nad građenjem u slučajevima kada je **investitor država, odnosno opština**. U ovoj situaciji, ne da postoji potencijalni konflikt interesa, već što više postoji potreba za jačanje odgovornosti u pogledu kvaliteta izgradnje objekta koji su državna svojina (čime se obezbjeđuje zaštita javnog interesa), a najdirektnija odgovornost se uspostavlja kroz odnos poslodavac-zaposleni. U prilog ovome, ukazujemo da određeni broj opština već ima razvijenu infrastrukturu za zaštitu javnog interesa u ovoj oblasti na način što su formirale direkcije ili agencije za izgradnju čiji je osnovi zadatak da vrše nadzor nad povjerenim poslovima izgradnje komunalne infrastrukture i drugih objekata nad kojima svojinsko-pravna ovlašćenja vrši opština.

20) Član 143 - **Pojam bespravnog objekta** - Posle stava 1 treba dodati stav u kom će se precizirati **da se ima smatrati** da su svi **objekti izgrađeni bez građevinske dozvole bepravni**, a da u slučaju tvrdnje da je objekat građen u periodu kada nije bilo poropisano izdavanje građevinske dozvole, da je **teret dokazivanja na vlasniku objekta**. Razlog ovog predloga je da bi se onemogućilo bespravnim graditeljima da izbjegnu obaveze po ovom zakonu, davanjem jednostrane izjave da su objekti izgrađeni u periodu kada nije bila uvedena građevinska dozvola.

Potrebno je **detaljno razmotiriti obuhvat bespravnih objekata** definisan u stavu 5, kako se ne bi desilo da zbog zakonske manjkavosti značajan broj vlasnika

bespravnih objekata bude **elaboriran od odgovornosti za nezakonite radnje**. U tom pravcu, stav 5 treba proširiti sa: **proizvodni i industrijski objekti, nelegalne deponije, eksploatacije sirovina (rude, kamena, pijeska), obaloutvrde** i sl., kao i razmisliti koji bi sve objekti trebalo biti obuhvaćeni. **Alternativno rješenje** je da se u stavu 5, umjesto pobranja, utvrdi definicija da je bespravni objekat može biti **svaka građevina koja se u smislu ovog zakona smatra objektom**.

21) Član 145- **Postupak legalizacije** - rješenje iz stava 2 po kom se **planiranje diriguje voljom uzurpatora** zakona je **priznavanje nemoći javnih institucija** da mogu da se bave strateškim planiranjem u skladu sa pravilima struke i iskorišćavanjem prostora kao ograničenog resursa na najefikasniji i najekonomičniji način, uz poštovanjem balansa zaštite životne sredine i stvaranje konformnih urbanih cjelina po mjeri dostojanstvenog života njihovih stanovnika.

U stavu 5 potrebno je naglasiti da se **smjernice izdaju samo za objekte** čiji spoljni izgled **nije usklađen sa smjernicama planskog dokumenta, odnosno da je glavni gradski urbanista procjenio da nije potrebno usklađivati objekat**. Na terenu ima takvih objekata, tako da nije potrebno fingirati pravne procedure, već obrnutno - **potrebno je pravne procedure urediti na način da daju odgovore na postupanja u praksi**.

U stavu 9 je propisano da poslove legalizacije bespravnih objekata, kao **prenesene poslove**, finansira jedinica lokalne samouprave, što je **u direktnoj koliziji sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave** (član 3) kojim je utvrđeno da se **opštini za obavljanje prenesenih i povjerenih poslova** sredstva obezbjeđuju **iz budžeta Države**, u skladu sa propisom o prenošenju, odnosno povjeravanju tih poslova.

22) Član 146 - **Dokumentacija** - U stavu 4 treba **precizirati nadležnost za obrazovanje komisije za kontrolu i uporečivanje podataka iz podnijete dokumentacije za legalizaciju bespravnog objekta** na način što će se propisati da **organ lokalne uprave** obrazuje istu jer se, po Zakonu o lokalnoj samoupravi, za obavljanje upravnih poslova osnivaju organi lokalne uprave.

23) Član 148 - **Otplata zemljišta** - U stavu 2 propisano je da je katastar dužan da nakon prijema ugovora o prodaji zemljišta, upiše kupca kao vlasnika nepokretnosti i izvrši zabilježbu. Ova odredba je **u koliziji sa Zakonom o državnom premjeri i katastru nepokretnosti i Zakonu o obligacionim odnosima**. Naime, upis nepokretnosti koja se stiče porudajom vrši se tek nakon što prodavac izjavi *clausulu intabulandi*, tj. da izričitu saglasnost za upis nepokretnosti. Budući da će zemljište da se plaća na period od 10 ili 20 godina, svaka će jedinica lokalne samouprave, na osnovu rizika koji će procjeniti nakon procjene raspoloživog sredstva obezbjeđena, autonomno odlučivati da li i u kom će trenutku dati *CLAUSULU INTANBULANDI*, a prije isteka roka plaćanja ugovorene cijene, za šta po Zakonu o obligacionim odnosima nije ni dužna da uradi ranije. Umjesto upisa vlasništva, prema Zakonu o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, katastar

na zahtjev jedne od ugovornih strana **može izvršiti upis predbilježbe ugovora o o prodaji nepokretnosti.**

Takođe, **još jednom apelujemo** da se opštinama omogući da **uzurpirano opštinsko zemljište daju** nelegalnim graditeljima **u zakup**, kako bi racionalno upravljali sa ovim veoma ograničenim resursom, i **NE zatvarali kapije za neka buduća planska rješenja koja će eventualno predviđati javne namjene tih površina.**

24) Član 149 - Naknada za uređenje i naknada za investicije - Stav 1, kojim je propisano da **vlasnik bespravnog objekta** plaća naknadu za uređenje, je u direktnoj koliziji sa članom 53 kojim se propisuje da se naknada za uređenje plaća za **neuređeno građevinsko zemljište**, a ne za objekat. Osim toga, **predlagač zakona je „nagrada“** sve nelegalne graditelje koji su svoje objekte izgradili u zonama koje su komunalno opremljene (od kojih pojedine nijesu ni bile komunalno opremljene u trenutku vršenja radnje nelegalne gradnje), a na **teret budžeta jedinica lokalne samouprave** koje su u prethodnom periodu izdvajale sredstva iz kreditnih zaduženja da bi komunalno opremale predmetne zone. Takođe, bespredmetno je za te nelegalne graditelje utvrđivati penale, jer 5%, pa čak i 20% od ništa je **ništa**.

25) Član 150 - Upis rješenja o legalizaciji - U stavu 1 treba **precizirati nadležnost za dostavljanje rješenja o legalizaciji** na način što će se propisati da **organ lokalne uprave** vrši njegovo dostavljanje dostavljanje jer po Zakonu o lokalnoj samoupravi za obavljanje upravnih poslova se osnivaju organi lokalne uprave.

26) Član 151 - Usklađivanje spoljnog izgleda bespravnog objekta - Potrebno je precizirati koje su to smjernice na osnovu kojih gradski arhitekta utvrđuje uslove za usklađivanje spoljnog izgleda bespravnog objekta, na način što se treba odrediti u odnosu na to da li se smjernice odnose na fasadu (vizuelni izgled, mjere energetske efikasnosti, izgled otvora, krova i sl.) ili eventualno na otklanjanje nekih „viškova“ objekata (nezavršene etaže i sl.). Smatramo da bi trebalo donijeti podzakonski akt kojim će se bliže urediti ova pitanja.

Nadalje, potrebno je precizirati da se obaveze iz ovog člana odnose samo na **objekte koji nijesu usklađeni**, odnosno za koje je glavni arhitekta dao smjernice za usklađivanje. U ovim slučajevima, kada je rješenje o legalizaciji bilo bezuslovno (jer nije bilo potrebe za usklađivanjem) i davanje potvrde o **usklađenosti sa rješenjem je bespredmetno**.

27) Član 152 - Naknada za korišćenje prostora - U stavu 2 treba **precizirati nadležnost za utvrđivanje liste bespravnih objekata** na način što će se propisati da **organ lokalne uprave** vrši te poslove jer se, po Zakonu o lokalnoj samoupravi, za obavljanje upravnih poslova osnivaju organi lokalne uprave.

28) Član 155 - Alternativni smještaj - U stavu 3 je propisano da se način obezbjeđenja odnosno vrsta alternativnog smještaja, između ostalog, utvrđuje u **rješenju o uklanjanju objekta**. Kako je **prethodnom reformskom ciklusu**

opštinama oduzeta nadležnost za zaštitu prostora, ovo rješenje donosi inspektor Uprave za inspekcijski nadzor. Međutim, inspektor kao državni službenik, zbog Ustavnog načela samostalnosti opštine u vršenju sopstvenih poslova (a nigdje nije utvrđeno da je obezbjeđenje alternativnog smještaja prenešeni odnosno povjereni posao), nema ingerencije da odlučuje o raspolaganju sa opštinskom imovinom i sredstvima, te se u tom pravcu treba propisati cjelokupno postupanje inspektora i saradnja sa jedinicom lokalne samouprave oko utvrđivanja alternativnog smještaja u svakom konkretnom slučaju.

Pored toga, treba **precizirati nadležnost za izdavanje uvjerenja** na način što će se propisati da **organ lokalne uprave** izdaje isto jer se, po Zakonu o lokalnoj samoupravi, za obavljanje upravnih poslova osnivaju organi lokalne uprave.

29) Čl. 159-161 - Urbanističko-građevinski inspektor - Dosadašnja praksa je pokazala da nije moguće blagovremeno sprovoditi inspekcijske poslove ako na nivou svake opštine nema urbanističko-građevinskog inspektora. Pored toga, trend centralizacije u ovoj oblasti, dok država (posredstvom Ministarstva javne uprave i Policijske akademije) i opštine, jačaju kapacitete u vršenju poslova komunalnog nadzora, Ministarstvo održivog razvoja i turizma nastavlja zabrinjavajući trend centralizacije poslova suprotno Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, oduzimajući opštinama poslove u oblasti nadzora nad privremenim objektima i pomoćnim objektima. Moramo da izrazimo bojazan da će **ovakva zakonska rješenja dovesti do potpunog kolapsa i do enormnog povećanja nezakonitih aktivnosti** u ovoj oblasti (kako u pogledu nelegalne gradnje, tako i u pogledu sive ekonomije!).

30) Odredbe člana 176-178 su sporne sa više aspekata. Naime **rok** za donošenje **Plana generalne regulacije Crne Gore** od 36 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona je **nerealan**. Podsjećanja radi rok za donošenje PPPNOP CG bio jun 2013, a isti još uvijek nije usvojen! Dalje propisivanjem odredbe da "Donošenjem plana generalne regulacije Crne Gore prestaju da važe svi državni i lokalni planski dokumenti, osim Prostornog plana Crne Gore" će dovesti do **kolapsa sistema**. Takođe, ukoliko se takva radikalna odredba već propisuje, nije jasno zašto se u članu 177 navodi da "Planski dokumenti čija je izrada i donošenje započeta do dana stupanja na snagu ovog zakona donijeće se u roku od **tri mjeseca** od dana stupanja na snagu ovog zakona, u skladu sa zakonom po kojem je postupak započet." Budući da je u pitanju rok koji je zbog načina i dinamike izrade planske dokumentacije, nerealno kratak, doći će do situacije da **znatan dio teritorije Crne Gore** bude „nepokriven“ **planskom dokumentacijom**, čime će se **onemogućiti bilo kakav razvoj tih prostora** u narednih 33 mjeseca (po pretpostavkama iz Predloga zakona, a realniji rok bi bio 60 mjeseci). **Ostaviti državu i lokalnu samoupravu bez planske dokumentacije je neprihvatljivo!**

Pored toga, budući da planske kuće nijesu uradile ništa čime bi opštine mogle tražiti raskidanje ugovora, opštine će biti u dužnosti da im isplate pune iznose **ugovorenih poslova na izradi prostorno-planske dokumentacije**. Primjera radi u Glavnom gradu je započeta izrada 70 planskih dokumenata, dok ugovorna vrijednost za

izradu planskih dokumenata samo u 2017. godini iznosi cca 1,3 mil EUR. Pored toga, u toku su i izrade planskih dokumenata koje finansira korisnik prostora. U slučaju obustave izrade tih planskih dokumenata, potpuno legitimno pravo korisnika prostora je da traži obeštećenje. Opravdano se postavlja pitanje **ko će obešteti opštine i korisnike prostora** u odnosu na ugovorena sredstva za izradu planske dokumentacije?

31) Član 196 - Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta - Odredbe st. 8 i 9 su **u direktnoj koliziji sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, Zakonom o poreskoj administraciji i odredbama Poglavlja III Predloga zakona**, kojima je definisano da su: (1) uređivanje građevinskog zemljišta sopstveni poslovi lokalne samouprave, (2) da se za sopstveni poslovi lokalne samouprave finansiraju iz prihoda budžeta kojima opština samostalno raspolaže i (3) da je poresko administriranje posebna vrsta upravnog postupka koji ne poznaje žalbeni postupak kao upravno-pravni postupak u postupku utvrđivanje, kontrole i naplate javnih prihoda, već taj zakon utvrđuje posebni upravni postupak po kojem **organ koji odlučuje o poreskoj obavezi** na osnovu zahtjeva poreskog obveznika **preispitava način i visinu utvrđene poreske obaveze**.

Pored toga, odredba stava 10 je **u direktnoj koliziji sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave** kojim je u članu 3 propisano da se opštini za obavljanje **prenesenih i povjerenih poslova** sredstva obezbjeđuju **iz budžeta Države**, u skladu sa propisom o prenošenju, odnosno povjeravanju tih poslova.

Odredba stava 11 je u **direktnoj koliziji sa Ustavom Crne Gore** kojim je propisano da je **opština samostalna** u vršenju svojih poslova (član 117), te se davanje **saglasnosti Vlade** na akte iz domena obavljanja svojih poslova treba **izbrisati** iz pravnog sistema Crne Gore.

32) Član 178 - Planski dokumenti koji se primjenjuju do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore - Sve tri odredbe predmetnog člana su toliko konfuzne i kontradiktorne jedna drugoj da se ne može ni naslutiti šta je predlagač zakona htio da postigne. U stavu 1 se pominju planska dokumenta koja su već donijeta, a u stavu 3 se navodi ko će donijeti ta dokumenta, dok se u stavu 2 navodi da se ta ista dokumenta mogu mijenjati ali ne i da se mogu donositi nova (u slučaju ako ovima istekne rok važenja).

ODBOR ZA PROSTORNO PLANIRANJE