Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednik Dragoljub Drašković i sudije - Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Desanka Lopičić, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.), na sjednici od 25. jula 2017. godine, donio je

**O D L U K U**

**I UKIDAJU SE** odredbe člana 1., u dijelu koji glasi: “Produžava se važnost Odluka o donošenju planske dokumentacije na području Glavnog grada-Podgorice i to: Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Zlatica b” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi” broj 37/11.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Zagorič 2” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 37/11.); Odluke o Detaljnom urbanističkom planu “Golubovci – dio zone 1.4” (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 37/11.); Odluke o lokalnoj studiji lokacije “Pijaca” - kat. parcela 2315/4 u Tuzima (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 37/11.); Odluke o Detaljnom urbanističkom planu “ Konik – Stari Aerodrom- faza III” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 6/12.); Odluke o Urbanističkom projektu “Nova Varoš – Blok D” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 6/12. ); Odluke o Urbanističkom projektu “Nova Varoš – Blok P” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 6/12.); Odluke o Urbanističkom projektu “Nova Varoš – Blok S” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore– Opštinski propisi”, broj 6/12.); Odluke o Urbanističkom projektu “Nova Varoš – Blok C” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 6/12.); Odluke o Urbanističkom projektu “Nova Varoš – Blok N” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 6/12.); Odluke o Urbanističkom projektu “Nova Varoš – Blok O” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore– Opštinski propisi”, br. 6/12.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Momišići A - dio zone 1” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi”, broj 13/12.); Odluke o Detaljnom urbanističkom planu “Golubovci – Centar” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 23/12.); Odluke o Detaljnom urbanističkom planu “Konik – Vrela Ribnička II” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore– Opštinski propisi”, broj 6/12.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Radoje Dakić” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 23/12.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Donja Gorica” – koridori cetinjskog puta i južne obilaznice u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 20/12.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Industrijska zona KAP-a” – koridor južne obilaznice u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 20**/**12.); Odluke o lokalnoj studiji Lokacije “Mihinja” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 23/12.); Odluke o Lokalnoj studiji lokacije “Vršak” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 23/12.); Odluke o izmjenama i dopunama Urbanističkog projekta “Stara Varoš” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 23/12.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Novi grad 1 i 2” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 35/12.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Pobrežje zona F” u Podgorici ( “Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 35/12.); Odluke o izmjenama i dopunama Urbanističkog projekta KO “Donji Milješ” (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 35/12.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Rekreativno - kulturna zona na obali rijeke Morače – južni dio” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 35/12.); Odluka o Urbanističkom projektu “Drač – Nova Varoš – dio” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore– Opštinski propisi”, broj 30/13.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Konik – Stari Aerodrom” u Podgorici ( “Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 15/13.); Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Zagorič 1 – dio zone A” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 24/13.); Odluka o Lokalnoj studiji lokacije “Tuzi – dio planske zone 19” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 24/13. ) i Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Naselje 1. maj – dio” u Podgorici ( “Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 30/13.)” i člana 2. Odluke o produženju važenja odluka o planovima na području Glavnog grada-Podgorice, (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 4/14.), koju je donijela **Skupština Glavnog grada-Podgorice** i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

**II** Ova odluka objaviće se u “Službenom listu Crne Gore“ i na način na koji je objavljena

Odluka.

**O b r a z l o ž e nj e**

I1. Rješenjem Ustavnog suda Crne Gore, U-II br. 32/14, od 30. novembra 2016. godine, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti dijela odredbe člana 1. i odredbe člana 2. Odluke, označene u izreci.

1.1. Navedenim Rješenjem Ustavni sud je odbacio inicijativu **za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, u ostalom dijelu, iz sljedećih razloga:**

“II1. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da je Ustavni sud nadležan da odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom i da Ustavni sud odlučuje o ustavnosti i zakonitosti propisa koji je prestao da važi, samo ako je postupak već pokrenut, a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene. Postupak se, u smislu odredaba člana 36. Zakona o Ustavnom sudu, smatra pokrenutim danom: podnošenja predloga, ustavne žalbe, odnosno žalbe Ustavnom sudu; donošenja rješenja Ustavnog suda o pokretanju postupka (…) po inicijativi za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom i donošenja rješenja Ustavnog suda da sam pokrene postupak za ocjenu saglasnosti (…) drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom. Iz odredaba člana 37. tačka 6. i člana 49. tačka 3. Zakona proizilazi da će Ustavni sud rješenjem odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak, kojim se pokreće postupak, kad ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

1.1. Ustavni sud je u prethodnom postupku ispitivanja procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje po podnijetoj inicijativi utvrdio da ne postoje procesne pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje o ustavnosti i zakonitosti osporene Odluke, u dijelu koji se odnosi na planska dokumenta pod tačkom 7.1. obrazloženja rješenja, kojima je pojedinačno u svakoj odluci određeno vrijeme važenja na pet (5) godine, s obzirom na to da su ti planski dokumenti prije stupanja na snagu osporene Odluke, tj. 15. februara 2014. godine, prestali da važe istekom vremena za koje su donijeti. (…).

1.1.2. Ustavni sud je, takođe, u prethodnom postupku utvrdio da ne postoje procesne pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje o osporenoj Odluci, u dijelu koji se odnosi na „Odluku

o prestanku važenja dijela Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Konik – Sanacioni plan” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 27/10.)”, jer je danom stupanja na snagu te odluke, tj. 12. avgusta 2010. godine, prestala da važi izmjena navedenog planskog dokumenta.

1.1.3. Osim toga, Ustavni sud je ocijenio da Odluka o izradi Izmjena i dopuna Detaljnog urbanističkog plana “Nova Varoš” u Podgorici i Odluka o izmjenama Odluke o izradi Izmjena i dopuna Detaljnog urbanističkog plana “Nova Varoš” u Podgorici ( “Službeni list Republike Crne Gore – Opštinski propisi”, br. 4/6., 5/6. i 12/6.), čije je važenje, takođe, produženo osporenom Odlukom, po svom nazivu, pravnom osnovu, organu koji je donio, načinu donošenja i objavljivanja ima sve elemente opšteg pravnog akta u formalnom smislu. Međutim, iz sadržine odredaba Odluke, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da se ne radi o opštem pravnom aktu kojim se na opšti način uređuju određeni odnosi, jer ne sadrži bitna obilježja opšteg pravnog akta: apstraktnost, generalnost i značenje opšteg akta koji podliježe ustavno-sudskoj kontroli. Naime, Odluka, u materijalnom smislu, predstavlja početnu - pripremnu fazu u postupku donošenja planskog dokumenta, odnosno da se radi o aktu tehničko - pripremnog karaktera, akcesorne prirode, koji nema normativni karakter i značenje opšteg akta koji samostalno podliježe ustavno-sudskoj kontroli. Do takve kontrole, eventualno, može doći u postupku ispitivanja ustavnosti i zakonitosti, nakon donošenja izmjena i dopuna lokalnog planskog dokumenta - kao odgovarajuće vrste planskog dokumenta. S obzirom na to da navedena Odluka nema karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa i da je pitanje nadležnosti procesno pitanje o kojem Ustavni sud prethodno odlučuje, Ustavni sud je ocijenio da ne postoje procesne pretpostavke za ocjenu navoda iz inicijative kojima se ukazuje na eventualnu neustavnost, odnosno nezakonitost osporene Odluke, u dijelu koji se odnosi na tu odluku. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da su se stekli uslovi, iz odredaba člana 37. tačka 1. Zakona o Ustavnom sudu, da se inicijativa i u tom dijelu odbaci.”

2. Skupština Glavnog grada-Podgorice, u ostavljenom roku, nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenom Odlukom, u dijelu za koji je Rješenjem Ustavnog suda pokrenut postupak, propisano je:

“Član 1.

Produžava se važnost Odluka o donošenju planske dokumentacije na području Glavnog grada-Podgorice i to:

Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Zlatica b” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 37/11.);

Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Zagorič 2” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 37/11.);

Odluke o Detaljnom urbanističkom planu “Golubovci-dio zone 1.4” (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 37/11.);

Odluke o lokalnoj studiji lokacije “Pijaca” kat. parcela 2315/4 u Tuzima (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 37/11.);

Odluke o Detaljnom urbanističkom planu “Konik-Stari Aerodrom, faza III” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 6/12. );

Odluke o Urbanističkom projektu “Nova Varoš- Blok D” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 6/12.);

Odluka o Urbanističkom projektu “Nova Varoš-Blok P” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 6/12.);

Odluke o Urbanističkom projektu “Nova Varoš-Blok S” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 6/12.);

Odluke o Urbanističkom projektu “Nova Varoš-Blok C” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, br. 6/12.);

Odluke o Urbanističkom projektu “Nova Varoš-Blok N” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 6/12.);

Odluke o Urbanističkom projektu “Nova Varoš-Blok O” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 6/12.);

Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Momišići A-dio zone 1” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 13/12.);

Odluke o Detaljnom urbanističkom planu “Golubovci-Centar” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi”, broj 23/12.);

Odluke o Detaljnom urbanističkom planu “Konik – Vrela Ribnička II” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 6/12.);

Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Radoje Dakić” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 23/12.);

Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Donja Gorica”-koridori cetinjskog puta i južne obilaznice u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 20/12.);

Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Industrijska zona KAP-a“-koridor južne obilaznice u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 20/12.);

Odluke o Lokalnoj studiji lokacije “Mihinja” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 23/12.);

Odluke o Lokalnoj studiji lokacije “Vršak” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 23/12.);

Odluke o izmjenama i dopunama Urbanističkog projekta “Stara Varoš” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 23/12.);

Odluka o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Novi grad 1 i 2” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 35/12.);

Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Pobrežje zona F” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 35/12.);

Odluke o izmjenama i dopunama Urbanističkog projekta KO“Donji Milješ” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 35/12.);

Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Rekreativno-kulturna zona na obali rijeke Morače-južni dio” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 35/12.);

Odluke o Urbanističkom projektu “Drač-Nova Varoš-dio” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 30/13.);

Odluka o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Konik-Stari Aerodrom” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 15/13.);

Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Zagorič 1-dio zone A” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 24/13.);

Odluke o Lokalnoj studiji lokacije “Tuzi-dio planske zone 19” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 24/13.) i

Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana “Naselje 1. maj-dio” u Podgorici (“Službeni list Crne Gore-Opštinski propisi”, broj 30/13.).

Član 2 .

Prostornim urbanističkim planom Glavnog grada-Podgorice su date smjernice i mjere za realizaciju plana: smjernice etapnog razvoja, smjernice za prostornu organizaciju i izradu detaljnih urbanističkih planova (DUP), Urbanističkih projekata (UP) i lokalnih studija lokacije (LSl); smjernice za izgradnju na područjima za koja se ne predviđa donošenje detaljnog urbanističkog plana, urbanističkog projekta ili lokalne studije lokacije.

Smjernicama za izradu i reviziju DUP-ova, UP-ova i LSL, predviđeno je da se produžava važenje postojećih detaljnih urbanističkih planova, urbanističkih projekata ili lokalnih studija lokacije do donošenja novih ili izmjena postojećih, u svemu po smjernicama PUP-a.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine i postupka donošenja osporene Odluke, utvrdio da dio odredbe člana 1. i odredba člana 2. Odluke, označene u stavu I ove odluke, nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom zakonom.

Član 16. tačka 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.“

Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata (''Službeni list Crne Gore'', br. 51/08., 34/11., 47/11., 35/13., 39/13. i 33/14.):

»Član 18.

Planski dokumenti su:

a) državni planski dokumenti;

b) lokalni planski dokumenti.

Član 24.

Lokalni planski dokumenti su:

1) prostorno-urbanistički plan lokalne samouprave;

2) detaljni urbanistički plan;

3) urbanistički projekat;

4) lokalna studija lokacije.

Donošenje prostorno-urbanističkog plana lokalne samouprave je obavezno.

Član 49.

Odluka o donošenju planskog dokumenta sadrži, naročito: granice područja koje zahvata; vrijeme za koje se donosi, globalni sadržaj i odredbe od značaja za implementaciju planskog dokumenta; komunalno opremanje građevinskog zemljišta i dr.

Član 53.

Izmjene i dopune planskog dokumenta vrše se na način i po postupku utvrđenom ovim zakonom za izradu i donošenje planskog dokumenta.

Član 162.

Nadležni organi lokalne samouprave dužni su da lokalne planske dokumente usaglase sa ovim zakonom u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 162. a

Planski dokumenti kojima su uređeni ciljevi i mjere prostornog i urbanističkog razvoja lokalne samouprave primjenjivaće se do donošenja prostorno-urbanističkog plana lokalne samouprave, a najduže do 31. decembra 2015. godine.

Član 162. b stav 1.

Planski dokumenti donijeti do stupanja na snagu ovog zakona primjenjivaće se do donošenja planskih dokumenata u skladu sa odredbama i na osnovu ovlašćenja iz ovog zakona.

Član 162.c

Planski dokumenti donijeti do stupanja na snagu ovog zakona, za koje je vrijeme na koje su donijeti isteklo, mogu se izrađivati i donositi po posebnom postupku.

Posebni postupak iz stava 1. ovog člana može se primjenjivati pod uslovima: da je planski dokument, u pogledu namjene i koncepcije prostora, usklađen sa planskim dokumentom šire teritorijalne cjeline, da se ne mijenja namjena prostora ni osnovni urbanistički parametri i da se planski dokument usklađuje sa propisom kojim se bliže uređuje sadržaj i forma planskog dokumenta, kriterijumi namjene površina, elementi urbanističke regulacije i jedinstveni grafički simboli.

Izuzetno od stava 2. ovog člana, u posebnom postupku za planska dokumenta može se vršiti prenamjena stambenih i stambeno - poslovnih objekata u objekte turističke namjene i to u okviru postojećih gabarita.

U postupku izrade i donošenja planskih dokumenata iz stava 1. ovog člana ne primjenjuju se odredbe čl. 38. do 43. i člana 46. ovog zakona.

Izradu planskog dokumenta vrši nosilac pripremnih poslova, odnosno obrađivač koji je izradio planski dokument ili obrađivač koga odredi nosilac pripremnih poslova.

Prije utvrđivanja predloga planskog dokumenta, nosilac pripremnih poslova stavlja planski dokument na javnu raspravu koja traje pet dana od dana objavljivanja na sajtu nosioca pripremnih poslova.

Izvršni organ jedinice lokalne samouprave dostavlja predlog lokalnog planskog dokumenta na saglasnost Ministarstvu.

Ako je predlog lokalnog planskog dokumenta izrađen u skladu sa uslovima iz stava 2. ovog člana, Ministarstvo će dati saglasnost u roku od pet dana od dana prijema lokalnog planskog dokumenta.

Ako predlog lokalnog planskog dokumenta nije izrađen u skladu sa uslovima iz stava 2. ovog člana, Ministarstvo će u roku od pet dana od dana prijema vratiti planski dokument izvršnom organu lokalne samouprave na doradu.

Predlog lokalnog planskog dokumenta i saglasnost, odnosno akt o doradi iz st. 8. i 9. ovog člana objavljuju se na sajtu Ministarstva, u roku od tri dana od dana dostavljanja, odnosno izdavanja.”

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo saglasnosti pravnih propisa (legaliteta) podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta, koji može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito uređeno. U postupku ocjene saglasnosti takvog propisa s Ustavom i zakonom Ustavni sud ispituje da li je osporeni akt donio ovlašćeni organ, zatim da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara onim okvirima koje mu je odredio zakon. Detaljni urbanistički plan, urbanistički projekat i lokalna studije lokacije, po svojoj pravnoj prirodi su propisi za čije je donošenje i izmjenu, u zakonom predviđenom postupku, nadležana skupština jedinice lokalne samouprave.

7. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je Skupština Glavnog grada-Podgorice osporenu Odluku donijela s pozivom na pravni osnov sadržan u odredbi člana 48. Statuta Glavnog grada (''Službeni list Republike Crne Gore-opštinski propisi'', broj 28/06. i ''Službeni list Crne Gore - opštinski propisi'', br. 39/10. i 18/12.) i da je stupila na snagu dana 15. februara 2014. godine. Osporena Odluka, kojom je produženo važenje planskih dokumenata navedenih u članu 1. Odluke, kao opšti pravni akt, je propis koji podliježe ustavnosudskoj ocjeni, kako u formalno-pravnom, tako i u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu.

7.1. Polazeći od navedenih odredaba Ustava i Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i izloženog pravnog i činjeničnog stanja, Ustavni sud je ocijenio da je **Skupština Glavnog grada-Podgorice** osporenom Odlukom, u dijelu kojim je produženo važenje urbanističkih planova navedenih u izreci ove odluke, prekoračila svoja ovlašćenja i povrijedila načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava, jer važenje tih planskih akata nije utvrđeno po postupku koji je propisan Zakonom za izradu i donošenje planskih dokumenata, odnosno za izmjenu i dopunu planskih dokumenata.

7.1.1. Naime, Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata detaljno je uređen postupak donošenja planskih dokumenata, odnosno izmjena i dopuna planskih dokumenata. Iz odredaba čl. 31. do 53. Zakona proizilazi da se radi o strogo formalnom postupku, koji u donošenju planskih dokumenata obezbjeđuje učešće Vlade, organa uprave, lokalne samouprave, pravnih lica, drugih subjekata i građana u poslovima uređenja prostora, kako bi doneseni dokument bio izraz potreba i interesa svih tih subjekata. Iz citiranih zakonskih odredaba jasno proizlazi da se postupak koji prethodi donošenju, odnosno izmjeni i dopuni planskog dokumenta prostornog uređenja, primjenjuje i na postupak donošenja lokalnog planskog dokumenta i da u tom postupku učestvuju nadležni organi koji prethodno trebaju sprovesti radnje, odnosno donijeti akte koji su sastavni djelovi planskog dokumenta (utvrđivanje nacrta tih planskih dokumenata; dostavljanje mišljenja organa državne uprave, privrednih društava, ustanova i drugih pravnih lica iz odredbe člana 39. stav 4. Zakona; sprovođenje javne rasprave o tim aktima i dr.).Pored toga, odredbom člana 49. Zakona izričito je propisano da odluka o donošenju plana sadrži, naročito: granice područja koje plan zahvata; vrijeme za koje se plan donosi; globalni sadržaj plana i odredbe od značaja za realizaciju plana; da se izradi lokalnog planskog dokumenta pristupa na osnovu odluke koju donosi izvršni organ lokalne samouprave i da se izmjene i dopune planskog dokumenta vrše na način i po postupku utvrđenom ovim zakonom za izradu i donošenje planskog dokumenta.

7.1.1.1. Nasuprot tome, Skupština Glavnog grada je odredbom člana 1. osporene Odluke produžila važenje navedenih planskih dokumenata, bez sprovođenja postupka za izradu i donošenje planskih dokumenata, propisanog odredbama čl. 31. do 53. Zakona, isključujući, pri tom, učešće nadležnih organa u tom postupku, čime je, u suštini, izmijenila planske dokumente u dijelu koji se odnosi na vrijeme njihovog važenja. Kako je Zakonom, kao jedan od elemenata koji određuju sadržaj planskog dokumenta, pored granice područja koje zahvata, globalnog sadržaja i odredbe od značaja za implementaciju planskog dokumenta, komunalno opremanje i dr., propisano da odluka o donošenju planskog dokumenta mora da sadrži i vrijeme za koje se donosi planski dokument, Skupština Glavnog grada, po ocjeni Ustavnog suda, nije bila ovlašćena da posebnim aktom produžava vrijeme važenja ranije donesenih planova. Vrijeme važenja svakog planskog akta, saglasno zakonu, utvrđeno je odlukom o donošenju tog planskog akta i donosilac planskog akta, po ocjeni Ustavnog suda, nije ovlašćen da drugim aktom, uređuje pitanje važenja tog plana.

7.1.1.2. S obzirom na to da je Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata uređeno pitanje produženja važenja planskih dokumenata donijetih do dana stupanja na snagu ovog zakona, da ni jednom odredbom tog zakona donosiocu akta nijesu data normativna ovlašćenja koja podrazumijevaju donošenje posebnog podzakonskog akta o produženju vremena važenja planskog dokumenta, pa ni za planska dokumenta iz osporene Odluke, Ustavni sud je ocijenio da je Skupština Glavnog grada-Podgorice osporenom Odlukom na način suprotan zakonu uredila pravne odnose za koje nije ovlašćena i koji su već uređeni zakonom. Na taj način, donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio načelo legaliteta (član 145. Ustava), kako u pogledu formalne (da pravni akt manje pravne snage mora biti saglasan sa pravnim aktima više pravne snage), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Kako se podzakonski propis mora kretati u granicama koje mu sadržinski odredi viši pravni akt i kako taj akt ne može sadržati odredbe kojima se uređuju prava i obaveze za građane i pravna lica, za koje u zakonu nema osnova, Ustavni sud je ukinuo odredbe člana 1. osporene Odluke, u dijelu koji se odnosi na odluke označene u stavu I izreke ove odluke.

7.1.1.3. Polazeći od činjenice da je odredba člana 2. Odluke, kojom je propisano da su Prostornim urbanističkim planom Glavnog grada-Podgorice date smjernice i mjere za realizaciju plana: smjernice etapnog razvoja, smjernice za prostornu organizaciju i izradu detaljnih urbanističkih planova (DUP), urbanističkih projekata (UP) i lokalnih studija lokacije (LSl), (…), u neposrednoj korelaciji s osporenim odredbama člana 1. Odluke, da predstavlja njihovu dalju normativnu razradu, u smislu njihove realizacije, i da ne može samostalno pravno egzistirati, Ustavni sud je ukinuo i tu odredbu Odluke.

8. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja dijela odredbe člana 1. i odredbe člana 2. Odluke o produženju važenja odluka o planovima na području Glavnog grada-Podgorice, i o objavljivanju ove Odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-II br. 24/14 PREDSJEDNIK,

25. jul 2017. godine dr Dragoljub Drašković,s.r.

P o d g o r i c a