

Crna Gora  
VLADA CRNE GORE  
Broj: 04-4454 /h  
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 odredaba člana 1 stav 1 u dijelu koji glasi: "UP 33 i UP 51" i stava 3 Odluke o dopuni Odluke o izradi izmjena i dopuna Prostorno urbanističkog plana Glavnog grada Podgorica („Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi“, broj 17/20) 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 daje sljedeće

### MIŠLJENJE

Podnosioci inicijative, navode da osporene odredbe nisu u skladu sa Ustavom Crne Gore (član 1 stav 2, član 11 stav 3, član 100 stav 1 tačka 3 i član 145) i Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda - član 1 Protokola 1, u odnosu na mirno uživanje imovine. Smatraju da donosilac odluke nije imao zakonsko ovlašćenje za donošenje Odluke u vršenju nadležnosti iz člana 218 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18 i 82/20), jer se ovlašćenje iz člana 26 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata o zabrani gradnje odnosi samo na odluku o izradi, a ne i na odluku o izmjeni odluke o izradi planskog dokumenta. Naime, navode da je zakonodavac u odredbi člana 26 stav 1 i 4 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, u objektivnom smislu, ograničio nadležnost Vlade, propisujući odredbu o zabrani građenja isključivo u Odluci o izradi i nakon donošenja Odluke o izradi, a da nije propisao da Vlada po potrebi može zabraniti građenje u Odluci o izmjenama lokalnog planskog dokumenta, čime je izostao pravni osnov za donošenje odredbe člana 3 a stav 1 alineja 1 u Odluci o dopuni



Odluke o izradi izmjena i dopuna prostorno urbanističkog plana Glavnog grada Podgorica („Službeni list CG“, broj 17/20). Naime, Prostorno urbanistički plan Glavnog grada Podgorice je lokalni planski dokument izrađen 2014. godine („Službeni list CG“ - Opštinski propisi, br. 6/14), a izmjenama ovog planskog dokumenta pristupilo se na osnovu Odluke o izradi Izmjena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana Glavnog grada Podgorice („Službeni list CG“, broj 32/18). Stoga, osporena odredba člana 3a stav 1 alineja 1, kojom se propisuje zabrana građenja u zahvatu Detaljnog urbanističkog plana „Nova Varoš 2“ („Službeni list CG – Opštinski propisi“, broj 32/18) u Zoni A u dijelu na UP 33 i UP 51 i stav 3 u podzakonskom opštem aktu - Odluci o dopuni Odluke o izradi Izmjena i dopuna prostorno urbanističkog plana Glavnog grada Podgorica („Službeni list CG“, broj 17/20), nema osnov u Zakonu o planiranju prostora i izgradnji objekata, niti je po svojoj sadržini u granicama koje je odredio zakon, zbog čega podnosioci inicijative smatraju da osporena odredba nije saglasna sa Ustavom i zakonom.

Stoga, predlažu Ustavnom sudu Crne Gore da doneše rješenje o pokretanju postupka za ocjenu saglasnosti odredbe člana 3a stav 1 alineja 1 Odluke o dopuni Odluke o izradi izmjena i dopuna prostorno urbanističkog plana Glavnog grada Podgorica („Službeni list CG, br. 17/20) sa Ustavom Crne Gore i zakonom, i donese Odluku o ukidanju osporenih odredbi.

Povodom dostavljene inicijative ukazujemo na sljedeće:

Odredbe člana 3a stav 1 alineja 1 u dijelu koji glasi: “u Zoni A u dijelu na UP 33 i UP 51“ i stav 3 Odluke o dopuni Odluke o izradi izmjena i dopuna Prostorno – urbanističkog plana Glavnog grada Podgorica („Službeni list CG“, broj 17/20) objekata nijesu nesaglasne sa Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, Ustavom i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, iz sljedećih razloga:

Ustavom je propisano da je Crne Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava (član 1 stav 2); da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11 stav 3); da Vlada donosi uredbе, odluke i druge akte za izvršavanje zakona (član 100 stav 1 tačka 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 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata 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.



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, područje za koje se plan izrađuje; rok izrade; način finansiranja; način saradnje sa susjednim državama u odnosu na planiranje prostora i područja mora; odluka o izradi 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.

Odredbama člana 26 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata uređeno je pitanje zabrane građenja i, 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); a zabrana građenja primjenjuje se do roka utvrđenog odlukom iz st. 1 i 4 ovog člana (stav 5).

Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, 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).

Odredbom člana 3 a stav 1 alineja 1 Odluke o dopuni Odluke o izradi izmjena i dopuna Prostorno – urbanističkog plana Glavnog grada Podgorica, zabranjeno je građenje u obuhvatu Detaljnog urbanističkog plana „Nova Varoš 2“ („Službeni list CG – Opštinski propisi“, broj 32/18) u Zoni A, na UP 31, UP 32, UP 33 i UP 51, i u zoni D na konkretnim UP. Stavom 3 iste Odluke propisano je da se zabranjuje građenje iz stava 1, s tim što će se zabrana iz al. 1 i 2 ovog člana primjenjivati do donošenja Plana generalne regulacije Crne Gore, a zabrana iz alineje 3 primjenjivaće se do donošenja izmjena i dopuna PUP-a.



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.

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 nije definisano kao bilo kakav ograničavajući ili upućujući parametar.

Zabranom građenja iz osporene odluke ne dira se u pravo vlasništva na predmetnom 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, pri čemu pojedinačni interesi ne smiju štetiti javnom interesu (član 3 stav 1 tačka 7 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata). Ukazujemo, pri tome, da je odredbom člana 26 st. 2 i 3, ovog zakona 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 građenje određuje po potrebi.

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 podnijetoj inicijativi. 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.

Što se tiče navoda podnosioca inicijative da se, shodno Zakonu, mogućnost zabrane gradnje odnosi samo na propisivanje zabrane odlukom o izradi, a ne i odlukom o izmjeni odluke o izradi planskog dokumenta – mišljenja smo da ovi navodi nisu osnovani, budući da je članom 42 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano da se izmjene i dopune planskog dokumenta vrše na način i po postupku utvrđenom ovim zakonom za izradu planskog dokumenta, s tim što javna rasprava traje najmanje 15 radnih dana, od dana oglašavanja.

Polazeći od navedenog, mišljenja smo da su osporene člana 3a stav 1 alineja 1 u dijelu koji glasi: " u Zoni A u dijelu na UP 33 i UP 51" i stav 3 Odluke o dopuni Odluke o izradi izmjena i dopuna Prostorno – urbanističkog plana Glavnog grada Podgorica („Službeni list CG“, broj 17/20), saglasne sa Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18 i 83/20) i Ustavom Crne Gore i da se istima ne narušava ni jedno od Ustavom utvrđenih načela.

PREDSJEDNIK  
Prof. dr Zdravko Krivokapić

