



Legalizacija objekata: Pravna sigurnost i tržišna ograničenja

Legalizing Buildings: Certainty vs. Restriction

JPM

PARTNERS



Legalizacija objekata: Pravna sigurnost i tržišna ograničenja/Legalizing Buildings: Certainty vs. Restriction

Publisher: JPM | Partners

Delta House, 8a Vladimira Popovića street

www.jpm.law

Authors: Alma Karađuzović Đinđinović, Partner

Design and prepress: JPM | Partners

Copyright: © JPM | Partners 2025 All rights reserved.

Disclaimer:

The sole purpose of this publication is to provide information about specific topics.

It makes no claims to completeness and does not constitute legal advice.

The information it contains is no substitute for specific legal advice.

If you have any queries regarding the issues raised or other legal topics, please get in touch with your usual contact at JPM & Partners.

Stupanjem na snagu Zakona o legalizaciji bespravnih objekata („Zakon“) u Crnoj Gori od 1. avgusta 2025. godine, otvara se nova faza regulisanja dugotrajnog problema bespravne gradnje i statusa objekata koji su izgrađeni bez građevinske dozvole ili su odstupili od izdatog akta za građenje.

Cilj Zakona je da omogući pravnu sigurnost vlasnicima objekata koji su izgrađeni bez dozvole, uređenije prostorno planiranje i tržište nekretnina, povećanje budžetskih prihoda kroz naknade za legalizaciju, te uspostavljanje reda u građevinskom sektoru.

Ipak, iako Zakon donosi brojne koristi, u praksi su već uočeni i određeni rizici, proceduralne nejasnoće, kao i odredbe koje izazivaju zabrinutost – naročito zabrana prometa bespravnih objekata propisana članom 33.

With the entry into force of the Law on the Legalization of Unauthorized Buildings in Montenegro (effective 1 August 2025), a new legal and regulatory framework has been established to address long-standing issues of unauthorized construction and unclear property status.

The Law's primary objectives include providing legal certainty to owners of unlicensed buildings, improving urban planning and real-estate transparency, increasing public revenue, and establishing greater discipline in the construction sector.

However, while the Law is a significant step forward, it also introduces several challenges and ambiguities, most notably the prohibition of transactions involving legalized properties under Article 33.

(I) PREDNOSTI

Pravna sigurnost i uknjižba objekata

Vlasnici sada mogu legalizovati bespravne objekte, bilo da su izgrađeni, rekonstruisani, dograđeni ili nadograđeni, čime se omogućava njihovo upisivanje u katastar i sticanje punog pravnog statusa nepokretnosti. Time se omogućava zakonit promet, nasljeđivanje i zalaganje imovine.

Povećanje transparentnosti tržišta nekretnina

Legalizacija doprinosi većoj pravnoj i tržišnoj jasnoći, jer kupci i investitori imaju pouzdane informacije o statusu objekata. U praksi je već primijećen rast vrijednosti legalizovanih objekata, naročito u primorskim opštinama.

Fiskalne i prostorno-planske koristi

Država i lokalne samouprave ostvaruju dodatne prihode kroz naknade, dok se istovremeno uspostavlja kontrola nad budućom gradnjom i planiranjem prostora.

Smanjenje imovinsko-pravne nesigurnosti

Zakon omogućava vlasnicima da izbjegnu rizik rušenja, sudskih postupaka i pravne nesigurnosti, dajući im mogućnost da svoj status urede kroz transparentan postupak legalizacije.

(I) ADVANTAGES

Legal certainty and registration

Property owners are now able to legalize unauthorized buildings, regardless of whether they were constructed, reconstructed, expanded, or upgraded, enabling lawful sale, inheritance, and collateralization.

Increased market transparency

Legalization distinguishes lawful from unlawful assets, improving investor confidence and price stability. Early data suggest a price increase for legalized properties, especially in coastal municipalities.

Public revenue and spatial benefits

The process brings additional municipal income through legalization fees, while also strengthening urban-planning control.

Reduced social and legal uncertainty

The Law allows residents to regularize their homes, avoiding demolition or legal disputes.

(II) MANE I RIZICI

Kompleksnost i administrativna opterećenja

Postupak legalizacije zahtijeva obimnu dokumentaciju (elaborat izvedenog stanja, plansku saglasnost, dokaz o pravu na zemljište). Kod objekata bez planskog dokumenta ili neriješenih imovinskih odnosa, proces može trajati dugo.

Zabrana prometa nelegalizovanih objekata – tržišni šok

Članom 33. Zakona uvedena je zabrana otuđenja bespravnih objekata, što u praksi znači da se takve nekretnine ne mogu prodavati, poklanjati, niti na drugi način prometovati dok postupak legalizacije ne bude okončan. Ova odredba je izazvala ozbiljne posljedice na tržištu – veliki broj ugovora je obustavljen, a notari odbijaju ovjeru transakcija.

Finansijski teret za vlasnike

Zakon predviđa posebne naknade i mogućnost plaćanja u ratama do 30 godina (posebno za primorje), kao i visoke kazne za nepoštovanje (do 40.000 € za pravna lica). Za mnoge vlasnike to predstavlja značajan finansijski izazov.

(II) DISADVANTAGES AND RISKS

Administrative complexity

The process requires extensive documentation and clear property titles; unresolved land ownership or missing planning documents can delay legalization.

Transaction ban (Article 33)

The Law explicitly forbids the transfer (alienation) of unauthorized properties, effectively freezing all sales, gifts, or other transactions until legalization is complete. This has already caused a major market slowdown, as notaries refuse to notarize such deals.

Financial burden

Legalization fees, long-term instalments (up to 30 years), and high fines (up to €40 000) may pose serious financial strain on owners.

Socijalni i moralni rizik

Dio javnosti upozorava da bi rigorozna primjena mogla dovesti do socijalnih problema, jer mnoge porodice žive u objektima koji sada potpadaju pod zabranu prometa i potencijalnu obavezu legalizacije uz visoke troškove.

(III) STAV NOTARSKJE KOMORE CRNE GORE

Notarska komora Crne Gore ukazuje na nejasnoće i nepreciznosti Zakona, posebno člana 33. stav 1, kojim se zabranjuje promet (otuđenje) tzv. bespravnih nepokretnosti – objekata izgrađenih bez građevinske dozvole ili suprotno njoj. Komora je zatražila tumačenje od Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine kako bi se razjasnilo da li se zabrana odnosi samo na objekte izgrađene nakon stupanja na snagu Zakona, ili i na one izgrađene prije toga.

Prema dobijenom mišljenju Ministarstva od 28. avgusta 2025. godine, zabrana prometa odnosi se i na objekte izgrađene prije stupanja na snagu Zakona, kao i na one koji će biti izgrađeni nakon toga. Drugim riječima, nema razlike po datumu izgradnje – svi bespravni objekti potpadaju pod zabranu otuđenja.

Social concerns

Critics warn of possible social distress if thousands of families remain unable to legalize or transfer their homes.

(III) POSITION OF THE NOTARY CHAMBER OF MONTENEGRO

The Notary Chamber of Montenegro has highlighted ambiguities in the Law, particularly in Article 33(1), which bans the transfer of unauthorized real estate—those built without or contrary to a building permit. The Chamber formally requested an opinion from the Ministry of Spatial Planning, Urbanism and State Property to clarify whether the ban applies only to buildings constructed after the Law entered into force, or also to those built before.

In the Ministry's official opinion of 28 August 2025, it was confirmed that the prohibition applies to both categories, meaning that no unauthorized building—whether old or new—may be transferred or sold, regardless of whether a prohibition note has been entered in the cadastre.

Iako se Notarska komora ne slaže s ovako restriktivnim tumačenjem, naglašava da su notari dužni da postupaju u skladu sa zakonom i mišljenjem Ministarstva. Komora upozorava da će nova regulativa „neminovno proizvesti teže negativne posljedice“, jer će vlasnici nelegalnih objekata biti spriječeni da raspoložu svojom imovinom, a ukupan promet nekretnina u Crnoj Gori biće drastično smanjen.

U zaključku svog saopštenja, Notarska komora je jasno istakla da notari ne mogu sastavljati notarske zapise o otuđenju nepokretnosti izgrađenih bez dozvole ili uz prekoračenje dozvole za građenje, jer bi to bilo suprotno članu 33. Zakona i zvaničnom mišljenju Ministarstva.

Although the Chamber expressed disagreement with this restrictive interpretation, it acknowledged that notaries are legally bound to comply. The Chamber warned that this rule will inevitably produce serious negative consequences: owners of unlicensed buildings cannot dispose of their property, and the overall real-estate turnover in Montenegro will be drastically reduced.

Consequently, the Chamber concluded that notaries cannot prepare notarial deeds for the transfer of properties built without or contrary to a construction permit, as doing so would violate Article 33 of the Law and the Ministry's binding opinion.

(IV) ZAKLJUČAK/ PREPORUKE

Novi Zakon o legalizaciji bespravnih objekata predstavlja važan korak ka uspostavljanju pravne sigurnosti i uređenju tržišta nekretnina u Crnoj Gori. Međutim, način na koji se primjenjuje, naročito kroz zabranu prometa nelegalizovanih nepokretnosti, otvara ozbiljna praktična i ekonomska pitanja.

Tumačenje Ministarstva i stav Notarske komore Crne Gore jasno ukazuju da se zabrana odnosi i na objekte izgrađene prije stupanja na snagu Zakona, što u praksi dovodi do privremene blokade dijela tržišta nekretnina. Iako je cilj zakonodavca bio uspostavljanje reda, restriktivna primjena može imati kontraefekat – usporavanje investicija i pravnu nesigurnost za vlasnike i kupce.

Rješenje bi moglo biti u preciziranju i faznoj primjeni člana 33., kako bi se omogućila pravna zaštita vlasnika i istovremeno zadržala svrha legalizacije, stvaranje jasnog, uređenog i održivog sistema upravljanja prostorom.

(IV) CONCLUSION/ RECOMMENDATIONS

The new Law on the Legalization of Unauthorized Buildings represents an important step toward establishing legal certainty and regulating the real-estate market in Montenegro. However, its current implementation - particularly the ban on transactions involving unlegalized properties—raises serious practical and economic concerns.

The interpretation provided by the Ministry and the position of the Notary Chamber of Montenegro clearly indicate that the prohibition also applies to buildings constructed before the Law entered into force. In practice, this results in a temporary freeze of a significant portion of the property market. While the legislator's intent was to restore order, such a restrictive application may have the opposite effect - slowing investment and creating legal uncertainty for both owners and buyers.

A balanced solution could be found through clarifying and phasing the application of Article 33, ensuring that the Law achieves its primary purpose, creating a transparent, orderly, and sustainable system of spatial and property management.

Author



Alma Karađuzović Đinđinović

Partner

E: alma.karadjuzovic@jpm.law

JPM | PARTNERS

2 Šeika Zaida Street

81000 Podgorica

Montenegro

email: T:+382 20 672534

E: office.mne@jpm.law

www.jpm.law