



CRNA GORA

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA
I TURIZMA

Broj: 101-45/36
Podgorica, 07.02.2019. godine

VLADA CRNE GORE

PODGORICA

PREDMET: Mišljenje na Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 168 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list CG" br. 64/17, 44/18 i 63/18)

Shodno vašem aktu broj 07-6304/2 od 9. januara 2019. godine, kojim ste zatražili mišljenje povodom Inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 168 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list CG" br. 64/17, 44/18 i 63/18), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Ljubomir Ćirović iz Podgorice, a Ustavni sud Crne Gore aktom broj U-I broj 33/18 od 25. decembra 2018. godine dostavio Vladi Crne Gore, dajemo sljedeće:

MIŠLJENJE

Ljubomir Ćirović iz Podgorice podnio je Ustavnom sudu Crne Gore Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 168 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list CG" br. 64/17, 44/18 i 63/18).

U Inicijativi je navedeno da:

- norma člana 168 stav 1 Zakona suprotna je članu 147 stav 1 Ustava Crne Gore kojim je propisano da zakon i drugi propis ne može imati povratno dejstvo, što je dozvoljeno samo ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, te da
- u postupku donošenja Zakona nije utvrđen javni interes.

U obrazloženju Inicijative navodi se:

- da je nesporno da je nelegalna/bespravna gradnja izvršena prije stupanja na snagu osporavanog zakona predstavlja činjenicu koja u pravu, kada se cijeni postojanje retroaktivnosti u primjeni nekog zakona, pripada kategoriji svršenih činjenica (facta praeterita);
- da je radnja nelegalne gradnje koje je predmet osporavanog zakona izvršena u vrijeme važenja prethodnih zakona kojim je uređivan status nelegalnih graditelja, te da su svi prethodni zakoni posljedice nelegalne gradnje uređivali na skoro identičan način:

rješenjem nadležnog inspekcijskog organa zabranjivana je dalja gradnja; istim rješenjem nalagano je graditelju dobrovoljno rušenje objekta u određenom roku, a u slučaju nepostupanja po tom rješenju na osnovu tog rješenja, pristupalo se izvršenju rješenja prinudnim rušenjem objekta, na teret bespravnog graditelja; radnja bespravne gradnje je sankcionisana prekršajnom, a unazad nekoliko godina krivičnom odgovornošću; bespravno izgrađeni objekata se nije mogao „legalizovati“.

- da se osporavanim zakonom uvodi jedna nova posledica koja se ogleda u obavezi nelegalnog graditelja da do trenutka uklanjanja nelegalnog objekta plaća „godišnju naknadu za korišćenje prostora“, što je specifična kazna upakovana u formulaciju sa nejasnim i najmanju ruku neobičnim značenjem. Ova odredba ima dodatno represivni karakter za određene kategorije nelegalnih graditelja, jer se primjenjuje kako na slučajeve kada se ne podnese zahtjev za legalizaciju, tako i na slučajeve kada nelegalni graditelj podnese zahtjev legalizaciju ali mu zahtjev bude odbijen.
- da većina vlasnika bespravno podignutih objekata već više od deceniju imaju pravosnažna rješenja o uklanjanju bespravno podignutih objekata, donijeta u upravnom postupku. Osporavanim odredbama Zakona nalaže se nadležnom organu da ponovo donosi rješenje o uklanjanju bespravno podignutih objekata, čime se o jednoj pravosnažno okončanoj stvari ponovo odlučuje, i time krši načelo „ne bis in idem“ već presuđena stvar, koje se u našoj praksi prvenstveno veže za krivična djela, ali praksa Evropskog suda za ljudska prava pokazuje da se isto načelo odnosi i na upravne mjere.
- da se legalizacija nezakonito izgrađenog objekat novim zakonom može propisati samo kao mogućnost, a ne kao obaveza.
- da zakon može imati povratno dejstvo samo ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, koji u konkretnom slučaju nije utvrđen.
- da ako je interes države da se uvede red u ovoj oblasti i to u nekom budućem periodu bude proglašeno kao javni interes, taj interes se ne bi smio ostvarivati strožijim sankcijama od onih koje su postojale u vrijeme kada je izvršena nelegalna gradnja. U protivnom, ako bi se u narednom periodu proglasio javni interes a zadržala osporavana norma, nastupio bi nesklad između tako proklamovanog javnog interesa i stvarnih rezultata primjene zakona, jer bi se dovođenje u red nelegalne gradnje pretvorilo u dovođenje u red nelegalnih graditelja.

Cijeneći navode u Inicijativi navodimo sljedeće:

Član 168 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“ br. 64/17, 44/18 i 63/18), glasi:

„Vlasnik bespravnog objekta, koji je evidentiran na orto-foto snimku, a za koji nije podniet zahtjev za legalizaciju u roku iz člana 234 ovog zakona i vlasnik bespravnog objekta za koji je donijeto rješenje o odbijanju zahtjeva za legalizaciju dužni su da, do uklanjanja objekta, plaćaju godišnju naknadu za korišćenje prostora jedinici lokalne samouprave.

Nadležni organ lokalne uprave dužan je da u roku od 60 dana od isteka roka iz člana 234 ovog zakona, podatke dobijene preklapanjem podataka iz orto-foto snimka i primljenih zahtjeva za legalizaciju, odnosno evidencije bespravnih objekata iz člana 155 ovog zakona, sistematizuje i utvrdi listu bespravnih objekata za koje nije podniet zahtjev za legalizaciju, odnosno koji nijesu ispunili uslove za legalizaciju u skladu sa ovim zakonom.

Godišnja naknada za korišćenje prostora po m² bespravnog objekta može iznositi od 0,5% do 2,0% prosječne cijene građenja m² novoizgrađenog stambenog objekta u Crnoj Gori koju

objavljuje organ uprave nadležan za poslove statistike, za godinu koja prethodi godini za koju se naknada utvrđuje.

Visinu, način i kriterijume plaćanja godišnje naknade iz stava 3 ovog člana, utvrđuje, nadležni organ lokalne samouprave, uz prethodnu saglasnost Ministarstva.

Godišnju naknadu iz stava 3 ovog člana utvrđuje rješenjem nadležni organ lokalne uprave.

Vlasnik bespravnog objekta, koji je evidentiran na orto-foto snimku, a koji je izgrađen u skladu sa važećim planskim dokumentom donesenim do stupanja na snagu ovog zakona odnosno u roku iz člana 217 ovog zakona, za koji nije podniet zahtjev za legalizaciju u roku iz člana 234 ovog zakona, plaćaju godišnju naknadu za korišćenje prostora jedinici lokalne samouprave u dvostrukom iznosu od iznosa iz stava 3 ovog člana.

Organ lokalne uprave dužan je da listu bespravnih objekata iz stava 2 ovog člana, u roku od 15 dana od dana utvrđivanja, dostavi urbanističko-građevinskom inspektoru, radi donošenja rješenja o uklanjanju objekata, i organu lokalne uprave nadležnom za donošenje rješenja o obezbjeđivanju alternativnog smještaja iz člana 171 ovog zakona, za bespravne objekte osnovnog stanovanja.“

Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata stupio je na snagu 14. oktobra 2017. godine, te proizvodi pravno dejstvo od dana stupanja na snagu.

Članom 154 stav 2 Zakona propisano je da je vlasnik bespravnog objekta dužan da pribavi rješenje o legalizaciji.

Članom 235 Zakona propisano je da se zahtjev za legalizaciju bespravnog objekta može podnijeti nadležnom organu lokalne uprave u roku od devet mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, koji rok je istekao 16. jula 2018. godine.

Osporenim odredbom člana 168 propisano je da je vlasnik bespravnog objekta, koji je evidentiran na orto-foto snimku, a za koji nije podniet zahtjev za legalizaciju u zakonom propisanom roku i vlasnik bespravnog objekta za koji je donijeto rješenje o odbijanju zahtjeva za legalizaciju dužni su da, do uklanjanja objekta, plaćaju godišnju naknadu za korišćenje prostora jedinici lokalne samouprave.

Obaveza vlasnika bespravnog objekata predviđena citiranim članom 154 da pribavi rješenje o legalizaciji, odnosno da podnese zahtjev za legalizaciju do isteka roka predviđenim ovim zakonom predstavlja neposrednu primjenu Zakona, **od njegovog stupanja na snagu**, uz uvažavanja fakata svršenih u vrijeme prethodnog/prethodnih zakona, odnosno činjenice da su objekti bespravno sagrađeni u vrijeme važenja prethodnih zakona.

Kako je pravna situacija – objekat je izgrađen bespravno, nastala u vrijeme važenja prethodnih zakona, ali se njeno dejstvo proteže i na vrijeme važenja novog zakona - bespravan je i nakon stupanja na snagu ovog zakona, ovaj zakon se primjenjuje na svršena fakata-izgrađene bespravne objekte **ali od dana stupanja na snagu ovog zakona**, uz uvažavanje i priznavanje fakata iste pravne situacije svršenih fakata – izgrađenih bespravnih objekata u vrijeme važenja prethodnih zakona.

Odredba člana 168 utvrđuje obavezu plaćanja godišnje naknade za korišćenje prostora za vlasnika bespravnog objekta (objekat je bespravno sagrađen i to je nesporni i svršen fakat), od stupanja na snagu ovog zakona, odnosno razradom odredaba uslovljava utvrđivanje obaveze plaćanja naknade kao buduću obavezu, a ne utvrđuje obavezu plaćanja naknade od vremena izgradnje objekta, što bi proizvodilo retroaktivno dejstvo.

Osporena norma ne proizvodi retroaktivno dejstvo već proizvodi pravno dejstvo od dana stupanja na snagu ovog zakona, naročito imajući u vidu da je osnov utvrđivanja naknade

nepoštovanje normi ovog Zakona, odnosno nevršenje radnji koje zakon nalaže (nepodnošenje zahtjeva za legalizaciju vlasnika bespravnih objekata, odnosno neispunjenje uslova za legalizaciju u skladu sa ovim zakonom).

Odredba predviđa buduću odredivu obavezu, čije je utvrđivanje uslovljeno izvršenjem propisanih radnji nadležnih organa. Nadležni organ lokalne uprave dužan je da u određenom roku utvrdi listu bespravnih objekata za koje nije podniet zahtjev za legalizaciju, odnosno koji nijesu ispunili uslove za legalizaciju u skladu sa ovim zakonom, na način što će izvršiti preklapanje podataka iz orto foto snimka i primljenih zahtjeva za legalizaciju, odnosno zahtjeva za objekte koji nisu ispunili uslove za legalizaciju. Kako je članom 234 Zakona propisan rok od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona za izradu orto foto snimka, ali podaci orto foto snimanja nisu još obrađeni, to nadležni organi nisu u ovom trenutku utvrdili liste objekata, odnosno objekte čiji će vlasnici biti dužni da plaćaju godišnju naknadu. Zakonom su propisani osnovni parametri za utvrđivanje visine naknade, (član 168 stav 3) i to na bazi procenta od prosječne cijene građenja m² novoizgrađenog stambenog objekta u Crnoj Gori koju objavljuje organ uprave nadležan za poslove statistike, za godinu koja prethodi godini za koju se naknada utvrđuje, ali i ovlaštenje (član 168 stav 4) jedinicama lokalne samouprave da podzakonskim aktom utvrde visinu, način i kriterijume plaćanja godišnje naknade. Stavom 5 istog člana propisano je da naknadu utvrđuje rješenjem nadležni organ lokalne uprave.

Stavom 6 propisana je imperativna norma koja naređuje plaćanje godišnje naknade u dvostrukom iznosu od iznosa koji će biti utvrđen u skladu sa kriterijumima propisanim stavom 3 ovog člana za objekte koji su izgrađeni u skladu važećim planskim dokumentom donesenim do stupanja na snagu ovog zakona odnosno u roku iz člana 217 ovog zakona, za koji nije podniet zahtjev za legalizaciju u propisanom roku.

Stavom 7 osporenog člana 168 Zakona propisano je da je organ lokalne uprave dužan je da listu bespravnih objekata iz stava 2 ovog člana, u roku od 15 dana od dana utvrđivanja, dostavi urbanističko-građevinskom inspektor, radi donošenja rješenja o uklanjanju objekata, i organu lokalne uprave nadležnom za donošenje rješenja o obezbjeđivanju alternativnog smještaja iz člana 171 ovog zakona, za bespravne objekte osnovnog stanovanja.

U inicijativi se navodi da se osporavanjem odredbama Zakona, konkretno gore citiranom odredbom stava 7 člana 168 nalaže nadležnom organu da ponovo donosi rješenje o uklanjanju bespravno podignutih objekata, čime se o jednoj pravosnažno okončanoj stvari ponovo odlučuje, i time krši načelo „ne bis in idem“, koja konstatacija nije tačna, a u prilog ovoj tvrdnji navodimo sljedeće:

Članom 157 stav 2 Zakona propisano je da je nadležni organ lokalne uprave dužan da u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva za legalizaciju bespravnog objekta koji je izgrađen u skladu sa osnovnim urbanističkim parametrima važećeg planskog dokumenta donesenog do stupanja na snagu ovog zakona, obavijesti nadležni inspekcijski organ o podnošenju zahtjeva za pokretanje postupka legalizacije radi prekida postupka za uklanjanje objekta.

Stavom 3 istog člana propisano je da za bespravni objekat koji nije izgrađen u skladu sa osnovnim urbanističkim parametrima važećeg planskog dokumenta donesenog do stupanja na snagu ovog zakona nadležni organ lokalne uprave u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva i dokumentacije iz člana 156 ovog zakona donosi rješenje o prekidu postupka legalizacije do stupanja na snagu planskih dokumenata iz čl. 217 i 218 ovog zakona, odnosno stupanja na snagu odluke o donošenju plana generalne regulacije Crne Gore i obavijesti nadležni inspekcijski organ radi prekida postupka za uklanjanje objekta.

Stavom 4 ovog člana propisan je izuzetak od odredbi citiranog stava 2 člana 157, te propisano da ako je bespravni objekat izgrađen na prostoru koji je važećim planskim dokumentom donesenim do stupanja na snagu ovog zakona predviđen za izgradnju infrastrukture, složenih inženjerskih objekata i objekata u javnoj upotrebi, obavještenje nadležnom inspeksijskom organu radi prekida postupka za uklanjanje objekta se ne dostavlja.

Članom 170 Zakona propisano je da bespravni objekat koji ne bude legalizovan u skladu sa ovim zakonom ukloniće se u skladu sa zakonom.

U Inicijativi je navedeno: „da se legalizacija nezakonito izgrađenog objekta novim zakonom može propisati samo kao mogućnost, a ne kao obaveza, pa ko želi da izbjegne rušenje neka plati legalizaciju po cijeni koju mu odredi nadležni organ, a ko ne želi neka čeka buldožere, kao i do sada, sa kaznom da će pri eventualnoj prodaju imati značajnih problema zbog statusa nelegalnosti i vječite prijetnje da će objekat biti srušen“.

Naime, razlog propisivanja postupka je upravo težnja da se otkloni pravna nesigurnost za značajan broj građana Crne Gore koji žive u bespravno sagrađenim objektima. Svaka pravna norma izražava htijenja i potrebe cijele društvene zajednice i pojedinca, i iste se poštuju kako u interesu zajednice tako i u interesu pojedinca. U pravne norme su ugrađena i načela o ekonomskoj i socijalnoj sigurnosti, ustavnosti i zakonitosti, slobode, prava i dužnosti čoveka i građanina. Pravna situacija mora se zasnivati na zakonu kao opštem aktu kolektivne svijesti i potreba, a ne na apstraktno shvaćenoj autonomiji volje pojedinca, što se predlaže u inicijativi.

Budući da cijenimo da osporene norme ne proizvode retroaktivno dejstvo, te nisu u suprotnosti da članom 147 Ustava Crne Gore, već predmetne norme proizvode pravno dejstvo od dana stupanja na snagu ovog zakona, te sljedstveno tome nije bilo obavezujuće ni svrsishodno utvrđivati javni interes u postupku donošenja predmetnog zakona, na osnovu izloženog predlažemo da Vlada Crne Gore, usvoji sljedeći

ZAKLJUČAK

Vlada Crne Gore je na sjednici od _____ 2019. godine, razmotrila Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 168 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list CG" br. 64/17, 44/18 i 63/18) koju je podnio Ljubomir Ćirović iz Podgorice i zaključila da Ustavnom sudu Crne Gore dostavi mišljenje u tekstu koji je pripremilo Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

S poštovanjem,



MINISTAR,
Pavle Radulović