



**Zakon o planiranju
prostora i izgradnji
objekata**

**Sva moć je
na jednom
mjestu**

Analiza



Ovaj projekat finansira
Evropska unija



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education



Izdavač:
Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore

Za izdavača:
Milka Tadić-Mijović

Urednik izdanja:
Slavoljub Ščekić

Stručni konsultant:
NVO KANA / ko ako ne arhitekt

Lektor:
Nina Bukilić

Prepress:
Dragan Lučić

Štampa: Studio Mouse

Tiraž: 200 kom

Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost nevladinih organizacija Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore (CIN-CG) i NVO KANA/ko ako ne arhitekt, i ni na koji način ne može biti interpretirana kao zvanični stav Evropske unije, niti Centra za građansko obrazovanje (CGO).



Projekat „Naš PLAC (PLAniranje Cementiranja) – Podgorica“ sprovodi Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore (CIN-CG), u saradnji sa NVO KANA/ko ako ne arhitekt, a podržan je kroz program „*Smjestimo korupciju u muzej*“ koji vodi Centar za građansko obrazovanje (CGO), a finansira ga Evropska Unija.



Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata

SVA MOĆ JE NA JEDNOM MJESTU

Analiza zakona

Jun 2018. godine

SADRŽAJ

UVOD	5
I KAKO JE USVAJAN ZAKON O PLANIRANJU PROSTORA I IZGRADNJI OBJEKATA	6
II PROBLEMATIČNE TAČKE ZAKONA O PLANIRANJU PROSTORA I IZGRADNJI OBJEKATA	11
2.1. Planiranje prostora	11
2.2. Izgradnja objekata	14
2.3. Legalizacija bespravnih objekata	16
2.4. Kadrovska politika	18
III POSTUPAK ZA OCJENU USTAVNOSTI ZAKONA	20
IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE	22

UVOD

Donošenje novog Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata predstavlja jednu od najkontroverznijih zakonodavnih inicijativa od državnog osamostaljivanja Crne Gore.

Prilikom čestih izmjena prethodnog zakona, koji je definisao ovu oblast, bilo je jasno da Vlada ide u sve veću centralizaciju. Ipak, predlaganjem novog propisa Vlada je veoma jasno stavila do znanja da će se od sada isključivo na centralnom nivou odlučivati o planiranju crnogorskog prostora.

Novo zakonsko rješenje izazvalo je brojne kontroverze i zbog ukidanja obaveze da se prije početka radova pribavi građevinska dozvola, ograničavajući time mogućnosti inspekcije da obavlja valjanu kontrolu izgradnje objekata. Ovim propisom poništen je i nedavno usvojeni zakon kojim je definisan proces legalizacije nezakonito izgrađenih objekata. To je sada u ingerenciji novog zakona.

Zbog brojnih nedostataka u Zakonu, na koje su ukazivali predstavnici struke, civilnog društva, opozicije, dijela vladajuće koalicije, ali i međunarodne zajednice, stekao se utisak da je Vlada ostala usamljena u ovoj inicijativi.

Lideri i poslanici pet parlamentarnih opozicionih partija podnijeli su predlog za ocjenu ustavnosti ovog zakona i postupak pred Ustavnim sudom još je u toku.

I KAKO JE USVAJAN ZAKON O PLANIRANJU PROSTORA I IZGRADNJI OBJEKATA

Važeći Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata¹ je višegodišnji, veoma kontroverzan projekat Vlade Crne Gore. On je iz temelja promijenio proces planiranja prostora i izgradnje objekata. Prema mišljenju velikog broja stručnjaka, ali i osoba iz nevladinog sektora i politike, novi zakon je korak unazad, jer suštinski sva ovlašćenja u oblasti planiranja prostora i izgradnje objekata stavlja u ruke centralne vlasti, dok od lokalnih samouprava pravi nijeme posmatrača procesa.

Na ovaj način, građani gube pravo da preko svojih direktno izabranih predstavnika na lokalnom nivou učestvuju u procesu donošenja odluka o prostornom razvoju. Sa druge strane, mehanizam za donošenje prostornih planova koji je predviđen novim zakonom čini protivljenje Vladinim zamislima skoro nemogućim. Čak i ako javnost i lokalne samouprave mogu da izraze svoje želje i bojazni kroz ovu proceduru, nema nikakve garancije da će njihovi stavovi biti uzeti u obzir, niti je predviđena procedura po kojoj bi mogli da zaustave donošenje i sprovođenje potencijalno štetnog prostornog plana.

Prethodni zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata², nakon donošenja sredinom 2008. godine, mijenjan je sedam puta u toku šest godina³, nakon čega je Vlada donijela odluku da ide u izradu potpuno novog propisa.

¹ Zakon je dostupan na:

<http://www.mrt.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=290023&rType=2&file=Zakon%20o%20planiranju%20prostora%20i%20izgradnji%20objekata.pdf> (posljednja posjeta - 20. april 2018.)

² Zakon je dostupan na:

<http://www.mrt.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=163283&rType=2&file=Zakon%20o%20morskom%20dobru.pdf> (posljednja posjeta - 20. april 2018.)

³ To uključuje: Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata („Sl. list Crne Gore“, br. 051/08 od 22.08.2008), Zakon o unaprjeđenju poslovnog ambijenta („Sl. list Crne Gore“, br. 040/10 od 22.07.2010), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata („Sl. list Crne Gore“, br. 034/11 od 12.07.2011), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona kojima su propisane novčane kazne za prekršaje („Sl. list Crne Gore“, br. 040/11 od 08.08.2011), Ispravka Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata („Sl. list Crne Gore“, br. 047/11 od 23.09.2011), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata („Sl. list Crne Gore“, br. 035/13 od 23.07.2013),

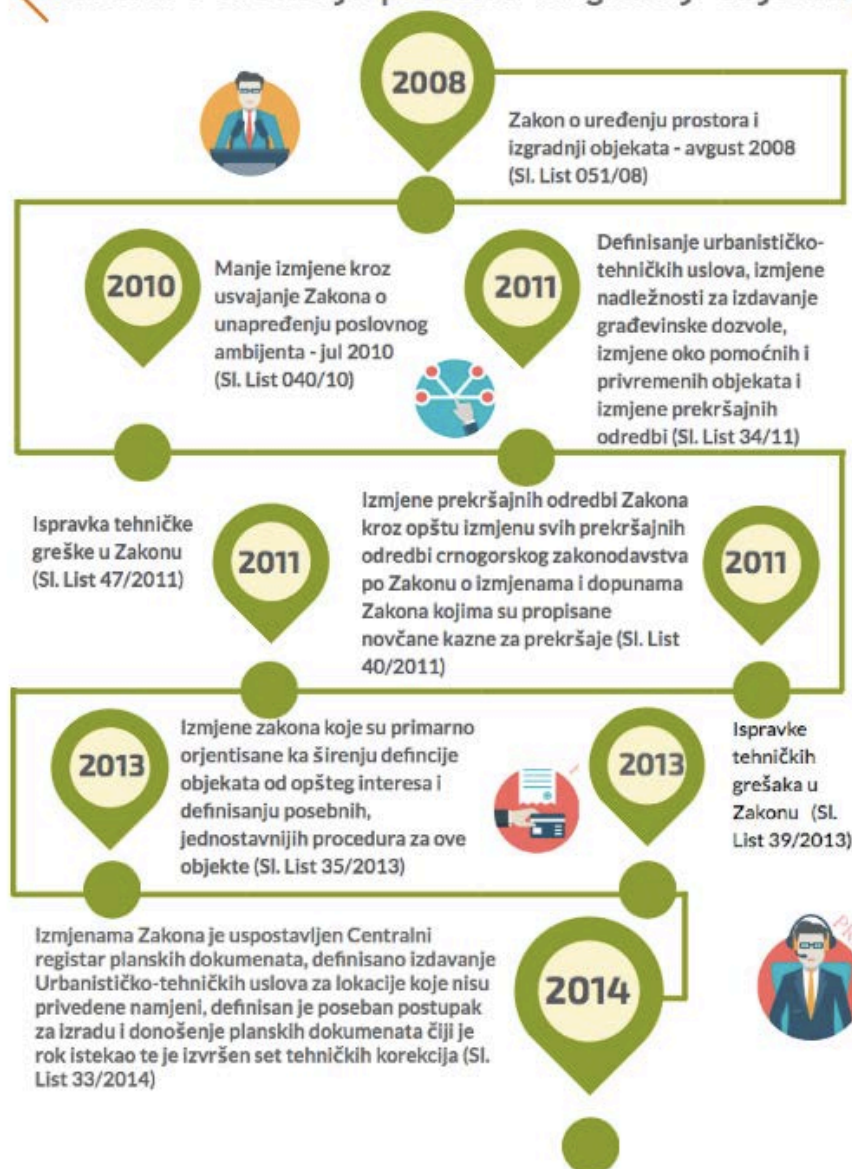
Interesantno je da je prethodni zakon, koji je konceptualno potpuno drugačiji od postojećeg rješenja i koji je prepoznao značajnu ulogu lokalnih samouprava, pretrpio tri velike izmjene, kao i četiri koje se mogu smatrati tehničkim. Ipak, iz suštinskih izmjena, vremenom, postalo je jasno da Vlada sve više ide ka centralizaciji donošenja odluka, posebno kada je riječ o velikim investicionim projektima, odnosno kako ih Vlada naziva „objektima od opšteg interesa“.

Neki od objekata od opšteg interesa podrazumijevaju izgradnju velikih hotelskih i stambenih prostora, kao što je Luštica Bay ili planirana valorizacija područja Buljarice, na kojem je, takođe, prema procjenama, trebalo da se grade smještajni kapaciteti.

Istorijat

izmjena

Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata



Infografika 1: Izmjene prethodnog Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata

Izvor: Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore

Iako je Vlada pokazala veliku ažurnost prilikom redovnih izmjena prethodnog zakona, donošenje novog trajalo je dugo, a i sam postupak je izazvao niz kontroverzi.

Rad na novom zakonu intenzivno je započeo tokom 2015. godine, a nacrt je ponuđen na javnu raspravu u novembru.⁴ Ipak, do finalizacije nije došlo po završetku javne rasprave, već je ona iz nepoznatih razloga stopirana.

Novi zakon je ponovo aktuelizovan početkom 2017. godine, kada je Vlada Crne Gore najavila njegovo usvajanje. **Iako je tekst zakona drastično i suštinski promijenjen u odnosu na verziju koja je krajem 2015. godine ponuđena na javnu raspravu, same izmjene nisu sačinjene na osnovu bilo kakvih inputa koji su dobijeni tokom te debate.**⁵ Čak ni naziv zakona nije bio isti u odnosu na verziju sa javne rasprave.

Vlada je inicijalno pokušala da „progura“ zakon bez nove debate. Pravdala je to ranije održanom javnom raspravom, iako je tekst zakona drastično različit. Dejan Milovac, direktor Istraživačkog centra Mreže za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), ukazao je na ovu strategiju: *„Nova rješenja ne mogu biti rezultat sugestija učesnika javne rasprave, što je vidljivo prostim uvidom u izvještaj sa javne rasprave. Tako se u tom dokumentu ne vidi čija je ideja bila potpuno ukidanje lokalnih planskih dokumenata ili obaveze pribavljanja građevinske dozvole prije početka gradnje. Sasvim smo sigurni da bi komentari lokalnih uprava na tekst predloga zakona bili bitno drugačiji da su prije godinu dana bili upoznati sa namjerom Vlade da im uskrati pravo da upravljaju svojom teritorijom. Jednostavno, iz izvještaja sa javne rasprave se vidi da niko od učesnika nije insistirao na ovakvim rješenjima“.*⁶

⁴ Ministarstvo održivog razvoja i turizma, objava javne rasprave o Nacrtu zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, 26. novembar 2015. godine. Više informacija na: <http://www.mrt.gov.me/vijesti/154804/Nacrt-zakona-o-uredenju-prostora-i-izgradnji-objekata.html> (posljednja posjeta - 27. april 2018. godine).

⁵ Dnevne novine „Dan“, *Ministar podmetnuo drugi zakon*, Podgorica, 19. april 2017. godine. Više informacija na: <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Drustvo&clanak=595165&datum=2017-04-19> (posljednja posjeta - 29. april 2018. godine).

⁶ Dejan Milovac, direktor Istraživačkog centra Mreže za afirmaciju nevladinog sektora, *Nije bilo javne rasprave, MORT opet obmanuo javnost*, Podgorica, 18. april 2017. godine. Više informacija na: <http://www.mans.co.me/nije-bilo-javne-rasprave-mort-opet-obmanuo-javnost/> (posljednja posjeta 27. april 2018. godine).

Nakon reakcija javnosti, Vlada je ipak odlučila da organizuje novu javnu raspravu, koja je sprovedena tokom maja i juna 2017. godine⁷. Izvještaj o tome na više od 200 stranica, sačinjen je u julu 2017. godine⁸. Ukupno je 68 pravnih i fizičkih lica dostavilo stotine primjedbi, komentara, predloga i sugestija, ali je većina njih, posebno onih koji su suštinski zadirali u tekst zakona, odbijena.⁹ Zakon je usvojen 30. septembra 2017. godine na vanrednoj sjednici Skupštine, uz veliko protivljenje javnosti, predstavnika opozicije, ali i nekih predstavnika vladajuće koalicije.¹⁰

Zelena partija u Evropskom parlamentu tražila je povlačenje spornog prijedloga zakona iz skupštinske procedure dok taj tekst ne prođe valjanu javnu raspravu i dok ne bude usaglašen sa Evropskom komisijom: *„Kako razumijemo, zakon oduzima donošenje odluka o urbanističkom planiranju i izgradnji objekata lokalnim samoupravama i daje ih Vladi. Predloženi predlog zakona može biti čisto kršenje Povelje o lokalnim samoupravama Savjeta Evrope i trebalo bi da bude provjeren na ekspertskom nivou, zato ne treba žuriti u Skupštini sa ubrzanim procedurama“*.¹¹ Ali, većina u crnogorskom parlamentu nije imala sluha za ovaj zahtjev.

Povlačenje zakona iz procedure zatražile su i koalicija domaćih nevladinih organizacija koje se bave zaštitom životne sredine (Koalicija 27), kao i MANS.¹²

Nakon usvajanja zakona, Evropska komisija je ocijenila da „arbitrarno miješanje u vlasnička prava prilikom primjene zakona mora biti spriječeno“.¹³

⁷ Javna rasprava je bila organizovana od 4. maja do 12. juna 2017. godine.

⁸ Ministarstvo održivog razvoja i turizma, *Izvještaj o javnoj raspravi o nacrtu zakona o planiranju i izgradnji*, Podgorica, jul 2017. godine. Više informacija dostupno na: <http://www.mrt.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=285508&rType=2&file=Izvještaj%20o%20javnoj%20raspravi%20o%20nacrtu%20zakona%20o%20planiranju%20i%20izgradnji.pdf> (posljednja posjeta 27. april 2018. godine).

⁹ Ibid.

¹⁰ Ivan Čadenović, Portal „Vijesti“, *Usvojen Zakon o planiranju prostora*, Podgorica, 30. septembar 2017. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/usvojen-zakon-o-planiranju-prostora-956615> (posljednja posjeta 27. april 2018. godine).

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Evropska komisija, *Monrenegro 2018 Report*, Strazbur, 17. april 2018. godine. Više informacija na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf> (posljednja posjeta 27. april 2018. godine).

II PROBLEMATIČNE TAČKE ZAKONA O PLANIRANJU PROSTORA I IZGRADNJI OBJEKATA

2.1. Planiranje prostora

Glavna zamjerka novog zakonskog rješenja jeste centralizacija prostornog planiranja. Dok je stari zakon predviđao postojanje državnih i lokalnih planskih dokumenata, te široke nadležnosti opština u dijelu prostornog planiranja, novim je ovaj posao u potpunosti povjeren Vladi, odnosno radiće se isključivo na centralnom nivou.

Tako, zakon sada poznaje isključivo **dvije vrste planskih dokumenata, oba na centralnom nivou – Prostorni plan Crne Gore i Plan generalne regulacije Crne Gore.**¹⁴ Ovakvo rješenje je razlog za brojne kritike strukovnih udruženja, nevladinih organizacija, opozicionih partija i međunarodne zajednice.

Sam proces prostornog planiranja je tokom posljednjih 200 godina prošao kroz više faza, rezultirajući dominantnim modelom koji se danas koristi u demokratskim društvima. Važan dio tog modela je hijerarhijski odnos između planova koji se odnose na prostor države ili regije i onih kojima se planira prostor grada i pojedinih njegovih djelova. U suštini, mora postojati vizija prostornog razvoja čitave teritorije, u skladu sa kojom se dalje planira razvoj manjih prostornih cjelina. Ta vizija mora biti u saglasju sa razvojnim planovima, demografskim proračunima, ekonomskim i ekološkim ciljevima. I mora biti rezultat detaljnijih analiza i širokog društvenog konsenzusa. U okviru novog zakona ova hijerarhija je nestala. Zbog toga je ovaj zakon štetan i opasan, bez obzira na načelni cilj definisan kao ukidanje biznis barijera.

Na to je jednim od svojih stavova ukazala i Unija Poslodavaca: „*Prostorno i urbanističko planiranje je ovim zakonom totalno degradirano, devastirano, praktično ne postoji, i nerazumno centralizovano u Ministarstvu, bez mogućnosti*

¹⁴ Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl. List Crne Gore“ 64/17), član 15.

*stručne kontrole, ukida se kontrola izrade planske dokumentacije i kompletno planiranje na nivou lokalne samouprave, što je u suprotnosti sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i crnogorskim Zakonom o lokalnoj samoupravi. Ovim „Prijedlogom zakona“ se urušavanje planiranja drastično nastavilo, povećalo i centralizovalo, uništava se kompletan stručni kadar, koji je stvaran tokom niza godina, nasljeđivanjem od prethodnih generacija i obrazovanjem po svjetskim školama i institutima“.*¹⁵

Predstavnici vladajuće Demokratske partije socijalista (DPS) smatraju da se radi o unaprijeđenom zakonskom rješenju.

*„Poslanik DPS-a Predrag Sekulić ocijenio je da se radi o dobrom, kvalitetnom i inovativnom zakonu. On je kazao da kada se govori o planiranju, onda se umjesto desetina i stotina dosadašnjih detaljnih urbanističkih planova, generalnih planova kojima je istekao rok važenja, prostornih urbanističkih planova za mnoge gradove koji nijesu donešeni iako su zakonski rokovi probijani, biće dva plana - prostorni i plan generalne regulacije.“*¹⁶

Ipak, ako opštine nijesu na vrijeme donosile prostorne planove ili prostorom raspolagale mudro i odgovorno, zašto oni koji su do sada bili zaduženi za ove procese na lokalnom nivou nijesu procesuirani i kažnjeni? Ovakav odgovor na izazove u lokalnom upravljanju je nesrazmjeran - oduzimanje nadležnosti i ograničavanje prostora za donošenje važnih odluka jeste centralizacija. Tako veliki zaokret u kompletnom sistemu upravljanja nije prihvatljivo pravdati time da je prostor „previše isplaniran“ i da imamo „previše detaljnih urbanističkih planova“. Da ne govorimo o poteškoćama koje će se sigurno javiti u procesima izgrade i eventualne upotrebe jednog plana koji bi trebalo da detaljno prikaže prostor cijele države.

¹⁵ Unija poslodavaca Crne Gore, *Primjedbe na „Nacrt“ „Zakona o planiranju i izgradnju“ dostavljenog od strane Ministarstva održivog razvoja i turizma (upućene Ministarstvu 12.06.2017. godine)*, Podgorica, 12. jun 2017. godine. Više informacija na: <http://www.poslodavci.org/biblioteka/komentari/primjedbe-na-nacrt-zakona-o-planiranju-i-izgradnju> (posljednja posjeta 3. maj 2018. godine).

¹⁶ Ivan Čadenović, Portal „Vijesti“, *Usvojen Zakon o planiranju prostora*, Podgorica, 30. septembar 2017. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/usvojen-zakon-o-planiranju-prostora-956615> (posljednja posjeta 27. april 2018. godine).

Sa druge strane, u opoziciji ovakvo zakonsko rješenje vide potpuno drugačije. Prema riječima predsjednika Građanskog pokreta URA Dritana Abazovića, riječ je o pljačkaškim namjerama Vlade.

„Ovim skandaloznim Prijedlogom zakona ovlašćenje nad planiranjem prostora daje se isključivo Ministarstvu održivog razvoja i turizma, odnosno projektantskim biroima koji su u vlasništvu Aca Đukanovića i Brana Gvozdrenovića. Pljačkaška Vlada ovim zakonom želi da otme i preostale resurse kao što su Solana, Buljarica, Valdanos, Slovenska plaža, Jaz, Boka Kotorska. Ako se ovaj zakon usvoji, to će biti pljačka resursa Crne Gore.“¹⁷

Vlada će moći da donese i sprovede odluke, dopadale se one lokalnim samoupravama ili ne. Postoji mogućnost da će odluke nekada biti i dobre, ali i da će biti katastrofalne. A zakon ne predviđa da će lokalne samouprave moći da urade nešto da to zaustave.

Prema mišljenju predsjednika Skupštine Ivana Brajovića, učešće lokalnih samouprava u procesu planiranja prostora osigurano je na dovoljnom nivou: *„Dodatno smo definisali da se u svim fazama donošenja plana regulacije mora konsultovati opština i da u svim tim komisijama moraju biti zastupljeni predstavnici svih opština“.*

Zabrinjavajuće je da baš predsjednik republičke Skupštine daje mišljenje o tome da li je učešće lokalnih samouprava dovoljno zastupljeno ili nije. Pritom, vrlo je jasno da nikako ne može biti isto, čak ni uporedivo, to kako je lokalna samouprava učestvovala u procesu planiranja ranije (kao nosilac procesa, koji donosi odluke i konsultuje državne institucije) i kako se od lokalne samouprave očekuje da učestvuje sada (kao institucija koja biva konsultovana, koja naprosto učestvuje u procesu koji vodi neko drugi).

¹⁷ Branka Plamenac, nedjeljnik „Monitor“, „Zakon o planiranju prostora po hitnom postupku: Učvršćivanje monopola“, Podgorica, 29. septembar 2017. godine. Više informacija na:

http://www.monitor.co.me/index.php?option=com_content&view=article&id=7937:zakon-o-planiranju-prostora-po-hitnom-postupku-uvrivanje-monopola-&catid=5624:broj-1405&Itemid=7022 (posljednja posjeta 27. april 2018. godine).

2.2. Izgradnja objekata

Visok nivo kritike važeći zakon pretrpio je i u dijelu **ukidanja obaveze investitora da prije početka gradnje zatraži građevinsku dozvolu, odnosno da nakon završetka objekta zatraži upotrebnu dozvolu. Milovac problematizuje i mogućnost nadležnih inspekcija da sprovede bilo kakvu kontrolu imajući u vidu kapacitete:**

„Sam zakon sadrži brojna problematična rješenja, a ono koje je možda i najvidljivije jeste da se njime ukida obaveza investitora da prije početka gradnje pribavi građevinsku dozvolu, odnosno da nakon završetka zatraži upotrebnu dozvolu. Sistem koji sada predlaže Vlada, a po kojem je umjesto dozvole dovoljno priložiti prijavu gradnje uz njenu kontrolu od strane inspekcije, je u potpunosti neodrživ i gotovo je nevjerovatno da se uopšte razmatra, imajući u vidu postojeće kapacitete nadležnih inspekcija. Trenutni broj inspektora koji jedva prelazi desetak kada se računaju sve inspekcije vezane za prostorno planiranje i izgradnju objekata je apsolutno nedovoljan za kontrolu i jednog prigradskog naselja, a ne cijele teritorije Crne Gore.“¹⁸

Iz Opštine Budva su ukazali na mogućnost građenja bez saglasnosti drugih vlasnika urbanističke parcele: *„Na primjer, investitor koji želi da gradi, ukoliko ima dvije trećine ili 60 odsto (urbanističke) parcele, njemu je dovoljno da dobije dozvolu za početak izvođenja radova i može da gradi, a da ne pita druge vlasnike parcele šta će i kako će“.*¹⁹ Zanimljivo je da je Nacrt zakona, koji je prošlog ljeta dat na javnu raspravu, u članu kojim se uređuje proces kompletiranja urbanističke parcele predviđao mogućnost eksproprijacije zarad privatnog interesa:

¹⁸ Dejan Milovac, direktor Istraživačkog centra Mreže za afirmaciju nevladinog sektora, *Novi zakon o planiranju širom otvara vrata za korupciju*, Podgorica, 12. april 2017. godine. Više informacija na: <http://www.mans.co.me/novi-zakon-o-planiranju-sirom-otvara-vrata-za-korupciju/> (posljednja posjeta 27. april 2018. godine).

¹⁹ Ninoslav Kaluđerović, v.d. načelnika Službe za naplatu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Više informacija na: <http://www.rtvbudva.me/vijesti/kaludjerovic-primjena-zakona-o-planiranju-prostora-i-izgradnji-objekata-lose-ce-se-manifestovati-i-na-gradjane-i-na-lokane-zajednice/16306> (posljednja posjeta 27. april 2018. godine).

„Vlasnik katastarske parcele dužan je da trpi promjene granica katastarske parcele prema elaboratu parcelacije.

Ako urbanistička parcela obuhvata više katastarskih parcela različitih vlasnika, vlasnik kome pripada najveći dio urbanističke parcele, dužan je da ponudi vlasniku kome pripada manjinski dio urbanističke parcele otkup zemljišta, radi kompletiranja urbanističke parcele.

Procjenu vrijednosti zemljišta iz stava 2 ovog člana na zahtjev vlasnika kome pripada najveći dio urbanističke parcele, vrši Katastar, odnosno ovlašćeni procjenitelj.

Ponudu za otkup zemljišta iz stava 2 ovog člana može dati i vlasnik kome pripada manjinski dio urbanističke parcele.

Ako se vlasnici ne sporazumiju o načinu rješavanja imovinsko-pravnih odnosa u skladu sa st. 1 do 4 ovog člana, primjenjivaće se zakon kojim se uređuje eksproprijacija.

U slučaju iz stava 5 ovog člana korisnik eksproprijacije je vlasnik zemljišta kome pripada najveći dio urbanističke parcele.²⁰

Ovakav način rješavanja pitanja kompletiranja urbanističke parcele naišao je na oštre kritike javnosti – pojedinci, nevladine organizacije, opštine i strukovna udruženja ukazali su na neusklađenost ovog člana sa Zakonom o eksproprijaciji, moguće zloupotrebe procesa, kao i na kršenje prava na privatnu svojinu do kog bi ovakva uredba mogla dovesti. Stoga je ovaj član promijenjen, pa je mogućnost eksproprijacije ostavljena za korisnike određene Zakonom o eksproprijaciji (država, opštine, državni fondovi i privredna društva u većinskom vlasništvu države koja, u skladu sa zakonom, obavljaju djelatnosti od javnog interesa²¹). Prema Zakonu o planiranju prostora i izgradnji objekata, ako urbanistička parcela obuhvata više katastarskih parcela različitih vlasnika, onaj kome

²⁰ Ministarstvo održivog razvoja i turizma, *Izveštaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o planiranju i izgradnji*, str. 100. Izveštaj je dostupan na:

<http://www.mrt.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=285508&rType=2> (posljednja posjeta 18. maj 2018. godine)

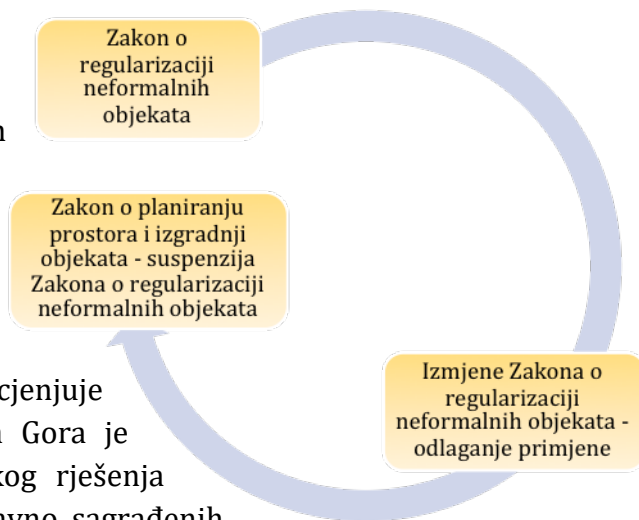
²¹ Skupština Crne Gore, *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji* (Sl. List br. 30/17 od 9.5.2017.), član 2. Zakon je dostupan na:

<http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B541CAEBD-04E0-4B79-95C2-EABBF4B5B11F%7D> (posljednja posjeta 23. maj 2018. Godine)

pripada najveći dio, može zbog kompletiranja da ponudi ostalima otkup zemljišta, u roku od 15 dana od dana sprovođenja elaborata parcelacije. Ako većinski vlasnik urbanističke parcele ne ponudi u roku otkup preostalog dijela, onda to može učiniti i bilo koji drugi od vlasnika. Procjenu vrijednosti zemljišta obavlja Katastar, odnosno ovlašćeni procjenitelj. Ako se vlasnici ne sporazumiju o načinu kompletiranja urbanističke parcele po ovom, primjenjivaće se zakon kojim se uređuje eksproprijacija.²² Ako vlasnik koji želi da kompletira urbanističku parcelu nije jedan od gore navedenih korisnika eksproprijacije određenih zakonom, prostor se može privesti namjeni u skladu sa pravilima iz člana 53 ovog Zakona, koji definiše lokaciju za građenje i predviđa da vlasnik može graditi na katastarskoj parceli ili dijelu urbanističke parcele bez saglasnosti ostalih vlasnika, ukoliko su zadovoljeni urbanističko-tehnički uslovi i poštovane smjernice utvrđene planskim dokumentom.

2.3. Legalizacija bespravnih objekata

Jedan od ključnih, višedecenijskih problema Crne Gore – nelegalna gradnja, predmet je, takođe, ovog zakona. Imajući u vidu obim problema nelegalne gradnje, te ogroman broj objekata koji su nelegalno sagrađeni, a za koje se procjenjuje da ih je preko 100 hiljada²³, Crna Gora je krenula u izradu posebnog zakonskog rješenja kojim bi definisala legalizacija bespravno sagrađenih objekata.



Grafik 1: Zakonodavna rješenja za regularizaciju neformalnih objekata

Izvor: Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore

²² Skupština Crne Gore, *Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata* (Sl. List br. 64/17 od 6.10.2017.), član 52. Zakon je dostupan na:

<http://www.mrt.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=290023&rType=2&file=Zakon%20o%20planiranju%20prostora%20i%20izgradnji%20objekata.pdf> (posljednja posjeta 27. april 2018. godine).

²³ A.O., Dnevne novine „Dan“, *Svaki šesti gradi na divlje*, Podgorica, 28. maj 2017. godine. Više informacija na: <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Drustvo&clanak=600331&datum=2017-05-28> (posljednja posjeta 27. april 2018. godine).

Tako je krajem 2016. godine usvojen Zakon o regularizaciji neformalnih objekata, kojim je bilo predviđeno da primjena počne 1. marta 2017. godine. Mjesec dana prije tog datuma, usvojene su izmjene i dopune, kojima je početak primjene odložen za 1. jul 2017. godine. Ipak, stupanjem na snagu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, koji takođe sadrži odredbe o legalizaciji neformalnih objekata, ovaj je zakon stavljen van snage.

Legalizacija bespravnih objekata dodatno je razrađena podzakonskim aktom – Pravilnikom o obrascima zahtjeva i izjava u postupku legalizacije bespravnih objekata²⁴, koji je praćen sa sedam različitih obrazaca²⁵.

Zahtjev za legalizaciju bespravnog objekta podnosi se resornom organu lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalazi objekat (Glavni grad, Prijestonica ili neka od opština) najkasnije do 15. jula 2018. godine. Rok za podnošenje zahtjeva za legalizaciju odnosi se na sve bespravno sagrađene objekte. Odnosno, ne može se legalizovati nijedan objekat za koji nije podniet zahtjev u predviđenom roku.

Da bi se zahtjev za legalizaciju podnio, objekat mora biti evidentiran u katastru nepokretnosti.

Upis objekta se vrši na osnovu elaborata premjera izvedenog stanja izgrađenog objekta koji izrađuje licencirana geodetska organizacija. Elaborat kao takav mora biti ovjeren u katastru. Ovaj dokument mora biti urađen poslije druge polovine oktobra 2017. godine.

Da bi došlo do legalizacije nekog objekta, on mora biti izgrađen u skladu sa važećim planskim dokumentom ili budućim planskim dokumentom koji će biti donijet u roku od tri godine na osnovu novog, sada važećeg zakona.

²⁴ Ministarstvo održivog razvoja i turizma, *Pravilnik o obrascima zahtjeva i izjava u postupku legalizacije bespravnih objekata*, Podgorica, 16. oktobar 2017. godine. Više informacija na: <http://www.mrt.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=289625&rType=2> (posljednja posjeta 27. april 2018. godine).

²⁵ Obrasci su dostupni na sajtu: <http://www.mrt.gov.me/pretraga/177423/Pravilnik-o-obrascima-zahtjeva-i-izjava-u-postupku-legalizacije-bespravnih-objekata.html> (posljednja posjeta 27. april 2018. godine).

Praktično, prvo će se legalizovati oni objekti koji su sada dio postojećih planskih dokumenata, dok će oni koji to nisu sačekati donošenje plana generalne regulacije da bi se mogli uklopiti. Pod uslovom da budu u tom planu.

Ovo rješenje je takođe problematično, jer ostavlja prostora za ucjene i korupciju. Ako je vlasnik nelegalnog objekta suočen sa tim da će njegov objekat biti ili srušen ili uklopljen u Plan generalne regulacije, očekivati je da će pokušati da utiče na proces donošenja tog Plana, uključujući i nezakonite forme uticaja. Zakonom nije jasno određeno kako taj uticaj može biti oslabljen ili spriječen.

Ukoliko je objekat izgrađen na državnom zemljištu, nakon podnošenja zahtjeva za legalizaciju podnosi se zahtjev za otkup organu nadležnom za raspolaganje tom površinom. To može biti organ državne uprave – Ministarstvo finansija ili organ lokalne uprave (opštine) nadležan za imovinu. Organ lokalne uprave kome je podniet zahtjev može uputiti podnosioca kojem organu da podnese zahtjev za otkup zemljišta. I u ovom slučaju se postupak legalizacije prekida do rješavanja imovinsko pravnih odnosa na zemljištu. Postupak otkupa zemljišta sprovodi se u skladu sa Zakonom o državnoj imovini, neposrednom pogodbom. Nakon izvršnosti akta kojim se zemljište otkupljuje, postupak legalizacije se nastavlja.²⁶

2.4. Kadrovska politika

Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata normirane su određene bitne funkcije, kao što su rukovodilac izrade Prostornog plana Crne Gore, rukovodilac izrade plana generalne regulacije Crne Gore²⁷, Savjet za reviziju²⁸, te Glavni državni arhitekta²⁹.

²⁶ Više informacija na: <https://nekretnine.crna.gora.me/kvadrat-magazin/novosti/legalizacija-objekata-u-crnoj-gori-gdje-sto-kako-i-kada/> (posljednja posjeta 27. april 2018. godine).

²⁷ Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl. List Crne Gore“ 64/17), član 22.

²⁸ Ibid, član 30.

²⁹ Ibid, član 87.

Kriterijumi za izbor kandidata na ove funkcije ne samo da nijesu adekvatno razrađeni, već ne postoje bilo kakve klauzule koje bi obezbijedile da lica koja pokrivaju ove funkcije ne budu u sukobu interesa, te da ne budu povezani sa investitorima koji imaju strateški interes da utiču na proces planiranja prostora i izgradnje objekata.

Tako, na primjer, rukovodioce izrade prostornog i plana generalne regulacije Crne Gore određuje Vlada, na predlog ministra.³⁰ Jedini propisani kriterijumi za izbor na ove pozicije su stručna sprema i godine radnog iskustva, ali nema normi koje bi osigurale stručnost, kredibilitet, političku i ekonomsku nezavisnost ovih lica, niti normi koje bi obezbijedile transparentan proces izbora.

Članove Savjeta za reviziju³¹ takođe imenuje Vlada, a izuzetak je da to ne može biti lice zaposleno u ministarstvu, kao ni ono koje sprovodi inspekcijski nadzor nad primjenom zakona. Takođe je propisana obavezna stručna sprema i godine iskustva, ali nema normi koje bi obezbijedile nezavisnost, jednako kao u slučaju rukovodilaca izrade planova.

Slična je situacija i sa Glavnim državnim arhitektom³² – imenuje ga Vlada, na predlog nadležnog ministarstva, a jedini kriterijumi odnose se na stručnu spremu i godine radnog iskustva.

Činjenica da ni za jednu od ovih pozicija nije predviđen javni konkurs, te kriterijumi koji bi ograničili političku i ekonomsku zavisnost ovih lica, pokazuje da Vlada nema interes da proces planiranja i izgradnje učini suštinski nezavisnim i javnim, već da cjelokupnu moć želi da skoncentriše u svojim rukama.

³⁰ Ibid, član 22.

³¹ Ibid, član 30.

³² Ibid, član 87.

Zakonom su ukinute i licence za planere. Na taj način, nešto više od 330 licenciranih planera u Crnoj Gori, po odredbama ovog Zakona, postaju nepotrebni. Ti ljudi su godinama učili i radili u oblasti prostornog planiranja, dobro poznaju postojeće stanje u ovoj oblasti, kao i prostor Crne Gore, ali je Vlada odlučila da oni više nijesu potrebni u sistemu prostornog planiranja.

III POSTUPAK ZA OCJENU USTAVNOSTI ZAKONA

Zbog brojnih sumnji u usaglašenost Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata sa Ustavom Crne Gore i međunarodnim dokumentima, koje su potencirane prije i nakon usvajanja zakona, grupa lidera i poslanika opozicionih partija podnijela je predlog za ocjenu ustavnosti.

Predlog koji je podniet 5. decembra 2017. godine potpisali su lider Demokratske Crne Gore Aleksa Bečić, DEMOS-a Miodrag Lekić, Socijaldemokratske partije Ranko Krivokapić, Građanskog pokreta URA Dritan Abazović i poslanica Socijalističke narodne partije Danijela Pavićević.

U Predlogu za ocjenu ustavnosti se, između ostalog, navodi:

„Suprotno Ustavu i Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, osporenim odredbama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, narušava se sistem lokalne samouprave i vrši potpuna centralizacija poslova iz dosadašnje nadležnosti lokalne samouprave u oblasti planiranja – uređenja prostora i izgradnje objekata.

Suprotno Ustavu i Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, osporenim odredbama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata suspenduje se pravo na lokalnu samoupravu, o navedenim pitanjima se ne odlučuje u lokalnoj samoupravi neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika i krši se pravo na lokalnu samoupravu, koje 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.

Iz citiranih odredbi Ustava Crne Gore i citiranih zakonskih odredbi, proizilazi da, pored toga što vrši određena svojinska ovlašćenja na stvarima u državnoj svojini, opština ima i sopstvenu imovinu te da je autonomno pravo opštine da samostalno vrši nadležnosti raspolaganja i upravljanja svojom imovinom shodno njenoj namjeni u skladu sa zakonom i dobrom praksom ekonomskog i finansijskog menadžmenta.

Suprotno Ustavu i Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, osporenim odredbama navedenog zakona ograničava se pravo jedinica lokalne samouprave na imovinu. Poslovi planiranja i uređenja prostora i izgradnje objekata na imovini u vlasništvu opštine u potpunosti se prenose na državne organe vlasti, bez ikakve mogućnosti opštine da, izuzev davanja mišljenja, utiču na rješavanje pitanja koja namjena prostora će biti određena na imovini u njenom vlasništvu i koji objekti će se graditi na zemljištu u njenom vlasništvu.

Takvim zakonskim određenjem narušava se Ustavom zagarantovana autonomnost lokalne samouprave u vršenju njenih nadležnosti, ograničava se opštini vršenje određenih svojinskih ovlašćenja na imovini u njenom vlasništvu, a državnim organima vlasti daju ovlašćenja koja joj u odnosu na izvršene nadležnosti opštine, po Ustavu ne pripadaju.

Suprotno Ustavu i Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, osporenim odredbama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ukida se pravo lokalnih samouprava da uređuju i upravljaju značajnim dijelom javnih poslova iz svoje nadležnosti i u interesu lokalnog stanovništva, krši se princip po kome će javne poslove prvenstveno obavljati oni organi vlasti koji su najbliži građanima i po kome prilikom prenošenja poslova drugom organu vlasti, treba uzeti u obzir obim i prirodu posla i zahtjeve u pogledu efikasnosti i ekonomičnosti.

Iz citirane Ustavne odredbe člana 145. proizilazi da se pravni poredak države temelji na hijerarhiji pravnih akata, čiju osnovu čini Ustav kao pravni akt najviše pravne snage. Načelom saglasnosti pravnih propisa utvrđena je suprematija Ustava i potvrđenih međunarodnih ugovora u odnosu na zakon, a Ustava i zakona u odnosu na druge propise. Ovaj princip omogućava jedinstvenost i djelotvornost pravnog sistema i predstavlja jedan od bitnih elemenata ostvarivanja vladavine prava“.

Ipak, u mišljenju sa odgovorom koji je Ustavnom sudu uputila Skupština Crne Gore, u vezi sa predlogom koji su podnijeli predstavnici opozicije, navodi se da je takav predlog neosnovan.³³

Ustavni sud do trenutka zaključenja ove analize nije donio odluku o tome da li je Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata u saglasju sa Ustavom Crne Gore i međunarodnim pravnim aktima.

³³ Skupština Crne Gore, *Mišljenje sa odgovorom broj 00-14/18-1/3*, Podgorica, 20. mart 2018. godine. Više informacija na: <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/381/1667-10517-00-74-18-1-3.pdf> (posljednja posjeta 27. april 2018. godine).

IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Usvajanjem novog Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, Vlada Crne Gore je centralizovala cjelokupan proces planiranja. Novo zakonsko rješenje izazvalo je brojne kontroverze, posebno zbog ukidanja obaveze da se prije početka radova pribavi građevinska dozvola, ograničavajući tako mogućnosti inspekcije da obavlja valjanu kontrolu izgradnje objekata. Ovim propisom poništen je i nedavno usvojeni zakon kojim je definisan proces legalizacije nezakonito izgrađenih objekata. To je sada u ingerenciji novog zakona. Imajući u vidu brojne kontroverze koje su izazvane procesom utvrđivanja i donošenja Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, potrebno je:

- da Ustavni sud Crne Gore po hitnom postupku donese odluku o tome da li je zakon u skladu sa Ustavom i obavezujućim međunarodnim pravnim aktima;
- da se pristupi izmjenama i dopunama Zakona, uz pomoć eksperata Evropske komisije, Evropskog parlamenta i drugih relevantnih stranih i domaćih eksperata i predstavnika civilnog društva, kako bi se obezbijedilo kvalitativno unapređenje zakonskog teksta;
- da se organizuje transparentna javna rasprava, a komentari struke i zainteresovane javnosti ozbiljno uzmu u razmatranje;
- da se sačeka sa bilo kakvim intervencijama u vezi sa velikom državnom ili privatnom imovinom (npr. valorizacija Buljarice, i sl.) dok se ne obezbijede adekvatni zakonski uslovi za transparentno i kvalitetno poslovanje, koje neće biti opterećeno korupcijom ili bilo kakvim privatnim interesima donosioca odluka.

Tek nakon uspješno sprovedenih navedenih koraka može se govoriti o demokratski uređenoj oblasti planiranja i izgradnje objekata u Crnoj Gori.