Crna Gora
Državna revizorska institucija

Broj: 02-035/24-826/19
Podgorica, 14.06.2024. godine

EFIKASNOST PROCESA LEGALIZACIJE BESPRAVNIH OBJEKATA NA PODRUČJU GLAVNOG GRADA PODGORICE ZA PERIOD OD 2017. DO 2023. GODINE

konačni izvještaj



Podgorica, jun 2024. godine

SADRŽAJ

1. OPŠTI DIO 3
1.1 Pravni osnov za vršenje revizije 3
1.2. Razlozi za vršenje revizije 3
1.3. Predmet, obim i ograničenja revizije 5
1.4. Subjekti revizije 5
1.5. Kriterijumi revizije 6
1.6. Cilj revizije i revizorsko pitanje 6
1.7. Izvori i metodi prikupljanja informacija 7
1.8. Vrijeme vršenja revizije 7
1.9. Preliminarna saznanja 7
2. NALAZI REVIZIJE 11
2.1. Neophodni uslovi za sprovođenje postupka legalizacije 12
2.1.1. Zakonski okvir 12
2.1.2. Administrativni kapaciteti Ministarstva 17
2.2.1. Broj i stanje podnijetih zahtjeva za legalizaciju u Glavnom gradu za period 2017 – septembar 2023. godine 19
2.2.2. Podzakonski akti i njhova primjena u praksi od strane Glavnog grada u cilju sprovođenja postupka legalizacije 24
2.2.3. Administrativni kapaciteti Glavnog grada Podgorice za sprovođenje postupka legalizacije 33
2.2.4. Postupanje u postupku legalizacije bespravnih objekata 34
2.3. Izvještavanje o postupku legalizacije 38
2.3.1. Izvještavanje Ministarstva o postupku legalizacije 38
2.3.2. Izvještavanje Glavnog grada Podgorice o postupku legalizacije 39
2.4. Analiza sprovedenog postupka legalizacije 40
2.4.1. Analiza Ministarstva o sprovedenom postupku legalizacije i prijedlozi korektivnih mjera 40
2.4.2. Analiza sprovođenja postupka legalizacije Glavnog grada Podgorice 41
3. OCJENA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE 43

1. OPŠTI DIO

1.1 Pravni osnov za vršenje revizije

Pravni osnov za vršenje revizije „Efikasnost procesa legalizacije bespravnih objekata na području Glavnog grada Podgorice za period od 2017. do 2023. godine" sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG" br. 01/07 i 38/13);
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, član 4 („Sl. list RCG" br. 28/04, 27/06, 78/06) i („Sl. list CG" br. 17/07, 73/10, 40/11 i 31/14 i 70/17);
- Godišnjem planu revizije Državne revizorske institucije za 2022. godinu donesenom od strane Senata 23.12.2021. godine (interno broj 06-038/21-273); Izmjenama i dopunama Godišnjeg plana revizija DRI od 28.12.2021. godine (interno broj 06-038/21-273/2);
- Odluci o vršenju revizije broj: 02-035/22-2207/2 od 17.10.2022. godine i izmjeni Odluke broj: 02-035/23-61/56 od 26. 10. 2023. godine, u sastavu: dr Branislav Radulović (rukovodilac Kolegijuma) i g. Zoran Jelić (član Kolegijuma).

Revizija će se vršiti u skladu sa:

- Poslovnikom Državne revizorske institucije („Sl. list CG" br. 3/15);
- Uputstvom o metodologiji vršenja revizije uspjeha („Sl. list CG", br. 45/17);
- INTOSAI okvirom profesionalnih izjava.[1]

U skladu sa čl. 144. Ustava Crne Gore[2], Državna revizorska institucija Crne Gore (DRI) vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine.

U skladu sa čl. 5. Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, Institucija kroz postupak revizije utvrđuje uspješnost ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih finansijskih transakcija, programa, projekata, korišćenje ljudskih, finansijskih i drugih resursa subjekata revizije.

1.2. Razlozi za vršenje revizije

Crna Gora se godinama suočava sa problemom „neformalne/bespravne gradnje" odnosno izgradnjom objekata različitog tipa, površine i namjene suprotno propisima kojima je uređena ova oblast. Bespravna gradnja je gradnja bez građevinske dozvole odnosno bez propisane pravno tehničke dokumentacije. Ovom gradnjom se trajno mijenja i uništava prostor, trajno smanjuju sadašnje i buduće razvojne mogućnosti i uzrokuje posljedice velikih razmjera: plansko - urbanističke disorganizacije prostora, nizak nivo kvaliteta

[1] INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP)
[2] "Sl. list CG", br. 38/13

života, nedovoljna infrastrukturna opremljenost takvog prostora, ugrožavanje ekoloških standarda, rizik po ljudsko zdravlje, problemi u naplati komunalija i poreza uključujući i velike seizmičke rizike.

Neformalno izgrađena naselja u Crnoj Gori su uvijek postojala, ali se njihov broj naglo povećao tokom devedesetih godina prošlog vijeka. Bespravna gradnja u ovom periodu javlja se kao posljedica loše ekonomske situacije u tom periodu kao i složenih postupaka za dobijanje građevinske dozvola. Potom tu su i migracije stanovništva, nedostatak prostora i socijalna nestabilnost, nedostaci čuvanja ušteđevine (kapital usmjeravao na izgradnju objekata kao najunosniji oblik preduzetništva), problemi u sistemu planiranja (zastarjelost dijela planske dokumentacije, nedovoljna pokrivenost prostora urbanističkim planovima, nedostatak kapaciteta na lokalnom nivou za pripremu potrebne prostorno planske dokumentacije, kao i slabosti u sistemu sprovođenja planova), neefikasno procesuiranje izgradnje bespravnih objekata što je imalo za posljedicu porast gradnje na državnom zemljištu.

Osim gradnje bez građevinske dozvole, vrlo je raširena i gradnja suprotno građevinskoj dozvoli, u kojoj investitori najčešće velikih objekata odstupaju od građevinske dozvole u smislu promjene gabarita ili namjene objekta. U takvim slučajevima se najčešće radi o namjeri sticanja ekstra zarade.

Bespravna gradnja u Crnoj Gori nije vezana samo za izgradnju u prigradskim zonama i nehigijenskim područjima, odnosno na urbanistički neregulisanim područjima, već se često objekti izgrađeni bez građevinske dozvole nalaze i u centralnim gradskim zonama, u zonama zaštićenih prirodnih i kulturnih dobara, nacionalnim parkovima, planiranim koridorima infrastrukture itd. Zbog toga se ovi objekti kreću u rasponu od skromnih, nekvalitetno izgrađenih, često bez elementarnih komunalnih sadržaja, do kvalitetnih, čak raskošno građenih objekata sa adekvatnom komunalnom infrastrukturom. Prethodna činjenica ukazuje da cilj bespravne gradnje nije samo rješavanje egzistencijalnih problema, već sticanje materijalne koristi na štetu javnog interesa i ugrožavanje javnih dobara.

U centralnoj regiji, na području **Glavnog grada Podgorice** problem bespravne gradnje je složeniji jer bespravna gradnja nije samo izgradnja objekata suprotno propisima, već u velikom broju slučajeva predstavlja protivpravno prisvajanje prava raspolaganja i korišćenja zemljišta, najčešće u svojini države. Znači da bespravna/neformalna gradnja ne samo da predstavlja protivpravno prisvajanje prava raspolaganja i korišćenja zemljišta, nego i izbjegavanje plaćanja nadoknada za korišćenja javne infrastrukture, čime se troškovi prebacuju na one aktere, koji grade i rade u skladu sa zakonom.

Kao poseban problem je i nadogradnja postojećih objekata čime se značajno narušava uspostavljeni red i način funkcionisanja naselja što u osnovi utiče na smanjenje kvaliteta životnih uslova (svjetlost, pristup objektu, zakrčene ulice automobilima, povećana buka).

Masovna neformalna gradnja narušava suštinu života u organizovanom društvu i smisao planiranja prostora. U Crnoj Gori uzroci bespravne gradnje su, prije svega, slabo razvijena stambena politika, loša planska regulacija, slaba inspekcijska kontrola i kaznena politika, ali i loša ekonomska situacija. Posljedice bespravne gradenje su višestruke i to: devastacija prirodnih resursa (npr. poljoprivrednog zemljišta i područija posebne namjene), pad kvaliteta života (zbog prenatrpanosti naselja i nedostupnosti infrastrukture), kao i porast rizika od prirodnih nepogoda, zemljotresa, poplava, ali i visok seizmički rizik.

Rješavanje problema bespravne gradnje predstavlja jedan od osnovnih uslova za očuvanje prostornih potencijala, prostorni razvoj i zaštitu prostora.

1.3. Predmet, obim i ograničenja revizije

Revizijom su obuhvaćene aktivnosti vezane za sprovođenje procesa legalizacije Ministarstva nadležnog za poslove prostornog planiranja i urbanizma i Glavnog grada Podgorice **u periodu 2017. do 2023. godine**.

1.4. Subjekti revizije

Subjekti revizije bili su:

- Ministarstvo nadležno za poslove prostornog planiranja i urbanizma i
- Glavni grad Podgorica

Ministarstvo nadležno za poslove prostornog planiranja i urbanizma

U periodu **od 2016 do 2020. godine** u mandatu 41 Vlade, za poslove prostornog planiranja i urbanizma nadležno je bilo **Ministarstvo održivog razvoja i turizma**. Od 28.11.2016. do 01.11.2019. godine ministar je bio Pavle Radulović. Od 01.11.2019. do 20.12.2020. godine Ministarstvom je koordinirao premijer Duško Marković.

U periodu **od 2020 do 2022. godine** u mandatu 42 Vlade, za poslove prostornog planiranja i urbanizma nadležno je bilo **Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma**. Od 20.12.2020. do 28.04.2022. godine ministar je bio Ratko Mitrović.

U periodu **od 2022 do 2023. godine** u mandatu 43 Vlade, za poslove prostornog planiranja i urbanizma nadležno je bilo **Ministarstvo ekologije, prostornog planiaranja i urbanizma**. Od 28.04.2022. do 31.10.2023. godine ministarka je bila Ana Novaković Đurović

U periodu od **novembra 2023. godine** u mandatu 44 Vlade, za poslove prostornog planiranja i urbanizma nadležno je **Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine**. Ministar je Janko Odović.

Glavni grad Podgorica

U periodu obuhvaćenom revizijom gradonačelnici/ce su bili: Slavoljub Stjepović (oktobar 2014. - maj 2018.g.), Ivan Vuković (maj 2018. - april 2023. g.) i Olivera Injac (od aprila 2023. g.).

1.5. Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije su uporedna mjerila koja se koriste za izradu revizorskih nalaza i donošenje zaključaka. Kriterijumi su definisani kako slijedi:

- Obezbjeđeni su neophodni uslovi na državnom nivou da se postupak legalizacije sprovodi na efikasan način;
- Obezbjeđeni su neophodni uslovi na nivou Glavnog grada Podgorice da se postupak legalizacije sprovodi na efikasan način;
- Nadležni organi na odgovarajući način izvještavaju o postupku legalizacije-državni i lokalni nivo;
- Vrše se analize sprovedenih postupaka legalizacije i predlaganje odgovarajućih korektivnih mjera.

Prilikom definisanja kriterijuma poseban akcenat je stavljen na značaj obezbjeđenja neophodnih preduslova za efikasno sprovođenje postupka legalizacije.

1.6. Cilj revizije i revizorsko pitanje

Cilj revizije je da se ispita da li su nadležni organi obezbijedili potrebne preduslove za efikasno sprovođenje procesa legalizacije bespravnih objekata i ukaže na mogućnosti za unapređenje upravljanja procesom i promoviše transparentnost procesa i odgovornost nadležnih organa (subjekata revizije).

U svrhu ostvarivanja postavljenog cilja revizije potrebno je dati odgovor na sledeće **glavno revizorsko pitanje**:

Da li se postupak legalizacije bespravnih objekata na području Glavnog grada Podgorice sprovodio na efikasan način?

Da bi se dobio odgovor na glavno pitanje revizije definisana su i **revizorska pitanja:**

1. Da li su od strane organa na državnom nivou stvoreni neophodni uslovi da bi se postupak legalizacije sprovodio na efikasan način ?

2. Da li je Glavni grad Podgorica stvorio neophodne uslove da bi se postupak legalizacije sprovodio na efikasan način ?

3. Da li je od strane nadležnih organa (na državnom i lokalnom nivou) vršeno adekvatno izvještavanje o postuku legalizacije ?

4. Da li su nadležni organi (na državnom i lokalnom nivou) vršili analize sprovedenih postupaka legalizacije i na bazi istih predložili adekvatne korektivne mjere ?

1.7. Izvori i metodi prikupljanja informacija

U postupku revizije kao osnovni izvor informacija koristila se dokumentacija kojom raspolažu subjekti revizije odnosno Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine i Glavni grad Podgorica, a tiču se načina sprovođenja legalizacije bespravno podignutih objekata.

Metode prikupljanja informacija koje su se koristile prilikom vršenja revizije bile su upitnik, pregled i analiza dokumentacije, opšte statističke i analitičke metode i intervju.

1.8. Vrijeme vršenja revizije

Revizija je vršena u periodu od oktobra 2023. godine do marta 2024. godine.

1.9. Preliminarna saznanja

Rješavanje problema neformalne gradnje ima za cilj da zaštiti prostor kao ograničen i neobnovljiv resurs.

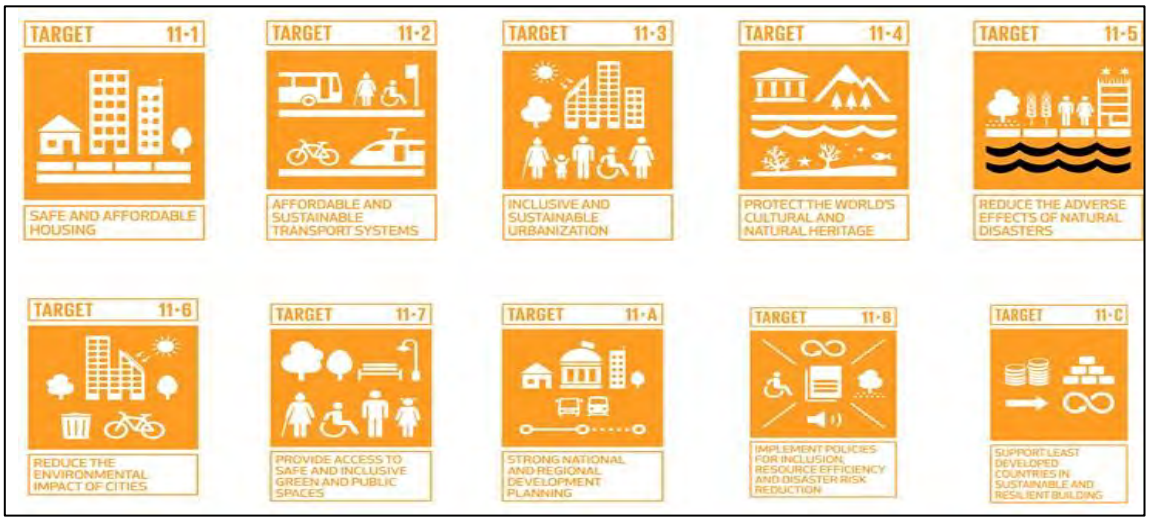
Na **globalnom nivou** problem neformalne gradnje nije nova pojava, a najznačajniji dokument koji isti tretira je **Agenda održivog razvoja do 2030. godine,** gdje je u okviru grupe ciljeva 11 – Učiniti gradove i naselja inkluzivnim, sigurnim, prilagodljivim i održivim,[3] plan (Slika 1):

- Obezbjediti svima pristup adekvatnom, bezbjednom i pristupačnom (cijena) smeštaju i osnovnim uslugama i unaprijediti sirotinjske četvrti;
- Obezbjediti pristup bezbjednim, pristupačnim i održivim transportnim sistemima za sve, poboljšavajući bezbjednost na putevima, posebno širenjem javnog prevoza, sa posebnom pažnjom na potrebe ugroženih kategorija (žene, djeca, starije i osobe sa invaliditetom);
- Poboljšati inkluzivnu i održivu urbanizaciju i kapacitete za participativno, integrisano i održivo planiranje i upravljanje naseljima;
- Ojačati napore za zaštitu i očuvanje svjetske kulturne i prirodne baštine;
- Značajno smanjiti broj umrlih i pogođenih ljudi i direktne ekonomske gubitke u vezi kretanja globalnog GDP-a, uzrokovane katastrofama, sa fokusom na zaštitu siromašnih i ranjivih kategorija;
- Smanjiti negativan uticaj gradova na životnu sredinu po glavi stanovnika, uključujući obraćanje posebne pažnje na kvalitet vazduha i upravljanje komunalnim i drugim otpadom;
- Obezbjediti univerzalni pristup bezbjednim, inkluzivnim i pristupačnim, zelenim i javnim prostorima, posebno za žene i decu, starije osobe i osobe sa invaliditetom;
- Podržati pozitivne ekonomske, socijalne i ekološke veze između urbanih, periurbanih i ruralnih područja jačanjem nacionalnog i regionalnog planiranja razvoja;
- Značajno povećati broj gradova i ljudskih naselja koji usvajaju i sprovode integrisane politike i planove za inkluziju, efikasnost resursa, ublažavanje i prilagođavanje klimatskim promenama, otpornost na

[3] Više: Lidija Pavić-Rogošić, Novi izazov - Globalni ciljevi održivog razvoja do 2030., ISBN 978-953-7765-09-5.

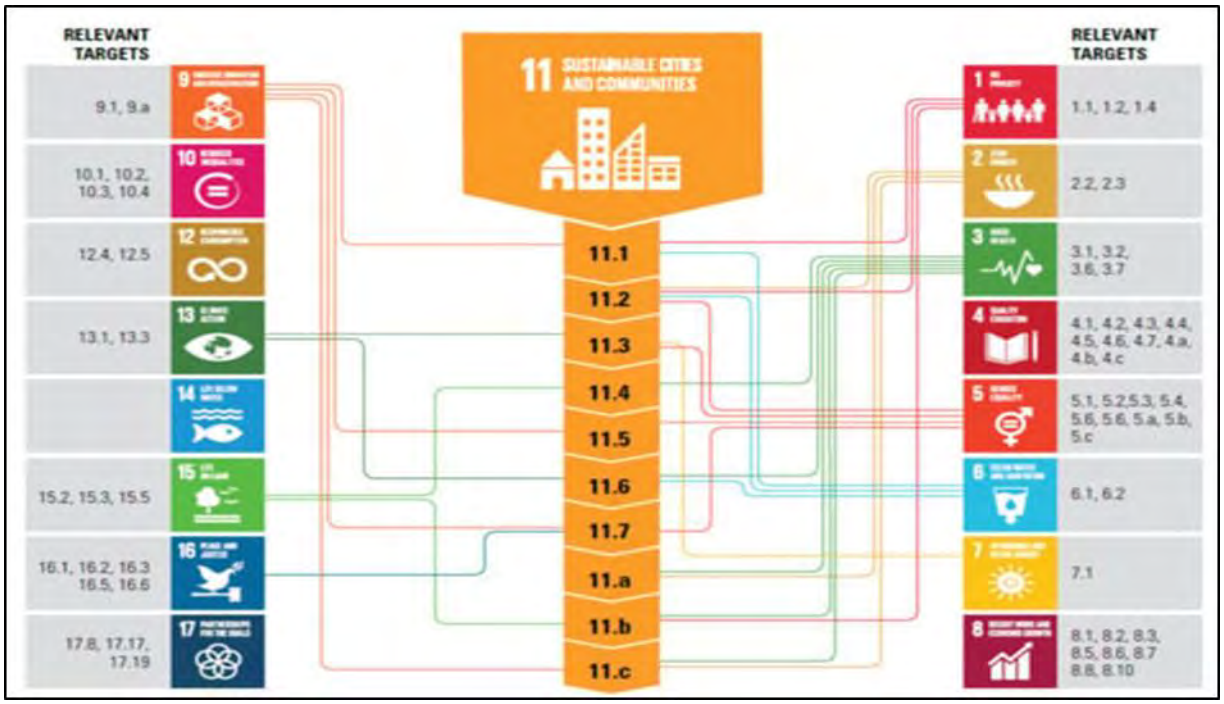
katastrofe, i razvijati i sprovoditi, u skladu sa Sendai okvirom za smanjenje rizika od katastrofa 2015-2030, holističko upravljanje rizikom od katastrofa na svim nivoima;

- Podržati nerazvijene zemlje, uključujući finansijsku i tehničku pomoć, u izgradnji održivih i otpornih zgrada koristeći lokalne materijale.[4]



Slika 1: Cilj održivog razvoja do 2030. (SDG) 11 sa targetima[5]

Ciljevi koji se odnose na održive gradove (SDG 11) imaju prožimajući efekat na ostale oblasti održivog razvoja, što dodatno daje na značaju problemu neformalnih naselja (Slika 2).



Slika 2: Povezanost SDG 11 sa ostalim SDG

[4] Izvor: https://www.undp.org/sr/serbia/ciljevi-odr%C5%BEivog-razvoja/Odrzivi-gradovi-zajednice.

[5] Izvor: http://aslamsaja.com/sustainable-development-goal-sdg-11-sustainable-cities-and-communities-engineers-must-act-fast-to-get-it-right/

Izgradnja neformalnih naselja je veliki **regionalni problem**, sa kojim se dugi niz godina, suočava ne samo Crna Gora nego i većina zemalja jugoistočne Evrope. Rješavanju ovog problema na regionalnom nivou pristupilo se nakon 2004. godine, kada je usljed potrebe integracija u Evropsku Uniju, potpisana **Bečka deklaracija o nacionalnim i regionalnim politikama i programima za neformalna naselja u jugoistočnoj Evropi.**

Bečka deklaracija o neformalnim naseljima u jugoistočnoj Evropi (2004) je važan subregionalni dokument o politici prostornog planiranja, koji je orjentisan na usmjeravanje regionalnih i lokalnih politika i prakse planiranja. Bečkom deklaracijom je utvrđeno da će „prostorna, socijalna i ekonomska integracija neformalnih naselja sa sveukupnom strukturom grada biti ključni faktor u pripremi za pristup EU". Bečku deklaraciju su 2004. godine potpisale Albanija, Makedonija, Crna Gora i Srbija.

Shodno obavezama preuzetim potpisivanjem Bečke deklaracije, **Crna Gora se obavezala da u cilju rješavanja problema bespravne/neformalne gradnje, do 2015. godine aktivno realizuje projekte rješavanja problema neformalnih naselja.** Zadatak ove deklaracije je da se zemlje potpisnice zajednički saglase o akcijama koje će legalizovati i poboljšati neformalna naselja na održivi način i onemogućiti buduća neformalna naselja.

Bečka deklaracija poziva nacionalne i lokalne politike da legalizuju i unaprede neformalna naselja na održiv način i zagovara nužnost sprečavanja nastanka budućih neformalnih naselja, što treba uraditi kroz održivi urbani menadžment, principe dobre uprave i adekvatnu izgradnju kapaciteteta.

Na **nacionalnom nivou** problem neformalne gradnje objekata prepoznat je u **Nacionalnoj strategiji održivog razvoja do 2030. godine** iz jula 2016. godine, gdje se navodi: "Evidentno je ograničeno sprovođenje prostornih planova, posebno strateških, kao što je Prostorni plan Crne Gore (PPCG). Procesi urbanizacije su nedovoljno kontrolisani, tj. postoji problem nelegalne gradnje. Sistem prostornog planiranja iscrpljivan je izradom brojnih planskih dokumenata, dok je istovremeno zanemarivan kvalitet tih planova i značaj njihovog efikasnog sprovođenja. Planska rješenja su često odstupala od usvojenih opredjeljenja i usljed toga nijesu ostvarivana, čak i kada su bila dobro postavljena. Dio problema u sistemu uređenja prostora generisan je društveno-ekonomskom tranzicijom. Instrumentarijum prostornog planiranja i uređenja prostora koji je postojao u prethodnom sistemu nije zamijenjen cjelovitim i funkcionalnim modelom, primjerenim novonastalim okolnostima. S tranzicijom dolazi i do obnove autoriteta privatnog vlasništva, a prostorni plan postaje sredstvo promjene ekonomske vrijednosti zemljišta. U takvim okolnostima, sistem planiranja i uređenja prostora nerijetko se kritikuje i kao socijalistički relikt, koji je u suprotnosti s načelima tržišne ekonomije".

Uz navedenu Nacionalnu strategiju donešen je i Akcioni plan NSOR do 2030. godine. U Akcionom planu je pod tačkom 3.4. naznačen sledeći strateški cilj: "Riješiti probleme neodrživog kapacitiranja prostora generisane nerealnim zahtjevima u pogledu kvantiteta i niskim kvalitetom izgrađene sredine", a pod tačkom 3.4.3. naznačena je mjera: "Podsticati optimizaciju prostora i kvalitet izgrađene sredine", koja između ostalog podrazumjeva podmjeru 3.4.3.5: "Uspostavljati efikasne mehanizme za sprječavanja nelegalne gradnje, SDG 11 (11.3, 11.a): - jačati inspekcijske službe, - obezbijediti tehnička sredstava i šire korišćenje informacionih tehnologija za praćenje stanja u prostoru, pojačati kaznene mjere u slučajevima bespravne gradnje i riješiti problem bespravno izgrađenih objekata".

Osim Nacionalne strategije održivog razvoja, na nacionalnom nivou, ne postoji važeća strategija, plan ili program koji tretira problem bespravne/neformalne gradnje.

Sektor za razvoj stanovanja, formiran pri Ministarstvu uređenja prostora i zaštite životne sredine, 2010. godine koordinirao je izradu nacrta **Strategije rješavanja pitanja neformalnih naselja sa posebnim akcentom na seizmički rizik,** koja sadrži osnovne principe i postulate koji su uzeti kao osnova prilikom razrade ostalih dokumenata.

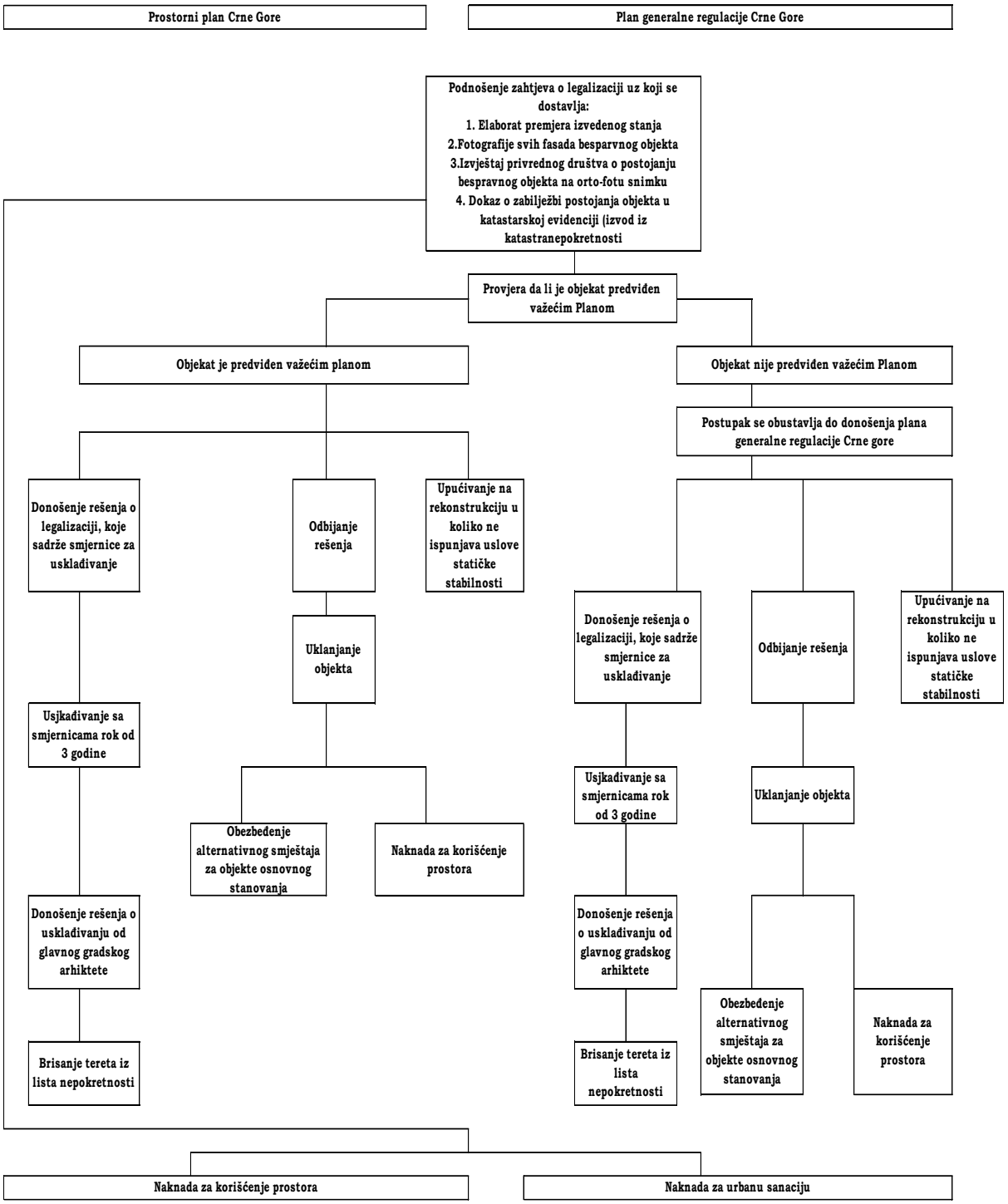
Vlada Crne Gore je u julu 2011. godine donijela Akcioni plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacija objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove za period od 2011-2014. godine. Zadatak Akcionog plana je bio da definiše korake u rješavanju problema neformalne gradnje uz postizanje maksimalne efikasnosti. Bilo je planirano da se Akcioni plan sprovodi u dva koraka. Prvi korak je pripremna faza sa izradom baze podataka, dok je drugi korak implementaciona faza i definisanje procedura i komunikacija. Preduslov za realizaciju je bilo donošenje **Zakona o regularizaciji neformalnih objekata**.

Nacionalna stambena strategija Crne Gore iz 2011. godine (za period od 2011 do 2020. godine) jednim dijelom je tretirala problematiku bespravnih podignutih naselja, kroz prezentovanje problema neformalnih naselja u Crnoj Gori i navodeći primjere rješavanja tog problema u okruženju (Republika Srbija, Republika Hrvatska i Kosovo).

2. NALAZI REVIZIJE

U ovom poglavlju predstavljeni su nalazi revizije koji se odnose na postupak legalizacije bespravnih objekata na području Glavnog grada Podgorice.

Slika 3: Šematski prikaz postupka legalizacije u Crnoj Gori (izvor: DRI)



2.1. Neophodni uslovi za sprovođenje postupka legalizacije

2.1.1. Zakonski okvir

Bečkom deklaracijom o neformalnim naseljima u Jugoistočnoj Evropi, koju je Crna Gora potpisala 2004. godine, predviđeno je da zemlje potpisnice teže potpunom regionalnom rješavanju neformalnih naselja do 2015. godine i da se obavezuju da sprovedu regularizaciju neformalnih naselja i poboljšanje do maksimalne mjere, ali samo u slučajevima koji ne narušavaju urbani razvoj odnosno kršenje prava, zaštitu životne sredine i zaštitu kulturnog nasleđa. Takođe, proces uključivanja Crne Gore u evropske integracije, podrazumijevao je stvaranje uslove za primjenu normativa i standarda Evropske unije, iz kog razloga se u oblasti politike planiranja prostora pristupilo implementaciji politike legalizacije bespravnih objekata, ali i politike stanovanja.

Poslednja donesena strategija, kojom je jednim dijelom, tretirana problematika bespravne gradnje, je bila **Nacionalna stambena strategija Crne Gore** za period 2011. do 2020. godine sa Okvirnim akcionim planom za period 2011. do 2015. godine. Ovim Akcionim planom bilo je predviđen kao jedan od strateških ciljeva sprečavanje nelegalne gradnje, sa mjerom Izmjene i dopune Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i donošenje Zakona o regularizaciji neformalnih objekta. Bilo je predviđeno da se u zakon ugrade mjere za sprečavanje neformalne gradnje u budućnosti i određivanje načina legalizacije nelegalnih objekata uz poštovanje principa i ciljeva Bečke deklaracije i korišćenje pozitivnih iskustava drugih zemalja.

U cilju rješavanja ove vrlo složene problematike Skupština Crne Gore je u julu 2016. godine donijela Zakon o regularizaciji neformalnih objekata, ali je njegova primjena odložena. Zakon je stavljen van snage u oktobru 2017. godine stupanjem na snagu **Zakona o prostornom planiranju i izgradnji objekata,** koji je jednim dijelom preuzeo odredbe koje definišu postupak legalizacije bespravnih objekata, **čime je započet proces legalizacije bespravnih objekata u Crnoj Gori.**

Zakon propisuje proceduru odnosno uslove i način legalizacije bespravnih objekata, rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, način otplate obaveza nelegalnih graditelja, provjera statičke i seizmičke stabilnosti neformalnih objekata i dr.

Shodno Zakonu, **legalizaciju bespravnih objekata sprovodi nadležni organ lokalne uprave koji donosi i rješenje o legalizaciji**. Rješenje o legalizaciji se može izdati za bespravni objekat koji je izgrađen u skladu sa osnovnim urbanističkim parametrima i/ili smjernicama važećeg planskog dokumenta donijetog do stupanja na snagu Zakona, odnosno u roku koji je preciziran Zakonom i koji se nalazi na orto-foto snimku čiju izradu je dužno da obezbijedi Ministarstvo.

Takođe, problem bespravne gradnje jednim dijelom se pominjao i u **Srednjoročnom programu rada Ministarstva održivog razvoja i turizma** za period 2019-2021. godine i to u okviru **dva strateška cilja:**

- **"Obezbijediti zaštitu prostora od nelegalne gradnje"** kroz realizaciju podciljeva: Zaštita prostora kroz inspekcijski nadzor i Smanjenje nezakonitog poslovanja lica koja posjeduju licence iz oblasti građevinarstva i

- **"Unaprijediti uslove života i stanovanja građana**" kroz realizaciju podcilja: "Realizovati postupak legalizacije nelegalnih objekata i obezbijediti izgradnju infrastrukture, neophodnih sadržaja za normalni život građana u naseljima sa nelegalnim objektima i stvoriti bolje uslove".

Prema raspoloživim informacijama, u periodu obuhvaćenom revizijom (2017-2023) nijesu izrađivane strategije, programi i projekti iz oblasti bespravne gradnje, niti su postojali ovi dokumenti čija je izrada bila u fazi realizacije.

Osim Nacionalne strategije održivog razvoja na nacionalnom nivou ne postoji važeća strategija, plan ili program koji tretira problem bespravne/neformalne gradnje.

Orto-foto snimak

Shodno zakonskom rješenju legalizovati se mogu samo bespravni objekti koji se nalaze na orto-foto snimku. Obaveza izrade orto-foto snimka teritorije Crne Gore je predviđena Zakonom.

Obaveza Ministarstva je da obezbijedi orto-foto snimak, a obaveza Uprave za nekretnine je da izvrši preklapanje orto-foto snimka teritorije Crne Gore sa važećim digitalnim podlogama i učini ga dostupnim preko internet stranice, Geoportala jedinicama lokalne samouprave i Ministarstvu. Podaci dobijeni snimanjem teritorije predstavljaju dokumentacionu osnovu za izradu Plana generalne regulacije, jer samo objekti koji se nalaze na ovom snimku uzimaju se u obzir pri njegovoj izradi, a shodno ovom planu bespravni objekti se mogu legalizovati.

Na osnovu navoda iz Izvještaja o stanju uređenja prostora za 2021. godini, **krajem 2018. godine završeno je snimanje teritorije Crne Gore** nakon čega je izvršena primopredaja podataka ovog snimanja od strane izvršioca posla. Orto-foto snimak je bio dostupan na stranici Ministarstva od 11. juna 2019. godine. Podaci orto-foto snimanja su bili dostavljeni Upravi za nekretnine koja je izvršila preklapanje ovog snimka sa katastarskim (digitalnim) podlogama. Međutim, ovo **preklapanje se ispostavilo kao neuspješno** jer se na markicama, koje su bile stavljene preko objekata, nije mogla ustanoviti razlika između legalnih i nelegalnih objekata (ukoliko su objekti knjiženi), te se ispostavilo da nije moguće samo na osnovu snimka utvrditi legalnost objekata. Ova okolnost predstavljala je problem za jedinice lokalne samouprave u sprovođenju postupka legalizacije.

Jedinice lokalne samouprave su imale obavezu da ukrste podatke o podnesenim zahtjevima za legalizaciju sa podacima dobijenih orto-foto snimanjem što bi rezultiralo dobijanjem pregleda /evidencije/ bespravnih objekata. Izrada popisa nelegalnih objekata na teritorijama lokalnih samouprava doprinijelo bi efikasnijem sprovođenju procesa legalizacije. **Na osnovu ovakve baze podataka objekata mogli bi se vidjeti objekti koji nisu ušli**

u proces legalizacije na koje bi se, shodno zakonskom rješenju, preduzela mjera plaćanja naknade za korišćenje prostora, koju je dužan da plaća vlasnik bespravnog objekta za koji nije podnesen zahtjev za legalizaciju kao i za bespravne objekte za koje je doneseno rješenje o odbijanju zahtjeva za legalizaciju do uklanjanja objekta. Uvođenje plaćanja ove naknade dodatno bi motivisalo nelegalne graditelje da uđu u proces legalizacije bez primjene mjera prinude.

Prema informaciji iz Ministarstva, u avgustu 2022. godine, izvršen je sajber napad na vladinu informacionu-telekomunikacionu strukturu koji je u jednom periodu potpuno onemogućio sprovođenje postupka legalizacije. Na internet stranici Uprave za nekretnine i državnu imovinu je ostao dostupan orto-foto snimak sa Geoportala u 2G formatu, na osnovu koga se ne može sprovoditi postupak legalizacije. Nakon sajber napada preduzimane su aktivnosti na ponovnom uspostavljanju odgovarajućeg orto-foto snimka u 3G formatu na internet stranici Ministarstva. Ovaj snimak i dalje nije dostupan svim akterima (građanima, projektnim biroima, nadležnim organima lokalne uprave) izuzev službenicima Ministarstva.

Na sastanku Ministarstva sa predstavnicima jedinica lokalne samouprave i Zajednice opština koji je održan 09.03.2023. godine, zaduženo je Ministarstvo da izradi uputstvo o postupku legalizacije u situaciji kada samo Ministarstvo ima uvid u 3D orto-foto snimak koji će biti proslijeđen svim jedinicama lokalne samouprave, odnosno nadležnim organima lokalne uprave koji sprovode postupak legalizacije bespravnih objekata.

Ministarstvo je izradilo ovo uputstvo – Uputstvo za dobijanje prikaza bespravnog objekta sa 3D orto-foto snimka (dostavljeno Glavnom gradu Podgorica 19.04.2023. godine).

Planska dokumenta

Zakonom je propisano da se **postupak legalizacije može sprovesti samo ako je bespravni objekat predviđen planskim dokumentom**, ili važećim ili Planom generalne regulacije Crne Gore kao državnog planskog dokumenta. Planska dokumenta predviđena Zakonom su: Prostorni plan i Plan generalne regulacije. Zakonom je propisano da je donošenje ovih planova obavezno i da iste donosi Skupština Crne Gore.

Prostorni plan Crne Gore je strateški dokument i opšta osnova organizacije prostora Crne Gore kojim se određuju državni ciljevi i mjere prostornog razvoja, a u skladu sa ukupnim ekonomskim, socijalnim, ekološkim i kulturno-istorijskim razvojem Crne Gore. Zakonom je predviđeno da se Prostorni plan donosi se za period od 20 godina. Prostorni plan, između ostalog, sadrži i smjernice za izradu plana generalne regulacije Crne Gore.

Plan generalne regulacije je planski dokument kojim se detaljnije određuju ciljevi i mjere prostornog i urbanističkog razvoja Crne Gore, uz uvažavanje specifičnih potreba koje proizilaze iz regionalnih posebnosti, razrađuju ciljevi planiranja prostora i uređuje racionalno korišćenje prostora i područija mora, u skladu sa ekonomskim, socijalnim, ekološkim i kulturno-istorijskim razvojem. Donosi se za period od 10 godina.

U skladu sa čl. 21 Zakona poslove na izradi i donošenju planskih dokumenata vrši Ministarstvo.

Poslednji Prostorni plan Crne Gore donesen je 2008. godine i važio je do 2020. godine. Ministarstvo nije izradilo Plan generalne regulacije usljed čega je veliki broj postupaka legalizacije obustavljen do njegovog donošenja.

U Izjašnjenju[6] Glavnog grada Podgorice na Preliminarni izvještaj **navodi se sledeće:**

„Na teritoriji Glavnog grada Podgorica postoje čitava naselja, sa izraženom bespravnom gradnjom, bez planskog dokumenta – Donja Gorica, Tološi, dio Zagoriča, Kakaricka gora, najveći dio Momišića, Rogami, Veruša, Kučka korita i dr., te je i iz ovog razloga izražena demotivisanost građana, jer znaju da njihov zahtjev ne može rezultirati rešenjem o legalizaciji".

U poglavlju Zakona kojim se uređuje legalizacija bespravnih objekata propisano je da će se svi postupci za sve bespravne objekte koji se nalaze na orto-foto snimku, a ne ispunjavaju osnovne urbanističke parametre odnosno smjernice važećih planskih dokumenata i planskih dokumenata koji su bili u izradi u trenutku donošenja Zakona, prekinuti do donošenja plana generalne regulacije koji će odrediti konačni status objekata.

Shodno Zakonu, prvobitni rok za podnošenje zahtjeva za legalizaciju je bio devet mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona tj. do 16. jula 2018. godine. Ovaj Zakon je izmijenjen dva puta u 2018. godini, ali prve izmjene koje se tiču postupka legalizacije, izvršene su 2020. godine Izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Ovim izmjenama je, između ostalog, data mogućnost podnošenja zahtjeva za legalizaciju, bez prekluzije, odnosno bez određivanja roka do kada se zahtjevi mogu podnositi.

Podzakonski akti

Nadležno Ministarstvo je u skladu sa odredbama Zakona donijelo **Pravilnik o obrascima zahtjeva, izjava i izvještaja u postupku legalizacije bespravnih objekata.**[7]

Takođe, shodno dogovoru sa sastanka **u 2023. godini** sa predstavnicima jedinica lokalne samouprave i Zajednice opština Ministarstvo je izradilo **Uputstvo za dobijanje prikaza bespravnog objekta sa 3D orto-foto snimka** koje je potrebno zbog pravilnog sprovođenja postupka legalizacije i procedure koja omogućava učesnicima dobijanje prikaza bespravnih objekata sa orto-foto snimka.

Shodno Zakonu o planiranju prostora i izgradnji objekata, u procesu legalizacije bespravno podignutih objekata, **obaveza svih jedinica lokalne samouprave je donošenje podzakonskih akata**, uz prethodnu saglasnost Ministarstva i to:

- **Odluke o naknadi za urbanu sanaciju** (član 164 stav 11);

[6] Broj: 01-018/24-2680/4 od 17. maja 2024. godine
[7] "Sl. list CG", br. 67/17 i "Sl. list CG", br. 92/2020

- **Odluke o godišnjoj naknadi za korišćenje prostora za bespravne objekte** (član 168 stav 4) i
- **Odluke o alternativnom smještaju** (član 171stav 4).

Naknada za urbanu sanaciju[8] plaća se za sve bespravne objekte, a visina naknade utvrđuje se u zavisnosti od zone, stepena opremljenosti građevinskog zemljišta, prosječnih troškova opremanja građevinskog zemljišta, troškova mjera urbane sanacije prostora devastiranih bespravnom gradnjom, načina plaćanja utvrđenog iznosa naknade i vrste i namjene objekta.

Naknadu za korišćenje prostora, na godišnjem nivou, po rješenju nadležnog organa lokalne uprave plaća vlasnik bespravnog objekta za koji nije podnesen zahtjev za legalizaciju i vlasnik bespravnog objekta za koji je donijeto rješenje o odbijanju zahtjeva za legalizaciju, sve do uklanjanja objekta. U skladu sa članom 168 Zakona nadležni organi lokalne samouprave bili su **dužni** da u roku od 60 dana, nakon isteka roka za izradu orto-foto snimka, da izvrše preklapanje podataka iz orto-foto snimka i primljenih zahtjeva za legalizaciju, te na taj način utvrde **listu bespravnih objekata.**

Prema informaciji iz Ministarstva listu bespravnih objekata utvrdile su samo opštine Herceg Novi, Kotor i Gusinje. Nadležni organi ostalih lokalnih samouprava (njih 22) nijesu postupili shodno članu 168 Zakona.

Organ lokalne uprave je dužan listu bespravnih objekata u roku od 15 dana od dana utvrđivanja, dostaviti urbanističko-građevinskom inspektoru, radi donošenja rješenja o uklanjanju objekta. U slučaju uklanjanja bespravnog objekta osnovnog stanovanja jedinica lokalne samouprave je dužna da vlasniku bespravnog objekta osnovnog stanovanja i članovima njegovog porodičnog domaćinstva obezbijediti alternativni smještaj, koji se obezbjeđuje davanjem stana u zakup, davanjem naknade za zakupninu ili na drugi način. Uslove, način, postupak i kriterijume za obezbjeđivanje alternativnog smještaja propisuje nadležni organ lokalne samouprave odlukom, uz prethodnu saglasnost Ministarstva.

Zakonski rok za donošenje ovih odluka je bio 90 dana od dana stupanja na snagu Zakona. Takođe, bilo je predviđeno da ukoliko jedinice lokalne samouprave u zakonom predviđenom roku ne donesu ove odluke, Ministarstvo je u obavezi da upozori predsjednika i skupštinu opštine jedinice lokalne samouprave, da u roku od 30 dana, od dana dostavljanja upozorenja donese propis. Ukoliko jedinica lokalne samouprave u ostavljenom roku ne donese ove propise, Vlada će donijeti propise u roku od 60 dana, od dana isteka datog upozorenja. Propisi Vlade će se primjenjivati do stupanja na snagu propisa lokalne samouprave.

Ministarstvo je u decembru 2020. godine uputilo upozorenje svim jedinicama lokalne samouprave koje nisu donijele podzakonske propise za sprovođenje Zakona, kojim su iste upozorene da ukoliko ne donesu ove propise, Vlada će donijeti iste u roku od 60 dana, od dana isteka upozorenja.

[8] Izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata iz 2020. godine, umjesto obaveze obračuna naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte, uvedena je obaveza obračuna naknade za urbanu sanaciju shodno donesenim odlukama.

Prema informaciji iz Ministarstva opštine koje **nijesu** dostavile na davanje saglasnosti Vladi:

- predloge odluka za urbanu sanaciju su Budva i Kotor; [9]
- predlog Odluke o godišnjoj naknadi za korišćenje prostora za bespravne objekte - Prijestonica Cetinje i opštine Kotor i Tivat i
- prijedlog odluke o obezbjeđivanju alternativnog smještaja - Prijestonica Cetinje i Opština Tivat.

Jedinice lokalne samouprave pored obaveze donošenja ovih odluka, imaju obavezu naplate naknada za urbanu sanaciju i naknade za korišćenje prostora. Prema informaciji iz Ministarstva,

- sve jedinice lokalne samouprave vrše obračun naknade za urbanu sanaciju shodno prethodno donesenim odlukama. Jedino opštine Budva i Kotor obračun ove naknade vrše na osnovu Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte i
- **od ukupno 25 lokalnih samouprava samo jedna - opština Herceg Novi, sprovodi Odluku o godišnjoj naknadi za korišćenje prostora za bespravne objekte.**

Prikupljanje ovih naknada je u nadležnosti jedinica lokalne samouprave i njihov su prihod. Pored prihoda od naknada (za urbanu sanaciju i naknade za korišćenje prostora) tu je i prihod od naplate prihoda od poreza na neopkretnost. Planirano je da se ova sredstva koriste za izgradnju nedostajuće infrastrukture u tim područjima, te rezultirati povećanju kvaliteta života tih, ali i drugih područja.

Shodno Zakonu legalizovati se mogu samo **bespravni objekti koji se nalaze na orto-foto snimku** i koji su **predviđeni planskim dokumentom, ili važećim ili Planom generalne regulacije Crne Gore**, koji je državni planski dokument. Shodno Zakonu, rješenje o legalizaciji se može donijeti za bespravni objekat koji se nalazi na orto-foto snimku i koji je izgrađen u skladu sa osnovnim urbanističkim parametrima ili smjernicama, važećeg planskog dokumenta donesenog do stupanja na snagu ovog zakona, odnosno planskog dokumenta donijetog shodno Zakonom propisanoj proceduri. Ali ukoliko to nije slučaj, postupak se prekida do donošenja Plana generalne regulacije Crne Gore. Takođe, uslov za donošenje rješenja o legalizaciji su **riješeni imovinsko pravni odnosi na objektu i zemljištu na kome je objekat izgrađen**, tako da je to takođe, jedan od razloga za prekid postupka. Nakon rješavanja prethodnog pitanja, odnosno donošenja planske dokumentacije ili rješavanja imovinsko pravnih odnosa postupci se nastavljaju.

2.1.2. Administrativni kapaciteti Ministarstva

U trenutku donošenja Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, koji je stupio na snagu u 2017. godini, nadležno Ministarstvo (Ministarstvo održivog razvoja i turizma) je već imalo utvrđenu organizacionu jedinicu Direktorat za razvoj stanovanja, unutar koga su se u okviru Direkcije

[9] Ove opštine još uvijek koriste Odluku o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte u postupku legalizacije bespravnih objekata.

za legalizaciju obavljali poslovi koji tretiraju problematiku iz oblasti bespravne gradnje. Direktorat su sačinjavale dvije direkcije - Direkcija za stanovanje i Direkcija za legalizaciju.

U Direkciji za legalizaciju su bila sistematizovana i popunjena četiri radna mjesta i to; rukovodilac, samostalni savjetnik I, samostalni savjetnik III i viši savjetnik III.

Shodno važećim Pravilnicima u periodu od 2018 do 2023. godine **Direkcija za legalizaciju** je trebala vršiti poslove koji se odnose na: izradu strategija, programa i projekata iz oblasi bespravne gradnje i praćenje njihovog ostvarivanja; izradu nacrta i predloga zakona i drugih propisa iz ove oblasti; davanje mišljenja na nacrte i predloge zakona i drugih propisa koje pripremaju drugi organi; davanje stručnih uputstava, mišljenja i tumačenja; nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa iz oblasti bespravne gradnje; praćenje, analiziranje i ocjenjivanje stanja u ovoj oblasti i predlaganje mjera; međunarodnu i regionalnu saradnju za ovu oblast i EU integracije; praćenje i unaprjeđenje kadrovskog potencijala u ovoj oblasti; ostvarivanje saradnje sa NVO i drugim organizacijama civilnog društva; izvršavanje zakona i drugih propisa; učešće u pripremi tenderske dokumentacije za javne nabavke iz nadležnosti Direkcije; pripremanje i dostavljanje podataka za vođenje i ažuriranje sajta; izradu informacija, izvještaja i drugi poslovi u skladu sa propisima; praćenje najbolje međunarodne prakse u oblasti Direktorata i u skladu s tim predlaganje mjera; saradnju sa obrazovnim institucijama i strukovnim udruženjima u pravcu unapređenja rada u ovoj djelatnosti; promovisanje djelatnosti direkcije; izrada informacija, izvještaja i drugi poslovi u skladu sa propisima.

Novim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine iz decembra 2023. godine predviđeno je da se poslovi legalizacije bespravnih objekata izdignu i obavljaju u okviru posebne organizacione jedinice - Direktorata za legalizaciju bespravnih objekata, u okviru koga je sistematizovano 13 radnih mjesta, što predstavlja značajan napredak u odnosu na dotadašnje stanje, kako u pogledu obima poslova tako i u pogledu broja zaposlenih (Direkcija za legaliazaciju je imala 4 zaposlena). Ovaj direktorat čine tri direkcije:

- Direkcija za praćenje ostvarivanja strategija, programa i projekata u oblasti legalizacije bespravnih objekata;
- Direkcija za komunikaciju s građanima, edukaciju i Kontakt centar i
- Direkcija za normativne poslove.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji	broj sistematizovanih radnih mjesta	broj popunjenih radnih mjesta
oktobar 2017.god/Direkcija za legalizaciju	5	5
novembar 2018. god/Direkcija za legalizaciju	4	4
mart 2021. god/Direkcija za legalizaciju	4	4
jul 2022. god/Direkcija za legalizaciju	4	4
decembar 2023. god/Direktorat za legalizaciju bespravnih objekata	13	3*

*** u Direktoratu za legalizaciju bespravnih objekata trenutno su popunjena 3 radna mjesta (direktor/ica, načelnik/ica i samostalni savjetnik/ca III)**

Popunjavanje sistematizovanih radnih mjesta u Direktoratu za legalizaciju bespravnih objekata je u toku.

Pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, kao jedan od prvih zadataka ove Direkcije navedena je izrada strategija, programa i projekata iz oblasti bespravne gradnje, dok je važećim Pravilnikom od decembra 2023. godine predviđen poseban direktorat koja će se baviti ovim poslovima.

2.2. Glavni grad Podgorica – sprovođenje postupka legalizacije

2.2.1. Broj i stanje podnijetih zahtjeva za legalizaciju u Glavnom gradu za period 2017 – septembar 2023. godine

Od strane Glavnog grada za potrebe sprovođenja predmetne revizije dostavljeni su podaci o podnijetim zahtjevima za legalizaciju bespravnih objekata, sa stanjem na dan 7. septembra 2023. godine.

Tabela 1: Podneseni zahtjevi za legalizaciju na dan 07.09.2023. godine

R.b.	Podneseni zahtjevi za legalizaciju	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Ukupno
1	Postupci u toku	8	850	2	6	128	202	113	**1309**
2	Rešenja o legalizaciji	6	525		4	20	4	2	**561**
3	Prekinuti postupci	13	1728	2	11	140	124	14	**2032**
4	Obustavljeni postupci	3	304		4	8	6	1	**326**
5	Odbijeni postupci	37	9165	115	81	74	47	10	**9529**
6	Proslijeđeno na nadležnost drugom organu/opštini		198					4	**202**
7	**Ukupno podnijetih zahtjeva**	**67**	**12770**	**119**	**106**	**370**	**383**	**144**	**13959**

U periodu od 2017. godine do septembra 2023. godine podnijeto je ukupno 13.959 zahtjeva za legalizaciju bespravnih objekata, od čega je 4% pozitivno riješeno, odnosno doneseno je 561 rješenje o legalizaciji.

Gotovo 70% podnesenih zahtjeva je odbijeno. Međutim, revizijom je utvrđeno da i među predmetima koji se vode kao „postupak u toku" ima predmeta koji su odbijeni, prekinuti ili obustavljeni.

Gotovo 92% podnesenih zahtjeva za legalizaciju bespravnih objekata na teritoriji Glavnog grada podneseno je u toku 2018. godine, i to samo u julu mjesecu 2018. godine 11.228 (ili 80% svih podnešenih zahtjeva za legalizaciju u periodu od 2017. do septembra 2023. godine).

Državna revizionska institucija je na bazi uzorka izvršila pregled određenog broja podnijetih zahtjeva za legalizaciju, shodno dostavljenoj edvidenciji od strane Glavnog grada. Kriterijumi koji su korišćeni prilikom izbora podnijetih zahtjeva za legalizaciju su sledeći:

- Određeni broj predmeta koji se vode po kategorijama kako ih je definisao nadležni Sekretarijat i to: odbijen postupak, obustavljen postupak, prekinut postupak, postupak u toku, rešenje o legalizaciji i proslijeđeno na nadležnost drugom organu/opštini;
- Shodno podnijetim zahtjevima po godinama i učešću istih u ukupnom broju podnijetih zahtjeva;
- Podnijeti zahtjevi na početku, sredini i kraju godine u periodu koji je obuhvaćen revizijom i
- Određen broj pravnih i fizičkih lica.

Pregledom predmeta koji su uzeti uzorkom, a koji se u evidenciji vode kao **Odbijeni postupci**, kao razlog odbijanja podnešenih zahtjeva za legalizaciju, bilo da su u pitanju pravna ili fizička lica, je sledeće:

- Neurednost podnesenih zahtjeva za legalizaciju od strane podnosioca zahtjeva;
- Predmetni objekti za koje je podnesen zahtjev za legalizaciju se ne nalaze na orto-fotu snimku;
- Za predmetne objekte je već pokrenut drugi upravni postupak ili sudski postupak ili je u toj upravnoj stvari već bilo odlučeno i
- Zbog neblagovremenosti podnošenja zahtjeva za legalizaciju.

Sekretarijat za planiranje prostora i održivi razvoj Glavnog grada, podnesene zahtjeve za legalizaciju je odbijao kao neuredne, jer traženim zahtjevima za dopunu dokumentacije nije ispoštovan rok za dopunu dokumentacije predviđen čl. 60 ZUP-a[10].

U zahtjevima za dopunu dokumentacije, između ostalog, traženo je podnosiocima zahtjeva za legalizaciju da dostave i sledeće:

- Elaborat premjera izvedenog stanja izrađenog objekta (ili ovjerenu kopiju) izrađenu od strane licencirane geodetske organizacije, ovjeren od strane Uprave za katastar i državnu imovinu;
- Orginalni list nepokretnosti (usklađen sa elaboratom premjera izvedenog stanja), (ne stariji od 6 mjeseci), sa upisanim pravom svojine na katastarskoj parceli na ime podnosioca zahtjeva;
- Fotografije svih fasada bespravnog objekta u jpg formatu minimalne rezolucije 2 megapiksela;
- Izvještaj privrednog društav iz člana 124 ovog zakona o postojanju bespravnog objekta na orto-foto snimku iz člana 155 ovog zakona i uskalđenost bespravnog objekta sa osnovnim urbanističkim parametrima i/ili smjernicama važećeg planskog dokumenta i izjavu revidenta da je bespravni

[10] "Propisano je da kad podnesak sadrži neki formalni nedostatak zbog kojeg se po njemu ne može postupiti, ili ako je podnesak nerazumljiv ili nepotpun, ovlašćeno službeno lice će odmah, a najkasnije u roku od tri dana od dana prijema podneska, zahtijevati od stranke da nedostatak otkloni i odredi joj rok u kojem je dužan da ti učini. Ako stranka otkloni nedostatak u određenom roku, smatraće se da je podnesak bio uredan od njegovog podnošenja. Ako stranka ne otkolni nedostatke u određenom roku, ovlašćeno službeno lice će u roku od sedam dana od dana isteka roka iz stava 2 ovog člana, rešenjem odbiti podnesak".

objekat izgrađen u skladu sa osnovnim urbanističkim parametrima i/ili smjernicama važećeg planskog dokumenta (preko arhive ovog Sekretarijata), kako bi se moglo navesti dalje vođenje postupka;
- Analizu privrednog društva koje je ispitivalo statičku i seizmičku stabilnost bespravnog objekta neto površine preko 500m2 u skladu sa propisom iz člana 160 zakona i izjava tog privrednog društva da je objekat pogodan za upotrebu;
- Saglasnost XY imaoca prava svojine na zemljištu na kome je izgrađen bespravni objekat u obimu prava 1/1, za vođenje postupka legalizacije bespravnog objekta;
- Dokaz o zabilježbi postojanja objekta u katastarskoj evidenciji odnosno izvod iz katastra nepokretnosti ili druge odgovarajuće nepokretnosti i
- Dokaz o zabilježbi postojanja objekta u katastarskoj evidenciji odnosno izvod iz katastra nepokretnosti ili druge odgovarajuće eviedncije nepokretnosti od strane vlasnika bespravnog objekta i dr.

Podneseni zahtjevi za legalizaciju su odbijani jer u Izvještajima privrednih društava o postojanju bespravnog objekta na orto-foto snimku i usklađenost bespravnog objekta sa osnovnim urbanističkim parametrima i/ili smjernicama važećeg planskog dokumenta ne nalaze se predmetni objekt/ti.[11]

Jedan od razloga zbog koga su podneseni zahtjevi za legalizaciju odbijani je i to što ispitujući sadržaj zahtjeva, Sekretarijat je našao da se postupak ne može pokrenuti jer je u istoj upravnoj stvari već pokrenuti upravni postupak.[12]

Podneseni zahtjevi za legalizaciju u toku 2019. godine od strane Sekretarijata odbijani su i iz razloga što su isti podneseni neblagovremeno. Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata stupio je na snagu 13. oktobra 2017. godine, kojim je krajnji rok za podnošenje zahtjeva, od devet mjeseci, bio 16. jula 2018. godine, pa svi zahtjevi podneseni posle ovog roka, do donošenja Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, su odbijani kao neblagovremeni.[13]

Pregledom predmeta koji su uzeti uzorkom, a koji se u evidenciji Sekretarijata vode kao **Obustavljeni postupci**, kao razlog obustavljanja podnesenih zahtjeva za legalizaciju, bilo da su u pitanju pravna ili fizička lica, je sledeće:

- Zbog odustanka podnosilaca zahtjeva za legalizaciju bespravnog objekta i

[11]Članom 154 stav 4 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl. list CG" br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19 i 82/20), propisano je: "Rešenje o legalizaciji iz stava 3 ovog člana može se izdati za bespravni objekat koji je izgrađen u skladu sa osnovnim urbanističkim parametrima i/ili smjernicama važećeg planskog dokumenta donijetog do stupanja na snagu ovog zakona, odnosno u roku iz čl. 217 i 218 ovog zakona i koji se nalaze na orto-foto snimku iz člana 155 ovog zakona, dok je čl. 155 stav 1 istog zakona propisano: Izradu orto-foto snimka dužno ja da obezbijedi Ministarstvo".

[12]Članom 99 stav 1 ZUP-ku je propisano sledeće: "Nadležni javopravni organ će odbiti zahtjev stranke za pokretanje upravnog postupka rešenjem, ako je u istoj upravnoj stvari već pokrenut drugi upravni postupak ili sudski postupak ili je u toj upravnoj stvari već bilo odlučeno pravosnažnim rješenjem kojim je stranci bilo priznato pravo ili određena neka obaveza."

[13]Član 235 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Sl. List CG." br. 64/17) propisano da se zahtjev za legalizaciju bespravnog objekta može podnijeti nadležnom organu lokalne uprave u roku od devet mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona, a članom 245 propisano je da ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u Službenom listu Crne Gore. Članom 99 Stav 1 tačka 3 Zakona o upravnom postupku ("Sl. List CG." br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), propisano je da će nadležni javnopravni organ odbiti zahtjev za pokretanje upravnog postupka rešenjem, ako zahtjev koji je vezan za rok, nije podnešen u roku.

- Zbog nepristupanja podnosioca zahtjeva zaključenju ugovora o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravni objekat, odnosno kasnije naknade za urbanu sanaciju.

Sekretarijat je donosio rješenja o obustavljanju postupka iz razloga što su podnosioci zahtjeva odustajali od istih, pa su postupci morali biti obustavljeni shodno čl. 102 ZUP-a[14].

U uzorku odabranim predmetima donošena su rješenja o obustavljanju postupka jer podnosioci zahtjeva za legalizaciju nijesu pristupli zaključenju ugovora pred nadležnom Agencijom za izgradnju i razvoj Podgorice, u pogledu plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte, odnosno kasnije naknade za urbanu sanaciju, iako su uredno podnijeli svu dokumentaciju.[15] Polazeći od činjenice da podnosilac zahtjeva nije pristupio zaključenju ugovora i da Sekretarijatu nije dostavljen dokaz o uređivanju odnosa u pogledu plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte, odnosno kasnije naknade za urbanu sanaciju, pa se nijesu ispunili zakonom propisani uslovi za izdavanje rešenja o legalizaciji.

Uvidom u predmete obuhvaćene uzorkom utvrđeno je da je Sekretarijat donosio rešenje o **prekidanju postupka** za legalizaciju bespravnih objekata iz sledećih razloga:

- do stupanja na snagu Odluke o donošenju Plana generalne regulacije Crne Gore i
- do dostavljanja dokaza o rješavanju imovinsko pravnih odnosa na zemljištu na kome je bespravni objekat izgrađen.

Većina rješenja donesenih o prekidanju postupka za legalizaciju bespravnih objekata, donesena su iz razloga što nije donešen Plan generalne regulacije Crne Gore. Donošenje Plana generalne regulacije je u nadležnosti Skupštine Crne Gore, pa je Sekretarijat bio samo u mogućnosti da donese rešenje o prekidanju postupka, shodno čl. 104 ZUP-a[16].

[14] "Kada je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke, a stranka odustane od tog zahtjeva, javnopravni organ donijeće rešenje kojim se upravni postupak obustavlja, o čemu će obavijestiti protivnu stranku ako je ima"

[15] Članom 154 Zakona o planiranju prostora i izradnji objekata, propisano je da : "Rešenje o legalizaciji donosi nadležni organ lokalne uprave", dok se članom 158 istog Zakona taksativno se navodi koje dokaze treba da dostavi vlasnik bespravnog objekta radi izdavanja rešenja o legalizaciji: "dokaz o riješenim imovinsko-pravnim odnosima na zemljištu na kome je bespravni objekat izgrađen; dokaz o uređivanju odnosa u pogledu plaćanja naknade za urbanu sanaciju; dokaz o uređivanju odnosa u pogledu plaćanja posebne naknade na investicije u skladu sa zakonom kojim se uređuje regionalno vodosnadbijevanje Crnogorskog primorja (u daljem tekstu: posebna naknada); analizu privrednog društva iz člana 122 ovog zakona koje je ispitivalo statičku i seizmičku stabilnost bespravnog objekta neto površine do 500 m2 u skladu sa propisom iz člana 160 ovog zakona i izjavu tog privrednog društva da je objekat podoban za upotrebu; analizu privrednog društva iz člana 122 ovog zakona koje je ispitivalo statičku i seizmičku stabilnost bespravnog objekta neto površine preko 500 m2 i izjavu tog privrednog društva da je objekat podoban za upotrebu".

[16] "Ako rešenje upravne stvari zavisi od predhodnog rešenja nekog pravnog pitanja, za čije rešavanje je nadležan su ili drugi organ (u daljem tekstu:predhodno pitanje), ovlašćeno službeno lice može pod uslovima propisanim ovim zakonom, sam riješiti to pitanje ili upravni postupak prekinuti dok nadležni organ to pitanje ne riješi".

Uzorkom je odabran i određeni broj predmeta čiji su zahtjevi za legalizaciju **pozitivno riješeni**, tj. donesena su rješenja kojima se odobrava legalizacija bespravnih objekata. Sastavni dio donesenih rješenja kojima se odobrava legalizacija, su Smjernice za usklađenost spoljnog izgleda bespravnog objekta sa Detaljnim urbanističkim planom[17].

Uzorkom je obuhvaćen određeni broj zahtjeva za legalizaciju koji su označeni kao **postupci u toku**. Uvidom u iste utvrđeno je da je većina ovih zahtjeva odbijeno, obustavljeno, prekinuto ili je odobren postupak legalizacije, posebno ako se radi o predmetima iz ranijih godina (2017,2018 i 2019...).

Kod onih predmeta koji su u toku razlog zbog kojeg se tako vodi su: čekanje dopune dokumentacije npr. saglasnost suvlasnika, vlasnika zemljišta i sl., rešavanje imovinsko-pravnih odnosa, dokompletiranje urbanističke parcele i sl.

Od strane vlasnika nelegalnih objekata podnešen je jedan broj zahtjeva za legalizaciju, koji je Sekretarijat nakon uvida u iste morao da proslijedi na nadležnost drugim organima/opštinama kao npr. novoformiranim Opština Tuzi i Zeta. U Izjašnjenju[18] dostavljenom od strane Glavnog grada Podgorice **navodi se sledeće**: *„Predmeti legalizacije prije dostavljanja novim opštinama Tuzi i Zeta su se morali detaljno obraditi jer su isti bili u različitim fazama postupka. Ova činjenica je, u značajnom, uticala na dinamiku evidencije i sistematizovanje zahtjeva u postupku legalizacije“.*

Ono što je zajedničko svim zahtjevima za legalizaciju, bilo da se radi o postupcima koji su odbijeni, obustavljeni, prekinuti, u toku ili da su pozitivno riješeni, je da je nadležni Sekretarijat morao da traži dopunu dokumentacije. Jedan od razloga je to što se mijenjao zakonski okvir, pa se u skladu sa izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata tražila dopuna dokumentacije.

Iz Sekretarijata navode da je *„Izmjenom Zakona od avgusta 2020, godine, obavezan dokument uz zahtjev je i Izvješaj privrednog društva iz člana 124 Zakona o postojanju bespravnog objekta na orto-foto snimku i usklađenosti bespravnog objekta sa osnovnim urbanističkim parametrima i/ili smjernicama važećeg planskog dokumenta, čime je je značajno umanjen obim poslova u postupku legalizacije u smislu provjere usklađenosti objekta sa osnovnim urbanističkim parametrima.”*[19]

[17] Npr: „Sastavni dio ovog rešenja su smjernice za usklađenost spoljnog izgleda bespravnog objekta iz Izmjena i dopuna Detaljnog urbanstičkog plana "Zagorič 2" U Podgorici.
Imovani iz tačke 1 ovog rešenja dužan je uskladiti spoljni izgled bespravnog objekta sa smjernicama iz tačke 4 dispozitiva ovog rešenja u roku od 3 (tri) godine od dana izvršnosti rešenja o legalizaciji. Potvrdu o usklađenosti objekta sa smjernicama za usklađivanje spoljnog izgleda iz planskog dokumenta, odnosno smjernicama glavnog gradskog arhiktete izdaje glavni gradski arhikteta ili izuzetno i revident iz člana 124 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata koji ima zaposlenog najmanje jednog revizora za arhitektonski projekat"

[18] Broj: 01-018/24-2680/4 od 17. maja 2024. godine

[19] Dostavljeno e-mailom 16.02.2024. godine

2.2.2. Podzakonski akti i njhova primjena u praksi od strane Glavnog grada u cilju sprovođenja postupka legalizacije

Sprovođenje postupka legalizacije zahtijevalo je od Glavnog grada da, u skladu sa Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, donese određene pravne akte i to:

- Odluka o naknadi za korišćenje prostora[20],
- Odluka o alternativnom smještaju[21];
- Odluka o urbanoj sanaciji[22];
- Program urbane sanacije[23] i
- Sistematizacija i utvrđivanje liste bespravnih objekata za koje nije podnesen zahtjev u skladu sa ovim zakonom, a u cilju stvaranja uslova za sprovođenje, utvrđivanje visine i u konačnom naplate naknade za korišćenje prostora za vlasnike bespravnih objekata i o urađenom informisanje Ministarstva.[24]

Godišnja naknada za korišćenje prostora za bespravne objekte

Jedinice lokalnih samouprava bile su dužne da odluku o naknadi za korišćenje prostora i odluku o alternativnom smještaju donesu u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, a koji je stupio je na snagu 13. oktobra 2017 godine[25].

Odluka o godišnjoj naknadi za korišćenje prostora za bespravne objekte donesena je u julu mjesecu 2019. godine i istom je propisana visina, način i kriterijumi plaćanja godišnje naknade za korišćenje prostora za bespravne objekte na teritoriji Glavnog grada Podgorice.

Odlukom je predviđeno da se **naknada plaća za bespravne objekte za koje nije podnesen zahtjev za legalizaciju i za koje je u postupku legalizacije doneseno rešenje o odbijanju zahtjeva za legalizaciju.** Takođe, odlukom je predviđeno da obaveza plaćanja naknade za bespravne objekte za koje nije podnesen zahtjev za legalizaciju obaveza plaćanja naknade za prvu godinu nastaje 1. januara 2023. godine, dok za bespravne objekte za koje je u postupku legalizacije doneseno rešenje o odbijanju zahtjeva za legalizaciju obaveza za plaćanje naknade nastaje danom donošenja rešenja o odbijanju zahtjeva za legalizaciju. Sekretarijat za planiranje prostora i održivi razvoj Glavnog grada bio je dužan da rešenja o odbijanju zahtjeva dostavi organu lokalne uprave nadležnom za poslove javnih prihoda. Organ lokalne uprave nadležan za poslove javnih prihoda, shodno donesenoj odluci, bio je dužan da uspostavi i vodi evidenciju obveznika naknade. Odlukom je predviđeno da se koriste podaci iz katastra nepokretnosti, liste bespravnih objekata i drugih evidencija koje vode organi lokalne uprave i javne službe čiji je osnivač Glavni grad. Odlukom je predviđeno da se visina i cijena naknade po m^2 bespravnog

[20] Član 168 Zakona
[21] Član 171 Zakona
[22] Član 164 Zakona
[23] Član 169 Zakona
[24] Član 169 Zakona
[25] Član 213 Zakona

objekta, određuje na osnovu prosječne cijene građenja m^2 novoizgrađenog stambenog objekta u Crnoj Gori, koju objavljuje organ uprave nadležan za poslove statistike, za godinu koja prethodi godini za koju se naknada utvrđuje, a ista je određena na iznos 1,50%. Naknadu za tekuću godinu utvrđuje rješenjem organ lokalne uprave nadležan za poslove lokalnih javnih prihoda do 30. aprila tekuće godine, a predviđeno je da se plaća u dvije jednake rate[26]. Za bespravne objekte za koje je doneseno rešenje o odbijanju zahtjeva za legalizaciju, predviđeno je donošenje rješenja o utvrđivanju visine naknade u roku od 15 dana od dana donošenja rješenja o odbijanju zahtjeva za legalizaciju.

U toku postupka revizije traženo je da se izvrši uvid u listu bespravnih objekata na području Glavnog grada kako to nalaže Zakon. Od strane Glavnog grada Podgorice dostavljena je korespodencija između Glavnog grada Podgorice, Uprave za katastar i državnu imovinu, kao i zabilješke sa sastanaka ne temu legalizacije bespravnih objekata održanih sa Zajednicom opština i Ministarstvom ekologije, prostornog planiranje i urbanizma.

Zajednica Opština Crne Gore u zahtjevu[27] za sastanak upućenom Ministarstvu ekologije, prostornog planiranje i urbanizma povodom nefunkcionisanja sajta sa orto-foto snimkom, a po zahtjevu više članica Zajednice opština, navodi između ostalog sledeće:

„Dodatno, kako je članom 155 važećeg Zakona propisano da je izradu orto-foto snimaka dužno da obezbijedi nadležno Ministarstvo i da je Katastar dužan izvršiti preklapanje orto-foto snimka teritorije Crne Gore sa važećim digitalnim podlogama i učiniti ga dostupnim jedinicama lokalne samouprave preko internet stranice-Geoportala, ukazujemo i na činjenicu da dostupni podaci na geoportalu Uprave za katastar i državnu imovinu ne sadrže sve potrebne podatke, kao što je prikaz spratnosti objekta, odnosno aplikacije za pregled sa kosim crtama. Navedeno ukazuje i na to da opštine, pored legalizacije objekata, ***ne mogu utvrditi i listu bespravnih objekata za koje nije podnesen zahtjev za legalizaciju****, a u skladu sa članom 168 pomenutog Zakona. Takođe, sam postupak identifikacije bespravnih objekata za koje ne postoje podaci osim prikaza na orto-foto snimku jeste kompleksan posao i usko je povezan sa stručnim znanjem iz oblasti geodezije, kao što je čitanje orto-foto snimka, katast. parcela, uvida u listove nepokretnosti i slično, za šta opštine nemaju dovoljan i obučen kadar.*

Kada govorimo o načinu utvrđivanja liste bespravnih objekata, moguće je utvrditi samo broj, uz pretpostavku postojanja stručnog kadra i dostupnosti orto-foto snimka jedinicama lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave ***nemaju nadležnost za identifikaciju vlasništva bespravnih objekata niti mehanizame, osim za objekte za koje je podnijet Zahtjev za legalizaciju****, što u krajnjem dovodi da je nepostojanjem identifikacije vlasništva bespravnog*

[26] od kojih prva dospijeva 30. juna, a druga 31. oktobra godine za koju se naknada utvrđuje
[27] Broj: 03-244/23 od 03.03.2023. godine

objekta, onemogućena i naplata naknade za korišćenje prostora za vlasnike bespravnih objekata."

Na sastanku koji je održan u prostorijama Ministarstva ekologije, prostornog planiranje i urbanizma, po osnovu gore pomenutog zahtjeva, u dostavljenoj Zabilješki[28], između ostalog se kaže:

„R. L. je predložila da službenice Direktorata, Ć.N. i T.J., dok ponovo na sajtu ne bude uspostavljen orto-foto snimak u 3D formatu, skrinšotuju bespravne objekte i putem elektronske adrese, a nakon slanja zahtjeva od strane nadležnih organa lokalne uprave, sa pratećom dokumentacijom čiji je sastavni dio i orto-foto snimak sa Geoportala tog bespravnog objekta, pošalju navedenim organima lokalne uprave na isti način.

M.B., sekretar Sekretarijata za urbanizam i održivi razvoj Glavnog grada Podgorice, ukazao je da su se već tri puta obraćali Upravi za nekretnine i državnu imovinu, kako bi dobili podatke koji se nalaze u bazama uprave, a koji su im neophodni za sprovođenje postupka legalizacije i izrade liste bespravnih objekata, a shodno članu 168 stav 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl. list CG" br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20, 86/22 i 4/23). Nadalje, saopštio je da je nakon sastanka koji je bio organizovan u Ministarstvu, u toku 2021. godine, sa predstavnikom Uprave za nekretnine i državnu imovinu, dobio obećanje da će iz navedene uprave različitim bojama označiti bespravne objekte koji se nalaze u listu nepokretnosti, kako bi im bilo olakšano formiranje zakonom predviđenih lista bespravnih objekata.
S navedenim u vezi, g-din B. je saopštio da je to ostalo na nivou tog obećanja na tom sastanku i da se nije uradilo ništa, uprkos dopisima koji su im upućeni iz Glavnog grada 2021., 2022. i 2023 godine.

S tim u vezi, a kako bi se prevazišli navedeni problem doneseni su sledeći zaključci i to:

1. *da Ministarstvo 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 i*
2. *da se Ministarstvo zaduži da izradi Upustvo o postupku legalizacije u situaciji kada samo Ministarstvo ima uvid u 3D orto-foto snimak koje će biti proslijeđeno svim jedinicama lokalne samouprave, odnosno nadležnim organima lokalne uprave koji sprovode postupak legalizacije bespravnih objekata."*

U korespodenciji koja je dostavljena od strane Glavnog grada, sa Upravom za katastar i državnu imovinu u dopisu[29] iz aprila 2023. godine se navodi sledeće:

[28] Zabilješka sa sastanka na temu legalizacija bespravnih objekata od 09.03.2023. godine
[29] Broj: 08-333/23-186/4 od 24. aprila 2023. godine

„Dana 15. marta 2023. godine Sekretarijatu za planiranje prostora i održivi razvoj dostavili ste podatke o bespravnim objektima na teritoriji Glavnog grada Podgorice, a u cilju vođenja evidencije i izrade bespravnih objekata.

Uvidom u dostavljene elektronske podatke, utvrdili smo da isti sadrže informacije o opštini, katastarskoj opštini, listu nepokretnosti, broju parcele, podbroju parcele, broju objekta, načinu korišćenja, površini osnove, spratnost teretu i opisu tereta, a da ne sadrže podatke o vlasničkoj strukturi parcela/objekat.

Kako ovaj Sekretarijat vodi evidenciju na osnovu vlasnika/investitora/podnosioca zahtjeva, to vas molimo da gore navedene podatke dopunite sa informacijom o vlasnicima parcela/objekata.

Molimo vas da dopunu tabela ovom Sekretarijatu dostavite u što kraćem roku."

Revizijom je utvrđeno da Glavni grad nije sistematizovao i utvrdio listu bespravnih objekata za koje nije podnijet zahtjev za legalizaciju odnosno koji nijesu ispunili uslove za legalizaciju u skladu sa ovim zakonom.

Revizijom je utvrđeno da od strane Glavnog grada Podgorice, odnosno nadležnih službi, nije utvrđena godišnja naknada za korišćenje prostora za bespravne objekte, samim tim nijesu donošena rešenja o visini godišnje naknade kako je to predviđeno Odlukom o godišnjoj naknadi za korišćenje prostora za bespravne objekte.

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranje i urbanizma donijelo je Uputstvo za dobijanje prikaza bespravnog objekta sa 3D orto-foto snimka.

Odlukom o organizaciji i načinu rada uprave Glavnog grada[30] organizovani su organi lokalne uprave, posebne službe i službe koje vrše zajedničke i stručne poslove za potrebe Glavnog grada, uređen je njihov djelokrug, način rada, kriterijumi za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju organa uprave i službi i druga pitanja od značaja za rad lokalne uprave.

Odlukom je, između ostalog predviđeno da nadležni **Sekretarijat za planiranje prostora i održivi razvoj Glavnog grada Podgorice, vrši poslove** uprave koji se odnose na: utvrđivanje obaveze plaćanja i visine naknade za uređenje građevinskog zemljišta, gradske rente za uređeno građevinsko zemljište, naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta koju plaća vlasnik bespravnog objekta i naknade za komunalno opremanje do okončanja započetih postupaka u skladu sa zakonom, godišnje naknade za korišćenje prostora, naknade za neuređeno građevinsko zemljište, kao i sistematizovanje i utvrđivanje liste bespravnih objekata za koje nije podnesen zahtjev ili nisu ispunili uslov za legalizaciju i dostavljanje iste nadležnom inspekcijskom organu i organu lokalne uprave nadležnom za donošenje rješenja o alternativnom smještaju.

Odlukom je predviđeno da **Uprava lokalnih javnih prihoda između ostalog vrši poslove uprave** koji se odnose na: praćenje i sprovođenje zakona i propisa donesenih na osnovu zakona u oblasti: poreza, prireza, taksi, naknada i drugih lokalnih javnih prihoda, sprovođenje postupka utvrđivanja,

[30] "Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 038/18 i 043/18

naplate i kontrole poreza i prireza koje uvodi Glavni grad i drugih lokalnih javnih prihoda u skladu sa odlukama Glavnog grada, između ostalog i sprovođenje postupka naplate drugih lokalnih javnih prihoda (godišnja naknada za korišćenje prostora; naknada za uređenje građevinskog zemljišta; gradska renta, naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine i dr.)

Uprava lokalnih javnih prihoda Glavnog grada u izjašnjenu dostavljenom Državnoj revizorskoj instituciji ističe da nije dobila rješenja predviđena Odlukom o godišnjoj naknadi za korišćenje prostora za bespravne objekte i to članom 3 stav 3[31], kao i članom 4 stav 2[32]. Takođe, Uprava ne raspolaže sa podacima o bespravnim objektima za koje nije podnesen zahtjev za legalizaciju, kao ni donesenim rešenjima, ukoliko ih je bilo, kojim je utvrđena naknada za 2023. godinu.
Uvidom u donesena rješenja o odbijanju zahtjeva za legalizaciju da se utvrditi da ista nijesu dostavljena nadležnoj Upravi lokalnih javnih prihoda.
Uprava lokalnih javnih prihoda Glavnog grada nije uspostavila i ne vodi evidenciju obveznika naknade iz navedenih razloga.

Obezbjeđivanje alternativnog smještaja

Od strane Glavnog grada, a u skladu sa članom 171 i 240a Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, donesena je Odluka o obezbjeđivanju alternativnog smještaja[33] u slučaju uklanjanja bespravnog objekta osnovnog stanovanja. Istom su bliže uređeni uslovi, način, postupak i kriterijumi za obezbjeđivanje alternativnog smještaja vlasniku bespravnog objekta osnovnog stanovanja i članovima njegovog porodičnog domaćinstva u slučaju donošenja rješenja o uklanjanju bespravnog objekta.

Aktivnosti koje su predviđene članom 171 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata i Odlukom o obezbjeđivanju alternativnog smještaja nijesu sprovođene od dana donošenja Odluke. U predhodnom periodu nije bilo uklanjanja objekata, davanja naknade i obezbeđivanja drugog načina alternativnog smještaja vlasnicima bespravnog objekata osnovnog stanovanja i članovima njegovog porodičnog domaćinstva, a sve u cilju sprovođenja legalizacije bespravnih objekata na teritoriji Glavnog grada.

Komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte, odnosno urbana sanacija

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata[34] iz 2020. godine došlo je do izmjena člana 169 i do uvođenja naknade za urbanu sanaciju koje su dužne da prikupljaju jedinice lokalne samouprave i po tom osnovu da donesu odgovarajući program u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, a isti je stupio na snagu u avgustu 2020. godine. Do pomenute izmjene Zakona, jedinice lokalne samouprave bile su dužne da naplaćuju, pored sredstava po osnovu naknade

[31]rješenja o odbijanju zahtjeva za legalizaciju
[32]rješenje o prestanku obaveze plaćanja naknade
[33]"Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 031/19
[34]„Sl. list CG" br. 82/20

za korišćenje prostora[35] i nakanadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte.

Odluka o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte[36] donesena je u martu 2018. godine i istom su propisani uslovi, visina, način, rokovi i postupak plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte. Odluka o naknadi za urbanu sanaciju[37] donesena je u novembru mjesecu 2020. godine i istom je propisana visina, uslovi, način, rokovi i postupak plaćanja naknade za urbanu sanaciju.

Ovim odlukama utvrđeno je da se visina naknade utvrđuje u zavisnosti od zone, stepena opremljenosti građevinskog zemljišta, prosječnih troškova opremanja građevinskog zemljišta, troškova mjera urbane sanacije prostora devastiranih bespravnom gradnjom, načina plaćanja utvrđenog iznosa naknade i vrste i namjene objekta. Naknadu utvrđuje rješenjem organ lokalne uprave nadležan za poslove legalizacije objekata, na osnovu obračuna naknade dostavljenog od strane Agenciji za izgradnju i razvoj Podgorice d.o.o. Ugovorom koji se zaključuje između vlasnika bespravnog objekta i Agencije za izgradnju i razvoj Podgorice d.o.o u ime Glavnog grada Podgorice, prije donošenja rješenja o legalizaciji utvrđuje se način plaćanja naknade, obaveze investitora i lokalne samouprave i ostala pitanja. Odlukom je obavezana Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice d.o.o da u roku od 10 dana od dana zaključivanja ugovora dostavi nadležnom organu dokaz o uređivanju odnosa u pogledu plaćanja naknade, odnosno obavještenje da se nisu stekli uslovi za izdavanje potvrde. Danom stupanja na snagu Odluka o naknadi za urbanu sanaciju prestala da važi Odluka o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte[38].

Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice d.o.o u ime Glavnog grada, prije donošenja Rješenja o legalizaciji, zaključivala je ugovore sa vlasnicima bespravnih objekata, kojima su regulisana međusobna prava i obaveze po osnovu plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta na ime legalizacije bespravnih objekata, odnosno izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, plaćanje naknade za urbanu sanaciju. Ukoliko se radilo o objektima koji pripadaju VI zoni, visina naknade za iste je 0,00€, za te objekte je Agencija izdavala Potvrdu kao dokaz za izdavanje Rešenja o legalizaciji bespravnog objekta, što znači da nije zaključivan ugovor između Agencije i vlasnika bespravnog objekta.

Agenciji za izgradnju i razvoj Podgorice d.o.o u excel tabelama, po godinama, uspostavila je evidenciju zaključenih ugovora o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte, odnosno kasnije naknade za urbanu sanaciju za period od 2019 do 2023. godine. Revizijom je tražena dopuna evidencije jer nekoliko obveznika imalo je obračunatu naknadu u evidenciju dok ugovorenog iznosa nije bilo, što je iz Agencije ispravljeno i dostavljeno DRI.

[35]Ova vrsta naknade ostala je i u Izmenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata
[36]"Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 009/18
[37]"Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 039/20
[38]"Službeni list CG - Opštinski propisi", broj 9/18

Evidencija koju je uspostavila Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice d.o.o sadrži podatke o vlasniku bespravnog objekta sa kojim je zaključen ugovor, broj ugovora i datum, obračunati iznos naknade, način plaćanja, ugovoreni iznos nakande i DUP kome objekat pripada sa neto površinom istog.

Tabela 2: Broj zaključenih ugovora, iznos ugovorene i napaćene naknade za period 2019 – 31.decembar 2023. godina

Broj/iznos	2019	2020	2021	2022	2023	Ukupno
Broj zaključenih ugovora	64	169	189	114	52	**588**
Ugovoreni iznos naknade	534.244,91	1.376.379,88	1.490.655,76	739.093,68	654.616,30	**4.794.990,53**
Naplaćeni iznos naknade	257.835,62	639.849,07	1.013.932,53	725.007,58	765.066,48	**3.401.691,28**

Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata predviđao je da se naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte, odnosno kasnije naknade za urbanu sanaciju može plaćati na način što se za objekte osnovnog stanovanja dozvoljava plaćanje u najviše 240 jednakih mjesečnih rata, dok se ostale bespravne objekte naknada može plaćati u najviše 120 jednakih mjesečnih rata.

Najveći broj vlasnika bespravnih objekta, kojima su donesena rješenja za legalizaciju, birali su mogućnost da u cjelosti izmire ugovorenu naknadu (jednokratno), kako bi izbjegli uračunavanje redovne kamate po osnovu plaćanja ugovorenog iznosa na rate.

Tabela 3: Prikaz plaćanja ugovorene naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte, odnosno kasnije naknade za urbanu sanaciju period 2019 – 2023. godina

Način plaćanja naknade	2019	2020	2021	2022	2023	Ukupno
U cjelosti	257.414,24	551.336,00	897.048,48	593.225,05	561.653,51	**2.860.677,28**
na 240 rata	21.979,30	134.226,97	129.450,68	88.156,64	14.858,42	**388.672,01**
na 180 rata			3.249,06			**3.249,06**
na 120 rata	237.830,45	670.870,63	456.466,28	41.496,91	68.551,07	**1.475.215,34**
na 100 rata					9.553,30	**9.553,30**
na 60 rata	9.333,07	14.407,94	4.441,26			**28.182,27**
na 48 rata	5.349,96	5.538,34		3.408,69		**14.296,99**
na 36 rata	2.337,89			7.437,71		**9.775,60**
na 25 rata				5.368,68		**5.368,68**
Ukupno	**534.244,91**	**1.376.379,88**	**1.490.655,76**	**739.093,68**	**654.616,30**	**4.794.990,53**

Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice (kao zastupnik Glavnog grada Podgorice) sa vlasnicima bespravnih objekata zaključivala je Ugovore o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte, odnosno kasnije Ugovore o naknadi za urbanu sanaciju. Zaključenim ugovorima, a u skladu sa Odlukama predviđeno je plaćanje naknade u slučaju da Vlasnik bespravnog objekta zadocni sa plaćanjem naknade, obračunavanje zatezne kamate u skladu sa zakonom, kao i u slučaju da kasni sa ispunjavanjem obaveza duže od 3 mjeseca, ugovorom je predviđeno da se smatra da je dospio cjelokupni iznos duga i pravo Agencije da pokrene postupak prinudne naplate. Takođe, Ugovorom je predviđena i obaveza Vlasnika bespravnog objekta da obezbijedi hipoteku I reda na nepokretnost za koju se obračunava naknada ili na drugi nepokretnostima upisane u listu nepokretnosti bez tereta i ograničenja i to : stambeni prostor, poslovni prostor, urbanistička parcela i garancija banke. U slučaju da Vlasnika bespravnog objekta ne obezbijedi sredstvo potraživanja po osnovu plaćanja naknade u ratama, u roku od 15 dana od dana zaključivanja ugovora, Agencija zadržava pravo jednostranog raskida ugovora.

Agencija je zaključno sa 31. decembra 2023. godine uputila 11 opomena obveznicima, sa kojima je zaključila Ugovore o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte, odnosno kasnije Ugovore o naknadi za urbanu sanaciju, u predhodnom periodu. Takođe, Agencija je pokrenula postupak prinudne naplate protiv jednog obveznika tražeći da naplati cjelokupni dospjeli dug i zakonsku zateznu kamatu.

Uvidom u Listove nepokretnosti utvrđeno je da za objekte koji su legalizovani obezbijeđene su hipoteke I reda.

Program urbane sanacije

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata iz 2020. godine u čl. 169 došlo je do izmjena i istim je definisano da su jedinice lokalne samouprave dužne da sredstva ostvarena od naknade za urbanu sanaciju i naknade za korišćenje prostora za bespravne objekte koriste za obezbjeđivanje alternativnog smještaja i za sprovođenje mjera urbane sanacije u skladu sa programom urbane sanacije koji donosi jedinica lokalne samouprave.

Glavni grad Podgorica je u okviru Programa uređenja prostora Glavnog grada Podgorice za 2022. godinu i 2023. godinu donio Program urbane sanacije.

Urbana sanacije je skup planskih mjera i uslova kojima se unapređuje karakter izgrađenog dijela građevinskog područja i javnih površina devastiranih bespravnom gradnjom, vrši njihovo komunalno opremanje, kao i sprovode mjere urbane revitalizacije u cilju saniranja djelimično realizovanih investicija.[39] U zaključenim Ugovorima o naknadi za urbanu sanaciju, kojim su regulisana međusobna prava i obaveze po osnovu plaćanja naknade za

[39] Članom 164 istog Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano je da vlasnik bespravnog objekta plaća naknadu za urbanu sanaciju. Visinu, uslove, način,rokove i postupak plaćanja naknade za urbanu sanaciju, propisuje nadležni organ lokalne samouprave, po prethodnoj saglasnosti Vlade.

urbanu sanaciju na ime legalizacije bespravnog objekta ističe se da su obaveze Glavog grada sledeće:

- Izgradnja komunalnih objekata i instalacija do priključka na urbanističku parcelu prema planskoj i projektnoj dokumentaciji uključujući i priključak do granice urbanističke parcele u skladu sa Zakonom;
- Rokovi za obezbeđenje komunalne infrastrukture vlasnicima koji su izmirili cjelokupan iznos naknade utvrđuju se Programom urbane sanacije, a u zavisnosti od visine ukupno ubranih sredstava od naknade, drugih raspoloživih izvora finansiranja, u skladu sa zakonom (Član 11 Odluke o nakandi za urbanu sanaciju "Sl.list CG-opštinski propis", br. 39/20)

Programima urbane sanacije u 2022 i 2023. godini planirano je da se realizuju projekti do iznosa od 950.000,00€, od sredstava naknade za urbanu sanaciju. Određeni projekti, planirani za realizaciju kroz Program uređenja prostora Glavnog grada Podgorice su projekti kojima se unapređuje karakter izgrađenog dijela građevinskog područja i površina devastiranih bespravnom gradnjom, pa se i kroz njih vrši komunalno opremanje nelegalno izgrađenih lokacija.

U 2022 i 2023. godini po osnovu ugovora o naknadama za urbanu sanaciju naplaćeno je manje sredstava u odnosu na sredstva planirana Budžetom, dok su u 2021. godini naplaćena sredstva značajno veća od planiranih.

Tabela 4: Planirana i naplaćena sredstva po osnovu nakande za urbanu sanaciju 2021 – 2023. godina

Godina	Planirano Budžetom	Realizovano Budžetom	Index
2021	400,000.00	1,013,932.53	2.53
2022	950,000.00	725,007.58	0.76
2023	950,000.00	765,066.48	0.81

Uvidom u programe urbane sanacije za 2022 i 2023. godinu da se utvrditi da planirana sredstva za pojedinačne aktivnosti viša, i to u 2022. godini za 73.500,00€, odnosno u 2023. godini za 80.500,00€, u odnosu na planirana sredstva od naknade za urbanu sanaciju[40].

Tabela 5: Planirani raspored sredstava od naknade za urbanu sanaciju u 2022 i 2023. godini[41]

R.b.	Raspored sredstava od naknade za urbanu sanaciju	2022	2023
1.	Izrada tehničke dokumentacije	148.500,00	155.500,00
2.	Rešavanje imovinsko-pravnih odnosa po utvrđenim elaboratima eksproprijacije	300.000,00	300.000,00

[40] Planirana sredstva u iznosu od 950.000,00€

[41] U Izjašnjenju dostavljenom od strane Glavnog grada Podgorice **navodi se sledeće**: „Na nivou Crne Gore prikupljeno je preko šest miliona naknade za urbanu sanaciju. Skoro polovina tog iznosa naplaćena je u Glavnom gradu."

3.	Uređivanje i opremanje lokacije	500.000,00	500.000,00
4.	Izgradnja hidrotehničke infrastrukture	75.000,00	75.000,00
	Ukupno	**1.023.500,00**	**1.030.500,00**

2.2.3. Administrativni kapaciteti Glavnog grada Podgorice za sprovođenje postupka legalizacije

Postupak legalizacije, kao što je predviđeno Odlukom o organizaciji i načinu rada uprave Glavnog grada, tj. sprovođenje upravnih postupaka za legalizaciju bespravnih objekata, je u nadležnosti Sekretarijata za planiranje prostora i održivi razvoj. U posmatranom periodu donesena su dva Pravilnika o unutrašnoj organizaciji i sistematizaciji Sekretarijata za planiranje prostora i održivi razvoj[42]. Jedna od organizacionih jedinica Sekretarijata za planiranje prostora i održivi razvoj je **Sektor za izgradnju i legalizaciju objekata** sa Odsjekom za legalizaciju bespravnih objekata i Odsjekom za pravne i tehničke poslove. U **Odsjeku za legalizaciju bespravnih objekata** vrše se sledeći poslovi: sprovođenje postupka legalizacije bespravnih objekata, donošenje rješenja o legalizaciji za bespravne objeke, vođenje evidencije bespravnih objekata na osnovu podata katastra, odnosno geoportala, sistematizaciju i utvrđivanje liste bespravnih objekata za koje nije podnijet zahtjev za legalizaciju, odnosno koji nijesu ispunili uslov za legalizaciju, organizovanje javne rasprave u vezi donošenja propisa iz oblasti legalizacije i dr.

Biro za vršenje administrativnih i drugih poslova u Sekretarijatu vršio je i između ostalog i aktivnosti oko legalizacije objekata i to: komunkaciju u oblasti planiranja, izgradnje i legalizacije bespravnih objekata elektronskim putem u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronsko poslovanje, međusobnu komunikaciju sa nadležnim organima državne uprave, organima lokalne saouprave, organima lokalne uprave, organima za tehničke uslove, pravnim i fizičkim licima i drugim subjektima koji učestvuju u poslovima planiranje prostora, izgradnje i legalizacije bespravnih objekata i dr.

U zahtjevu sa sastanka koji je upućen nadležnom Ministarstvu iz Zajednice Opština između ostalog kazano je da: "…*Takođe, sam postupak indentifikacije bespravnih objekata za koje ne postoje podaci osim prikaza na orto-foto snimku jeste kompleksan posao i usko je povezan sa stručnim znanjem iz oblasti geodezije, kao što je čitanje orto-foto snimka, katast. parcela, uvida u listove nepokretnosti i slično, za šta opštine nemaju dovoljan i obučen kadar.*"[43]

Sekretarijat za planiranje prostora i održivi razvoj smanjio je broj sistematizovanih radnih mjesta Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji iz 2020. godine. Sekretarijat je zaposlio lica koja su završila geodeziju.

[42] Decembar 2018 i maj 2020. godine
[43] Strana 11 zapisnika dopis broj: 03-244/23 od 03.03.2023. godine

U Izjašnjenju[44] dostavljenom od strane Glavnog grada Podgorice **navodi se**: *„Novousvojenim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji iz 2020. godine, nije došlo do smanjenja broja izvršilaca na poslovima legalizacije bespravnih objekata, već je došlo do reorganizacije u smislu podjele poslova unutar Sekretarijata"*

Tabela 6: Sistematizovana i popunjena radna mjesta u Sektoru za izgradnju i legalizaciju objekata

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i stematizaciji iz 2018			**Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i stematizaciji iz 2020**		
Radna mjesta	**Sistematizovano**	**Popunjeno**	**Radna mjesta**	**Sistematizovano**	**Popunjeno**
Rukovodilac Sektora	1	1		1	1
-			**Odsjek za legalizaciju bespravnih objekta**		
Ovlašćeno službeno li II za izgradnju i legalizaciju objekata	8	7	Ovlašćeno službeno lice II z izgradnju i legalizaciju objekata	1	1
Ovlašćeno službeno lice I za pravne poslov izgradnje i legalizacije objekata	2	2	Ovlašćeno službeni loce I za legalizaciju bespravnih objekata	4	4
-			Samostalni savjetnik III za legalizaciju bespravnih objekata	2	2
Odsjek za tehničke poslove			**Odsjek za pravne i tehničke poslove**		
Savjetnik II za građevinarstvo	1	1	Ovlašćeno službeno lice I za pravne poslove za izgradnju i legalizaciju objeakata	1	1
Samostalna referetkinja-Tehničarka	4	4	Samostalna svjetnica III za pravne poslove za izgradnju i legalizaciju objeakata	1	1
Viša referentkinja	1	1	Savjetnik II za građevinarstvo	1	1
Referentkinja	1	1	Samostalna referetkinja	2	2
Biro za vršenje administrativnih i drugih poslova	7	7	**Biro za vršenje administrativnih i drugih poslova**	10	9
Ukupno	**25**	**24**	**Ukupno**	**23**	**22**

2.2.4. Postupanje u postupku legalizacije bespravnih objekata

Propisani postupak legalizacije zahtijevao je od zaposlenih, u Sekretarijatu za planiranje prostora i održivi razvoj, u svim od 13.959 podnesenih zahtjeva za legalizaciju istovjetno postupanje i donošenje odgovarajućih akata. Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, kao i donesenim podzakonskim aktima, definisano je, šta je neophodno da podnosioci zahtjeva „dostave" da bi postupak legalizacije u konačnom bio završen donošenjem Rješenja o legalizaciji. Obaveze zaposlenih u Sekretarijatu definisane su Pravilnikom o unutrašnoj organizaciji i sistematizaciji.

[44] Broj: 01-018/24-2680/4 od 17. maja 2024. godine

Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata donesen je u oktobru 2017. godine, a na istom su gotovo svake godine vršene određene dopune i izmjene. Značajnija izmjena u odnosu na postupak legalizacije je izvršena u toku 2020. godine, pa su podnijeti zahtjevi koji nijesu bili do tada riješeni morali biti dopunjeni sa odgovarajućom dokumentacijom koja se sada tražila novim izmjenama i dopunama.[45] U Izjašnjenju[46] dostavljenom od strane Glavnog grada Podgorice **ističe se:** *„da su takve izmjene Zakona, u značajnom, uticale na dinamiku rješavanja zahtjeva i sprovođenja postupaka, usled izmijenjenih uslova i novih nameta građanima u postupku legalizacije".*

Uvidom u uzorkom obuhvaćene zahtjeve za legalizaciju utvrđeno je da je kod dopune koje su tražene podnosiocima zahtjeva za legalizaciju, rok za dopunu bio različit: sedam, deset, dvadeset dana ili duže, iako se traži ista dokumentacija.[47] Takođe, kod pojedinih predmeta dopune su tražene više puta, iako se potrebna dokumentacija mogla tražiti kroz jedan zahtjev za dopunu. Ima i slučajeva da su u nekim predmetima dostavljane i urgencije za dostavu dokumentacije, dok to nije bio slučaj u ostalim predmetima.

*Npr: "Postupajući po navedenom zahtjevu ovaj Sekretarijat je utvrdio da je isti nepotpun, te je potrebno **da u roku od deset (10) dana** od dana prijema ovog obavještenja, a skladu sa Izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl. list CG" br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19 i 82/20) sa sledećom dokumentacijom....*

Uvidom u predmete koji se odnose na odbijanje zahtjeva za legalizaciju bespravnih objekta utvrđeno je da, u obrazloženju jednog dijela donijetih rješenja, nijesu decidno navedeni razlozi odbijanja istih što ostavlja mogućnost za pokretanje žalbi pred drugostepenim organom.

Sekretarijat[48] u rješenju, pozivajući se na odredbe čl. 60 ZUP, ističe da podnesak sadrži nedostatak. Međutim, dispozitiv rješenja je u suprotnosti sa obrazloženjem, iz razloga što u obrazloženju Sekretarijat ne daje precizne razloge o nepotpunosti podneska[49].

---

[45] U Izjašnjenju dostavljenom od strane Glavnog grada Podgorice **navodi se**: „dopuna dokumentacije morala se tražiti za sve predmete za koje nije zaključen ugovor o naknadi shodno izjašnjenju Ministarstva. Glavni grad Podgorica ističe da je procedura podrazumijevala slanje na hiljade akata građanima koji su, u tom trenutku, bili u postupku legalizacije bespravnih objekata, što je u značajnom uticalo na dinamiku sprovođenja postupka i rešavanje zahtjeva".

[46] Broj: 01-018/24-2680/4 od 17. maja 2024. godine

[47] Zakonom o upravnom postupku u čl. 60 propisano je da kad podnesak sadrži neki formalni nedostatak zbog kojeg se po njemu ne može postupiti, ili ako je podnesak nerazumljiv ili nepotpun, ovlašćeno službeno lice će odmah, a najkasnije u roku od tri dana od dana prijema podneska, zahtijevati od stranke da nedostatak otkloni i odredi joj rok u kojem je dužan da to učini. Ovo upućuje na činjenicu da su zaposleni u Sekretarijatu trebali za dopune zahtjeva, a kojima se traže ista dokumentacija ostavljati isti rok, dok u čl. 88 se kaže da kad rokovi nijesu propisani zakonom ili drugim propisom, određuje ih, s obzirom na okolnosti slučaja i načela srazmjernosti, ekonomičnosti i efikasnosti, ovlašćeno službeno lice.

[48] prvostepeni organ

[49] Član 22 ZUP ističe se da obrazloženje rešenja treba da bude razumljivo i da sadrži kratko izlaganje zahtjeva stranke, činjenično stanje na osnovu kojeg je riješene donijeto, propise na osnovu kojih je rešenje donijeto, razlog koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuje na odluku u dispozitivu rešenja, razlog zbog kojih nije uvažen neki od zahtjeva ili predloga stranke, odnosno nije uzeto u obzir

Kao primjer Rješenja i obrazloženja istog, koje ostavlja mogućnost za žalbu, jer ne sadrži precizne razloge o nepotpunosti podneska (nije decidno navedeno koji dokumenti nedostaju), navodimo sledeće:

"Postupajući po predmetnom zahtjevu ovaj organ je utvrdio da navedeni zahtjev sadrži nedostatke i to:

-Stranka je aktom broj Up.08-333/21-235 od 10.05.2021. godine (koji je primljen 28.05.2021.godine), pozvana da u roku od 7 dana od dana prijema dostavi potrebnu dokumentaciju, što nije učinjeno u ostavljenom roku i pored upozorenja na posljedice propuštanja.

Čl. 47 Zakona o izmjenama i dopunama Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano je započinjanje postupka legalizacije bespravnog objekta. Istim članom je navedena dokumentacija koju je obavezno priložiti uz zahtjev. Potrebni zahtjevi i obrasci su dostupni na internet stranici i prostorijama ovog Sekretarijata u ul. Vuka Karadžića br. 41.

Čl. 60 ZUP-a propisano je da kad podnesak sadrži neki formalni nedostatak zbog kojeg se po njemu ne može postupiti, ili ako je podnesak nerazumljiv ili nepotpun, ovlašćeno službeno lice će odmah, a najkasnije u roku od tri dana od dana prijema podneska, zahtijevati od stranke da nedostatak otkloni i odredi joj rok u kojem je dužan da to učini. Ako stranka otkloni nedostatak u određenom roku, smatraće se da je podnesak bio uredan od njegovog podnošenja. Ako stranka ne otkloni nedostatke u određenom roku, ovlašćeno službeno lice će u roku od sedam dana od dana isteka roka iz stava 2 ovog člana, rešenjem odbiti podnesak.

Kako stranka nije otkolonila utvrđene nedostatke, a imajući u vidu sve navedene činjenice riješeno je kao u dispozitivu ovog rešenja."

Sekretarijat za planiranje prostora i održivi razvoj donosio je Rešenja po osnovu podnesenih zahtjeva za legalizaciju u roku od četiri dana pa do pet godina. Ima slučajeva da je od podnošenja zahtjeva za legalizaciju do traženja dopune podnijetog zahtjeva bilo potrebno i do tri godine, odnosno od dostavljanja zahtjeva za dopunu do donošenja Rešenja godinu i nekoliko mjeseci.

U Izjašnjenju[50] dostavljenom od strane Glavnog grada Podgorice **navodi se:** *„Činjenice koje su uticale na usporavanje ovog postupka su i:*

- *Orto – foto snimak nije bio dostupan u roku koji je određen Zakonom, već je isti postao javno dostupan 20 mjeseci nakon usvajanja Zakona, što je uticalo na dugotrajnost postupka jer se pristigli zahtjevi nisu mogli dalje obrađivati;*
- *COVID – 19 pandemija je obilježila dvije godine izvještajnog perioda, kada su službe i privredna društva radila smanjenim kapacitetima;*
- *Problem predstavljaju i neažurni podaci katastrske evidencije, kao i neuređeni listovi nepokretnosti (upisano pravo korišćenja, nepreciziranipodaci vezani za površine itd.);*

izjašnjenje stranke o rezultatima ispitanog postupka, a kod odlučivanja po slobodnoj ocjeni, glavne razloge za donijetu odluku.

[50] Broj: 01-018/24-2680/4 od 17. maja 2024. godine

- *Na usporavanje dinamike i sprovođenja postupka u značajnoj mjeri je uticala i izmjena Zakona o planiranje prostora i izgradnji objekata u sred sprovođenja postupka, sa propisivanjem novih uslova i nameta građanima, bez prethodnog informisanja o efektima takve izmjene."*

Uvidom u uzorkom obuhvaćene predmete, kao primjer dugog postupka donošenja Rešenja od momenta podnošenja zahtjeva za legalizaciju, možemo navesti jedan od predmeta iz 2017. godine. Zahtjev za legalizaciju podnešen je 27.11.2017. godine, a dopuna od strane Sekretarijata za planiranje prostora i održivi razvoj-Sektor za izgradnju i legalizaciju objekata tražena je 08. oktobra 2020. godine. Rješenjem koje je donio Sekretarijat 11. februara 2022. godine a kojim se odbija podnijeti zahtjev kao neuredan se ističe sledeće: *Stranka je aktom broj Up.08-360/17-27 od 08.10.2020.godine, koji je uručen 30.10.2020.godine, obaviještena da u roku od 20 dana od dana prijema obavještenja dostavi potrebnu dokumentaciju.*

Revizijom je utvrđeno da, u određenom broju slučajeva, rješenja kojim se odobrava legalizacija ne sadrže sve obavezne elemente. Jedan broj rješenja obuhvaćenih uzorkom, ne sadrži sledeće:

4. *Sastavni dio ovog rešenja su smjernice za usklađenost spoljnog izgleda bespravnog objekta iz PUP-a Glavnog grada Podgorica.*

Dispozitiv Rešenja morao je da sadrži i ovu tačku:

Imenovani iz tačke 1 ovog rješenja dužan je uskladiti spoljni izgled bespravnog objekta sa smjernicama iz tačke 4 dispozitiva ovog rešenja u roku od 3 (tri) godine od dana izvršnosti rešenja o legalizaciji. Potvrdu o usklađenosti objekta sa smjernicama za usklađivanje spoljnog izgleda iz planskog dokumenta, odnosno smjernicama glavnog gradskog arhiktete izdaje glavni gradski arhikteta ili izuzetno i revident iz člana 124 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata koji ima zaposlenog najmanje jednog revizora za arhitektonski projekat.

Članom 154 stav 3, 4 i 6 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano je da rješenje o legalizaciji donosi nadležni organ lokalne uprave, te da se rešenje o legalizaciji može izdati za bespravni objekat koji je izgrađen u skladu sa osnovnim urbanističkim parametrima važećeg planskog dokumenta donesenog do stupanja na snagu ovog zakona, odnosno u roku iz člana 217 i 218 ovog Zakona (*nedostaje ovaj dio člana 154 u stavu 5: može se izdati za objekat koji se nalazi na orto-foto snimku iz člana 155 ovog zakona i koji je izgrađen u skladu sa planom generalne regulacije Crne Gore*)[51].

Osnovi urbanistički parametri su: namjena, indeks izgrađenosti, indeks zauzetosti, spratnost odnosno visina objekta i odnos prema građevinskoj liniji. Članom 167 stav 1 istog Zakona, propisano je da rešenje o legalizaciji bespravnog objekta obavezno sadrži smjernice za usklađivanje spoljnog izgleda objekta iz planskog dokumenta, sa rokom usklađenosti od tri godine od dana izvršnosti rešenja.

[51] U nekim od donesenih rešenja

2.3. Izvještavanje o postupku legalizacije

2.3.1. Izvještavanje Ministarstva o postupku legalizacije

Nadležno Ministarstvo je o procesu legalizacije izvještavalo Vladu, na godišnjem nivou, kroz dva izvještaja:

- **Izvještaj o stanju uređenja prostora**[52] (član 14 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata)
- **Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva** (član 49 Uredbe organizaciji i načinu rada državne uprave)

U ovim izvještajima naveden je tok same legalizacije, problemi u njenom sprovođenju, postupanja pojedinih lokalnih samouprava oko obaveze donošenja propisanih podzakonskih akta za sprovođenje odredbi Zakona, koje propisuju postupak legalizacije.

Podaci o toku legalizacije bespravno podignutih objekata, koji su predstavljeni u Izvještajima Ministarstva, proističu iz informacija koje je Ministarstvo dobijalo vršenjem funkcije nadzora nad sprovođenjem Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata i drugih propisa donijetih na osnovu ovog zakona (član 196 Zakona).

U vršenju nadzora nad sprovođenjem odredbi Zakona koje se odnose na postupak legalizacije, nadležna organizaciona jedinica Ministarstva je od svih jedinica lokalne samouprave tražila da se dostave podaci o statusu pokrenutih postupaka legalizacije, po stavkama, kako je bilo navedeno u dostavljenoj tabeli. Traženi podaci su se odnosili na broj:

- podnijetih zahtjeva za legalizaciju (po vrstama[53]);
- donesenih rješenja o legalizaciji;
- obustavljenih postupaka;
- donesenih rješenja o prekidu postupaka uz navođenje razloga zbog kojih je došlo do prekida postupka (neusklađenosti sa planovima i radi rješavanja imovinsko pravnih odnosa)
- predmeta u kojima je tražena dopuna i
- broju podnesenih zahtjeva poslije stupanja na snagu Zakona.

Na osnovu podataka koje su dostavljale jedinice lokalne samouprave Ministarstvo je pratilo i dinamiku obrade zahtjeva za legalizaciju, te je u situacijama gdje je evidentirano da značajan broj zahtjeva nije obrađen, slalo urgencije da se preduzmu aktivnosti na njihovoj obradi. Dostava ovih podataka od jedinica lokalne samouprave zahtijevana je od Ministarstva 2-4 puta godišnje (zavisno od godine).

Takođe, tražena je dostava podataka o obračunatom, odnosno naplaćenom iznosu sredstava od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte. Pored ovih podataka Ministarstvo je zahtijevalo i sledeće informacije:

- prosječni iznos naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte po m²;
- projekciju ukupnih prihoda od naplate naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte, naknade za korišćenje prostora i poreza na nepokretnosti za bespravne objekte;

[52] "Sl. List CG", broj 97/23

[53] stambeni, poslovni, stambeno-poslovni objekti i ostalo (pomoćni objekti)

- dinamički plan obrade zahtjeva za legalizaciju i legalizacije objekata u smislu procjene dinamike rješavanja predmeta i
- analizu važećih planskih dokumenata za teritoriju opštine, sa aspekata smjernica za tretman postojećih i /ili bespravnih objekata.

Ministarstvo je pratilo i aktivnosti lokalnih samouprava oko ispunjavanja obaveze donošenja propisanih podzakonskih akta za sprovođenje odredbi Zakona, koje propisuju postupak legalizacije, kao i donošenje programa urbane sanacije.

Takođe, od jedinica lokalne samouprave je traženo da utvrde i listu bespravnih objekata za koje nisu podneseni zahtjevi za legalizaciju odnosno koji nisu ispunili uslove za legalizaciju u skladu sa Zakonom, a u cilju stvaranja uslova za naplatu naknade za korišćenje prostora.

Izvještaj o stanju uređenja prostora za 2022. godinu koji je sačinilo Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma ne sadrži zaključke i preporuke koji se odnose na sprovođenje postupka legalizacije bespravnih objekata, što je posebno značajno u odsustvu strateških dokumenata koji se odnosne na oblast urbanog razvoja i regulacije neformalnih naselja.

2.3.2. Izvještavanje Glavnog grada Podgorice o postupku legalizacije

Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata previđeno je da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i drugih propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši Ministarstvo.[54]

Glavni grad Podgorica vršio je redovno Izvještavanje prema nadležnom Ministarstvu, dostavljajući tražene podatke shodno dostavljenim zahtjevima.

Dostavljeni Izvještaji sadržali su podatke o ukupnom broju podnijetih zahtjeva, donijetih rešenja o legalizaciji, obustavljenim postupcima, broju donijetih rešenja o prekidu postupka i broju zahtjeva podnijetih poslije stupanja na snagu Zakona od 14.08.2020. godine[55]. Takođe, od strane Glavnog grada u dostavljenim Izvještajima se navodi broj predmeta koji su upućeni na obračun komunalija za opremanje građevinskog zemljišta, odnosno kasnije naknade za urbanu sanaciju, sa brojem zaključenih ugovora i izvršenim obračunom nakanade, kao i iznosom naplaćene naknade.

Sekretarijat za planiranje prostora i održivi razvoj u dopisu[56] upućenom Ministarstvu održivog razvoja (tada nadležnom Ministarstvu zaduženom za nadzor nad sprovođenjem Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata), Zajednici opština Crne Gore i Gradonačelniku Glavnog grada, obrazlaže probleme sa kojim se susreće nadležni Sekretarijat povodom nemogućnosti da se utvrde objekti za koje nije podnijet zahtjev za legalizaciju, a samim tim i primjena Odluke o godišnjoj naknadi za korišćenje prostora za bespravne objekte.[57]

[54]Član 196
[55]Zahtjevi za dostavljanje informacija su ovo sadržali poslije navedenog datuma
[56]Broj: 08-333/20-1405 od 01. decembra 2020. godine
[57] U Izjašnjenju dostavljenom od strane Glavnog grada Podgorice **ističe se** *"da na upit Sekretarijata i Uprave lokalnih javnih prihoda nikada nijesu dostavljenje smjernice za postupanje".*

2.4. Analiza sprovedenog postupka legalizacije

2.4.1. Analiza Ministarstva o sprovedenom postupku legalizacije i prijedlozi korektivnih mjera

Na pismeni zahtjev upućen od strane DRI nadležnom Ministarstvu za dostavu dokumentacije kojim je potkrijepljena aktivnost ovog Ministarstva na analizi sprovedenih postupaka legalizacije sa predloženim korektivnim mjerama, koje je Ministarstvo vršilo u periodu 2017-2023. godine, dostavljena je sledeća dokumentacija:

- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata iz 2020. godine sa Obrazloženjem i RIA obrazcem, koji sadrže analizu i razloge pristupanja izmjenama i dopunama Zakona;
- Zaključci sa radionica koje Ministarstvo organizuje kontinuirano, jednom godišnje, sa jedinicama lokalne samouprave povodom sprovođenja Zakona;
- Analizu uspješnosti sprovođenja Zakona o planiranju i izgradnji objekata s prijedlogom izmjena postojećih zakonskih rješenja od 14.12.2021. godine.

Odredbe Zakona koje se odnose na legalizaciju bespravnih objekata pretrpjele su značajne izmjene 2020. godine, donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Ministarstvo je pripremilo Obrazloženje i RIA obrazac, koji sadrže analizu i razloge pristupanja izmjenama i dopunama Zakona. Ministarstvo smatra da je ovim izmjenama i dopunama u značajnoj mjeri unaprijeđen proces legalizacije objekata i omogućio postupak legalizacije za objekte za koje postupak nije pokrenut u zakonskom roku. Takođe, uvedena su nova rješenja kojim su umanjeni troškovi legalizacije i skraćen tok trajanja postupka, ukidanjem obaveze izrade projekta izvedenog stanja bespravnog objekta površine preko 200 m². Ukinuta je administrativna barijera i skraćen postupak ukidanjem obaveze Katastra da na zahtjev organa lokalne uprave izda uvjerenje o identifikaciji bespravnog objekta na orto-foto snimku, te utvrđeno da tu činjenicu utvrđuje organ koji vodi postupak. Uvedena je obaveza da vlasnici bespravnih objekata plaćaju izradu foto-elaborata i izjavu da je objekat, za koju je podnesen zahtjev za legalizaciju, u fotoelaboratu.

U postupku vršenja nadzora nad sprovođenjem Zakona o prostornom planiranju i građenju objekata, Ministarstvo je jednom godišnje, sa predstavnicima jedinica lokalne samouprave, organizovalo radionice u cilju sagledavanja iskustava lokalne uprave u primjeni zakonskih rješenja, između ostalog i u dijelu legalizacije bespravnih objekata. Nakon održanih radionica izrađivani su zaključci sa jasno definisanim obavezama jedinica lokalne samouprave koje se tiču poštovanja odredbi Zakona u procesu legalizacije bespravnih objekata.

Ministarstvo je u decembru 2021. godine izradilo **Analizu uspješnosti sprovođenja Zakona o planiranju i izgradnji objekata.** U Analizi su izneseni prijedlozi izmjena pojedinih zakonskih rješenja u dijelu legalizacije bespravnih objekata i **predloženo donošenje posebnog Zakona o legalizaciji bespravnih**

objekata, čijoj izradi se odmah pristupilo. U međuvremenu došlo je do političkih promjena odnosno imenovanja nove Vlade (krajem aprila 2022. godine) što je uslovilo i potrebu za novim smjernicama za izradu ovog zakona. Revizijom Programa Vlade CG iz juna 2022. godine bila je predviđena izrada posebnog Zakona o legalizaciji bespravnih objekata, a nova radna grupa bila je formirana u septembru 2022. godine. Sa izradom nacrta ovog zakona se kasnilo, prije svega zbog hakerskog napada, usljed koga je materijal na kojoj je radila prethodna radna grupa bio izbrisan. Zbog svega navedenog Ministarstvo je tek u maju 2023. godine dalo na javnu raspravu tekst Nacrta Zakona o legalizaciji bespravnih objekata i pozvalo zainteresovanu javnost da dostave komentare, primjedbe i sugestije. Javna rasprava okončana je u junu, a Ministarstvo je u septembru iste godine sačinilo Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o tekstu Nacrta o legalizaciji bespravnih objekata.

Zbog političkih promjena (imenovanje nove Vlade) zakon nije išao dalje u proceduru.

2.4.2. Analiza sprovođenja postupka legalizacije Glavnog grada Podgorice

Glavni grad Podgorica nije izradio analizu sprovođenja postupka legalizacije.

Sekretarijat za planiranje prostora i održivi razvoj u dopisu[58] upućenom Ministarstvu održivog razvoja (tada nadležnom Ministarstvu zaduženom za nadzor nad sprovođenjem Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata), Zajednici opština Crne Gore i Gradonačelniku Glavnog grada, navodi probleme sa kojim se susreće nadležni Sekretarijat povodom nemogućnosti da se utvrde objekti za koje nije podnijet zahtjev za legalizaciju, a samim tim i primjena Odluke o godišnjoj naknadi za korišćenje prostora za bespravne objekte.

U dostavljenom dopisu se između ostalog navodi i sledeće: *„Međutim, ovim aktom želimo da ukažemo na prepreke sa kojim smo se susreli u postupku sistematizovanja zahtjeva, koje se odnose, prije svega, na mogućnost da na osnovu svih dostupnih podataka utvrdimo objekte za koje nijesu podnijeti zahtjevi za legalizaciju.*

Kao što vam je poznato, Geoportal Uprave za nekretnine ne sadrži grafički prikaz koji klasifikuje legalne i nelegalne objekte, već su svi objekti označeni na isti način (ukoliko su uknjiženi). Takođe, poznato vam je i da Uprava za nekretnine nije knjižila objekte za koje nijesu pribavljene potrebne dozvole pa je izvjesno da evidencija ne oslikava pravo stanje na terenu.

GIS alati omogućavaju da se relativno brzo (ukoliko su dobre evidencije) grafički i tablerano označe objekti za koje su podnijeti zahtjevi za legalizaciju. Takođe, na istoj georefenciranoj karti/ortofotu, mogu se prenijeti podaci o nelegalnim objetima ili djelovima objekata dobijeni od Uprave za nekretnine. Na takvoj karti bi, u tom slučaju, bili označeni određeni objekti, ali bi ostao i dalje značajan broj objekata koji bi bio neoznačen, jer jeste pretpostavka da nisu svi građani podnijeli zahtjev za legalizaciju, a nijesu ni svi objekti evidentirani u katastru nepokretnosti (kao što vam je poznato Uprava za nekretnine nije knjižila objekte bez pribavljene građevinske dozvole), iako se isti nalaze na ortofoto snimku.

[58]Broj: 08-333/20-1405 od 01. decembra 2020. godine

Naše pitanje i nedoumica jeste ***kako i šta dalje nakon ovog koraka, a da se utvrdi konačna lista objekata/djelova objekata koji nisu podnijeli zahtjev za legalizaciju, sa njihovim površinama.*** *Kao što vam je poznato,* ***Sekretarijat nema ni nadležnost ni kadrovske kapacitete da vrši evidenciju bespravnih objekata na terenu.*** *Takođe, sa orto-foto snimka se ne mogu vjerodostojno odrediti površine koje bi služile za određivanje npr.visine naknade za korišćenje prostora za bespravne objekte. Postupak legalizacije nam pokazuje da se veliki procenat zahtjeva odnosi samo na bespravno dograđene/nadgrađene djelove objekata. Sve navedeno ukazuje na kompleksnost rešavanja pitanja identifikacije objekta za koji nijesu podnijeti zahtjevi za legalizaciju. Ovaj problem će biti izražen, posebno, u slučaju primjene Odluke o naknadi za korišćenje prostora za nelegalne objekte, jer bi svako određivanje i naplata ove nakanade bez predhodno uređene liste sa preciznim površinaam bilo selektivno i neprecizno. Po modelu Zajednice opština predviđeno je da obaveza plaćanja započne od 1 januara 2021. godine. Smatramo da je utvrđeni rok nemoguće ispuniti, uzimajući u obzir sve probleme sa kojim se sočavamo u vezi identifikovanja bespravnih objekata, a posebno njihove površine, površina djelova objekata i sl.*

Obzirom da ostale lokalne samouprave imaju značajno manje podnijetih zahtjeva, time i značajno manje nelegalno izrgađenih objekata, molimo vas za smjernice i upustva za dalje postupanje, a na bazi procesa i iskustava drugih lokalnih samouprava u Crnoj Gori. ***Cilj jeste da se utvrdi lista u kojoj ne bi bio izostavljen niti jedan objekat, sa ispravnim podacima o površinama, nelegalnih objekata ili njihovih djelova.*** *Jedino na taj način može se obezbijediti vjerodostojnost svih podataka i neselektivnost u daljem postupanju".*

U korespodenciji sa Upravom za katastar i državnu imovinu u dopisu[59] iz aprila 2023. godine se navodi sledeće:

„Dana 15. marta 2023. godine Sekretarijatu za planiranje prostora i održivi razvoj dostavili ste podatke o bespravnim objektima na teritoriji Glavnog grada Podgorice, a u cilju izrade i vođenja evidencije bespravnih objekata.

Uvidom u dostavljene elektronske podatke, utvrdili smo da isti sadrže informacije o opštini, katastarskoj opštini, listu nepokretnosti, broju parcele, podbroju parcele, broju objekta, načinu korišćenja, površini osnove, spratnost teretu i opisu tereta, a da ***ne sadrže podatke o vlasničkoj strukturi parcela/objekat.***

Kako ovaj Sekretarijat vodi evidenciju na osnovu vlasnika/investitora/podnosioca zahtjeva, to vas molimo da gore navedene podatke dopunite sa informacijom o vlasnicima parcela/objekata. Molimo vas da dopunu tabela ovom Sekretarijatu dostavite u što kraćem roku."

[59] Broj: 08-333/23-186/4 od 24. aprila 2023. godine

3. OCJENA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i izjašnjenja subjekta revizije[60], a u skladu sa čl. 44 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i čl. 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu: dr Branislav Radulović (rukovodilac Kolegijuma) i g. Zoran Jelić (član Kolegijuma), na sjednici održanoj dana 14.06.2024. godine usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ

o reviziji uspjeha
„ Efikasnost procesa legalizacije bespravnih objekata na području Glavnog grada Podgorice za period od 2017. do 2023. godine"

Državna revizorska institucija (DRI) je, na osnovu sprovedenog postupka revizije uspjeha, **ocijenila** da proces legalizacije bespravnih objekata na području Glavnog grada Podgorice za period od 2017. do 2023. godine **nije sprovođen efikasno**[61]**.**

Bespravna gradnja je složen i ozbiljan problem koji može imati različite negativne posledice na društvo, ekonomiju i životnu sredinu, odnosno održivi razvoj zajednice. Rješavanje ovog problema zahtijeva sistemski i koordinirani pristup koji uzima u obzir različite faktore: jačanje kapaciteta lokalnih vlasti, edukaciju građana, pružanje alternativnih opcija za stanovanje i unapređenje urbanog planiranja i upravljanja resursima, djelotvorne mehanizme za suzbijanje bespravne gradnje i efikasne postupke legalizacije.

Fokus predmetne revizije koju je sprovela Državna revizorska institucija bio je na procesu legalizacije bespravnih objekata na području Glavnog grada Podgorice. Osim očekivanih ekonomskih efekata, proces legalizacije treba u konačnom da dovede do unapređenja neformalnih naselja i kvaliteta života njihovih stanovnika.

Stupanjem na snagu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, 2017. godine započet je proces legalizacije bespravnih objekata. Od ukupno **13.959 predatih zahtjeva** za legalizaciju bespravnih objekata na teritoriji Glavnog grada (u periodu od 2017. do septembra 2023. g.) samo **561 ili 4% zahtjeva je pozitivno riješeno**, odnosno donijeto je rješenje o legalizaciji. Najveći broj zahtjeva za legalizaciju, odnosno **9.529 ili oko 70%, je odbijeno** i to uglavnom zbog podnošenja zahtjeva za legalizaciju sa nepotpunom dokumentacijom ili nepostojanja objekta na orto-foto snimku. Postupak legalizacije je **prekinut za 2.032 ili 14,55%** podnijetih zahtjeva, uglavnom jer nije izrađen Plan generalne regulacije.

[60] Broj 01-018/24-2680/4
[61] Čl. 53 Uputstva o metodologiji vršenja revizije uspjeha ("Sl. list CG", br. 068/19).

Pored nepostojanja planske dokumentacije, ključni problem koji je negativno uticao na efikasnost sprovođenja procesa legalizacije je **nedostatak evidencije bespravnih objekata.** Lista bespravnih objekata za koje nije podnijet zahtjev za legalizaciju i objekata koji nijesu ispunili uslove za legalizaciju je neophodna kako bi se **vršio obračun i naplata naknade za korišćenje prostora**, što bi osim ekonomskog efekta predstavljalo i podsticaj vlasnicima da završe legalizaciju bespravnih objekata.

Nedostatak informacije o broju bespravnih objekata i podataka o vlasništvu nad objektima značajno utiče na efikasnost, transparentnost i pravednost procesa legalizacije.

Stoga je važno uložiti dodatne napore u cilju obezbjeđivanja relevantnih podataka kako bi proces legalizacije bio što efikasniji i transparentniji.

U skladu sa naprijed navedenim, na osnovu sprovedene revizije, **u cilju unapređenja sprovođenja procesa legalizacije bespravnih objekata**, Državna revizorska institucija donijela je sljedeće zaključke i preporuke:

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

a) Strateški okvir

- **Zaključak**

Osim Nacionalne strategije održivog razvoja na nacionalnom nivou **ne postoji važeća strategija, plan ili program** koji tretira problem bespravne/neformalne gradnje i legalizacije neformalnih objekata. U periodu obuhvaćenom revizijom (2017-2023) Ministarstvo nadležno za prostorno planiranje i urbanizam **nije izradilo strategiju ili program** vezano za problem bespravne gradnje i legalizaciju bespravnih objekata.

Donošenje strategija ili programa u procesu legalizacije bespravnih/neformalnih objekata može definisati smjernice, strukturu i podršku potrebnu za uspješno sprovođenje procesa legalizacije, uzimajući u obzir različite interese i potrebe svih uključenih strana. Strategije i programi mogu pružiti okvir za dugoročno planiranje urbanog razvoja i regulacije neformalnih naselja, osiguravajući da se legalizacija sprovodi u skladu s dugoročnim ciljevima održivosti i razvoja zajednice, kao i ukazati koji su to najdjelotvorniji metodi legalizacije i administrativne procedure.

Preporuka U1

Preporučuje se Ministarstvu prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine da preduzme aktivnosti na izradi strategije ili programa kojima će se definisati dugoročni ciljevi i pravci urbanog razvoja i regulacije neformalnih naselja.

b) Zakonski okvir

- **Zaključak**

Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata je propisano da se postupak legalizacije može sprovesti samo ako je bespravni objekat predviđen planskim dokumentom, ili važećim ili Planom generalne regulacije Crne Gore, kao državnog planskog dokumenta. Plan generalne regulacije je trebao da bude donesen tri godine[62] nakon stupanja na snagu Zakona.

Razlog prekidanja postupka legalizacije kod najvećeg broja zahtjeva za legalizaciju bespravnih objekata na teritoriji Glavnog grada (postupak je prekinut za 2.032 zahtjeva) je što **nije izrađen Plan generalne regulacije**.

Preporuka U2

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine treba da izradi plansku dokumentaciju koja je neophodna za sprovođenje postupka legalizacije bespravnih/neformalnih objekata.

c) Sprovođenje postupka legalizacije

Zaključak

Od ukupno 13.959 predatih zahtjeva za legalizaciju bespravnih objekata na teritoriji Glavnog grada (u periodu od 2017. do septembra 2023. g.) samo 561 ili 4% zahtjeva je pozitivno riješeno, odnosno donijeto je rješenje o legalizaciji.

Najveći broj zahtjeva za legalizaciju, odnosno 9.529 ili oko 70%, je odbijeno i to uglavnom zbog podnošenja zahtjeva za legalizaciju sa nepotpunom dokumentacijom ili nepostojanja objekta na orto-foto snimku. Međutim, Glavni grad vlasnicima bespravno podignutih objekata čiji su zahtjevi odbijeni **nije obračunavao i naplaćivao godišnju naknadu za korišćenje prostora**.[63]

Preporuka U3

Glavni grad treba da vlasnicima bespravnih objekata, čiji je zahtjev za legalizaciju odbijen, obračunava i naplaćuje godišnju naknadu za korišćenje prostora.

U Izjašnjenju[64] na Preliminarni izvještaj **subjekt revizije navodi** da je *„za ispunjenje preporuke potrebno da Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine Glavnom gradu Podgorica dostavi smjernice i stručno uputstvo za obračun naknade za korišćenje prostora, saglasno prethodnim obraćanjima ovog subjekta."*

[62] Izmjenama i dopunama ovaj rok je produžen na 72 mjeseca.
[63] Čl. 168 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata
[64] Broj: 01-018/24-2680/4 od 17. maja 2024. godine

Zaključak

Glavni grad Podgorica **nije sistematizovao i utvrdio listu bespravnih objekata za koje nije podnijet zahtjev za legalizaciju** odnosno koji nijesu ispunili uslove za legalizaciju, što za posljedicu ima da se ne obračunava i ne naplaćuje godišnja naknada za korišćenje prostora vlasnicima bespravnih objekata koji nijesu podnijeli zahtjev za legalizaciju. Takođe, nedostatak informacije o broju bespravnih objekata i podataka o vlasništvu nad objektima značajno otežava planiranje resursa neophodnih za sprovođenje postupka legalizacije, određivanje prioriteta i sprovođenje procesa na transparentan i pravedan način.[65]

Preporuka U4

Glavni grad treba da preduzme aktivnosti na sistematizaciji i utvrđivanju liste bespravnih objekata za koje nije podnijet zahtjev za legalizaciju i objekata koji nijesu ispunili uslove za legalizaciju.[66]

Preporuka U5

Glavni grad treba da, na osnovu sistematizovane i utvrđene liste bespravnih objekata obračunava i naplaćuje godišnju naknadu za korišćenje prostora za bespravne objekte, vlasnicima bespravnih objekata koji nijesu podnijeli zahtjev za legalizaciju.

U Izjašnjenju[67] na Preliminarni izvještaj **subjekt revizije navodi** da je *„za ispunjenje preporuke potrebno da Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine Glavnom gradu Podgorice dostavi smjernice i stručno uputstvo za obračun naknade za korišćenje prostora, saglasno prethodnim obraćanjima ovog subjekta."*

- **Zaključak**

Glavni grad Podgorica je obezbijedio administrativne kapacitete za obradu podnijetih zahtjeva za legalizaciju i potrebnu podzakonsku regulativu neophodnu za sprovođenje postupka legalizacije bespravnih objekata.

---

[65] U Izjašnjenju na preliminarni izvještaj o reviziji, Glavni grad Podgorica se izjasnio *„da je sistematizovao i urtvrdio listu bespravnih objekata koji su odbijeni u postupku legalizacije bespravnih objekata. Takođe, za utvrđivanje liste objekata za koje nije podnijet zahtjev za legalizaciju neophodna je evidencija svih nelegalnih objekata koju obezbeđuje Uprava za nekretnine. U tom cilju se nadležni organ Glavnog grada više puta obraćao Upravi za nekretnine. Obzirom da nadležni državni organ nije dostavio traženu evidenciju, na istom treba insistirati i u budućem periodu".*

[66] U Izjašnjenju na Preliminarni izvještaj o reviziji, Glavni grad Podgorica navodi da je u cilju realizacije date preporuke *„neophodno da Glavni grad Podgorica obezbijedi podatke iz Uprave za nekretnine (kao organa nadležnog za izradu baze podataka katastra nepokretnosti), u dijelu koji se odnosi na objekte za koje nije podnijet zahtjev."*

[67] Broj: 01-018/24-2680/4 od 17. maja 2024. godine

Međutim, veliki broj podnijetih zahtjeva za legalizaciju bespravnih objekata u 2018. godini (12.770) uticao je da **nije obezbijeđen jednoobrazan pristup i postupanje** zaposlenih u nadležnom Sekretarijatu Glavnog grada prilikom sprovođenja postupka legalizacije bespravnih objekata i donošenja odgovarajućih akata. Ovo se posebno odnosi na ostavljene rokove za dopunu dokumentacije i proteklo vrijeme između podnošenja zahtjeva i obavještenja da je potrebno dopuniti dokumentaciju, što je u određenim slučajevima uticalo i na efikasnost sprovođenja postupka.

Preporuka U6

Preporučuje se Glavnom gradu/Sekretarijatu za planiranje prostora i održivi razvoj da donese interna pravila/procedure kojima će se precizno definisati postupanje zaposlenih u postupku legalizacije bespravnih objekata na teritoriji Glavnog grada Podgorice.

Internim pravilima treba definisati pravila postupanja učesnika procesa, njihova ovlašćenja i odgovornosti, rokove, kontrolne postupke, formulare, obrasce i druga pitanja koja je neophodno detaljnije urediti.

d) Izvještavanje o postupku legalizacije

Zaključak

U Izvještaju o stanju uređenja prostora za 2022. godinu opisan je tok postupka legalizacije bespravnih objekata, problemi u njegovom sprovođenju, postupanje pojedinih lokalnih samouprava oko obaveze donošenja propisanih podzakonskih akta, podaci o ostvarenim prihodima, broju podnijetih i obrađenih zahtjeva i sl. Međutim, Izvještaj koji je sačinilo Ministarstvo nadležno za prostorno planiranje i urbanizam **ne sadrži zaključke i preporuke koji se odnose na sprovođenje postupka legalizacije** bespravnih objekata, što je posebno značajno u odsustvu strateških dokumenata koji se odnosne na oblast urbanog razvoja i regulacije neformalnih naselja.

Preporuka U7

Preporučuje se Ministarstvu ekologije, prostornog planiranja i urbanizma da prilikom izvještavanja o stanju uređenja prostora formuliše zaključke i preporuke u odnosu na identifikovane slabosti i probleme u oblasti legalizacije bespravnih objekata, kako bi se ostvarili što bolji rezultati u postupku legalizacije.

e) Analiza sprovođenja postupka legalizacije

Zaključak

U analizi uspješnosti sprovođenja Zakona o planiranju prostora koju je izradilo nadležno Ministarstvo, kao jedan od ključnih problema kada je u pitanju legalizacija bespravnih objekata, navodi se nepostojanje evidencije bespravnih objekata odosno nesprovođenje postupka za utvrđivanja naknade za korišćenje prostora.

Sekretarijat za planiranje prostora i održivi razvoj Glavnog grada **nije izradio analizu sprovođenja postupka legalizacije**, ali je 2020. godine u dopisu[68] upućenom tadašnjem Ministarstvu održivog razvoja, Zajednici opština Crne Gore i Gradonačelniku Glavnog grada naveo probleme sa kojim se susreće nadležni Sekretarijat povodom nemogućnosti da se utvrde objekti za koje nije podnijet zahtjev za legalizaciju, a samim tim i primjena Odluke o godišnjoj naknadi za korišćenje prostora za bespravne objekte.

U dopisu[69] Upravi za katastar i državnu imovinu, iz aprila 2023. godine, Sekretarijat navodi da dostavljeni podaci o bespravnim objektima na teritoriji Glavnog grada Podgorice ne sadrže podatke o vlasničkoj strukturi parcela/objekata, a isti su im neophodni za izradu i vođenje evidencije bespravnih objekata.

Preporuka U8

Preporučuje se Glavnom gradu/Sekretarijatu za planiranje prostora i održivi razvoj da izradi analizu, kako bi na bazi iste donio odgovarajuće zaključke i planirao aktivnosti u cilju efikasnijeg sprovođenja postupka legalizacije, posebno kada je u pitanju izrada i vođenje evidencije bespravnih objekata.

[68] Broj: 08-333/20-1405 od 01. decembra 2020. godine
[69] Broj: 08-333/23-186/4 od 24. aprila 2023. godine

Nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da karakter nalaza u predmetnoj reviziji nalaže da:

- **subjekti revizije**, u skladu sa čl. 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, po dostavljanju konačnog izvještaja dostave DRI Akcioni plan za realizaciju preporuka (do 14.07.2024. g.) i Izvještaj o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama (do 14.12.2024. g.);

- se Konačan izvještaj DRI dostavi **Odboru za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje** Skupštine Crne Gore;

- se Konačan izvještaj DRI dostavi **Odboru za planiranje i uredjenje prostora, komunalno-stambenu djelatnost, saobraćaj i zaštitu zivotne sredine** Skupštine Glavnog grada Podgorice i

- se Konačan izvještaj DRI dostavi **Zajednici opština**.

Rukovodilac Kolegijuma DRI

dr Branislav Radulović
Senator DRI