

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 04-828/4
Podgorica, 1. april 2021. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj dana 26. marta 2021. godine, razmotrila **Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o donošenju Prostorno-urbanističkog plana Opštine Kotor („Službeni list CG“, broj 95/20), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio „Montenegroregion“ d. o. o., sa sjedištem u Danilovgradu, preko punomoćnika Zorice Đukanović, advokata iz Podgorice, a koju je Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.**

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac Inicijative, u bitnome, navodi 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, u odnosu na postupak donošenja (član 218 i druge odredbe kojima je uređen postupak). Navodi, takođe, 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. Predlaže da Ustavni sud Crne Gore utvrdi da osporena odluka nije u skladu sa Ustavom i zakonom i da naredi obustavu izvršenja pojedinačnog akta ili radnje donijetih na osnovu osporene odluke.

Članom 1 stav 2 Ustava Crne Gore propisano je da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava; članom 11 stav 3 propisano je da je vlast ograničena Ustavom i zakonom, a članom 145 propisano je da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, te da drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18 i 63/18), na osnovu kojeg je donijeta osporena odluka, propisano je (član 218) 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 Vlada Crne Gore (stav 3).

Sljedstveno tome, koncept planskog dokumenta priprema Ministarstvo, po pribavljenom mišljenju vršioca revizije planskog dokumenta (član 21 stav 3); u cilju izrade planskih dokumenata organi državne uprave, organ za tehničke uslove, organizacije i pravna lica dužni su da Ministarstvu u digitalnoj formi ustupe kopije topografsko-katastarskog plana, katastar vodova, ortofoto snimke, geološke podloge, uključujući podloge za davanje koncesija za istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina (u daljem tekstu: podloge), 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 91), a Ministarstvo je dužno da odluku o izradi objavi na internet stranici u roku od 7 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 njegovog 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); ako se nakon sprovedene javne rasprave planski dokument bitno razlikuje od nacrtu 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); sadržaj odluke o donošenju definisan je članom 40 Zakona.

Pored citiranih odredbi Zakona, planski dokumenti izrađuju se i u skladu sa Pravilnikom o metodologiji izrade planskog dokumenta i bližem načinu organizacije prethodnog učešća javnosti („Službeni list CG“, broj 88/17), donijetim u skladu sa ovlašćenjem iz ovog zakona.

Izradi plana pristupilo se na osnovu Odluke Vlade Crne Gore („Službeni list CG“, broj 82/18), koja je objavljena na internet stranici Ministarstva, u skladu sa članom 24 stav 10 Zakona (prilog 1: odluka broj 07-6081 od 20. 12. 2018. godine i stranica Ministarstva na kojoj je objavljena Odluka https://mrt.gov.me/rubrike/planska-dokumentacija/odluke_lokalna_planska_dokumentacija).

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);
- pribavljanje 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: e-mail od 24. 01. 2019. godine);
- Izveštaj o mišljenjima i predlozima zainteresovane javnosti i Izveštaj o mišljenjima i predlozima jedinice lokalne samouprave i organa za tehničke uslove (prilog 9: https://mrt.gov.me/rubrike/javna_rasprava/196769/Izvestaj-o-misljenjima-i-predlozima-zainteresovane-javnosti-i-Izvestaj-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);
- dostavljanje 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);
- Izveštaj o reviziji Nacrta planskog dokumenta (prilog 12: akt broj 104-331/178 od 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 Izveštajem 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-Izvestaja-o-strateskoj-procjeni-uticaja-na-zivot.html);
- Izveštaj o javnoj raspravi (prilog 17: https://mrt.gov.me/rubrike/javna_rasprava/222225/Korigovani-Izvestaj-o-javnoj-raspravi-na-planska-rjesenja-Nacrta-Prostorno-urbanistickog-plana-Opstine-Kotor.html);
- mišljenje Savjeta na Izveštaj o javnoj raspravi (prilog 18: akt broj 104-331/1099 od 02. 12. 2019. godine) i dopunu mišljenja na Izveštaj 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-Izvestaja-o-strateskoj-procjeni-uticaja.html?alphabet=lat>);
- Izveštaj o ponovnoj javnoj raspravi (prilog 20: <https://mrt.gov.me/vijesti/224416/Izvestaj-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: akt 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 Predlog plana (prilog 26: akt broj 04-85/285 od 20. 08. 2020. godine).

Što se tiče navoda sadržanog u Inicijativi, da PUP Kotora, suprotno članu 8 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, nije u skladu sa Prostornim planom posebne namjene za obalno područje Crne Gore – ukazujemo na to da je PUP izrađen prema preporukama UNESCO-a i ICOMOS tehničkoj ocjeni, koja je dostavljena ovom ministarstvu u decembru 2019. godine (prilog 27). U ocjeni je dat poseban osvrt na područje Morinja, u kojem se zaključuje da su prihvaćene preporuke reaktivne misije UNESCO-a od 29. 10. do 02. 11. 2018. godine (prilog 28) koje se naročito odnose na preporuku broj 21 (strana 10 Izvještaja, u kojoj se navodi da važeći urbanistički plan za područje Morinja treba staviti van snage i ograničiti svaku buduću gradnju na manje i neupadljive zone utvrđene HIA studijama, i to tako da budu dosljedne u održavanju preostalog historijskog karaktera mjesta i harmonije između pejzaža i objekata) – i da je značajno redukovano prethodno planirano širenje građevinskog područja u skladu sa preporukom broj 21 Izvještaja. Uzimajući u obzir to što 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 njegovo očuvanje i adekvatnu valorizaciju.

Napominjemo pri tome da se stručna ocjena datih planskih rješenja vrši u postupku izrade i donošenja planskog dokumenta i Ustavni sud, shodno tome, ne cijeni usaglašenost osporenog Plana sa Prostornim planom posebne namjene za obalno područje Crne Gore.

U odnosu na zahtjev podnosioca inicijative da Ustavni sud naredi obustavu izvršenja pojedinačnog akta ili radnje donijetih na osnovu

osporene odluke, smatramo da se za navedeni predlog nijesu stekli uslovi iz člana 63 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Polazeći od izloženog činjeničnog stanja, kao i od odredaba Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, smatramo da je Odluku o donošenju Prostorno-urbanističkog plana Opštine Kotor donio nadležni organ na osnovu i u granicama zakonskih ovlašćenja, po postupku koji je propisan za donošenje planskih dokumenata iz člana 218 stav 2 Zakona, te da Odluka sadrži sve elemente propisane odredbom člana 40 Zakona.

Imajući u vidu navedeno, mišljenja smo da Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o donošenju Prostorno-urbanističkog plana Opštine Kotor („Službeni list CG“, broj 95/20), koju je podnio „Montenegroregion“ d. o. o. sa sjedištem u Danilovgradu, preko punomoćnika Zorice Đukanović, advokata iz Podgorice, ne treba prihvatiti.

PREDSJEDNIK
Prof. dr Zdravko Krivokapić