



Odbor za prostorno planiranje Zajednice opština Crne Gore, na sjednici održanoj 19.05.2021., 28.05.2021., 04.06.2021. i 18.06.2021. godine, razmatrao je primjenu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, kao i sugestije pristigle iz lokalnih samouprava, kojim povodom je donio odluku da pokrene:

INICIJATIVU ZA izmjene i dopune Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19 - ispr. i 82/20)

1. Prilikom izrade propisa iz oblasti planiranja prostora i izgradnje objekata, neophodno je omogućiti učešće predstavnika jedinica lokalne samouprave i Zajednice opština, kao njihove asocijacije, kao i omogućiti im pravo na izjašnjavanje na nacрте i predloge zakonskih tekstova.

Članom 179 Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je: „*Organi lokalne samouprave* u vršenju poslova iz svog djelokruga: 1) *učeštvuju u pripremi zakona i drugih akata čija je sadržina od interesa za ostvarivanje i razvoj lokalne samouprave;*“, dok je članom 181 utvrđena *obaveza organima državne uprave da u postupku pripreme zakona i drugih propisa i opštih akata kojima se uređuju položaj, prava i obaveze lokalne samouprave, nacрте, odnosno predloge zakona i drugih akata dostave opštini na izjašnjenje, odnosno asocijaciji opština*, te da *rok* za izjašnjenje *ne može biti kraći od 15 dana* od dana dostavljanja akta. U duhu dobre saradnje, a u cilju punog sprovođenja navedenih zakonskih odredbi *Vlada Crne Gore i Zajednica opština Crne Gore* su u novembru 2006. godine potpisale *Sporazum o međusobnoj saradnji*, kojim, između ostalog, dodatno osnažuju mehanizme saradnje u poslovima koji mogu imati uticaj na ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu. Opravdanost ovog zahtjeva temeljimo na činjenici da se Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, između ostalog, uređuju i pitanja od suštinskog značaja za funkcionisanje i razvoj svake jedinice lokalne samouprave, kao i za život i privređivanje lokalnog stanovništva, a samim tim, odnosna zakonska rješenja su od bitnog uticaja na lokalni ekonomski razvoj.

2. Uvesti lokalna planska dokumenta i vratiti nadležnost lokalnih samouprava u izradi i donošenju lokalnih planskih dokumenata prethodne generacije.

Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koju je Skupština Crne Gore ratifikovala 2008. godine („Sl.list CG-Međunarodni propisi“, broj 5/08) je propisano 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), što je i potvrđeno *Ustavom Crne Gore*, kojim se u članu 113 jemči pravo na lokalnu samoupravu i propisuje: „Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata *pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima*, na osnovu *sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.*“ *Evropskom poveljom* se dalje propisuje da: „*Javne poslove će prvenstveno obavljati oni organi vlasti koji su najbliži građanima.* Prilikom prenošenja poslova drugom organu vlasti, trebalo bi uzeti u obzir obim i prirodu posla i *zahtjeve u pogledu efikasnosti i ekonomičnosti.*“ i “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 st. 2 i 4). Imajući gore-navedeno u vidu, Zakonom o lokalnoj samoupravi utvrđen je djelokrug sopstvenih poslova opštine. Međutim, opštine ne mogu na adekvatan način upravljati politikama lokalnog ekonomskog razvoja i uređivati i vršiti poslove u određenim upravnim oblastima bez adekvatno uspostavljene korelacije sa razvojem prostorno-planskih pretpostavki. **Centralizacija** poslova u ovoj oblasti od 2017. godine, donošenjem Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, **pokazala se veoma neefikasnom.** Dokaz za tu tvrdnju leži u činjenici da su u periodu od centralizacije poslova prostornog planiranja pokrenute inicijative od strane opština za izmjene preko 120 lokalnih planskih dokumenata, a da je Vlada CG sprovela nekih 30-ak inicijativa, što je značajno **usporilo lokalni ekonomski razvoj**, a samim tim i ukupni ekonomski razvoj. Razumljivo je da Ministarstvo kao nosilac izrade planske dokumentacije na koga je cijeli teret izrade planova nije u mogućnosti izaći svim opštinama u susret, tako da bi **vraćanje nadležnosti izrade i donošenja planske dokumentacije lokalnim upravama** dalo bolje rezultate. Činjenica je da različite opštine imaju i različite potrebe, te centralizovana izrada planova nije dala, niti je mogla dati adekvatne rezultate. Dodatno, kako je jedan od osnovnih ciljeva planiranja „očuvanje identiteta i prepoznatljivost predjela“ centralizacija prostornog planiranja je u suprotnosti sa navedenim i oduzima lokalnim samoupravama pravo upravljanja prostorom prema specifičnostima svog prepoznatljivog predjela. Na kraju, ali ne manje važno, zbog nedostatka planskih dokumenata, odnosno nedovoljne inicijativnosti u njihovom donošenju i izmjenama, građanima nije bilo omogućeno da, u granicama zakona, slobodno uživaju i plodouživaju imovinska prava na nepokretnostima. Pored toga, što je imalo gore-navedene negativne efekte, **kapaciteti resornog ministarstva nijesu mogli biti usmjereni na stvaranje pretpostavki za donošenje dva najznačajnija planska dokumenta na državnom nivou** (po sadašnjem zakonskom rješenju, i jedina dva planska dokumenta): Prostornog plana Crne Gore i Plana generalne regulacije Crne Gore, pa je njihova izrada ugovorena tek u septembru 2020. godine (skoro tri godine od donošenja Zakona).

Do uspostavljanja novog sistemskog rješenja podjele nadležnosti i uređenja oblasti planiranja prostora, neophodno je **utvrditi nadležnost opštinama za izradu i donošenje lokalnih planskih dokumenata donijetih po osnovu Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata iz 2008. godine** (sa izmjenama i dopunama) kroz izmjenu člana 218.

2.1. Omogućiti institucionalizaciju izrade lokalnih planskih dokumenata.

U prethodnom periodu, dok su opštine imale ovlašćenje za donošenje lokalnih planskih dokumenata, čiji sastavni dio je i odgovornost za kvalitet tih dokumenata, koncepcijska zakonska rješenja su bila takve prirode da opštinama nijesu davale suštinsku mogućnost uticaja na konačni njihov sadržaj, a samim tim, ni na kvalitet, već je isto bilo povjereno ovlašćenim privrednim subjektima, dok su opštine imale ulogu „naručioca posla“. Zbog specifičnosti prirode poslova izrade planske dokumentacije, koja zahtjeva posebna znanja i iskustva, a koja su deficitarna, nije se moglo ni očekivati drukčije sistemsko rješenje. Međutim, imajući u vidu da pojedine lokalne samouprave u svojoj kadrovskoj bazi raspoložu sa dovoljnim brojem stručnog kadra za ovu vrstu posla, Zajednica opština je u više navrata, zahtjevala **da se Zakonom omogući opštinama** da osnuju **svoje institucije za izradu lokalnih planskih dokumenata.** Kako taj zahtjev, do sada nije prihvaćen, koristimo priliku da još jednom apelujemo na resorno Ministarstvo da razmotri koristi ovakvog rješenja i njegov direktan uticaj na kvalitet planskih dokumenata, odnosno jasno identifikovanje subjekata koji su učinili eventualni propust, ako do propusta i dođe. U dosadašnjem sistemu, svi su bili jedinstveni u ocjeni da kvalitet planskih dokumenata nije na zavidnom nivou, pa iz navedenih razloga potrebno je preduzeti mjere za unapređenje sistema u ovoj oblasti.

3. Pojednostaviti uslove za izgradnju porodičnih stambenih zgrada.

Uređivanjem pitanja legalizacije bespravnih objekata i propisivanjem pojednostavljenih uslova za legalizaciju bespravnih objekata osnovnog stanovanja (stambeni objekat neto građevinske površine do 200m²) destimulativno je djelovalo na građane koji izgradnjom rješavaju stambeno pitanje za sebe ili članove svoje porodice, jer logičnim percipiranjem nema adekvatne argumentacije sa kojom bi se opravdali izuzetno jednostavni uslovi za legalizaciju bespravnog objekta osnovnog stanovanja u odnosu na zahtjeve i uslove koji se postavljaju investitoru da na legalan način isti takav objekat izgradi. S obzirom da veličina tih objekata, sama po sebi ne predstavlja izraženi seizmički i/ili statički rizik, potrebno je stvoriti pravni ambijent u kome lica koja rješavaju stambenu potrebu, to isto pravo mogu obezbjediti po jednostavnijim uslovima, u odnosu na investitore koji grade kompleksnije objekte.

Da bi predlog mogao da se implementira potrebno je **definisati i što se podrazumijeva pod pojmom „porodična stambena zgrada“**, te u tom pogledu predlažemo da se pod „porodičnim stambenim zgradom“ definiše objekat tipa zgrade namijenjen stanovanju neto građevinske površine do 200m².

4. Zakonom izvršiti podjelu nadležnosti između Ministarstva i organa lokalne uprave u pogledu izdavanja urbanističko-tehničkih uslova.

Poslovi izdavanja urbanističko-tehničkih uslova, zbog njihovog obima, a i zbog obezbjeđivanja prava građana na ekonomičnu i efikasnu uslugu, tradicionalno su bili u nadležnosti jedinica lokalne samouprave (osim za najsloženije vrste objekata), sve do donošenja Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata iz 2017. godine. Sama činjenica da je tada resorno Ministarstvo održivog razvoja i turizma, odmah nakon donošenja Zakona, stupilo u komunikaciju sa svim jedinicama lokalne samouprave da obezbjedi njihovu saglasnost da te poslove Uredbom povjeri upravo njima, dovoljno govori o uvjerenju samog Ministarstva o sposobnostima i kadrovskim mogućnostima jedinica lokalne samouprave za obavljanje ovog posla. Razlozi centralizacije poslova izdavanja urbanističko-tehničkih uslova su upitni, imajući u vidu i činjenicu da je, shodno podacima iz Izvještaja o stanju uređenja prostora za 2019. godinu, resorno ministarstvo izdalo 255 UT uslova, dok su u tom istom periodu opštine izdale 2.807 UT uslova. Dodatno, odlukom o centralizaciji ovih poslova, povređeno je pravo građana da na što ekonomičniji i efikasniji način ostvaruju svoja prava pred organima vlasti, imajući u vidu činjenicu da će svi građani prilikom ostvarivanja prava na građenje morati da se izlaže dodatnom trošku (novaca i vremena), kako bi zahtjev podnijeli na jednu adresu, umjesto što su do sada mogli to podnositi organu vlasti koji je i prostorno i vremenski najbliži mjestu njihovog življenja odnosno privređivanja.

5. Pojednostaviti proces legalizacije bespravno izgrađenih objekata.

Podnijetih nešto više od 50 hiljada zahtjeva za legalizaciju pokazuje u velikom stepenu zainteresovanost vlasnika bespravnih objekata da iste uvedu u legalne tokove. Međutim, tokom sprovođenja upravnih postupaka po zahtjevima za legalizaciju, resorni opštinski sekretarijati su, u neposrednoj komunikaciji sa podnosiocima zahtjeva uočili da je taj prvobitni polet splasnulo zbog preopterećenosti samih vlasnika da obezbjede veliki broj dokaza, čija logičnost i konzistentnost nije dosledna, što dovodi do frustracija i odustanka od prvobitno podnijetih zahtjeva.

Da bi se zadržala ili dodatno podspješila zainteresovanost bespravnih vlasnika za legalizaciju svojih objekata, neophodno je pojednostavniti postupak legalizacije, na način da se obezbjedi razdvajanje pravnih aspekata procesa legalizacije od procesa ublažavanja uticaja bespravnih objekata na kvalitet prostora, tj. **razdvajanje procesa uvođenja bespravnih objekata u legalne tokove od procesa planskog „prepoznavanja“ legalizovanih objekata, uz zaštitne**

kriterijume: obezbjeđenje sigurnosti i bezbjednosti objekata i lica koja u njima žive/borave i zaštite infrastrukturnih objekata i zaštićenih područja od bespravne gradnje.

5.1. Stvoriti preduslove da se omogući uvođenje naknade za korišćenje prostora za bespravne objekte.

Opštine su u postupku utvrđivanja liste bespravnih objekata koja je osnov za uvođenje naknade, naišle na sledeći problem: Bespravni objekti za koje nije podniet zahtjev za legalizaciju, a nijesu upisani u katastar nepokretnosti, ne mogu se identifikovati na osnovu raspoloživih podataka sa orto-foto snimka, odnosno ne može se utvrditi: vlasništvo, površina objekta i druge potrebne informacije od značaja za utvrđivanje naknade. Iz ovih razloga, opštine su u nemogućnosti da sprovedu odredbe Zakona kojima im je utvrđena obaveza za sačinjavanje liste bespravnih objekata.

Imajući u vidu kompleksnost problematike i preplitanje odnosno nedovoljno jasno utvrđene nadležnosti više organa i institucija (organ lokalne uprave, Uprava za katastar i državnu imovinu, ovlašćene geodetske organizacije, inspekcijski organ), neophodno je dodatno sagledati ovo pitanje i utvrditi primjenjivo rješenje jer je **isto od presudnog značaja za uspjeh postupka legalizacije i sprečavanja dalje bespravne gradnje.**

6. Pojednostaviti proceduru izrade i donošenje Programa privremenih objekata i načina postavljanja pokretnih i montažno-demontažnih privremenih objekata.

U toku izrade programâ privremenih objekata, resorno Ministarstvo, na osnovu nadležnosti da daje saglasnost na iste, insistiralo je da se većina lokacija za privremene objekte iz programa grafički prikažu. To u praksi ima za posledicu veliki broj zahtjeva za izmjene i dopune programâ. Imajući u vidu navedeno, potrebno je propisati jednostavniju proceduru za izmjene i dopune ovih dokumenata.

Dodatno, prilikom postavljanja privremenih objekata tipa štand, prodajni pano, prodajni pult i sl. (tzv. „mikrolokacije“) koji se postavljaju i uklanjaju u vremenskom periodu od nekoliko dana, procedura utvrđena zakonom je izuzetno složena i necjelishodna jer zahtjeva da stranka preduzme veliki broj radnji (obraćanje za urbanističko-tehničke uslove, izrada tehničke dokumentacije, prijava radova), pa bi trebalo za ovakve i slične slučajeve, napraviti izuzetak, odnosno propisati jednostavniji postupak. Tome ide u prilog i činjenica da stranka postavlja privremeni objekat samo na par sati u toku jednog dana ili nekoliko uzastopnih dana, nakon čega isti uklanja sa javne površine. Predlažemo da se za postavljanje ovog tipa objekata dozvoli donošenje rješenja od strane nadležnih organa lokalne uprave, sa pratećim tehničko-estetskim uslovima, a da se ne izdaju urbanističko tehnički uslovi. Napominjemo da je ovakva praksa bila zastupljena sve do usvajanja Programa.

7. Detaljno razmotriti odredbe koje su u korelaciji sa donošenjem plana generalne regulacije Crne Gore.

S obzirom da je Ministarstvo ekologije, prostornog planiranje i urbanizma u više javnih nastupa istaklo da se plan generalne regulacije Crne Gore neće donositi, te da će se u tom pravcu i izvršiti izmjena Zakona, neophodno je razmotriti **sve odredbe čije je sprovođenje u direktnoj korelaciji** sa donošenjem tog planskog dokumenta, i iste korigovati sa adekvatnim supstitutom, a prevashodno u sledećim situacijama, od interesa za sprovođenje Zakona od strane opština:

- u poglavlju kojim se uređuje **legalizacije bespravnih objekata**, propisano je da će se postupci za sve bespravne objekte koji se nalaze na orto-foto snimku, a ne ispunjavaju osnovne urbanističke parametre odnosno smjernice važećih planskih dokumenata i planskih dokumenata koji su bili u izradi u trenutku donošenja Zakona, prekinuti do

donošenja plana generalne regulacije, koji će determinisati konačni status, tj. sudbinu takvih bespravnih objekata;

- visina ***naknade za uređenje***, kao izvor prihoda za osnovno komunalno opremanje građevinskog zemljišta, trebalo je da se utvrdi na osnovu ekonomsko-tržišnih projekcija plana generalne regulacije;
- ***mogućnost izrade i izmjena lokalnih planskih dokumenata prethodne generacije*** (prostorno urbanistički planovi, detaljni urbanistički planovi, urbanističkih projekti, lokalne studije lokacije) je oročena do donošenja plana generalne regulacije;
- ***važenje lokalnih planskih dokumenata prethodne generacije*** koji su bili na snazi u trenutku donošenja Zakona, utvrđeno je do donošenja plana generalne regulacije.

Br. 05-17/21
Podgorica, 22.06.2021.godine

PREDSJEDNIK ODBORA
Miljan Barović, s.r.

Sekretarka Odbora
Sanja Živković, s.r.