



CRNA GORA

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA
I TURIZMA

***Izvještaj o realizaciji Akcionog plana pretvaranja
neformalnih naselja u formalna i regularizacije
objekata***

REZIME

PODGORICA
decembar, 2014

Uvod

Prema zvaničnim podacima Uprave za nekretnine, na teritoriji Crne Gore postoji oko 40 000 neformalnih objekata. Prema nezvaničnim podacima broj neformalnih objekata iznosi oko 100.000, i uglavnom su skoncentrisani u malim i srednjim naseljima u Podgorici, u okolini Podgorice, kao i na primorju.

Crna Gora kao potpisnik Bečke deklaracije se obavezala da će preduzeti aktivnosti na regularizaciji i poboljšanju neformalnih naselja na održiv način i onemogućiti buduća neformalna naselja.

I. Prethodne aktivnosti na sprečavanju bespravne gradnje i regularizacije neformalnih objekata

U prethodnom periodu Vlada Crne Gore je sprovela niz aktivnosti na sprječavanju bespravne gradnje, a sve sa ciljem regularizacije i prostora Crne Gore, kao jednog od najvažnijih resursa.

Značajne aktivnosti su sprovedene počev od 2008. godine, u cilju zaštite, valorizacije i regulacije prostora, kao jednog od najznačajnijih razvojnih resursa države.

Na predlog ovog Ministarstva formulisan je sistemski i sveobuhvatan pristup suzbijanju bespravne gradnje uvođenjem krivičnog djela – građenje bez građevinske dozvole/suprotno građevinskoj dozvoli i priključenje na tehničku infrastrukturu (čl. 326a i 326b) u pravni sistem države, izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika u julu 2008. godine.

U avgustu 2008. godine donijet je i Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, kojim su poslovi inspeksijskog nadzora u ovim oblastima ponovo centralizovani, kako bi se na efikasniji i kvalitetniji način stalo na put bespravnoj gradnji. Iskustvo iz ranijeg perioda je pokazalo da većina subjekata lokalne samouprave nije pokazala spremnost da se suoči sa ovim problemom i adekvatno uključi u njihovo rješavanje kroz primjenu propisa koje su bili dužni sprovoditi.

Na predlog Ministarstva, donijet je Prostorni plan Crne Gore za period do 2020. godine kao i Prostorni plan posebne namjene za zonu Morskog dobra. U cilju rešavanja problema nedostatka planova, sproveden je niz aktivnosti koje su imale za cilj ubrzano donošenje, dok je povećanje kvaliteta planskih dokumenata podstaknuto korišćenjem dobre međunarodne prakse kroz angažman svjetski poznatih kompanija. Takođe, po prvi put u Crnoj Gori donešen je Pravilnik o bližem sadržaju i formi planskog dokumenta, kriterijumima namjena površina, elementima urbanističke regulacije i jedinstvenim grafičkim simbolima.

Prvi put, formirana je inspekcija čija je isključiva nadležnost zaštita prostora Crne Gore od bespravne gradnje. Stvoreni su uslovi za rad 18 inspektora. Povjereni su poslovi inspeksijskog nadzora inspekcije zaštite prostora Glavnom gradu Podgorici, a od 2010. godine i JPNacionalni parkovi i JP Morsko dobro.

Shodno odredbi člana 167 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, sagledavajući i uvažavajući realnost, Ministarstvo je iniciralo LAMP projekat - Projekat zemljišne administracije i upravljanja, sa zadatkom da pored tačne i ažurne evidencije prostora i objekata u prostoru uz kredit Svjetske banke pomogne izradu planske dokumentacije u onim lokalnim samoupravama koje nisu u stanju da takav zadatak samostalno realizuju. Uslov za realizaciju kreditnog aranžmana, tj. Zahtjev kreditora, bio je moratorijum na rušenje bespravno izgrađenih objekata do 31.08.2008.godine - izgrađeni objekti bez građevinske dozvole koji se ne uklape u planski dokument ukloniće se u skladu sa zakonom. Vlada je na svojoj sjednici iz decembra 2009. godine donijela zaključke kojim se definiše moratorijum na bespravno sagrađene objekte do 31.08.2008. godine.

Uz izradu planske dokumentacije pristupilo se izradi i usvajanju od strane Vlade Crne Gore Plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacija objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove koji je definisao standardizaciju, način, kriterijume i uslove koji uz izradu planskog dokumenta mogu omogućiti opstanak u prostoru nelegalno sagrađenog objekta. Pored ostalih, kao jedan od uslova za implementaciju Plana, definisan je i predlog nove poreske politike koja će djelovati represivno na bespravne graditelje.

Osnovni ciljevi sprovedene kampanje uključivali su informisanje građana o krivičnim posljedicama bespravne gradnje kao i informisanje građana o prednostima legalne gradnje.

U cilju ubrzanja procesa pribavljanja građevinskih dozvola, koji je između ostalog, označen kao jedan od generatora bespravne gradnje, u 2007. godini počele su pripreme na izradi sada važećeg Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata. Ovim zakonom ukinute su četiri procedure – tj. 4 posebna upravna rješenja, kojima je od 4 do 6 mjeseci skraćeno vrijeme izdavanja građevinske, odnosno upotrebne dozvole.

Vlada Crne Gore je na sjednici od 14. oktobra 2010. godine usvojila Plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna, i regularizacije objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove.

Kao jedan od koraka akcije predviđenim Planom pretvaranja neformalnih naselja u formalna, predviđeno je donošenje Akcionog plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata koji je Vlada Crne Gore usvojila na sjednici od 7. jula 2011. godine.

Koraci predviđeni Akcionim planom (AP)

Shodno utvrđenom dokumentu, rezimirajući problematiku neformalne gradnje, u cilju povećanja uspješnosti i interaktivnosti implementacije, predviđene su sljedeće faze realizacije AP:

- I. Pripremna faza realizacije Akcionog plana
- II. Implementaciona faza i definisanje procedura i komunikacije

I 1. Izrada i donošenje predloga Zakona o legalizaciji neformalnih objekata

Vlada Crne Gore je na sjednici od 15. marta 2012. godine, utvrdila Nacrt zakona o legalizaciji neformalnih objekata sa Predlogom programa javne rasprave, koji je dostavilo Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

Prema Programu javne rasprave, javna rasprava održana je u organizaciji Ministarstva održivog razvoja i turizma i jedinica lokalne samouprave. Javna rasprava je trajala 21 dan i to od 23. marta do 13. aprila 2012. godine. Javna rasprava organizovana je: putem web sajta Ministarstva održivog razvoja i turizma i portala e-uprave; objavljivanjem Programa javne rasprave u tri dnevna lista; u formi trinaest okruglih stolova i opšte javne rasprave.

Vlada Crne Gore utvrdila je Predlog zakona o legalizaciji neformalnih objekata na sjednici od 19. jula 2012. godine, Zaključkom br. 06-352/8 od 26. jula 2012. godine. Nakon utvrđivanja, Predlog je upućen Skupštini Crne Gore radi stavljanja u proceduru razmatranja i usvajanja.

U cilju iznalaženja primjenljivih rješenja, nakon niza konsultacija sa predstavnicima navedenih institucija, pristupilo se izradi amandmana na Predlog zakona.

Podzakonski akti za sprovođenje Zakona su u fazi izrade, i to:

☐ **Pravilnik o bližem sadržaju, formi i načinu pripreme tehničke dokumentacije za postupak regularizacije neformalnog objekta i kriterijumima ispitivanja stanja infrastrukture i lokacije sa stabilnosti i seizmičke sigurnosti i statičke i seizmičke stabilnosti neformalnog objekta.**

Saglasno članu 28 Predloga zakona o legalizaciji neformalnih objekata utvrđena je obaveza izrade akta kojim će se propisati način izrade, sadržaj i metodologija za sprovođenje analize neformalnih objekata do 500 m², sa aspekta stabilnosti i seizmičke sigurnosti.

U postupku legalizacije neformalnih objekata, jedan od uslova za donošenje rješenja o legalizaciji je provjera statičke i seizmičke sigurnosti nelegalno sagrađenih objekata.

Sprovođenje provjere statičke i seizmičke sigurnosti utiče direktno na podizanje nivoa kvaliteta života građana, smanjenje ugrožavanja ekoloških standarda i što je najvažnije, rizika po ljudske živote.

Osnov za izradu ovog podzakonskog akta predstavlja **Metodologija rekognosciranja, analize i klasifikacije objekata sa aspekta stabilnosti i seizmičke stabilnosti**, koju je izradio Građevinski fakultet u Podgorici, dok su sredstva za izradu obezbijeđena donacijom UNDP Crna Gora.

Pravilnik o bližem sadržaju evidencije i kategorizacije neformalnih objekata

Cilj izrade ovog propisa je izrada evidencije neformalnih objekata i njihove kategorizacije, što podrazumijeva formiranje baze podataka o objektima, njihovoj namjeni, strukturi, površini, i dr.

2. Utvrđivanje realnog stanja po opštinama ortofoto preklapanjem podataka i kreiranjem baze podataka neformalnih

Članom 10 Predloga zakona propisana je obaveza Uprave za nekretnine da izvrši preklapanje orto - foto snimka teritorije Crne Gore sa važećim digitalnim podlogama i učini ga dostupnim preko

internet stranice – Geoportala, nadležnim organima lokalne uprave i Ministarstvu sa podacima sa kojima raspolaže. Kao rezultat ovog postupka omogućice se identifikovanje svih neformalnih objekata koji se nalaze u prostoru i predstavljaće svojevrsni presjek stanja uzgrađenih objekata u prostoru. Preklopljeni orto foto snimak je osnova za uspostavljanje baze podataka neformalnih objekata. Naime, kada proces legalizacije započne, svi zahtjevi sa potrebnim podacima biće unešeni u bazu podataka, te će nakon proteka roka za prijavu (270 dana) baza predstavljati pouzdanu evidenciju neformalnih objekata. Pomoću te baze biće omogućena lakša identifikacija objekata koji nijesu ušli u proces i na iste primijeniti mjere propisane zakonom.

Prvi orto foto snimak teritorije Crne Gore izrađen je 2007. god. – rezolucije 0,5 m. **Drugi ortofoto Crne Gore sačinjen je od 21. septembra 2010. godine do 21. aprila 2011. godine**, rezolucije 0,2 m u okviru projekta "Geografske informacije za razvoj i EU integracije" Vlada Norveška i "Statens kartverk" - Norwegian Mapping Authority.

Ono što predstavlja **usko grlo** u čitavom procesu jeste činjenica da katastar nepokretnosti ne postoji, odnosno nije uspostavljen za cijelu teritoriju Crne Gore.

Uprava za nekretnine je u cilju realizacije zaključaka Vlade Crne Gore, koji su donijeti povodom usvajanja Izvještaja o relizaciji akcionog plana za 2013. godinu, ukazala na mogućnost izrade novog 3D orto foto snimka za teritoriju Crne Gore primjenom nove tehnologije kosih snimaka.

Izrada 3d orto foto snimka za teritoriju Crne Gore

Ažuriranje stanja u prostoru, odnosno ažuriranje katastarske baze podataka potrebno je vršiti u kraćim vremenskim intervalima, naročito imajući u vidu neformalno izgrađene objekte. Ova aktivnost bi trebala da se realizuje jednom godišnje, jer je propisani petogodišnji period dug i ne mogu se evidentirati sve promjene u prostoru. Naime, uspostavljanje katastra nepokretnosti kao pouzdane evidencije stanja u prostoru, predstavlja osnov za vođenje kvalitetne zemljišne politike.

Kvalitetna evidencija svih nepokretnosti i izrada planske dokumentacije jeste preduslov razvoja i investicionog interesovanja i ulaganja.

Digitalni ortofoto omogućava sagledavanje sadržaja postojećeg stanja terena, sa svim mjernim osobinama topografskih planova i karata i u cilju adekvatnog praćenja stanja u prostoru.

3D okruženje ima mogućnost mjerenja dužina, visina, površina objekata, te daje izuzetno bogat i detaljan prikaz objekata sa mogućnošću sagledavanja izgleda fasada i spratnosti objekata.

Takođe, treba istaći činjenicu da uz korišćenje podataka iz prethodno realizovanog snimanja, predloženim obezbjeđivanjem kosih ortofoto snimaka i korišćenjem adekvatnog softverskog rješenja, bilo bi omogućeno da upoređivanjem sa postojećim podacima dobijemo uvid u promjene koje su nastale u periodu između snimanja, u svim segmentima prostornih podataka. Prednost digitalnog ortofoto plana u odnosu na klasične kartografske podloge, bilo da su one u analognom ili digitalnom obliku, je u daleko većem bogatstvu informacija koje su sadržane na njemu.

Informacije dobijene ortofoto snimanjem mogu se koristiti u različite svrhe, a četiri ključne oblasti u kojima cijenimo da je primjena ovog sistema neophodna jesu:

- 1. Regularizacija objekata izgrađenih suprotno zakonu - neformalnih objekata**
- 2. Upravljanje građevinskim zemljištem koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom**
- 3. Identifikacija i upravljanje poljoprivrednim zemljištem**
- 4. Inspekcijski poslovi**

Kosi 3d orto foto snimak Glavnog grada

Na osnovu Protokola o saradnji, u septembru 2014.g. izvršeno je avionsko snimanje teritorije Glavnog grada u zahvatu od 80 km² u 3D rezoluciji, dok su oblasti u okruženju Podgorice, koje predstavljaju približno 20-30% cjelokupnog zahvata teritorije Glavnog grada, pokrivene snimcima manjeg kvaliteta.

5. Promocija ciljeva zakona i implementacija komunikacione strategije

Nakon usvajanja Plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata, izrađena je Komunikaciona strategija za Projekat pretvaranja neformalnih naselja u formalna, koju je izradila mađarska kompanija Insomnia.

Ovaj projekat obuhvatiće aktivnosti koje uključuje praktično čitavu Crnu Goru i može se reći da ranije nije realizovan projekat sličnog obima. Stoga, najvažniji zadatak i izazov za komunikacionu kampanju je njegovo puno razumijevanje od strane stanovništva Crne Gore, kao i činjenice da Projekat služi kako razvoju zemlje, tako i njihovom ličnom blagostanju, posebno kada govorimo o standardu života i bezbjednosti.

6. Implementacija Pilot projekta

Planom pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekat sa posebnim aspektom na seizmičke rizike predviđena je realizacija Pilot projekta. Cilj sprovođenja Pilot projekta je sprovođenje cjelokupnog postupka, definisanje pozitivnih i negativnih strana da bi se postupak na što kvalitetniji i efikasniji način sproveo na ostalim područjima zahvaćenim neformalnom gradnjom.

Kao pilot projekat predložen je prostor naselja Pobrđe – Rutke i Čanj u opštini Bar. **Planski dokumenti se ne bave pitanjem neformalne gradnje, koju je, imajući u vidu razmjeru i koncentraciju na ovom području, teško ignorisati. Sadržaj DUP-a mora biti unaprijeđen kako bi se neformalna gradnja dokumentovala, snimila i uklopila u budući plan na pragmatičan i realističan način i kako bi se omogućilo efektno regulisanje.**

Za lokaciju Pobrđe/Rutke predloženo je niz praktičnih rješenja: izgradnja novog tunela sa bar dvije vozne trake i rekonstrukcija postojećeg tunela, rješenja koja će obezbijediti bolje povezivanje lokacije sa naseljem Zankovići (sjeverozapad Partizanskog puta) koji su povezani sa magistralnim putem novim infrastrukturnim koridorom (iznad ulaza u željeznički tunel); unaprijeđenje pristupa željezničkoj stanici preko pruge, pješačkim pružnim prelazom u vidu kapije ili pasarelom sa viših kота Pobrđa do perona ili novim putnim prilazom u nivou pruge na mjestu željezničke stanice.

Predlog DUP-a Bjelila –Rutke-Gorelac

Obuhvat DUP-a je oko 177 ha, od tunela Mišići do Željezničke stanice u Sutomoru. Prema procjenama obrađivača plana izgrađeno je oko 2200 objekata. U zahvatu su identifikovane stare autohtone cjeline.

Glavna poteškoća pri izradi DUP-a jeste neažurnost katastarskih podloga. Katastarske granice ne odgovaraju stanju na terenu i u nekim se situacijama razlikuju i po 5-10 metara. Razlika se pojavljuje jer su karte rađene u razmjeru koji ne odgovara izradi plana.

Cilj je da se implementacija Zakona testira na primjeru ovog neformalnog naselje, te da postupak u ovom neformalnom naselju sprovede i ukaže na prednosti i mane postupka regularizacije.

Evidencija objekata u obuhvatu DUP-a Bjelila –Rutke Gorelac

U cilju uspješne realizacije ovog planskog dokumenta, Ministarstvo održivog razvoja i turizma je pokrenulo izradu evidencije objekata u obuhvatu DUP-a, a sa ciljem izrade analize finansijskih efekata procesa regularizacije.

Na osnovu prikupljenih i sistematizovanih podataka dobijenih od kompanije za geodetsku djelatnost i inženjersko-tehničko savjetovanje „GRAD“ d.o.o. Bar, konstatovali smo sledeće:

- Ukupna površina objekata upisana u katastru iznosi cca136 316 m²
- Ukupna površina osnova objekata izvedena na terenu iznosi cca169 834 m²
- Ukupna BGP izgrađenih objekata iznosi cca 295 602 m²
- Ukupan broj obrađenih objekata je cca 2 200
- Prosječna BGP po objektu je cca121 m²

Sredstva potrebna za realizaciju DUP-a Bjelila-Rutke-Gorelac, shodno Predlogu plana (vidjeti Tabelu 2), iznose **24 720 015 €**.

Analiza procjene prihoda od naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta + naknade za legalizaciju (vidjeti Dijagram 1), je pokazala da je po ovom osnovu moguće obezbijediti

sredstva u iznosu od **oko 27 820 965 €**, koja bi suma bila dovoljna za realizaciju ovog planskog dokumenta.

7. Sprovođenje mjera poreske politike u smislu progresivnog oporezivanja vlasnika nelegalnih objekata

Mjere progresivnog oporezivanja za neformalne objekte neophodno je sprovesti jer će se na taj način izvršiti pritisak na neformalne graditelje da u što kraćem roku pristupe regularizaciji svojih objekata, te je sprovođenje istih preduslov za implementaciju Projekta.

Mehanizam poreskog pritiska podrazumijeva poresko destimulisanje vlasnika neformalnih objekata da zadrže postojeći status. Naime, poresko opterećenje za neformalne objekte gdje postoje planski preduslovi, ali ne i želja vlasnika za regularizaciju statusa objekta, trebalo bi da bude uvećano do maksimalnog zakonskog limita sve do momenta regularizacije. Time bi se učinilo neisplativim za vlasnike ovih objekata da zadržavaju statusa quo. Ovakav pristup učinio bi da vlasnici neformalnih objekata u cilju regularizacije statusa predaju zahtjev za legalizaciju i izvrše obaveze predviđene zakonom (uplate iznos naknade za komunalno opremanje i naknade za legalizaciju).

Sa druge strane, jasno je da bi efikasno i brzo sprovođenje propisa u ovom pravcu značilo i stvaranje efikasnih mehanizama naplate osnovnih prihoda lokalnih samouprava, a samim tim i stvaranja preduslova za prevazilaženje problema njihovog finansiranja.

KONSTATACIJE

Usvajanje Predloga zakona o legalizaciji neformalnih objekata je pretpostavka implementacije ovog kompleksnog projekta. Podrška procesu legalizacije neformalnih objekata sa svih nivoa, a naročito političkog, neophodna je za implementaciju Projekta. Potrebno je u redovnoj proceduri dostaviti Predlog amandmana a sa ciljem postizanja konsenzusa povodom statusa neformalnih objekata u zaštićenim zonama, koje su predlogom zakona o legalizaciji neformalnih objekata izuzeti od primjene.

Neophodno je sprovesti mjere progresivnog oporezivanja za neformalne objekte jer će se na taj način izvršiti pritisak na neformalne graditelje da u što kraćem roku pristupe regularizaciji svojih objekata. Mehanizam poreskog pritiska podrazumijeva poresko destimulisanje vlasnika neformalnih objekata da zadrže postojeći status i predstavlja preduslov za realizaciju Projekta legalizacije. Naime, poresko opterećenje za neformalne objekte gdje postoje planski preduslovi, ali ne i želja vlasnika za regularizaciju statusa, trebalo da bude uvećano do maksimalnog zakonskog limita sve do momenta regularizacije. Time bi se učinilo neisplativim za vlasnike ovih objekata da zadržavaju status quo. Ovakav pristup učinio bi da vlasnici neformalnih objekata u cilju regularizacije statusa predaju zahtjev za legalizaciju i izvrše obaveze predviđene zakonom (uplate iznos naknade za komunalno opremanje i naknade za legalizaciju). Sa druge strane, jasno je da bi efikasno i brzo sprovođenje propisa u ovom pravcu značilo i stvaranje efikasnih mehanizama naplate osnovnih prihoda lokalnih samouprava, a samim tim i stvaranja preduslova za prevazilaženje problema njihovog finansiranja.

Usvajanje DUP- a Bjelila Rutke Gorelac i njegovo sprovođenje u skladu sa preporukama Studije izvodljivosti, neophodno je radi definisanje pozitivnih i negativnih strana postupka regularizacije, čija će se iskustva koristiti na ostalim područjima zahvaćenim neformalnom gradnjom.

Izrada 3D kosog orto foto snimka teritorije Crne Gore za 2015. godinu i njegovo preklapanje sa važećim digitalnim podlogama od strane Uprave za nekretnine, te i njegovo postavljanje na internet stranici – Geoportalu, kao i omogućavanje nadležnim organima lokalne uprave i Ministarstvu da tim podacima raspolaže neophodno je radi uspostavljanja evidencije neformalnih objekata. Kao rezultat ovog postupka omogućiće se identifikovanje svih neformalnih objekata koji se nalaze u prostoru i predstavljace značajan alat u samom procesu regularizacije, prvenstveno sa aspekta naplate poreza i evidencije broja neformalnih objekata koji će ući u proces.

Projekat ne podrazumijeva samo sprovođenje zakonskih normi, već podrazumijeva organizovanje niza aktivnosti koje će olakšati i pospješiti proces i motivisati nelegalne graditelje da uđu u proces bez primjene mjera prinude. Neophodno je sprovesti medijsku kampanju, uspostaviti bazu podataka neformalnih objekata, organizovati obuke službenika po jedinicama lokalne samouprave koji će biti zaduženi za sprovođenje postupka.

Sprovođenje komunikacione strategije podrazumijeva angažovanje značajnih finansijskih sredstava. Potrebno je intenzivirati aktivnosti na obezbjeđivanju finansijskih sredstava, imajući u vidu da su budžetska sredstva ograničena.



CRNA GORA

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA
I TURIZMA

***Izvještaj o realizaciji Akcionog plana
pretvaranja neformalnih naselja u formalna
i regularizacije objekata***

PODGORICA
decembar, 2014

S A D R Ź A J :

UVOD.....	2
I. PRETHODNE AKTIVNOSTI NA SPRJEČAVANJU BESPRAVNE GRADNJE I REGULARIZACIJE NEFORMALNIH OBJEKATA.....	3-7
II. PRIPREMNA FAZA REALIZACIJE AKCIONOG PLANA.	
1. Izrada i donošenje Predloga zakona o legalizaciji neformalnih objekata.....	7-9
2. Utvrđivanje realnog stanja po opštinama ortofoto preklapanjem podataka i kreiranjem baze podataka neformalnih objekata.....	9-14
3. Promocija ciljeva zakona i implementacija komunikacione strategije.....	14
4. Implementacija Pilot Projekta	14-20
5. Sprovođenje mjera poreske politike u smislu progresivnog oporezivanja vlasnika nelegalnih objekata.....	20-21
 Konstatacije	22
Predlog mjera	23
Zaključci	23

UVOD

Prema podacima Uprave za nekretnine, na teritoriji Crne Gore je izgrađeno 42 833 objekata bez građevinske dozvole i sa prekoračenjem dozvole, od čega je najveći broj u Glavnom gradu – Podgorici, 16.430 objekata.

Međutim, broj neformalnih objekata je znatno veći u odnosu na podatke date od strane Uprave za nekretnine, naročito ako se ima u vidu činjenica da značajan broj neformalnih objekata nije upisan u katastar nepokretnosti. Prema nezvaničnim podacima broj neformalnih objekata iznosi oko 100.000, i uglavnom su skoncentrisani u malim i srednjim naseljima u Podgorici, u okolini Podgorice, kao i na primorju.

Izgradnja neformalnih objekata nije samo nezakonita, već i prostor za nepoštovanje standarda prostornog i urbanističkog planiranja i poštovanja arhitektonskih i građevinskih pravila i regulative.

Neformalna gradnja nije vezana samo za izgradnju u nehiijenskim naseljima i na urbanistički nereguliranim područjima, već se često objekti izgrađeni bez građevinske dozvole nalaze i u centralnim gradskim zonama, zatim u perifernim gradskim zonama, u zonama zaštićenih prirodnih i kulturnih dobara, nacionalnim parkovima, planiranim koridorima infrastrukture itd. Zbog toga se ovi objekti mogu kretati u rasponu od skromnih, nekvalitetno izgrađenih, često bez elementarnih komunalnih sadržaja, do kvalitetnih, čak raskošno građenih objekata sa adekvatnom komunalnom infrastrukturom.

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

Crna Gora kao potpisnik Bečke deklaracije se obavezala da će preduzeti aktivnosti na regularizaciji i poboljšanju neformalnih naselja na održiv način i onemogućiti buduća neformalna naselja. Shodno postulatima Bečke deklaracije, regularizacija neformalnih objekata učiniće njihove korisnike pojedincima sa jednakim pravima. Kao takvi, stanovnici grada treba da uživaju iste mogućnosti da ostvare svoja prava na adekvatan životni standard i pristup uslugama, kao i svako drugi u gradu, i ispunjavaju iste obaveze poštovanja zakona, plaćanja poreza i korisničkih taksi.

Održivi urbani menadžment zahtijeva da neformalna naselja budu integrisana u socijalni, ekonomski, prostorni i zakonski okvir, posebno na lokalnom nivou. Napori ka uspješnoj regularizaciji doprinose dugoročnom ekonomskom rastu, kao i socijalnoj jednakosti, koheziji i stabilnosti.

I. PRETHODNE AKTIVNOSTI NA SPRJEČAVANJU BESPRAVNE GRADNJE I REGULARIZACIJE NEFORMALNIH OBJEKATA

U predhodnom periodu Vlada Crne Gore je sprovela niz aktivnosti na sprječavanju bespravne gradnje, a sve sa ciljem regularizacije i prostora Crne Gore, kao jednog od najvažnijih resursa.

Značajne aktivnosti su sprovedene počev od 2008. godine, u cilju zaštite, valorizacije i regulacije prostora, kao jednog od najznačajnijih razvojnih resursa države. Naime, u tom periodu se država okreće „novom pristupu“ ovoj materiji – Vlada, na predlog resora zaduženog za poslove planiranja, građenja i zaštite prostora, kreira jasnu politiku suzbijanja bespravne gradnje.

Na predlog ovog Ministarstva formulisan je sistemski i sveobuhvatan pristup suzbijanju bespravne gradnje uvođenjem krivičnog djela – građenje bez građevinske dozvole/suprotno građevinskoj dozvoli i priključenje na tehničku infrastrukturu (čl. 326a i 326b) u pravni sistem države, izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika u julu 2008. godine.

Izmjenama Krivičnog zakonika je bespravna gradnja definisana kao krivično djelo, radnja bespravne gradnje je podignuta na nivo društveno opasnog djela.

U avgustu 2008. godine donijet je i Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, kojim su poslovi inspeksijskog nadzora u ovim oblastima ponovo centralizovani, kako bi se na efikasniji i kvalitetniji način stalo na put bespravnoj gradnji. Iskustvo iz ranijeg perioda je pokazalo da većina subjekata lokalne samouprave nije pokazala spremnost da se suoči sa ovim problemom i adekvatno uključi u njihovo rješavanje kroz primjenu propisa koje su bili dužni sprovoditi.

Na predlog Ministarstva, donijet je Prostorni plan Crne Gore za period do 2020. godine kao i Prostorni plan posebne namjene za zonu Morskog dobra. U cilju rješavanja problema nedostatka planova, sproveden je niz aktivnosti koje su imale za cilj ubrzano donošenje, dok je povećanje kvaliteta planskih dokumenata podstaknuto korišćenjem dobre međunarodne prakse kroz angažman svjetski poznatih kompanija. Takođe, po prvi put u Crnoj Gori donešen je Pravilnik o bližem sadržaju i formi planskog dokumenta, kriterijumima namjena površina, elementima urbanističke regulacije i jedinstvenim grafičkim simbolima.

Prvi put, formirana je inspekcija čija je isključiva nadležnost zaštita prostora Crne Gore od bespravne gradnje. Stvoreni su uslovi za rad 18 inspektora. Povjereni su poslovi inspeksijskog nadzora inspekcije zaštite prostora Glavnom gradu Podgorici, a od 2010. godine i JPNacionalni parkovi i JP Morsko dobro.

Shodno odredbi člana 167 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, sagledavajući i uvažavajući realnost, Ministarstvo je iniciralo LAMP projekat - Projekat zemljišne administracije i upravljanja, sa zadatkom da pored tačne i ažurne evidencije prostora i objekata u prostoru uz kredit Svjetske banke pomogne izradu planske dokumentacije u onim lokalnim samoupravama koje nisu u stanju da takav zadatak samostalno realizuju. Uslov za realizaciju kreditnog aranžmana, tj. Zahtjev kreditora, bio

je moratorijum na rušenje bespravno izgrađenih objekata do 31.08.2008.godine - izgrađeni objekti bez građevinske dozvole koji se ne uklape u planski dokument ukloniće se u skladu sa zakonom. Vlada je na svojoj sjednici iz decembra 2009. godine donijela zaključke kojim se definiše moratorijum na bespravno sagrađene objekte do 31.08.2008. godine.

Uz izradu planske dokumentacije pristupilo se izradi i usvajanju od strane Vlade Crne Gore *Plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacija objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove* koji je definisao standardizaciju, način, kriterijume i uslove koji uz izradu planskog dokumenta mogu omogućiti opstanak u prostoru nelegalno sagrađenog objekta. Pored ostalih, kao jedan od uslova za implementaciju Plana, definisan je i predlog nove poreske politike koja će djelovati represivno na bespravne graditelje.

Paralelno su se odvijale aktivnosti kroz Memorandum o saradnji potpisanog između Vrhovnog državnog tužioca, Ministarstva pravde, Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine i Uprave policije, koji je omogućio da se kroz rad lokalnih timova, kojima rukovodi i koordinira osnovni tužilac, dodatno pojačaju rezultati u borbi protiv bespravne gradnje, ne samo kroz rad inspektora, već i kroz rad mjesno nadležnih tužilaštva u smislu procesuiranja krivičnih prijava i sudova u smislu vođenja postupaka u razumnim rokovima. Potpisivanje Memoranduma je ujedno bio i početak medijske kampanje čiji je cilj bio informisanje javnosti o štetnim posledicama bespravne gradnje, odnosno o gubicima koje trpe i država i građani.

Osnovni ciljevi sprovedene kampanje uključivali su informisanje građana o krivičnim posljedicama bespravne gradnje kao i informisanje građana o prednostima legalne gradnje. U cilju promocije kampanje urađeni su flajeri sa informacijama o bespravnoj gradnji kao krivičnom dijelu i informacijama o legalnoj gradnji. Flajer je distriburan kroz insertaciju u dnevnim štampanim novinama i dostavljen svim jedinicama lokalne samouprave radi dalje distribucije. Postavljeni su bilbordi u gradovima gdje je bespravna gradnja u najvećoj mjeri zastupljena (Bar, Ulcinj, Žabljak...). Takođe je urađena emisija sa ciljem vizuelnog predstavljanja posljedica bespravne gradnje i posljedice koje za sobom povlači podnošenje krivične prijave protiv građana koji bespravno grade objekte.

Rezultati koji su postignuti u 2010. godini govore u prilog tezi da samo koordiniranom akcijom svih društvenih subjekata uz koordinaciju tužilaštva se postižu zadovoljavajući rezultati, kojim je, takoreći, u najvećoj mjeri zaustavljena bespravna gradnja, kao problem koji dugo egzistira u Crnoj Gori.

U cilju ubrzanja procesa pribavljanja građevinskih dozvola, koji je između ostalog, označen kao jedan od generatora bespravne gradnje, u 2007. godini počele su pripreme na izradi sada važećeg Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata. Ovim zakonom ukinuto je četiri procedure – tj. 4 posebna upravna rješenja, kojima je od 4 do 6 mjeseci skraćeno vrijeme izdavanja građevinske, odnosno upotrebne dozvole.

Kao jedna od dodatnih mjera na sprečavanju bespravnih graditelja, pored navedenog, bila je i obaveza investitora da, nakon dobijanja građevinske dozvole, a shodno posebnim pravilnikom koje je ovo ministarstvo donijelo, postavi tablu sa svim potrebnim podacima za prepoznavanje objekta, investitora, projektanta i izvođača radova. Ova mjera je dala značajne rezultate, jer svako gradilište koje nije propisno

označeno, odnosno imalo tablu na gradilištu, za građane odnosno nadležne inspekcije je bilo vidljivo.

Nadalje, ovim zakonom uveden je značajna izmjena kada je u pitanju javnost rada organa uprave nadležnih za poslove građenja objekata, jer je istim stvorena obaveza za sve organe u Crnoj Gori koji se bave ovim poslom (državni organ + 21/23 opštine) da formiraju svoj sajt na kome će svi podaci o aktima izdatim u proceduri građenja objekta biti dostupni stručnoj ali i laičkoj javnosti.

Reformom koja je rezultirala izmjenom Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata 2011. godine, uveden je princip jednog šaltera, gdje organ nadležan za poslove izdavanje građevinske dozvole, po službenoj dužnosti, pribavlja potrebne dokaze propisane posebnim zakonom. Cilj reforme je postignut - za građevinsku dozvolu postoje samo dvije procedure (urbanističko-tehnički uslovi i izdavanje građevinske dozvole), a obavlja ih nadležni organ za izdavanje građevinske dozvole, a stranka – investitor „gubi“ komunikaciju sa drugim organima. Da podsjetimo, do 2008. godine bilo je trideset jedna (31) procedura. Takođe, na predlog ministarstva, Vlada je donijela Akcioni plan za borbu protiv korupcije u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, kojim je afirmisana javnost u postupanju nadležnih organa u ovoj oblasti, kao i efikasnost u rješavanju zahtjeva stranaka kroz smanjenje procedura koje smo već opisali.

Vlada Crne Gore je na sjednici od 14. oktobra 2010. godine usvojila Plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna, i regularizacije objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove.

Kao jedan od koraka akcije predviđenim Planom pretvaranja neformalnih naselja u formalna, predviđeno je donošenje Akcionog plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata koji je Vlada Crne Gore usvojila na sjednici od 7. jula 2011. godine.

Izrada Izveštaja je neophodna radi upoznavanja Vlade CG sa aktivnostima sprovedenim u procesu regularizacije neformalnih objekata.

KORACI PREDVIĐENI AKCIONIM PLANOM (AP)

Shodno utvrđenom dokumentu, rezimirajući problematiku neformalne gradnje, u cilju povećanja uspješnosti i interaktivnosti implementacije, predviđene su sljedeće faze realizacije AP:

- I. Pripremna faza realizacije Akcionog plana
- II. Implementaciona faza i definisanje procedura i komunikacije

U ovom dokumentu će biti obrađena samo i pripremna faza imajući u vidu da je Predlog zakona o legalizaciji neformalnih objekata u skupštinskoj proceduri, te stupanje na snagu istog predstavlja preduslov za početak II Implementacione faze.

II. PRIPREMNA FAZA REALIZACIJE AP

1. IZRADA I DONOŠENJE PREDLOGA ZAKONA O LEGALIZACIJI NEFORMALNIH OBJEKATA

Izrada i donošenje Zakona o legalizaciji neformalnih objekata predviđena je kao prva aktivnost Akcionog plana.

Radna grupa za izradu Zakona o legalizaciji neformalnih objekata formirana je u martu 2011. Cilj zakona je uređenje načina i postupka kojim će se regulisati pravni status objekata, odnosno djelova objekata koji su izgrađeni, odnosno rekonstruisani bez građevinske dozvole i koji se koriste bez upotrebne dozvole.

Vlada Crne Gore je na sjednici od 15. marta 2012. godine, utvrdila Nacrt zakona o legalizaciji neformalnih objekata sa Predlogom programa javne rasprave, koji je dostavilo Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

Prema Programu javne rasprave, javna rasprava održana je u organizaciji Ministarstva održivog razvoja i turizma i jedinica lokalne samouprave. Javna rasprava je trajala 21 dan i to od 23. marta do 13. aprila 2012. godine. Javna rasprava organizovana je: putem web sajta Ministarstva održivog razvoja i turizma i portala e-uprave; objavljivanjem Programa javne rasprave u tri dnevna lista; u formi trinaest okruglih stolova i opšte javne rasprave, koji su bili organizovani i održani u Ulcinju (30 učesnika), Baru (27), Kotoru za opštine Kotor i Herceg Novi (45), Budvi za opštine Budvu i Tivat (50), Cetinju (20), Nikšiću za opštine Nikšić i Plužine (10), Žabljaku za opštine Žabljak i Šavnik (30), Kolašinu za opštine Kolašin i Mojkovac (20), Beranama za opštine Berane i Rožaje (35), Plavu za opštine Plav i Andrijevicu (20), Bijelom Polju (40), Pljevljima (35) i Podgorici (50); u formi okruglog stola (kao stručna javna rasprava) koji je održan u Podgorici. Javna rasprava organizovana je na način koji je omogućio cjelokupnoj stručnoj i laičkoj javnosti da se izjasni i da mišljenje, predloge i sugestije na tekst Nacrta zakona. Stručna javna rasprava u organizaciji Ministarstva održivog razvoja i turizma, održana je 12. aprila 2012. godine u Podgorici. Na stručnu javnu raspravu pozvani su predstavnici sekretarijata svih 21 jedinica lokalne samouprave, Građevinski fakultet, Arhitektonski fakultet, Uprava za nekretnine i kancelarija UNDP Crna Gora. Stručnoj raspravi je prisustvovalo 30 učesnika.

Svim raspravama prisustvovalo je preko 400 učesnika, a ministarstvu je dostavljeno i 25 mišljenja, primjedbi i sugestija u pisanoj formi. Najveći broj pisanih primjedbi dostavljen je na objavljeni e-mail, a ostalo preko arhive ministarstva.

Vlada Crne Gore utvrdila je Predlog zakona o legalizaciji neformalnih objekata na sjednici od 19. jula 2012. godine, Zaključkom br. 06-352/8 od 26. jula 2012. godine. Nakon utvrđivanja, Predlog je upućen Skupštini Crne Gore radi stavljanja u proceduru razmatranja i usvajanja.

Predlagač je shodno svojim nadležnostima i proceduri predviđenoj Poslovníkom Skupštine Crne Gore, u stalnoj komunikaciji sa predstavnicima nadležnih državnih organa, Zajednicom opština Crne Gore, pravosudnim organima i predstavnicima poslaničkih klubova, u cilju poboljšanja ovog zakonskog teksta. Naime, imajući u vidu

značaj ovog pravnog akta, odnosno posledice koje će njegova primjena imati na veliki broj građana Crne Gore, u najvećem broju pitanja potrebno je postići konsenzus sa svim relevantnim institucijama i detaljno razmotriti sve sugestije i primjedbe na predloženi tekst, bilo da se tiču samog postupka ili opsega primjene.

U cilju iznalaženja primjenljivih rješenja, nakon niza konsultacija sa predstavnicima navedenih institucija, pristupilo se izradi amandmana na Predlog zakona.

Podzakonski akti za sprovođenje Zakona su u fazi izrade, i to:

- *Pravilnik o bližem sadržaju, formi i načinu pripreme tehničke dokumentacije za postupak regularizacije neformalnog objekta i kriterijumima ispitivanja stanja infrastrukture i lokacije sa stabilnosti i seizmičke sigurnosti i statičke i seizmičke stabilnosti neformalnog objekta*

Saglasno članu 28 Predloga zakona o legalizaciji neformalnih objekata utvrđena je obaveza izrade akta kojim će se propisati način izrade, sadržaj i metodologija za sprovođenje analize neformalnih objekata do 500 m², sa aspekta stabilnosti i seizmičke sigurnosti.

U postupku legalizacije neformalnih objekata, jedan od uslova za donošenje rješenja o legalizaciji je provjera statičke i seizmičke sigurnosti nelegalno sagrađenih objekata. Naime, ovi objekti sagrađeni su bez građevinske dozvole, i u najvećoj mjeri nisu prošli kroz proces provjere primjene standarda, kako u toku projektovanja tako i u toku izvođenja radova, posebno sa aspekta seizmičkog rizika. Sprovođenje provjere statičke i seizmičke sigurnosti utiče direktno na podizanje nivoa kvaliteta života građana, smanjenje ugrožavanja ekoloških standarda i što je najvažnije, rizika po ljudske živote. Ovaj postupak će sprovoditi licencirana privredna društva, pravna lica ili preduzetnici ovlašćeni za izradu tehničke dokumentacije, odnosno za građenje objekata, što će uticati na povećanje privrednih aktivnosti u sektoru građevinarstva, što će se odraziti i na cjelokupnu privredu Crne Gore. Osnov za izradu ovog podzakonskog akta predstavlja **Metodologija rekognosciranja, analize i klasifikacije objekata sa aspekta stabilnosti i seizmičke stabilnosti, koju je izradio Građevinski fakultet u Podgorici**, dok su sredstva za izradu obezbijeđena donacijom UNDP Crna Gora. Izrada metodologije predviđena je pod rednim brojem 5 u Akcionom planu.

- *Pravilnik o bližem sadržaju evidencije i kategorizacije neformalnih objekata*

Saglasno čl. 12 i 13 predviđena je izrada bližeg sadržaja evidencije i bližih uslova i načina kategorizacije neformalnih objekata. Ovim pravilnikom propisaće će se bliži sadržaj evidencije i bližih uslova i načina kategorizacije neformalnih objekata. Prema evidenciji Uprave za nekretnine u Crnoj Gori ima oko 42 833 neformalnih objekta. Prema nezvaničnim procjenama, broj neformalnih objekata je znatno veći. Takođe, ne postoji zvanična procjena o strukturi objekata, a samim tim ni o njihovoj kvadraturi ili namjeni. Cilj izrade ovog propisa je izrada evidencije neformalnih objekata i njihove kategorizacije, što podrazumijeva formiranje baze podataka o objektima, njihovoj namjeni, strukturi, površini, i dr.

Evidencija postojećeg stanja je neophodna za donošenje kvalitetnih razvojnih planova (prostorno planske dokumentacije), čija je izrada preduslov razvitka odnosno investicionog interesovanja i ulaganja. Kako bismo privukli potencijalne investitore,

moraju im se pravovremeno predložiti prostorni okviri utemeljeni na donijetim planskim dokumentima, imajući u vidu strateške ciljeve razvoja i zaštitu prostora.

2. UTVRĐIVANJE REALNOG STANJA PO OPŠTINAMA ORTOFOTO PREKLAPANJEM PODATAKA I KREIRANJEM BAZE PODATAKA NEFORMALNIH OBJEKATA

Članom 10 Predloga zakona propisana je obaveza Uprave za nekretnine da izvrši preklapanje orto - foto snimka teritorije Crne Gore sa važećim digitalnim podlogama i učini ga dostupnim preko internet stranice – Geoportala, nadležnim organima lokalne uprave i Ministarstvu sa podacima sa kojima raspolaže. Kao rezultat ovog postupka omogućit će se identifikovanje svih neformalnih objekata koji se nalaze u prostoru i predstavljati svojevrsni presjek stanja uzgrađenih objekata u prostoru. Preklapljeni orto foto snimak je osnova za uspostavljanje baze podataka neformalnih objekata. Naime, kada proces legalizacije započne, svi zahtjevi sa potrebnim podacima biće unešeni u bazu podataka, te će nakon proteka roka za prijavu (270 dana) baza predstavljati pouzdanu evidenciju neformalnih objekata. Pomoću te baze biće omogućena lakša identifikacija objekata koji nijesu ušli u proces i na iste primijeniti mjere propisane zakonom.

Prvi orto foto snimak teritorije Crne Gore izrađen je 2007. god. – rezolucije 0,5 m. **Drugi ortofoto Crne Gore sačinjen je od 21. septembra 2010. godine do 21. aprila 2011. godine**, rezolucije 0,2 m u okviru projekta "Geografske informacije za razvoj i EU integracije" Vlada Norveška i "Statens kartverk" - Norwegian Mapping Authority. Digitalni model terena cijele teritorije Crne Gore laserskim skeniranjem iz aviona, rezolucije 1 tačka na m² do takođe je izrađen 2011. godine, u okviru istog projekta. Snimak ima rezoluciju 20 cm i izuzetne je preciznosti. Takođe se mogu uraditi pregledne karte sa datumima pojedinačnog snimka svakog dijela teritorije. Pristup snimku će imati svi organi lokalne uprave nadležni za sprovođenje postupka regularizacije (implementacione jedinice u jedinicama lokalne samouprave), koje će koristiti podatke sa orto foto snimka za potrebe identifikacije svakog neformalnog objekta u prostoru.

Ono što predstavlja **usko grlo** u čitavom procesu jeste činjenica da katastar nepokretnosti ne postoji, odnosno nije uspostavljen za cijelu teritoriju Crne Gore. Na značajnom dijelu teritorije egzistira popisni katastar. Projekat izrade katastra nepokretnosti za cijelu teritoriju Crne Gore je u toku, ali je činjenica da naročito dio sjevernih opština nije pokriven ovom vrstom evidencije. 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. Iz tog razloga predstavnici Uprave za nekretnine su u nekoliko navrata iznosili mišljenje da je potrebno iznaći održivo rješenje, odnosno na drugačiji način tretirati teritorije, odnosno neformalne objekte koji su izgrađeni na područjima na kojima egzistira popisni katastar. Naime, područja koja su pokrivena popisnim katastrom, nije moguće preklapati sa orto foto snimkom, jer nema grafičkih podataka, odnosno nisu urađeni katastarski planovi, te je potrebno naći prelazno rješenja do izrade katastra nepokretnosti.

Članom 147a Zakona o državnom premjeru i katastru predviđeno je da se ažuriranje kartografske baze podataka vrši najmanje jednom u pet godina snimanjem teritorije Crne Gore iz vazduha i prikupljanjem podataka drugim metodama i postupcima. Članom 147b istog zakona predviđeno je da se digitalni ortofoto i digitalni model terena izrađuju za potrebe geodetsko-katastarskog informacionog sistema i nacionalne infrastrukture geoprostornih podataka, kao i za potrebe formiranja osnovnog topografskog modela i izrade osnovne državne karte i ostalih karata.

Uprava za nekretnine je u cilju realizacije zaključaka Vlade Crne Gore, koji su donijeti povodom usvajanja Izveštaja o relizaciji akcionog plana za 2013. godinu, ukazala na mogućnost izrade novog 3D orto foto snimka za teritoriju Crne Gore primjenom nove tehnologije kosih snimaka.

Izrada 3d orto foto snimka za teritoriju Crne Gore

Ažuriranje stanja u prostoru, odnosno ažuriranje katastarske baze podataka potrebno je vršiti u kraćim vremenskim intervalima, naročito imajući u vidu neformalno izgrađene objekte. Ova aktivnost bi trebala da se realizuje jednom godišnje, jer je propisani petogodišnji period dug i ne mogu se evidentirati sve promjene u prostoru. Naime, uspostavljanje katastra nepokretnosti kao pouzdane evidencije stanja u prostoru, predstavlja osnov za vođenje kvalitetne zemljišne politike. Imajući u vidu osnovna načela katastra nepokretnosti, odnosno prvenstveno načelo pouzdanosti, koje glasi da se podaci o nepokretnostima i pravima na njima, upisani u katastar nepokretnosti, smatraju tačnim i niko ne može trpjeti štetne posljedice u prometu nepokretnosti i drugim odnosima u kojima se ti podaci koriste, ova mjera će imati značajan uticaj na poboljšanja pravne sigurnosti u dijelu svojinskih odnosa. Kvalitetne i ažurne katastarske podloge omogućavaju donošenje kvalitetne prostorno planske dokumentacije, čiji je cilj unaprijeđena zaštita i valorizacija postojećeg stanja u prostoru.

Kvalitetna evidencija svih nepokretnosti i izrada planske dokumentacije jeste preduslov razvoja i investicionog interesovanja i ulaganja.

Između ostalog, pouzdana evidencija stanja u prostoru presudna je u dijelu utvrđivanja i naplaćivanja poreskih prihoda od poreskih obveznika, vlasnika nepokretnosti.

Digitalni ortofoto omogućava sagledavanje sadržaja postojećeg stanja terena, sa svim mjernim osobinama topografskih planova i karata i u cilju adekvatnog praćenja stanja u prostoru. Razvojem novih tehnologija, korišćenje ortofota u kombinaciji sa drugim digitalnim podlogama (katastarskim planovima, topografskim kartama, urbanističkim projektima...) naišlo je na široku primjenu u raznim oblastima i danas predstavlja jedan od osnovnih podataka u svim prostornim informacionim sistemima.

3D okruženje ima mogućnost mjerenja dužina, visina, površina objekata, te daje izuzetno bogat i detaljan prikaz objekata sa mogućnošću sagledavanja izgleda fasada i spratnosti objekata.

Obradom podataka snimanja za svaki snimak je određen položaj i orijentacija za vreme snimanja. Snimci se, u kombinaciji sa digitalnim modelom terena, mogu koristiti za: mjerenje koordinata tačaka na terenu, mjerenje površina objekata, mjerenje dužina i

visina objekata. Ovi snimci se mogu koristiti pomoću adekvatnih softverskih rješenja ili u okviru standardizovanih GIS okruženja.

Sagledavajući sve pomenute aspekte, značaj predložene izrade kosih snimaka za cijelu teritoriju Crne Gore je neophodan za upravljanje prostornim podacima na svim nivoima.

Takođe, treba istaći činjenicu da uz korišćenje podataka iz prethodno realizovanog snimanja, predloženim obezbjeđivanjem kosih ortofoto snimaka i korišćenjem adekvatnog softverskog rješenja, bilo bi omogućeno da upoređivanjem sa postojećim podacima dobijemo uvid u promjene koje su nastale u periodu između snimanja, u svim segmentima prostornih podataka.

Ova vrsta podataka je od značajne koristi za obavljanje svakodnevnih djelatnosti državnih institucija, lokalnih jedinica i kompletnog javnog i privatnog sektora u čijoj nadležnosti je korišćenje prostornih podataka.

Uprava za nekretnine, kao što je već naglašeno zakonskom regulativom, ima obavezu cikličkog snimanja teritorije Crne Gore na način koji je to do sada rađeno, ali mogućnosti koje bi pružilo predloženo snimanje svim korisnicima ovih podataka bilo bi višestruko korisno čime bi se stvorili uslovi za brži ekonomski i društveni razvoj na bazi aktuelnih i kvalitetnih informacija o prostoru.

Tehnologija izrade digitalnog ortofoto plana predstavlja danas jedan od najekonomičnijih i najefikasnijih načina da se dode do ažurnih mjernih podloga. U odnosu na klasične načine izrade kartografskih podloga postižu se višestruka ubrzanja i uštede. Pored toga, **prednost digitalnog ortofoto plana u odnosu na klasične kartografske podloge, bilo da su one u analognom ili digitalnom obliku, je u daleko većem bogatstvu informacija koje su sadržane na njemu.**

Informacije dobijene ortofoto snimanjem mogu se koristiti u različite svrhe:

- projektovanje i izgradnju novih gradskih područja i saobraćajnica,
- donošenje odluka za sve nivoe prostorno-planske dokumentacije,
- legalizaciju neformalnih objekata,
- rekonstrukciju i održavanje postojeće infrastrukture,
- komunalne sisteme i sagledavanje postojećih sistema vodova, kanalizacije i sl. kao i sanacije na njima,
- projekte izgradnje gasovoda, cjevovoda, dalekovoda,
- za potrebe turizma u propagandne svrhe i pozicioniranje značajnih objekata i lokacija, bitnih za informacije u turizmu,
- potrebe određivanja poljoprivrednog zemljišta i šumskih kompleksa,
- popisa stanovništva i svih drugih statističkih istraživanja, koji su u prethodnom periodu dovele do veće efikasnosti u prikupljanju, obradi i prezentaciji prostornih podataka,
- geoloških podataka,
- podataka hidrologije,
- evidenciju svih nepokretnosti i naplatu poreza,
- mikro-klimatska istraživanja, ekologiju, analizu zagađenosti vazduha,
- očuvanje životne sredine i drugih segmenata od značaja za čovjekovu okolinu,

- proučavanje prostiranja zvuka i elektro-magnetnih talasa,
- telekomunikacione sisteme,
- razvoj navigacionih sistema u automobilima,
- mnoge druge sisteme čija je djelatnost u vezi sa prostornim podacima.

Prednosti ovog sistema su jednostavnost korišćenja, tačne i precizne performanse, brz i pristupačan način da se dodje do ažurne prostorne osnove, nema potrebe za terenskim izlaskom, omogućava dosljednost praćenja i otkrivanja promjena, izuzetno bogat i detaljan prikaz objekata sa mogućnošću sagledavanja izgleda fasada i spratnosti objekata, predstavljanje vertikalnog i kosog snimka u bilo kom trenutku (3D okruženje sa mogućnošću merenja dužina, visina, površina objekata).

Četiri ključne oblasti u kojima cijenimo da je primjena ovog sistema neophodna jesu:

- 1. Regularizacija objekata izgrađenih suprotno zakonu - neformalnih objekata**
- 2. Upravljanje građevinskim zemljištem koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom**
- 3. Identifikacija i upravljanje poljoprivrednim zemljištem**
- 4. Inspekcijski poslovi**

Kosi 3d orto foto snimak Glavnog grada

Tokom 2014. godine Ministarstvo održivog razvoja i turizma je uspostavilo saradnju sa kompanijom iz Belgije - Aerodata International Surveys, u vezi sa avionskim snimanjem teritorije Glavnog grada Podgorice. Na osnovu *Protokola o saradnji*, izvršeno je avionsko snimanje teritorije Glavnog grada u zahvatu od 80 km² u 3D rezoluciji, dok su oblasti u okruženju Podgorice, koje predstavljaju približno 20-30% cjelokupnog zahvata teritorije Glavnog grada, pokrivene snimcima manjeg kvaliteta.

Oblast zahvata od 80 km² je snimljena pomoću opreme visoke rezolucije koja će obezbijediti snimke sa udaljenosti 10 cm od uzorka koji se snima. Snimanje i obrada izvršene su bez naknade, odnosno troškove je snosila ova kompanija.

Snimanje je realizovano u septembru 2014. godine, dok je Ministarstvo posredovalo pri obezbjeđivanju svih potrebnih dozvola u komunikaciji sa nadležnim organima države Crne Gore. Nakon snimanja i obrade podataka, Aerodata je dostavila podatke Ministarstvu odbrane i Ministarstvu održivog razvoja i turizma.

Snimak 3D daje izuzetno bogat i detaljan prikaz objekata sa mogućnošću sagledavanja izgleda fasada i spratnosti objekata, mjerenje dužina, visina i površina objekata bez potrebe za terenskim izlaskom, a takođe omogućava praćenje i otkrivanje nastalih promjena – Slike 1 i 2.

Slika 1 - Zgrada Atlas Capital



Slika 2 – Zgrada Ministarstva održivog razvoja i turizma



5. PROMOCIJA CILJEVA ZAKONA I IMPLEMENTACIJA KOMUNIKACIONE STRATEGIJE

Nakon usvajanja Plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata, izrađena je Komunikaciona strategija za Projekat pretvaranja neformalnih naselja u formalna, koju je izradila mađarska kompanija Insomnia.

U cilju uspješne implementacije projekta neophodno je realizovati kvalitetnu medijsku kampanju u cilju sveobuhvatnog informisanja vlasnika nelegalnih objekata i podizanja nivoa svijesti građana o pravima i obavezama u procesu legalizacije.

Ovaj projekat obuhvatiće aktivnosti koje uključuje praktično čitavu Crnu Goru i može se reći da ranije nije realizovan projekat sličnog obima. Stoga, najvažniji zadatak i izazov za komunikacionu kampanju je njegovo puno razumijevanje od strane stanovništva Crne Gore, kao i činjenice da Projekat služi kako razvoju zemlje, tako i njihovom ličnom blagostanju, posebno kada govorimo o standardu života i bezbjednosti.

Od uspjeha realizacije komunikacione medijske kampanje umnogome zavisi uspješnost projekta legalizacije, a time i prihodi države vezane za implementaciju ovog projekta. Predlogom zakona predviđeno je da je rok za podnošenje zahtjeva za legalizaciju neformalnog objekta 9 mjeseci, i on mora biti praćen intenzivnom kampanjom.

Dobar monitoring dešavanja, reagovanje na ta dešavanja i napredak tokom čitavog perioda razvoja Projekta su apsolutni imperativ, posebno imajući u vidu činjenicu da je rizik od političkih, finansijskih i proceduralnih kriznih situacija u ovoj vrsti projekata prilično visok. Takođe, preporučuje se uspostavljanje jasnog režima za procjenu rizika i brzi odgovor u takvim situacijama.

6. IMPLEMENTACIJA PILOT PROJEKTA

Planom pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekat sa posebnim aspektom na seizmičke rizike predviđena je realizacija Pilot projekta. Cilj sprovođenja Pilot projekta je sprovođenje cjelokupnog postupka, definisanje pozitivnih i negativnih strana da bi se postupak na što kvalitetniji i efikasniji način sproveo na ostalim područjima zahvaćenim neformalnom gradnjom.

Izrada izvještaja o rezultatima dobijenim sprovođenjem Pilot projekta predviđena je tačkom 13 Akcionog plana.

Kao pilot projekat predložen je prostor naselja Pobrđe – Rutke i Čanj u opštini Bar. Opština Bar je 2010. godine pokrenula proceduru javnih nabavki za izbor najpovoljnijeg ponuđača za izradu Studije izvodljivosti uređenja neformalnih naselja »Pobrđe – Rutke i

Čanj«. Nakon završenog postupka odabira, za čiju izradu su angažovani autori IIBW Ltd iz Austrije i City Invest Ltd iz Kanade, izrađena je u julu 2011. godine Studija "Unaprijeđenje neformalnih naselja Pobrđe – Rutke i Čanj".

Nakon toga opština Bar je pokrenula proceduru izrade DUP –a za naselje Pobrđe – Rutke.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma, je shodno članu 39 Zakona o uređenju prostora i izgradnji dalo pozitivno mišljenje na Nacrt ovog planskog dokumenta. Nakon toga sprovedena je javna rasprava i izrađen je Predloga DUP-a, koji je dostavljen na mišljenje Ministarstvu održivog razvoja i turizma.

Studija izvodljivosti uređenja neformalnih naselja »Pobrđe – Rutke i Čanj« predstavlja osnovu za izradu Predloga DUP-a Bjelila Rutje Gorelac. Studija sadrži mjere za identifikaciju problema i pronalaženje mjera i instrumenata za prevazilaženje istih na lokaciji pilot projekta.

Studija izvodljivosti sadrži:

- analizu problema neformalne gradnje na izabranom prostoru i predloge za njihovo otklanjanje,
- preporuke za sprovođenje mjera regularizacije za različite kategorije nelegalnih objekata,
- analizu dostupnosti infrastrukture, javnih i socijalnih servisa,
- daje smjernice za utvrđivanje neophodnih koraka i plaćanja za regularizaciju objekta,
- generalnu analizu stanja životne sredine,
- smjernice za način rješavanja infrastrukturnog opremanja prostora,
- predlaže tehničke mjere seizmičkog ojačanja objekata, kao i sanacije terena sa potencijalom seizmičke nestabilnosti,
- finansijsku konstrukciju cijelog projekta sa predlogom načina obezbjeđenja sredstava.

Nakon sveobuhvatne analize, studija jasno prepoznaje problematične okolnosti u implementaciji ukazuje da je regulisanje otežano iz više razloga:

- a) katastarske podloge su neprecizne i nepotpune;
- b) standardi u planiranju nisu u skladu sa zahtjevima postojećih naselja koja su se razvijala spontano;
- c) ne postoje podsticajne mjere kako bi se promijenio status-quo, građani ne žele da pristupe regularizaciji (npr. da plate komunalne takse, porez itd.).

Naime, u velikim neformalnim naseljima sa komplikovanim i fragmentiranim zemljištem i vlasništvom, mješovitim standardima izgradnje, kao i različitim društvenim profilima stanovništva, proces regulisanja prevazilazi mogućnosti samog planiranja, odnosno zahtijeva različitu vrstu planiranja koji nije zastupljen u Crnoj Gori.

Prvo, sadržaj DUP-ova, kao razvojnih dokumenata je neadekvatan da bi se sproveo proces legalizacije, obzirom da u mnogim slučajevima ne odgovara stvarnim granicama

parcela i nameće propisane uslove za vrste zgrada koje mogu biti legalizovane, bez uzimanja u obzir dosadašnjeg stanja i činjenicu da takvi objekti postoje duži vremenski period. Drugo, DUP je usmjeren na fizičke aspekte planiranja i ne uključuje procjenu vlasništva nad zemljištem, socijalnih i ekonomskih profila stanovnika, i/ili fiskalni kapacitet opštine da investira u planiranu infrastrukturu.

Ukratko, planski dokumenti se ne bave pitanjem neformalne gradnje, koju je, imajući u vidu razmjeru i koncentraciju na ovom području, teško ignorisati. Sadržaj DUP-a mora biti unaprijeđen kako bi se neformalna gradnja dokumentovala, snimila i uklopila u budući plan na pragmatičan i realističan način i kako bi se omogućilo efektno regulisanje.

Studija sadrži tipologiju - klasifikaciju objekata na ovom prostoru, karakteristike elektro mreže, karakteristike saobraćajne mreže odnosno pristupnih puteva, karakteristike vodovodne i kanalizacione mreže, atmosfere mreže, i sl.

Preporuka obrađivača je da je potrebno primijeniti alternativne standarde planiranja kako bi se osiguralo minimalno rušenje objekata i izmještanje postojećih stanovnika. Takođe treba uzeti u obzir fiskalnu sposobnost opštine da obezbijedi infrastrukturu i implementaciju plana. Nužno je da je pristup realan i pragmatičan. Bez osnova je graditi strategije investiranja i razvoja koje se neće realizovati i koje su u suprotnosti sa interesima lokalnog stanovništva i malih biznisa. Neformalna naselja bi trebala biti tretirana slično istorijskim centrima gradova. I jedni i drugi postoje duži vremenski period, nijesu usklađeni sa postojećim standardima planiranja za izgradnju novih zona, koji su definisani kroz Pravilnik o sadržini i formi planskih dokumenata (2010). Pravilnik mora biti komplementaran sa regulativom koja se odnosi na standarde planiranja za postojeća naselja. Preliminarni sadržaj takvih alternativnih standarda planiranja treba da sadrži minimum urbanističkih standarda, minimalan pristup urbanističkoj parceli sa pravom prolaza, itd.

Za lokaciju Pobrđe/Rutke predloženo je niz praktičnih rješenja: izgradnja novog tunela sa bar dvije vozne trake i rekonstrukcija postojećeg tunela, rješenja koja će obezbijediti bolje povezivanje lokacije sa naseljem Zankovići (sjeverozapad Partizanskog puta) koji su povezani sa magistralnim putem novim infrastrukturnim koridorom (iznad ulaza u željeznički tunel); unaprijeđenje pristupa željezničkoj stanici preko pruge, pješačkim pružnim prelazom u vidu kapije ili pasarelom sa viših kота Pobrđa do perona ili novim putnim prilazom u nivou pruge na mjestu željezničke stanice.

Predlog DUP-a Bjelila –Rutke-Gorelac

Predlog DUP-a Bjelila – Rutke – Gorelac je vrlo specifičan zadatak, koji podrazumijeva ne samo učešće planera, već i učešće svih nadležnih institucija u njegovoj formulaciji. Zadatak se ne može uspješno završiti bez učešća nadležnih institucija a da pri tome njihova uloga ne bude samo ocjenjivačka.

Obuhvat DUP-a je oko 177 ha, od tunela Mišići do Željezničke stanice u Sutomoru. Prema procjenama obrađivača plana izgrađeno je oko 2200 objekata. U zahvatu su identifikovane stare autohtone cjeline.

Glavna poteškoća pri izradi DUP-a jeste neažurnost katastarskih podloga. Katastarske granice ne odgovaraju stanju na terenu i u nekim se situacijama razlikuju i po 5-10 metara. Razlika se pojavljuje jer su karte rađene u razmjeru koji ne odgovara izradi plana.

Iako je pripremljen Predlog plana, dobar dio plana nije obrađen kroz katastarske podatke, te je neophodno na neki način zainteresovati ljude da izvrše upis objekata, da bi se podaci verificovali kroz katastar. Koncept Predloga plana podrazumijeva: regulisanje saobraćaja, pokušaj da se priključi na glavnu saobraćajnicu svedu na minimum. Prema GUP-u opštine Bar iz 2007. godine, predviđeno je da na tom prostoru ima 1780 stanovnika. Međutim, ako se uzme u obzir izgrađenost, gustinu po 1ha, zavisno od namjene zaključeno je da na ovom prostoru ima 9345 stalnih i povremenih stanovnika. Predlog plana usklađen je sa planom višeg reda: pojas uz magistralu-centralne djelatnosti, standardi u vezi sa zastupljenošću zelenih površina takođe zadovoljavajući, indeks zauzetosti 2,7% a u odnosu na ukupni prostor 16%.

Ekonomska analiza: saobraćaj - 3.600.000 eura; posebno je tretirano pitanje elektroenergetike jer je uvezano sa izgradnjom trafo stanice Maljevik-Buljarica, a troškovi opremanja samo zone zahvata procijenjeni su na 4.300.000 eura. Zahvat praktično nema hidrotehničku infrastrukturu-čija je izrada procijenjena 13.600.000 eura, zatim troškovi telekomunikacija, pejzažno uređenje, troškovi eksproprijacije.

Troškovi rušenja su zanemarljivi jer je predviđeno uklanjanje 3 ili 4 objekta, odnosno dijelova objekata koji su direktno ugrozili saobraćajnicu. Obrađivač plana je prilikom izrade uzeo u obzir preporuke iz Studije, kao i programskog zadatka.

Očekuje se da će ovaj planski dokument biti usvojen na sljedećoj sjednici Skupštine opštine Bar, nakon čega će se pristupiti njegovom sprovođenju.

Planirano je formiranje informacionog punkta u Sutomoru, čiji će zadatak biti direktan kontakt sa vlasnicima neformalnih objekata, promocija postupka legalizacije, upoznavanje građana sa pravima i obavezama u postupku, pripremne aktivnosti koje će omogućiti ulazak u postupak legalizacije vlasnika neformalnih objekata, odmah po stupanju zakona na snagu.

Cilj je da se implementacija Zakona testira na primjeru ovog neformalnog naselje, te da postupak u ovom neformalnom naselju sprovede i ukaže na prednosti i mane postupka regularizacije.

Evidencija objekata u obuhvatu DUP-a Bjelila –Rutke Gorelac

U cilju uspješne realizacije ovog planskog dokumenta, Ministarstvo održivog razvoja i turizma je pokrenulo izradu evidencije objekata u obuhvatu DUP-a, a sa ciljem izrade analize finansijskih efekata procesa regularizacije.

Na osnovu prikupljenih i sistematizovanih podataka dobijenih od kompanije za geodetsku djelatnost i inženjersko-tehničko savjetovanje „GRAD“ d.o.o. Bar, konstatovali smo sledeće:

- Ukupna površina objekata upisana u katastru iznosi cca136 316 m²
- Ukupna površina osnova objekata izvedena na terenu iznosi cca169 834 m²
- Ukupna BGP izgrađenih objekata iznosi cca295 602 m²
- Ukupan broj obrađenih objekata je cca 2 440
- Prosječna BGP po objektu je cca121 m²

Na osnovu podataka iz Opštine Bar, konstatovali smo sledeće:

- 5 objekata ima građevinsku dozvolu
- 70% objekata se nalazi u III zoni a 30% objekata u IV zoni
- Na državnom zemljištu nema izgrađenih objekata

Od 2 440 objekata, 2 190 objekata je za potrebe stanovanja ili poslovanja, dok su ostali objekti pomoćni (garaže itd.).

Ukupna BGP za 2 190 objekata (stambenih, poslovnih i stambeno-poslovnih) iznosi 289 357 m².

Ukupna BGP stambenih objekata iznosi 275 075 m².

Ukupna BGP poslovnih objekata iznosi 8 590 m².

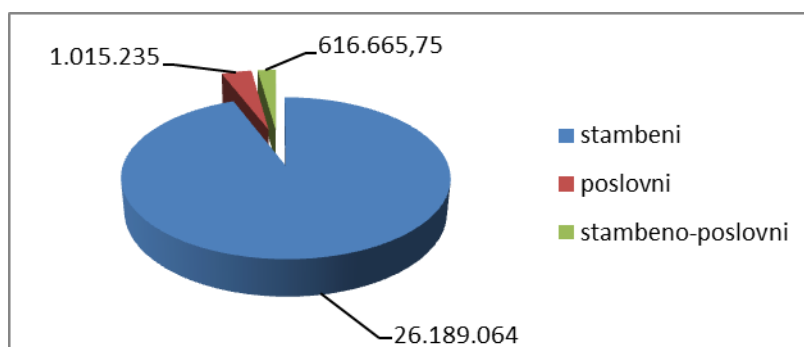
Ukupna BGP poslovno stambenih objekata iznosi 5 692 m².

Na osnovu podataka koje je dostavila firma Grad d.o.o., od 2190 objekata, 2168 je stambenih, 14 poslovnih, i 8 stambeno-poslovnih, što znači da je 99% objekata za stanovanje a 1% otpada na stambeno-poslovne i poslovne objekte.

Tabela 1 – Broj objekata i njihova BGP

	Stambeni	Poslovni	Stambeno poslovni	Ukupno
Broj objekata	2168	14	8	2190
BGP u m²	275 075	8 590	5692	289 357
Prosječna BGP po objektu u m²	126,9	613,6	711,5	132,13

Dijagram 1 - Prihodi od naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta + naknade za legalizaciju



Prema informacijama iz Sekretarijata za ekonomiju i finansije Opštine Bar, ogledni primjer iznosa poreza na nepokretnosti za objekat od 130m² izgleda ovako:

- Stambeni objekat od 130 m² , godina izgradnje npr. 2000 g., lokacija III, stepen izgrađenosti objekta –broj bodova 400, poreska stopa 0,50 (nerezident) . Iznos poreza je **481,27 €**.
- Stambeni objekat od 130 m² , godina izgradnje npr. 2000 g., lokacija III, stepen izgrađenosti objekta –broj bodova 400, poreska stopa 0,22 (rezident), broj članova domaćinstva 3 (maximum). Iznos poreza je **105,88 €**.

U tabeli 2 se nalazi pregled potrebnih finansijskih sredstava za realizaciju DUP-a Bjelila-Rutke-Gorelac. Prema podacima iz Predlog plana, potrebno je 24 720 015 eura.

Tabela 2 – Potrebna sredstva za realizaciju DUP-a Bjelila-Rutke-Gorelac, Predlog

Saobraćajna infrastruktura: S obzirom da je planerska procjena da gore navedeni radovi (3 575 927,91) na izradi gornjeg sloja iznose 60% od ukupne vrijednosti radova, to je ukupna vrijednost radova:	5 959 879,86 €
Elektroenergetska infrastruktura	4 324 540 €
Elektronska komunikaciona infrastruktura	810 594,68 €
Hidrotehnička infrastruktura objekti vodosnabdijevanja 6 035 000 kanalizacioni sistemi 5 005 000 regulacija bujičnih tokova 2 585 000	13 625 000 €
<u>Ukupno</u>	<u>24 720 015 €</u>

- Sredstva potrebna za realizaciju DUP-a Bjelila-Rutke-Gorelac, shodno Predlogu plana (vidjeti Tabelu 2), iznose **24 720 015 €**.
- Analiza procjene prihoda od naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta + naknade za legalizaciju (vidjeti Dijagram 1), je pokazala da je po ovom osnovu moguće obezbijediti sredstva u iznosu od oko **27 820 965 €, koja bi suma bila dovoljna za relizaciju ovog planskog dokumenta.**

Ministarstvo održivog razvoja i turizma je u tekućoj godini kroz kapitalni budžet predložilo Projekat rekonstrukcije gradske saobraćajnice u naselju Rutke Pobrđe. Direkcija javnih radova je raspisala tender za odabir projektanta, te se očekuje da će postupak odabira, te nakon toga i izrada projekta biti završena u najskorijem roku. S obzirom na predviđenu dinamiku odabir izvođača i početak radova očekuje se početkom 2015. godine.

Sve navedene aktivnosti sprovode se sa ciljem implementacije Pilot projekta, koji će pokazati sve prednosti i mane planiranog procesa regularizacije.

Vrlo je važno ukazati građanima na direktne benefite ovog procesa. Primjer implementacije ovog projekta poslužiće kao sredstvo za podizanje svijesti o značaju evidentiranja svojine, a zatim i rješavanja imovinsko pravnog statusa kroz postupak legalizacije objekata. Regularizacija direktno utiče na pravnu sigurnost, smanjenje rizika po zdravlje i život ljudi sprovođenjem ispitivanja statičke i seizmičke stabilnosti objekta i u krajnjem dovodi i do porasta vrijednosti objekata, te je i ekonomska dobit građana – vlasnika nelegalnih objekata izvjesna.

Valorizacija prostora zahvaćenog nelegalnom gradnjom jeste jedan od prioritetnih ciljeva države Crne Gore, što će direktno uticati na povećanje kvaliteta života svih građana. Aktivnosti na uređenju neformalnih naselja, odnosno ulaganje u razvoj infrastrukture direktno će uticati na povećanje nivoa zaposlenosti i porast investicija, i imaće u krajnjem značajan pozitivan efekat na privredu u cjelini.

7. SPROVOĐENJE MJERA PORESKE POLITIKE U SMISLU PROGRESIVNOG OPOREZIVANJA VLASNIKA NELEGALNIH OBJEKATA

Porez na nepokretnosti uvodi jedinica lokalne samouprave svojim propisom. Zakonom o porezu na nepokretnosti propisano je da je stopa poreza na nepokretnosti proporcionalna i može iznositi od 0,10% do 1,00% tržišne vrijednosti nepokretnosti. Članom 9a pomenutog zakona predviđeno je da jedinica lokalne samouprave može utvrditi višu poresku stopu od stope utvrđene zakonom za objekte koji su izgrađeni suprotno zakonu. Shodno navedenom članu, za objekte koje su izgrađeni suprotno zakonu, poreska stopa se može uvećati u odnosu na utvrđenu poresku stopu i to:

- 1) za objekat sa građevinskom dozvolom za koji investitor nije pribavio upotrebnu dozvolu u skladu sa zakonom 25%;
- 2) za objekat ili posebni dio objekta koji nije izgrađen u skladu sa građevinskom dozvolom 50%;
- 3) za objekat koji nije predviđen prostorno-planskom dokumentacijom 100%; za objekat koji je izgrađen bez građevinske dozvole na području za koje postoji detaljni urbanistički plan kojim je taj objekat planiran 100%;
- 4) za objekat koji je izgrađen na tuđem zemljištu 150%.

Prihodi od poreza na nepokretnosti pripadaju jedinici lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalazi nepokretnost.

U cilju sprovođenja mjera poreske politike, većina jedinica lokalne samouprave, izmijenilo je odluke o porezu na nepokretnosti i uskladilo ih sa Zakonom o porezu na nepokretnosti, odnosno istim propisalo uvećane poreske stope za objekte izgrađene suprotno zakonu. Na osnovu informacija dobijenih od opština, sprovođenje odredbi, odnosno naplata uvećanog iznosa poreza za ove objekte skoro je nemoguća zbog nemogućnosti identifikacije objekata izgrađenih suprotno zakonu. Shodno zvaničnim podacima Uprave za nekretnine, u katastar nepokretnosti upisano je nešto više od 40 000 neformalnih objekata, a prema nezvaničnim procjenama je izgrađeno 100 000. S tim u vezi, neophodno je ponovo istaći značaj uspostavljanja baze podataka neformalnih podataka iz tačke 2 ovog izvještaja.

Ukoliko uzmemo da je prosječan iznos poreza na nepokretnosti za neformalni objekat 100 eura po objektu godišnje, kalkulacija procjene iznosa poreza koja bi se prikupila iznosila bi 6.000.000 eura godišnje (60.000 neformalnih objekata koji nisu upisani u katastar nepokretnosti). Ukoliko se primijeni odredba člana 9a a koja se odnosi na uvećanje poreske stope za objekte izgrađene suprotno zakonu u iznosu do 100%, procjena iznosa poreza iznosila bi 12.000.000 eura godišnje. Za neformalne objekte koji su izgrađeni na tuđem zemljištu poreska stopa se može uvećati do 150%.

Mjere progresivnog oporezivanja za neformalne objekte neophodno je sprovesti jer će se na taj način izvršiti pritisak na neformalne graditelje da u što kraćem roku pristupe regularizaciji svojih objekata, te je sprovođenje istih preduslov za implementaciju Projekta.

Mehanizam poreskog pritiska podrazumijeva poresko destimulisanje vlasnika neformalnih objekata da zadrže postojeći status. Naime, poresko opterećenje za neformalne objekte gdje postoje planski preduslovi, ali ne i želja vlasnika za regularizaciju statusa objekta, trebalo bi da bude uvećano do maksimalnog zakonskog limita sve do momenta regularizacije. Time bi se učinilo neisplativim za vlasnike ovih objekata da zadržavaju statusa quo. Ovakav pristup učinio bi da vlasnici neformalnih objekata u cilju regularizacije statusa predaju zahtjev za legalizaciju i izvrše obaveze predviđene zakonom (uplate iznos naknade za komunalno opremanje i naknade za legalizaciju).

Sa druge strane, jasno je da bi efikasno i brzo sprovođenje propisa u ovom pravcu značilo i stvaranje efikasnih mehanizama naplate osnovnih prihoda lokalnih samouprava, a samim tim i stvaranja preduslova za prevazilaženje problema njihovog finansiranja.

U cilju uspješne realizacije projekta potrebno je sprovesti niz koordinisanih aktivnosti, kako nadležnih organa na državnom tako i nadležnih organa na nivou jedinica lokalne samouprave. Neophodno je da Ministarstvo finansija kao resorno u dijelu sprovođenja nadzora nad primjenom ovog zakona i jedinice lokalne samouprave u čijoj je nadležnosti naplata prihoda od poreza na nepokretnosti, ulože značajne napore u cilju obezbjeđivanja sprovođenja zakona.

KONSTATACIJE

Konstatacije:

- Usvajanje Predloga zakona o legalizaciji neformalnih objekata je pretpostavka implementacije ovog kompleksnog projekta. Podrška procesu legalizacije neformalnih objekata sa svih nivoa, a naročito političkog, neophodna je za implementaciju Projekta. Potrebno je u redovnoj proceduri dostaviti Predlog amandmana a sa ciljem postizanja konsenzusa povodom statusa neformalnih objekata u zaštićenim zonama, koje su predlogom zakona o legalizaciji neformalnih objekata izuzeti od primjene.
- Neophodno je sprovesti mjere progresivnog oporezivanja za neformalne objekte jer će se na taj način izvršiti pritisak na neformalne graditelje da u što kraćem roku pristupe regularizaciji svojih objekata. Mehanizam poreskog pritiska podrazumijeva poresko destimulisanje vlasnika neformalnih objekata da zadrže postojeći status i predstavlja preduslov za realizaciju Projekta legalizacije. Naime, poresko opterećenje za neformalne objekte gdje postoje planski preduslovi, ali ne i želja vlasnika za regularizaciju statusa, trebalo da bude uvećano do maksimalnog zakonskog limita sve do momenta regularizacije. Time bi se učinilo neisplativim za vlasnike ovih objekata da zadržavaju status quo. Ovakav pristup učinio bi da vlasnici neformalnih objekata u cilju regularizacije statusa predaju zahtjev za legalizaciju i izvrše obaveze predviđene zakonom (uplate iznos naknade za komunalno opremanje i naknade za legalizaciju). Sa druge strane, jasno je da bi efikasno i brzo sprovođenje propisa u ovom pravcu značilo i stvaranje efikasnih mehanizama naplate osnovnih prihoda lokalnih samouprava, a samim tim i stvaranja preduslova za prevazilaženje problema njihovog finansiranja.
- Usvajanje DUP- a Bjelila Rutke Gorelac i njegovo sprovođenje u skladu sa preporukama Studije izvodljivosti, neophodno je radi definisanje pozitivnih i negativnih strana postupka regularizacije, čija će se iskustva koristiti na ostalim područjima zahvaćenim neformalnom gradnjom.
- Izrada 3D kosog orto foto snimka teritorije Crne Gore za 2015. godinu i njegovo preklapanje sa važećim digitalnim podlogama od strane Uprave za nekretnine, te i njegovo postavljanje na internet stranici – Geoportalu, kao i omogućavanje nadležnim organima lokalne uprave i Ministarstvu da tim podacima raspolaže neophodno je radi uspostavljanja evidencije neformalnih objekata. Kao rezultat ovog postupka omogućiće se identifikovanje svih neformalnih objekata koji se nalaze u prostoru i predstavljaće značajan alat u samom procesu regularizacije, prvenstveno sa aspekta naplate poreza i evidencije broja neformalnih objekata koji će ući u proces.
- Projekat ne podrazumijeva samo sprovođenje zakonskih normi, već podrazumijeva organizovanje niza aktivnosti koje će olakšati i pospješiti proces i motivisati nelegalne graditelje da uđu u proces bez primjene mjera prinude. Neophodno je sprovesti medijsku kampanju, uspostaviti bazu podataka

neformalnih objekata, organizovati obuke službenika po jedinicama lokalne samouprave koji će biti zaduženi za sprovođenje postupka.

- Sprovođenje komunikacione strategije podrazumijeva angažovanje značajnih finansijskih sredstava. Potrebno je intenzivirati aktivnosti na obezbjeđivanju finansijskih sredstava, imajući u vidu da su budžetska sredstva ograničena.

Imajući u vidu date konstatacije, predlažemo Vladi Crne Gore da usvoji sledeće:

ZAKLJUČKE

1. Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj _____ 2014. godine, razmotrila i usvojila Izveštaj o realizaciji Akcionog plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata.
2. Zadužuju se Ministarstvo održivog razvoja i turizma i Ministarstvo finansija i preporučuje se opštini Bar, da sprovedu sve potrebne aktivnosti na realizaciji Pilot projekta – DUP-a Bjelila Rutke Gorelac, nakon njegovog donošenja.
3. Zadužuju se Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo finansija i Uprava za nekretnine da razmotre mogućnost izrade 3D orto foto snimka teritorije Crne Gore.
4. Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da obezbijede sprovođenje Zakona o porezu na nepokretnosti u dijelu koji se odnosi na povećanje poreske stope, utvrđivanje poreske obaveze i naplatu poreza za objekte sagrađene suprotno zakonu, vodeći računa da je ova aktivnost preduslov za realizaciju Projekta regularizacije neformalnih objekata.