

# URBANIZAM U CRNOJ GORI: GRADNJA I UGRADNJA?



Projekat finansira EU, a konfinansira Kraljevska norveška ambasada.





# **URBANIZAM U CRNOJ GORI: GRADNJA I UGRADNJA?**

*Podgorica, 2014.*

## URBANIZAM U CRNOJ GORI: GRADNJA I UGRADNJA?

### Izdavač:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)



Centar za građansko obrazovanje  
Centre for Civic Education

### Za izdavača:

Daliborka Uljarević

### Autori:

Boris Marić

Mirko Bošković

Borislav Vukićević

### Saradnica na projektu:

Željka Četković

### Dizajn i produkcija:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

### Štampa

Studio MOUSE - Podgorica

### Tiraž

100 primjeraka

*Publikacija je dio projekta "Korupcija na lokalnom nivou - nulta tolerancija!", koji sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO) u saradnji sa Institutom Alternativa (IA), NVO Bonum i NVO Nada, uz finansijsku podršku Delegacije EU u Crnoj Gori i sufinansiranje od strane Norveške kraljevske ambasade.*



Centar za građansko obrazovanje  
Centre for Civic Education

institut alternativa



Ova publikacija je izdata uz podršku Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Centra za građansko obrazovanje.



NORWEGIAN EMBASSY

Produkciju ove publikacije sufinansirala je Norveška kraljevska ambasada

# SADRŽAJ

1. UVODNE NAPOMENE .....	7
2. IZAZOVI BORBE PROTIV KORUPCIJE U URBANIZMU .....	9
3. PRAVNI OKVIR .....	16
3.1 Zahvat lokalnih planskih dokumenata .....	18
3.2 Problemi u primjeni .....	27
3.3 Karakter i mogući značaj javnosti .....	32
4. AKCIONI PLAN I IZVJEŠTAJI O UREĐENJU PROSTORA .....	34
5. TRENDОВI LOKALNIH BUDŽETA 2007-2012 .....	37
5.1 Opština Bar .....	37
5.2 Opština Budva .....	38
5.3 Glavni grad Podgorica .....	40
5.4 Opština Mojkovac .....	41
6. PRIMJERI IZ PRAKSE .....	42
6.1 Kuljače – Duljevo .....	45
6.2 Podgorica – Stari Aerodrom .....	46
6.3 Građanska inicijativa Janka i Caroline Jovićeвиć oko nelegalne gradnje na Karuču .....	48
7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....	56
LITERATURA I IZVORI .....	60



# 1. UVODNE NAPOMENE

Analiza “Urbanizam u Crnoj Gori: gradnja i ugradnja?” je nastala u okviru projekta *Korupcija na lokalnom nivou – nulta tolerancija!*<sup>1</sup>, a sa ciljem da osvijetli jedno od žarišta korupcije na lokalnom nivou – urbanizam, i podstakne donosiocima vlasti na konkretne akcije u pravcu zaštite javnog interesa. Stoga, analiza predstavlja niz uzroka i posljedica koje ovu oblast i dalje čine normativno neizvedenom, kadrovski deficitarnom i visoko rizičnom za pojavu korupcije, uz primjere pojedinačnih ilustrativnih slučajeva i praksi lokalnih samouprava koje su dovodile i dovode do budžetskih disbalansa, neadekvatog gazdovanja gradskim građevinskim zemljištem, kao i nesistematske dinamike donošenja i usklađivanja planske dokumentacije u nadležnosti lokalnih samouprava.

Prostor urbanizma se pokušavao urediti brojnim zakonskim tekstovima, kao i njihovim izmjenama i dopunama. Primjena ostaje problem. Pitanja na koja se morao naći odgovor kroz normativna rješenja, ali prvenstveno kroz efikasnu i efektivnu primjenu zakona, su: da li su se uspjele definisati naglašenije obaveze i odgovornosti svih subjekata koji učestvuju u procesu uređenja prostora; da li su obezbijeđeni odgovarajući normativni uslovi za potrebnu transparentnost procesa kroz stalno učešće javnosti u toku svih postupaka i procedura koje su predmet zakona; da li je uspostavljen efikasniji nadzor i jak pravni osnov za investiranje, kao šanse za brži razvoj društva?

---

<sup>1</sup> Projekat uz podršku Evropske unije, i kofinansiranje Kraljevske norveške ambasade, sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO), u saradnji sa Institutom alternativa (IA), NVO Bonum iz Pljevlja i NVO Nada iz Herceg Novog

Istraživanje o urbanizmu na lokalnom nivou u Crnoj Gori sprovedeno je tokom 2013. i 2014.godine, i to na osnovu: analize postojećeg zakonskog okvira za ovu oblast; izvještaja nadležnih institucija i međunarodnih organizacija; medijskih i drugih arhiva; upitnika sa predstavnicima lokalnih samouprava i nadležnih institucija; korišćenja mehanizama koje omogućava Zakon o slobodnom pristupu informacijama; prikupljanja i obrade informacija koje su dobijene tokom konsultativnih treninga u 14 opština obuhvaćenih projektom tokom jula 2013. godine; kao i putem SOS linije za prijavu korupcije.



## 2. IZAZOVI BORBE PROTIV KORUPCIJE U URBANIZMU

Uređenje prostora i izgradnja objekata predstavljaju posebno rizične oblasti za pojavu i razvoj korupcije. Prostor u Crnoj Gori je izuzetno vrijedan resurs kojim država raspolaže, te je društveni značaj zaštite prostora primarno naglašen. Među najznačajnijim ciljevima države je održivi ekonomski razvoj što, između ostalog, podrazumijeva obezbjeđenje normativnih uslova za stvaranje efikasnog sistema u oblasti uređenja prostora, ali i funkcionalnih mehanizama borbe protiv korupcije u ovoj oblasti. U tom kontekstu, donošenje i usvajanje zakonodavstva je samo početni uslov. Dosadašnje iskustvo u primjeni propisa iz oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata ukazuje da je došlo do značajnih kolizija između potrebe da se prostor zaštiti i potrebe podsticanja preduzetničke inicijative i ulaganja stranog kapitala. Sa jedne strane, nijesu u potpunosti obezbijedeni svi uslovi za efikasnije investiranje, a sa druge strane prostor je u značajnoj mjeri devastiran upravo kroz razne oblike koruptivnog ponašanja.

Proces pregovora Crne Gore sa EU diktiraće obavezan napredak i u ovoj osjetljivoj oblasti. Izvještaj o napretku Crne Gore za 2013. godinu precizno prepoznaje opasnosti od korupcije:

*”Infiltriranje organizovanog kriminala u javni i privatni sektor je ozbiljan razlog za zabrinutost. Oblasti urbanizma*

*i prostornog planiranja, obrazovanja, zdravstva i javnih nabavki nastavljaju da budu izuzetno podložne korupciji.*<sup>2</sup>

Uspostavljena pravila moraju da važe za sve, a problemi najčešće nastaju u primjeni propisa i (ne)činjenju nadležnih organa. Prostorni haos ili razvoj je, u oba slučaja, izmjena prostora prouzrokovana ljudskom namjerom. Znači, prostorom upravlja svako ko ga mijenja, bilo po osnovu zakonom propisanih procedura, bilo samoinicijativno, nezakonito i sitnosopstvenički.

Zakonodavac, kao razlog za usvajanje izmjena i dopuna Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata<sup>3</sup>, navodi unaprijeđenje poslovanja i smanjenje procedura potrebnih za izdavanje građevinske dozvole, donošenje obaveznih planskih dokumenata kao osnove za investiranje, te uspostavljanje efikasnijeg nadzora. No, važno je podsjetiti da je oblast uređenja prostora i izgradnje objekata u pravnom sistemu Crne Gore bila regulisana Zakonom o planiranju i uređenju prostora<sup>4</sup>, Zakonom o građevinskom zemljištu<sup>5</sup>, Zakonom o izgradnji objekata<sup>6</sup> i Zakonom o urbanističkoj i građevinskoj inspekciji<sup>7</sup>, kao i odgovarajućim podzakonskim aktima. U jednom periodu, svi su ovi zakoni bili u pravnom prometu i to kroz činjenicu da se svaki planski dokument započet po važećem zakonu u tom trenutku po njemu morao i završiti, što je proizvodilo važenje navedenih zakona i dugo nakon njihove “zamjene” tzv. “novim” zakonom. Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, donijet 2008. godine, predstavlja jedan vid kodifikacije legislative, čime se išlo u susret preglednosti i lakšoj primjeni, kao preduslovima za preveniranje loših praksi i pojavu korupcije.

Međutim, i pored korektnih tendencija, sam Zakon nije uspio do

---

2 Izvještaj o napretku Crne Gore 2013, SEC(2013)411, Evropska komisija

3 Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, Službeni list Crne Gore, br. 51/08, 40/10, 34/11, 40/11, 47/11, 35/13, 39/13

4 Službeni list RCG, br. 28/05

5 Službeni list RCG, br. 55/00

6 Službeni list RCG, br. 55/00

7 Službeni list RCG, br. 56/92

kraja da bude objektivna i efektivna, što i dalje dovodi do problema u primjeni. Već dugo se od strane domaće i međunarodne javnosti ukazuje na probleme u urbanizmu i pojavu korupcije u ovoj oblasti. Tako u Rezoluciji Evropskog parlamenta od 13. decembra 2007. godine<sup>8</sup> stoji da Evropski parlament “žali zbog tekućih spekulacija u imovini i nekretninama i njihovih negativnih uticaja na održivi razvoj u zemlji, uglavnom zbog slabe ili nedovoljne kontrole od strane državnih i lokalnih vlasti”, a dalje “napominje da su strane direktne investicije u Crnoj Gori dominantno koncentrisane u nepokretnoj imovini; pozdravlja usvajanje prostornog plana od strane Vlade Crne Gore, i poziva na njegovu punu primjenu u cilju zaštite obale od bilo kakve izgradnje; primjećuje, u isto vrijeme, da građevinske inspekcije igraju važnu ulogu u tome i da, u osjetljivim oblastima, moratorijumi na izgradnju treba da se razmotre”.

Nakon decenija neefikasne borbe protiv korupcije u urbanizmu, koja je svoj upečatljiv izraz dobila kroz “divlju gradnju”, danas se povlače brojni institucionalno-normativni potezi. *Napredak je postignut samo u dijelu široke društvene prepoznatljivosti problema.* Poslije ekspanzije građenja objekata, praćene ogromnim brojem objekata bez građevinskih dozvola, smanjenje intenziteta bespravne gradnje se više može vezati za zaustavljanje investicija nego za efikasnost nadležnih državnih organa.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma u Izvještaju o realizaciji Akcionog plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata<sup>9</sup> i samim nazivom ovog dokumenta priznaje postojanje cijelih naselja koja su “neformalno” izgrađena. Kao ključne mjere za borbu protiv “divlje gradnje”, pa samim tim i korupcije, aspostrofira se izmjena Krivičnog zakonika gdje se bespravna gradnja definiše kao krivično djelo, a inspekcijски nadzor u

---

<sup>8</sup> Rezolucija Evropskog parlamenta P6\_TA (2007)0624, <http://media.cgo-cce.org/2013/10/evropskiparlament.pdf>

<sup>9</sup> Izvještaj o realizaciji Akcionog plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata, Podgorica, decembar 2013. godine, Ministarstvo održivog razvoja i turizma

ovim oblastima se ponovo centralizuje i već duže vrijeme se pokušava doći do prihvatljive forme Zakona o legalizaciji neformalnih objekata. Ove mjere i dalje imaju ograničene domete, a optimalan sistem legalizacije je još u formi prijedloga. U najvećem broju slučajeva planski dokumenti u koje je često “ugrađivana korupcija” donošeni su u skupštinama lokalnih samouprava silom političke većine, a analiza uticaja političkog sistema u ovom domenu je izostala. Pitanje legitimiteta takvih odluka nikada nije postavljeno i adekvatno obrađivano, pa samim tim ni procesuirano.

U Ministarstvu smatraju zanimljivim što je zakonom uvedena obaveza za sve organe u Crnoj Gori koji se bave urbanizmom da formiraju svoj sajt na kojem će svi podaci o aktima izdatim u proceduri građenja objekta biti dostupni stručnoj, ali i laičkoj javnosti. Kroz brojne normativne definicije afirmiše se javnost u ovoj oblasti, ali suštinski građani i građanke i dalje nemaju jasnu sliku o stanju u oblasti zaštiti prostora. Na kraju, obesmišlja se i značaj javnosti akata, ako je korupcija već na početku i uz to i “transparentno ugrađena” u lokalna planska dokumenta kroz odluke političke većine. A kada neki oblik korupcije “silom većine” u predstavničkom domu postane i normiran dobijamo najopasniji oblik sistemske korupcije - ozakonjenu korupciju.

*Izveštaj o realizaciji Akcionog plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata konstatuje da prema evidenciji Uprave za nekretnine u Crnoj Gori postoji oko 40, 000 neformalnih objekata.*

Prema nezvaničnim procjenama, broj neformalnih objekata je znatno veći, što je u jednoj izjavi priznao i sam ministar turizma i održivog razvoja: “Legalizacija oko 100,000 bespravno izgrađenih objekata mogla bi trajati sedam ili osam godina”<sup>10</sup>. Dodatno, ne postoji zvanična procjena o strukturi objekata, a samim tim ni o njihovoj kvadraturi ili namjeni a izrada evidencije neformalnih objekata i njihova kategorizacija podrazumijeva upravo

---

10 <http://www.vijesti.me/vijesti/drzava-planira-da-stane-kraj-bespravnoj-gradnji-crnoj-gori-100-000-divljih-objekata-clanak-113695>

formiranje baze podataka o objektima, njihovoj namjeni, strukturi, površini, i dr.

Kao “usko grlo” u čitavom procesu legalizacije i utvrđivanja broja neformalnih objekata prepoznaje se činjenica da katastar nepokretnosti ne postoji, odnosno nije uspostavljen za cijelu teritoriju Crne Gore. Naime, na značajnom dijelu teritorije egzistira popisni katastar. Projekat izrade katastra nepokretnosti za cijelu teritoriju Crne Gore je u toku, ali dio sjevernih opština nije pokriven ovom vrstom evidencije. Sam popisni katastar je vrsta evidencije nepokretnosti koja nema grafičke podatke, a ne obuhvata ni podatke o osnovu sticanja nepokretnosti, što znači da za taj dio teritorije ne postoje katastarski planovi. Ovakva situacija je rezultat decenijske nebrige države o prostoru kao jednom od najvećih resursa i nedostatka političke volje da se pitanje zaštite prostora tretira na valjan način.

*Neusklađenost ovlašćenja i rada institucija, kao i loše stanje državnih evidencija kao osnove efikasnog i efektivnog vršenja poslova koje dovodi do konfuzije, neizvedenosti i nemoći sistema državnih organa, stvara i sistemske osnove za pojavu korupcije. Organi lokalnih samouprava dodatno su oslabljeni u polju borbe protiv korupcije u urbanizmu, mogućnosti procesuiranja pojava oblika uzurpacije prostora kao posljedice koruptivnih radnji ograničene neprimjerenim političkim uticajima na rad nadležnih državnih organa, ali i činjenicom da je sistem posljednjih godina dodatno centralizovan.*

Za dalje uređenje prostora i donošenje planske dokumentacije potrebno je vrijeme i finansijska sredstva, što čini da se korupcija iz područja “žmurenja” na “divlju gradnju” velikim dijelom seli u područje legalizacije neformalnih objekata. Naravno, ne treba zanemariti i pretpostavljenu finansijsku dobit od procesa legalizacije, koja se često navodi argument u prilog ovom načinu rješavanja postojećih problema.

Značaj za dalju razradu sistema zaštite i uređenja prostora ima

zakonska obaveza donošenja godišnjeg izvještaja o stanju uređenja prostora i na lokalnim i na državnom nivou. Međutim, za izradu izvještaja koji bi primarno morali prepoznati dubioze sistema urbanizma, preduzetih aktivnosti i rezultata, mora postojati potreban kapacitet institucija. A već kod razumijevanja pojma korupcije se javljaju prve razlike jer to tumačenje varira od organa do organa. Tako *Direktorat za planiranje prostora*, koji funkcioniše u okviru Ministarstva održivog razvoja i turizma, na pitanje o procjeni najvećih rizika za pojavu korupcije na lokalnom nivou u oblasti urbanizma odgovara da se «zakonski okvir u ovoj oblasti zasniva na transparentnosti izrade i donošenja lokalnih planskih dokumenata, poštujući zakonske odredbe, u oblasti urbanizma na lokalnom nivou, te ne postoje rizici za pojavu korupcije»<sup>11</sup>, što ukazuje na nedostatak potrebne svijesti o rizicima za pojavu korupcije u urbanizmu.

Za razliku od resornog Ministarstva, u Upravi za inspeksijske poslove postoji drugačije viđenje. *Glavna inspektorka za urbanizam* podvukla je da su najveći rizici za pojavu korupcije u oblasti urbanizma na lokalnom nivou, »NEPOTPUNA I NEPRECIZNA planska dokumentacija koja kao takva ostavlja bezbroj varijacija službenim licima u sekretarijatima za tumačenje planova koji su osnova za propisivanje urbanističko tehničkih uslova za izgradnju ili rekonstrukciju objekata«.<sup>12</sup>

Na pitanje o razmjerama rizika za pojavu korupcije u urbanizmu i rizičnim mjestima u postupku, opštine su imale prilično jedinstven stav<sup>13</sup>: rizična mjesta ne postoje (Tivat, Budva i Danilovgrad), uopšte nema mjesta korupciji (Cetinje), rizici ne postoje „*ukoliko se posao obavlja savjesno i odgovorno*“ (Mojkovac), ne postoje rizici za pojavu korupcije „*zbog specifičnosti opštine*“ (Plužine), nemaju saznanja povodom ovog pitanja (Kotor). Iz opštine Kolašin je stigao odgovor da „*svi oni podnosioci zahtjeva koji imaju planski*

---

11 Odgovor poslat CGO-u 5. decembra 2013. godine

12 Odgovor poslat CGO-u 4. decembra 2013. godine

13 Odgovori poslani CGO-u u periodu 04.12.2013. do 11.02.2014. godine

osnov za izgradnju objekata ne bi trebalo da razmišljaju ni na koji drugi način, do onog da regularno podnesu zahtjev i čekaju rješenje od naše Službe“. Ostaje da se vidi da li se iz navedenog može zaključiti da su podnosioci zahtjeva ti koji su prepoznati kao „rizična mjesta“, ili odgovornost za borbu protiv korupcije u ovoj oblasti leži isključivo sa druge strane šaltera. Jedina opština koja je ukazala da rizici za pojavu korupcije neizostavno postoje jeste Nikšić. Doduše, iz ove opštine su to obrazložili „*prirodom čovjeka*“ i „*urođenih nagona za kršenjem zakona*“, uz dodatno pojašnjenje da je najveći problem upravo neupućenost građana i građanki, odnosno zabluda da se „propusti“ neće otkriti i kazniti u daljem postupanju.

*Dakle, opštinske vlasti prepoznaju samo građane i građanke kao mogući rizik za pojavu korupcije.*

Treba naglasiti da opštine Pljevlja, Bar, Rožaje, Herceg Novi i Glavni grad Podgorica nijesu poslale nikakve odgovore na ovo niti na druga pitanja iz ovog okvira predstavnicima CGO-a, i pored upornosti tima CGO-a da dobiju njihove ocjene.

Međutim, i iz Uprave policije, u svom izvještaju iz novembra 2013. godine<sup>14</sup>, konstatuju „*Važno je spomenuti i uticaj na pripadnike lokalnih vlasti, što je posebno karakteristično za one organizovane kriminalne grupe, koji značajan dio svojih sredstava investiraju u osnivanje preduzeća koja posluju u oblasti građevinarstva. U kontekstu navedenog, povezanost pojedinih pripadnika organizovanih kriminalnih grupa sa predstavnicima lokalnih vlasti, što je posebno izraženo prilikom učešća na tenderima, daje osnova za postojanje indicija koje ukazuju na korupciju. U prethodnom periodu pojedine kompanije povezane sa članovima organizovanih kriminalnih grupa, često su u svojstvu partnera učestvovalе u izgradnji infrastrukturnih objekata sa lokalnom samoupravom.*“

---

<sup>14</sup> Procjena opasnosti od teškog i organizovanog kriminala u Crnoj Gori – javna verzija, Uprava policije, novembar 2013.

### 3. PRAVNI OKVIR

Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata iz 2008. godine objedinjava niz ranijih propisa u ovoj oblasti. Usaglašen je sa direktivama EU, koje su relevantne za uređenje prostora, i to sa: Direktivom 2003/35/ES o postupku i učešću javnosti u donošenju planskih dokumenata; Direktivom 2001/42/ES o procjeni uticaja nekih nacrti i planova na okolinu, Direktivom 2003/4 Evropskog parlamenta i Savjeta o javnoj dostupnosti informacija o životnoj sredini; Direktivom 2003/105 o kontroli rizika većih nesreća koje uključuju rizične supstance; Direktivom 85/337 o procjeni uticaja projekata na životnu sredinu, a djelimično je usaglašen sa Direktivom 89/106/EEC o usklađivanju zakonodavstva, administrativnih odredaba u vezi sa građevinskim proizvodima. Kroz pregovarački proces Crne Gore sa EU pitanje urbanizma tretirano je na (ne)posredan način kroz poglavlja 23 (Pravosuđe i ljudska prava) i 27 (Životna sredina).

Ovaj zakon se, inače, temelji na *dvije grupe načela*. Na jednoj strani su ona koja se odnose na uređenje prostora i koja se zasnivaju na načelima usklađenog ekonomskog, socijalnog, ekološkog, energetskog, kulturnog razvoja prostora Crne Gore; održivog razvoja; podsticanja ravnomyjernog ekonomskog razvoja prostora Crne Gore; racionalnog korišćenja i zaštite prostora i prirodnih resursa; usaglašenosti sa evropskim normativima i standardima, i dr. Na drugoj strani su načela koja se odnose na izgradnju objekata i temelje se na načelu zaštite javnog interesa, nepokretnosti i



imovine; usaglašenosti sa evropskim normativima i standardima; stabilnosti i trajnosti objekata; zaštite zdravlja, zaštite životne sredine i prostora; zaštite od prirodnih i tehničko-tehnoloških nesreća; zaštite od požara, eksplozija i industrijskih incidenata; racionalnog korišćenja energije i energetske efikasnosti; zaštite od buke i vibracija.

*Ipak, Zakonu nedostaje potpuna izvedenost što dovodi do problema u primjeni.* Na primjer, neusklađenost građevinske dozvole sa planskim dokumentom u Zakonu nije predviđena kao razlog ništavosti, što se može naći kao dio obrazloženja u presudama Upravnog suda. Dodatno, Zakon je u svojoj prvobitnoj verziji bio krajnje nerealan u pogledu ostavljenih rokova za donošenje i usklađivanje planske dokumentacije na državnom i lokalnom nivou. Poseban problem imale su lokalne samouprave koje su tek sada pri kraju procesa donošenja prostorno-urbanističkih planova (PUP)<sup>15</sup>. Vrste i sadržaj planskih dokumenata opredjeljuju nadležnost države i lokalne samouprave, gdje je zakonom promovisan cilj decentralizacije oblasti uređenja prostora. Planski dokumenti su definisani na način koji bi trebalo da omogućava plansku provjeru diferenciranih prostora, kako po svojoj tematici i značenju, tako i po površini, odnosno zahvatu. Stoga se planski dokumenti dijele na državne planske dokumente i lokalne planske dokumente, a shodno tome se dijele i nadležnosti.

Državni planski dokumenti, u skladu sa Zakonom, su, Prostorni plan Crne Gore, prostorni plan posebne namjene, detaljni prostorni plan i državna studija lokacije, pri čemu su urbanističko - tehnički uslovi za državne objekte od opšteg interesa sadržani u Prostornom planu Crne Gore<sup>16</sup>. Prostorni plan Crne Gore je strateški dokument i opšta osnova organizacije i uređenja prostora

---

<sup>15</sup> Prostorno-urbanističkim planom lokalne samouprave određuju se ciljevi i mjere prostornog i urbanističkog razvoja lokalne samouprave, u skladu sa planiranim ekonomskim, socijalnim, ekološkim i kulturno-istorijskim razvojem.

<sup>16</sup> Prostorni plan Crne Gore za period do 2020. godine je izrađen na osnovu odluke Skupštine Crne Gore iz 2001. godine (Službeni list 45/01) i usvojen 2008. godine (Službeni list 24/08)

Crne Gore i njime se određuju državni ciljevi i mjere prostornog razvoja. Prostorni plan posebne namjene se, shodno odredbama Zakona, izrađuje i donosi za teritoriju ili dijelove teritorije jedne ili više lokalnih samouprava sa zajedničkim prirodnim, regionalnim ili drugim obilježjima koji su od posebnog značaja za državu i koji zahtijevaju poseban režim uređenja i korišćenja (nacionalni park, morsko dobro, itd.). Detaljni prostorni plan donosi se za područja na kojima treba da se izgrađuju objekti koji su od interesa za Crnu Goru ili su od regionalnog značaja. Za područja koja se nalaze u zahvatu prostornog plana posebne namjene, a koja nijesu detaljno razrađena tim planom, može se donijeti državna studija lokacije kojom se određuju uslovi za izgradnju i izvođenje radova.

### ***3.1 Zahvat lokalnih planskih dokumenata***

*Lokalni planski dokumenti* su prostorno-urbanistički plan (PUP) lokalne samouprave, detaljni urbanistički plan (DUP), urbanistički projekat i lokalna studija lokacije, pri čemu je donošenje PUP-a i DUP-a obavezno. Prostorno-urbanističkim planom određuju se ciljevi i mjere prostornog i urbanističkog razvoja lokalne samouprave, u skladu sa planiranim ekonomskim, socijalnim, ekološkim i kulturno-istorijskim razvojem, dok se detaljnim urbanističkim planom određuju uslovi za izgradnju objekata u naseljima na području prostorno-urbanističkog plana, na način koji obezbjeđuje sprovođenje tih planova. Za uža područja kojima predstoji značajnija i složenija izgradnja, odnosno koja predstavljaju posebno karakteristične cjeline, može se donijeti urbanistički projekat, a lokalna studija lokacije može se donijeti za područja koja se nalaze u zahvatu prostorno-urbanističkog plana, a za koja nije predviđena izrada detaljnog urbanističkog plana i urbanističkog projekta.

Nakon utvrđivanja zakonske obaveze 2008.godine u vidu roka od godinu dana da lokalne samouprave donesu PUP-ove, išlo sa realnijim rokom kroz izmjene i dopune Zakona. Međutim, i ovi rokovi su probijeni, a tek ovih dana planovi se nalaze u završnoj fazi. Praksa je pokazala da su zakonodavci olako ušli u propisivanje

pojedinih rješenja, ali i da su lokalne samouprave pokazale inertnost u usklađivanju i operacionalizaciji propisa. *Posljedica nepoštovanja zakonskih rokova, u jednom periodu, dovela je do formalno-pravne blokade skupština lokalnih samouprava kada je donošenje odluka iz oblasti urbanizma bilo u pitanju.* Donošenjem odluka o usklađivanju lokalne planske dokumentacije ulazilo se u zonu kršenja Zakona, jer su GUP-ovi bili stavljeni van snage silom protoka zakonskog roka za donošenje PUP-ova. Ova situacija je riješena zasjedanjem Skupštine Crne Gore<sup>17</sup> i odlukom da se prolongira zakonski rok za donošenje PUP-ova. Ovo, svakako, otvara pitanje koordinacije organa na centralnom i lokalnom nivou, gdje usljed loše komunikacije izostaje adekvatna analiza stanja koja bi prethodila usvajanju zakonskih rješenja. Upravo stanje hronične neizvedenosti sistema urbanizma, bilo u normativnom smislu, bilo na polju primjene, stvara širok prostor za korupciju.

Iz zakona proizilaze nadležnosti i normativna osnova uređenja prostora i izgradnje objekata smještena u odluke lokalnih samouprava. Neki primjeri govore o ozbiljnim kolizijama, neprihvatljivo dugim rokovima izrade planskih dokumenata, pa i kršenjima zakonskih normi. Na primjer, jedna od odluka se donosi na osnovu člana 34 stav 2 i člana 41 stav 1 Zakona o planiranju i uređenju prostora<sup>18</sup>, a u vezi sa članom 163 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata<sup>19</sup> i člana 48 Statuta Glavnog grada<sup>20</sup>. Skupština Glavnog grada Podgorice, na sjednici održanoj 24. decembra 2009. godine, donijela je Odluku o Izmjenama i dopunama Generalnog urbanističkog plana Podgorice za prostor Detaljnog urbanističkog plana "Momišići C" u Podgorici na osnovu Zakona o planiranju i uređenju prostora iz 1995.godine,

---

17 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata donijet je na sedmoj sjednici prvog redovnog zasjedanja Skupštine Crne Gore 24.05.2011. godine

18 Službeni list RCG, br. 16/95 i 22/95

19 Službeni list CG, br. 51/08

20 Službeni list RCG - opštinski propisi, br. 28/06

a u vezi sa članom 163 Zakona o uređenju i planiranju prostora iz 2008.godine. Naime, radi se o dva zakona istog imena, gdje se članom 163 propisuje izrada i donošenje planskog dokumenta započeta prije stupanja na snagu novog zakona, istog imena, te se nastavlja po propisima koji su bili na snazi u vrijeme donošenja odluke o izradi planskog dokumenta, odnosno u skladu sa novim zakonom. *Radi se o svjesnom ulaženju u donošenje nezakonite odluke od strane organa lokalne samouprave*, gdje se jasno vidi da je predmetna odluka donijeta 24. decembra 2009.godine a u tom trenutku na snazi je bila norma gdje su nadležni organi lokalne samouprave bili dužni da lokalne planske dokumente usaglase sa novim zakonom u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu novog Zakona. S obzirom da je novi Zakon donešen 31. jula 2008.godine, u trenutku donošenja navedene odluke u konkretnoj lokalnoj samoupravi postojala je obaveza da se donese PUP, što se nije desilo zbog objektivno prekratkog roka, a nakon isteka zakonskog roka moralo se stati sa donošenjem svih planova nižeg reda, da bi se ostalo u zakonskim okvirima, a što nije učinjeno.

Iz ove situacije se izašlo pomenutim izmjenama i dopunama Zakona u Skupštini Crne Gore, pa je propisano da je nadležni organ lokalne samouprave dužan da PUP lokalne samouprave donese najkasnije do 31. decembra 2012. godine. Takođe, ostavljena je mogućnost jedinicama lokalne samouprave da, do isteka roka, pristupe izradi i donošenju izmjena i dopuna prostornog plana jedinice lokalne samouprave, odnosno generalnog urbanističkog plana. Donošenjem prostorno-urbanističkog plana lokalne samouprave prestaju da važe prostorni plan jedinice lokalne samouprave, odnosno generalni urbanistički plan. Ovo je još jedan primjer nekoordinacije i loše analize stanja, što je za posljedicu imalo brojne normativne neizvedenosti ili nerealne projekcije koje su ostavljale prostor za zloupotrebe.

*Usaglašena planska dokumenta, kontinuirano i suštinsko praćenje stanja u prostoru, potrebna koordinacija državnih i lokalnih organa uprave, jednostavni, jasni*

*i izvedeni upravni postupci i primjereno uključivanje javnosti kod donošenja odluka i planske dokumentacije, preduslovi su za efikasan i efektivan sistem dobijanja građevinske dozvole.*

Zakonom je propisano da Ministarstvo daje saglasnost na prijedlog lokalnog planskog dokumenta, što je dodatni mehanizam centralizacije ali ne i garancija veće kontrole – naprotiv, narušava princip samostalnosti organa lokalne samouprave. Ovo dobija na težini imajući u vidu da Ministarstvo može donijeti akt o doradi lokalnog planskog dokumenta. Takvim zakonskim rješenjem se narušava sadržaj javne rasprave, odnosno umanjuje njen značaj i pored činjenice da će predmetni akt biti objavljen na sajtu Ministarstva, jer građani i građanke ostaju uskraćeni za prezentaciju mogućih posljedica u prostoru, a samim tim i objektivan sud o mogućim interesnim odnosima kao osnovi za pojavu korupcije.

Na pitanje da li obavezu davanja mišljenja i saglasnosti na lokalna planska dokumenta smatraju dobrom praksom, iz Ministarstva održivog razvoja i turizma odgovoreno je citiranjem zakonskih prava i obaveza i zaključeno da sprovođenje tih obaveza, rezultira višim nivoom kvaliteta lokalnih planskih dokumenata<sup>21</sup>.

Opštine su na pitanje da li zakonska obaveza o davanju mišljenja i saglasnosti nadležnog Ministarstva ubrzava ili usporava donošenje planske dokumentacije na lokalnom nivou mahom odgovarale da predviđena zakonska obaveza donekle usporava donošenje odgovarajuće dokumentacije, ali da je to neophodno. U tom smislu, iz Budve i Cetinja je negirano bilo kakvo usporavanje i naglašena neophodnost davanja mišljenja. Iz Danilovgrada je naglašeno da ova zakonska obaveza doprinose kvalitetnoj izradi planskih dokumenata. Iz Mojkovca je ukazano na rizik koji se može javiti u dijelu neusklađenosti lokalnih propisa sa propisanim standardima

---

21 Odgovor poslat CGO-u 05.12.2013.godine

i normativima ukoliko se ne bi primjenjivala navedena zakonska obaveza, dok je iz opštine Nikšić istaknuto da je kontrola u tom dijelu svakako poželjna, naročito prije objavljivanja dokumenata za razmatranje na javnoj raspravi. Iz opštine Plužine je ukazano na korektnu saradnju sa nadležnim Ministarstvom uz naglasak da ova lokalna samouprava do sada nije imala problema oko ubrzavanja ili usporavanja procedure izrade propisa. U opštini Tivat „cijene da davanje mišljenja i saglasnosti od strane resornog Ministarstva na plansku dokumentaciju ne usporava proceduru izrade planskih dokumenata. Jedino su iz Kotora konstatovali da ova obaveza *„često bude faktor odugovlačenja u procesu izrade planske dokumentacije“* i da *„mišljenja i saglasnosti često znaju da kasne i po nekoliko mjeseci“*, što je u ovoj opštini značajno, jer po njihovim navodima, za usvajanje planske dokumentacije *„stav nadležne uprave o ispravnosti planskog rješenja skoro imperativni zakonski uslov za usvajanje iste“*, a sve to iz razloga što je područje opštine Kotor pod zaštitom UNESCO-a te je regulisano posebnim zakonom.

Hijerarhija donošenja planskih dokumenata je da Prostorni plan Crne Gore i prostorni plan posebne namjene donosi Skupština Crne Gore. Detaljni prostorni plan i državnu studiju lokacije donosi Vlada, a lokalni planski dokument donosi skupština lokalne samouprave. Izuzetno, Vlada može donijeti lokalni planski dokument, ako lokalna samouprava nije donijela, odnosno ne sprovodi lokalni planski dokument, zbog čega mogu nastati štetne posljedice za okolinu i prostor ili ako bi nastupilo neizvršenje zakonom propisanih obaveza u oblasti uređenja prostora ili bi to usporilo ekonomski razvoj Crne Gore, kao i ako se o tome sporazumije sa lokalnom samoupravom. Može se konstatovati da je zakonodavac kroz brigu za punu primjenu zakona ugradio mehanizam za premošćavanje nedostatka potrebnih kapaciteta na lokalnom nivou. Međutim, ovaj mehanizam ne predstavlja afirmaciju principa decentralizacije i ne doprinosi utvrđivanju objektivne odgovornosti kao ključne u borbi protiv korupcije.

Zakon detaljno propisuje nadležnosti za izdavanje građevinske dozvole i pitanje je koliko je ova procedura sa jedne strane olakšana, a sa druge strane dobila na većoj kontroli od pojave korupcije. Građevinska dozvola izdaje se rješenjem na osnovu sljedeće dokumentacije:

1. idejnog projekta, odnosno glavnog projekta sa izvještajem o izvršenoj reviziji, izrađenih u 10 primjeraka, od kojih su sedam u zaštićenoj digitalnoj formi;
2. dokaza o pravu svojine, odnosno drugom pravu na građevinskom zemljištu ili dokaza o pravu građenja, odnosno drugom pravu na objektu, ako se radi o rekonstrukciji objekta, i kopije plana;
3. saglasnosti, mišljenja i drugih dokaza utvrđenim posebnim propisima;
4. dokaza o uređivanju odnosa u pogledu plaćanja naknade za komunalno opremanje i dokaza u pogledu plaćanja naknade za izgradnju regionalnog sistema vodosnabdijevanja na teritoriji opština crnogorskog primorja;
5. dokaza o osiguranju od odgovornosti investitora i privrednog društva, pravnog lica, odnosno preduzetnika koje je izradilo odnosno revidovalo idejni, odnosno glavni projekat, u skladu sa članom 71 Zakona.

Dokaze iz stava 1 tač. 2, 3 i 4 ovog člana pribavlja organ nadležan za izdavanje građevinske dozvole po službenoj dužnosti. Investitor je dužan da plati stvarne troškove pribavljanja dokaza iz stava 2 ovog člana. Ukoliko nadležni organi, odnosno institucije ne dostave dokaze iz stava 1 tačka 3 ovog člana u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva za njihovo dostavljanje, smatraće se da su saglasni sa revidiranim idejnim, odnosno glavnim projektom. U postupku izdavanja građevinske dozvole svaki posebni dio idejnog, odnosno glavnog projekta ovjerava se štambiljem na kojem je upisan broj, datum i potpis ovlašćenog lica, kao i pečatom na svakom listu projekta.

Na pitanje da ocijene *efikasnost i efektivnost kod izdavanja*

*građevinske dozvole* i da li postoji prostor za unaprijeđenje opštine su uglavnom odgovarale pozitivno ističući različite nivoe efikasnosti. Tako su iz Tivta, Danilovgrada, Plužina i Cetinja ukazali na korišćenje sistema „jedan šalter“ što po njihovim navodima doprinosi efikasnosti i efektivnosti izdavanja traženih dokumenata. S druge strane, iz opštine Budva je konstatovano da uslijed velikog broja zahtjeva za izdavanje dokumenata i činjenice da na tome rade samo četiri službenika, stepen rješavanja predmeta u predviđenom roku je 60%, ali da se radi na poboljšanju. Treba skrenuti pažnju i na činjenicu da Budva ima najizraženiji problem viška zapošljenih, pa dodatno zabrinjava opravdanje da se rješenja donose neblagovremeno, a da je ključni problem manjak službenika. Opštine Kolašin, Mojkovac i Kotor su, takođe, ocijenile pozitivno efikasnost pri izdavanju dokumenata, ali uz određenu rezervu - naime, iz Kolašina je naglašeno da problem pri izdavanju tehničkih uslova i dozvola predstavlja dostavljanje nepotpune dokumentacije što utiče i na rješavanje zahtjeva u predviđenom roku. Dalje, u Mojkovcu je konstatovano da se zahtjevi rješavaju u kratkom vremenskom periodu, ali da se problem nalazi u drugim organima od kojih ova lokalna uprava po službenoj dužnosti traži dokumenta. Takođe, iz opštine Kotor je ponovo ukazano na izuzetak koji po ovom pitanju postoji u dijelu zahtjeva koji se odnose na objekte koji nose obilježja kulturnog dobra. I konačno, iz Nikšića je saopšteno da se u toj opštini najbrže izdaju uslovi i dozvole, na što upućuje statistika koja se radi za potrebe Svjetske banke, ali da prostor za unaprijeđenje postoji. Neumreženost kompjuterskog sistema i zastario sistem arhiviranja je ono što je u ovoj opštini prepoznato kao najveća prepreka. No, u praksi, *sistem “jedan šalter” ima objektivne probleme*, a bez umrežavanja sistema evidencija na lokalnom i državnom nivou se ne može očekivati puna primjena i kontrola procesa izdavanja građevinskih dozvola.

Važeći Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata<sup>22</sup> od 2008.

---

22 Službeni list Crne Gore, br. 51/08, 40/10, 34/11, 40/11, 47/11, 35/13, 39/13



do 2014.godine doživio je šest izmjena i dopuna, od kojih je posljednja bila u okviru realizacije mjera iz Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010-2014. Iako je to pravdano uopšteno kao proces usklađivanja sa potrebama optimalne dinamike razvoja, suštinski napredak u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata je spor i karakteriše ga nedostatak političke volje za krupnije reformske poduhvate. Upravo ovako birokratizirana i politizirana oblast urbanizma plodno je tlo za pojavu raznih oblika korupcije, od centralnog do lokalnog nivoa vršenja vlasti. U obrazloženju se konstatuje i konkretan-mjerljiv pokazatelj: *“Prema DOING BUSINESS izvještaju Svjetske Banke za 2013.godinu<sup>23</sup>, Crna Gora je po indikatoru “izdavanje građevinskih dozvola” zauzela 176. mjesto od ukupno 185 zemalja. Zakonodavni okvir i implementacija nijesu dovoljno efikasni, postupak pribavljanja građevinske dozvole je i dalje značajno skup, prije svega usljed visokih naknada za opremanje građevinskog zemljišta. Za razliku od velikog broja zemalja u svijetu, u Crnoj Gori, naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta iziskuje visoke troškove za investitore.”* Izostaje osvrt na nenamjensko trošenje sredstava prikupljenih kroz naknade za komunalno opremanje, a ne ulazi se ni u dublje uzroke i uzročno- posljedične veze dugih, birokratiziranih i nesigurnih procesa pribavljanja građevinske dozvole, kao što su reforma državne uprave i lokalne samouprave gdje se nalazi srž problema, koji su u konačnici i rezultirali takvom ocjenom Svjetske banke. Samo se prepoznaje: *“Potrebno je, sem toga, stvoriti normativne uslove za unapređenje sveukupnog poslovnog ambijenta - redukcijom uslova i saglasnosti potrebnih za izdavanje urbanističko - tehničkih uslova i građevinskih dozvola.”*

Zakon propisuje konstantno pravljenje dokumentacione osnove o praćenju stanja u prostoru: *“Za potrebe praćenja stanja u prostoru i izrade planskih dokumenata, organ uprave nadležan za poslove uređenja prostora i izgradnje objekata, odnosno organ lokalne uprave nadležan za poslove uređenja prostora i izgradnje objekata, vodi dokumentacionu osnovu o prostoru.”* Sadržaj i način vođenja

---

23 <http://www.doingbusiness.org/-/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>

dokumentacione osnove o prostoru propisuje Vlada Crne Gore.”<sup>24</sup> Uredba o sadržaju i načinu vođenja dokumentacione osnove i informacionog sistema o prostoru<sup>25</sup> propisuje da se dokumentaciona osnova o prostoru vodi za potrebe praćenja stanja u prostoru i izrade planskih dokumenata i da predstavlja skup podataka i dokumenata o prostoru u tekstualnom, grafičkom, numeričkom i tabelarnom prikazu. *Osnovni nosilac prostornih podataka je katastarska parcela i urbanistička parcela. U praksi ova dva podatka nijesu kompatibilna i ne moraju da se poklapaju, tako da ih možemo locirati kao potencijalni izvor korupcije.* Članom 8 Uredbe propisano je: ”Dokumentaciona osnova obuhvata dvije grupe podataka i to: 1) podatke u nadležnosti organa javne uprave iz oblasti uređenja prostora; 2) podatke u nadležnosti organa javne uprave koji su van oblasti uređenja prostora, a od značaja su za oblast uređenja prostora.”

Ovdje se pod javnu upravu podvode organi državne uprave i organi lokalne samouprave, uz precizno utvrđivanje njihovih nadležnosti. Ovo je bitan podatak, jer puno sprovođenje citirane norme ima ogroman značaj za uređenje oblasti planiranja koja je već decenijama osnov za pojavu korupcije. Zakonodavac je predvidio brojne kontrolne mehanizme sa akcentom na kontrolu rada lokalne samouprave u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata. Time je sistem dodatno centralizovan, ali ne i adekvatno iskontrolisan. Tako je zakonodavac predvidio dobar metod izvještavanja gdje su Ministarstvo, odnosno organ lokalne uprave dužani da Vladi, odnosno skupštini lokalne samouprave jednom godišnje podnesu izvještaj o stanju uređenja prostora. Propisano je da izvještaj sadrži: analizu sprovođenja planskih dokumenata, ocjenu sprovedenih mjera i njihov uticaj na upravljanje prostorom, ocjenu zaštite prostora, podatke o izgrađenim objektima uključujući i objekte koji su izgrađeni suprotno zakonu, ocjenu o iskazanim potrebama korisnika prostora, kao i druge elemente od važnosti za prostor za koji se izvještaj izrađuje. Ovu praksu treba dalje unaprijeđivati i javno promovisati.

---

24 Službeni list Crne Gore, br. 51/08, br. 39/13

25 Službeni list Crne Gore, br. 44/10

### 3.2 Problemi u primjeni

Stručna javnost ukazuju i na konkretnije probleme u praksi kad je riječ o uređenju prostora i izgradnji objekata, uz ocjenu da je urbanističko i prostorno planiranje u Crnoj Gori u regresiji već više od 15 godina, što pokazuju i parametri u vidu kvaliteta i sadržaja planova koji više ne propisuju obavezu da se sagleda finansijski aspekt plana, npr. koliko treba za infrastrukturu, objekte, eksproprijaciju. Takođe, upitne su reference planerskih kuća; ne postoji izveden sistem institucija planiranja; a urbanističko i prostorno planiranje se tretira kao nabavke, pri čemu planiranje postaje permanentna aktivnost<sup>26</sup>.

Govoreći o gazdovanju prostorom, sa akcentom na nadležnost lokalnih samouprava, intervjuisana ekspertkinja je istakla da je "praksa u uređenim evropskim zemljama da lokalne uprave otkupljuju zemljište, onda planiraju, uređuju i rentiraju ili prodaju. U Crnoj Gori se samo prodaje državno zemljište. Izuzetak je kad se vrši eksproprijacija zbog izgradnje saobraćajne i komunalne infrastrukture. A, čak i ovdje imamo primjere da država plaća eksproprijaciju, a onda traži strateškog partnera (primjer eksproprijacije na trasi autoputa B-B ) kome daje koncesiju za izgradnju i eksploataciju objekta na duži rok. Za vrijeme koncesionog roka, zemljište mu je gratis. To nije dobro gazdovanje"<sup>27</sup>.

Priličan je i stepen saglasnosti o najrizičnijim tačkama za pojavu korupcije u oblasti urbanizma (izrada planske dokumentacije, dobijanje građevinske dozvole itd.), kao i da u cijelom procesu, od planiranja do materijalizacije, postoji mogućnost korupcije. Tako se nerijetko dešava da je urbanističkim planom definisana jedna, a izgrađena veća spratnost, a zatim data naknadna saglasnost za isto, što upućuje na koruptivne radnje. Kada se u programskom zadatku, za izradu detaljnog urbanističkog plana, definišu sadržaji, karakteristike, urbani parametri u skladu sa GUP-om, a usmeno dogovori sa obrađivačem "što još treba", dobije se plan koji ne

---

<sup>26</sup> Intervju sa prof. dr Jelisavom Kalezić, 26.novembar 2013.godine

<sup>27</sup> Intervju sa prof. dr Jelisavom Kalezić, 26.novembar 2013.godine

odgovara programskom zadatku na osnovu kojeg je skupština lokalne uprave odlučila, čime se otvara prostor za sistemsku korupciju.

Već identifikovani propusti u Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata, gdje neusklađenost građevinske dozvole sa planskim dokumentom nije razlog ništavosti u praksi proizvode izazovne situacije. Naime, navedeni Zakon u članu 148 propisuje da “Kad utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis inspektor za urbanizam dužan je da: 8) predloži organu uprave, odnosno organu lokalne uprave da poništi rješenje o izdavanju građevinske dozvole, ako ustanovi da su idejni, odnosno glavni projekat na osnovu kojih je izdata građevinska dozvola izrađeni suprotno planskom dokumentu i/ili urbanističko-tehničkim uslovima.” Ova norma bi trebalo da doprinese punoj kontroli zakonitosti i svrsishodnosti rješenja o izdavanju građevinske dozvole. Ali, inspektor za urbanizam samo predlaže organu lokalne smouprave da poništi rješenje o izdavanju građevinske dozvole, ako utvrdi neusklađenost sa planskim dokumentima višeg, a nema mogućnost da direktno djeluje čime norma ostaje neprimjenljiva u praksi, a ovako kreiran pravni sistem postaje osnova sistemske ili “ozakonjene” korupcije.

U jednom analiziranom primjeru, urbanistički inspektor je podnio prijedlog za poništenje građevinske dozvole u formi rješenja<sup>28</sup> Sekretarijatu za prostorno planiranje i održivi razvoj opštine Budva. Sekretarijat je odbio prijedlog inspektora, pozivajući se na odredbe Zakona o opštem upravnom postupku<sup>29</sup> u kojima stoji, i to u članu 214: “Konačno je rješenje koje se više ne može pobijati žalbom. Od nastupanja pravnog dejstva konačnosti stranka može ostvarivati svoja prava, ako zakonom nije drukčije određeno.” Dok je članom 215 propisano da je “pravosnažno rješenje koje se više ne može pobijati u upravnom sporu, odnosno drugom

---

28 Rješenje Uprave za inspeksijske poslove, Urbanistička inspekcija, broj 0402/3-718/3-1 od 30.09.2013

29 Zakon o opštem upravnom postupku, Službeni list RCG, br. 60/03, 73/10, 32/11

sudskom postupku, a stranka je njime stekla određeno pravo, odnosno pravni interes ili su joj naložene određene obaveze.” Sekretarijat u predmetnom rješenju<sup>30</sup> tvrdi da nije nadležan za poništaj konkretne građevinske dozvole, kao i da nijesu ispunjeni ni zakonski uslovi za poništaj po osnovu službenog nadzora, taksativno utvrđeni članom 257 Zakona o opštem upravnom postupku. Uprava za inspekcijske poslove se žalila na rješenje Sekretarijata glavnom administratoru opštine Budva koji je ispravno Zaključkom odbacio žalbu i konstatovao da je izjavljena od neovlašćenog lica. Glavni administrator se u obrazloženju poziva na odredbe Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i to na član 148 tačka 8, koji propisuje koje upravne mjere i radnje inspektor za urbanizam može preduzimati, ali Zakonom nije propisano da Uprava za inspekcijske poslove, kao državni organ, može podnijeti žalbu u smislu člana 219 Zakona o opštem upravnom postupku. Očigledno je da se zakon u ovom dijelu mora mijenjati i prilagoditi potrebama nadzora i zaštite zakonitosti. Dodatno, činjenica da ovako krupne sistemske greške mogu da prođu sve instance provjere da bi zakon stupio na pravnu snagu otvara dilemu da li se radi o (ne)namjerno neizvedenim zakonskim normama.

*Izveštaj o stanju uređenja prostora za 2012.godinu prepoznaje da inspekcijski nadzor u oblasti izgradnje objekata na teritoriji države vrše tri inspektora za građevinarstvo. U svim opštinama sjeverne regije inspekcijski nadzor vrši jedan građevinski inspektor, jedan inspektor u opštinama Bar, Ulcinj i jedan inspektor za Podgoricu, Cetinje i Danilovgrad, dok za opštine Budva, Tivat, Kotor, Herceg Novi i Nikšić nema zapošljenih inspektora. Nedostaje i stručni kadar u oblasti urbanističkog nadzora.*

Deficitaran kadrovski kapacitet Uprave, u situaciji povećanog obima posla, nastaloj prestankom važenja Uredbe o povjeravanju dijela poslova Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne

---

30 Rješenje Sekretarijata za prostorno planiranje i održivi razvoj Budva, broj 06-02-U-977/222/4

sredine Glavnom gradu – Podgorica<sup>31</sup>, kojom su poslovi državne uprave koji se odnose na vršenje inspekcijskog nadzora iz oblasti zaštite prostora na teritoriji Glavnog grada, *bili povjereni* Glavnom gradu – kao i nepokrivenost određenog broja opština, pogotovu primorskih inspekcijskim nadzorom u oblasti građevinarstva - zahtijeva potrebu *hitnog* prevazilaženja ovog problema.

Po podacima iz Uprave za inspekcijske poslove, u tabelarnom prikazu, Izvještaj o radu inspekcije za zaštitu prostora za period od 01.januara do 31. novembra 2013. godine, koji se odnosi na broj i karakter postupanja inspektora za urbanizam, izgleda ovako:

---

31 Službeni list Crne Gore, br. 61/08, 71/09 i 61/10

Izvještaj o radu inspekcije zaštite prostora za period od 01.01. do 31.11.2013. godine

	Kontrola po prijavi	Kontrola po službenoj dužnosti	Ukupab broj pregleda	Preduzete mjere				Obustava postupka			Žalba		Izvršeno rješenje	Postupilo po nalogu inspektora	Broj rješenja kojima su naplaćeni troškovi rješena
				Broj zapsnika	Broj poziva	Broj rješenja o rješanju	Broj krivičnih prijava	Gradevinska dozvola	Nenadležnost	Prosiđeno drugom organu	Odbijena	Prilivacena			
Ulcinj															
Bar	199	824	1023	731	185	123	44	97	7	20	4	4	21	81	0
Budva	46	68	114	91	14	2	0	20	6	10	0	0	0	11	0
Tivat	58	72	130	132	18	7	0	41	3	5	0	1	0	16	0
Kotor	66	59	125	128	14	14	0	3	3	5	0	0	11	0	0
Herceg Novi	173	233	406	340	64	35	2	42	5	4	0	0	28	30	0
Podgorica	275	245	520	312	184	32	24	26	16	42	12	3	0	1	0
Danilovgrad	7	7	14	7	3	0	0	5	2	4	0	0	0	0	0
Nišić	11	4	15	15	1	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0
Cetinje	20	3	23	20	1	0	0	0	1	7	1	0	0	0	0
Kolašin	0	12	12	4	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Mojkovac	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bijelo Polje															
Berane															
Pločivja	26	66	92	68	34	7	0	24	2	9	2	4	0	0	0
Žabljak															
Andrijevica															
Pluzine	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Plav															
Rožaje	9	14	23	21	9	2	1	9	1	1	0	0	0	0	0
Savnik															
ZBIR	891	1608	2499	1871	527	223	71	268	47	109	19	12	60	139	0

### *3.3 Karakter i mogući značaj javnosti*

Osnovni standardni javnosti rada lokalne samouprave – transparentnost donošenja odluka, učešće građana i građanki, i transparentnost pružanja usluga - su u vrlo ograničenom okviru zadovoljeni kad je riječ o ovoj oblasti. To se vidi i kroz primjer predmetnog izvještaja. Naime, kroz normativna rješenja, ali primarno kroz primjenu zakona i podzakonskih akata, trebalo bi značajnije tretirati javnost koja bi u ovom slučaju, uz pretpostavku da izvještaj o stanju uređenja prostora bude prilagođen potrebama javnosti, bila dodatni i neophodan kritičar, a sa ciljem unaprijeđenja kvaliteta samog izvještaja. U odnosu na ovu neophodnu mjeru, zakonodavac ide ka centralizaciji i utvrđuje obavezu gdje je organ lokalne uprave dužan da izvještaj o stanju uređenja prostora dostavi Ministarstvu i organu uprave u roku od 15 dana od dana donošenja. Ova obaveza bi se morala osnažiti obavezom podnošenja zajedničkog izvještaja organa lokalne samouprave, ministarstva i organa uprave radi kontinuiranog unaprijeđenja koordinacije sprovođenja javnih politika od strane raznih nivoa vlasti.

Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata propisuje da se Izvještaj o stanju uređenja prostora objavljuje u Službenom listu Crne Gore, u jednom dnevnom štampanom mediju koji se distribuira na teritoriji Crne Gore, kao i na sajtu Ministarstva, odnosno organa lokalne uprave. Međutim, to nije funkcionalan mehanizam javne rasprave, uključivanja javnosti u donošenje odluka koje imaju direktan uticaj na kvalitet i karakter sprovođenja javnih politika, a samim tim i na kvalitet života građana i građanki u lokalnim zajednicama. Član 42 Zakona propisuje obavezu organizovanja javne rasprave od strane Vlade ili organa lokalne samouprave, zavisno od nadležnosti u trajanju od 15 do 30 dana, u sastavu procedure za donošenje planskog dokumenta. Nosilac pripremnih poslova dužan je da sačini izvještaj o javnoj raspravi i da ga dostavi obrađivaču, koji primjedbe i sugestije, na odgovarajući način, ugrađuje u planski dokument. Izvještaj



o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu, takođe, se stavlja na javnu raspravu istovremeno sa stavljanjem na javnu raspravu nacrtu planskog dokumenta. Ovako uređena norma formalno zadovoljava kriterijume potrebnog uključivanja javnosti, ali u praksi stvari stoje drugačije. *Javne rasprave su loše posjećene, organizovane u najkraćem zakonom propisanom roku, a nadležni organi ne rade ništa kako bi unaprijedili i približili problem uređenja prostora građanima i građankama. Prezentacija nacrtu planske dokumentacije se odvija uz upotrebu naglašeno stručnih termina nerazumljivih laičkoj javnosti koja ostaje uskraćena da na pravi način sagleda moguće posljedice koje planski dokument može potencijalno proizvoditi u prostoru.* Ovako postavljen institut javne rasprave ima dvije najčešće posljedice. Jedna je otvaranje dodatne mogućnosti za pojavu korupcije koja se može sakriti iza prenatlaženo stručne forme planskih dokumenata iznijetih na javnoj raspravi, a druga je veliki prostor za javnu špekulaciju o mogućim namjerama donosilaca odluka i sa njima povezanih interesnih građevinskih lobija. Dodatno, sajtovi za oblast uređenja prostora i izgradnje objekata uglavnom nijesu kreirani, a veoma se rijetko objavljuju programi i izvještaji o uređenju prostora na sajtovima opština, odluke o postupku izrade planskih dokumenata, zahtjevima za dozvole, itd. što su izmjenama Zakona iz 2011.godine propisane obaveze.

## 4. AKCIONI PLAN I IZVJEŠTAJI O UREĐENJU PROSTORA

Akcionni plan za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014 dio je pravnog okvira i za oblast urbanizma. Propisuje nekoliko nosećih mjera, počevši od unaprijeđenja zakonskog okvira koji uređuje izdavanje građevinskih i upotrebnih dozvola, preko transparentnosti rada i pristupa informacijama u posjedu katastarskih jedinica. Kao podmjera predviđa se donošenje Zakona o legalizaciji objekata i utvrđivanje zakonske obaveze da se na polugodišnjem nivou javnost obavještava o dinamici i karakteru sprovođenja Zakona. *Zanimljivo je da se Akcionim planom, u sklopu legalizacije, predviđa prenos prava nad zemljištem direktnom pogodbom za već izgrađene objekte. Ovako predviđena mjera nosi visok rizik za pojavu korupcije.* Intencija stvaranja Nacionalnog savjeta za prostorno planiranje, predviđena kao podmjera unaprijeđenja normativnog okvira, više je umirivanje savjesti za brojne propuste i haotično stanje u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata nego sistemski utemeljena smjernica. Dalje se kao mjere propisuju rad na osnaživanju administrativnih i kadrovskih kapaciteta inspekcijских službi, efikasno otkrivanje i gonjenje korupcije i nelegalne gradnje, priprema Izvještaja o realizaciji Akcionog plana za borbu protiv korupcije u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata.

Akcionni plan za borbu protiv korupcije u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata<sup>32</sup> ima 16 osnovnih mjera, koje će

---

<sup>32</sup> <http://www.gov.me/files/1264424998.pdf>

biti i fokusu preporuka ove analize, ali na jednu vrijedi skrenuti posebnu pažnju. Sam Plan je usvojen u decembru 2009. godine a mjera koja se odnosi na organizovanje periodičnih sastanaka sa predstavnicima NVO sektora o pitanjima uređenja prostora i izgradnje objekata koja je trebalo da se sprovodi kontinuirano do sada nije zaživjela u praksi.

Izveštaj o uređenju prostora za 2012.godinu<sup>33</sup> konstatuje neophodne mjere, prepoznate na nivou Vlade, za unaprijeđenje oblasti urbanizma i uređenja prostora u dijelu rada lokalnih samouprava. Te mjere pretpostavljaju angažovanje Ministarstva održivog razvoja i turizma na izradi i donošenju planskih dokumenata iz nadležnosti lokalnih samouprava; izradu lokalnih planskih dokumenata po osnovu ovlaštenja Vlade Crne Gore za donošenje istih; stručnu pomoć koju Ministarstvo održivog razvoja i turizma pruža lokalnim samoupravama i jačanje kapaciteta vezanih za proceduru izrade lokalnih planskih dokumenata; sektorsku odnosno resornu saradnju državnih organa državne uprave i institucija, lokalnih samouprava, privrednih društava i drugih pravnih lica; analizu određenih planskih dokumenata zbog problema u njihovoj primjeni; preduzima je raspoloživih mjera, radnji i sankcija (upravne, prekršajne, krivične) za pravna i fizička lica koja postupaju suprotno propisanim obavezama. *Iz ovog je očigledno da izvršna vlast zna što je i gdje je problem, ali rješenja ostaju i dalje naglašeno neefikasna i nefunkcionalna.*

Izveštaj prepoznaje jednu od ključnih tendencija koja će doprinijeti haotičnom stanju u oblasti urbanizma, a to je nagli priliv investicija koji će trajati nekoliko godina. Ali to nije uticalo na to da sistem uređenja prostora i izgradnje objekata bude zaokružen, a zadnjih godina, što i Izveštaj potvrđuje, bezuspješno se pokušava doći do adekvatne normativne osnove. Novi Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, predviđen za 2013. godinu, prenijet je u 2014, a novi Zakon o morskome dobru nije

---

33 Izveštaj o uređenju prostora 2012.godina, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Vlada Crne Gore

još donijet, dok je prolongirano i donošenje Zakona o legalizaciji neformalnih objekata.

Kada je riječ o uticaju investicija na stanje u prostoru, Izvještaj navodi da je statistički gledano, Crna Gora tri godine za redom, bilježila najveći priliv stranih direktnih investicija (SDI) po stanovniku u Evropi. U periodu 2006-2009. godine ukupne SDI iznosile su preko 3 milijarde eura, od čega je samo u 2009. godini ostvaren priliv od 1,07 milijardi eura. U 2011. godini ostvaren je priliv od 534 miliona eura, što je za 158 miliona eura ili 22,83% manje u odnosu na 2010. godinu.

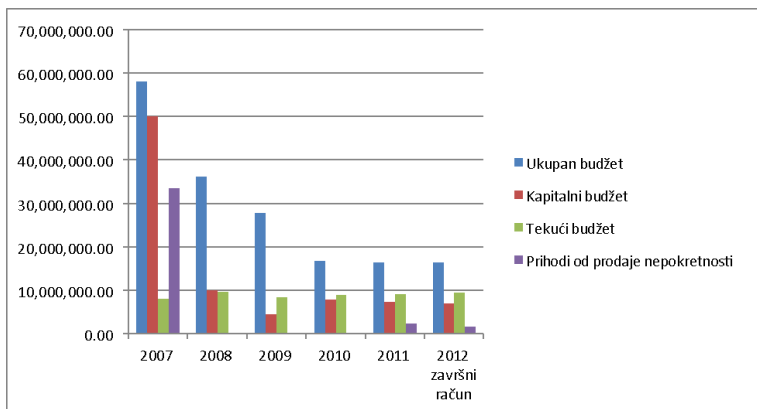
I SDI i domaće investicije pratiće posljedice lošeg budžetskog planiranja i gazdovanja prostorom na lokalnom nivou. Kroz nekoliko grafičkih prikaza pokazaćemo kretanje budžeta, investicija, nagli rast kao i nagli pad lokalnih budžeta. *Do danas, nijedna državna institucija nije na potreban način ispitala poslovanje lokalnih samouprava u ovom periodu i vezala investicije i gazdovaje gradskim građevinskim zemljištem sa realizacijom investicija u urbanizmu. Prostor za korupciju bio je širom otvoren, i u mnogim slučajevima iskorišćen, ali ne i istražen i procesuiran i pored brojnih vidljivih dokaza, pored onih koje su dokumentovale nevladine organizacije i mediji.*

## 5. TRENDOVI LOKALNIH BUDŽETA 2007-2012

### *5.1 Opština Bar*

Podaci koji se odnose na završne račune opštine Bar, od 2007. do 2012.godine, jasno pokazuju nagli rast 2007. godine za više od do tada jednogodišnjeg budžeta. Lokalna samouprava Bara, u tom trenutku, nije imala pripremljene investicione projekte, srednjoročne planove, adekvatna planska dokumenta, pa ne dolazi ni do značajnijih investicionih ulaganja koja bi indukovala razne vidove privatnih inicijativa i nove mogućnosti punjenja lokalnog budžeta. Umjesto toga, javnost je upoznata sa brojnim aferama u vezi sa urbanizmom i sumnjama u postojanje konflikta interesa predsjednika opštine, a budžet opštine Bar sa nevjerovatnih više od 55 miliona, pada na nešto više od 16 miliona. Stavka “prodaja gradskog građevinskog zemljišta” objašnjava ovako negativne trendove i pored činjenice da su novci postojali, što pretpostavlja da je postojala i šansa za realizaciju razvojnih budžeta od 2007. do danas. U 2007.godini je prometovano preko 32 miliona gradskog građevinskog zemljišta, dok od 2008. do 2010.godine, po završnim računima za te godine, nije biloprometovanja i ono se nastavlja u obimu od oko dva miliona u 2011.godini i svega milion 2012.godine. Kapitalni budžeti od 2008.

godine do 2012.godine imaju relativnu uravnoteženost i prosječno po godini iznose oko sedam miliona. U odnosu na pedeset miliona kapitalnog budžeta iz 2007.godine ovo je ogromnarazlika koja svjedoči o vrlo lošem planiranju budžeta i predviđanju tendencija u odnosu na datu situaciju. Izgubljena je šansa stvaranja alternativnih razvojnih projekata, tako da budžet danas svojim najvećim dijelom pokrivatekuće troškove, i to prioriteto troškove za glomaznu i neefikasnu lokalnu administraciju..



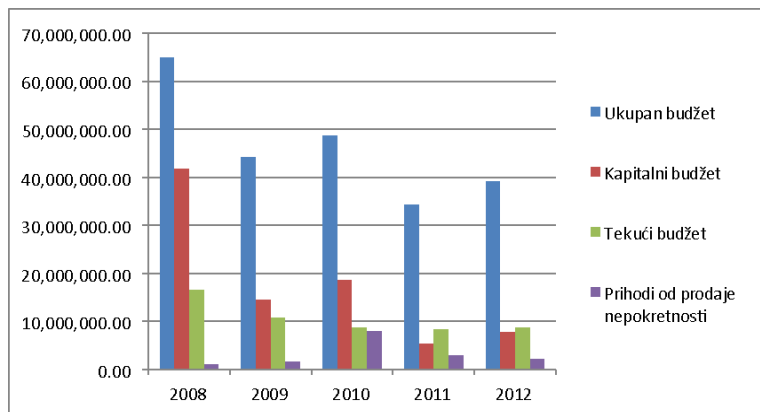
Grafik 1: Završni računi opštine Bar 2007 – 2012.godine<sup>34</sup>

## 5.2 Opština Budva

Grafik pokazuje enormni rast budžeta opštine u 2008.godini, nakon čega se bilježi značajan pad, uz zaduženja ove lokalne samouprave. Posebno drastičan pad je doživjela stavka “kapitalni budžet”, mnogo veći od “tekućeg budžeta”, od kojeg je zadnjih godina i manji, što je

<sup>34</sup> Za godine 2007, 2008, 2009, 2010. i 2011.godinu podaci su iz odluke o izmjenama i dopunama budžeta opštine, dok je podatak za 2012.godinu preuzet iz Završnog računa opštine Bar

najozbiljnija posljedica lošeg planiranja i upravljanja budžetskim sredstvima. Budva, inače, ima najglomazniju lokalnu administraciju u Crnoj Gori, od preko hiljadu zaposljenih. Sve su ovo pretpostavke koje stvaraju i u Budvi i u Baru, a i u nekim drugim opštinama, plodno tlo za pojavu korupcije u sferi urbanizma ali i u drugim oblastima. Budva ima i jednu specifičnost u odnosu na druge primjere: prihodi od prodaje nepokretnosti (gradskog građevinskog zemljišta) praktično ne postoje, a budžet za 2007. i 2008. godinu je enormno visok. Naime, Budva je gazdovanje imovinom povjerila preduzeću Budva holding d.o.o, što je uzrokovalo da stavka “prihodi od prodaje nepokretnosti” bude u vidjoj nesrazmjeri sa drugim parametrima, jer su sredstva izmještena u ovo opštinsko preduzeće. Dodatno, to otežava praćenje punjenja i realizacije budžeta optine Budva. Osnivanje ovog preduzeća praćeno je kontraverzama u crnogorskoj javnosti, koje traju do danas.



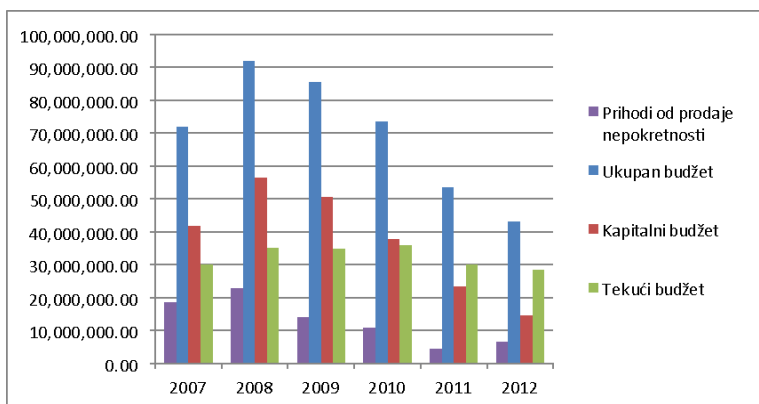
Grafik 2: Završni računi opštine Budva 2007 – 2012.godine<sup>35</sup>

35 Podaci iz Odluke o izmjenama i dopunama budžeta

### 5.3 Glavni grad Podgorica

I presjek u Glavnom gradu Podgorici pokazuje prvo drastičan rast budžeta, primarno zasnovan na prometovanju gradskog građevinskog zemljišta, gdje je nakon zastoja u prometovanju došlo do trenda naglog pada budžeta koji traje i danas.

Specifičnost Glavnog grada je da je u periodu najdinamičnijeg prometovanja gradskog građevinskog zemljišta to bilo rađeno suprotno zakonu, što je naknadno riješeno ukidanjem sporne opštinske Odluke o gradskom građevinskom zemljištu<sup>36</sup>, a konkretna nadležnost je vraćena Skupštini. Na ovaj način se korupcija sistemski ukorjenjivala u rad lokalne samouprave.



Grafik 3: Završni računi Glavnog grada Podgorice 2007 – 2012.godine<sup>37</sup>

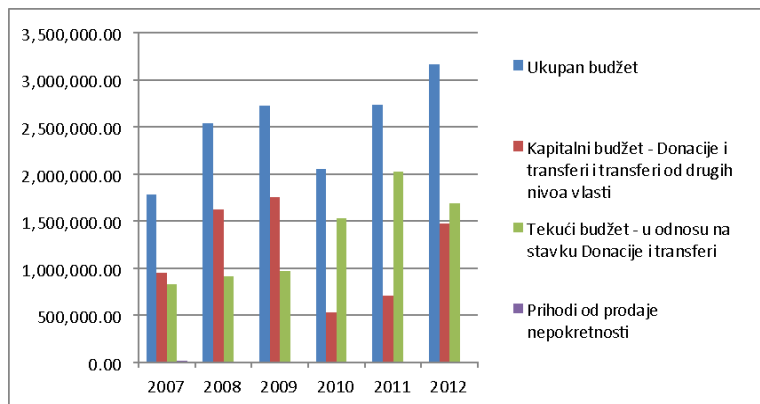
36 Odluka o gradskom građevinskom zemljištu, Službeni list RCG - opštinski propisi, br. 30/03 i Službeni list CG - opštinski propisi, broj 11/08, stavljena van snage Odlukom o prestanku važenja odluke o gradskom građevinskom zemljištu, Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 18/09

37 Podaci su iz Odluke o izmjenama i dopunama budžeta



## 5.4 Opština Mojkovac

Mojkovac je opština koju je zaobišao trend prodaje gradskog građevinskog zemljišta, a i korisnica je Egalizacionog fonda. Budžet opštine sada prelazi tri miliona eura, ali ima određeni kontinuitet i balans. Ova opština je navedena kao kontra primjer lokalnim samoupravama u kojima je cvjetalo prometovanje gradskog građevinskog zemljišta, a budžeti se dramatično mijenjali iz godine u godinu.



Grafik 4: Završni računi opštine Mojkovac 2007 – 2012.godine<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Za 2007, 2008, 2009. i 2010.godinu podaci su iz Odluke o izmjenama i dopunama budžeta, dok su za 2011. i 2012. godinu podaci iz prvobitnih planova o budžetu

## 6. PRIMJERI IZ PRAKSE

Veliki ekonomski rast u Crnoj Gori, koji je kulminirao 2007. – 2009. godine, i za to vrijeme Crnu Goru pozicionirao među najbrže rastućim ekonomijama u Evropi, dogodio se najviše zahvaljujući enormnom prilivu novca preko tržišta nekretnina. Strani i domaći investitori kupovali su zemlju u svim krajevima države po do tada nezamislivo visokim cijenama. Primjera radi, prosječna cijena kvadratnog metra stambenog prostora u Budvi tokom 2008. godine iznosila je 3.232,4 EUR<sup>39</sup>, a mnogi vlasnici su postajali milioneri prodajući kamenjare i pašnjake, zemlju obraslu sitnim rastinjem, šumama najniže klase na nepristupačnim terenima, itd.

Cijenu kvadratnog metra, u prvom talasu trgovine, određivala je prvenstveno atraktivnost lokacije i vlasnički odnosi. Tek u drugom talasu, kada su lokalne samouprave počele da usvajaju prostorne planove višeg i nižeg reda (PUP, GUP, DUP, LSL), na cijenu kvadrata uticala je i mogućnost izgradnje objekata na određenom prostoru. Ukoliko je lokacija na kojoj se nalazi određena parcela obuhvaćena Detaljnim urbanističkim planom ili lokalnom studijom lokacije i na njoj je predviđena izgradnja objekata za turističke ili stambene djelatnosti kvadrat zemljišta je dostizao i do deset puta višu cijenu od susjedne parcele koja

---

39 Analiza tržišta nekretnina Centralne banke Crne Gore, [http://www.cb-mn.org/slike\\_i\\_fajlovi/fajlovi/fajlovi\\_publikacije/radne\\_studije/analiza\\_trzista\\_nekretnina.pdf](http://www.cb-mn.org/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_publikacije/radne_studije/analiza_trzista_nekretnina.pdf)

nije obuhvaćena DUP-om ili LSL ili na njoj nije predviđena izgradnja objekata. Opštine su prostorne planove trebale usvajati u skladu sa javnim interesom, prema dugoročnim razvojnim planovima imajući u vidu ekspertske preporuke i studije koje su određivale namjenu prostora. Ali, prakse su bile nekonzistentne i često van procedura što je otvorilo prostor za koruptivne radnje i zadovoljenje interesa pojedinaca, dok je javni interes bio često u drugom planu.

Na taj način, *politika lokalnih samouprava direktno je uticala na kretanja cijena na tržištu što je otvorilo veliki prostor za korupciju*. Brzina izrade, stavljanja na dnevni red skupštine opštine, glasanja i usvajanja određenih planskih dokumenata direktno su povećavali cijene zemljišta u privatnom vlasništvu. Česte izmjene Zakona doprinijele su haosu u ukupnom ambijentu za plansko definisanje razvoja prostora u Crnoj Gori. Neizvedenost vladine politike na tom polju jedan je od najvažnijih uzroka pojave da se planovi nižeg reda usvajaju bez prethodno usvojenih planova višeg reda što samo po sebi planerima i lokalnim vlastima daje mogućnost da planove detaljne razrade prostora kreiraju bez jasnih kriterijuma u odnosu na dugoročne pravce razvoja. Tako je, na primjer, opština Budva od stupanja na snagu važećeg Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata usvojila 12 DUP-ova, 2 izmjene i dopune DUP-ova, 8 urbanističkih projekata i 34 lokalne studije lokacije, a da pri tom nije u skladu sa istim Zakonom donijela PUP, koji bi trebao biti osnov svih ostalih usvojenih dokumenata.

Prilikom usvajanja detaljnih urbanističkih planova, kojima se precizno određuje koliki objekti su predviđeni za izgradnju, opštine nijesu vodile računa samo o javnom interesu već su, shodno željama investitora, ucrtavale objekte koji su već izgrađeni protivzakonito ili su u planovima investitora. Brojni su primjeri pojedinaca koji su kroz povlašćeni tretman kod lokalnih organa na svojim parcelama dobijali plansku dokumentaciju koja im je pomagala da izgrade ili prodaju zemljište uz enormni profit, dok bi ostali, koji nijesu bili “miljenici” lokalne samouprave, ostajali u neravnopravnoj poziciji na tržištu.

Radeći u korist privilegovanih pojedinaca lokalne samouprave su istovremeno radile i na štetu lokalnog i državnog budžeta upravo kroz prostorno planiranje na zemljištu koje je na tržištu postalo veoma atraktivno. Prilikom da steknu ogromne budžetske prihode dobile su i primorske opštine koje su u svom posjedu imale stotine hiljada kvadrata neiskorišćenog zemljišta na samoj obali mora za koje su bili zainteresovani brojni kupci. Takvo zemljište uglavnom je bilo neurbanizovano ili je planskim dokumentima na njemu bilo predviđeno zelenilo, poljoprivredno zemljište, šume, pašnjaci, livade... Izmjenama prostornih planova višeg i nižeg reda ili usvajanjem posebnih lokalnih studija lokacije, ukoliko prostor nije obuhvaćen PUP-om ili GUP-om, zemljište u svojini države kojim su raspolagale primorske opštine dostizalo je nevjerovatne cijene. Dešavalo se da kvadrat sa 30 EUR, nakon usvajanja planske dokumentacija kojom je predviđena izgradnja objekata, dostigne cijenu i do 500 EUR. Kroz taj mehanizam primorske opštine imale su mogućnost da, nakon što urbanizuju svoje parcele, na tržištu nekretnina postignu izuzetno visoke cijene čime je budžet mogao da bude dopunjen stotinama miliona eura. Od tih prihoda opštine su mogle da pokrenu velike infrastrukturne projekte za rješavanje najvećih problema crnogorskog primorja, poput vodosnabdijevanja, kanalizacije, puteva...

Uprkos toj mogućnosti lokalni funkcioneri su radili protivno javnom interesu. Opštine su po izuzetno niskim cijenama prodavale neurbanizovano zemljište u kategoriji kamenjara, pašnjaka, maslinjaka i šuma, da bi nakon što zemlja pređe u svojinu privilegovanog privatnika, izmjenama urbanističkog plana postala vrijedna građevinska parcela sa mogućnošću izgradnje ugostiteljskih i stambenih objekata. U direktnom nanošenju štete budžetu opštine su imale i pomoć Vlade, jer je prema Zakonu o državnoj svojini<sup>40</sup> lokalnim samoupravama bila neophodna saglasnost Vlade da bi na javnoj licitaciji ili neposrednom pogodbom državna zemlja mogla biti prodana.

---

40 Zakon o državnoj imovini, Službeni list br.21/09

Primjere koji najbolje oslikavaju problem takve prodaje državnog zemljišta, koje je tek nakon prodaje urbanizovano, nalazimo u Budvi – primorskoj opštini koja je rasprodala najviše parcela i u kojoj su kvadrati na obali dostizali rekordne cijene.

### **6.1 Kuljače – Duljevo**

Opština Budva je, u proteklih pet do šest godina, prodala oko 30 parcela. Određene, velike opštinske parcele prodane su po visokim cijenama, dok je većina prodana po izuzetno niskim cijenama, prvenstveno zbog toga što za ta područja nijesu bila usvojena planska dokumenta koja su omogućavala izgradnju objekata. Cijena izrade DUP-a ili lokalne studije lokacije se kreće od 7,000 do 20,000 hiljada EUR, a usvajanjem tih dokumenata zemljište postiže višestruko veću vrijednost.

Na primjeru prodaje zemlje u Kuljačama prikazaćemo mehanizam zarade pojedinaca na štetu budžeta. Oko 34 000 m<sup>2</sup> opština Budva je 2011. godine, uz saglasnost Vlade, prodala na licitaciji po cijeni od 35 EUR po kvadratu.<sup>41</sup> Navedena parcela prodana je bez usvojene lokalne studije lokacije koja predviđa izgradnju objekata za turizam, a u trenutku prodaje bila je u obuhvatu GUP-a Priobalnog pojasa Opštine Budva- sektor: Kamenovo-Buljarice.<sup>42</sup>

Prije prodaje zemlje urađena je stručna procjena vrijednosti parcele u kojoj se navodi da zemljište ne može postići cijenu veću od 30 EUR po m<sup>2</sup> zato što na njemu nije predviđena izgradnja. U procjeni se navodi i da zemlja na istoj lokaciji, ali sa usvojenim planom prostora koji omogućava izgradnju, dostiže cijenu od 70 do 150 eura.<sup>43</sup>

---

41 Odluka o prenosu prava svojine na nepokretnosti putem javnog nademata: Katastarska parcela 1794 KO Kuljače - Skupština Opštine Budva 31.maja.2011. godine, br. 0101-202/1

42 Tekstualno tumačenje Sekretarijata za zaštitu imovine Opštine Budva - br. 06-8669/2 datum: 2.11.2010.godine

43 Izvještaj o procjeni vrijednosti zemljišta lokacija Kuljače - Opština Budva, oktobar

Zanemarujući činjenicu da bi parcela postigla makar duplo veću početnu vrijednost, kad bi se uradila lokalna studija lokacije, opština Budva donosi odluku o prodaji po cijeni od 35 EUR po m<sup>2</sup>. Tri godine prije prodaje, organi lokalne samouprave su u programu uređenja prostora opštine Budva iz 2008.godine predvidjeli urbanizaciju lokacije Kuljače. Međutim, urbanizacija je urađena tek nakon što je zemlja po rekordno niskoj cijeni prodana privatnom vlasniku.<sup>44</sup>

Nedugo nakon prodaje, opština Budva o svom trošku usvaja lokalnu studiju lokacije za Kuljače i na parceli koju je par mjeseci prije toga prodala privatnoj kompaniji predviđa se izgradnja turističkog naselja. Na taj način, kvadrat koji je opština Budva prodala po 35 EUR dobija vrijednost od 70 do 200 EUR.

Interesantno je da i u ugovoru o kupoprodaji između opštine Budva i privatne kompanije stoji član koji „Opštinu obavezuje da u roku od godinu usvoji plansku dokumentaciju za prodatu parcelu, a ukoliko se to ne dogodi Opština je dužna da obešteti kupca“. <sup>45</sup> Naravno, opština Budva je nakon mjesec dana ispunila svoju obavezu iz ugovora i za prodatu parcelu usvojena je Lokalna studija lokacije. *Na taj način umjesto da je lokalna vlast zaradila između tri i pet miliona eura, zemlja je prodana za milion eura.*

## **6.2 Podgorica – Stari Aerodrom**

Drugi primjer urbanizacije zemljišta na štetu protivno javnom interesu i na štetu lokalnog budžeta nalazimo u Glavnom gradu Podgorici. Slučaj prodaje preko 15, 000 m<sup>2</sup> zemljišta privatnoj kompaniji “Carine” na lokaciji Stari Aerodrom dugo je bio jedna od glavnih tema u medijima zbog načina na koji je zemljište - protivzakonito, neposrednom pogodbom prodato privatnoj kompaniji za cijenu daleko nižu od tržišne.

---

2010. Dreamy DOO mr Sanja Radović, ovlašćeni procjenjivač

44 Program uređenja prostora za 2008. godinu usvojen na sjednici SO Budva 29.12.2008.godine

45 Ugovor o kupoprodaji nepokretnosti br. 001-1409/1 datum: 8.7.2011. godine

Gradonačelnik Podgorice, bez saglasnosti Skupštine Opštine preduzeću "Carine" omogućio je da, bez javne licitacije po cijeni od 165 EUR/m<sup>2</sup>, otkupi veoma atraktivnu neizgrađenu parcelu nedaleko od centra grada. Sama odluka gradonačelnika bila je protivzakonita i nakon tužbe Upravni sud je poništio posao zbog toga što prema zakonu gradonačelnik ne može bez saglasnosti Skupštine Opštine da prodaje zemljište neposrednom pogodbom. Nakon toga, organizovana je javna licitacija na kojoj je m<sup>2</sup> zemljišta dostigao cijenu od 900 EUR/m<sup>2</sup> - pet puta višu od one koja je određena neposrednom pogodbom između Glavnog grada i kompanije "Carine". *Upoređujući cijenu iz neposredne pogodbe sa cijenom sa licitacije dolazi se do podatka da je moguća šteta po Budžet 11 miliona EUR.*

Nedugo nakon licitacije kompanija "Carine" odustaje od kupovine zemljišta po cijeni od 900 EUR/m<sup>2</sup>, a Skupština Opštine donosi novu odluku kojom se zemljište ponovo neposrednom pogodbom prodaje preduzeću "Carine" po cijeni od 165 EUR/m<sup>2</sup> radi „kompletiranja urbanističke parcele“.

*Tako je gradonačelnik sa sebe skinuo odgovornost za posao koji je očigledno štetan za gradsku kasu i prenio je odbornicima u lokalnom parlamentu. Više državno tužilaštvo, i pored brojnih prijava, zbog ovog posla nije pokretalo istragu jer je procijenjeno da je odluka o „kompletiranju urbanističke parcele“ donijeta u skladu sa zakonom što se, donekle, i može smatrati opravdanim ako izuzmemo činjenicu da postojeći zakon pruža prostor za zloupotrebe po ovom modelu.*

*Očigledna zloupotreba u ovom poslu Glavnog grada je u procesu urbanizacije prodatog zemljišta. Kada je parcela prvi put prodana kompaniji "Carine", neposrednom pogodbom po cijeni od 165 EUR/m<sup>2</sup>, na njoj je DUP-om bila predviđena servisno skladišna zona - što znači da je na toj zemlji bilo moguće graditi skladišta i magacine. Nakon što je taj posao poništio Upravni sud i zemljište prodato na javnoj licitaciji za 900 EUR/m<sup>2</sup> izvršene su izmjene DUP-a i na parceli je predviđena izgradnja stambeno-poslovnog prostora umjesto industrijske zone, tj. stanova za tržište koji veoma brzo donose*

višestruko veću zaradu u odnosu na uloženo. A svakako mnogo brži i desetak puta veći profit od skladišta i magacina. Kompanija “Cariné”, ipak, odustaje od kupovine parcele po cijeni postignutoj na licitaciji, a Skupština Opštine donosi skandaloznu odluku kojom se “Carinama” neposrednom pogodbom ista parcela prodaje po istoj cijeni iz prvog posla, ali sada od 165 EUR/m<sup>2</sup>. Upravo u toj činjenici se nalazi direktna šteta za Budžet, jer je zemlja neposrednom pogodbom prodana po istoj cijeni kada je na toj parceli bila predviđena izgradnja skladišta i kada je izmjenama DUP-a omogućena izgradnja visokoprofitabilnih stanova za tržište.

### **6.3 Građanska inicijativa Janka i Caroline Jovičević oko nelegalne gradnje na Karuču**

Pokušaj Janka i Caroline Jovičević, da u periodu od 28. aprila do 3. decembra 2008. godine, zaustave gradnju nelegalnog objekta na teritoriji NP Skadarsko jezero, na Karuču, Prijestonica Cetinje, vlasnika D. J. – rijedak je i hvale vrijedan primjer građanske inicijative na djelu.

*Mada sveobuhvatni i vrlo sistematični, napori Jovičevića nijesu urodili plodom i D.J. je okončao radove na svom objektu. Ipak, slučaj je višestruko važan i ilustrativan. Na jednoj strani, ogoljava svu tromost institucija po pitanju zaustavljanja nelegalne gradnje na teritoriji Crne Gore. Sa druge strane, ukazuje na generalnu nespремnost i nezainteresovanost nadležnih da adekvatno reaguju u pravcu zaštite javnog interesa, a u domenu zakonskih ovlašćenja koja su im data, jer se radi o krivičnom djelu koje je jasno definisano Krivičnim zakonom Crne Gore. Ali, vrijedi dokumentovati rijetke inicijative i napore onih pojedinaca koji su spremni da identifikuju i procesuiraju, u mjeri svojih mogućnosti, ovakve primjere nezakovitosti iz svoje najbliže okoline.*

Slijedi skraćeni prikaz najbitnijih momenata koji se tiču inicijative Jovičevića, a koji su uzeti iz opsežne Hronologije slučaja sa kompletnom dokumentacijom<sup>46</sup>.

---

46 Arhiva Janka i Caroline Jovičević ustupljena na uvid CGO-u



S.Š. i Janko Jovičević su se sreli 28. aprila 2008. godine na Karuču. S.Š. je rekao Jovičeviću da namjerava da gradi stambeni objekat na parceli na kojoj su se nalazili. Jovičević je upozorio S.Š. da bi budući objekat – ako bi bio izveden na mjestu koje je S.Š. smatrao najpodesnijim za gradnju – presjekao markiranu, javnu pješačko-edukativnu stazu 791-791a, koja počinje u Rvašima i ide preko Karuča do Drušića i dalje do Prevlake<sup>47</sup>. Inače, stazu je vjekovima koristilo lokalno stanovništvo, a nakon markiranja se očekivalo da postane i važan segment turističke infrastrukture cjelokupnog područja Ceklina. S. Š. je reagovao na Jovičevićevo upozorenje tvrdnjama da posjeduje građevinsku dozvolu.

Na to su Janko i Caroline Jovičević napisali dopis u kojem su, između ostalog, naveli da će se buduća građevina S. Š. nalaziti na samoj obali Skadarskog jezera i da će blokirati prilaz markiranoj pješačkoj stazi. Taj dopis su, uz nekoliko karti i fotografija, kojima su precizno ilustrovali problem 4. maja 2008.godine poslali na adrese: Republičke inspekcije za građevinarstvo pri Ministarstvu za ekonomski razvoj; Prijestonice Cetinje (gradonačelniku Milovanu Jankoviću); NP Skadarsko jezero (direktoru Zoranu Mrdaku); GTZ-u (direktoru Thomasu Waldraffu); i NVO MANS-a (koordinatoru Dejanu Milovcu). O problemu su obavijestili i čelnike MZ Rvaši, kojoj pripada Karuč.

Dodatno, Janko Jovičević je 13. maja telefonom obavijestio Natašu Gačević, glavnu građevinsku inspektorku, kao i NP Skadarsko jezero, da je S.Š. počeo da priprema teren za gradnju. Istog dana, Obrad Gazivoda, potpredsjednik MZ Rvaši, dobio je od J.Š., oca S.Š., na uvid Rješenje o lokaciji objekta vlasnika D.J., Urbanističko tehničke uslove i kopiju plana – što će reći da je S.Š. radio u ime D.J., koji je bio i vlasnik parcele.

Borka Novković, građevinska inspektorka, pojavila se 16. maja na

---

<sup>47</sup> Stazu je markirana 26. marta 2008.godine u okviru "Projekta za markiranje i obilježavanje staza u NP Skadarsko Jezero", a od strane osoblja Planinarskog saveza Crne Gore, koje je angažovala GTZ (Njemačka organizacija za tehničku saradnju)

Karuču i izvršila pregled situacije na D.J. parceli. Jovićevići su 20. maja poslali email sa fotografijama Nataši Gačević, i ostalima, u kojem su je obavijestili da je građenje preko staze otpočelo čim je inspektorka Novković otišla sa lica mjesta. Zatim su 26. maja napisali pismo ministrima Branimiru Gvozdenoviću i Predragu Neneziću uz koje su priložili svu dotadašnju dokumentaciju i fotografije. Republička inspekcija za građevinarstvo je 27. maja donijela Rješenje o zabrani nastavka radova i pečaćenju objekta na Karuču vlasnika D.J.

GTZ i Jovićevići su početkom juna, paralelno angažovali advokate kako bi ustanovili kako je problematika u vezi staza i njihovog korišćenja definisana u zakonima Crne Gore. Oba advokata su dala istovjetno tumačenje: staza koja ide preko zemljišta zakonski je prioritarna u odnosu na kasnije promjene vlasništva nad zemljištem ili građenje na zemljištu.

U dopisu od 4. juna Borka Novković je obavijestila Jovićeviće da je nakon inspeksijskog pregleda na terenu konstatovala da 16. maja 2008.godine, na dan kada je ona bila na Karuču, nije bilo započeto građenje ili rekonstrukcija bilo kakvog objekta ili kućišta. Jovićevići su istog dana u dnevnim novinama "Vijesti" ukazali na nelegalnu gradnju na Karuču. S. Š. je demantovao tvrdnje Jovićevića riječima: "Imam sve dozvole", na što su mu Jovićevići odgovarili pitanjem: "Ako je sve čisto, otkud pečat?"

Jovićevići su 23. juna ustanovili da D.J. nije imao građevinsku dozvolu u trenutku kada je tvrdio da je ima, ali je izgleda bilo izvjesno da će mu ta dozvola biti izdata. Stoga su dostavili pismo sa fotografijama i priložima na adrese ministara Gvozdenovića i Nenezića, kako bi im dali do znanja da mjesto na kojem je D.J. otpočeo radove nije ono za koje je dobio rješenje o lokaciji objekta, kao i da gradi preko zakonom zaštićene staze. Isto pismo je dostavljeno Maji Velimirović-Petrović, pomoćnici ministra za prostorno planiranje pri Ministarstvu za ekonomski razvoj i glavnoj inspektorki Gačević. Nije bilo odgovora.

D.J. je dobio građevinsku dozvolu 1. jula 2008.godine, a Jovićevići

su nedugo zatim ustanovili da se ta građevinska dozvola odnosi na rekonstrukciju (nepostojećeg) kućišta, a ne na objekat koji je gradio preko pješačke staze. Shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, Jovićevići su 8. jula 2008.godine tražili od Velimirović-Petrović sljedeća dokumenta:

1. Rješenje kojim se odobrava lokacija za objekat na parceli broj 2273/6 KO Rvaši, Opština Cetinje, u zahvatu PPPPN "Skadarsko Jezero";
2. Urbanističko tehničke uslove za isti objekat;
3. Projektni zadatak investitora u okviru ovjerene tehničke dokumentacije za navedeni objekat;
4. Građevinsku dozvolu za isti objekat.

Dopisom Gorana Miladinovića, inspektora za građevinarstvo, upućenom Jovićevićima 11. jula, utvrđeno je da je D.J. odstupio od projektne dokumentacije, tj. od glavnog projekta, što je zapisnički konstatovano. Dimenzije nelegalne građevine su u osnovi  $13 \times 7 = 91 \text{m}^2$ , umjesto  $9 \times 4 = 36 \text{m}^2$ , kako je specificirano u građevinskoj dozvoli. Inspekcija je naložila investitoru da podnese nadležnom organu Ministarstva za ekonomski razvoj zahtjev za dobijanje dopunske građevinske dozvole po izmijenjenom projektu i zapisnički zabranila dalje izvođenje građevinskih radova.

Jovićevići su 19. jula dobili na uvid građevinsku dozvolu D.J., ali ne i druga dokumenta koja su tražili od Velimirović - Petrović.

Jovićevići su 22. jula 2008.godine poslali dopis sa fotografijama Nataši Gačević, i ostalima, a obaviještene su i međunarodne adrese (ambasador SR Njemačke u Crnoj Gori, šef kancelarije UNDP-ija u Crnoj Gori i direktor GTZ) da lokacija za koju je D.J. pribavio građevinsku dozvolu za renoviranje postojeće ruine/kućišta nije ista lokacija na kojoj neometano nastavlja da gradi novi objekat. Istog dana je D.J. podnio je zahtjev Ministarstvu za ekonomski razvoj za dobijanje dopunske građevinske dozvole (sa  $36 \text{m}^2$  na  $91 \text{m}^2$ ).

Janko Jovićević je 25. jula obaviješten da je dokumentacija prosljeđena

urbanističkoj inspekciji, kako bi inspekcija utvrdila građevinsku i regulacionu liniju objekta D.J., odnosno da li je objekat započeo na predviđenoj poziciji kućišta. Željka Vranić, glavna urbanistička inspektorica, uputila je 7. jula inspektorcu Biseru Alihodžić na Karuč. Alihodžić je podnijela izvještaj Gačević, koja je 4. avgusta telefonom obavijestila Janka Jovičevića da ona u tom izvještaju nije vidjela ništa sporno – mada stoji činjenica da urbanistička inspektorica na lokaciji D.J. nelegalnog objekta nije pronašla nikakvo kućište ili ostatke kućišta, a građevinska dozvola je izdata za rekonstrukciju kućišta. Takođe, ustanovila je da su dimenzije nelegalne građevine u osnovi  $13 \times 7 = 91 \text{m}^2$  umjesto  $9 \times 4 = 36 \text{m}^2$ , kako je specificirano u građevinskoj dozvoli.

Jovičevići su 18. avgusta dostavili dopis sa fotografijama i ostalim propratnim materijalom ministru Gvozdenoviću uz obaviještenje da je u vrijeme kada je inspektorica Gačević tražila od urbanističke inspekcije da provjeri tačnu poziciju kućišta, koje je, navodno, postojalo na D.J. parceli, ovaj angažovao agenciju za iskolčavanje objekata, ovlašćenu od strane Uprave za nekretnine Crne Gore, da pobode kolčeve oko dijela skoro završene nelegalne građevine, kako bi izgledalo kao da je kućište bilo na toj poziciji tokom čitavog toka gradnje. Ministar Gvozdenović i inspektorica Gačević su tom prilikom informisani da D.J. krši zakon:

1. koristeći građevinsku dozvolu izdatu za objekat od  $36 \text{m}^2$  kako bi gradio objekat od  $91 \text{m}^2$
2. time što gradi na pogrešnoj lokaciji,
3. uklanjanjem pečata sa nelegalne građevine i nastavljanjem građenja pod lažnim izgovorima,
4. iskolčavanjem kada je objekat skoro završen, kako bi pokušao da dokaže da je kućište postojalo na mjestu njegovog objekta prije otpočinjanja radova,
5. građenjem preko javne pješačke staze.

Jovičevići su 19. avgusta 2008.godine dobili dopis od Gorana Miladinovića, inspektora za građevinarstvo, u kojem stoji: “Inspekcijским pregledom utvrđeno je da investitor izvodi građevinske

radove i pored zapisničke zabrane. Inspektor za građevinarstvo donio je rješenje o zabrani gradnje jer izvedeni radovi nisu u skladu sa tehničkom dokumentacijom na osnovu koje je izdata građevinska dozvola”. No, bez obzira na sve, D.J. je nastavio neometano sa gradnjom poslije nezakonitog skidanja pečata 25. juna do završetka objekta u oktobru 2008. godine.

Jovićevići su 21. avgusta 2008.godine poslali email Upravi za nekretnine Crne Gore (direktoru Miću Orlandiću), s zahtjevom da se utvrdi na koji način je agencija za iskolčavanje, ovlašćena od Uprave za nekretnine, izvršila iskolčavanje D.J. objekta i nakon toga izdala Protokol o iskolčenju nelegalnog objekta.

Zatim su Jovićevići 27. avgusta 2008.godine poslali u Brisel kompletnu dokumentaciju o ovom slučaju na adresu Martina Harveya iz Generalnog direktorata za proširenje Evropske komisije, a isti je prosljedio Theresi Sobieski, šefici Odjeljenja za Crnu Goru i Srbiju. Sobieski je tražila i dobila dozvolu od Jovićevića da upotrijebi dokumentaciju, kao primjer problema urbanističkog planiranja i nelegalne gradnje, tokom njenih razgovora sa crnogorskim vlastima. Sobieski je dokumentaciju dostavila i ambasadorci Slavici Milačić, šefici Stalne misije Crne Gore pri EU, a Milačić je sa slučajem upoznala premijera Mila Đukanovića i prosljedila dokumentaciju Gordani Đurović, potpredsjednici Vlade i ministru Branimiru Gvozdenoviću.

Jovićevići su 20. oktobra 2008.godine imali sastanak sa Željkom Vranić, glavnom inspektorkom za urbanizam. Potvrđeno je da Bisera Alihodžić, urbanistička inspektorka, osim novoizgrađenog objekta nije vidjela nikakvo kućište na zemljištu D.J.

Jovićevići su imali uvid u katastarski plan Karuča i Katastarsku parcelu 2273/6, vlasnika D.J. Ustanovili su da su na kopiji 942-119-60/08, od 18. februara 2008. godine, ucrtana dva kućišta/ruševine – dok su na kopiji plana broj 942-119-498/07, od 14. novembra 2007. godine, koja je dostavljena Ministarstvu za ekonomski razvoj i na osnovu koje je D.J. izdata građevinska dozvola, pojavljuje samo jedno kućište/ruševina.

Željka Vranić, glavna inspektorka za urbanizam, zvanično je potvrdila 20. oktobra 2008.godine da su realni gabariti D.J. građevine 7x13m, što je dva i po puta više od gabarita 9x4m za što mu je izdata građevinska dozvola. Ona je, zajedno sa Natašom Gačević, glavnom inspektorkom za građevinarstvo, uputila 21. oktobra 2008.godine dopis Upravi za nekretnine u kojem traže da inspektor za geodeziju izvrši inspekcijski nadzor nad DOO "Premjer" iz Herceg Novog, firmom koja je izvršila iskolčenje D.J. objekta i dostavila inspekciji Protokol o iskolčenju. Takođe se traži da inspektor za geodeziju dostavi nalaz sa terena o pozicioniranju starog kućišta, te objekta u izgradnji i pješačke staze koja prolazi kroz Kat. par. 2273/6 KO Rvaši Opština Cetinje.

Jovičevići su 29. oktobra 2008.godine dobili email od ambasadorke Slavice Milačić u kojem ona potvrđuje da je Gordana Đurović dobila dokumentaciju o slučaju Karuč, pa su, shodno tome, poslali Đurovički email i zatražili sastanak. Nijesu dobili nikakav odgovor.

Clive Rumbold, šef Sektora za politiku, evropske integracije i trgovinu Delegacije Evropske komisije u Crnoj Gori, sreo se sa Jovičevićima 13. novembra 2008.godine, kojom prilikom su ga oni detaljno upoznali sa slučajem nelegalne gradnje na stazi na Karuču, kao i o prodaji 26.388m<sup>2</sup> zemlje na Karuču – od strane Prijestonica Cetinje – D.J., S.Š. i M.B.

Jovičevići su 17. novembra 2008.godine poslali ovaj slučaj putem emaila Gordani Đurović, predsjednici Nacionalne komisije za praćenje sprovođenja Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i Vanji Čalović, članici iste Komisije i izvršnoj direktorki NVO MANS, uz napomenu da bi taj slučaj mogao biti interesantan Komisiji.

Yvonne Mueller iz GTZ-a obavijestila je Jovičeviće 20. novembra 2008. godine da je na inicijativu Ministarstva za ekonomski razvoj formiran zajednički radni tim od predstavnika GTZ-a i Ministarstva, koji će analizirati pravni i institucionalni sistem izdavanja građevinskih dozvola i sprovođenja nadzora nad građevinama koje se grade u

granicama nacionalnih parkova, koristeći upravo slučaj nelegalne gradnje u Karuču kao primjer. Mueller je tom prilikom priložila Zapisnik sa sastanka održanog 17. novembra, a organizovanog na inicijativu ministra za ekonomski razvoj Gvozdenovića. Inicijativa je bazirana na slučaju nelegalne gradnje u mjestu Karuč, na teritoriji NP Skadarsko jezero, koji je predmet opsežne dokumentacije u posjedu bračnog para Jovićević, poslate na više adresa visokih zvaničnika Evropske unije, UN organizacija, Vlade Njemačke itd, kao i predsjednika Vlade Crne Gore. Shodno tome, predsjednik Vlade Crne Gore je od nadležnog ministra zatražio odgovor u vezi sa ovim pitanjem u najkraćem mogućem roku. Mueller je informisala da će užu grupu činiti: Branko Radusinović, savjetnik ministra; Željka Vranić, glavna urbanistička inspektorka i Sanja Lješćković iz GTZ-a. Šira grupa će analizirati izvještaj uže grupe prije nego što izvještaj bude predstavljen premijeru Đukanoviću. Jovićevići su 23. novembra obećali Yvonne Mueller da će sastaviti hronologiju slučaja sa kompletnom dokumentacijom, i da će dostaviti po jednu kopiju svim članovima obje grupe. Hronologiju su Jovićevići dostavili 3. decembra 2008. godine.

Kao epilog, vođen je postupak pred nadležnom sudovima, gdje je prvostepni sud oslobodio od optužbe da je izvršeno krivično djelo zloupotrebe službenog položaja dvoje građevinskih inspektora (Borku Novković i Gorana Miladinovića). Prvostepena odluka donijeta je 25.09.2012.godine, na koju je podnio žalbu Osnovni državni tužilac sa Cetinja. Žalbu je odbilo vijeće Višeg suda u Podgorici, presudom od 06.02.2013.godine, u čiji posjed su Jovićevići došli nekoliko mjeseci nakon što je istekao rok za žalbu. *Time je ovaj slučaj nakon četiri godina pravno okončan, čime se šalje obeshrabrujuća poruka aktivnim građanima i građankama, poput Jovićevića čija upornost impresionira, a koji se očito smatraju smetnjom ovakvom sistemu umjesto korisnom podrškom u borbi protiv nezakonitosti.*

## 7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Iako je pitanje prostornog planiranja višestruko važno za državu i njene građane i građanke, jer ne opterećuje samo oblast uređenja prostora, nego i ukupan socio - ekonomski ambijent, učinjeno je veoma malo na njegovom sistemskom i održivom rješenju. Neadekvatne prostorne intervencije narušavaju identitet predjela Crne Gore i ugrožavaju standard stanovanja. Uključivanje javnosti u proces planiranja je predviđeno na normativnom i institucionalnom planu, ali u praksi ostaje vrlo ograničeno.

Upravo u primjeni politike uređenja prostora postoje ozbiljni problemi i odnose se na: komunalno opremanje građevinskog zemljišta, nedovoljne instrumente primjene planskog dokumenta (imovinsko - pravni odnosi), nedostatke planskog dokumenta koji se ne mogu sagledati dok se plan ne prenese na teren, prenošenje planskog dokumenta na katastarske planove, veličinu urbanističkih parcela, ali i na probleme u komunikaciji između organa na lokalnom i državnom nivou, nedostatak stručnog kadra – inspektora za građevinarstvo, kao i normativne neizvedenosti u radu Građevinske inspekcije, itd. Od donošenja Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, koji predviđa obavezu lokalnih samouprava da do 31.12. 2012. godine donesu prostorno - urbanističke planove lokalnih samouprava, ovu obavezu realizovalo je samo sedam opština. Uopšteno, donijeti planski dokumenti, kao i oni koji su u fazi izrade, predstavljaju doprinos unaprijeđenju stanja uređenja prostora.

Kroz primjere i opisane mehanizme zloupotrebe, a prvenstveno zloupotreba službenih ovlašćenja, jasno se nazire slabost državne



i lokalne uprave da zaštiti javni interes. Prevladava neadekvatna kontrola raspolaganja državnom imovinom i prostornog planiranja, kao i urbanizacija u korist privilegovanih pojedinaca, umjesto u korist državnog i lokalnog budžeta, a samim tim i u korist građana i građanki koji su vlastima dali mandat i novac da štite javni interes.

Donošenje novog Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata 2008.godine, kao ni brojne izmjene i dopune istog koje su uslijedile, nije dalo adekvatan odgovor na izazove u praksi što stvara prostor za korupciju bez zakonskih posljedica. Novi Zakon je u najavi, kao i brojni vezani zakonski tekstovi (Zakon o morskom dobru, Zakon o legalizaciji neformalno sagrađenih objekata) što ne mijenja postojeću zabrinjavajuću situaciju.

Gradovi i naselja suočeni su sa prijetnjom gubitka identiteta, a u isto vrijeme s mogućnošću da dobiju novi. Obalno područje, morsko dobro, kao i nacionalni parkovi, kao posebno zaštićena područja imaju ogroman razvojni potencijal, posebno u oblasti turizma, ali koji je, sa druge strane, oblast u kojoj postoje veliki pritisci na prirodne resurse, uz grubo kršenje zakona. Planiranje prostora i posvećeno gazdovanje prostorom mogu spriječiti ovu negativnu tendenciju.

Stoga je potrebno:

- ✓ Onemogućiti lokalne samouprave da prodaju neurbanizovano zemljište i da ga, nakon što pređe u privatnu svojinu, usvajanjem DUP-a ili LSL urbanizuju i na njemu omoguće izgradnju objekata, posebno onih koji „preko noći“ omogućavaju investitorima brzu zaradu kao što su stanovi za tržište;
- ✓ Uvesti kao zakonsku obavezu izradu studija na lokalnom nivou koje bi utvrdile postojanje “ranih mjesta” sa najvećim rizikom za pojavu korupcije u urbanizmu;
- ✓ Unaprijediti lokalne akcijske planove za borbu protiv korupcije i razraditi posebne dijelove koji će odrediti

mjere i radnje za otkrivanje i spriječavanje korupcije u urbanizmu na lokalnom nivou;

- ✓ Uložiti velike napore u cilju suzbijanja bespravne gradnje i iskoristiti društveni konsenzus o štetnosti devastacije prostora kao podršku reformama. Na tom planu, dva su osnovna zadatka: zaustaviti bespravnu gradnju, poštujući principe Bečke deklaracije<sup>48</sup> i stvoriti sistemske uslove za legalizaciju i uklapanje objekata, a posebno regularizaciju;
- ✓ Izraditi model koji bi štitio javni interes i uspostavio obavezu da lokalna samouprava izradi detaljne planove prostora prije nego što proda zemljište kako bi na tržištu parcele postigle realnu vrijednost čime bi lokalne samouprave višestruko uvećale budžetske prihode po osnovu prodaje državne svojine;
- ✓ Kontinuirano raditi na povećanju kapaciteta lokalnih službenika u cilju boljeg razumijevanja rizika za pojavu korupcije, kao i podsticanja međuinstitucionalne saradnje;
- ✓ Unaprijediti javnu raspravu kao zakonom predviđen institut u korist jasne slike o posljedicama planskog dokumenta na prostor, što bi laičkoj javnosti omogućilo puni uvid u kvalitet plana. Takođe, javna rasprava bi se morala organizovati i za odluke o prodaji gradskog građevinskog zemljišta sa jasnim motivom iniciranja prodaje i budućom namjenom;
- ✓ Zakonom predvidjeti posebnu proceduru obavještavanja javnosti o odlukama za donošenje planskih dokumenata koji na drugačiji način uređuju prostor, mijenjaju namjenu, a prethodno je za taj prostor postojao plan ili studija lokacije;
- ✓ Identifikovati oblasti u kojima postoji raskorak između zakona i prakse;
- ✓ Identifikovati uzroke koji dovode do pojave biznis barijera;

---

48 [http://www.crnakutija.babe.hr/attach/\\_b/becka\\_deklaracija\\_i\\_program\\_djelovanja.pdf](http://www.crnakutija.babe.hr/attach/_b/becka_deklaracija_i_program_djelovanja.pdf)

- ✓ Unaprijediti postojeći sistem za prijavu nelegalne gradnje i uspostaviti jasne, precizne i javne procedure za postupanje po istima, kao i po žalbama i prijavama na rad inspektora;
- ✓ Obezbjediti umrežavanje sa bazama podataka inspekcija iz oblasti izgradnje objekata i uređenja prostora, kao i sa Upravom policije, Ministarstvom pravde, opštinskim službama, tužilaštvom i pravosudnim organima, bez potpisivanja sporazuma o saradnji, već uz analizu zakonskih obaveza i striktno poštovanje zakona;
- ✓ Uraditi studiju o radnim mjestima koja su potencijalno izložena korupciji;
- ✓ Uvesti i dalje razvijati jedinstveni informacioni sistem, na svim nivoima organa uprave u kojima se uređuje sistem uređenja prostora, kao i način i uslovi izgradnje objekata u Crnoj Gori;
- ✓ Kao praksu uspostaviti efikasno krivično gonjenje i presuđenje u slučajevima povrede službenog pečata inspekcija od strane investitora i izvođača radova;
- ✓ Uraditi godišnji plan obuka: po pitanjima integriteta, primjene kodeksa ponašanja, borbe protiv korupcije za rukovodioce i zaposlene, za informacione sisteme;
- ✓ Organizovati periodične sastake sa predstavnicima privatnog sektora, NVO-a, mjesnih zajednica, odvojeno, a po potrebi i zajedno.

# LITERATURA I IZVORI

## *Zakoni, podzakonski akti i ostala regulativa:*

1. Direktiva 2001/42/ES o procjeni uticaja nekih nacрта i planova na okolinu
2. Direktiva 2003/105 o kontroli rizika većih nesreća koje uključuju rizične supstance
3. Direktiva 2003/35/ES o postupku i učešću javnosti u donošenju planskih dokumenata
4. Direktiva 2003/4 Evropskog parlamenta i Savjeta o javnoj dostupnosti informacija o životnoj sredini
5. Direktiva 85/337 o procjeni uticaja projekata na životnu sredinu
6. Direktiva 89/106/EEC o usklađivanju zakonodavstva, administrativnih odredaba u vezi sa građevinskim proizvodima
7. Zakon o opštem upravnom postupku, Službeni list RCG, br. 60/03, 73/10, 32/11
8. Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, Službeni list Crne Gore, br. 51/08, 40/10, 34/11, 40/11, 47/11, 35/13, 39/13
9. Zakon o planiranju i uređenju prostora, Službeni list RCG, br. 16/95 i 22/95
10. Uredba o sadržaju i načinu vođenja dokumentacione osnove i informacionog sistema o prostoru, Službeni list Crne Gore, br. 44/10
11. Program uređenja prostora za 2008. godinu usvojen na sjednici SO Budva 29.12.2008
12. Prostorni plan Crne Gore za period do 2020. godine usvojen 2008. godine, Službeni list Crne Gore 24/08,

13. Odluka Skupštine Crne Gore iz 2001. godine, Službeni list Crne Gore 45/01
14. Statut Glavnog grada, Službeni list RCG - Opštinski propisi, br. 28/06
15. Pravilnik o bližem sadržaju i formi planskog dokumenta, kriterijumima namjene površina, elementima urbanističke regulacije i jedinstvenim grafičkim simbolima, Službeni list Crne Gore, br. 024/10-2
16. Odluka o gradskom građevinskom zemljištu, Službeni list RCG - opštinski propisi, br. 30/03 i Službeni list CG - opštinski propisi, broj 11/08, stavljena van snage Odlukom o prestanku važenja odluke o gradskom građevinskom zemljištu, Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 18/09
17. Tekstualno tumačenje Sekretarijata za zaštitu imovine Opštine Budva - broj 06-8669/2 datum: 2.11.2010
18. Rješenje Uprave za inspekcijske poslove - Urbanistička inspekcija, broj 0402/3-718/3-1, od 30.09.2013
19. Rješenje Sekretarijata za prostorno planiranje i održivi razvoj Budva, broj 06-02-U-977/222/4
20. Odluka o prenosu prava svojine na nepokretnosti putem javnog nadmetanja: Katastarska parcela 1794 KO Kuljače - Skupština Opštine Budva 31.maja.2011. godine. Broj 0101-202/1
21. Ugovor o kupoprodaji nepokretnosti broj 001-1409/1 datum: 8.7.2011. godine

*Izvještaji, strategije, akcioni planovi i drugi dokumenti:*

1. Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010-2014
2. Akcioni plan za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010-2012
3. Prvi Izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala - 14. april 2011. godine

4. Akcioni plan za borbu protiv korupcije u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, decembar 2009. godine
5. Drugi Izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala - 26. oktobra 2011. godine
6. Procjena opasnosti od teškog i organizovanog kriminala u Crnoj Gori – javna verzija, Uprava policije, novembar 2013.
7. Izvještaj o procjeni vrijednosti zemljišta lokacija Kuljače- Opština Budva- oktobar.2010. Dreamy DOO mr Sanja Radović, ovlašćeni procjenjivač
8. Izvještaj o napretku Crne Gore 2013, SEC(2013)411, Evropska komisija
9. Izvještaj Svjetske Banke za 2013.godinu “DOING BUSINESS”
10. Rezolucija Evropskog parlamenta, P7 TA-PROV(2011)0091
11. Hronologija Janka i Caroline Jovićević o slučaju nelegalne gradnje na Karuču

*Odgovori lokalnih nadležnih službi i državnih organa na upitnik CGO-a:*

Opštine

1. Danijela Marotić, Sekretarijat za planiranje i održivi razvoj, opština Budva
2. Slavko Velimirović, Sekretarijat za urbanizam, komunalno stambene poslove i zaštitu životne sredine, opština Danilovgrad
3. Vladimir Bulatović, Sekretarijat za planiranje i uređenje prostora i zaštitu životne sredine, opština Kolašin
4. Slavica Vojinović, Sekretarijat za urbanizam, građevinarstvo i prostorno planiranje, opština Kotor
5. Jović Marković, Sekretarijat za uređenje i održivi razvoj, opština Mojkovac
6. Nebojša Adžić, Sekretarijat za uređenje prostora i zaštitu životne sredine, opština Nikšić
7. Vladimir Knežević, Glavni administrator, opština Plužine

8. Tatjana Stanković, Sekretarijat za planiranje i uređenje prostora i zaštitu životne sredine, Prijestonica Cetinje
9. Tatjana Jelić, Sekretarijat za uređenje prostora i zaštitu životne sredine, opština Tivat

#### Državni organi

1. Hajradin Osmanović, Odsjek inspekcije zaštite prostora, Sektor zaštite životne sredine i prostora, Uprava za inspeksijske poslove
2. Milja Stanojević, Direktorat za planiranje prostorom, Ministarstvo održivog razvoja i turizma

#### Internet prezentacije:

1. Glavni grad Podgorica – [www.podgorica.me](http://www.podgorica.me)
2. Opština Bar – [www.bar.me](http://www.bar.me)
3. Opština Budva – [www.budva.me](http://www.budva.me)
4. Opština Danilovgrad – [www.danilovgrad.me](http://www.danilovgrad.me)
5. Opština Herceg Novi – [www.hercegnovi.me](http://www.hercegnovi.me)
6. Opština Kolašin – [www.kolasin.me](http://www.kolasin.me)
7. Opština Kotor – [www.cg.opstinakotor.org](http://www.cg.opstinakotor.org)
8. Opština Mojkovac – [www.mojkovac.me](http://www.mojkovac.me)
9. Opština Nikšić – [www.niksic.me](http://www.niksic.me)
10. Opština Pljevlja – [www.pljevlja.me](http://www.pljevlja.me)
11. Opština Plužine – [www.pluzine.me](http://www.pluzine.me)
12. Opština Rožaje – [www.rozaje.me](http://www.rozaje.me)
13. Opština Tivat – [www.opstinativat.com](http://www.opstinativat.com)
14. Prijestonica Cetinje – [www.cetinje.me](http://www.cetinje.me)
15. Zajednica opština Crne Gore – [www.uom.co.me](http://www.uom.co.me)

CIP - Каталогизација у публикацији  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85591-38-9  
COBISS.CG-ID 25374992





