

Crna Gora  
VLADA CRNE GORE  
Broj: 04-4383/4  
Podgorica, 4. novembar 2021. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE  
Gospodin Budimir Šćepanović, predsjednik

PODGORICA

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj dana 28. oktobra 2021. godine, razmotrila **Inicijativu za ocjenu ustavnosti odredaba člana 26 st. 1, 4 i 5 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18 i 82/20), koju su Ustavnom sudu Crne Gore podnijeli Jelena Burić i Rajko Božović, iz Podgorice, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.**

S tim u vezi Vlada je donijela sljedeće

#### MIŠLJENJE

Podnosioci inicijative, u bitnome, navode da osporene odredbe nisu u skladu sa Ustavom Crne Gore (član 1 stav 2, član 16 stav 1 tač. 1 i 5 i član 145), kao ni sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda – član 1 Protokola broj 1., u odnosu na određenost i preciznost normi i način korišćenja diskrecionih ovlašćenja nadležnih organa vlasti. U prilog navedenom ističu stavove Evropskog suda iz kojih proizilazi da zakon mora ukazati na obim diskrecionog prava povjerenog ovlašćenim organima i na dovoljno precizno formulisan način urediti korišćenje tog diskrecionog prava, radi pružanja odgovarajuće zaštite od arbitrarnog odlučivanja. Podnosioci inicijative navode da odredbe člana 26 st. 1, 4 i 5 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, ne zadovoljavaju zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava iz Ustava, kao ni standard zakonitosti, u smislu navedenih stavova Evropskog suda. Nadalje, podnosioci inicijative, u konkretnom slučaju smatraju da su osporene zakonske odredbe u nomotehničkom i sadržinskom smislu neprecizne, jer sadrže niz nejasnoća. Naime, smatraju da zakonodavac nije propisao kriterijume na osnovu kojih će se, u donošenju propisa za izvršavanje zakona, zabraniti građenje na prostoru ili dijelu prostora i rok do koga se zabrana građenja primjenjuje, čime se osporenim odredbama naglašeno, „po potrebi“, „može“ i „do roka utvrđenog Odlukom“ omogućava neprihvatljivo područje arbitrarnosti prilikom uređivanja ovog

pitanja u podzakonskom opštem aktu.“ Smatraju i da se osporenim odredbama nije ustanovljeno načelo pravne izvjesnosti i predvidljivosti. Stoga, predlažu Ustavnom sudu Crne Gore da doneše rješenje o pokretanju postupka za ocjenu saglasnosti odredaba člana 26 st. 1, 4 i 5 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18 i 82/20) sa Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, i donese Odluku o ukidanju osporenih odredbi.

Povodom dostavljene inicijative ukazujemo na sljedeće:

Odredbe člana 26 st. 1, 4 i 5 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata nisu nesaglasne sa Ustavom i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, iz sljedecih razloga:

Ustavom je propisano da je Crne Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava (član 1 stav 2); da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje, kao i druga pitanja od interesa za Crnu Goru (član 16 stav 1 tač.1 i 5); da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom (član 145).

Prema članu 24 Zakona, izradi planskog dokumenta pristupa se na osnovu odluke o izradi planskog dokumenta koju donosi Vlada Crne Gore (stav 1) koja sadrži: pravni osnov izrade, odnosno područje za koje se plan izrađuje; rok izrade; način finansiranja; način saradnje sa susjednim državama u odnosu na planiranje prostora i područja mora; i koja se objavljuje se u „Službenom listu Crne Gore“ i na internet stranici Ministarstva (stav 2).

Sastavni dio odluke o izradi je, prema članu 25 Zakona, i programski zadatak koji sadrži, naročito: obuhvat i granice planskog dokumenta; uslove i smjernice planskog dokumenta višeg reda i razvojnih strategija; principe, viziju i ciljeve planiranja, korišćenja, uređenja i zaštite prostora; konceptualni okvir planiranja, korišćenja, uređenja i zaštite planskog područja sa strukturom osnovnih namjena površina i korišćenja zemljišta.

Osporenim odredbama člana 26 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata uređeno je pitanje zabrane građenja i, pored ostalog, propisano da odluka o izradi planskog dokumenta sadrži, po potrebi, i odredbu o zabrani građenja na prostoru ili dijelu prostora za koji se taj plan izrađuje, kao i vrstu objekata na koje se zabrana odnosi (stav 1); odluka o zabrani građenja može se donijeti i nakon donošenja odluke o izradi (stav 4); zabrana građenja primjenjuje se do roka utvrđenog odlukom iz st. 1 i 4 ovog člana (stav 5).

Članom 1 Protokola 1, na koji se upućuje u inicijativi, propisano je da svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava (stav 1);

prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni (stav 2).

Donošenjem planskog dokumenta, shodno Zakonu o planiranju prostora, utvrđuje se javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti, radi izgradnje objekata (član 8 stav 4).

Vezano za planiranje prostora, valja naglasiti da, razvoj urbanizacije treba da se planira u skladu sa prostornim mogućnostima i ograničenjima i da se u što većoj mjeri spriječe prostorni konflikti, obezbijedi kvalitetnija prirodna i stvorena sredina.

Planiranjem prostora utvrđuje se namjena i korišćenje prostora i, sa tog aspekta posmatrano, vlasnička struktura zemljišta je irelevantna odnosno nije primarna. Jer, u suprotnom, planiranje prostora, kao naučna disciplina, ne bi imalo smisla.

Prostor se planira izradom i donošenjem planskih dokumenata kojim se definiše organizacija, korišćenje i namjena prostora, kao i način i uslovi realizacije planskih rješenja, a podzakonskim aktom odnosno Pravilnikom o bližem sadržaju i formi planskog dokumenta, kriterijumima namjene površina, elementima urbanističke regulacije i jedinstvenim grafičkim simbolima („Službeni list CG“, br. 24/10 i 33/14) shodno stručnim normativima, utvrđuju se kategorije namjena površina, kriterijumi za određivanje namjene površina, elementi urbanističke regulacije, planiranje građevinskog zemljišta, pravila uređenja i pravila građenja i dr. Vlasništvo na zemljištu koje se planski uređuje nigdje nije definisano kao bilo kakav ograničavajući ili upućujući parametar.

Zabranom građenja iz osporenog člana 26 Zakona ne dira se u pravo vlasništva na zemljištu. Efektivno uživanje vlasništva, sa prostorno – planskog aspekta, može imati različite forme, u zavisnosti od planskih rješenja. Legitimno očekivanje za realizaciju postojećih planskih rješenja može se zasnivati samo na usklađenosti javnog i pojedinačnog interesa, u skladu sa kojim se procjenjuju i međusobno usklađuju javni interes i pojedinačni interesi, pri čemu pojedinačni interesi ne smiju štetiti javnom interesu (član 3 stav 1 tačka 7). Ukazujemo, pri tome, da je odredbom člana 26 st. 2 i 3, koje nisu osporene podnijetom inicijativom, utvrđeno da se zabrana građenja ne odnosi na objekte na kojima postoje stečena prava kao i na objekte iz člana 109 a ovog zakona. Stečenim pravom smatra se pravo građenja objekta na osnovu prijave građenja i dokumentacije iz člana 91 ovog zakona odnosno pravo stečeno po osnovu važeće građevinske dozvole. Legitimno očekivanje za realizaciju postojećih planskih rješenja može se vezivati i zaštićeno je, po našem mišljenju, kroz uspostavljeni institut stečenih prava.

Pravni okvir diskrecione vlasti države za propisivanje zabrane građenja proizilazi iz programskog zadatka za izradu planskog dokumenta, ako se

zabrana uspostavlja istovremeno sa donošenjem odluke o izradi odnosno ako se zabrana uspostavlja nakon donošenja odluke o izradi, u slučaju ako rukovodilac izrade i stručni tim, koji su institucionalno definisani članom 22 Zakona, tokom izrade planskog dokumenta nađu da je potrebno zabraniti gradnju, naravno shodno postavkama iz programskog zadatka. Budući da navedene situacije nisu imanentne svim planskim dokumentima, to je članom 26 propisano da se zabrana građenja određuje po potrebi.

Odluka o zabrani građenja, dakle, donosi se na osnovu programskih smjernica sadržanih u programskom zadatku odnosno nalazu rukovodioca i stručnog tima za izradu planskog dokumenta – a što predstavlja kriterijume za propisivanje zabrane.

Zabrana građenja se uspostavlja do roka utvrđenog odlukom o izradi, što znači da su ispunjeni zahtjevi u odnosu na pravnu izvjesnost, određenost i preciznost, o kojima je riječ u podnijetim inicijativama. U ovom periodu, pored ostalog, provjeravaju se postojeća planska rješenja na koja su analize ukazale što, naravno, ne znači da će sva planska rješenja u zahvatu plana biti izmijenjena odnosno predviđena nova rješenja. Sve ovo treba sagledati u kontekstu utvrđenog javnog interesa kod donošenja planskog dokumenta, koji je utvrđen ovim zakonom.

Polazeći od navedenog mišljenja smo da su osporene odredbe člana 26 st. 1, 4 i 5 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata saglasne sa Ustavom Crne Gore i da istima nije povrijeđeno načelo zakonitosti.

PREDSJEDNIK

Prof. dr Zdravko Krivokapić

