

advokat Srđan Žarić

Ul. Slobode br. 26, 81000 Podgorica;

imjef: adv.s.zaric@gmail.com; telefon/fax 020/230-652 mob. 069/312-751

УСТАВНИ СУД ЦРНЕ ГОРЕ ПОДГОРИЦА			
Приложено:	19.09.2025		
Орг. јед.	Број	Прилог	Вриједност
У-11	33/25		

USTAVNI SUD CRNE GORE

Podnosilac inicijative za ocjenu ostavnosti: **NVO „Centar za zaštitu i proučavanje ptica”**
Podgorica, Velje brdo bb, koga zastupa Srđan Žarić, advokat iz Podgorice, Ul. Slobode br. 26

Predmet inicijative za ocjenu ustavnosti: **Odluka o donošenju izmjena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana Glavnog grada Podgorice** (Službeni list Crne Gore br. 96/2025 od 21.8.2025. god)

INICIJATIVA za ocjenu ustavnosti

u tri primjerka

Inicijativa za ocjenu ustavnosti podnosi se na osnovu odredaba člana 150. Ustava Crne Gore (Službeni list Crne Gore br. 1/2007, amandmani I—XVI – Službeni list Crne Gore br.38/2013)) i člana 56. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (Službeni list Crne Gore br. 11/2015), a radi ocjene ustavnosti i zakonitosti Odluke o donošenju izmjena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana Glavnog grada Podgorice. Odluku je donijela Vlada Crne Gore 15.8.2025. godine, a obavljena je u Službenom listu Crne Gore broj 96/2025 dana 21.8.2025. godine.

Sporna odluka nije u skladu s, i to iz sljedećih razloga.

Protivno Ustavu, zakonu i potvrđenom međunarodnom sporazumu Vlada donosi spornu odluku i pogrešno je zasniva na odredbama člana 140 Zakona o uređenju prostora (Službeni list Crne Gore br.19/25),¹ a u vezi s članom 218 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata (Službeni list Crne Gore br. 64/17, 44/18, 63/18, 82/20, 86/22 I 44/23)², kako će se videti iz analize koja slijedi. Uzgred, prije upuštanja u detalja, valja napomenuti da je prije Zakona iz 2017, oblast planiranja bila uređena Zakonom u uređenju prostora i izgradnji objekata (Službeni list CG br.51/08, 34/11, 35/13, 33/14).³

Saglasno Zakonu iz 2025, planski dokumenti mogu biti državni i lokalni (član 21 stav 1), a prostorno-urbanistički plan jedan je od obaveznih planskih dokumenata lokalne samouprave (član 26). Lokalni planski dokument, pa i prostorno-urbanistički plan, donosi skupština jedinice lokalne samouprave (član 49). Izuzetno, lokalni planski dokument može donijeti Vlada ako jedinica lokalne samouprave nije donijela, odnosno ne sprovodi lokalni planski dokument, zbog čega mogu nastati štetne posljedice za okolinu i prostor ili ako bi nastupilo neizvršenje zaknom propisanih obaveza u oblasti uređenja prstora ili ako bi to usporilo ekonomski razvoj Crne Gore, ukoliko se o dnošenju dokumenta Vlada sporazumije s jedinicom lokalnne samouprave, kao i onda

¹ U daljem tekstu , praktičnosti radi, na taj zakon će se uglavnom referirati kao na Zakon iz 2025.

² U daljem tekstu - Zakon iz 2017.

³ U daljem tekstu – Zakon iz 2008.

kada je to neophodno za reačzaciju strateških razvojnih investicija od javnog interesa u skladu s posebnim zakonom (član 51). U skladu s prelaznim odredbama Zakona iz 2025, izrada i donošenje planskih dokumenata započeti do dana stupanja na snagu ovog zakona, osim Prostornog plana Crne Gore, nastaviće se na način i po postupku propisanom Zakonom iz 2017. (član 140 stav 1). Jedinica lokalne samouprave je dužna da obavezne lokalne planske dokumente donese u roku od 22 mjeseca od stupanja na snagu zakona (član 141 stav 2), a do donošenja tih dokumenata primjenjivaće se dokumenti objavljeni i evidentirani u Registru (član 141 stav 3).⁴

Zakon iz 2017, za razliku od Zakona iz 2015. i Zakona iz 2008,⁵ nije poznavao lokalne planske dokumente, koje bi donosila jedinica lokalne samouprave, već je bio propisao da se regulisanje planiranja prostora na nivoima užim od državnog uređuje jednim dokumentom - planom generalne regulacije Crne Gore (član 15 stav 1 i član 17). Za donosioca plana generalne regulacije, prema Zakonu iz 2017, bila je određena Skupština Crne Gore (član 15 stav 3). Prelaznim odredbama Zakona iz 2017. bilo je, između ostalog, predviđeno da će se do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore primjenjivati tada važeći lokalni planski dokumenti predviđeni Zakonom iz 2008, te da će se oni izrađivati ili mijenjati po postupku određenom Zakonom iz 2017, s tim što lokalna planska dokumenta, u tom slučaju, ne donosi Skupština (kako je predviđeno članom 15) već Vlada Crne Gore. Inače, plan generalne regulacije, kao novi način uređenja lokalnog prostora nikad nije donijet, niti je bilo kakvih ozbiljnijih priprema za njegovo donošenje, što je opštepoznata činjenica.⁶

Skupština Glavnog grada Podgorice je u februaru 2014. god. donijela Odluku o Prostorno-urbanističkom planu Glavnog grada Podgorice (Službeni list CG-opštinski propisi br. 6/2014), na osnovu Zakona iz 2008. godine. Prostorno urbanistički plan je mijenjan više puta i nalazi se u Registru planova koji vodi nadležno ministarstvo za uređenje prostora. Plan je posljednji put izmijenjen odlukom čije je razmatranje predmet ove inicijative – Odlukom o donošenju izmjena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana Glavnog grada Podgorice od 15.8.2025.god. Spornu odluku donijela je Vlada na temelju člana 140 Zakona iz 2025. i člana 218 Zakona iz 2017, i to potpuno neovlašćeno. Evo i zašto je to tako.

Odredbe člana 218 Zakona iz 2017, kao prelazne odredbe tog zakona u odnosu na Zakon iz 2008 god. nije moguće primijeniti, niti su one primjenjive nakon donošenja važećeg zakona - Zakona iz 2025, i to iz više razloga, od kojih svaki može da stoji sam za sebe. Prvo, primjena člana 218 Zakona iz 2017. kosi se s pravnom, ali i zdravorazumskom logikom – prirodno je da se prelaznim odredbama jednog zakona normiraju pravila o eventualnoj primjeni pravila prethodnog zakona tokom određenog perioda, ali nije normalno da se pored sadašnjeg zakona i njegovih

⁴ Registar planskih dokumenata je elektronska baza u koju se evidentiraju i objavljuju važeći planski dokumenti, a koji vodi nadležno ministarstvo za uređenje prostora (Zakon iz 2025 god, član 20) . Registar je predviđao i Zakon iz 2017 (član 11). Postoji Pravilnik o bližem sadržaju i načinu vođenja registra planskih dokumenata (Službeni list CG br.63/25), a prethodno su važili Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja centralnog registra planskih dokumenata (Službeni list CG br.9/15) i Pravilnik o bližem sadržaju i načinu vođenja registra planskih dokumenata (Službeni list CG br.76/17)

⁵ Pogledati sljedeće članove Zakona iz 2008: član 18 (podjela planskih dokumenata na državni i lokalni), član 24 (ustanovljavanje vrsta lokalnih planskih dokumenata, između ostalog i prostorno-urbanističkog plana), član 47 (određivanje skupštine jedinice lokalne samouprave kao donosioca lokalnog planskog dokumenta)

⁶ Pogledati npr. članak na Portalu ND „Vijesti” www.vijesti.me: „Plan generalne regulacije se neće raditi: Ministarstvo objašnjava da se pripremaju novi propisi” (posljednji put pristupljeno 17.9.2025. god.)

prelaznih odredaba, primjenjuju prelazne odredbe prethodno važećeg zakona koje regulišu odnos tog zakona sa njemu prethodnim zakonom. Drugo, član 218 odnosio se jedino na situaciju kada se iščekivalo donošenje plana generalne regulacije koji je, prema Zakonu iz 2017. trebalo da zamijeni lokalna planska dokumenta predviđena Zakonom iz 2008, a znamo da do donošenja plana generalne regulacije ne samo da nije došlo, nego ne može ni doći, jer su Zakonom iz 2025 opet ustanovljena lokalna planska dokumenta koja donosi lokalna samouprava, pa je zaro primjena člana 218 Zakona iz 2017. čak i besmislena. Treće, prelaznim oodbama Zakona iz 2025. izričito je predviđena obaveza lokalne samouprave da u određenom roku donese obavezna planska dokumenta u skladu s tim zakonom, a da će se do tada primjenjivati lokalni planski dokumenti evidentirani u Registru, što znači da se vežeći obavezni lokalni planovi ne mogu mijenjati kroz izmjene i dopune započete u smislu člana 140 stav 1, a da ne govorimo o primjeni člana 218 Zakona iz 2017, već se jedine promjene mogu vršiti na način što će lokalna samouprava donijeti novi plan u skladu sa Zakonom iz 2025. Četvrto, ako bi se prihvatila mogućnost primjene člana 218 za donošenje izmjena i dopuna važećih lokalnih planova, onda dolazi do nedopustive kompeticije i dupliranja u nadležnosti: Vlada bi bila nadležna za donošenje plana prema članu 218 Zakona iz 2017 ako je procedura već bila započeta, a jedinica lokalne samouprave bi istovremeno može donijeti novi plan prema obavezi usklađivanja iz člana 141 Zakona iz 2025. I peto, koje izvire iz prethodnih zapažanja, a predstavlja i univerzalno pravno pravilo – izuzeci, kao što je primjena člana 218 Zakona iz 2017, usko se tumače.

Sporna odluka protivna je opštoj ustavnopravnoj normi o hijerarhiji propisa iz člana 145 Ustava Crne Gore.⁷ Konkretnije, kako je objašnjeno, Vlada nema ovlašćenje za donošenje sporne odluke, te je sama odluka zbog toga suprotna odredbama gore citiranih čl. 49, 140 i 141 Zakona iz 2025, a što znači da je načelno suprotna i članu 100 Ustava Crne Gore, kojim se reguliše ustavnopravni okvir nadležnosti Vlade. Takođe, Odluka je suprotna i principu vladavine prava iz člana 1 stav 2 Ustava, budući da se njome narušava pravna sigurnost i pravni poredak, a odluka naročito dovodi u nedoumicu adresate normi (kako same odluke, tako i Zakona iz 2025). Posebno treba istaći i povredu načela lokalne samouprave iz člana 113 Ustava,⁸ a naročito principa samostalnosti lokalne samouprave iz člana 117 Ustava.⁹ Ovo tim prije što je pravo lokalne samouprave na donošenje lokalnog planskog dokumenta izričito predviđeno važećim zakonom – Zakonom iz 2025. S tim u vezi, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi obavezuje potpisnice da ustanove načelo lokalne samouprave u Ustav i u zakonodavstvo (član 2), a promoviše i koncept lokalne samouprave koji podrazumijeva da u zakonskim okvirima upravlja značajnim dijelom javnih poslova iz svoje nadležnosti i u interesu lokalnog stanovništva (član 3). Što je najvažnije za ovu svrhu i najkonkretnije, Konvencija predviđa da ovlašćenja data lokalnim vlastima (na osnovu ustava, zakona ili statuta) moraju po pravilu biti potpuna i ekskluzivna, te ne mogu biti narušena ili ograničena drugom centralnom ili regionalnom vlašću, osim u skladu sa zakonom (član 4 stav

⁷ Ustav, član 145: „Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.”

⁸ Ustav, član 113: „U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika. Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.”

⁹ Ustav, Član 117: „Opština je samostalna u vršenju svojih nadležnosti. Vlada može raspustiti skupštinu opštine, odnosno razriješiti predsjednika opštine samo ako skupština opštine, odnosno predsjednik opštine, u vremenu dužem od šest mjeseci, ne vrše svoje nadležnosti.”

advokat Srđan Žarić

Uč. Slobode br. 26, 81000 Podgorica;

imjela: adv.s.zaric@gmail.com; telefon/fax 020/230-652 mob. 069/312-751

3), a što Vlada donoseći spornu odluku očigledno nije uvažila, protumačivši sporne odredbe člana 218 Zakona iz 2017. protivno navedenim konvencijskim principima.¹⁰ Zbog toga je Odluka suprotna i potvrđenom međunarodnom ugovoru - Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi.

Postoje i drugi nedostaci Odluke, koji, takođe, ukazuju na njenu suprotnosti načelu hijerarhije propisa iz člana 145 Ustava.

Najprije, član 1 stav 2 Odluke predviđa da su izmjene i dopune prostornog dokumenta sastavni dio Odluke, a član 6 da će se izmjene i dopune objaviti samo u elektronskom izdanju Službenog lista. Saglasno Ustavu Crne Gore - a radi sprovođenja principa zakonitosti i prava javnosti u demokratskom društvu da bude upoznata s odlukama javnih vlasti i svojim potencijalnim pravima i obavezama - zakon i drugi propis objavljuje se prije stupanja na snagu, a stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja (član 146). Zakonom iz 2025. predviđeno je da se odluka o donošenju planskog dokumenta, sa planskim dokumentom, objavljuje u Službenom listu Crne Gore (član 50 stav 2), a ako su u pitanju izmjene i dopune, onda se u Službenom listu objavljuje prečišćeni tekst planskog dokumenta (član 52 stav 5 i 6). Što je još bitnije i konkretnije, saglasno Zakonu o objavljivanju propisa i drugih akata (Službeni list Crne Gore br.5/2008), uredbe, odluke i drugi akti Vlade obavezno se objavljuju u Službenom listu (član 5), i to u elektronskom i štampanom izdanju (član 20), dok se isključivo u elektronskoj formi objavljuju javni konkursi i oglasi, akti o upisu u sudske i druge registre i drugi oglasi, koji se u skladu sa propisima moraju objaviti u Službenom listu, kao i oglašavanja nevažećim javnih isprava i dr. objavljuju se samo u elektronskom izdanju Službenog lista (član 21). Pošto su izmjene i dopune sastavni dio Odluke, to je očigledno da kompletna odluka nije objavljena kako je propisano, pa je ona suprotna citiranim odredbama Ustava i zakona.¹¹

Zatim, kako se vidi iz dokumenata koji su pratili prijedlog odluke, koji je radi usvajanja pripremljen za Vladu, postoji izvještaj o procjeni uticaja spornog planskog dokumenta na životnu sredinu, kako je to predviđeno čl. 5 i 6 Zakona o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu (Službeni list RCG br. 80/2005, Službeni list CG br., 59/2011, 52/2016), a budući da se radi o planskom dokumentu koji se tiče planiranja i uređenja prostora.¹² Međutim, nema podatka da je na izvještaj o procjeni saglasnost dao organ nadležan za zaštitu životne sredine, kako je to propisano odredbom člana 22 stav 1 istog zakona.¹³ Ukoliko se kojim slučajem ne ispostavi da saglasnost u stvari postoji te da je ona članovima Vlade i prezentirana, Odluka je suprotna odredbi člana 22 stav 1 Zakona o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu.

Najzad, treba kratko razmotriti još jedan aspekt sporne odluke, koji se ogleda u više propusta koji se, uslovno rečeno, mogu objediniti pod oznakom „formalni propusti”, koji su tako veliki da postaju suštinski. Iz same odluke uopšte se ne vidi koja verzija Prostorno-urbanističkog plana se mijenja, a što je neophodno jer je nakon donošenja prvobitne odluke o Prostorno-urbanističkom planu, taj plan više puta mijenjan. Takođe, u odluci se ne određuje koje su zaista

¹⁰ Evropsku povelju je donio Savjet Evrope u oktobru 1985. godine, a Crna Gora ga je ratifikovala Zakonom o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koji je objavljen u Službenom listu Crne Gore-Međunarodni ugovori br.5/08 od 7.8.2008. godine. Crna Gora nije koristila pravo potpisnica da ne primijeni pojedine članove Konvencije već je prihvatila njen tekst u cjelosti (član 3 Zakona o potvrđivanju).

¹¹ Skupština Glavnog grada je, kako se vidi iz Odluke o Prostorno-urbanističkom planu iz februara 2014. god, imala više senzibiliteta u ovoj stvari, kako se vidi iz člana 10 te odluke.

¹² Prijedlog Odluke o donošenju izmjena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana s pratećom dokumentacijom može se naći na sajtu www.gov.me (posljednji put pristupljeno 17.9.2025.god)

¹³ Ili bar podnosilac ove inicijative nije uspio naći tu saglasnost.

advokat Srđan Žarić

Ul. Slobode br. 26, 81000 Podgorica;

imjef: adv.s.zaric@gmail.com; telefon/fax 020/230-652 mob. 069/312-751

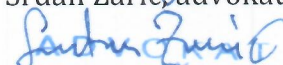
izmjene i dopune planskog dokumenta (što je abeceda pravne tehnike), nego se u članu 1 stav 2 navodi da su izmjene i dopune planskog dokumenta sastavni dio odluke. Međutim, iz teksta „Izmjena i dopuna” može se naslutiti da se ne radi o tekstu izmjena i dopuna nego o prečišćenom tekstu planskog dokumenta, s tim što se čini da je Vlada iskoristila priliku da praktično donese novi planski dokument. U svakom slučaju je nemoguće ili u najboljem slučaju otežano utvrditi koje su izmjene i dopune izvršene upoređujući prateći dokument kao sastavni dio odluke (izmjene i dopune, prečišćeni tekst, novi plan...) i prethodnu verziju planskog dokumenta, koja god to bila. To, takođe, onemogućava da se izmijenjeni planski dokument (koji, uzgred i kako je rečeno, nije propisno ni objavljen) ispita u odnosu na plan višeg reda, u smislu člana 145 Ustava i odredaba člana 18 Zakona iz 2025.¹⁴ Uostalom, uopšte nije jasno, niti se u Odluci ili pratećem dokumentu daje nedvosmislen odgovor na pitanje s kojim planom višeg reda lokalni plan treba da bude usaglašen - da li s novim Prostornim planom Crne Gore (Službeni list Crne Gore br. 68/2025 od 1.7.2025. god) ili s prethodno važećim Prostornim planom Crne Gore do 2020. god. (Službeni list Crne Gore 24/2008 i 44/2012).¹⁵ Sve to opet dovodi do kršenja načela vladavine prava iz člana 1 stav 2 Ustava Crne Gore, jer se navedenim propustima narušava pravna sigurnost i dovode u nedoumicu adresati Odluke i izmijenog planskog dokumenta, što nije poželjno u jednom demokratskom društvu i pravnoj državi.

Odluka o donošenju izmjena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana Glavnog grada Podgorice, kako je već rečeno i objašnjeno, suprotna je odredbama čl. 1 stav 2, 100, 113, 117 i 145 Ustava Crne Gore, odredbama čl. 2, 3 i 4 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, odredbama, čl. 49, 50 stav 2, čl. 51, 52 stav 5 i 6, čl. 140 i 141 Zakona o uređenju prostora, odredbama člana 5, 20 i 21 Zakona o objavljivanju propisa i drugih akata, kao i odredbi člana 22 stav 1 Zakona o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu. Zbog toga predlažem da Ustavni sud prihvati inicijativu za ocjenu ustavnosti, pokrene postupak ocjene ustavnosti i najzad, pošto utvrdi da nije u skladu s Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorom i zakonom, ukine Odluku o donošenju izmjena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana Glavnog grada Podgorice (Službeni list Crne Gore br. 96/2025 od 21.8.2025. godine).

U Podgorici, 18.9.2025. god.

**Za podnosioca inicijative-
NVO „CZIP” Podgorica**

Srđan Žarić, advokat


Srđan Žarić
PODGORICA, ul. Slobode br. 26

¹⁴ Zakon o uređenju prostora, član 18: „Planski dokumenti moraju biti međusobno usklađeni. Planski dokumenti užih teritorijalnih cjelina, u pogledu namjene prostora, koncepcije planiranja prostora i planskih parametara moraju biti usklađeni sa planskim dokumentima širih teritorijalnih cjelina.”

¹⁵ U dokumentaciji koja je pratti prijedlog sporne odluke (materijal za Vladu, videti fusnotu br. 12) nalazi se Odluka o izmjenama i dopunama odluke o izradi izmjena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana, kojom je valjda, započet postupak izmjene PUP-a. U njoj se autori odluke pozivaju na Prostorni plan Crne Gore do 2020.