

CRNA GORA
SKUPŠTINA CRNE GORE
PRIMALJENO: 10. 12. 20 25 GOD.
KLASIFIKACIONI: 26-2/25-5
VEZA: 733 XXVIII
PRILOG:
Podgorica

SKUPŠTINA CRNE GORE
n/r Andriji Mandiću, predsjedniku

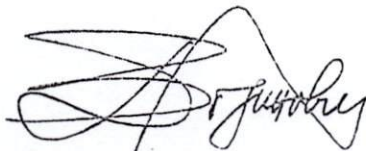
Na osnovu člana 93 stav 1 Ustava Crne Gore i člana 130 Poslovnika Skupštine Crne Gore podnosimo **PREDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O ZAŠTITI PRIRODNOG I KULTURNO-ISTORIJSKOG PODRUČJA KOTORA**, radi stavljanja u skupštinsku proceduru.

Za predstavnika predlagača koji će učestovati u radu Skupštine i njenih radnih tijela prilikom razmatranja Predloga ovog zakona, određena je Anđela Vojinović.

Podgorica, 10. decembar 2025. godine.

POSLANIK:

1. Anđela Vojinović



2. Vasilije Čarapić



PREDLOG

**ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA
ZAKONA O ZAŠTITI PRIRODNOG I KULTURNO-ISTORIJSKOG PODRUČJA
KOTORA**

Član 1

U Zakonu o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotor („Službeni list CG“, br. 56/13, 13/18 i 67/19) u članu 8 na kraju stava 2 briše se tačka i dodaju riječi: „i smjernicama UNESCO.“

Poslije stava 2 dodaje se novi stav koji glasi:

„Vlada donosi Menadžment plan po prethodno pribavljenom mišljenju UNESCO.“

Dosadašnji stav 3 postaje stav 4.

Član 2

U članu 9 stav 3 riječi: „organa državne uprave nadležnog za poslove uređenja prostora i zaštite životne sredine“ zamjenjuju se riječima: „organa državne uprave nadležnog za poslove uređenja prostora, organa uprave nadležnog za poslove zaštite životne sredine, a poslije riječi: „organa uprave nadležnog za zaštitu kulturnih dobara“ dodaju se riječi: „(u daljem tekstu: Uprava)“.

Član 3

Naziv člana i član 16 mijenjaju se i glase:

„Upravljanje i integralna zaštita

Član 16

Upravljanje i integralna zaštita Područja Kotor, obezbjeđuje se Menadžment planom i planskim dokumentima.

Menadžment plan i planski dokumenti moraju biti usklađeni sa Studijom zaštite kulturne baštine prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotor i zaštićene okoline (u daljem tekstu: Studija zaštite) i strateškom procjenom uticaja na životnu sredinu.

Studija zaštite predstavlja jedinstveni dokument kojim se obezbjeđuje zaštita kulturne baštine u okviru cjelokupnog Područja Kotor i zaštićene okoline I, pored elemenata propisanih zakonom kojim se uređuje zaštita kulturnih dobara, sadrži i:

- 1) analizu kumulativnog uticaja izgradnje na baštinu;
- 2) pojedinačnu procjenu uticaja na baštinu;
- 3) sanacione mjere za bespravne objekte.

Studiju zaštite izrađuje i donosi Uprava, po prethodno pribavljenoj saglasnosti UNESCO."

Član 4

Naziv člana i član 18 mijenjaju se i glase:

„Mjere zaštite Član 18

U kulturno-istorijskoj cjelini Stari grad Kotor, Stari grad Perast i Stari grad Risan sa ulicom Gabela, mogu se graditi, odnosno obnavljati samo objekti koji su u funkciji uspostavljanja i rekonstrukcije oštećenih, odnosno ponovne izgradnje uništenih objekata, na osnovu materijalnih ostataka i/ili autentične dokumentacije o njihovom vizuelnom izgledu.

U Području Kotora ne može se mijenjati postojeća linija morske obale i vršiti nasipanje morske obale, osim u slučaju njene rehabilitacije i revitalizacije, u skladu sa zakonom.

Pored uslova propisanih zakonom kojim se uređuje legalizacija bespravno izgrađeni objekti na Području Kotora i zaštićene okoline mogu se legalizovati ako ispunjavaju i uslove iz Studije zaštite i Menadžment plana.

Izuzetno od zakona kojim se uređuje dodjeljivanje koncesije, u granicama Područja Kotora i zaštićene okoline ne mogu se, davati nove ni produžavati postojeće koncesije za eksploataciju mineralnih sirovina, niti se može proširivati prostor za obavljanje koncesione djelatnosti na odobrenom eksploatacionom polju."

Član 5

U članu 18a riječi: „organu uprave nadležnom za zaštitu kulturnih dobara (u daljem tekstu: Uprava)" zamjenjuju se riječju „Upravi".

Član 6

Poslije člana 18b dodaje se novi član koji glasi:

„Izuzetak od pravila o okončanju postupka u slučaju ćutanja uprave Član 18c

U postupcima izdavanja konzervatorskih uslova i davanja saglasnosti na projektnu dokumentaciju u okviru granica Područja Kotora i zaštićene okoline, kad je postupak pokrenut na zahtjev stranke, a Uprava ne donese i ne dostavi stranci rješenje u propisanom ili produženom roku, neće se smatrati da je zahtjev stranke usvojen."

Član 7

Poslije člana 26a dodaje se šest novih članova koji glase:

**„Donošenje Menadžment plana i Studije zaštite
Član 26b**

Menadžment plan i Studija zaštite donijeće se u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

**Usklađivanje planskih dokumenata
Član 26c**

Planska dokumenta koja obuhvataju Područje Kotora i zaštićene okoline uskladiće se sa Menadžment planom i Studijom zaštite u roku od 18 mjeseci od dana donošenja plana, odnosno studije.

Ako se planska dokumenta ne usklade sa Menadžment planom i Studijom zaštite u roku iz stava 1 ovog člana, do njihovog usklađivanja ti planski dokumenti mogu se sprovoditi samo u dijelu u kojem je utvrđeno da ispunjavaju uslove iz plana, odnosno studije, na osnovu rješenja Uprave.

**Postupci legalizacije bespravno izgrađenih objekata
Član 26č**

Postupci legalizacije bespravno izgrađenih objekata na Području Kotora i zaštićene okoline, započeti u skladu sa posebnim zakonom, prekidaju se do donošenja Menadžment plana i Studije zaštite.

**Davanje saglasnosti za postavljanje, odnosno građenje novih privremenih objekata
Član 26ć**

Do donošenja Menadžment plana i Studije zaštite u skladu sa članom 26b ovog zakona, obustavlja se od primjene član 152 Zakona o izgradnji objekata na Području Kotora i zaštićene okoline.

**Izdavanje urbanističko-tehničkih uslova i građevinskih dozvola na Području Kotora
Član 26d**

Do donošenja Menadžment plana i Studija zaštite u skladu sa članom 26b ovog zakona, prekidaju se postupci izdavanja urbanističko-tehničkih uslova i građevinskih dozvola na Području Kotora, osim u slučajevima:

- 1) izgradnje objekata od opšteg interesa propisanih članom 15 Zakona o uređenju prostora;
- 2) izgradnje infrastrukturnih objekata;
- 3) rekonstrukcije u postojećim gabaritima;
- 4) adaptacije i sanacije;

5) konzervatorsko–restauratorskih intervencija u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita kulturnih dobara.

Nadležni organ može zainteresovanom licu izdati nacrt urbanističko-tehničkih uslova isključivo kao informativni dokument – informaciju iz plana.

Radovi na izgradnji objekata za koje je, do dana stupanja na snagu ovog zakona, podnijeta prijava građenja, odnosno izdata građevinska dozvola, mogu se nastaviti u skladu sa zakonom.

Izdavanje urbanističko-tehničkih uslova i građevinskih dozvola u zaštićenoj okolini

Član 26dž

Do donošenja Menadžment plana i Studija zaštite u skladu sa članom 26b ovog zakona, u zaštićenoj okolini Područja Kotora, urbanističko-tehnički uslovi i građevinske dozvole izdaju se samo u skladu sa rješenjem Uprave kojim se utvrđuje da su projektna dokumentacija, urbanistički parametri i namjena u skladu sa studijama zaštite koje su dio važećih planskih dokumenata, kao i sa važećim mjerama i režimima zaštite kulturnih dobara, odnosno donesenom pojedinačnom procjenom uticaja na baštinu (u daljem tekstu: Pojedinačna procjena).

Izuzetno od stava 1 ovog člana, na teritoriji Opštine Tivat, u okviru zaštićene okoline Područja Kotora, Uprava donosi rješenje kojim se utvrđuje da su projektna dokumentacija, urbanistički parametri i namjena u skladu sa:

- 1) Studijom zaštite kulturnih dobara za Državnu studiju lokacije „Sektor 20 i 21“;
 - 2) Studijom zaštite kulturnih dobara za DSL „Dio sektora 22“ (PPPN obalno područje);
 - 3) Studijom zaštite kulturne baštine za Izmjene i dopune DSL-a „Dio sektora 22 i sektor 23“;
 - 4) Studijom zaštite kulturnih dobara za Izmjene i dopune Državne studije lokacije „Kalardovo – Ostrvo cvijeća – Brdišta“;
 - 5) Studijom zaštite kulturnih dobara za Izmjene i dopune DSL-a „Sektor 36“;
 - 6) Studijom zaštite kulturnih dobara za Izmjene i dopune Državne studije lokacije „Dio sektora 27 i sektor 28“;
 - 7) Studijom zaštite kulturne baštine za Izmjene i dopune DUP-a „Lepetani“ i UP-a „Turistička zona Lepetani“;
 - 8) Studijom zaštite kulturnih dobara za Izmjene i dopune DUP-a „Đuraševići“;
 - 9) kartama režima i zoniranja iz planske dokumentacije za obalno područje (PPPN obalno područje, Knjiga I i Knjiga V – Tivat).
- Ako se projektna dokumentacija u obuhvatu granica Opštine Tivat odnosi na teritoriju koja nije obrađena studijama i kartama iz stava 2 ovog člana, Uprava može donijeti rješenje u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita kulturnih dobara.

Član 8

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore.“

OBRAZLOŽENJE

I. Ustavni osnov za donošenje zakona

Ustavni osnov za donošenje Zakona o zaštiti prirodnog i kulturno – istorijskog područja Kotora sadržan je u članu 16 tačka 5 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju druga pitanja od interesa za Crnu Goru. Kulturna baština je dobro od opšteg interesa, zbog čega je članom 78 Ustava Crne Gore propisano da je svako dužan da je čuva, a država da je štiti.

II. Razlozi za donošenje zakona

Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora nalazi se na UNESCO listi svjetske baštine od 1979. godine, kada je upisano po hitnom postupku, nakon razornog zemljotresa koji je skrenuo pažnju na univerzalne vrijednosti ovog kulturnog dobra. Prethodna decenija za ovo UNESCO područje karakteristična je po izuzetnom urbanističkom pritisku, koji je rezultirao nekontrolisanom gradnjom koja je u određenim slučajevima ugrozila kulturne vrijednosti koje su ovo dobro preporučile za UNESCO status. Paralelno sa tim, država je pokušala da uspostavi sistem koji će razriješiti ovu situaciju. Usvojen je *lex specialis* Zakon o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora („Sl. list CG, broj 56/13), kako bi ovo mjesto svjetske baštine dobilo veću zakonsku zaštitu.

Odlukom br. 47 COM 7B.115 UNESCO Komiteta, usvojenom na 47. sjednici (jula 2025. godine) u Parizu, analizira se stanje Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora i izražava ozbiljna zabrinutost zbog trajnih nedostataka u sistemu upravljanja, sprovođenju zakonskih mjera i koordinaciji relevantnih institucija Crne Gore.

Uprkos prepoznatim naporima Države članice i nadležnih organa, Komitet konstatuje ograničen napredak u rješavanju preporuka iz prethodnih godina, te navedenom odlukom zahtjeva zaustavljanje izdavanje daljih odobrenja na nove građevinske i razvojne projekte unutar Prirodnog i kulturno – istorijskog područja Kotora i njegove zaštićene okoline, dok se ne dovrši integralni sistem upravljanja i zaštite koji će omogućiti proaktivno planiranje i donošenje odluka u skladu sa međunarodnim obavezama Crne Gore. Odlukom se dalje zahtjeva izrada, revizija i završetak ključne strateške i planske dokumentacije, uključujući: Plan upravljanja Prirodnim i kulturno – istorijskim područjem Kotora, Sveobuhvatnu studiju zaštićene okoline Područja (bafer zone), Strategiju održivog turizma i njen Akcioni plan i izmijena/izrada relevantnih prostornih planova. Izvještajem zajedničke savjetodavne misije UNESCO-ICOMOS o Prirodnom i kulturno-istorijskom Području Kotora (26-28. februar 2025), koršćenom za potrebe donošenja Odluke br. 47 COM 7B.115 UNESCO Komiteta, daju se preporuke u kontekstu daljeg postupanja po pitanju legalizacije bespravno izgrađenih objekata, dodjeljivanja koncesija, postavljanje privremenih objekata i načina okončanja postupka u slučaju ćutanja uprave.

Odlukom Komiteta, zahtjeva se takođe od Države članice izmjena zakonodavstva, sa ciljem integracije instrumenata zaštite kulturne baštine u prostorno-plansku dokumentaciju.

UNESCO Komitet zadržava mogućnost ponovnog upisa Prirodnog i kulturno – istorijskog područja Kotora na Listu ugrožene svjetske baštine, ukoliko se ne preduzmu sistemske i pravovremene mjere.

Predložene izmjene i dopune koncepcijski i sadržinski, odgovaraju rješavanju trenutne situacije u oblasti zaštite ovog područja.

III. Usaglašenost zakona sa pravnom tekovinom Evropske unije i potvrđenim međunarodnim konvencijama

Ne postoje propisi Evropske unije koji se neposredno odnose na posebnu zaštitu područja Kotora.

Međutim, za regulativu ovog zakona su od izuzetnog značaja sljedeći propisi UNESCO:

- Konvencija o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine (Pariz, 16. novembar 1972), kojom je propisana obaveza država članica da: utvrde i razgraniče kulturna i prirodna dobra koja čine segment svjetske kulturne baštine (član 3), usvoje opštu politiku usmjerenu na to da se kulturnoj i prirodnoj baštini da određena funkcija u životu zajednice i da se zaštita baštine integriše u programe opšteg planiranja (član 5 tačka a), na svojoj teritoriji formiraju jednu ili više službi za zaštitu, konzervaciju i popularizaciju kulturne i prirodne baštine koja će imati na raspolaganju odgovarajuće osoblje i sredstva za izvršenje postavljenih zadataka (član 5 tačka b), priznaju da baština predstavlja i svjetsku baštinu na čijoj zaštiti treba da sarađuje cijela međunarodna zajednica (član 6 tačka 1);

- Konvencija o zaštiti podvodne kulturne baštine, kojom je propisana obaveza država članica da: preduzimu samostalno ili zajedno, prema potrebi, sve odgovarajuće mjere u skladu sa Konvencijom i međunarodnim pravom koje su potrebne za zaštitu podvodne kulturne baštine, te u tu svrhu koriste sva moguća sredstva koja su im na raspolaganju, a u skladu sa svojim mogućnostima, očuvaju podvodne kulturne baštine in situ smatra se prvim zadatkom prije odobrenja ili pokretanja bilo kakvih aktivnosti usmjerenih na ovu baštinu, izvađenu podvodnu kulturnu baštinu odlažu, obrađuju i sa njom se postupaju na način koji joj osigurava dugoročno očuvanje;

- Preporuka o zaštiti ljepota i karaktera pejzaža i predjela (Pariz, 11. decembar 1962);
- Preporuka o zaštiti spomenika kulture ugroženih izvođenjem javnih i privatnih radova (Pariz, 19. novembar 1968);
- Preporuka o zaštiti na nacionalnom planu kulturnog i prirodnog naslijeđa (Pariz, 16. novembar 1972);
- Smjernice za Procjenu uticaja na baštinu za kulturna dobra upisana na UNESCO Listu svjetske baštine.

Potrebno je istaći i Konvencije Savjeta Evrope iz oblasti kulture: Evropska konvencija o kulturi, Konvencija o zaštiti arhitektonske baštine Evrope, Evropska konvencija o kinematografskoj ko-produkciji, Evropska konvencija o pejzažu, Okvirna konvencija Savjeta Evrope o vrijednosti kulturne baštine za društvo.

IV. Objašnjenje osnovnih pravnih instituta

Članom 1 Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti prirodnog i kulturno – istorijskog područja Kotora, definiše se obaveza pribavljanja mišljenja UNESCO-a na Menadžment plan za upravljanje Prirodnim i kulturno – istorijskim područjem Kotora.

Članom 2 definiše se sastav Savjeta za upravljanje Područjem u skladu sa normativnim i institucionalnim okvirima.

Članom 3 uvodi se i utvrđuje način upravljanja i integralna zaštita Područja kroz izradu Studije zaštite kulturne baštine prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora i zaštićene okoline i Menadžment plana. Shodno zaključcima UNESCO Komiteta predviđa se izrada sveobuhvatne Studije zaštite u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita kulturnih dobara, sa integrisanim dokumentima koje je Država članica dužna da dostavi Centru za svjetsku baštinu na reviziju, i to: analizom kumulativnog uticaja izgradnje na baštinu, pojedinačnom procjenom uticaja na baštinu i sanacionim mjerama za bespravne objekte. Izradom ove Studije zadovoljiće se ključni zahtjevi UNESCO-a, koje je neophodno ispuniti prije ukidanja zabrane izgradnje.

Članom 4 normiraju se mjere zaštite u odnosu na kulturno-istorijske cjeline i liniju morske obale, proces legalizacije bespravno izgrađenih objekata, izgradnja privremenih objekata i ograničenja dodjeljivanja koncesije u Području i zaštićenoj okolini. Legalizacija bespravno izgrađenih objekata u Području i zaštićenoj okolini moći će se realizovati po završetku izrade Studije zaštite kulturne baštine, čiji sastavni dio će biti sanacione mjere za bespravne objekte. U granicama Područja Kotora i zaštićene okoline ne mogu se davati nove, niti produžavati postojeće koncesije za eksploataciju mineralnih sirovina, niti se može proširivati prostor za obavljanje koncesione djelatnosti na odobrenom eksploatacionom polju.

Članom 5 vrši se terminološko usklađivanje.

Članom 6 definiše se način okončanja postupka u slučaju ćutanja uprave.

Članom 7 određen je rok za izradu Menadžment plana i Studije zaštite kulturne baštine i za usklađivanje planskih dokumenata. Utvrđen je prekid postupka legalizacije bespravno izgrađenih objekata do donošenja Menadžment plana i Studije zaštite kulturne baštine, kako bi se isti sproveo u skladu sa sanacionim mjerama koji će biti sastavni dio Studije. Uvodi se obustava primjene člana Zakona o izgradnji objekata koji utvrđuje mogućnost da privremeni objekat, odnosno lokalni objekat od opšteg interesa postane stalni objekat. Članom je takođe utvrđen prekid postupka izdavanja urbanističko-tehničkih uslova u okviru Područja Kotora sa definisanim izuzecima, kao i uslovi za sprovođenje ovog postupka na prostoru zaštićene okoline Područja.

V. Razlozi za donošenje zakona po hitnom postupku

U skladu sa članom 151 Poslovnika Skupštine Crne Gore, predlaže se donošenje Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti prirodnog i kulturno – istorijskog područja Kotora po hitnom postupku.

Donošenje Zakona po hitnom postupku predlaže se, naročito, kako bi se ovim propisom ispunile obaveze Države članice, utvrđene shodno zaključcima u okviru Odluke br. 47 COM 7B.115 UNESCO Komiteta za svjetsku baštinu, odnosno u cilju realizacije aktivnosti kojima bi se spriječila mogućnost ponovnog upisa Prirodnog i kulturno – istorijskog područja Kotora na Listu ugrožene svjetske baštine, ukoliko se ne preduzmu sistemske i pravovremene mjere.

VI. Procjena finansijskih sredstava za sprovođenje zakona

Za sprovođenje ovog zakona nijesu potrebna dodatna sredstva iz Budžeta Crne Gore, ali će u procesu njegove pripreme biti urađena detaljna RIA.