



Vlada Crne Gore
Generalni
sekretarijat



2006 DA JE VJEČNA CRNA GORA

Broj: 11-011/26-2686/3

Podgorica, 9. jul 2026. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospođa Snežana Armenko, predsjednik

PODGORICA

Na sjednici održanoj 2. jula 2026. godine, Vlada Crne Gore razmotrila je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti člana 7 Odluke o donošenju Prostorno-urbanističkog plana Opštine Kotor („Službeni list CG“, broj 95/20), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijelo Društvo za proizvodnju, promet i usluge export-import „Premia“ d. o. o. sa sjedištem u Kotoru, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

Povodom navedenog materijala, Vlada Crne Gore daje

MIŠLJENJE

Podnosilac Inicijative navodi: da osporena odredba člana 7 Odluke je u suprotnosti sa ključnim ustavnim načelima: vladavinom prava i supremacijom Ustava (čl. 1, 10 i 145); podjelom i ograničenjem vlasti (član 11); zahtjevima objavljivanja i zabrane retroaktivnosti (čl. 146 i 147); jednakošću i zabrane diskriminacije (čl. 8 i 17), kao i garancijama pravnih sredstava i pravičnog suđenja (čl. 29 i 132).

Dalje, navodi se da: postoji povreda zakonitosti i pravne sigurnosti jer odredba PUP-a kojom se prekvalifikuje zemljište i poništava LSL nema jasan pravni osnov i retroaktivno ukida legitimna očekivanja i odobrenja; krši se hijerarhija planskih instrumenata i vrši prekoračenje zakonski delegiranih ovlašćenja; vrši se povreda svojinskih prava i mira u uživanju posjedima jer

PUP u predmetnom dijelu predstavlja de fakto eksproprijaciju ili nesrazmjerno ograničenje upotrebe bez zakonskog osnova opravdanog javnim interesom; vrši se povreda jednakosti i zabrana diskriminacije jer prekvalifikacija i njena procesna primjena su bili selektivni i proizvoljni; nema efikasnog pravnog lijeka i pravičnog suđenja jer usvajanje i dejstvo PUP-a su uskratili vlasnicima i investitorima pravovremenu, efikasnu i sudsku kontrolu; postoji zloupotreba delegiranih ovlašćenja jer je Vlada koristila proširena ovlašćenja na način koji je neusklađen sa ustavnim ograničenjima, zaobilazeći opštinske nadležnosti i sudsku kontrolu.

Predlaže da Ustavni sud poništi mjeru PUP-a koju su bez pravnog osnova učinile LSL nevažećim i zahtijeva sistemske procesne garancije za sve buduće reklasifikacije.

Osporenim odredbom člana 7 Odluke o donošenju Prostorno-urbanističkog plana Opštine Kotor („Službeni list CG“, broj 95/20) utvrđen je prestanak važenja određenih lokalnih planskih dokumenata, među kojima je i Studija lokacije Glavati – Prčanj.

Prostorno-urbanistički plan lokalne samouprave je krovni planski dokument kojim se određuju ciljevi i mjere prostornog i urbanističkog razvoja lokalne samouprave, a u skladu sa planiranim ekonomskim, socijalnim, ekološkim i kulturno-istorijskim razvojem.

Izrada i donošenje Prostorno-urbanističkog plana Opštine Kotor sprovedena je u skladu sa ranijim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 54/17, 44/18, 63/18, 82/20, 86/22 i 4/23).

Prostorno-urbanistički plan Opštine Kotor (PUP) na detaljnijem nivou planski razrađuje teritoriju Opštine Kotor i, shodno Zakonu o planiranju prostora i izgradnji objekata mora biti usklađen sa planom šire teritorijalne cjeline, u ovom slučaju sa Prostorno-urbanističkim planom posebne namjene za obalno područje Crne Gore („Službeni list CG“, broj 56/18), koji je predmetnu lokaciju i okolno područje prepoznao kao prostor na kojem se ne mogu planirati turistički sadržaji u skladu sa položajem i veličinom prirodnih tipova šuma (strogi režim zaštite 4).

Nadalje, u Izvještaju Reaktivne misije UNESCO-a/ICOMOS-a od 2. 11. 2018. godine, navedeno je da ne treba dati saglasnost za gradnju predloženog turističkog sela u Glavatima, ili za bilo koji drugi plan urbanizacije ovog istorijski poljoprivrednog zemljišta između istorijskih naselja, te da prostorni plan u pripremi (Prostorno-urbanistički plan Opštine Kotor) za ovo područje treba, shodno tome izmijeniti.

Način i postupak izrade planskih dokumenata je strogo formalan postupak sa precizno definisanim pravima i obavezama nadležnog

državnog organa, lokalne samouprave, organa za tehničke uslove, zainteresovanih korisnika prostora – propisanim Zakonom.

U sklopu propisanih procedura, Zakonom je bilo predviđeno da: izradom planskog dokumenta rukovodi rukovodilac izrade planskog dokumenta koga određuje Vlada Crne Gore na predlog Ministarstva; odluku o izradi donosi Vlada Crne Gore; prethodno učešće javnosti sprovodi Ministarstvo; nacrt planskog dokumenta Ministarstvo, prije revizije, dostavlja na mišljenje jedinici lokalne samouprave i organu za posebne uslove; reviziju planskog dokumenta vrši Savjet za reviziju koga imenuje Vlada; nacrt planskog dokumenta utvrđuje Vlada i stavlja ga na javnu raspravu, na Izvještaj o javnoj raspravi koji sačinjava Ministarstvo mišljenje daje Savjet za reviziju; Ministarstvo dostavlja predlog planskog dokumenta na saglasnost odnosno mišljenje određenim institucijama i opštinama i nakon toga Vladi CG radi donošenja.

Na korigovani Predlog plana Uprava za zaštitu kulturnih dobara dala je saglasnost broj 05-11/2019, od 27. 7. 2020. godine, u kome je konstatovala da je Predlog korigovan u skladu sa preporukama iz ICOMOS Tehničkog pregleda i Studijom zaštite kulturnih dobara na teritoriji Opštine Kotor. U Preporukama ICOMOS-a od 1. 7. 2020. godine, date su konkretne primjedbe na Predlog plana po pitanju: putne mreže, žičare na tvrđavi San Đovani, opsega izgradnje na konkretnim lokacijama i oznake obalnog odmaka shodno PPPN-u", na konkretnim lokacijama.

Sve propisane procedure su ispoštovane.

Inače, Ustavni sud Crne Gore svojim Rješenjem U-II br. 69/20 od 17. novembra 2021. godine, nije prihvatio Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti ovog planskog dokumenta. Sud je ocijenio da je osporenu Odluku donio nadležni organ, na osnovu i u granicama zakonskih ovlašćenja i po postupku koji je propisan za donošenje prostornih planova i da Odluka sadrži sve elemente propisane odredbama člana 40 Zakona.

U odnosu na zaštitu prava svojine i legitimna očekivanja po EU principima, važno je istaći da nosilac prava svojine ima pravo raspolaganja tom svojinom i nakon donošenja osporenog Plana, ali to ne znači da Ustav vlasniku jemči izvršavanje prava svojine na način na koji to vlasnik želi. Pravo svojine nije apsolutno pravo, jer u javnom interesu, pa i u postupku prostornog uređenja, može biti ograničeno saglasno zakonu. Donošenjem planskog dokumenta utvrđuje se javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti radi izgradnje planiranih objekata.

Polazeći od izloženog, Vlada smatra da nema osnova za prihvatanje date inicijative i da član 7 Odluke o donošenju Prostorno-urbanističkog plana

Opštine Kotor („Službeni list CG”, broj 95/20) nije nesaglasan sa Ustavom, zakonom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

POTPREDSJEDNIK

Mr Aleksa Bečić

