



## ZAPISNIK

### sa XLII sjednice Odbora za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje Skupštine Crne Gore 26. saziva, održane 26. decembra 2018. godine

Sjednica je počela 26. decembra 2018. godine u 10:00 časova.

Predsjedavao je prof. dr Petar Ivanović, predsjednik Odbora.

Sjednici su prisustvovali poslanici/e, članovi/ce Odbora: mr Sanja Pavićević, Genci Nimanbegu, Ana Nikolić, Marija Čatović, Mirsad Murić.

Sjednici nijesu prisustvovali član/ica Odbora: dr Predrag Sekulić, dr Vera Bulatović, dr Strahinja Bulajić i mr Veljko Vasiljević.

U skladu sa članom 65 stav 2 sjednici je prisustvovao poslanik Momčilo Martinović.

U skladu sa članom 67 stav 2 sjednici su prisustvovali: Pavle Radulović, ministar održivog razvoja i turizma, Zoran Tomić, sekretar Ministarstva održivog razvoja i turizma; Refik Bojadžić, generalni sekretar Zajednice opština Crne Gore, Nebojša Adžić, predsjednik Odbora za planiranje prostora i komunalne djelatnosti Zajednice opština Crne Gore; mr Dragan Žarković i Miodrag Maraš, Inženjerska komora Crne Gore.

Rad sjednice su pratili predstavnici medija.

Pošto je konstatovano da sjednici prisustvuje većina članova Odbora, te da postoji kvorum za rad i punovažno odlučivanje, za sjednicu je utvrđen sljedeći

#### DNEVNI RED:

1. KONSULTATIVNO SASLUŠANJE (RASPRAVA) NA TEMU:  
„PRIMJENA ZAKONA O PLANIRANJU PROSTORA I IZGRADNJI OBJEKATA“

\*\*\*\*\*

**Prof. dr Petar Ivanović, predsjednik Odbora**, podsjetio je da je na 38. sjednici Odbora dogovoreno da se održi konsultativno saslušanje imajući u vidu dopise Inženjerske komore i Zajednice opština koji se odnose na primjenu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata i probleme sa kojima se lokalne samouprave susreću u primjeni ovog Zakona. Pozvao je učesnike u raspravi da se fokusiraju na osnovne probleme u primjeni zakona i daju konkretne predloge za unaprjeđenje.

**Pavle Radulović, ministar održivog razvoja i turizma** navodi da je već proteklo godinu dana od početka primjene Zakona i upoznaje Odbor i prisutne sa dijelom Zakona sa čijom primjenom Ministarstvo nije u potpunosti zadovoljno. To je prije svega, nivo inspeksijskog nadzora jer je po zakonu broj inspektora urbanističko građevinske inspekcije trebao biti 70, a za ovo vrijeme radilo ih je 24. Mišljenja je da je problem riješen donošenjem Pravilnika o sistematizaciji i organizaciji i raspisivanjem oglasa za popunjavanje radnih mjesta. Pohvalio je predanost inspektora koji su odradili 50% više inspeksijskih pregleda nego u prethodnom uporednom periodu dok su taj posao obavljale tri inspekcije. Upoznao je da je inspekcija donijela četiri puta više rješenja o zabrani građenja i skoro duplo više rješenja o rušenju. Kao drugi problem naveo je Ministarstvo naslijedilo tender o izvršnoj službi odnosno firmi koja ruši objekte. Taj tender je brzo istekao, pa je ponovljen

na istim osnovama, a sada ćemo ga raspisivati Ministarstvo. Upoznao je da je broj srušenih objekata znatno veći nego što je bio Naveo je da je porušena stambena zgrada u Budvi, 12 kuća na Žabljaku u dijelu prema Nacionalnom parku. Istakao je da Ministarstvo nije zadovoljno brzinom kojom se donose rješenja o legalizaciji. Izrazio je razumijevanje da lokalnim samoupravama vjerovatno nedostaju administrativni kapaciteti, posebno u dijelu utvrđivanja koji su to objekti koji nijesu u skladu sa postojećom planskom dokumentacijom i kojima je potrebno prekinuti postupak legalizacije. Evidentno je da je tekst Zakona obiman i zahtjevan, pa je potrebno vremena, jer su neke od država ovaj zakon podijelile u šest zasebnih zakona. Upoznao je da će od sredine marta ponuditi opštinama administrativno tehničku pomoć kako bi se napravila trijaža objekata prijavljenih za legalizaciju. Ukazao je da Ministarstvo ima 130 zahtjeva za izradu detaljnih razrada i da su izuzetno zadovoljni prijavama za legalizaciju. Ocjenjuje da je to spektakularan uspjeh i odziv u poređenju sa bilo kojom državom regiona koja je prošla slične procese. Upoznao je da je registrovano 60.000 priključaka za struju, a kada se završi orto-foto snimak da će se dobiti i presjek stanja na terenu. Mišljenja je da primjena Zakona u ostalom dijelu funkcioniše kako treba, posebno u dijelu brzine donošenja planske dokumentacije.

**Predsjednik Odbora, prof. dr Petar Ivanović**, podsjetio je da je broj podnijetih zahtjeva 51.000 što ocjenjuje dobrim rezultatom ukoliko je registrovano 60.000 priključaka za struju. Navodi da je uočljivo na osnovu informacija do kojih je došao Odbor da su trenutni problemi: (i) sporost u donošenju rješenja o legalizaciji, (ii) nedovoljan broj stručnih lica prije svega u organima lokalnih samouprava, (iii) broj inženjera koji posjeduju licencu i moraju biti angažovani shodno zakonu i (iv) nedovoljan broj inspektora.

**Refik Bojadžić, generalni sekretar Zajednice opština Crne Gore** naveo je da su u proteklih godinu dana primjene Zakona imali priliku da analiziraju sa kojim problemima se lokalne samouprave susrijeću i upoznao da su tražili od svih pojedinačno da dostave primjedbe i sugestije koje se odnose na primjenu Zakona. Istakao je da su dobili četrdesetak predloga u kom pravcu bi trebalo određene članove izmijeniti i/ili dopuniti, ne mijenjajući koncept Zakona. Odbor za planiranje prostora u Zajednici opština koji čine sedam članova iz sedam opština, analizirali su ove predloge i uputili inicijativu Ministarstvu. Kao jako važan istakao je zahtjev da se član 217 izmijeni u dijelu produžetka roka za donošenje planova čija je izrada u prethodnom periodu započeta. Dakle, da se rok sa 31.12.2018. za planove koji su poodmakli u proceduri, pomjeri do kraja 2019 godine, jer je odrađen veliki posao i uložena značajna sredstva za njihovu izradu. Upoznao je da su u Podgorici 23 plana u predfinalno fazi, u Baru 10, Žabljaku osam. Uputio je apel ministru Raduloviću i Odboru da se mudro postupi, da se ne sav posao i uložena sredstva pokazala uzaludno utrošenim i podsjetio da u suprotnom donošenje planova prelazi u nadležnost Vlada Crne Gore što bi moglo da utiče na efikasnost donošenja Plana generalne regulacije. Kao još jedan ključni zahtjev istakao je značaj postavljanja novog roka za legalizaciju objekata. Ukazao je i na važno pitanje oslobađanja plaćanja naknade za uređivanje zemljišta od opšteg interesa. Mišljenja je da lokalne samouprave zbog toga imaju dosta problema, jer postojeće zakonsko rješenje to ne dozvoljava, a službenici koji rade na tim poslovima su u riziku da krivično odgovaraju.

**mr Dragan Žarković, predstavnik Inženjerske komore**, naveo je da je Inženjerska komora veoma rezervisana po pitanju ukupnih ocjena ovog Zakona naročito u dijelu koji se odnosi na Inženjersku komora i struku. Saglasan je da je ovo sistemski Zakon koji obuhvata više zakona, ali je apostrofirao primjedbe i zahtjeve koji se upućuju Inženjerskoj komori, a odgovaraju onima koji su upućeni i Zajednici opština. Mišljenje je da je sistem planiranja prostora, izgradnje objekata, licenciranje fizičkih i pravnih lica znatno postroženo u odnosu na prethodno zakonsko rješenje. Iznio je stav da takve radikalne promjene razaraju privatni sektor, odnosno male firme koje nijesu u stanju da se brzo reorganizuju. Posebno je istakao problem sa kojim se suočava Inženjerska komore, u kojoj nakon godinu dana primjene Zakona, ostalo svega 30% članova. Podsjetio je da su ranije dostavili set Predloga amandmana za nekoliko oblasti. Podsjetio je na potrebu smanjenja minimalnog broja inženjera, koji sa četiri treba smanjiti na jednog, kao što je bilo po prethodnom Zakonu, kao i na pitanje broja izdatih licenci. Upoznao je da je Ministarstvo, prema podacima sa internet stranice, izdalo 2770 rješenja za fizička i 679 rješenja za pravna lica, dok je Inženjerska komora, do donošenja zakona izdala 2500 rješenja za domaća, 896 za strana lica i malo manje od 4000 licenci za domaća, strana i pravna lica. Ukazuje na odredbe Zakona koje se odnose na složene inženjerske objekte i mišljenja je da je Zakon u tom dijelu potpuno nejasan, počev od pojmovnika, jer praktično 80% objekata koji po ovom zakonu pripadaju

inženjerskim objektima, pripadaju i složenim inženjerskim objektima. Podsjetio je da inženjerski objekti, po ovom zakonu ne moraju da pribavljaju građevinsku dozvolu, da sprovedu tehnički nadzor, pribavljaju upotrebnu dozvolu, dok su za složene inženjerske objekte propisane sve naprijed navedene obaveze. Mišljenja je da Zakon ostavlja mogućnost za različita tumačenja, pa se s toga postavlja pitanje za jedan isti objekat da li treba ili ne treba sprovediti svu opisanu proceduru. S tim u vezi, istakao je važnost održavanja sastanka sa Ministarstvom održivog razvoja i turizma radi suočavanja stavova i nalaženja rješenja za navedene probleme.

**Predsjednik Odbora, prof. dr Petar Ivanović**, pojasnio je da se Odbor upoznao sa predlozima i Zajednice opština i Inženjerske komore i podsjetio da je Odboru posljednji put upućen Predlog amandmana Inženjerske komore u septembru i zamolio da, ukoliko se isti razlikuje od sadašnjeg, Odboru dostavi inovirana verzija.

**Poslanik Mirsad Murić** naveo je da je očigledno da Inženjerska komora i Zajednica opština imaju značajan broj primjedaba na Zakon što u primjeni može predstavljati biznis barijeru. Istakao je primjer firmi sa sjevera države koji imaju problem sa odredbom Zakona koja se odnosi na broj inženjera koji mogu da vrše reviziju, jer je sada po Zakonu obavezno da ih bude četiri. Pojasnio je da je građevinska sezona na sjeveru kratka, pa nijedna građevinska firma sa četiri inženjera ne može finansijski opstati. Iz tog razloga podržava predlog da navedene poslove obavlja jedan inženjer.

**Poslanica Ana Nikolić** istakla je da su poslanici imali priliku da se upoznaju sa ovim Zakonom i uvide koliko je materija zahtjevna i kompleksna. Mišljenja je da upravo to i zahtijeva njegovu specifičniju primjenu u praksi i da diskusija ide u tom pravcu kako bi omogućili i jedinicama lokalne samouprave da na pravi način protumače odredbe Zakona i primjene ih u praksi na pravilan način. Ocijenila je da se 17 zahtjeva jedinica lokalne samouprave, koje je naveo gospodin Bojadžić, odnose na pojašnjenja pojedinih odredba i traženje načina da im resorno Ministarstvo pomogne u primjeni Zakona. Iskazala je podršku izmjeni Zakona u dijelu produženja roka za donošenje prostornih planova, posebno iz razloga što je 83 planska dokumenta veliki broj i ocijenila neisplativim da država sada preuzme dalji rad na finalizaciji ovih dokumenata. Istakla je da je osnovni način dobre implementacije ovog Zakona jaka inspeksijska služba sa optimalnim brojem službenika, jer su upravo oni odgovorni za implementaciju i kontrolu primjene Zakona na terenu.

**Predsjednik Odbora, prof. dr Petar Ivanović**, podsjetio je na suštinske razlike kada je ovaj Zakon u pitanju, između Ministarstva održivog razvoja i turizma, sa jedne i Inženjerske komore, sa druge strane. Ukazao je na pitanje rokova za izradu prostorno-planske dokumentacije i konceptijske razlike u tumačenju i primjeni Zakona. Istakao je da je bitno utvrditi koji dio funkcioniše u primjeni kakao treba, a koji ne, kako bi se mogli otkloniti problemi i poboljšati stanje u prostoru. Ocijenio je da su problemi podijeljeni u dvije grupe: zahtjevi kod kojih postoji prostorno-planska dokumentacija i moguća je legalizacija objekata i zahtjevi kod kojih nije moguće sprovediti legalizaciju jer ne postoji prostorno-planska dokumentacija. Istakao je da bolja kontrola može unaprijediti način korišćenja prostora i održivog upravljanja. Predložio je da se u prvom kvartalu 2019. godine održi nova rasprava na ovu temu i utvrdi na koji način je potrebno raditi na izmjenama i dopunama Zakona.

**Pavle Radulović, ministar održivog razvoja i turizma**, kazao je da je Ministarstvo, prilikom pripreme Zakona vodilo razgovor sa svim zainteresovanim subjektima. Mišljenja je da bi Inženjerska komora trebalo da bude ozbiljno strukovno udruženje i ocijenio da se to može dovesti u pitanje. Ukazao je da je neoduzimanje licenci, što je bila nadležnost Inženjerske komore shodno prethodnom Zakonu, jedan od glavnih uzroka svih problema u oblasti planiranja prostora. Pojašnjava da su ljudi primorani da budu članovi komore, da im se izdavalica licenca koju su plaćali i podsjeća da je postojao i podzakonski akt koji je propisivao razloge zbog kojih su licence trebalo da budu oduzimate. Upoznao je Odbor sa informacijom da licence nijesu oduzimate, osim dva puta i to dan ili dva prije isteka njihovog važenja. Naglašava, s tim u vezi, da je Ministarstvo za šest mjeseci oduzelo više licenci nego Inženjerska komora od osnivanja. Upoznao je Odbor sa Godišnjakom Biznis asocijacije koju čine Unija poslodavaca, „Montenegro biznis alijansa“, Privredna komora, Američka privredna komora i Svjetska banka u kojem se navodi da su donošenjem novog Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata stvorene pretpostavke za dinamičniji rast sektora građevinarstva. Da su Zakonom pojednostavljene

procedure pribavljanja potrebne dokumentacije za građenje objekata, skraćeno vrijeme potrebno za dobijanje dokumentacije i smanjeni troškovi gradnje. U oblasti visokogradnje ukinuta je građevinska i upotrebna dozvola, a kroz pojačan stručni nadzor nad projektovanjem i građenjem obezbijeden je posao za sve učesnike u ovim aktivnostima. Mišljenja je da je to pokazatelj da nema biznis barijera. Dodaje da je tačno da se mnogo komplikovanije izdaju licence, ali upravo iz razloga što je prostor u Crnoj Gori devastiran do čega su doveli upravo oni koji su posjedovali licence. Kada je u pitanju broj inženjera mišljenja je da se on može smanjiti na tri, jer će biti onemogućeno angažovanje penzionisanih lica, ali nikako na jednog inženjera. Mišljenja je da osiguranje od npr. 5.000 € za štetu koju inženjer može napraviti na objektu vrijednosti desetine miliona eura ne može da se razmatra. Kada je u pitanju kvalitet planskih dokumenata ističe spremnost da se u svakom momentu uporedi kvalitet planova koji su donijeti za ove dvije godine i planova prije toga. Ocijenio je da je Crna Gora jednako devastirana divljom-neplanskom gradnjom koliko i planskom gradnjom što više neće biti slučaj jer svako treba da zna što radi i što potpisuje. Ističe da je revidovano 130 planskih dokumenata od kada je Zakon usvojen, i da su svi vraćeni na doradu. Mišljenja je da nije donijet ovaj Zakon da bi ti planovi, bez dorade, bili usvajana na skupštinama opština. Pojasnio je da je Ministarstvo, upravo zbog instituta revizije, principijelno protiv produžavanja bilo kakvih rokova. Kada je u pitanju član 66 i oslobađanje plaćanja komunalija za objekte od opšteg interesa, mišljenja je da treba konsultovati i član 239, za koji je Ministarstvo dalo tumačenje toga člana, da se odnosi na objekte od opšteg interesa i da sve što treba da piše u tom članu već je napisano. Kada su u pitanju složeni inženjerski objekti napominje da je su kompletno poglavlje napisali inženjeri koji se bave složenim inženjerskim objektima. Ministar se svima zahvalio na spremnosti za razgovor i sučeljavanje stavova i zaključio da se Zakon primjenjuje u potpunosti, da je potrebno ubrzati nastavak procesa legalizacije i dinamiku donošenja rješenja o zabrani gradnje.

**Refik Bojadžić, generalni sekretar Zajednice opština Crne Gore,** izrazio je neslaganje sa ministrom Radulovićem, podsjećajući da su im upućeni hitni zahtjevi i da su 23 opštine i sedam stručnjaka iz ove oblasti ukazali na probleme. Mišljenja je da je to dovoljan razlog za razgovor i sučeljavanje stavova. On je apelovao na poslanike da iz razloga hitnosti uvrste u dnevni red predstojeće sjednice Skupštine Crne Gore izmjenu Zakona u dijelu produženja roka, kako bi se opštinama omogućilo da donesu makar 63 planska dokumenta. Ovo posebno iz razloga što je uloženo ogromno vrijeme i sredstva, pa se postavlja pitanje zašto bi se Vlada bavila njima i donosila planove umjesto lokalnih samouprava, kada treba svoje kapacitete da usmjeri na izradu Plana generalne regulacije, jer nam je to svima krajnji cilj. Zaključuje da ako se budu bavili opštinskim planovima da Plan generalne regulacije neće biti završen do 2023. godine.

**Predsjednik Odbora, prof. dr Petar Ivanović,** kazao je da je razumio hitnost dopisa Zajednice opština, te da, koliko je njemu poznato, kolegijum predsjednika Skupštine Crne Gore odlučivaće o predlogu za eventualnu dopunu dnevnog reda sjednice Skupštine ovom tačkom. Kada su u pitanju dopisi upućeni Odboru predlaže da se sa njima upozna resorno Ministarstvo i nakon toga pojedini predlozi razmotre na jednoj od narednih sjednica Odbora. Naglasio je da poslanici žele da daju doprinos izmjenama Zakona samo ukoliko će to rezultirati pozitivnim pomakom u primjeni kako koncepta, tako i pojedinačnih ideja koje sprožimaju kroz zakon. Podsjetio je na važnu ulogu koju u smislu očuvanja prostora ima resorno Ministarstvo.

**Miodrag Maraš, predstavnik Inženjerske komore,** mišljenja je da ministar nije na pravi način interpretirao njegove navode i pojasnio da je do sada u toku pripreme, donošenja i sprovođenja Zakona nastupao u ime Unije poslodavaca kada su, zajedno sa Inženjerskom komorom, upućivali nadležnim institucijama veliki broj primjedaba od kojih ni jedna nije usvojena. Pojašnjava da su u Inženjerskoj komori po pitanju oduzimanja licenci postupci pokretani po predlozima inspekcije i da ih je bilo preko 150 u postupku za oduzimanje, kako za privrednih društava, tako i za pojedince. Upoznao je da je od 150 predloga oko 50 išlo na vještačenje komisiji Inženjerske komore i da je 14 licenci oduzeto u zakonskoj proceduri. Na pitanje predsjednika Odbora u kom periodu je to bilo gospodin Maraš odgovara da je to bilo do 2014 godine. Kasnije je bio sproveden drugačiji postupak koji su lokalne samouprave uglavnom blokirale. Mišljenja je da je član 219 ovog Zakona, a koji se odnosi na član 162c prethodno važećeg Zakonu, upitan i pojašnjava da je se odnosi na „oživljavanje“ planske dokumentacije koju je Ustavni sud stavio van snage. Konstatuje da samo u Podgorici ima oko 70 takvih planova. Mišljenja je da po sadašnjem rješenju ni jedan plan ne može da se donese jer je kontradiktoran. Podsjetio je da su kao rješenje tog problema dali Predlog amandmana. Nadalje, kao neko ko se preko 40 godina bavi planiranjem ističem problem u kojem se sada nalaze planeri, jer su ukinute licence

za privredna društva i pojedince tako da je preko 175 privrednih društava i preko 350 pojedinaca koji su radili kao planeri ostalo bez licenci. Konstatuje da se od aprila 2018. godine radi bez licenci, da Ministarstvo se dodjeljuje poslove izrade prostorno – planske dokumentacije određenim timovima i ocjenjuje da takav način nije u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

**Predsjednik Odbora, prof. dr Petar Ivanović**, smatra da su diskusije poput današnje korisne jer pomažu da shvati suština problema. Ocjenjuje da je riječ o važnom sistemskom Zakonu koji tretira kompleksnu materiju. Konstatuje da prvo redovno zasjedanje Skupštine u narednoj godini počinje od 1. marta i da Odbor ima dovoljno vremena tokom januara i februara razmotri predloge koji mu budu upućeni i shodno potrebi organizuje još jednu raspravu. Predlaže da sve dostavlje primjedbe notira Sekretarijat Odbora sa preciznom konstatacijom na koji član Zakona se odnose pojedinačne primjedbe.

**Zoran Tomić, sekretar Ministarstva održivog razvoja i turizma**, kazao je da su u Ministarstvu principijelno protiv produženja roka za izradu planova koji su započeti prije donošenja ovog Zakona, te da neće pokrenuti tu proceduru. Pojasnio je da se taj posao mora završiti do kraja 2018. godine jer se u suprotnom obustavlja izrada planskih dokumenata. Što se tiče broja oduzetih licenci upoznao je da su podatak preuzeli sa internet stranice Inženjerske komore. Bilo je slučajeva da se licenca oduzimala, ali se onda izdavala nova ili se išlo na vještačenje Komisije. U vezi pitanja koje odnosi na član 219, pojašnjava da je njime propisan posebni postupak i Glavni grad Podgorica je po već postupila shodno pomenutom članu i podsjetio da se u tom slučaju primjenjuje član 162c prethodnog Zakona kojim se obezbjeđuje „oživljavanje“ planske dokumentacije pod određenim uslovima. Mišljenja je da primjenom tog člana ne može doći do većih odstupanja, ali ako ispunjava određene uslove, on se može oživjeti uz uslov da bude usaglašen sa planom višeg reda. Pojašnjava da gdje su uslovi ispunjeni ide se po posebnom postupku a gdje nijesu mora se ići po Zakonu uz konsultovanje javnosti. Upoznao je da je licenca akt za regulisanje i propisivanje uslova i da licenca za planere više nije regulisana djelatnost, što ne znači da se oni time ne bave. Pojašnjava da shodno članu 22 njih određuje Vlada na predlog Ministarstva, što znači da se ne sprovodi postupak javne nabavke, već Ministarstvo daje saglasnost planerima i arhitektama koje je odredilo da predlažu svoj tim.

**Predsjednik Odbora, prof. dr Petar Ivanović**, istakao je važnost razumijevanja problema i još jednom fokus stavio na predlaganje rješenja koja će unaprijediti postojeći tekst Zakona i posebno njegovu primjenu. Mišljenja je da Ministarstvo, kao predlagač, treba aktivnije da tumači odredbe Zakona u javnosti i time doprinese edukaciji, boljem razumijevanju zakona i njegovoj kvalitetnijoj implementaciji.

Sjednica je zaključena u 11:15 časova.

SEKRETARKA ODBORA

*M. Kapa*  
mr Milena Kapa



PREDSJEDNIK ODBORA

*P. Ivanović*  
prof. dr Petar Ivanović