

**Predmet:** Stavovi, mišljenja, ocjene, predlozi i sugestije na Nacrt Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata upućene Ministarstvu održivog razvoja i turizma 26.01.2016.godine

Odbor za građevinarstvo Unije poslodavaca Crne Gore razmatrao je Nacrt Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata. Nakon rasprave sumirani su sljedeći

## **STAVOVI, MIŠLJENJA, OCJENE, PREDLOZI I SUGESTIJE NA NACRT ZAKONA O UREĐENJU PROSTORA I IZGRADNJI OBJEKATA**

### NAČELNI STAVOVI

Odbor ocjenjuje da kvalitetna pravna i institucionalna uređenost sistema planiranja i uređenja prostora i izgradnje objekata predstavlja jedno od strateških opredjeljenja i ključnih pretpostavki razvoja crnogorskog građevinarstva i zaštite javnog interesa u oblasti planiranja uređenja i zaštite prostora kao najznačajnijeg resursa Crne Gore. Ovo predstavlja i jedno od ključnih opredjeljenja Strategije razvoja građevinarstva u Crnoj Gori do 2020 godine, čije analize i strateška opredjeljenja su i danas aktuelni iako je Strategija, nažalost, zaboravljena od strane onih koji su dužni da je sprovode. Zbog svoje aktuelnosti, Strategija razvoja građevinarstva, sa dokumentacionom osnovom i podlogama korišćenim za njenu izradu, i dalje predstavlja osnovu za pravnu i institucionalnu uređenost predmetne oblasti.

Nepostrojanjem adekvatnog i kvalitetnog pravnog okvira otvoren je prostor za čitav niz zloupotreba sa veoma teškim posljedicama, što je svima poznato i na šta je ukazano i u pomenutoj Strategiji razvoja građevinarstva.

Isti toliki problem predstavlja nedorečen i značajnim dijelom uopšten postojeći pravni okvir. Pred svijetom volimo da se pohvalimo da imamo najliberalnije zakonodavstvo, zaboravljajući da smo time, veoma često, ostavili prostor za zloupotrebu i kreativno tumačenje u primjeni propisa ili njihovo prilagođavanje pojedinačnim interesima takozvanih „strateških“ investitora. Uopšten i nedorečen pravni okvir (koji se dijelom i prema potrebi uređuje podzakonskim aktima) daje isuviše velika ovlaštenja izvršnoj u odnosu na zakonodavnu vlast, izaziva pravnu nesigirnost i omogućava brojne zloupotrebe, na čem se takođe godinama upozorava.

Odbor smatra da u postupku izrade ponuđenog Nacrta nijesu iskorišćene mogućnosti i iskustva susjednih država i članica EU koje imamo kao ranije članice iste države. Obzirom da je Crna Gora u procesu pristupanja NATO-u i EU i da je u dosadašnjem predpristupnom postupku prihvatila određene obaveze usklađivanja postojećeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, neprihvatljivo je da se i dalje izbjegava usklađivanje ovog zakona sa zakonima EU, za šta imamo bliska iskustva u zakonodavnim rješenjima zemalja okruženja članica EU i drugih. Uporno se

forsiraju neka prevaziđena i glomazna rješenja poput ovog zakona i rješenja koja Ministarstvu daju velike mogućnosti za učešće u izradi i kontroli i državnih i lokalnih planskih i projektnih dokumenata, kao i inspekcijskoj kontroli tih postupaka i građenja objekata, dobijanja građevinskih i upotrebnih dozvola.

Na koji način urediti pravni okvir u oblasti planiranja uređenja prostora i izgradnji objekata. Odbor za građevinarstvo Unije poslodavaca Crne Gore smatra da se treba opredijeliti za jedan od dva modela:

- kodifikacija kompletne oblasti i donošenje jednog zakona koji bi obuhvatao: planiranje prostora, uređenje prostora, zaštitu prostora, oblast građevinskog zemljišta, zatim oblast projektovanja i građenja objekata, legalizaciju neformalnih objekata, kategorizaciju privrednih društava u oblasti građenja, inženjersku komoru i licence, inspekcijски nadzor...
- drugi model bi bio da se ova oblast uredi setom posebnih, međusobno usaglašenih, zakona, i to donošenjem:

*Zakona o planiranju, uređenju i zaštiti prostora* kojim treba utvrditi detaljan i jasan pravni okvir planiranja, uređenja i zaštite ukupnog prostora, posebno zaštite područja od posebnog interesa za Državu; zaštite obalnog područja; prirodnih vrijednosti; kulturno istorijskih kompleksa, pravni okvir i principe planiranja i uređenja prostora u zaštićenim područjima, zaštita javnog interesa u oblasti planiranja i uređenja prostora.

*Zakona o građenju* kojim bi se utvrdio detaljan i jasan pravni okvir projektovanja i izgradnje objekata u skladu sa standardima i tehničkim propisima i normativima, standardi i način izrade i kontrole tehničke dokumentacije, standardi građenja i stručnog nadzora nad izgradnjom objekata, postupak izdavanja građevinske i upotrebne dozvole.

*Zakona o legalizaciji neformalnih objekata*, kojim bi se uredila procedura i rokovi legalizacije objekata izgrađenih bez građevinske dozvole, a koji se nalazi u proceduri još od 2012 godine.

*Zakona o inženjerskoj komori* kojim treba urediti status, način i principe organizovanja Inženjerske komore, javna ovlašćenja, vrste licenci, kriterijume za izdavanje licenci...

*Zakona o građevinskim djelatnostima* kojim bi se uredio stručni profil zanimanja i djelatnosti u građevinarstvu, upravljanje projektima građenja...

Treba razmisliti i o donošenju *Uzansi o građenju*. (Nazivi zakona su dati uslovno – kao radni naslovi.)

Odbor smatra da je drugi model, odnosno donošenje seta posebnih zakona, neuporedivo bolje rješenje, jer omogućava kvalitetnije i detaljnije uređenje svake od pobrojanih oblasti. Potvrdu toga imamo i u bliskom okruženju: u Hrvatskoj i Sloveniji, koje su članice EU. U obje ove države se pobrojana pitanja uređuju setom posebnih zakona.

No, koja god varijanta bude prihvaćena, nužno je da ovi propisi budu temeljeni na Strategiji razvoja građevinarstva u Crnoj Gori do 2020 godine, usklađeni i usaglašeni, kako međusobno, tako i sa ukupnim pravnim sistemom Crne Gore i, koliko je to god moguće sa zakonima u okruženju i pravnim sistemom Evropske Unije.

Koji god model bude prihvaćen nužno je da zakoni budu do kraja razrađeni, jasni, precizni i dorečeni. Ne smije se ostaviti prostor za njihovo „kreativno“ tumačenje i zloupotrebe kao sa sadašnjim propisima iz ove oblasti. Nije prihvatljiva ni dosadašnja praksa, koja dominira i u Nacrtu koji se trenutno nalazi na javnoj raspravi, da se, umjesto jasnog i preciznog definisanja i uređivanja pojedinih segmenata, u više od 20 slučajeva predlaže da ove djelove uređuje nadležno ministarstvo posebnim podzakonskim aktima. Time se zakonodavna nadležnost prenosi na izvršnu vlast i narušava ustavni princip podjele vlasti i vrši povreda ustavnih ovlašćenja Skupštine, kao najvišeg organa zakonodavne vlasti. Kod poštovanja ovog principa treba posebno voditi računa, odnosno strogo pratiti ustavna ovlašćenja pojedinih grana vlasti, kako se princip efikasnosti ne bi pretvorio u preuzimanje ovlašćenja od zakonodavne vlasti – što bi u krajnjem dovelo do osporavanja valjanosti pojedinih propisa i arbitriranja na Ustavnom sudu. O mogućim zloupotrebama i mogućnostima za zloupotrebe ne treba ni govoriti.

Koji god model bude prihvaćen mora se zasnivati na načelima i principima na kojima crnogorski građevinari uporno i godinama insistiraju. Podsjećamo na najznačajnije:

- Zakon ili zakoni (zavisno od modela koji bude prihvaćen) mora biti pravedan i pravičan. Mora da garantuje ravnopravan tretman i jednake šanse za poslovanje i razvoj svim učesnicima procesu građenja;
- Rješenja utvrđena ovim propisima moraju da budu u funkciji, kako sadašnjih, tako i razvojnih potreba građevinske djelatnosti i ukupnog ekonomskog sistema, ne smiju da predstavljaju biznis barijeru, ali ne smiju dozvoliti ni bezakonje i anarhiju.
- Zakon ili zakoni moraju da se zasnivaju na načelima održivog razvoja tako što će podsticati privredni i socijalni razvoj Crne Gore, uz uslov da će se udovoljavanjem sadašnjim razvojnim potrebama uvažiti i obezbijediti jednake razvojne potrebe i mogućnosti budućih generacija i spriječiti prevladavanje interesa pojedinih djelatnosti na račun uravnoteženog razvoja i potreba drugih korisnika.
- Zakoni moraju garantovati zaštitu javnog interesa, odnosno usaglašavanje pojedinačnih i javnih interesa, pri čemu pojedinačni interesi ne smiju nadvladati i štetiti javnom interesu.
- Zakoni moraju biti sprovodljivi i primjenjivi. To znači da moraju biti jasni, precizni, dorečeni, bez rupa kroz koje bi smo se provlačili i bez prostora za slobodna tumačenja i zloupotrebe.
- Posebnu pažnju kod uređivanja pravnog okvira u sektoru građevinarstva treba posvetiti pitanju ko i pod kojim uslovim utvrđuje i izdaje uslove priključenja na javnu (državnu) infrastrukturu. Ko upravlja njome i štiti javni interes u ovoj oblasti. Ovo je izuzetno

važno pitanje jer je telekomunikaciona i elektroenergetska infrastruktura prodana strancima.

Odbor smatra neprihvatljivom praksu da se prilikom donošenja novih zakona pokušavaju postići neka "originalna" rješenja koja drastično mijenjaju dosadašnja rješenja i praksu, a koja se često puta, kao nepodobna i loša ukidaju, pa se poslije određenog perioda ponovo vraćaju kroz nove zakone.

Kao jedan od takvih loših primjera smatramo uvođenje Javnih konkursa koji su u nadležnosti Ministarstva i lokalne uprave, kojima se oduzimaju prava strukovnim organizacijama da se bave svojim poslom jer treba slijediti na praksu svih razvijenih država u svijetu da Konkurse raspisuju i uređuju strukovne organizacije - uglavnom savezi arhiteketa ili inženjera ili Komore tih struka. Nije lose podsjetiti da su u Crnoj Gori u okviru Saveza arhitekata CG i u Inženjerskoj komori CG davno doneseni pravilnici za pristupanje izradi i ocjenjivanju konkursa za idejna arhitektonsko urbanistička rješenja, kao što je to ranije rađeno i u Jugoslaviji i ostalim zemljama i po kojima je u CG urađeno i izgrađeno puno objekata, koji su uglavnom dobitnici prestižnih stručnih nagrada.

Odbor smatra neprihvatljivim da se institut konkursa zloupotrebljava za izmjene planske dokumentacije mimo zakonskih pravila jer je zakonima i dosadašnjim i ovim predviđena procedura izrade i usvajanja planskih dokumenata, kao i izmjene tih planova po istoj proceduri po kojoj se donose. Na ovaj način se uskraćuju autorska prava obrađivača planova od prostornih planova do urbanističkog projekta, kroz nepriznavanja autorskih prava autorima planskih rješenja.

Odbor je konstatovao da u predloženom Nacrtu ima dosta kontradiktornosti i međusobno neusklađenih rješenja i da u njegovoj izradi nijesu korišćene Uredbe i Direktive EU koje uređuju ovu oblast, izuzimajući direktivu o uslugama.

## POJEDINAČNI STAVOVI, PREDLOZI I SUGESTIJE

Kao što je naglašeno u načelnim stavovima mogući model uređivanja ove oblasti je donošenje posebnog zakona o planiranju, uređenju i zaštiti prostora, a posebno zakona o građenju, kao što je to urađeno u Sloveniji i Hrvatskoj.<sup>1</sup> Taj model smatramo kvalitetnijim jer daje više mogućnosti za

---

<sup>1</sup> Primjer Slovenije i Hrvatske u kojima je ovakav Zakon razdvojen na posebne zakone u skladu sa Uredbama i Direktivama EU:

- Zakon o prostornom uređenju 2013
- Zakon o gradnji 2013
- Zakon o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju 2015
- Zakon o arhitektonskim i inženjerskim poslovima i djelatnostima u prostornom uređenju i gradnji 2008
- Zakon o djelatnostima u prostornom planiranju i gradnji Hrvatske 2015
- Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje 2015

određenije i preciznije uređivanje predmetnih oblasti. Naravno ovi zakoni bi morali biti usaglašeni i usklađeni kako međusobno tako i sa ukupnim pravnim sistemom u Crnoj Gori i propisima Evropske Unije.

Ukoliko se ova oblast i dalje bude uređivala jednim zakonom (što smatramo lošim rješenjem) predložimo izmjenu njegovog naziva. Predložimo da glasi: **ZAKON O UREĐENJU I ZAŠTITI PROSTORA I GRAĐENJU**. Izmjenu naziva predložimo da bi se naglasila **ZAŠTITA** prostora.

Ponuđeni Nacrt Zakona ima dosta manjkavosti i zahtijeva značajne izmjene, dopune ili brisanje pojedinih odredbi i ponuđenih rješenja. Odbor poseban akcenat stavlja na sljedeća pitanja:

- 1. Nedorečenost pojedinih odredbi** koja je već pomenuta u načelnim stavovima. U više od 20 slučajeva, ne računajući ovlašćenja za usvajanje planskih dokumenata, predlagač zakona ovlašćenje za uređivanje pojedinih pitanja prenosi na nadležno ministarstvo, odnosno sa zakonodavne na izvršnu vlast. Ovim se, pored supremacije izvršne nad zakonodavnom vlašću, otvara i prostor za čitav niz neprihvatljivih i po Crnu Goru štetnih radnji.
- 2. Objekti od opšteg interesa**, definisani članom 4 Nacrta. Uvođenjem instituta objekta od opšteg interesa za državu ili lokalnu samoupravu omogućeno je pojedinim investitorima i „investitorima“ da imaju povlašćen položaj na tržištu i da uživaju brojne privilegije. Stiče se utisak da su ove odredbe pisane i prilagođene ciljanoj grupi investitora, što potvrđuju odredbe da se među objektima od državnog interesa nalaze, primjera radi: vjetroelektrane i solarne elektrane, bez obzira da li proizvode 10 kilovata ili 10 megavata električne energije. Objekat od državnog interesa može da bude i dječji vrtić kapaciteta desetoro djece, sportski objekat tipa balon sale, privatna ordinacija... i svi oni uživaju čitav niz povlastica na račun poreskih obveznika.

Poseban tretman im je dat članom 64, 81,120.

Objekti pobrojani u članu 4, izuzimajući objekte u vlasništvu države, se grade radi sticanja profita. Dajući određenim investitorima povlašćen status kršimo Ustav i ostale investitore dovodimo u neravnopravan položaj. Uz to se značajan dio troškova, koje bi ovi investitori trebalo da snose, prebacuje na građane. Treba napomenuti da ova praksa nije prisutna u zakonodavstvu zemalja u okruženju.

Institut objekata od opšteg interesa treba brisasti iz Nacrta zakona jer omogućava čitav niz zloupotreba, prije svega korupciju i štetan je po Crnu Goru. U koliko ovaj institut ostane u konačnom tekstu zakona treba ga vezati samo za objekte u državnom vlasništvu.

Odbor smatra da razvrstavanje objekata treba napraviti i prema njihovom uticaju na životnu sredinu.

- 3. Elektronski sistem**, definisan članom 5. Odbor ocjenjuje da elektronski sistem uređenja prostora i izgradnje objekata još nije uređen. Ovaj član treba dopuniti novim stavovima

kojima bi se bliže uredila obaveza uvođenja ovog sistema, a u završnim odredbama utvrdili i krajnji rokovi.

- 4. Porodična zgrada**, definisana pojmovnikom u članu 6: "*Porodična stambena zgrada je zgrada za stanovanje površine do 250 m<sup>2</sup> BRGP*". Odbor smatra da ovo nije dobro rješenje jer 250 m<sup>2</sup> je previše za jedan stan za jednu prosječnu porodicu u CG, a premalo za više stanova zato ovu odredbu treba prilagoditi prosječnoj porodici CG, u skladu sa PPR i PUP opština i Strategiji razvoja građevinarstva CG. Stambena zgrada od 250 m<sup>2</sup>, može da bude i luksuzna (tipa vile), jako komplikovana i funkcionalno i konstruktivno sa komplikovanim instalacijama i uređajim, pa je ovako jednostavna odredba neprihvatljiva. Prostornim i urbanističkim planovima i Strategijom razvoja građevinarstva u CG je definisan minimalni standard stanovanja od oko 20 m<sup>2</sup> neto korisne stambene površine po članu domaćinstva, sa prosječnom veličinom porodice od 3.0-4,0 člana po domaćinstvu, a koji ima tendenciju smanjivanja, pa taj pristup i normu treba iskoristiti i sprovesti kroz Zakon kao reper u određivanju minimalne površine porodične stambene zgrade. Iz istog razloga se ne mogu izdavati građevinske dozvole za objekte od 250 m<sup>2</sup> bez glavnog projekta, samo na osnovu idejnog rješenja, bez stručnog nadzora, i tehničkog prijema i plaćanja komunalija, što je izgleda postala praksa u CG.
- 5. Pojam planskog dokumenta**, član 9, Odbor ima sljedeće primjedbe i sugestije na predloženi član:

- "*Planski dokument ima karakter javnog dokumenta.*" Pojam javni dokument ne znači ništa i ne obavezuje nikog, zato predlažmo da se, kao što je to bilo i u prethodnim zakonima i u sličnim zakonima Hrvatske i Slovenije planski dokument tretira kao obavezujući podzakonski akt.
- "*Planski dokument, u svim fazama izrade i donošenja, ovjerava se elektronskim potpisom, u skladu sa ovim zakonom.*"

Da bi se izvršila ovjera kompletnog planskog dokumenta potrebno je obezbijediti mogućnost digitalne ovjere kompletnog plana. Sada je moguće ovjeriti samo PDF format planova. Obzirom da se za potrebe vođenja registra planova traže DWG formati crteža potrebno je i za te formate omogućiti zaključavanje fajlova digitalnim potpisom.

Obradivač plana zaključava kompletan plan koji, pored, autorskog dijela sadrži i dio sa ulaznim podacima koji se dobijaju kao dokumentaciona osnova od nosioca pripremnih poslova. Postavlja se pitanje da li je to pravno valjano da obradivač zaključava javne dokumente koji su sastavni dio plana.

- "*Planski dokument sadrži separat sa urbanističko-tehničkim uslovima.*"

Separat sa UTU se radi po usvajanju planova i radi ga organ koji sprovodi plansku dokumentaciju. Planom se mogu dati samo smjernice za izradu UTU prema vrstama namjene prostora i objekata.

6. **Centralni registar planskih dokumenata**, član 12, Neophodno je zakonom definisati koja vrsta dokumentacije i u kojem formatu se vodi u registru planskih dokumenata.
7. **Zaštita obalnog područja**, definisana članovima 16, 17, 18, 19, 212.

Predlagač zakona ni ovog puta nije detaljnije uredio pitanje zaštite obalnog područja. Kao prvo, nije definisan obuhvat obalnog područja, odnosno prostor koji će uživati odgovarajuću zaštitu. Umjesto zakonom, kao što je to primjera radi urađeno u Hrvatskoj,<sup>2</sup> predlagač je ovo ovlašćenje prenio na obrađivače planskog dokumenta i vladu koja ovaj dokument usvaja. Kontinuitet izbjegavanja da se pitanje zaštite obalnog područja uredi u skladu sa dugoročnim interesima Crne Gore i u skladu sa zakonodavstvom zemalja Mediterana, obalno područje se još jednom podvodi pojedinačnim interesima i omogućava nastavak nesmetane devastacije crnogorske obale.

8. **Vrste državnih planskih dokumenata**, član 25. Odbor predlaže da su u državne planske dokumente uvrsti i Državni Urbanistički projekat koji se radi za određena zaštićena područja i spomenike kulture odnosno kulturna dobra od značaja za CG i sl.
9. **Detaljni urbanistički plan**, član 31. Detaljnim urbanističkim planom terba obuhvatiti i analizu, odnosno provjeru mogućnosti izgradnje na određenoj parceli.
10. **Urbanistički projekat**, član 32. Treći stav glasi: "Urbanistički projekat sadrži idejna rješenja svih planiranih objekata u zahvatu plana." Obzirom da su idejna rješenja prvi stepen projektne dokumentacije, treba definisati status i obaveznost primjene prezentiranih idejnih rješenja iz ovog plana. Da li je njihova primjena obavezna kod sprovođenja plana i izrade projektne dokumentacije i u kom obimu.
11. **Javni konkurs**, član 35. U petom stavu je propisano: "*Na javnom konkursu ne mogu učestvovati lica koja su učestvovala u izradi planskog dokumenta*", odbor ovu odredbu smatra neprihvatljivom. Ako su konkursi javni, smatramo da ne treba zabranjivati učešće na konkursima licima koji su učestvovali u izradi planskog dokumenta jer se na taj način forsiraju lica koja se ne bave planiranjem i ne omogućava se planerima da razrade svoje ideje prezentirane u planovima. Učešće na konkursu ne znači i izradu projektne dokumentacije, već se konkursom želi dobiti što više dobrih ideja za izgradnju predmetnog objekta.

Iskustva iz dosadašnje prakse pokazuju da su lica koja su učestvovala u izradi plana izradili vrlo malo projekata u okviru tih planova, pa je ova zabrana neosnovana. Ovo isto znači da radni tim koji je radio Prostorni plan CG ne može više u CG da se bavi

---

<sup>2</sup> (3) *Planiranje i korištenje prostora ZOP-a se radi zaštite, ostvarenja ciljeva održivog, svrhovitog i gospodarski učinkovitog razvoja provodi uz ograničenja u pojasu kopna i otoka u širini od 1000 m od obalne crte i pojasu mora u širini od 300 m od obalne crte (u daljnjem tekstu: prostor ograničenja). (važeći Zakon o prostornom uređenju Hrvatske)*

projektovanjem objekata, čime se ugrožavaju osnovna ustavna prava na rad. Ovo se odnosi i na niže planske dokumente.

Kako u CG ne postoje specijalizovane kuće koje se isključivo bave planiranjem i izradom prostornih i urbanističkih planova, već se moraju baviti i drugim poslovima projektovanja, revizija, stručnog nadzora, tehničkih prijema kako bi obezbijedili egzistenciju, sve više će se planovi raditi van Crne Gore.

Učešće investitora u stručnom dijelu sprovođenja konkursa je nepotrebno. Javni konkurs utvrđuje javni interes. On je interes svih pa tek onda investitora.

- 12. Ustupanje podloga**, član 38. Treba dodati odredbu kojom bi se utvrdila obaveza obezbjeđivanja svih potrebnih podloga, katastarsa, dokumenata i planova od državnih organa prije ustupanja izrade plana.
- 13. Revizija planskih dokumenata**, član 44 i 50. Rokove završetka revizije uskladiti sa vrstom, veličinom i značajem planskog dokumenta i obimom zahvata.
- 14. Elaborat parcelacije**, član 51. U drugom stavu ovog člana je definisano da je Elaborat parcelacije sastavni dio planskog dokumenta. U planskim dokumentima već postoji karta Parcelacije sa koordinatama prelomnih tačaka, tako da nije jasno na šta se odnosi i koji je sadržaj pomenutog Elaborata.
- 15. Saglasnost Ministarstva na planski dokument**, član 52. Treba definisati ko u ime Ministarstva može da pregleda plansku dokumentaciju i daje primjedbe, i da mora ispunjavati iste uslove kao odgovorni planeri i revidenti.
- 16. Izmjene i dopune planskog dokumenta**, član 57. Ograničiti da se izmjena plana ne može vršiti za samo jednu UP, već minimum za zonu ili blok pojedinog plana. Odbor je mišljenja da eventualna izmjena plana treba da se radi u istom zahvatu kao osnovni plan. U praksi se pokazalo da tačkasta izmjena planova pravi puno konflikata u okolnom prostoru, zato treba forsirati izmjenu plana u kompletnom zahvatu.
- 17. Skraćeni postupak izmjene planskog dokumenta** definisan članom 58. Vlada je ovim članom ovlašćena da po skraćenom postupku vrši izmjene i dopune planskog dokumenta. Ovo ovlašćenje ne bi bilo toliko sporno da na Vladu nije preneseno i ovlašćenje da sama propisuje i proceduru izrade i usvajanje izmjena i dopuna planskih dokumenata. Ovako je omogućeno da se planski dokumenti mogu mijenjati daleko od očiju javnosti, po proceduri koja, prema propisanoj odredbi, može trajati svega jedan dan... čime su otvorena vrata za čitav niz zloupotreba.
- 18. Finansijska sredstva za izradu**, član 60. Definirati postupak finansiranja, ustupanja izrade i usvajanja kad je investitor korisnik prostora ili drugi subjekti mimo državnih i opštinskih organa.



**19. Usklađivanje sa planom parcelacije**, član 62. Da bi se parcelacija prenijela u katastar mora svaka UP biti definisana koordinatama, jer u suprotnom se plan ne može sprovesti. Uvodi se rješenje o urbanističkoj parceli od strane Katastra iako je Urbanistička parcela definisana planom, pa je rješenje od Katastra samo kopiranje planskog rješenja i komplikovanje postupka dobijanja građevinske dozvole.

**20. Određivanje lokacije u posebnim slučajevima**, član 64. Nije jasno da li se ovo odnosi i na prostor za koji je urađen plan nižeg reda. Ako je tako onda je ovaj član u koliziji sa ovim zakonom. Sastavni dio kojeg planskog dokumenta, ranije usvojenog ili novog, odnosno plana šireg područja ili detaljnog urbanističkog plana. Ako je ranije usvojenog onda to znači izmjenu tog plana mimo procedure definisane ovim zakonom.

*"Vlada, odnosno izvršni organ jedinica lokalne samouprave donosi odluku o izabranom rješenju..."* Ovo znači da Vlada odnosno izvršni organ lokalne samouprave preuzima strukovne poslove i samostalno odlučuju o izboru konkursnog rješenja, bez stručnog žirija i bez mišljenja struke?

Organizovanje Javnih konkursa treba prepustiti strukovnim organizacijama.

**21. Prenamjena**, član 65. Smatramo da je ovaj član u direktnoj suprotnosti sa pravilom da se samo planskim dokumentom mogu predviđati namjene površina. U postupku izdavanja urbanističko – tehničkih uslova se ne smije i ne može raditi prenamjena lokacije iz površine namijenjene za izgradnju stambenog objekta u površinu namijenjenu za izgradnju ugostiteljskog objekta. Ovim članom se čak omogućava da se izgrađeni stambeni objekat pretvori u ugostiteljski objekat. Smatramo da je ovo uzurpacija ovlašćenja koja izvorno pripadaju skupštini lokalne samouprave (koja donosi planski dokument) od strane organa koji izdaje UT uslove na osnovu tog plana.

**22. Državni i lokalni urbanista**, članovi 68-70. Predlagač zakona, ponovo, uvodi institut državnog i lokalnog urbaniste koji je postojao u zakonu o građenju u prvoj polovini devedesetih godina. Ovaj institut je kasnijim zakonima ukinut jer su ovlašćenja glavnog urbaniste (kako se tadašnjim zakonom nazivao) omogućavala i omogućila brojne zloupotrebe i devastaciju prostora. Ponuđenim Nacrtom i nepreciznim ovlašćenjima državnog i lokalnog urbaniste (na primjer: vrši i druge poslove od značaja za uređenje prostora i izgradnju objekata) nijesu prestali razlozi zbog kojih je svojevremeno ovaj institut ukinut.

Da li ovo znači da Urbanista kontroliše projektante, revidente projekta i organe uprave Koje druge poslove? treba ih definisati. Kako će urbanista potpisati projekat elektronskim potpisom, kad se projekti ne mogu potpisati elektronskim potpisom? Koji programski zadatak državni ili lokalni?

Smatramo da je Urbanista nepotreban. Nepotrebno je pored projektanata i revidenata, koji odgovaraju za svoj posao, dodavati kontrolu Urbaniste koji nema nikakvu odgovornost.

Ovo je samo na mala vrata vraćanje kontrolisanja projektne dokumentacije od strane Organa uprave, koja je ranije, kao nepotrebna i kao biznis barijera izbačena iz Zakona.

U koliko se u konačnom tekstu, ipak, zadrži rješenje uvođenja instituta državnog i lokalnog urbaniste, što smatramo lošim rješenjem, onda je neophodno (zakonom a ne podzakonskim aktom) do kraja precizno definisati njegova ovlašćenja i nadležnosti. Urbanista može biti samo arhitekta jer prostorni planer nema prava na izradu i kontrolu projektne dokumentacije. A i arhitekta mora biti sa velikim iskustvom u planiranju, urbanizmu i projektovanju. Najmanje 10 godina i urađenih više od deset projekata i planova.

**23. Rješavanje imovinsko pravnih odnosa**, članovi 71-76. Članove zakona od. br.71 do 76 koji se odnose na rješavanje imovinsko- pravnih odnosa koji se inače regulišu drugim zakonima, pa ih treba brisati jer ne pripadaju ovom zakonu, a čini se da se kroz ovaj zakon pokušavaju provući nešto drugo. Treba ih prebaciti u drugi zakon koji se bavi ovom problematikom.

**24. Naknada za građenje i komunalni doprinos**, članovi 80-84. Novi koncept uređenja pitanja komunalnog opremanja građevinskog zemljišta ne donosi ništa novo, osim što čini se doprinosi konfuziji i nejasnoći. Šta je svrha predviđanja dvije kategorije naknada za ovu namjenu – naknade za građenje i komunalnog doprinosa? Iz samog Nacrta zakona se to ne da vidjeti. Naknada za građenje je ostala ista kao i ranija kategorija koja je postojala u zakonu – naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Jedina novina je da lokalna samouprava može po svom nahođenju da odredi koga će osloboditi od naknade, što je vrlo sporno i diskutabilno rješenje. Pored toga, uvodi se komunalni doprinos koji treba da plaćaju svi vlasnici građevinskog zemljišta. Osnovno pitanje koje se postavlja u vezi sa tim komunalnim doprinosom jeste da li je to još jedan parafiskalni namet na građane i investitore koji je potencijalno nepravičan i neefikasan. Zar se ta sredstva ne mogu obezbijediti kroz drugačije regulisanje poreza na građevinsko zemljište? Zar to nije samo bespotrebno administriranje? Zar ne plaćaju i građani i investitori taj komunalni doprinos kroz naknadu za puteve, preko računa za utorošenu električnu energiju i vodu i druge komunalne usluge? Da li treba da plaćaju taj komunalni doprinos vlasnici neizgrađenog ili građevinskog zemljišta – Nacrt zakona o tome ćuti, a to je suštinsko pitanje u vezi sa tim? Vjerujemo da ova i druga pitanja nameću odgovore koji nikako ne opravdavaju ovo rješenje i treba dobro razmisliti da li to treba uvoditi u naš pravni sistem i da li je ovo još jedan eksperiment sa neizvjesnim ishodom i efektima?

Namjesto toga, predlažemo da se pitanje naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta riješi tako što će se postojeće rješenje unaprijediti i kvalitetnije normirati. Prilikom toga, moraju se imati u vidu sljedeći zahtjevi i problemi u vezi komunalija: a) moraju postojati uniformna pravila na nivou cijele države, a ne da se opštinama ostavlja da one samo te regulišu, pa da imamo sijaset različitih, nekonzistentnih rješenja od opštine do opštine, pri čemu su mnoga od tih rješenja diskutabilna sa aspekta zakonitosti i svrsishodnosti, jer im Zakon ostavlja da to same regulišu, bez definisanja okvira u

kojima se mogu kretati i sa minimumom prava koji se moraju ispoštovati investitoru; b) investitoru se mora obezbijediti pravno sredstvo – pravo na žalbu u postupku utvrđivanja komunalija koje treba da plati, jer prema postojećem Zakonu i prema Nacrtu tog pravnog sredstva nema, a česti su slučajevi kada investitor i opština imaju neslaganje po tom pitanju, ali se to rješava po sistemu „uzmi ili ostavi“; c) naknada mora biti manja od postojećih rješenja; d) sredstva od komunalija moraju se koristiti isključivo u svrhu komunalnog opremanja lokacija koja se gradi.

Neprihvatljiva je i odredba da se investitori objekata od opšteg interesa oslobađaju plaćanja naknade za građenje. Uz to se lokalnoj upravi ostavlja mogućnost da propiše i druge slučajeve u kojima investitor ne plaća naknadu za građenje. Sve skupa predstavlja još jedan namet na poreske obveznike.

Diskutabilan je i član 227 kojim je propisano da odredbe koje se odnose na plaćanje naknade za građenje prestaju da važe 01.01.2020, godine. To znači da će umjesto na investitore, sav teret uređenja građevinskog zemljišta pasti na vlasnike građevinskog zemljišta i poreske obveznike.

- 25. Osnovni zahtjevi za objekat**, član 87. Odbor smatra da se objekat i u ovoj fazi moraju posmatrati kao intervencija u prostoru koja ne smije narušiti susjedne objekte ili skup objekata kao ni njihovu funkciju, što se u ovom članu ne predviđa, pa ga u tom smislu treba dopuniti.
- 26. Odstupanje od osnovnih zahtjeva za objekat**, član 88. Treba zakonom definisati koji su to posebni propisi i ko ih donosi.
- 27. Obavještanje Inženjerske komore**, član 93 i drugi. Nacrtom zakona se uvodi pravilo da se Inženjerskoj komori dostavljaju obavještenje o tome ko je imenovan za projektanta, revidenta, glavnog i odgovorne inženjere itd. Postavlja se pitanje šta je svrha i ideja ove norme, šta se želi sa time postići. Koja to ovlašćenja i nadležnosti Inženjerska komora ima, definisane članom 172 Nacrta, da im bi bilo potrebno da imaju uvid u to šta ko radi od inženjerske struke radi u cijeloj Crnoj Gori. Smatramo ovo bespotrebno administriranjem i birokratijom. Žele se ukloniti biznis barijere, to je imperativ koji se stavlja pred svaki propis koji se donosi, a nema veće biznis barijere od nepotrebne i beskorisne prepiske i procedura. Nije definisano ni pitanje koliko ovo košta i na čiji račun idu troškovi po ovom osnovu
- 28. Projektna dokumentacija**. Dio zakona koji se odnosi na projektnu dokumentaciju (u ranijem zakonu: tehnička dokumentacija) ima dosta nedorečenih pitanja, kao i rješenja koja su diskutabilna. Zbog toga su i mišljenja predstavnika poslodavaca o ovom pitanju različita. Kako ovi alternativni predlozi imaju i svoje i prednost i manjkavosti, prenosimo sve te stavove i predloge za uređivanje ovog dijela zakona a neka sveukupna javna

rasprava iskristališe ono najbolje iz svih ovih inicijativa, uz usaglašavanje sa praksom u državama iz okruženja koje su članice EU<sup>3</sup>:

a)

- Zakonom nije propisano na kom jeziku i pismu se izrađuje projektna dokumentacija.
- Diskutabilne su i odredbe o vrsti projektne dokumentacije (idejno rješenje, glavni i izvođački projekat). Propisivanjem izvođačkog projekta predlagač zakona se vraća na rješenje iz prethodnog zakona koje se pokazalo lošim. Glavni projekat je najvažniji dio projektne dokumentacije pa stoga treba da sadrži i sve neophodne detalje za izvođenje radova. Izvođački projekat je samo jedan trošak više za investitora. (Alternativa: i dosadašnjim rješenjem glavni projekat je u sebi sadržao izvođački projekat. Razdvajanjem kao što je bilo u ranijim rješenjima izvođački projekat se ne mora raditi za potrebe dobijanja građevinske dozvole i ostavlja se mogućnost da se izvođačkim projektom tehnologija gradnje prilagodi izvođaču radova na objektu. Stoga je alternativno mišljenje da je bolje rješenje da se radi i izvođački i glavni projekat.)

---

<sup>3</sup> U Zakonu o djelatnostima u prostornom planiranju i gradnji Hrvatske, imamo sljedeća rješenja:

Sudionici u gradnji jesu:

1. investitor
2. projektant
3. izvođač
4. nadzorni inženjer
5. revident.

*Vrsta projektne dokumentacije:*

1. glavni projekt
2. izvedbeni projekt
3. tipski projekt
4. projekt uklanjanja grđevine.

Glavni projekt ovisno o vrsti građevine, odnosno radova sadrži:

1. arhitektonski projekt
2. građevinski projekt
3. elektrotehnički projekt
4. strojarski projekt.

Izradi glavnog projekta, odnosno pojedinih projekata koje sadrži, ovisno o vrsti građevine, odnosno radova, ako je to propisano posebnim zakonom ili ako je potrebno, prethodi izrada:

1. krajobraznog elaborata
2. geomehaničkog elaborata
3. prometnog elaborata
4. elaborata tehničko-tehnološkog rješenja
5. elaborata zaštite od požara
6. elaborata zaštite na radu
7. elaborata zaštite od buke
8. konzervatorskog elaborata
9. drugog potrebnog elaborata

- Idejnom rješenju, koje predstavlja najniži nivo obrade projektne dokumentacije, je dat mnogo veći značaj nego što mu pripada (u određenim slučajevima služi i za potrebe izdavanja građevinske dozvole). Nije precizirano da li se idejno rješenje, pored arhitekture, radi i za ostale faze: konstrukcija, elektro instalacije, termotehničke instalacije...
- Neprihvatljivo je da se građevinska dozvola za porodičnu stambenu zgradu (a to su objekti do 250m<sup>2</sup>) izdaje samo na osnovu idejnog rješenja.

b)

#### vrste projektne dokumentacije

Nacrtom je predviđeno da postoje idejno rješenje (generalni projekat), glavni projekat i izvođački projekat kao vrste projektne dokumentacije. Pozdravljamo mogućnost da investitor dobije građevinsku dozvolu na glavni projekat, a da pitanje detalja za izvođenje radova riješi kroz izvođački projekat. Ipak smatramo da je ponuđeno rješenje manjkavo u dijelu nemogućnosti da se kroz izvođački projekat djelimično izmijeni glavni projekat.

Svi koji se bave stanogradnjom u Crnoj Gori se u manjoj ili većoj mjeri susreli sa pitanjem izmjena strukture jedinica koje grade i prodaju. Jako su česti zahtjevi kupaca za spajanje i podjelu stambenih i poslovnih prostora, a to se prema postojećim propisima ne može raditi. Cijenimo da bi to trebalo dozvoliti i to u mjeri u kojoj bi se ti radovi mogli smatrati adaptacijom da je taj objekat završen. (Alternativa: Izmjena strukture stanova i sadržaja u objektu u bitnome mijenja potrebe prateće instalacije i ostale prateće sadržaje vezane za potrebe korisnika, pa se samim tim ne mogu smatrati adaptacijom objekta, već se kroz izradu glavnog projekta treba opredijeliti za sve sadržaje objekta i to uskladiti. Svako odstupanje od glavnog projekta se mora uskladiti sa autorom i odgovornim projektantima objekta i pokriti projektom dokumentacijom. Za takve slučajeve je ranije bio predviđen Projekat izvedenog stanja.) Nacrt (a i važeći Zakon) predviđa da se adaptacijom može vršiti promjena organizacije prostora u objektu. Trebalo bi to isto dozvoliti da se može uraditi i prilikom izvođenja radova – da izvođački projekat može odstupiti od glavnog u mjeri u kojoj bi se ti radovi inače (da je objekat završen) smatrali adaptacijom, a ne rekonstrukcijom. Naravno, ovo zahtijeva precizniju normu, koja bi svakako morala uključiti pravilo da se u tom slučaju izvođački projekat ima revidovati.

#### faze projektne dokumentacije

U odnosu na postojeće rješenje iz Zakona, predlog dat Nacrtom u pogledu koji projekti (faze) čine projektnu dokumentaciju učinjen je pomak, jer je smanjen broj faza, ali i ovo rješenje nije dovoljno dobro. Predloženi su sljedeći projekti – faze: arhitektonski (arhitektura objekta, unutrašnja arhitektura, pejzažna arhitektura); građevinski; elektroinstalacija; termotehnički i mašinski. Prije svega, pejzažna arhitektura se odnosi na uređenje terena odnosno ozelenjavanje na prostoru urbanističke parcele (nekada se to zvalo hortikultura). Stvar treba pojednostaviti i regulisati onako kako odgovara faktičkom stanju i realnosti, te predvidjeti faze: 1) projekat arhitekture (arhitektura objekta i unutrašnja arhitektura); 2) građevinski projekat; 3) projekti

instalacija (elektrotehničke instalacije (jaka i slaba struja); hidrotehničke instalacije; termotehničke instalacije; mašinske instalacije) i 4) projekat uređenja terena i saobraćaja.

Iz ovog našeg predloga je potpuno jasna naša intencija i ideja, ali posebno moramo naglasiti da je jako bitno da se kao posebna faza i projekat isključi pejzažna arhitektura. Smatramo da sadnja par borova i sijanje trave oko objekta (u većini slučajeva) ne predstavlja fazu koja se može izjednačiti sa npr. konstrukcijom objekta, već to predstavlja uređenje terena. U Crnoj Gori postoji nekoliko licenciranih inženjera pejzažne arhitekture i njihovo favorizovanje propisivanjem toga kao obavezne faze čini se šteta cijeloj privredi. Naime, prilikom učešća na javnim nadmetanjima za izgradnju objekata mora se obezbijediti licenca za sve faze objekta, pa se propisivanjem i pejzažne arhitekture, kao posebne faze, sužava krug ponuđača i smanjuje konkurentnost. Štaviše, Nacrtom se zahtijeva licenca za pejzažno uređenje iako na objektu nema planiranih zelenim površina.

c)

U članu 94 stav dva pod brojem dva umjesto pejzažna arhitektura treba da stoji uređenje terena. Pejzažna arhitektura u gradskim urbanim kvartovima nema nikakvog smisla, kako sama riječ kaže.

Mišljenja smo da je neophodno ostaviti i izvođački projekat i projekat izvedenog stanja, jer su ovo sasvim različiti projekti. Treba dodati i Glavni projekat uređenja terena kao samostalni projekat. Izvođački projekat razrađuje Glavni projekat za izvođenje objekta u skladu sa raspoloživim i primijenjenim tehnologijama izvođača radova, po kojima prije početka građenja treba uraditi elaborat organizacije građenja i planiranje gradilišta. Projekat izvedenog stanja predstavlja projekat svih faza izvedenog objekta sa svim izmjenama na objektu nastalim u toku izgradnje u odnosu na osnovni projekat. Ovaj projekat će se koristiti i za potrebe održavanja objekta. Ukoliko nema izmjena u toku gradnje nema potrebe za izradom projekta izvedenog objekta.

Smatramo da treba da se obriše stav „*zavisno od vrste objekta i nivoa razrade*”. Svaki objekat mora imati kompletnu projektну dokumentaciju.

Umjesto istog, navesti:

Da se Projektна dokumentacija izrađuje kao:

1. idejno rješenje (generalni projekat);
2. idejni projekat (samo za objekti veći od 5.000m<sup>2</sup>)
3. glavni projekat
4. Izvođački projekat sa detaljima armature i arh. detaljima,
5. projekat izvedenog stanja,
6. projekat enterijera i
7. projekat uređenja terena sa spoljnim razvodom instalacija i saobraćaja.

U strukturi sadržaja projekata, dodati projekat instalacija Vodovoda i kanalizacije, koji je u Nacrt preskočen.

Član 95 bi trebalo preciznije definisati jer se uglavnom odnosi na definisanje faznosti izgradnje objekta.

Član 96. Troškovi izgradnje objekta se definišu kroz Predmjer i predračun svih radova na izgradnji objekta. U troškove izgradnje spadaju i troškovi izrade priječne dokumentacije, revizije, dobijanja građevinske i upotrebne dozvole, pa te troškove treba standardizovati kroz izradu tarifnika za ove poslove.

Član 98. Koja je svrha da se obavještava komora o izboru projekatara i revidenta? Ako se to želi onda Komoru treba osposobiti i definisati način finansiranja za sve te registre.

Smatramo ograničenje na porodične stambene zgrade od 250 m<sup>2</sup> neprimjerenim i nepotrebnim. Prosječna porodica u Podgorici iznosi 3.47 članova (sada je ovaj prosjek možda i manji). Ako površinu od 250 m<sup>2</sup> podijelimo sa brojem članova porodice dobijamo da po jednom članu porodice pripada 72.05 m<sup>2</sup>, što je dvosobni ili trosobni stan. GUPom Podgorice je definisana minimalna neto stambena površina po članu porodice i iznosi 20m<sup>2</sup>, što za jednu prosječnu porodicu od 3.47 članova iznosi neto 69.40 m<sup>2</sup> što znači da je minimalni prosječni stan neto stambene površine od 69.40 m<sup>2</sup>, dok će bruto razvijena površina iznositi nekih 20% više odnosno 83.28 m<sup>2</sup>. Ako se radi o kući sa više stanova, treba dodati i ostale, neophodne, zajedničke prostore pa će minimalna bruto površina po jednom stanu iznositi preko 100 m<sup>2</sup>. Ako je 250 m<sup>2</sup> uzeto kao površina potrebna za rješavanje stambenih potreba jedne porodice, iz ove analize se vidi da je 250 m<sup>2</sup> za potrebe jedne porodice previše, čak 2.5 puta više od minimalnih propisanih potreba za stambenim prostorom, pa ovu veličinu ili treba korigovati na manju ili izbrisati kao mogućnost.

Predlažemo da se uvede termin jednoporične zgrade, jer termin porodične zgrade se odnosi na dva i više stanova, a ne na stan za jednu porodicu.

Treba uvesti reviziju za sve vrste objekata.

Član 100. Mišljenja smo da i Crna Gora treba da forsira svoje stručne ljude i organizacije kao što rade ostale države okruženja i EU. Domaće firme ovoj državi uplaćuju PDV, ostale poreze i doprinose, zapošljavaju domaću radnu snagu, dok strane firme i pojedinci samo odnose novac iz Crne Gore i naša država od toga nema koristi. Za strane planere i projektante se ne traži dozvola za rad stranaca iako je to po zakonu o zapošljavanju stranaca obavezno. Čak se ne plaćaju porezi i carine kada se ta dokumentacija uvozi u Crnu Goru, već se planovi i projekti odoka procenjuju kao običan papir. Bilo bi u redu da makar revidenti ne budu strana lica sa manje od deset godina iskustva rada po crnogorskim zakonima. To bi trebalo potencirati I ako nije vezano konkretno za ovaj član. Sve projekte za izgradnju objekata u Crnoj Gori treba uraditi po zakonima i propisima koji važe u Crnoj Gori.

**29. Izdavanje građevinske dozvole.** U ovom dijelu, takođe, ima par pitanja koja zahtijevaju odgovor predlagača:

Zašto se izmirenje naknade za građenje ne postavlja kao jedan od uslova za izdavanje građevinske dozvole iz člana 105?

Koja je svrha načelne građevinske dozvole definisane članom 107?

Članom 114 je utvrđeno da je investitor dužan da u roku od 2 (dvije) godine od dana izdavanja građevinske dozvole mora započeti građenje. Ovaj rok treba skratiti na najviše šest mjeseci. Za ozbiljne investitore ne treba ni toliko.

Pojedinačno, po predloženim odredbama Odbor je imao sljedeće primjedbe i sugestije:

- Predlog po kome se zahtjev za građevinsku dozvolu podnosi u elektronskom obliku je svakako pozitivan, ali bi ova norma bila ispred svog vremena i bilo bi dosta problema sa njenom implementacijom. Kada se u ulozi investitora pojavljuju privredna društva, vjerovatno da većina njih bi i imalo tehnički i kadrovski kapacitet da se zahtjevom obrati u elektronskoj formi, ali se postavlja pitanje da li to mogu baš svi, a prije svega da li će to biti primjenjivo kada su u pitanju investitori individualnih stambenih objekata – porodičnih zgrada. Stoga, bilo bi uputno da se iz ovog pravila i ove forme izuzmu investitori porodičnih stambenih zgrada ili da se predvidi neko prelazno rješenje.
- Treba precizirati i dati pojašnjenje obaveze da investitor u elektronskom formatu podnosi zahtjev za građ, dozvolu i tehničko rješenje za to.
- Sastavni dio projektne dokumentacije je rješenje o imenovanju vodećeg i odgovornih projektanata, a uz zahtjev može da stoji informacija na osnovu rješenja iz projekta. Ne treba ukidati vodećeg projektanta jer smatramo da vodeći projektant mora da ostane kao odgovorni vođa i koordinator na izradi projektne dokumentacije.
- Propisano je da Urbanista elektronskim pečatom potvrđuje tačnost projekta. Zašto urbanista kontroliše, pored projektanta i revidenta, plansku i projektnu dokumentaciju. Da li je ovo uvođenje instituta Urbanističke saglasnosti. Planeri i projektanti odgovaraju za svoj rad, a kakva je odgovornost Urbaniste? Tehnički u ovom trenutku elektronski potpis je moguće ovjeriti samo PDF dokumenta, dok DWG nije moguće a traže se za potrebe informacionog sistema planova. Kako će se stavljati elektronski potpis na dokumenta u DWG formatu.
- Predloženim zakonom se uvodi i se neki vid javne rasprave u postupku izdavanja građevinske dozvole i svako ima pravo da podnese prigovor u pogledu činjenica koje mogu uticati na izdavanje građevinske dozvole. Tako, prepričano, glasi ovaj predlog norme. Ovo je primjer kako se u pravni sistem uvodi neki instrument, neka kategorija, koja nema svoj pandan u pravnom sistemu i predstavlja potencijalni problem sa nejasnim načinom njegovog rješavanja. Čitav niz pitanja se otvara u vezi sa ovim: kakva je pravna priroda tog prigovora - da li je to žalba ili nešto slično; postoji li u našem upravnom sistemu prigovor kao pravni instrument, kome se on podnosi i ko po njemu rješava; u kojim rokovima se organizuje ta rasprava i u kojim roku se rješava po prigovoru itd, itd. Dake, smatramo dovoljnim da se i zahtjev i građevinska dozvola objave na internet stranici ograna koji dozvolu izdaje, a svako ko smatra da su mu rješenjem o izdavanju građevinske dozvole povrijeđena prava ima mogućnost i pravo da kao zainteresovano lice



podnese žalbu drugostepenom organu. To je institut upravnog prava star koliko i samo upravno pravo, tako da nema nikakvog smisla i opravdanja uvoditi neki surogat tome, koji samo komplikuje stvar i svakako ne doprinosi ubrzanju postupka izdavanja građevinske dozvole, a to je osnovna intencija ovog Nacrta.

- Posljedice bezuspješnog proteka roka za dostavljanje saglasnosti od strane drugih subjekata kojima se dostavlja projekat na osnovu kojeg se izdaje građevinska dozvola: Nacrt zakona propisuje da organ koji izdaje dozvolu sam i po službenoj dužnosti pribavlja
  - a) potrebne saglasnosti, mišljenja i druge dokaze predviđene posebnim propisima,
  - b) mišljenje - saglasnost glavnog urbaniste i
  - c) dokaz o pravu svojine.

Posljedice propuštanja subjekata koji treba da u propisanom roku dostave dokaze pod a) i c) je da se smatra da su saglasni sa revidovanim glavnim projektom (uzgred, nonsens je napisati da je katastar saglasan sa glavnim projektom, treba propisati da se smatra da se time stvara oboriva pretpostavka da investitor ima građevinsku dozvolu), odnosno rok im je protekato i dozvola se može izdati. Međutim, takvih posljedica za urbanistu nema. On ima rok od 5 dana da elektronskim putem da svoju saglasnost, a ako je ne da u tom roku dozvola se ne može izdati, već organ koji je izdaje ima da čeka dok god urbanista ne da tu svoju saglasnost, koliko god to trajalo. Smatramo da nema razloga da se urbanista izuzme od ovog pravila, već treba propisati da i ako on zakasni, zakasnio je i dozvola se ima izdati. Ovo predstavlja uvođenje nove biznis barijere u postupku izdavanja građevinske dozvole i izgradnja objekata.

Odbor smatra da je Načelna građevinska dozvola nepotrebna jer se ne vidi svrha uvođenja ovog pravnog instituta.

**30. Pripremni radovi**, član 119. Predviđeno je da se pripremni radovi izvode na osnovu šeme organizacije gradilišta. Ova odredba je u koliziji za propisima iz oblasti zaštite na radu kojima je propisano da se prije početka izvođenja radova mora izraditi elaborat o uređenju gradilišta kojim se propisuju i pripremni radovi. Odredba iz oblasti zaštite na radu je prihvatljivija jer obavezuje investitora i izvođača radova na ozbiljniji i cjelovitiji pristup organizaciji gradilišta. Zato predloženu odredbu iz člana 119 treba izmijeniti i propisati obavezu izrade elaborata o uređenju gradilišta. (Alternativa: Elaborat o organizaciji i uređenju gradilišta se može uraditi samo po završetku glavnog projekta objekta.)

**31. Pripremni radovi na objektima od opšteg interes**, član 120. Još jedna privilegija za odabrane investitore po kojoj imaju pravo da izvode pripremne radove, a da prethodno nijesu pribavili građevinsku dozvolu.

**32. Vrste radova**, član 121. Odbor smatra da vrstama radova nije mjesto u ovom zakonu i da ih treba izbaciti. Ne može se Zakonom određivati vrsta radova na jednom objektu. Vrsta

radova se određuje projektom i primijenjenom tehnologijom. Ukoliko predlagač smatra da ovo pitanje treba urediti zakonom, onda je ovim odredbama mjestu u posebnom zakonu o arhitektonskim i inženjerskim djelatnostim u građenju.

- 33. Nedostaci u projektnoj dokumentaciji**, član 125, 128 i 129. Odbor smatra da nedostke u projektu koje konstatuje stručni nadzor treba otkloniti u projektnoj dokumentaciji i reviziji I projektnu dokumentaciju obavezno uskladiti sa zakonom odnosno UT-u uslovima. Odbor smatra da ovu obavezu treba posebno naglasiti u ovom zakonu.

Odbor dalje smatra da zakonom treba onemogućiti izmjene projektne dokumentacije u toku izvođenja radova i pribavljanje formalnih izjava od projektanta. U takvim slučajevima treba uvesti projekat izvedeng stanja objekta.

- 34. Upotrebna dozvola.** Nijesu jasne namjere predlagača zakona i razlozi za ukidanje instituta tehničkog pregleda izvedenog objekta, kao jednog od preduslova za izdavanje upotrebne dozvole. Tehnički pregled predstavlja jednu od ključnih pretpostavki zaštite javnog interesa u oblasti građenja objekata. Institut tehničkog pregleda je predviđen u zakonima svih zemalja u okruženju.

Njegovim ukidanjem se otvara još jedna mogućnost zloupotreba investitora i uvodi i praksa da upotrebnu dozvolu mogu dobiti objekti bez obzira da li posjeduju ili ne ateste i sertifikate o kvalitetu radova, izvedenim instalacijama i ugrađenoj opremi. Uvodi se praksa da ocjenu poštovanja projekta i građevinske dozvole i kvaliteta izvedenih radova daje zapravo onaj koji je, zajedno sa izvođačem radova, odgovoran za taj kvalitet i poštovanje projekta i dozvole.

U ovom poglavlju je neophodno propisati i trajanje gastrantnog roka, kako za pojedine vrste objekata, tako i za pojedine vrste radova i za ugrađene instalacije i opremu. Uvođenjem uzansi o građenju ovo treba obuhvatiti.

Odbor smatra da treba brisati alternative ovog poglavlja koji se odnosi na upis u katastar kao uslova korišćenja objekta. Ovdje treba naglasiti da geodetska organizacija ne može raditi projekat izvedenog stanja objekta jer nije u njihovom djelokrugu rada. Svi znamo koje je sve radnje potrebno preduzeti da bi se objekat upisao u katastar i da je to dugotrajan postupak sa puno barijera koje ne rijetko prelaze u koruptivne radnje. Smatramo da bi geometri u katastru na ovaj način samo dobili veću mogućnost za gore navedene radnje.

Ponuđenim Nacrtom se ponovo vezuju postupak izdavanja upotrebne dozvole i uknjižba objekta u katastru nepokretnosti. To su dvije potpuno odvojene pravne stvari. Objekat je podoban za upotrebu ili nije, što treba utvrditi tehničkim pregledom izvedenih radova, i to je stvar postupka izdavanja upotrebne dozvole i nevezana je stvar sa uknjižbom objekta u katastar. Katastar nije osposobljen i ni ovlašćen za kontrolu projektne dokumentacije. Sa druge strane, svaka promjena u prostoru mora biti evidentirana i prijavljena katastru (član 13a i 138 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti), bez obzira da li je

građenje bilo legalno ili ne, a evidentiranjem odgovarajućeg tereta se objavljuje svima da li objekat bez građevinske, odnosno upotrebne dozvole. Stoga, treba brisati da se uz zahtjev za uknjižbu objekta dostavlja izvještaj o stručnom nadzoru. Ako takvog izvještaja nema, ako ovakva norma ostane, katastar će odbijati uknjižbu objekta. Zakon o državnom premjeru i katastru i Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata moraju biti usaglašeni i kompatibilni.

I ponuđeni Nacrt i važeći Zakon predviđaju da naručilac posla i izvođač radova treba da u roku od 60 dana od završetak gradnje objekta izvrše predaju objekta i konačni obračun. Ovoj normi nije mjesto u ovom zakonu, ovo je stvar Zakona o obligacionim odnosima i kodifikovane poslovne prakse (Posebne uzanse o građenju i FIDIC ugovori). Da je tako, najbolje govori njen dispozitivni karakter, jer na njenom kraju stoji "ako ugovorom nije drugačije određeno". U zakonu koji uređuje oblast planiranja i izgradnje objekta moraju se koristiti isključivo imperativne norme, norme koje definišu okvire u kojima se subjekti primjene imaju kretati, norme zabrani i naredbi, norme koje regulišu postupke, a nikako norme koje izvorno pripadaju oblasti ugovornog prava.

**35. Uslovi za izradu projektne dokumentacije, član 157.** Predloženi član treba dopuniti odredbom da privredno društvo, za izradu pojedinih djelova projektne dokumentacije, može posebnim ugovorom angažovati drugo privredno društvo koje ima zaposlenog ovlašćenog projektanta za taj dio dokumentacije, kao što je to uređeno članom 83 važećeg zakona.

Na isti način treba utvrditi i uslove za, reviziju projekta, građenje objekta i stručni nadzor i tehnički pregled objekta.

**36. Vodeći projektant, član 158.** Pored ovlašćenog projektanta neophodno je zakonom predvidjeti i vodećeg projektanta koji rukovodi i koordinira izradom cjelokupne projektne dokumentacije, kako je to uređeno članom 84 važećeg zakona.

Na isti način treba definisati i vodećeg revidenta, glavnog inženjera i glavnog nadzornika kao i vodećeg planera.

**37. Uslovi za vršenje revizije i stručni nadzor.** Propisano da je uslov za vršenje revizije projektne dokumentacije i vršenje stručnog nadzora da ovlašćeni projektant, odnosno inženjer mora imati najmanje 10 godina radnog iskustva na poslovima stručnog nadzora.

Obzirom da je za ovlašćenog projektanta i ovlašćenog inženjera građenja dovoljno 3 godine radnog iskustva, granica od 10 godina je isuviše visoka i ne bi trebala da prelazi 5 godina.

**38. Inženjerska komora, članovi 168 -186.** Ovu oblast treba urediti posebnim zakonom kako bi Komora dobila mjesto koje joj pripada kao jednoj od najvažnijih institucija u sistemu planiranja i građenja. Tim prije što se predloženim Nacrtom status Komore, njene nadležnosti, javna ovlašćenja, finansiranje i druga pitanja od značaja za njen rad ne uređuju na odgovarajući način.

U članstvu Inženjerske komore CG trenutno ima oko 2.270 aktivnih arhitekata i inženjera raznih struka, što posebno obavezuje i na definisanje njihovog statusa u skladu i na način kako je to uređeno u zemljama okruženja, prije svega u Hrvatskoj i Sloveniji koje su članice EU.

Ponuđeni Nacrt ne daje odgovore na niz pitanja. Evo par karakterističnih primjera:

- Nije definisano šta je Komora (poslovno udruženje, NVO, strukovno udruženje, strukovna organizacija, ustanova...)<sup>4</sup>
- Nije definisano da li postoji jedna ili više komora.
- U koliko se zakonodavac opredijeli za jednu komoru, treba definisati da li je to inženjerska komora ili komora arhitekata i inženjera u građevinarstvu.<sup>5</sup>
- Umjesto da se zakonom detaljno definiše i uredi organizacija komore ili komora ovo pitanje je ostavljeno Komori da ga uredi Statutom.
- Pojedininim odredbama ovog nacrt na komoru su prenesene neke obaveze (ranije pomenute) koje nijesu specificirane u članu 172, kao ni izvori finansiranja troškova izvršenja tih obaveza.
- Propisani uslovi upisa u registar Komore su krajnje uopšteni. Moraju se urediti detaljnije, počev od toga da je prvi uslov za upis državljanstvo CG, a za ostale princip reciprociteta i t.d. Da bi strano lice bilo upisano u registar Komore trebalo bi da, pored ostalih uslova, ima i prijavu boravka i dozvolu za rad.
- Strukovne nazive treba defnisati da budu jasni i nedvosmisleni i u mjeri koliko je to moguće usklađeni sa nazivima u zemljama članicama EU. Na isti način treba propisati u usaglasiti uslove za sticanje strukovnog naziva.
- Šta je dokaz da arhitekta ili inženjer posjeduje određena ovlašćenja i strukovni naziv – potvrda, rješenje ili licenca. U hijerarhiji pobrojanih dokumenata licenca ima najviši rang, pa bi u tom smislu trebalo dati i zakonsko određenje.

**39. Objekti građeni bez građevinske dozvole i pribavljanje upotrebne dozvole.** Prelaznim i završnim odredbama nedostaje dio kojim bi se uredilo pribavljanje upotrebne dozvole za objekte građene bez građevinske dozvole, prije donošenja zakona iz 2008 godine, na

---

<sup>4</sup> Komora je samostalna strukovna organizacija koja čuva ugled, čast i prava ovlaštenih arhitekata, ovlaštenih arhitekata urbanista, ovlaštenih inženjera, ovlaštenih voditelja građenja i ovlaštenih voditelja radova, promiče, zastupa i usklađuje njihove zajedničke interese pred državnim i drugim tijelima u zemlji i inozemstvu te se skrbi o tome da ovlaštene arhitekti, ovlaštene arhitekti urbanisti, ovlaštene inženjeri, ovlaštene voditelji građenja i ovlaštene voditelji radova savjesno i u skladu sa zakonom i javnim interesom obavljaju svoje poslove i pri tome štite i unapređuju hrvatsku graditeljsku baštinu i vrsnoću izgrađenog prostora u skladu s posebnim propisima. (rješenje dato u hrvatskom Zakonu o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju)

<sup>5</sup> Vidi direktive EU o priznavanju stručnih kvalifikacija

području koje nije bilo urbanizovano i za koje, po tada važećim propisima, nije bila potrebna građevinska dozvola