

Crna Gora

VLADA CRNE GORE

Broj: 04-4385/4

Podgorica, 26. novembar 2021. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospodin Budimir Šćepanović, predsjednik

PODGORICA

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj dana 17. novembra 2021. godine, razmotrila **Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o donošenju Prostorno - urbanističkog plana Opštine Kotor („Službeni list Crne Gore“, broj 95/20) koje su Ustavnom sudu Crne Gore podnijeli DOO „Hexagon Investmens“ Podgorica, sa sjedištem u Podgorici, koje zastupa Zorica Đukanović advokatica iz Podgorice i DOO „Tani“, u stečaju, sa sjedištem u Nikšiću**, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosioci inicijative, navode da je osporena Odluka o donošenju Prostorno – urbanističkog plana opštine Kotor nesaglasna sa Ustavom (član 1 stav 2, član 11 stav 3 i član 145) i Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18 i 82/20), u odnosu na postupak donošenja (član 218 i druge odredbe kojima je uređen postupak); da ovaj planski dokument, suprotno članu 8 Zakona nije usklađen sa planskim dokumentom šire teritorijalne cjeline odnosno sa Prostornim planom posebne namjene za obalno područje Crne Gore; da su, bez proglašenja javnog interesa, drastično povrijeđena svojinska prava podnosioca inicijative, budući da na tom prostoru postoji već izgrađeno naselje sa postojećim stambenim i turističkim objektima. Stoga, predlažu da Ustavni sud Crne Gore utvrdi da osporena Odluka o donošenju Prostorno – urbanističkog plana Opštine Kotor („Službeni list CG“, broj 95/20) nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore i zakonom, i da naredi obustavu izvršenja pojedinačnog akta ili radnje donijetih na osnovu osporene odredbe zakona.

Povodom dostavljene inicijative ukazujemo na sljedeće:

Odredbe Odluke o donošenju Prostorno – urbanističkog plana Opštine Kotor („Službeni list CG“, broj 95/20) nisu nesaglasne sa Ustavom i zakonom, iz sljedecih razloga:

Ustavom je propisano da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava (član 1 stav 2); da su potvrđeni i objavljeni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad međunarodnim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose drugačije uređuju od unutrašnjeg zakonodavstva; da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11 stav 3); da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom (član 145).

Članom 218 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18 i 63/18), na osnovu kog je donijeta osporena Odluka, propisano je da se državni i lokalni planski dokumenti predviđeni Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 51/08, 34/11, 35/13 i 33/14) mogu, do donošenja Plana generalne regulacije Crne Gore, izrađivati odnosno mijenjati po postupku propisanom ovim zakonom (stav 2), da državne planske dokumente iz stava 2 ovog člana donosi Skupština Crne Gore, a lokalne planske dokumente donosi Vlada Crne Gore (stav 3).

Sljedstveno tome, koncept planskog dokumenta priprema Ministarstvo, po pribavljenom mišljenju vršioca revizije planskog dokumenta (član 21 stav 3); radi izrade planskih dokumenata organi državne uprave, organ za tehničke uslove, organizacije i pravna lica, dužni su da, u digitalnoj formi, Ministarstvu ustupe kopije topografsko - katastarskog plana, katastar vodova, ortofoto snimke, geološke podloge, uključujući podloge za davanje koncesija za istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina kao i planove razvoja, u roku od deset dana od dana podnošenja zahtjeva (član 23 stav 1). Izradi planskog dokumenta pristupa se na osnovu odluke o izradi planskog dokumenta, koju donosi Vlada (član 24 stav 1); istovremeno sa donošenjem odluke o izradi donosi se, u skladu sa posebnim propisom, i odluka o izradi strateške procjene uticaja na životnu sredinu (član 24 stav 8); odluka se objavljuje u „Službenom listu CG“ (član 24 stav 9), a Ministarstvo je dužno da odluku o izradi objavi na internet stranici u roku od sedam dana od dana objavljivanja u „Službenom listu CG“ (član 24 stav 10). Ministarstvo je dužno da nakon donošenja odluke o izradi i izrade koncepta planskog dokumenta organizuje upoznavanje zainteresovane javnosti sa ciljevima i svrhom izrade planskog dokumenta i mogućim planskim rješenjima (član 27 stav 1);

obavještenje o prethodnom učešću javnosti Ministarstvo objavljuje na internet stranici i u jednom dnevnom štampanom mediju koji se izdaje i distribuira na teritoriji Crne Gore (član 27 stav 2); ministarstvo je dužno da o prethodnom učešću javnosti obavijesti jedinicu lokalne samouprave i organ za tehničke uslove, u roku od dva dana od dana objavljivanja obavještenja iz stava 2 ovog člana (član 27 stav 3); Ministarstvo je dužno da u roku od 30 dana od dana isteka roka za prethodno učešće javnosti sačini izvještaj o mišljenjima i predlozima zainteresovane javnosti, kao i izvještaj o mišljenjima i predlozima jedinice lokalne samouprave i organa za tehničke uslove (član 27 stav 5); Izvještaj o mišljenjima i predlozima zainteresovane javnosti i izvještaj o mišljenjima i predlozima jedinice lokalne samouprave i organa za tehničke uslove, Ministarstvo je dužno da objavi na internet stranici u roku od sedam dana od dana isteka roka iz stava 5 ovog člana (član 27 stav 6). Nacrt planskog dokumenta Ministarstvo, prije revizije, dostavlja na mišljenje jedinici lokalne samouprave i organu za tehničke uslove (član 28). U postupku izrade planskog dokumenta obavezna je revizija (član 29). Ministarstvo dostavlja nacrt planskog dokumenta na reviziju Savjetu (član 31). Ministarstvo je dužno da nacrt planskog dokumenta sa mišljenjima iz čl. 27 i 28 ovog zakona i izvještajem iz člana 31 ovog zakona dostavi Vladi, radi utvrđivanja nacrta i stavljanja na javnu raspravu (član 32). Ministarstvo je dužno da u roku od 30 dana, od dana završetka javne rasprave sačini izvještaj o javnoj raspravi (član 34), a ako se nakon sprovedene javne rasprave planski dokument bitno razlikuje od nacrta planskog dokumenta koji je razmatran na javnoj raspravi, sprovodi se ponovna javna rasprava (član 35). Na osnovu izvještaja o javnoj raspravi Ministarstvo priprema predlog planskog dokumenta (član 36). Ministarstvo dostavlja predlog planskog dokumenta iz člana 36 ovog zakona organu za tehničke uslove, radi davanja saglasnosti u odnosu na predložene tehničke uslove (član 37). Nakon pribavljanja saglasnosti iz člana 37 ovog zakona, Ministarstvo dostavlja predlog planskog dokumenta Vladi, radi utvrđivanja (član 38); a sadržaj odluke o donošenju definisan je članom 40 Zakona.

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

Izradi plana pristupilo se na osnovu Odluke o izradi Prostorno-urbanističkog plana Opštine Kotor („Službeni list CG“, broj 82/18) koja je objavljena i na internet stranici Ministarstva u skladu sa članom 24 stav 10 Zakona (prilog 1: odluka broj 07-6081 od 20. decembra 2018. godine).

U postupku izrade i donošenja PUP-a Kotor, shodno navedenim zakonskim odredbama, pribavljena je dokumentacija (u prilogu) koja se odnosi na:

- ustupanje podloga (prilog 2: akt broj 104-2806/19 od 24. 12. 2018. godine i broj 104-331/9 od 13. 02. 2019. godine);

- imenovanje predstavnika Opštine Kotor za sastav stručnog tima (prilog 3: akt broj 101-2806/20 od 24. 12. 2018. godine)

- pribavljenje akta o uslovima i smjernicama zaštite prirode (prilog 4: akt broj 104-2806/28-2018 od 07. 01. 2019. godine)

- izvještaj o prihvatanju koncepta od strane Savjeta za reviziju (prilog 5: akt broj 104-331/83 od 25. 02. 2019. godine);

- akt o usvajanju koncepta planskog dokumenta (prilog 6: akt broj 104-331/110 od 01. 03. 2019. godine);

- organizaciju prethodnog učešća javnosti – saopštenje putem internet stranice, štampanih saopštenja i elektronskih medija (prilog 7: https://mrt.gov.me/rubrike/javna_rasprava/195552/Prethodno-ucesce-javnosti-sa-ciljevima-i-svrhom-izrade-Prostorno-urbanistickog-plana-Opstine-Kotor.html);

- obavještenje jedinice lokalne samouprave i organa za tehničke uslove o prethodnom učešću javnosti (prilog 8: mail od 24. 01. 2019. godine)

- izvještaj o mišljenjima i predlozima zainteresovane javnosti i izvještaj o mišljenjima i predlozima jedinice lokalne samouprave i organa za tehničke uslove (prilog 9: https://mrt.gov.me/rubrike/javna_rasprava/196769/Izvjestaj-o-misljenjima-i-predlozima-zainteresovane-javnosti-i-Izvjestaj-o-misljenjima-i-predlozima-lokalne-samouprave-i-organa.html);

- dostavljanje Nacrta planskog dokumenta jedinici lokalne samouprave i organu za tehničke uslove (prilog 10: akt broj 104-331/119 od 05. 03. 2019. godine i broj 104-331/168 od 28. 03. 2019. godine);

- dostava Nacrta izvještaja o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu na mišljenje Agenciji za zaštitu prirode i životne sredine (prilog 11: akt broj 104-331/151 od 22. 03. 2019. godine);

- izvještaj o reviziji Nacrta planskog dokumenta (prilog 12: akt broj 104-331/178 04. 04. 2019. godine);
- dostavljanje planskog dokumenta Vladi Crne Gore radi utvrđivanja Nacrta plana (prilog 13: akt broj 101-331/184 od 04. 04. 2019. godine);
- zaključak Vlade Crne Gore o utvrđivanju Nacrta s Programom održavanja javne rasprave i obavezi da se Nacrt dostavi Crnogorskoj nacionalnoj komisiji za UNESCO, radi postupanja u skladu s Izvještajem reaktivne misije UNESCO-a broj 07-1476 od 11. 04. 2019. godine (prilog 14: akt broj 101-331/190 od 12. 04. 2019. godine);
- dostavljanje utvrđenog Nacrta plana UNESCO-u na mišljenje (prilog 15: akt broj 104-331/118-1 od 11. 04. 2019. godine);
- javnu raspravu (prilog 16: https://mrt.gov.me/rubrike/javna_rasprava/198728/Javna-rasprava-o-Nacrtu-Prostorno-urbanistickog-plana-Opstine-Kotor-i-o-Nacrtu-Izvjestaja-o-strateskoj-procjeni-uticaja-na-zivot.html);
- izvještaj o javnoj raspravi (prilog 17: https://mrt.gov.me/rubrike/javna_rasprava/222225/Korigovani-Izvjestaj-o-javnoj-raspravi-na-planska-rjesenja-Nacrta-Prostorno-urbanistickog-plana-Opstine-Kotor.html);
- mišljenje Savjeta na izvještaj o javnoj raspravi (prilog 18: akt broj 104-331/1099 od 02. 12. 2019. godine) i dopuna mišljenja na Izvještaj o javnoj raspravi (akt broj 04-85/5 od 24. 01. 2020);
- ponovnu javnu raspravu (prilog 19: <https://mrt.gov.me/ministarstvo/222325/Ponovna-javna-rasprava-o-Nacrtu-Prostorno-urbanistickog-plana-Opstine-Kotor-i-o-Nacrtu-Izvjestaja-o-strateskoj-procjeni-uticaja.html?alphabet=lat>);
- izvještaj o ponovnoj javnoj raspravi (prilog 20: <https://mrt.gov.me/vijesti/224416/Izvjestaj-o-ponovnoj-javnoj-raspravi-na-planska-rjesenja-Nacrta-prostorno-urbanistickog-plana-Opstine-Kotor-i-misljenje-Savjeta.html>);

- mišljenje Savjeta na izvještaj o ponovnoj javnoj raspravi (prilog 21: akt broj 04-85/232 od 13. 05. 2020. godine);

- dostavljanje predloga planskog dokumenta organu za tehničke uslove (prilog 22: akt broj 04-85/245 od 16. 07. 2020. godine);

- dostavljanje Izvještaja o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu na saglasnost (prilog 23: akt broj 04-85/262 od 30. 07. 2020. godine);

- saglasnosti organa za tehničke uslove (prilog 24: akti broj: 04-85/254 od 27. 07. 2020. godine, 04-85/271 od 03. 08. 2020. godine, 04-85/248 od 22. 07. 2020. godine, 04-85/266 od 31. 07. 2020. godine, 04-85/255 od 28. 07. 2020. godine, 04-85/261 od 29. 07. 2020. godine, 04-85/279 od 05. 08. 2020. godine, 04-85/273 od 03. 08. 2020. godine);

- saglasnost na Izvještaj o SPU (prilog 25: akt broj 04-20/166 od 04. 08. 2020. godine);

- mišljenje Savjeta na Predloga plana (prilog 26: akt broj 04-85/285 od 20. 08. 2020. godine).

Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotor nalazi se na UNESCO listi svjetske baštine od 1979. godine, kada je upisano po hitnom postupku, nakon razornog zemljotresa.

Analiza i ocjena planske i studijske dokumentacije, i prije svega analiza i ocjena postojećeg stanja (prirodni, stvoreni i planski uslovi) predstavljali su polazni metodološki okvir zaštite kulturnog nasljeđa u domenu upravljanja prostorom (planski su pristup zaštite). Rezultati ovih - polaznih istraživanja koja su predstavljala ulazne parametre za strukturisanje planske koncepcije PUP-a Opštine Kotor - aspekt zaštite Prirodno kulturno-istorijskog područja Kotor koji uživa status UNESCO zaštite.

Konceptualne i konkretne mjere ovog dokumenta, odnosno nivoi zaštite, bazirane na ocjeni postojećeg stanja, opredijelile su preporuke i smjernice međunarodne Konvencije o zaštiti svjetske prirodne i kulturne baštine, Odluke Komiteta za svjetsku baštinu (za prirodno i kulturno - istorijsko Područje Kotor), nalazi i preporuke UNESCO misija u vezi stanja Područja od 2003. do 2018. godine.

Izvještajem Reaktivne monitoring misije za Prirodno i kulturno - istorijsko područje Kotor (2018), data je retrospektiva stanja od 2003. godine, i izvršena je procjena ugroženih lokacija (planske dokumentacije i

njene implementacije) i dati predlozi koji se odnose na konkretna ograničenja i mjere zaštite Područja.

Uzimajući u obzir da se radi o vrlo osjetljivom području, značajnom za univerzalnu vrijednost kulturno - istorijskog područja Kotora, koju je neophodno sačuvati, obaveza je da se ovaj prostor planira u skladu sa svim preporukama za očuvanje i adekvatnu valorizaciju.

Što se tiče navoda sadržanog u inicijativi, da PUP Kotora nije u skladu sa Prostornim planom posebne namjene za obalno područje Crne Gore, ukazujemo da je PUP Kotora izrađen i prema navedenim preporukama UNESCO-a.

Odluka o donošenju Prostorno-urbanističkog plana opštine Kotor je donijeta od strane nadležnog organ na osnovu i u granicama zakonskih ovlašćenja i po postupku koji je propisan za donošenje planskih dokumenata iz člana 218 stav 2 Zakona, i sadrži sve elemente propisane odredbom člana 40 Zakona.

Polazeći od navedenog, mišljenja smo da je Odluka o izradi Prostorno-urbanističkog plana Opštine Kotor („Službeni list CG“, broj 82/18) saglasna sa Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18 i 82/20) i Ustavom Crne Gore i da se istom ne narušava ni jedno od Ustavom utvrđenih načela.

PREDSJEDNIK

Prof. dr Zdravko Krivokapić

