An aerial photograph of a densely populated residential area. The houses are built on a hillside, with many featuring red-tiled roofs. The buildings are of various colors, including white, yellow, and grey. In the background, a large, rugged mountain rises against a clear sky. The overall scene depicts a typical suburban or semi-urban settlement.

ANALIZA POSTUPKA LEGALIZACIJE BESPRAVNIH OBJEKATA

SEKRETARIJAT ZA PLANIRANJE PROSTORA

I ODRŽIVI RAZVOJ

Pisarnica - Glavni grad - Podgorica
Sekretarijat za planiranje prostora i održivi razvoj

Primljeno: 01-10-24				
Org. jed.	Jed. katal. broj	Redni broj	Prilog	Vrijednost
	03-333/24-1604			

UVOD

Stupanjem na snagu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 064/17 od 06.10.2017. godine) u Crnoj Gori stekli su se uslovi za sprovođenje postupka legalizacije bespravno izgrađenih objekata. Cilj ovog Zakona bio je regulisanje statusa nelegalnih objekata u skladu sa zakonskim normama i planovima uređenja prostora, kao i regulisanje prostora i rješavanje problema nelegalne gradnje koja je postala široko rasprostranjena kako u Crnoj Gori, tako i u Podgorici.

Uloga Sekretarijata za planiranje prostora i održivi razvoj Glavnog grada Podgorice se odnosila na sledeće aspekte, između ostalog:

- **Prijem i obrada zahtjeva:** Sekretarijat je nadležan za prijem i obradu zahtjeva građana za legalizaciju bespravno izgrađenih objekata. Ove zahtjeve su podnosili vlasnici objekata koji su izgrađeni bez potrebnih dozvola.
- **Utvrđivanje uslova za legalizaciju:** U okviru procesa, Sekretarijat sprovodi tehničke i administrativne postupke kako bi utvrdio da li bespravno izgrađeni objekti ispunjavaju propisane uslove za legalizaciju. Ovi uslovi uključuju usklađenost sa važećim prostornim planovima i tehničkim standardima.
- **Koordinacija sa drugim institucijama:** Sekretarijat saraduje sa drugim relevantnim institucijama, kao što su katastar nepokretnosti, urbanističke službe i drugi opštinski organi, kako bi se osigurala pravilna implementacija zakona o legalizaciji.
- **Izdavanje rješenja o legalizaciji:** Nakon ispunjavanja svih uslova i kompletiranja dokumentacije, Sekretarijat je odgovoran za izdavanje rješenja o legalizaciji objekata, čime se bespravni objekti uključuju u legalni tok i upisuju u katastar.

Cilj svih ovih aktivnosti koje sprovodi Sekretarijat je da se smanji broj bespravnih objekata na teritoriji Podgorice, poveća zakonitost izgrađenih objekata i obezbijedi bolje urbanističko i prostorno planiranje, uz istovremeno unapređenje održivog razvoja grada.

Gore navedenim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata jasno su definisane procedure i uslovi za regulisanje statusa objekata, u smislu potrebne dokumentacije koja se predaje uz zahtjev, kao i način plaćanja naknada u ovom postupku.

Što se tiče samog postupka podnošenja zahtjeva Sekretarijatu, uz zahtjev za legalizaciju objekata, saglasno Zakonu iz 2017, bilo je potrebno dostaviti *elaborat premjera izvedenog stanja izgrađenog objekta, koji izrađuje licencirana geodetska organizacija, a ovjerava Katastar, kao i dokaz o zabilježbi postojanja objekta u katastarskoj evidenciji, odnosno izvod iz katastra nepokretnosti, ili drugu odgovarajuću evidenciju nepokretnosti.*

Osnovni uslov za legalizaciju objekata je da se predmetni objekat nalazi na orto-foto snimku, odnosno da je riješen imovinsko-pravni odnos za zemljište na kojem je objekat izgrađen, kao da je i objekat "uklopljen" u važeći planski dokument.

INCIJALNA FAZA

Postupak legalizacije objekata započet je 14. oktobra 2017. godine. Građanima je ostavljen rok do 16. jula 2018. godine za podnošenje zahtjeva za legalizaciju njihovih objekata. Rok od gotovo devet mjeseci bio je utvrđen s namjerom da se građanima pruži dovoljno vremena za prikupljanje potrebne dokumentacije i podnošenje zahtjeva. Međutim, uslov da se uz zahtjev dostavi gore navedeni ovjereni elaborat, odnosno dokaz o zabilježbi postojanja objekta u katastarskoj evidenciji, izazvao je značajno opterećenje resursa Uprave za nekretnine Crne Gore usled podnošenja zahtjeva za ovjeru geodetskih elaborata.

Budući da je prepoznato da se Uprava za nekretnine Crne Gore suočila sa značajnim prilivom zahtjeva, usled čega je došlo do preopterećenja njenih resursa i usporavanja cjelokupnog procesa, donesena je odluka da se procedura dodatno olakša. Kako bi građani bili u mogućnosti da u predviđenom roku podnesu zahtjev za legalizaciju, uvedena je mogućnost da umjesto ovjerenog elaborata podnesu samo zahtjev za legalizaciju, uz potvrdu da je elaborat predat na ovjeru kod katastra. Na ovaj način građani nisu morali da čekaju na okončanje dugotrajnog procesa ovjere elaborata, već im je pružena mogućnost da pravovremeno podnesu zahtjev.

Nadalje, u cilju unapređenja efikasnosti procesa, organizovane su posebne informativne kampanje (u mjesnim zajednicama, Sekretarijatu i sl.) tokom kojih su građani informisani o promjenama u procedurama, potrebnoj dokumentaciji i rokovima.

U zakonom definisanom periodu podnijeto je 12.745 zahtjeva za legalizaciju bespravnih objekata. Međutim, najveći dio ovih zahtjeva je bio nepotpun, budući da su nedostajali ključni podaci o podnosiocima zahtjeva. U većini slučajeva, osnovni podaci o vlasništvu nisu dostavljeni, kao ni kontakt informacije na osnovu kojih bi se mogao kontaktirati podnosilac zahtjeva, što je otežavalo dalju obradu i postupanje u skladu sa Zakonom. Zbog ovih nedostataka, u više od 80% slučajeva bilo je potrebno tražiti dopunu dokumentacije od podnosioca zahtjeva i to više puta.

Tabela data u nastavku prikazuje podatke o procesu legalizacije bespravnih objekata za period od 2017. do 2023. godine. Glavni pokazatelji u tabeli uključuju broj zaprimljenih zahtjeva, broj izdatih rješenja o legalizaciji, broj odbijenih zahtjeva, broj obustavljenih postupaka i broj prekinutih postupaka.

GODINA	Broj zaprimljenih zahtjeva	Broj donijetih rješenja o legalizaciji	Broj odbijenih zahtjeva za legalizaciju	Broj obustavljenih postupaka	Broj prekinutih postupaka
2017.	67	0	0	0	0
2018.	12.681	0	147	11	100
2019.	120	36	146	86	624
2020.	109	151	186	36	945
2021.	362	214	6.850	65	489
2022.	379	156	2.288	124	314
2023.	214	668	294	86	91
Ukupno	13.932	1.225	9.911	408	2.563

Od 17. oktobra 2017. godine do sredine maja sledeće godine (2018.) podniet je svega 191 zahtjev, što ukazuje na činjenicu da je bilo nemoguće blagovremeno pribaviti kompletnu dokumentaciju, tj. ovjereni elaborat, odnosno dokaz o zabilježbi postojanja objekta u katastarskoj evidenciji. Takođe, motivisanost građana je, u ovom periodu, bila minimalna.

U poslednjih mjesec dana pred sam istek roka, zabilježen je značajan porast u broju podnesenih zahtjeva, koji je premašio 12.000. Ovakav razvoj događaja nije bio neočekivan s obzirom na to da su građani bili pod pritiskom vremenskog ograničenja za podnošenje zahtjeva. Veliki broj zahtjeva u kratkom vremenskom periodu ukazuje na to da su mnogi čekali poslednji trenutak kako bi podnijeli zahtjev, što je uobičajena praksa na ovim prostorima. Isto je uticalo i na veliki jednovremeni pritisak na službenike Sekretarijata, iz kog razloga nije bilo moguće ispunjavati rokove koji su propisani zakonom i načelima upravnog postupka. Veliki broj zahtjeva je zaprimljen i preko pošte, pa su zahtjevi pristizali u vrećama i nakon ostavljenog roka.

Tokom 2018. godine, donijeto je 147 rješenja o odbijanju zahtjeva za legalizaciju objekata, iz razloga jer su isti podnijeti nakon isteka roka, tj. neblagovremeno, dok je za 100 zahtjeva donijeto rješenje o prekidu postupka, tj. privremeno su obustavljeni dok se ne ispune određeni uslovi (rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, planska dokumentacija). U istoj godini donijeto je i 11 rješenja o obustavi postupka usled nezainteresovanosti građanja za privođenje postupka kraju.

Veliki izazov za postupanje u predmetima je predstavljala i činjenica da orto-foto snimak nije bio dostupan od trenutka stupanja na snagu Zakona za planiranja prostora i izgradnju objekata (oktobar 2017. godine) do 11. juna 2019. godine, do kada nije bilo moguće bilo kakvo postupanje u postupku legalizacije bespravnih objekata, a obzirom da orto-foto snimak predstavlja osnov za razmatranje zahtjeva u ovom postupku.

Bez obzira na istek roka za podnošenje zahtjeva, podaci iz tabele pokazuju da su građani i u 2019. godini bili zainteresovani za podnošenje. Slično kao i u prethodnoj godini, u 2019. godini je odbijeno 146 zahtjeva, iz razloga jer su isti neblagovremeno podnijeti, dok je postupak obustavljen za 86 zahtjeva. Obustavljanje postupaka je nastupilo kao posledica nedostatka dokumenata, nezainteresovanosti građanja za dalji postupak i sl. Nadalje, tokom 2019. godine

izdata su 624 rješenja o prekidu postupka, kao i 36 rješenja kojima je odobrena legalizacija bespravnih objekata.

FAZA PANDEMIJE COVID-19

Od kraja 2019. godine i tokom 2020. godine nastupio je period epidemije COVID-19 virusa. Ovaj globalni zdravstveni problem prouzrokovao je brojne poteškoće u svim segmentima društva, pa tako i za pravne i administrativne procese poput postupka legalizacije objekata. Uvođenje restriktivnih mjera, poput zabrane kretanja, karantina i rada od kuće, značajno je usporilo ili čak onemogućilo normalno funkcionisanje državnih i lokalnih službi koje su bile nadležne za obradu dokumentacije neophodne za legalizaciju.

Zatvaranje kancelarija, smanjenje broja radno angažovanih službenika na radnim mjestima, te problemi sa fizičkom dostavom dokumenata doveli su do velikih kašnjenja u postupcima legalizacije. Mnogim građanima bilo je otežano pribavljanje potrebne dokumentacije, jer su nadležne institucije radile smanjenim kapacitetom. Pored toga, socijalna distanca, zdravstvene mjere, kao i ograničenje kretanja, dodatno su komplikovali navedenu situaciju.

Za 2020. godinu podaci o legalizaciji ukazuju na specifične posledice koje je pandemija koronavirusa imala na administrativne procese. Iako je broj zaprimljenih zahtjeva za legalizaciju bio relativno nizak (109), došlo je do znatnog povećanja broja donijetih rješenja o legalizaciji u poređenju sa 2019. godinom — čak 151 donijeto rješenje, što je neuobičajeno visok broj uzimajući u obzir situaciju prouzrokovanu pandemijom. Pored toga, donijeto je 945 rješenja o prekidu postupka.

U periodu od 2018 pa sve do kraja pandemije, građanima su dostavljani zahtjevi za dopunu dokumentacije. Ti postupci su posebno intezivirani neposredno nakon pandemije korona virusa. Ovaj pristup bio je vođen željom da se građanima pruži šansa da legalizuju svoje objekte, jer je naveći broj zahtjeva imao nedostatke osnovnih podataka i informacija

IZMJENE I DOPUNE ZAKONA IZ 2020. GODINE

Nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 082/20 od 06.08.2020. godine) i postepenog ublažavanja mjera protiv širenja COVID pandemije, stvoreni su uslovi da se postupak legalizacije nastavi tokom 2021. godine.

Izmjene i dopune Zakona su izazvale značajne probleme i izazove u funkcionisanju Sekretarijata. Loša medijska promocija i odsustvo informacija povodom izmjena uslova u postupku legalizacije

bespravnih objekata uzrokovale su veliko nezadovoljstvo građana i smanjenje motivisanosti za nastavak postupka, uslijed propisivanja dodatne dokumentacije koju je neophodno dostaviti da bi se započeo postupak, prije svega, *izvještaj revidenta o usklađenosti objekta sa planskim dokumentom i dokaz o postojanju objekta na orto-foto snimku*. Nakon stupanja na snagu izmjena i dopuna Zakona, Sekretarijat je bio u obavezi da svim strankama, koje su ušle a nisu završile postupak, dostave zahtjev za dopunu dokumentacije, što je izazvalo revolt među građanima. Ovoj činjenici su, umnogome, uticale i nerealne cijene koje su ovlašćeni revidenti zahtijevali od građana za izradu izvještaja. Po informacijama kojim raspoložemo te cijene su se kretale i do 500-600 eura po izvještaju. Tek, vremenskog perioda od 5-6 mjeseci došlo je do stabilizacije cijena, ali je ova činjenica u velikoj mjeri uticala na dinamiku obrade predmeta.

Sekretarijat je u ovom periodu građanima poslao više hiljada zahtjeva za dostavu dodatne dokumentacije. U ovim postupcima je oučen i izazov uručivanja akata strankama od strane Pošte Crne Gore. Naime, značajan procenat takvih zahtjeva nije bio uručen ni nakon više pokušaja, što je kasnije zahtijevalo sprovođenje dodatnih aktivnosti (oglašavanje na tabli, kontaktiranje preko telefona), kako bi se stekli uslovi za završetak postupaka.

Uzimajući u obzir sve navedeno, može se konstatovati da je promjena uslova u toku sprovođenja postupka legalizacije izazvalo velike probleme i, u značajnom, uticala na sveukupnu dinamiku. Loša medijska promocija je učinila da građani nisu imali nikakvu informaciju po ovom pitanju, što je izazvalo veliki revolt prema organima lokalne uprave.

FAZA NAKON 2020

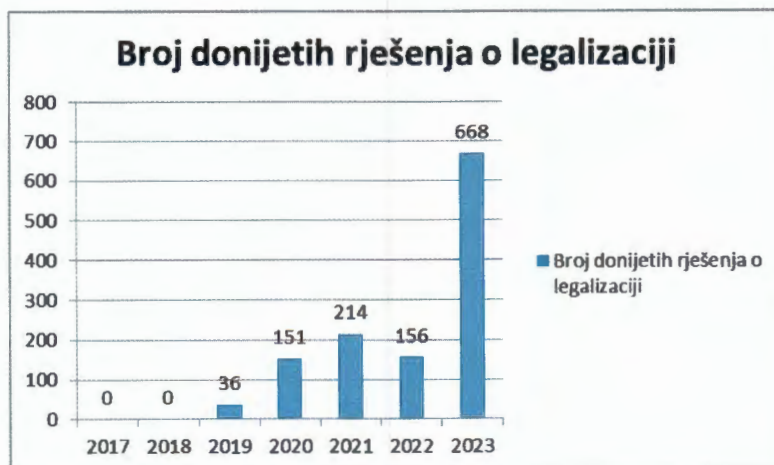
Posle značajnog pada aktivnosti u prethodnim godinama usled pandemijskih ograničenja i neizvjesnosti, vidljiv je porast broja primljenih zahtjeva za legalizaciju, koji je u 2021. godini iznosio 362. Takođe je povećan i broj donesenih rješenja o legalizaciji, koja su dostigla 214, što predstavlja pozitivan napredak u odnosu na prethodne godine kada su te aktivnosti bile u stagnaciji.

Što se tiče odbijenih zahtjeva za legalizaciju tokom 2021. godine, njihov broj je dosegao značajnu cifru – čak 6.850, što predstavlja više od 55% sveukupno podnijetih zahtjeva. Među glavnim razlozima za odbijanje zahtjeva i dalje je bio nedostatak potrebne dokumentacije. Građani nisu pokazivali dovoljno interesovanja da dostave traženu dokumentaciju i pored više obraćanja Sekretarijata (dopisa za dopunu dokumentacije), ili isti nisu ispunili druge proceduralne obaveze, što je dovelo do odbijanja zahtjeva. Ovaj problem je bio posebno izražen u situacijama kada su zahtjevi dugo bili na čekanju, zbog čega su građani gubili interes za dalji postupak, ili se nisu informisali o daljim potrebnim koracima. Takođe, pored ovih odbijenih zahtjeva, 65 postupaka je obustavljeno, a 489 postupaka prekinuto do stupanja na snagu Odluke o izradi Plana generalne regulacije Crne Gore ili do dostavljanja dokaza o rješavanju imovinsko pravnih odnosa na zemljištu na kome je bespravni objekat izgrađen.

Analiza podataka za 2022. godinu u kontekstu legalizacije objekata pokazuje nekoliko zanimljivih trendova u poređenju sa prethodnim godinama. U 2022. godini je primljeno 379 novih zahtjeva za legalizaciju, što je blago povećanje u odnosu na 2021. godinu kada je bilo primljeno 362 zahtjeva. Ovo ukazuje na kontinuirano interesovanje za legalizaciju, iako broj primljenih zahtjeva nije dostigao ni približno brojke iz 2018. godine kada je bio podniet čak 12.681 zahtjev. U 2022. godini broj odbijenih zahtjeva za legalizaciju je 2.288. Kada se uporede donijeta rješenja o legalizaciji, u 2022. godini ih je bilo 156, što je manje nego 2021. godine, kada je donijeto 214 rješenja.

Iako je broj donijetih rješenja u padu, značajno je napomenuti da je u 2023. godini došlo do skoka broja donijetih rješenja, što pokazuje da se procesi obrade zahtjeva mogu razlikovati u dinamici iz godine u godinu. Tako je u 2023. godini donijeto 668 rješenja o legalizaciji, a ova brojka je, najvjerojatnije, plod završavanja postupaka koji su započeti nakon stabilizacije društvenih prilika u Crnoj Gori i iskazane veće motivisanosti građani da uđu u postupak, nakon pandemije i poboljšavanja standarda.

Podaci za 2023. godinu pokazuju jasan trend poboljšanja u procesuiranju zahtjeva za legalizaciju. U 2023. godini, uprkos manjem broju primljenih zahtjeva, donijet je značajno veći broj rješenja (668), dok je broj odbijenih zahtjeva, obustavljenih i prekinutih postupaka drastično smanjen. Ovi podaci sugerišu poboljšanu efikasnost ili promjene u postupku koje su omogućile bolji ishod u rješavanju postupaka legalizacije.



NAKNADA ZA URBANU SANACIJU

Po evidencijama Ministarstva Glavni grad Podgorica je lokalna samouprava sa najviše donijetih rješenja o legalizaciji, a rekorder je i po naplati naknade za urbanu sanaciju. Glavni grad je i, po procentualnom učešću, jedna od najuspješnijih JLS po visini naplate naknade za urbanu sanaciju. Navedena činjenica je istaknuta u medijskom nastupu predstavnice Ministarstva koja je konstatovala „*Za sada je prikupljeno preko šest miliona naknade za urbanu sanaciju. Skoro pola tog iznosa naplaćeno je u glavnom gradu. Te naknade su najviše u Podgorici i južnom dijelu, dok su na sjeveru niže. Tu cijenu definišu organi lokalne samouprave*“, (članak od 23. 11. 2023. g. - <https://rtcg.me/vijesti/drustvo/483977/od-legalizacije-za-pet-godina-sest-miliona-eura.html>).

Analizirajući podatak da je podnijeto ukupno oko 56.000 zahtjeva, jasno je da je u Podgorici podnijeto manje od $\frac{1}{4}$ zahtjeva a naplaćena naknada za urbanu sanaciju je preko $\frac{1}{2}$, pri čemu treba uzeti u obzir da visina naknade po zonama nije najviša u Podgorici, već, dominantno, u južnim opštinama.

EVIDENCIJA U POSTUPKU LEGALIZACIJE BESPRAVNIH OBJEKATA

Paralelno sa sprovođenjem upravnih postupaka legalizacije bespravnih objekata, na nivou Sekretarijata je vođena precizna evidencija po zahtjevima i dinamici kako su pristizali. Biro za vršenje administrativnih i drugih poslova je, u kontinuitetu, dopunjavao tabele sa podacima koji su dostupni Sekretarijata, a na osnovu uvida u dostavljene zahtjeve. Tokom ovog postupka, a na bazi iskustava i uočenih problema, Sekretarijat se obraćao nadležnim organima zahtjevima za dostavu potrebnih podataka u cilju unapređenja ovih evidencija. Nažalost, u ovim postupcima nismo naišli na razumijevanje državnih organa, od kojih smo očekivali tijesniju i bolju saradnju, a posebno uzimajući u obzir razmjere problema bespravne gradnje u Glavnom gradu, kao i potrebu za što preciznijim i boljim vođenjem evidencije bespravnih objekata.

Upravo, najveći izazov vođenja evidencije se zasniva na činjenici da uz najveći dio zahtjeva nije dostavljena bilo kakva dokumentacija na osnovu koje bi se mogle utvrditi osnovne karakteristike objekta na koje se zahtjev odnosi.

Crna Gora je jasno prepoznala problem katastarske evidencije i problem neažurnosti katastra nepokretnosti, što utiče i na evidenciju bespravnih objekata, kako u Glavnom gradu tako i u drugim jedinicama lokalne samouprave. Precizni i tačni katastarski podaci su neophodni za uspješan završetak postupaka, jer isti predstavljaju osnov za njegovo sprovođenje. Navedeno je posebno značajno ako se uzme u obzir činjenica da građani, pri podnošenju zahtjeva i započinjanju upravnog postupka, nisu bili uslovljeni da dostave bilo kakav dokument ili elaborat

na osnovu kojih bi se mogla identifikovati nepokretnost, odnosno, objekat koji je predmet legalizacije bespravnog objekta.

Analizama je utvrđeno da značajan broj zahtjeva ne sadrži potrebnu prateću dokumentaciju, ali ni osnovne informacije o objektu koji je predmet legalizacije, što predstavlja veliki problem pri identifikaciji objekata, posebno onih, koji su odbijeni ili za koje nije podnjet zahtjev u postupku legalizacije.

Pri identifikaciji i evidentiranju objekata, sa posebnim izazovima smo se suočili kod sljedećih kategorija objekata:

- objekti ili djelovi objekata za koje su odbijeni zahtjevi u postupku legalizacije;
- objekti ili djelovi objekata za koje nije podnjet zahtjev u postupku legalizacije;
- objekti ili djelovi objekata koji nisu evidentirani u katastar nepokretnosti;
- bespravno izgrađeni posebni djelovi (PD) objekata;
- objekti ili djelovi objekata koji su izgrađeni na zemljištu u svojini države;

a) objekti ili djelovi objekata za koje su odbijeni zahtjevi u postupku legalizacije;

Kao što je već istaknuto najveći broj odbijenih zahtjeva se odnosi na one uz koje nije dostavljena neophodna dokumentacija za sprovođenje postupka. Od izmjena Zakona 2020. godine, u ovu grupu se nalaze i zahtjevi koji se odnose na objekte koji se ne nalaze na orto-foto snimku. Takođe, od jednog broja zahtjeva su odustale zainteresovane stranke, u toku samog postupka. Problem evidentiranja odbijenih zahtjeva se ogleda u činjenici da nadležni organi lokalne uprave ne raspolažu osnovnim podacima o objektima koji su predmet takvih zahtjeva, zbog činjenice da stranke, u najvećem broju slučajeva, nisu dostavile geodetski elaborat izvedenog stanja objekata. Takođe, takvi zahtjevi često ne sadrže ni osnovne podatke o objektu (površina, lokacija, spratnost, svojina i sl.)

U cilju prevazilaženja ovog problema, nadležni organi lokalne uprave su se, u prethodnom periodu, više puta obraćali nadležnom državnom organu – Upravi za nekretnine, zahtjevom za dostavu podataka iz zvanične katastarske evidencije, neophodnih za “uparivanje” sa podacima kojim raspolaže Glavni grad. Takvi zahtjevi i urgencije su upućivani decembra 2020. godine, februara 2022. godine, februara 2023. godine, aprila 2023. godine, marta 2024. godine i u avgustu 2024. godine. Namjera je da nadležni organi Glavnog grada “upare” podatke, kojim raspolažu, sa evidencijom Uprave za nekretnine, a kako bi se dobili potpuni podaci po svim zahtjevima koji su odbijeni. Očekivanje je da se nakon ovih aktivnosti dobiju osnovni podaci o objektima (lokacija, svojina, katastarska parcela, površina, spratnost, adresa i dr.) za koje su zahtjevi odbijeni u postupku. Isto je neophodno kako bi se na pravilan način utvrdila naknada za korišćenje prostora, ali i, kasnije, uručila rješenja o naknadi. Podsjećamo, naknada za korišćenje prostora se utvrđuje na osnovu podatka o površini objekta.

b) objekti ili dijelovi objekata za koje nije podniet zahtjev u postupku legalizacije;

Jedinice lokalnih samouprava ne raspolažu katastarskim podacima o bespravnim objektima za koje nije podniet zahtjev za legalizaciju. Po Zakonu o državnom premjeru i katastru, zvaničnu katastarsku evidenciju vodi nadležni državni organ - Uprava za nekretnine. Takođe, zvanični Geoportal Uprave za nekretnine, na grafičkom prilogu orto-foto snimka, ne razlikuje markice legalnih i bespravnih objekata. Na ovom grafičkom prikazu svi objekti su označeni, na isti način, plavom bojom.

Početkom 2021. godine, na poziv ministra Ratka Mitrovića, u prostorijama nadležnog Ministarstva održan je sastanak kojem su prisustvovali predstavnici Glavnog grada Podgorice i Uprave za nekretnine. Na sastanku su predstavnici Glavnog grada upoznali prisutne sa izazovima sa kojim se suočavaju u procedurama identifikacije objekata za koje nije podniet zahtjev za legalizaciju i koji su odbijeni. Na sastanku je predstavnik Uprave za nekretnine preuzeo obavezu da ovaj državni organ izvrši klasifikaciju bespravnih i legalnih objekata na teritoriji Glavnog grada i takvu bazu dostavi Ministarstvu. Takođe, na sastanku su razmatrane mogućnosti unaprjeđenja Geoportala na način da se različitim bojama diferenciraju legalni objekti, objekti koji u cjelosti bespravno izgrađeni i objekti koji su dograđeni ili nadgrađeni bespravno. Do današnjeg dana takva evidencija nije sačinjena.

Takođe, 8. marta 2023. godine, održan je sastanak u prostorijama nadležnog Ministarstva na kojem je razmatrano pitanje evidencije bespravnih objekata i dostave neophodnih podataka Glavnom gradu Podgorici. Zaključkom se Ministarstvo obavezalo da organizuje sastanak povodom iznešenih problema u vezi postupka legalizacije bespravnih objekata na najvišem nivou, između ministarke g-đe Ane Novaković Đurović i ministra finansija g-dina Aleksandra Damjanovića, kojem bi prisustvovali i predstavnici Zajednice opština. Ovaj sastanak nije organizovan, a predloženo je da se održi sa Ministrom finansija upravo zbog odsustva institucijalne podrške Uprave za nekretnine, kao nadležnog organa za evidenciju objekata u Crnoj Gori.

Koristi izrade takve evidencije su višestruke a ogledaju se u sljedećem:

- raspolaganje brojem i strukturom bespravno izgrađenih objekata;
- grafičko prikazivanje na orto-foto ili topografskim kartama, koje bi korisno bilo pri izradi planske dokumentacije i opremanju takvih naselja;
- planiranje sprovođenja mjera sanacije naselja;
- procentualno prikazivanje strukture bespravno izgrađenih objekata, odnosno da li se radi o bespravnim objektima u potpunosti, nelegalnim dogradnjama ili nadgradnjama;

- prikazivanje strukture bespravnih objekata po površini i namjeni objekta (stanovanje, poslovanje, komunalni, sportski i dr. objekti)

- i dr.

Mišljenja smo da je preduslov završetka postupka legalizacije bespravnih objekata sačinjavanje takve evidencije.

Moderni GIS alati omogućavaju sprovođenje navedenih aktivnosti uz minimalne napore i resurse, ukoliko su baze podataka kojim raspolaže Uprava za nekretnine vjerodostojni stanju na terenu.



Glavni grad je, u aprilu mjesecu ove godine, ugovorio i izradu sveobuhvatnog kataloga bespravnih objekata po ponudi preduzeća Montecep d.s.d. I u samoj ponudi ovo privredno društvo je preciziralo da je rok za izradu kataloga 30 dana od dana dostavljanja potrebnog materijala koji podrazumijeva: ažurne grafičke podatke o

objektima i parcelama (SHP format u UTM koordinatnom sistemu), pristup WMS servisu DOF2017 i DOF2018, tabelarne podatke o objektima koji imaju teret (gradnja bez dozvole, prekoračenje dozvole, nepostojanje upotrebne dozvole itd.) sa podacima o vlasništvu. Navedene podatke može obezbijediti jedino nadležni organ - Uprava za nekretnine, kojem smo se obratili aktom za dostavu. Navedeni podaci, do današnjeg dana, nisu dostavljeni Glavnom gradu.

c) objekti ili djelovi objekata koji nisu evidentirani u katastar nepokretnosti;

Poseban izazov pri identifikaciji i evidentiranju predstavljaju objekti koji nisu evidentirani u katastar nepokretnosti. U sistemu u Crnoj Gori objekat se upisuje u katastar nepokretnosti na zahtjev stranke, uz priloženi geodetski elaborat koji sačinjava licencirana firma za poslove geodezije. Dakle, samo upisivanje objekta se vrši na osnovu volje i mogućnosti zainteresovane stranke, zbog čega veliki broj objekat nije ni upisan u evidencijama nadležnog državnog organa. Takvih slučajeva je u Podgorici puno, posebno van urbanog područja Glavnog grada.



izgrađena luksuzna vila.

U takvim slučajevima, na osnovu raspoloživih podataka se ne može utvrditi površina, spratnost, vlasništvo nad objektom. Poseban izazov predstavljaju objekti izgrađeni na zemljištu u državnoj svojini kod kojih se ne može ni pretpostaviti vlasništvo nad objektom, a na bazi podataka o vlasništvu na zemljištu.

Takođe, u značajnom broju slučajeva utvrđeni su upisi objekata koji ne odgovaraju stanju na terenu, pa se podaci iz zvaničnih evidencija, u potpunosti, razlikuju od stanja terenu.

Na fotografiji sa Geoportala (slika br.2) se uočavaju četiri evidentirana objekata koji, na današnji dan, egzistiraju u katastru nepokretnosti, dok se na snimku vidi jedna

d) bespravno izgrađeni posebni djelovi (PD) objekata;

Glavni grad Podgoricu karakteriše veliki broj nelegalno nadgrađenih i dograđenih objekata, sa teretima upisanim po etažama i posebnim djelovima u okviru etaža. Najčešće se radi o najvišim etažama u okviru objekata kolektivnog stanovanja, u okviru kojih su ili investitori ili korisnici nadgrađivali objekte, u cilju proširenja prostora i dobijanja novih površina za stanovanje ili promet. Analizom se utvrđuje da su takvi slučajevi izraženi u skoro svim naseljima Podgorica, a posebno se izdavaju: Blok 5, Stara Varoš-dio zone A, djelovi Zabjela, naselje Preko Morače, Nova Varoš i dr.

Članom 162 Zakona data je mogućnost i legalizacije posebnih djelova, u kojim slučajevima se dostavlja dokumentacija koja je propisana ovim članom i članom 158 Zakona.

U evidenciji posebnih djelova i djelova zgrada se, takođe, primjećuju veliki izazovi posebno kada je u pitanju identifikacija i evidentiranje objekata za koje nedostaje dokumentacija ili nije podnjet zahtjev za legalizaciju. U najvećem broju slučajeva, u okviru jednog objekta, vrlo ograničen broj korisnika pristupa postupku legalizacije. U slučajevima kad stranka dostavi elaborat može se utvrditi samo neto površina stana (PD), dok za ostale posebne djelove Sekretarijat ne raspolaže bilo kakvim podacima. Takođe, poseban izazov predstavlja utvrđivanje površine koja je nadgrađena ili dograđena, ukoliko se radi o nelegalnoj nadgradnji ili dogradnji. Takođe, u istim slučajevima je praktično nemoguće utvrditi i vlasništvo. Može se navesti primjer dogradnje ili nadgradnje objekata kolektivnog stanovanja u Bloku 5. U ovom naselju veliki broj građana je proširio prostore za stanovanje na račun zajedničkih prostora kojim bi trebalo da

upravljaju Skupštine etažnih vlasnika. Obzirom da takvi prostoru, u najvećem broju slučajeva, nisu ni upisani u katastar nepokretnosti nemoguća je identifikacija površine i korisnika takvim prostorima, jer se radi o dijelu zgrade.

Takođe, u određenim djelovima grada postoje nelegalno nadgrađeni zgrade najčešće sa jednom ili dvije etaže. U ovim slučajevima se postavlja pitanje na koji način se naplaćuje naknada za korišćenje prostora i u slučajevima kada nadležni organ raspolaže podacima o neto površini stana.

I za ovaj tip bespravne izgradnje neophodna je tijesna i svakodnevna razmjena podataka između organa lokalne uprave i Uprave za nekretnine, u cilju identifikacije nepokretnosti.

PLANSKA DOKUMENTACIJA

Saglasno Zakonu o planiranju prostora i izgradnji objekata planski dokumenti su: 1) prostorni plan Crne Gore i 2) plan generalne regulacije Crne Gore. Donošenje prostornog plana Crne Gore i plana generalne regulacije Crne Gore je obavezno. Prostorni plan Crne Gore i plan generalne regulacije Crne Gore donosi Skupština Crne Gore.

Plan generalne regulacije Crne Gore, do današnjeg dana, nije usvojen iako se od istog očekivalo da propiše uslove i smjernice za legalizaciju bespravnih objekata. Nejasno je opredjeljenje države po ovom pitanju, odnosno, da li će se nastaviti izrada ovog planskog dokumenta ili je država, u konačnom, odustala od PGR. Činjenica da predmetni planski dokument nije usvojen, presudno, utiče na uspješnost postupka legalizacije bespravnih objekata.

Zakonom je, takođe, propisano da se državni i lokalni planski dokumenti predviđeni Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata mogu, do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore, izrađivati odnosno mijenjati po postupku propisanom ovim zakonom. Državne planske dokumente donosi Skupština Crne Gore, a lokalne planske dokumente Vlada. Zakonom je propisano da poslove na izradi i donošenju planskog dokumenta vrši Ministarstvo, a da se izradi planskog dokumenta pristupa na osnovu odluke o izradi planskog dokumenta koju donosi Vlada. Navedeno ukazuje na činjenicu da u crnogorskom sistemu planiranja lokalne samouprave nemaju gotovo nikakvu nadležnost u procedurama izrade lokalnih planskih dokumenata.

Analizom zahtjeva, u postupku legalizacije bespravnih objekata, zaključuje se da najveći broj objekata nije uklobljen u važeću plansku dokumentaciju ili se objekti nalaze na prostorima za koje ne postoji važeći detaljni plan. Primjera radi, na teritoriji Podgorice postoje čitava naselja bez planskog dokumenta – Donja Gorica, Tološi, dio Zagoriča, Kakaricka gora, najveći dio Momišića, Rogami, Veruša, Kučka korita i dr. Analiza je pokazala da strukturu ovih naselja, u značajnom, čine i bespravno izgrađeni objekti.

Takođe, Podgoricu karakteriše značajan broj starih planskih dokumenata koji su izrađeni prije usvajanja Prostorno urbanističkog plana (PUP), 2014. godine i čiji je period važenja preko 10 godina.

Sa druge strane, podaci pokazuju lošu dinamiku izrade planske dokumentacije u periodu od 2018 do 2023. godine. U ovom periodu, za teritoriju Glavnog grada, Vlada je usvojila svega pet (5) planskih dokumenata. Primjera radi, u toku 2021. i 2023. godine nije usvojen niti jedan planski dokument.

ZAKLJUČCI

Zaključak o postupku legalizacije u periodu od 2017. do 2023. godine može se izvesti iz detaljne analize koja je ukazala na ključne izazove i rezultate ovog procesa. Legalizacija bespravno izgrađenih objekata u Crnoj Gori, posebno u Podgorici, imala je za cilj regulisanje statusa ovih objekata, smanjenje nelegalne gradnje i unapređenje urbanističkog i prostornog planiranja.

Tokom analiziranog perioda, pokrenut je veliki broj zahtjeva za legalizaciju (ukupno 13.932), ali značajan dio zahtjeva bio je nepotpun ili je sadržavao nedostatke, što je značajno usporilo proces. Prvi izazov pojavio se zbog nemogućnosti građana da u predviđenom roku dostave svu potrebnu dokumentaciju, uključujući elaborat premjera izgrađenog objekta, što je stvorilo opterećenje za nadležne organe.

Uočeni su i problemi sa administrativnom koordinacijom između Sekretarijata i drugih institucija, posebno Uprave za nekretnine, zbog čega nije uvijek bilo moguće osigurati tačne i potpune podatke o objektima koji su predmet legalizacije. To je doprinijelo preopterećenju resursa, kašnjenju u donošenju odluka i otežavanju cjelokupnog procesa. Takođe, pandemija COVID-19 dodatno je usporila proces, uz smanjen broj podnijetih zahtjeva i ograničenu administrativnu aktivnost tokom tog perioda.

Međutim, postupak se intenzivirao nakon popuštanja pandemijskih mjera i donošenja zakonskih izmjena u 2020. godini. Iako je broj zahtjeva pao u odnosu na početni period legalizacije, porast broja donijetih rješenja u 2023. godini ukazuje na poboljšanje efikasnosti obrade zahtjeva i veću organizacionu sposobnost nadležnih organa. Glavni grad Podgorica se izdvojio po broju donešenih rješenja o legalizaciji, kao i po visini naplaćenih naknada za urbanu sanaciju.

Iako je postupak legalizacije bio dugotrajan i opterećen brojnim izazovima, pokazao je postepeno unapređenje. Ključne preporuke za budućnost uključuju bolju koordinaciju institucija, efikasnije prikupljanje i obradu dokumentacije, te nastavak informativnih kampanja kako bi se građanima olakšao proces legalizacije i poboljšala transparentnost.

Kako bi proces legalizacije bespravno izgrađenih objekata bio uspješan, od suštinskog je značaja da svi učesnici u postupku pokažu veći stepen odgovornosti. Ovo se posebno odnosi na nadležne institucije, političare, kao i na same građane. Sekretarijat za planiranje prostora i održivi razvoj, Uprava za nekretnine i druge relevantne institucije moraju osigurati efikasniji protok informacija i bolje planiranje resursa kako bi postupak tekao neometano. Česta kašnjenja u dostavi potrebnih podataka i nedostatak komunikacije između institucija značajno su usporili legalizaciju. Stoga je ključno da svi učesnici, od građana do državnih službi, prepoznaju svoju ulogu u ovom procesu i odgovorno pristupe svojim obavezama.

Dodatno, odgovornost građana u postupku legalizacije je ključna. Iako su informativne kampanje organizovane kako bi se građanima olakšao pristup informacijama, mnogi su pokazali nedovoljno

interesovanje za pravovremeno podnošenje zahtjeva. Jedan od mogućih razloga za ovu pasivnost među građanima jeste očekivanje da će naknade za legalizaciju biti smanjene u budućnosti. Širenje informacija o mogućem smanjenju troškova dovelo je do toga da mnogi građani odlažu podnošenje zahtjeva, u nadi da će legalizacija biti povoljnija u kasnijem periodu. Međutim, ovakva odlaganja dodatno komplikuju proces i povećavaju opterećenje za nadležne organe.

S tim u vezi, nadležne institucije treba da preduzmu dodatne mjere u vidu edukacije građana o značaju pravovremenog postupanja i podnošenja potpune dokumentacije. Takođe, treba pojačati informisanje o dugoročnim posljedicama nelegalne gradnje kako bi građani bili motivisani da se uključe u proces u najkraćem mogućem roku.

U cilju unaprjeđenja postupka legalizacije bespravnih objekata mišljenja smo da je neophodno:

- aktivnije uključivanje i podrška Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine;
- aktivnije uključivanje i podrška Uprave za nekretnine i hitna dostava podataka neophodnih za evidenciju i sačinjavanje liste bespravnih objekata;
- intezivirati aktivnosti na izradi planske dokumentacije za teritoriju Glavnog grada Podgorice - usvajanje izmjena i dopuna Prostorno urbanističkog plana i planskih dokumenata za naselja sa izraženom bespravnom gradnjom;
- intezivirati aktivnosti na izradi Plana generalne regulacije (PGR) središnjeg regiona
- digitalizovati podatke o bespravnim objektima na teritoriji Glavnog grada – izrada GIS-a bespravno izgrađenih objekata;
- od preduzeća Vodovod i kanalizacija d.o.o. i CEDIS d.o.o. obezbjediti podatke o broju i strukturi nelegalnih priključaka na teritoriji Glavnog grada i njihovo uvezivanje sa raspoloživim podacima;
- intezivirati aktivnosti na obezbjeđenju podataka za utvrđivanje naknade za korišćenje prostora i naplata iste;
- osmisliti mehanizme kroz uz pomoć kojih bi se izvršila evidencija objekata koji nisu evidentirani u katastar nepokretnosti ili koji ne odgovaraju stanju u katastru;
- intezivirati aktivnosti na izradi Zakona o legalizaciji bespravnih objekata, koji je u fazi predloga;