

Милан Р. МИЛАНОВИЋ

НЕКИ ПРОБЛЕМИ АДМИНИСТРАТИВНЕ (НЕ) УРЕЂЕНОСТИ ПРОСТОРА ОПШТИНЕ ХЕРЦЕГ-НОВИ

Кључне ријечи: просторни план, границе насеља, границе катастарских општина, подручја мјесних заједница, локална самоуправа, обиљежавање насеља, рурално грађевинско подручје.

Увод

Вишедеценијски спорови око коришћења пограничног простора између неких села (нпр. између Бајкових Крушевица и Мокрина) и њихово мукотрпно и дуготрајно рјешавање, као да нијесу били поука за савремено административно ефикасније уређење простора херцегновске општине. Изгледа да то није проблем само ове, него и других општина у Црној Гори. Кад би данас, којим случајем, људи у селима херцегновске општине претежно живјели од земље и стоке (као прије једног вијека, па и прије само педесетак година), имали би „сто разлога“ за међусобне свађе око коришћења простора (земље, шуме, воде). Али простор није само услов за бављењем пољопривредом и производњом хране. Рурални простор је и данас (а у будућности ће бити још више) услов за развој многих других дјелатности савремене економије (индустрије, туризма, трговине, спорта). Пошто данас нема разлога да се сусједна села (насеља, мјесне заједнице, катастарске општине) споре око коришћења неког простора као пашњака, можда би се сјутра (у неизвјесној будућности) могли спорити око тог истог простора уколико би се користио у неке друге лукративније сврхе. А главни разлог евентуалних спорова би била управо постојећа административна (не)уређеност простора општине Херцег-Нови. Овдје се првенствено мисли на недоречености и контрадикције у начинима одређивања граница насеља, обиљежавања катастарских општина, одређивања подручја мјесних заједница, обиљежавања насеља и насељених мјеста, одређивања грађевинског подручја и коришћења подручја друге намјене. Законске и статутарне разлике у одређености територије општине, подручја насеља, мјесних заједница и катастарских општина, велики дио нарочито руралног простора фактички остављају у статусу „ни царско ни спахијско“.

Територија и границе општине

Статутом Општине Херцег-Нови (усвојен 29. 04. 2004.), у члану 6, став 1, утврђено је да „**Територија** општине обухвата **насеља**:“ (у наставку је наведено укупно 39 насеља, чија имена нијесу систематизована азбучно или абecedно, него отприлике према њиховом положају, од запада према истоку). У ставу 2. истог члана, одређују се границе општине: „**Границе Општине Херцег-Нови** према сусједним општинама одређене су **границама катастарских општина** и државном границом“.

Дакле, према Статуту, границу општине не чине границе насеља, него границе катастарских општина! А територију општине не чине катастарске општине него насеља!? Формална и фактичка збрка у највишем правном акту локалне самоуправе је очигледна. Овдје не може помоћи ни тзв. конструктивно правно тумачење.

Управо ова системска неконзистентност показале се узроком других формално-правних проблема, који се односе прије свега на одређивање граница насеља и подручја мјесних заједница, али и на друга питања која се тичу обиљежавања граница катастарских општина, обиљежавања насеља и насељених мјеста, одређивања грађевинског подручја и коришћења подручја друге намјене и др. Системска неконзистентност у Статуту Општине као највишем правном акту локалне самоуправе, разумљиво, вуче порјекло из правних аката вишег реда којима је (или би требало да је) уређена територија и границе државе.

Устав Црне Горе (проглашен 25. 10. 2007.) о територији има само једну кратку реченицу: „*Територија Црне Горе је јединствена и неотуђива*“ (члан 3.). О државним границама, или пак о разграничењима јединица локалне самоуправе, у том највишем државном закону нема посебних одредаба.

Према Закону о територијалној организацији Црне Горе (усвојен 2. новембар 2011.), којим је уз остало замијењен ранији закон о насељима, „**територију** јединице локалне самоуправе **чине насеља**“ (Члан 4). Занимљиво је да ни овај закон, ни директно ни индиректно, не дефинише шта чини територију државе Црне Горе. Али, члан 8. овог закона је двојако контрадикторан: у првом ставу каже „Границе јединице локалне самоуправе **одређене су границама насеља**“ а у другом, „Границе јединице локалне самоуправе, по правилу, поклапају се са **подручјем катастарских општина** које улазе у њен састав“. Дакле, прво, поистовјећује границе општина и насеља и, друго, поистовјећује границу и подручје.

У упоредно правним системима у региону, чини се да је ова материја уређена прецизније. У Србији је територијална организација уређена тако да се територија насеља, па и подручје мјесне заједнице, поклапа са тери-

торијом катастарске општине.¹ И у Хрватској границе између општина, односно градова представљају границе рубних катастарских општина.²

Према Закону о државном премјеру и катастру непокретности, „**катастарска општина** је територијална јединица која, **по правилу, обухвата подручје једног насељеног мјеста**“. Обиљежавање граница катастарске општине врши орган управе, постављањем геодетских биљега и описивањем граница у записнику о омеђавању.

Предметне одредбе наведених прописа отварају неколико појмовно-термиолошких питања: да ли је насеље исто што и насељено мјесто, с обзиром да се у званичној употреби сусрећу различити термини: у Закону о државном премјеру и катастру користи се појам „насељено мјесто“ а у Закону о територијалној организацији појам „насеље“. Насеље је термин који се користи у многим областима: географији, економији, просторном планирању, архитектури. Насељем или насељеним мјестом може се сматрати сваки компактни скуп стамбених зграда, без обзира на број и величину. У Просторном плану Црне Горе до 2020. године, користе се појмови *урбана* и *сеоска насеља*.³

У Закону о насељима („Сл. листу СРЦГ“, бр. 29/90), насељем се сматрала „просторна јединица на грађевинском подручју и подручју друге намјене, а има свој назив и систем обиљежавања“⁴. Закон о територијалној организацији, појам насеље дефинише као „дио територије јединице локалне самоуправе које има изграђене објекте за становање или привређивање, основну комуналну инфраструктуру и друге објекте за задовољавање потреба локалног становништва, односно привреде“.

По том закону (члан 7, тачка 18) „Општина Херцег Нови, са сједиштем у Херцег Новом, **обухвата** Херцег Нови као насеље градског карактера и **насеља...**“ Наведена су иста насеља као и у Статуту Општине (овдје поређана

1 У Закону о територијалној организацији републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007) „Територију општине, града и града Београда чине насељена места, односно подручја катастарских општина која улазе у састав ових јединица локалне самоуправе. Границе јединица локалне самоуправе утврђене су границама одговарајућих катастарских општина са њене територије“ (Члан 3). У самом закону, као и у статутима јединица локалне самоуправе, таксистивно се наводе имена насеља и имена катастарских општина.

2 Закон о подручјима жупанија, градова и оопћина у Републици Хрватској, („Народне новине“ бр. 86 /2006.), члан 25: „Границе између опћина, односно градова представљају у правилу границе рубних катастарских опћина.“

3 У Црној Гори има 21 општина са 40 урбаних и 1216 сеоских насеља. По попису из 1991. године, 15 села је било без сталних становника. По попису из 2003, без сталних становника је остало још 20 села“(ПП ЦГ до 2020, стр.15).

4 У Србији, у статистици, насеље се званично дефинише као посебна антропогеографска јединица посебног имена без обзира на број кућа.

У Хрватској, насељем се сматра, у смислу Закона о насељима („Народне новине“, број 54/88) „просторна јединица која се састоји од грађевинског подручја и подручја друге намјене, а има име и властити систем обиљежавања зграда“.

абecedно) и то: Баошићи, Бијела, Бјелске Крушевице, Бргули, Ђеновићи, Ђурићи, Игало, Јошица, Каменари, Камено, **Крушевице**, Кумбор, Кути, Клинци, Мардари, Мељине, Мојдеж, **Мокрине**, Мркови, Њивице, Поди, Пријевор, Ратишевина, Радованићи, Репаји, Росе, Сасовићи, **Ситница**, Сушћепан, Суторина, Шпуље, Требесин, Убли, **Врбањ**, Забрђе, Зеленика, Жлијеби и Жвиње.

На основу Закона о насељима из 1990. године (који је престао да важи доношењем Закона о територијалној организацији Црне Горе, новембра 2011), Скуштина општине (фебруара 1994), донијела је *Одлуку о одређивању граница насеља на подручју општине Херцег-Нови*. У овој врло чудној, неконзистентној и критеријумски недоследној одлуци, одређене су границе за 36 (тридесетшест) насеља, која су овдје наведена азбучним редом. Дакле, за разлику од списка насеља у Статуту општине као и у Закону о територијалној организацији Црне Горе, у овој општинској одлуци није обихваћено свих 39 насеља, наиме нијесу описане границе за три насеља – Јошица, Ђурићи и Мардари. Разлози њиховог изостављања нијесу демографске природе, јер ова насеља још није задесила потпуна депопулација.

На основу Закона о јединственој евиденцији и регистру просторних јединица (“Сл.лист СРЦГ”, бр.43/90,27/94), Завод за статистику води Регистар просторних јединица на територији Црне Горе, у којем је 2010. године на територији општине Херцег-Нови било 27 насеља (са шифром и називом). Тако је у досадашњим пописима становништва (укључив и Попис 2011.), територија општине подјелена управо на 27 насеља, као разграничених територијалних јединица односно **пописних кругова**. Међутим, стратешки развојни документ “**Просторни план општине Херцег-Нови до 2020. Године**“ (“Сл. лист Ц. Горе - општински прописи”, бр. 07/09), (у даљем тексту „ПП 2020“) практично препознаје само 20 насеља, а заправо тадашњих мјесних заједница у вријеме доношења тог плана.

Како су одређене/описане границе насеља и мјесних заједница

Границе насеља, Одлуком Скупштине општине ХН (Сл. лист РЦГ. О. п. 4/94), одређене су на врло различите начине, очигледно без посебне елаборације, али критеријумски неуједначено, језички нејасно и непрецизно:

- само у једном случају су коришћене искључиво катастарске границе (нпр. „Граница насеља Мојдеж поклапа се са катастарским границама катастарске општине Мојдеж“),
- најчешће су те границе комбиноване са изохипсама, са правим линијама између изабраних тачака, kotaма и тачкама на локалним путевима и сл,

- нека насеља су одређена крајње упрошћено, као простор од једне до друге тачке на локалном путу,
- негдје су границе чак одређене приближним димензијама (дужине и ширине) на терену (нпр. насеље Ситница, приближних димензија 500 x 500 метара).

У цјелини, осим у случају Мојдежа, границе насеља се не поклапају са катастарским границама! Односно, подручја насеља су знатно ужа од подручја истоимених катастарских општина, што значи да су границе насеља првенствено у функцији омеђавања грађевинског подручја. У новије вријеме, има примјера да се ова материја прецизније уређује на основу посебних вјероватно детаљних *елaborата*⁵, што код доношења ове одлуке очигледно није био случај.

Начин и конкретно одређивање граница насеља важно је због одређивања подручја мјесних заједница. И ту се, слично као и код одређивања територије и граница општине, јављају недоумице и контрадикције. Одлука о мјесним заједницама (Скупштина општине, новембар 2004.), члан 6. Став 2. уређује: „**Границе подручја мјесних заједница поклапају се са границама насеља** за које се мјесна заједница оснива“. Пошто границе насеља нијесу одређене на методолошки јединствен начин, то неминовно има последице на шаролико одређивање подручја мјесних заједница.

Већ поменути кључни просторно-плански документ - ПП 2020 (усвојен крајем 2009.) који одсликава и садашњост и будућност административне организације простора, у овој општини познаје само 20 мјесних заједница. Међутим, према регистру мјесних заједница (из маја 2013.), у општини постоји 21 мјесна заједница (једна више него у Просторном плану – то је МЗ Србина). Значи ли то да стратешки документ није могао предвидјети кретања и урбане потребе ни за пар година унапријед.⁶ Овим планским документом се не предвиђају промјене у просторној структури мреже насеља. Изричито се наводи: „Не предвиђају се нова насеља иако се оставља за разматрање могућност подјеле на насеља и формирање више мјесних заједница на Луштици. До тада остаје 28 насеља повезаних у 20 мјесних заједница“ (ПП 2020, стр.127.).

У том контексту и у Одлуци о спровођењу ПП 2020 (члан 8), у вези економских објеката сеоских газдинстава, користи се формулација „*руралног грађевинског подручја* са припадајућим пољопривредним површинама“.

Дакле, оваквим одређивањем граница насеља и граница мјесних заједница првенствено као *грађевинског подручја*, велики дио простора (а тиме и

5 Нпр, Скупштина Главног града-Подгорице (2012. године), донијела је Одлуку о насељима и границама насеља на територији Главног града – Подгорице, а границе насеља су утврђене Елаборатом о границама насеља (нијсмо имали увид у садржај тог елабората).

6 О немарности и алкавости локалне администрације свједочи и један извод из Регистра мјесних заједница општине Херцег-Нови (Бр, сл. 13.05.2013.), који Секретаријат за локалну самоуправу доставља Секретаријату за уређење простора и просторно планирање. У том акту, којег потписује секретар са академском титулом магистра(!), учињене су три очигледне грешке: имена насеља Ђеновићи и Баошићи написана су у једини (Ђеновић, Баошић), а у имену наеља Требесин убачено је слово „ј“ (Требјесин), вјероватно стога што им оригинално име насеља (још) опасно вуче на екавицу.

људи који живе на тим просторима) административно не припада ни насељу, ни мјесниј заједници („ничија земља“).

Која питања остају нерјешена

Све напријед наведено, не само формално него и суштински, отвара неколико повезаних питања:

- *прво*, колико има насеља (и мјесних заједница) у херцеговској општини: Статут општине 39, Закон о територијалној организацији 39, Одлука о насељима 36, Закона о јединственој евиденцији и регистру просторних јединица 27, Попис становништва 27, Просторни план (28)20, Регистар мјесних заједница 21;
- *друго*, шта су узроци и разлози њиховог различитог регистровања, описа и разграничавања и какве могу бити практичне последице различите класификације насеља и административно-правне непокривености њима припадајућег (међу)простора?
- *треће*, заправо суштинско питање јесте, која је сврха оваквог одређивања граница насеља (превасходно као грађевинског подручја) и какав је формално-правни статус и коме „припада“ простор друге (неграђевинске) намјене између насеља. Пошто је већина насеља (и по броју и по површини територије) сеоског типа, да ли је простор између насеља, са аспекта права коришћења, сеоска имовина, комуница, или је то „опште добро“ односно државни ерар. Ко данас одлучује о коришћењу тог простора, нпр. за испашу стоке, скупљање дрва, шумских плодова, љековитог биља и сл, или пак за изградњу објеката различите намјене.
- *четврто*, да ли описани начин одређивања граница насеља, подручја мјесних заједница и/или граница генералног урбанистичког плана може генерисати сукоб између „ширих друштвених“ (чак не државних него општинских) и локалних интереса, посебно у случају иницирања изградње објеката за намјене које по обиму и садржају нијесу предвиђене просторним или урбанистичким плановима⁷.

⁷ Илустративан примјер је израда Локалне студије локације »Добар сат« Врбањ (заснована на Одлуци председника Општине Херцег-Нови од 11.05.2009.). Студија не помиње да се објекат (укупне површине 15.240 м²) гради у насељу Врбањ, не помињу се ни катастарске парцеле, као ни намјена и власништво сусједних парцела, чак ни име локације, него „анонимно“ - координате граничних тачака. Просторним планом општине до 2020. године, за планинско залеђе - висораван Врбањ као могућност је предвиђено: „ваздушна бања, зимски туризам, планинарење, мањи капацитети“. Међутим, супротно планском документу вишег реда (ПП 2020), студијом коју је наручила општина а урадила општинска јавна установа, предвиђа се изградња хотела капацитета 150 лежаја. Поред тога, у оквиру пројекта, као зона посебне намјене, планирана је изградња вјерског објекта!? У документу доступном на званичном сајту општине нема информација о евентуалним примједбама са неке јавне расправе, нпр. у мјесној заједници (уколико је уопште одржана).

- *пето*, какве су надлежности мјесних заједница којима назначени грађевински и неграђевински простори природно гравитирају, али им формално не припадају? Како, у тим околностима, мјесне заједнице у селима, сходно прокламованим правима и обавезама у Закону о локалној самоуправи, могу обезбјеђивати задовољавање потреба и интереса грађана и локалног становништва? А овим законом је прокламовано да „Послове из своје надлежности општина врши преко својих органа, органа мјесне самоуправе и јавних служби...“ и, што је врло значајно, да су за вршење послова „органи и јавне службе ... одговорни локалном становништву“.⁸

Означавање граница и назива насеља

У контексту неуједначеног, па и контрадикторног одређивања подручја насеља, актуелан је и проблем великог шаренила и недоследности код означавања граница и назива насеља. Притом остаје нејасно да ли се насеље означава на улазу/граници насеља (сходно одлуци о границама насеља), или се означава улаз у грађевинско подручје тог насеља (сходно просторном или урбанистичком плану), или на катастарској граници, или пак сходно прописима о безбедности саобраћаја на путевима.⁹ Такође је нејасно и по којим језичким, графичким и другим стандардима се то означавање врши.

И овдје ћемо се послужити методом студије случаја. Тако, на новом магистралном путу Херцег Нови – Требиње, као државном објекту од општег интереса (у смислу Закона о уређењу простора и изградњи објеката), на територији херцеговске општине неке табле/саобраћајни знаци са називима насеља постављени су на границама катастарских општина(!) а не на описаним границама насеља (или насељеног мјеста):

Из правца Новога, табла „Подди“ постављена је прије Туриона (катастарска граница са КО Мељине); табла „Камено“ постављена је испод Котобиља (са супротне стране је табла „Подди“); табла „Мокрине“ постављена

⁸ Занимљиво је да Закон о локалној самоуправи дефинише изричиту разлику између појма локално становништво („подразумијева сва лица која су насељена или која имају непокретну имовину на територији општине“) и појма грађани („лица која су насељена и живе на територији општине“). (Члан 18. Закона о локалној самоуправи, “Службени лист РЦГ”, бр. 42/2003),

⁹ Према ранијим прописима „Назив насеља означава се таблом с називом насеља. Таблом с називом насеља сматра се саобраћајни знак “назив насељеног мјеста” који се израђује и поставља према прописима о саобраћајним знаковима. На путевима на којима није постављен саобраћајни знак “назив насељеног мјеста”, назив насеља означава се на табли од трајног материјала, величине најмање 100 x 50 cm, постављеној на посебним стубовима с десне стране пута, на улазу у грађевинско подручје“ (Правилник о начину означавања назива насеља, “Сл. лист РЦГ”, бр. 11/91). Примјећујемо да се и у овом документу поистовјећују попојмови насеље и насељено мјесто.

је код Кукавичине густријене (са супротне стране је табла „Камено“, тачно на катастарској граници са КО Камено), иако до границе насеља Мокрине (према Одлуци СО) има још безмало један километар пута (на линији од Крстове цркве у засеку Терзићи до цркве Св.Илије); табла „Крушевице“ – није нигдје постављена!

Из супротног правца (од Требиња), табла „Мокрине“ постављена је код Петивијевића иако према важећим актима ту није ни катастарска ни насељска граница; ваљда стога на том мјесту са супротне стране пута (што би по правилу било логично и очекивано) није постављена табла „Крушевице“. Иначе, на овом магистралном путу, чија траса скоро десетак километара пролази кроз КО Крушевице (која сходно Одлуци СО обухвата три насеља), нема ниједне табле односно саобраћајног знака са називом насеља „Крушевице“ (постоје само путокази).

Ако су поменуте табле, првенствено саобраћајни знакови, који доприносе безбједности саобраћаја, занимљиво је да овај магистрални пут, кроз мјесто Мокрине, практично нигдје не пролази кроз насеље одређено (или одредиво) у смислу Закона о безбједности саобраћаја на путевима¹⁰. Ово стога што уз овај државни пут нема ни редова ни група зграда које би му дале изглед улице, односно стамбених и пословних објеката гдје би било очекивано веће присуство пјешака, а што се иначе сматра разлогом за такво обиљежавање граница насеља и ограничавање брзине кретања возила. С друге стране, ове табле са називом насеља нијесу постављене ни у складу са општинском одлуком о границама насеља. То би такође могло да отвори питање какво правно дејство има саобраћајни знак који је постављен супротно важећим прописима.

Ако се вратимо на почетак овог текста и одредбу Статута по којој „*територија општине обухвата насеља*“, а имајући у виду да су границе насеља одређиване превасходно као грађевинска подручја на којима се налазе стамбени објекти а не као територије катастарских општина, логично се намеће питање формално-правног статуса и „припадања“ административно непокривеног простора друге (неграђевинске) намјене између насеља. Односно питање, „чија је земља“ између једног саобраћајног знака „престанак насеља“ и другог знака „насеље“ („назив насељеног мјеста“) на истом путном правцу.

¹⁰ Насеље је простор на коме се редови или групе зграда налазе са једне или са обје стране пута, дајући му изглед улице и чије су границе означене саобраћајним знаковима за обиљежавање насељених мјеста“ (Закон о безбједности саобраћаја на путевима, “Службени лист Црне Горе, број 33/2012”, члан 7, тачка 33).

Проблеми границе насеља Крушевице и Мокрине

Како се оваква правно-административна неуређеност територије, посебно са аспекта одређивања граница насеља и граница мјесних заједница, рефлектује на два сусједна села - Крушевице и Мокрине? Овдје разматрамо „случај“ само ове двије мјесне заједнице, а слични проблеми се могу наћи и код других насеља и мјесних заједница, не само у херцеговској општини.

1. На територији катастарске општине Крушевице, утврђене су границе три насеља: Крушевице, Врбањ и Ситница. Ова три насеља, у тако одређеним њиховим границама, чине једну мјесну заједницу. Али, пошто су подручја ових насеља, описана на различите начине, знатно ужа од подручја истоимене катастарске општине (КО Крушевице), значајан број кућа - домаћинстава (становника, грађана) није обухваћен границама насеља. Границе ова три насеља Одлуком СО Херцег-Нови (Сл. лист. РЦГ, о. п. бр. 4/94), описане су врло кратко, али и врло непрецизно, па и погрешно:

„Јужна граница **насеља Крушевице** је на локалном путу за Врбањ код Вјетреног млина, па до прве серпентине на том путу изнад поља, обухватајући цијело поље и све куће на ободу поља“.

„**Насеље Врбањ**. Јужна граница почиње на локалном путу код превоја Крњача и иде *праволинијски* на сјевероисток до серпентине на путу за Орјен-седло на коти 1054 м, затим *праволинијски* на сјеверозапад до врха Трештева глава (не наводи се кота, ММ), затим југозападно до Понора и даље *праволинијски* на југоисток до почетне тачке“.

„**Насеље Ситница** обухвата простор источно од пута за Граб и јужно од границе катастарске општине Крушевице са сусједном Републиком (не каже се којом, јер се Крушевице управо ту, на тремеђи, граниче са двије републике-државе, ММ), *приближних димензија 500 x 500 метара*“.

Објашњење непрецизности и апсурдности описаних граница ових насеља можда лежи у чињеници да се она налазе у просторно највећој катастарској општини, па су „цртачи“ граница могли имати довољно ширине, слободе и немарности. Наиме, за насеље Крушевице источна и западна граница уопште нијесу одређене, иако су индиректно одредиве али само као „обод поља“. Крушевице као сеоско насеље јесу карактеристичне управо по томе што се готово све куће налазе збијене по ободу поља, а не

у пољу. Границе насеља Врбањ су описане као правилни четвороугао!¹¹ Само што странице овог четвороугла нијесу у правцу сјевер-југ, него су нагнуте приближно за 45°. Чак су и границе насеља Ситница описане као правилни четвороугао (димензија 500x500). Тако су границе цртале само велики колонизатори на запосједнутим равницама.

Колико су локални прописи контрадикторни и непрецизни, а креатори тих прописа (мало је рећи) неодговорни, потврђује и Одлука о образовању **Мјесне заједнице Крушевице**, коју је донио „Збор грађана МЗ Крушевице“ (ако је збор грађана МЗ, то значи да већ постоји МЗ, онда сами себе формирају, дакле доносилац одлуке логично би био збор грађана насеља, или се овдје поистовјећује МЗ и насеље, ММ), у којој у 1. члану стоји: „Грађани насеља (села) Крушевице образују Мјесну заједницу Крушевице ...“ А у члану 4. се каже: „Подручје мјесне заједнице обухвата насеље (једнина, ММ) Крушевице /Врбањ и Ситницу/, (то би значило да су Врбањ и Ситница саставни дјелови насеља Крушевице, ММ) према Одлуци о одређивању насеља на подручју општине Херцег-Нови (Сл.лист. РСГ, о.п. бр. 4/94)“ (непрецизно навођење, мисли се на Одлуку о одређивању **граница** насеља, ММ).

Судећи по тексту ове одлуке, у формирању ове МЗ нијесу учествовали грађани насеља Врбањ и Ситница, јер их нема у 1. члану (помињу се само грађани насеља/села Крушевице). Но, они су ипак обухваћени делокругом ове МЗ одређивањем њеног подручја. Овдје не улазимо у фактичку апсурдност таквог дијељења простора, већ само указујемо на формалне аљкавости и глупости у садржају службених аката.

Суштински проблем је што, формално гледајући, приличан број крушевичких кућа на осами које се налазе изван ова три насеља, расејане у (насељеним) мјестима: Корита, Расовац, Диздарев До, Дреновац, Церова Глава, Заова Рупа, Дуги До, Љескове Улице, Јавор, Каћуница, Микотин Бријег, Близна, Подуге, Крушка, Лупоглав и друга, неби могле припадати Мјесној заједници Крушевице. А гдје би онда људи (грађани) који (већином још увијек) тамо живе могли остваривати своје „заједничке интересе и потребе“?!

¹¹ Ако је намјера била да се оваквим описом насеља Врбањ означи простор који захвата ГУП Општине Хрцег-Нови из 1988.године, онда ни то није успјело. У члану 4. Одлуке о доношењу и спровођењу ГУП-а („Сл.лист РСГГ-о.п. бр.1/89), прецизирано је: „Границе ГУП-а захватају и следеће просторе у К.О. односно Мјесној заједници Крушевице, и то: - простор Врбања од извора (требало би: бунара) Понори према превоју званом Трешња у дужини 2900 м и просјечне ширине 600 м што износи цца 180 ха; - простор Рујишта, Меки до (треба: Мокри до), Грдни до, Жуковица, у површини цца 200 ха“. Дакле, описом граница насеља Врбањ није обухваћен простор ГУП-а наведен у другој алинеји члана 4. поменуте одлуке. Уз то, важно је истаћи, према одлуци о ГУП-у простори К.О. и мјесне заједнице се поклапају.

2. На територији катастарске општине Мокрине, Одлуком СО Херцег-Нови (Сл.лист. РЦГ, о.п. бр. 4/94), одређене су границе само једног насеља, иако се на терену јасно разликују Горње и Доње Мокрине, односно села и засеоци Миљевићи/Лазаревићи, Сврчуге, Бјелићи, Петијевићи, Гојковићи, Прлаини, Лепетићи, Црвено брдо и др. Границе овог насеља су описане на следећи начин:

„**Насеље Мокрине.** Граница почиње на југу од цркве Св. Илије и иде сјеверозападно границом катастарских општина Мокрине и Ратишевина, затим катастарском границом према Мојдежу, па Суторини до Видовог врха, па онда катастарском границом према КО Крушевице на сјевероисток до пресека са локалним путем за Крушевице гдје се скреће на исток до изохипсе 600 м и овом *изохипсом* наставља ка југоистоку до Крстове цркве у засеоку Терзићи, а онда *праволонијски* на запад до цркве Св.Илије.“¹²

Одлуком о образовању **Мјесне заједнице Мокрине**, коју је добио „Збор грађана МЗ Мокрине“ (марта 2001. године), у члану 4. је прецизирано: „Подручје Мјесне заједнице обухвата насеље Мокрине, према Одлуци о одређивању граница насеља на подручју општине Херцег-Нови (Сл.лист. РЦГ, о.п. бр. 4/94)“. Пошто се у одлуци о границама насеља Мокрине не помињу друга села и засеоци, није се могло очекивати (а било је неопходно) да се то учини у одлуци о образовању МЗ Мокрине.

Иако је у опису граница насеља Мокрине избјегнуто претежно праволинијско цртање граница (као за Врбањ и Ситницу, нпр), јавља се други, чини се много већи проблем обухвата простора, односно села и засеока (становништва и грађана), него у случају МЗ Крушевице. Наиме, овдје је учињен један велики превид у погледу пружања сјеверне/сјевероисточне катастарске границе Мокрина. Напросто, није јасно којег су стручног профила могли бити „писци“ и креатори описа граница насеља Мокрине (разумљиво, овдје се мисли само на дио границе према КО Крушевице), да ли су имали на располагању и катастарске мапе (или само ситне топографске карте), да ли су обавили било какав увид на терену, консултовање историјских докумената, или пак познавалаца повода, токова и исхода овдашњих међусеоских спорова и сукоба око пограничних простора. Најзад, да ли су као орган управе имали службена докумената која се односе на обиљежавање граница катастарских општина, укључивши постављање геодетских биљева и описивање граница у записницима о омеђавању.

¹² Како видимо, за разлику од начина одређивања граница насеља Крушевице (између двије тачке на локалном путу !), границе насеља Мокрине су одређене помоћу дјелова три катастарске границе, једном изохипсом и једном правом линијом.

У тексту одлуке о границама насеља Мокрине није прецизирано гдје се (на којој тачки) катастарска граница сјече са путем за Крушевице. Међутим, према нашој ранијој елеборирацији пружања старе (и нове) катастарске границе између КО Мокрине и КО Крушевице (као и увидом у актуелне катастарске евиденције Управе за некретнине, у дигиталном или аналогном облику), познато је да се та тачка налази свега пар стотина метара сјеверно од мјеста Метериз (некада важног трговачко/угоститељско/занатског пункта), а недалеко од локације на којој се непосредно послије НОР-а налазило сједиште за Крушевице и Мокрине заједничког (али кратковјеког) Мјесног народног одбора „Метериз“ (тзв. Пућакина бутига).

Такође је познато да садашња катастарска граница између ова два села представља дио старе отоманско-млетачке државне границе („линије Примани“)¹³, којом је прије више од три стољећа (1700. године) жупа Драчевица подјелена на млетачки и турски дио. Ова граница је Бајкове Крушевице (укључив и доња села: Сврчуге, Бијелићи и Петивијевићи) остала у Турској, а Мокрине у Млетачкој држави.

Историјски контекст разграничења

Овдје се ипак морамо укратко осврнути на историјат Крушевичко-Мокрињске (херцеговачко-бокешке) границе. Та гранична линија је не само раздвајала некадашње царевине, области, бановине и државе, него је првенствено значајна као међуплеменска граница око које су се деценијама жестоко спорили и сукобљавали становници ових простора. У новијој историји, Бајкове Крушевице су претежно дијелиле историјску судбину јужне Херцеговине под вишевијековном турском управом, са управним сједиштем у Требињу, укључив и период након распада аустроугарске монархије и јужнословенског уједињења, када су такође (у оквиру општине Приморске, заједно са Суторином) административно припадале срезу требињском. Истовремено, сусједне Мокрине су дијелиле судбину Боке,

¹³ Послије Карловачког мира (којим је завршен Морејски рат, 1699.), разграничење млетачких и турских територија у Боки извршено је управо „линијом Примани“ која је прецизно описана у Протоколу о разграничењу (1701.). На западној страни, ранија Дубровачко-Турска граница је остала непромјењена (то је и данашња граница Црне Горе са Хрватском). Али, на источној страни, постављена је нова млетачко-турска граница - линија Примани, која се пружала од морске обале на Игалу (код Солила), поред данашње бензинске пумпе (гранични камен!), уз Мојдеж, на Спасов-крст (ту почиње дио ове границе која ће касније бити узрок дуготрајног међусеоског спора), раздвајајући Миљевиће и Сврчуге, даље између Бјелића и Гојковића, уз Добраштицу, преко Вратла, иза Субре (ту се завршава спорна граница) на Пећаворје, и даље према Кривошијама и Рисну. Између ове двије линије (западне, старе Дубровачко/Турске и источне, нове Турско/Млетачке – Приманијеве), налазила се енклава турске територије, коју су чинили простори двају великих села, односно територија Суторине и Бајкових Крушевица. (Милановић, М.: „Бајкове Крушевице“, Одбор за село САНУ, Београд, 1997.).

налазећи се у млетачким и касније аустроугарским границама (провинције Далмације), са управним сједиштима у Херцег-Новом, Котору или у Задру.

Гранична линија која је дијелила ова два сеоска подручја (као некадашња међудржавна граница Турске и Млетачке), која није била ни природна ни етничка, првобитно је утврђена међународним споразумом после Морејског рата, крајем седамнаестог вијека, давне 1699. године (позната као линија „Гримани“, касније линија „Мочениго“). Ова стара међудржавна турско-млетачка граница касније ће бити утврђена као граница катастарских општина. Било је више покушаја да се та граница коригује након уласка Аустроугарске у Боку, а нарочито после њене окупације (1878) и анексије Босне и Херцеговине (1908).

Од јужнословенског уједињења 1918. године Крушевице и Мокрине се налазе у истој држави, Краљевству/Краљевини СХС односно Краљевини Југославији, али не и у истом срезу, па ни у истој општини. Тек након Другог свјетског рата, оба ова сусједна села припадају истој општини Херцег-Нови. Њихови „погранични“ спорови нијесу престали ни након државног уједињења, трајали су као отворени сукоби све до тридесетих година двадесетог вијека, а тињали су и касније. Њихово формално уједињење било је остварено у другој половини 1946. године, када је на основу Закона о народним одборима, од дотадашњих народнослободилачких одбора као привремених (ратних) органа народне власти у овим селима, за подручје Крушевица и Мокрина формиран један заједнички орган нове народне власти - Мјесни народни одбор „Метериз“.

Иако су ова два племенска подручја у протеклим вјековима била раздвојена државном и/или административном границом (разних држава, кадилука, области, срезова и катастарских општина), њихови житељи су нужно били упућени на међусобне контакте и на исти животни простор. Будући да су људи овдје у основи имали сличне услове опстанка и исти начин живота, доминантно ослоњени на екстензивно жупно-катунско сточарство, на оскудном, сиромашном и претежно кршевитом и безводном земљишту, њихови спорови и сукоби су се управо односили на пашњаке, сјенокосе и водопоје, које су сматрали својом племенском имовином са искључивим правом коришћења. Спорови су кулминирали још средином деветнаестог вијека када се и чине први покушаји споразумног рјешавања. О озбиљности спорова и пријетњи отворених сукоба наоружаних учесника, говори ангажовање жандармерије, рондара, процјенитеља штета, судова и адвоката, плијенидба стоке и њена продаја на јавним дражбама, укључивање политичара, среских начелника, министара и народних посланика, до формирања државних комисија, дуготрајних преговора и постизања споразума. Рјешавањем њиховог спора бавиле су се надлежне власти различитих држава на високом нивоу (владе, министарства, бан-

ске управе), током читавих осам деценија, од половине деветнаестог до тридесетих година двадесетог вијека. У том периоду је било потписано пет споразума о рјешавању пограничних спорова између Крушевичана и Мокрињана (први 1856, последњи 1931.), у чијем сачињавању су, са обје стране, активно учествовали сеоски кнежеви и други угледни домаћини и општински прваци, као и друге личности које су представљале владе надлежних држава.¹⁴

Кључни проблеми: становништво без самоуправе, простор без власника

У назначеном историјском контексту Крушевичко-Мокрињске међу-сеоске/катастарске границе, може се тражити објашњење зашто се и данас сва имања (катастарске парцеле) чији су власници становници доњих села - Сврчуга, Бијелића и Петијевића, налазе у Катастарској општини Крушевице! (а не у К.О. Мокрине).

Формално-правно посматрано, доносећи Одлуку о формирању МЗ Мокрине, наслањајући се на раније описане границе насеља Мокрине (сходно већ цитираној Одлуци о одређивању граница насеља на подручју општине Херцег-Нови), Збор грађана је, вјероватно не знајући да тако прихвата стару/постојећу катастарску границу према Крушевицама, одлучио да три села (некадашњих Доњих Крушевица) – *Сврчуге, Бијелићи и Петијевићи* – *остану ван подручја МЗ Мокрине!*

Овом констатацијом ће, несумњиво, бити веома изненађени не само мјештани ова три села и цијелих Мокрина, него и мјештани Крушевица и других пригорских села Горње Боке, а свакако и садашњи и претходни носиоци власти у херцеговској локалној самоуправи.

С друге стране, пошто се у Одлуци описане границе (сусједног) насеља Крушевице не поклапају са катастарским границама КО Крушевице, логично се може отворити питање: коме припада простор између насеља Мокрине (или МЗ Мокрине) и насеља Крушевице? Ради се, дакле, о административно непокривеном простору између описаних (општинском одлуком утврђених) граница ова два сусједна села/насеља/мјесне заједнице. Људи из овог краја, склони да и о озбиљним стварима говоре на шаљив начин, рекли би да је то сада „ни царско ни спахијско“. Уосталом, то питање се може отворити и за друге недефинисане „празне“ просторе између насеља у херцеговској општини.

У суштини, отворено је питање да ли се и по ком основу на тим административно непокривеним међунасељским односно међусеоским просторима, јавља држава (у лику централних или локалних органа) као

¹⁴ Детаљније: Милановић, М.: „Један стари Херцеговачко-Бокељски погранични спор“ (рукопис).

власник односно ималац права својине (доминиум), или пак државни органи и организације само управљају и располажу тим просторима (империум).¹⁵ Посебан је проблем што системски није јасно изведена субстанцијална разлика између сличних али разнородних појмова (као објеката права својине), као што су од општег интереса добра у општој употреби и јавна добра.¹⁶

Закључак

У овом раду се нијесмо детаљније бавили основаношћу или неутемељеношћу постојања и пружања неких старих и нових општинских и међусеоских (међумјесних) катастарских граница. Примарна намјера је била да укажемо на правно-системски недоследну, контрадикторну и збуњујућу употребу појмова: насеље, насељено мјесто, катастарска општина, граница насеља, подручје мјесне заједнице и сл., односно на административну неуређеност укупног, а првенствено сеоских простора у херцеговској општини, што свакако није специфичност само ове општине. Као што је показала формално-правна и фактичка анализа граница конкретних насеља и простора мјесних заједница, последице ове неуређености су двојаке:

(а) многи становници/грађани (чак цијела три села, као и низ „кућа на осами“), формално-правно остали су ван система локалне самоуправе преко мјесних заједница, иако су они живјели и живе у увјерењу да припадају одређеној мјесној заједници;

(б) на основу постојећих правно-системских аката, не зна се коме „припада“ гравитирајуће земљиште које формално не припада ниједном насељу и ко одлучује о коришћењу или промјени намјене простора неграђевинске намјене између граница насеља, а које није у приватном власништву, да ли је то формално-правно сеоска имовина, комуница, „опште добро“ локалне самоуправе или државни ерар.

А да ли наведене и елабирране чињенице (невјероватног превида, пропуста и алкавости у описивању граница насеља и образовања мјесних заједница, неслагласности законских, статистичких, статутарних и планских аката), могу имати и какве правне последице, у смислу реституције неких одлука и легитимности поступања мјесних заједница и органа локалне самоуправе, није предмет овог разматрања.

¹⁵ У том контексту занимљиво је да је за неке значајне површине земљишта у К.О. Крушевице, према ажурним катастарским подацима из 2013. године (доступним на сајту <http://www.nekretnine.co.me>), као носилац права својине уписан „Орган управе Херцег-Нови“ а по типу носиоца као „физичко лице“?! Такође, за неке парцеле је као носилац права својине уписана „Црна Гора“ а по типу носиоца као „правно лице“.

¹⁶ Према закону о својинско-правним односима (“Сл. лист Црне Горе”, број 31/10), нека добра од општег интереса (у која спадају и природна богатства) могу бити објекат приватне својине (члан 20), док према истом закону, нека природна богатства (морска обала, вода, руде, дивљач и друго) не могу бити предмет приватне својине (члан 22).

Литература

Милан Р. Милановић: “Бајкове Крушевице, историјска и антропогеографска истраживања”, Одбор за село САНУ, Београд, 1997.

Милановић, М: „Један стари Херцеговачко-Бокељски погранични спор“ (рукопис).

Устав Црне Горе (“Сл. лист Црне Горе”, бр. 1/2007.)

Статут Општине Херцег-Нови (“Сл. лист Ц. Горе - општински прописи”, бр. 15/04, 16/11).

Закон о планирању и уређењу простора (“Сл. лист РЦГ”, бр. 16/95, 22/95, 10/00)

Закон о насељима (“Сл. лист СРЦГ”, бр. 29/90, 48/91, 17/92, 27/94).

Закон о локалној самоуправи, “Сл. лист РЦГ”, бр. 42/2003),

Закон о територијалној организацији Црне Горе, (“Сл. лист Црне Горе“, број 33/11)

Закон о уренењу простора и изградњи објеката (“Сл. лист Црне Горе“, бр. 51/08)

Закон о државном премјеру и катастру непокретности, “Сл. лист Црне Горе, број 32/2011”)

Закон о својинско-правним односима (“Сл. лист Црне Горе“, број 31/10),

Закон о јединственој евиденцији и регистру просторних јединица (“Сл. лист СРЦГ”, бр.43/90,27/94)

Закон о безбједности саобраћаја на путевима, (“Сл. лист Црне Горе“, број 33/12)

Одлука о одређивању граница насеља на подручју општине Херцег-Нови („Сл.лист РЦГ“. О.п. Бр. 4/94),

Одлука о мјесним заједницама Скупштине општине ХН („Сл. лист РЦГ“. О.п. 4/94),

Одлука о образовању Мјесне заједнице Крушевице, (Збор грађана, 07.04.2001.)

Одлука о образовању Мјесне заједнице Мокрине, (Збор грађана, 11.03.2001.).

Одлука о доношењу и спровођењу ГУП-а **општине Херцег-Нови до 2001** („Сл.лист СРЦГ-о.п. бр.1/89)

Генерални урбанистички план општине Херцег-Нови до 2001. године, (“Сл. лист СРЦГ - општински прописи”, бр. 1/99).

Просторни план општине Херцег-Нови до 2020. године, (“Сл. лист Ц. Горе - општински прописи”, бр. 07/09).

Правилник о начину означавања назива насеља, “Сл. лист РЦГ”, бр. 11/91).

Просторни план Црне Горе до 2020. године, Подгорица, март 2008. године

http://www.hercegnovi.me/просторно_планска_документација

http://www.nekretnine.co.me/катастарски_подаци