



Zajednica opština Crne Gore
Broj: 03-295/10
Podgorica, 09. april 2010. godine

**MINISTARSTVO UREĐENJA PROSTORA
I ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE
Ministar Branimir Gvozdenović**

Polazeći od svoje uloge i utvrđenih zadataka Statutom i drugim aktima, o predstavljanju potreba i zastupanju interesa lokalne samouprave pred državnim organima, Zajednica opština Crne Gore, kao nacionalna asocijacija lokalnih vlasti, podnosi

**Inicijativu
za izmjene i dopune Zakona o uređenju prostora i izgradnji
objekata („Sl.list CG“, br. 51/08) radi uređivanja odnosa i
regulisanja pitanja o legalizaciji bespravno izgrađenih objekata**

Razlozi:

Važeći Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata nije uređio odnose i regulisao pitanja koja se odnose na postupak legalizacije bespravno izgrađenih objekata.

U pogledu predhodnih pitanja Zakon sadrži samo jednu odredbu, član 167, kojom je propisano: „Objekti izgrađeni bez građevinske dozvole do dana stupanja na snagu ovog zakona, koji se ne uklape u planski dokument, uklonit će se u skladu sa ovim zakonom“.

Predhodna odredba, koja i sama izaziva brojne dileme i nedoumice u pogledu njene primjene u praksi, ne može da uredi sve kompleksne odnose i pitanja koja se tiču legalizacije bespravno izgrađenih objekata.

Legalizacija objekata treba da obuhvati uređivanje širokog kruga odnosa i pitanja, kao što su: prava i dužnosti nadležnih organa za postupanje u ovoj vrsti predmeta, prava i dužnosti vlasnika, odnosno korisnika bespravno izgrađenih objekata u pogledu legalizacije objekata, utvrđivanje uslova (kriterijuma) koje je potrebno ispuniti za legalizovanje objekata i donošenje upravnih akata kojima se konstituiše ovo pravo, propisivanje situacija za čiji slučaj nije moguće odobriti legalizaciju, propisivanje jasne procedure i rokova za postupanje u ovoj vrsti

predmeta, pravo na žalbu, utvrđivanje obaveze plaćanja naknade za uređivanje građevinskog zemljišta (visine, načina i rokova za plaćanje), kao i druga pitanja. Iz navedenog proizilazi da Zakonom nijesu regulisana pitanja koja su od značaja za legalizaciju objekata i da je ista potrebno urediti na potpun i sveobuhvatan način, kako bi se obezbijedila konzistentnost zakonskih rješenja i jedinstvenost u postupanju od strane jedinica lokalne samouprave i organa državne uprave u pogledu načina, uslova i procedura za legalizaciju.

U predhodnom kontekstu potrebno je preispitati citirani član 167 Zakona iz razloga što se istim ne utvrđuju planska dokumenta u koje se uklapa objekat izgrađen bez odobrenja za gradjenje do stupanja na snagu Zakona i ne utvrđuju rokovi u kojima ti planovi treba da budu donijeti.

Osim toga, nejasno je koji organi (imajući u vidu da su se u predhodnom periodu vršile promjene u pogledu nadležnosti jedinica lokalne samouprave i organa državne uprave za izdavanje građevinskih dozvola, odnosno odobrenja za gradjenje), da postupaju po zahtjevima za uklapanje objekata, a nije propisana ni procedura za uklapanje objekata. U vezi sa ovim otvoreno je i važno pitanje koje se tiče odgovornosti za štetu pričinjenu trećim licima, naročito u kontekstu ustavnih prava i međunarodno preuzetih obaveza.

Ustavom Crne Gore („Sl.list CG“, br.1/07) jemči se pravo svojine i utvrđuje da niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine osim kada to zahtjeva javni interes, uz pravičnu naknadu (član 58).

Sa druge strane, **Bečka deklaracija o neformalnim naseljima**, čija potpisnica je i Crna Gora, ima za cilj da se zajednički usaglase aktivnosti kojima će se (a) izvršiti regularizacija (legalizacija) i unapređenje neformalnih naselja na održivi način i (b) spriječiti nastajanje budućih ilegalnih naselja. Osnovni principi Bečke deklaracije su:

- ravnopravnost svih članova zajednice, po kome: „stanovnici gradova treba da uživaju iste prilike za ostvarivanje pristupa pravima na odgovarajući životni standard i pristupa uslugama kao svako drugi u gradu, kao i iste obaveze u odnosu na poštovanje zakona i plaćanje poreza i korisničkih usluga“;
- održivo uređenje prostora, po kome se zahtjeva da „neformalna naselja budu integrisana u socijalni i ekonomski, prostorni i zakonski okvir, naročito na lokalnom nivou“.

Važno je ukazati i na to da je Bečkom deklaracijom utvrđeno da će „prostorna, socijalna i ekonomska integracija neformalnih naselja sa sveukupnom strukturom grada biti ključni faktor u pripremi za pristup EU“.

Uz predhodno navedeno treba imati u vidu i odredbu člana 95 Zakona kojom je propisano je da na postojećem objektu čija lokacija ili druga svojstva ne odgovaraju uslovima planskog dokumenta može se u okviru postojećeg gabarita odobriti rekonstrukcija koja je neophodna za održavanje i korišćenje objekta shodno njegovoj namjeni, do privođenja te lokacije namjeni prema

odgovarajućem planskom dokumentu; kao i da se rekonstrukcija odobrava po postupku po kojem se izdaje građevinska dozvola.

U vezi sa navedenom odredbom, postavlja se pitanje da li se ista može tumačiti na način da se rekonstrukcija odobrava za objekte koji su izgrađeni bez građevinske dozvole. Ukoliko se predhodni član odnosi i na objekte koji nemaju građevinsku dozvolu, postavlja se pitanje kako će se obezbjediti svi preduslovi koji su potrebni za dobijanje građevinske dozvole, kao što su idejni, odnosno glavni projekat; odnosno izvještaj o izvršenoj reviziji, sa svim saglasnostima, u skladu sa posebnim propisima. Pri tome mora se imati u vidu da tako izgrađeni objekti u većini slučajeva ne mogu ispuniti sve predviđene urbanističko-tehničke uslove, pa samim tim, ni biti privedeni namjeni na način kako je predviđeno zakonom.

U praksi su prisutne i druge situacije koje nijesu uređene Zakonom. Takve su situacije kada investitor posjeduje građevinsku dozvolu za izgradnju objekta ali tokom izgradnje odstupa od utvrdjenih urbanističko-tehničkih uslova i projekta. Za takav objekat se ne može izdati upotrebna dozvola, pa samim tim i tako izgrađeni objekti spadaju u grupu nelegalnih objekata.

Zakon nije propisao postupanje po zahtjevima za rekonstrukciju objekata kolektivnog stanovanja, koja su izgrađena posle 1974. godine za koje nema dokaza da posjeduju građevinsku dozvolu. Riječ je o objektima koji su građeni u društvenoj svojini i kao takvi su upisani u katastar nepokretnosti. Organi/zacije koje su bile zadužene za njihovu izgradnju i održavanje više ne postoje u sistemu, tako da se gubi trag građevinskim, odnosno upotrebnim dozvolama za te objekte. Nakon privatizacije objekata kolektivnog stanovanja koji su bili u društvenoj svojini, nosioci stanarskih prava stekli su pravo svojine na stambenim jedinicama. Međutim, tim licima je onemogućeno da rekonstruišu svoje stambene jedinice, u skladu sa zakonom, jer nijesu u mogućnosti da, uz zahtjev za odobrenje rekonstrukcije, podnesu i dokaz o pravu građenja tj. građevinsku, odnosno upotrebnu dozvolu.

Osim toga, Zakonom nijesu tretirani ni objekti, koji su planom predviđeni, ali ne posjeduju zakonom propisanu dokumentaciju.

Prema ranijim rješenjima Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, postojala je mogućnost da se u katastar nepokretnosti bespravno izgrađeni objekti upišu sa teterom i ograničenjima, kao objekti izgrađeni bez građevinske dozvole.

U postupku legalizacije omogućeno je investitorima da se po dobijanju građevinske dozvole ovaj upisani teret briše iako ovi objekti nemaju upotrebnu dozvolu.

Sa druge strane, imamo situaciju da za te objekte bez upotrebne dozvole, vlasnici istih nijesu izmirili obaveze prema lokalnoj samoupravi, t.j. nijesu platili naknadu za komunalno opremanje. Kako u ovakvoj situaciji više nema zakonskog pritiska na investitora da pribavi upotrebnu dozvolu, te da u tom

postupku uredi odnose sa jedinicom lokalne samouprave oko plaćanja naknade za komunalno opremanje zemljišta, investitori se, najčešće, odlučuju da koriste objekat za koji nije izdata upotrebna dozvola. Na taj način jedinice lokalne samouprave bivaju uskraćene za značajna sredstva za komunalno opremanje zemljišta.

Zbog niza pitanja koja smo naveli, kao i mnogih drugih, smatramo da je potrebno pristupiti izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata za regulisanje predhodnih odnosa i pitanja. Takodje, smatramo da je potrebno donijeti i podzakonski propis, kojim bi se propisao način postupanja nadležnih organa u sprovođenju zakonskih odredaba o uklapanju, odnosno legalizaciji bespravno izgrađenih objekata.

SEKRETAR
Rajko Golubović