

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma  
Odjeljenje za licenciranje, registar i drugostepeni postupak  
Broj: UP II 14-042/23-10/3  
Podgorica, 23.03.2023.godine

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma rješavajući po žalbi izjavljenoj od Raičević Jovane iz Nikšića, koju zastupa Đorđe N.Bulatović, advokat iz Podgorice, protiv rješenja urbanističko-građevinske inspektorke Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, broj: UPI 12170-042/22-639/4 od 09.01.2023.godine, na osnovu člana 199 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19 i 82/20) i čl.18, 46 stav 1, 126 stav 4 i 128 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) i člana 12 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 049/22, 052/22, 56/22, 82/22, 110/22 i 139/22), donosi

## R J E Š E N J E

Žalba se odbija.

Odbija se zahtjev za naknadu troškova postupka.

## O b r a z l o ž e n j e

Ožalbenim rješenjem stavom I, naređuje se žaliteljki rušenje objekta koji se nalazi na kat.parceli br.2804/45 KO Žabljak I, opština Žabljak, jer ista za izvođenje građevinskih radova nije podnijela prijavu građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata i pored pečaćenja objekta i donešene mjere zabrane građenja – rješenje broj: UPI 12170-042/22-639/1 od 30.06.2022.godine, koje je uručeno dana 04.07.2022.godine.

Na navedeno rješenje žaliteljka je ovom ministarstvu, neposredno izjavio žalbu (17.01.2023.godine), iz svih zakonom propisanih razloga. U žalbi u bitnom navodi da prvostepeni organ nije postupio po uputima drugostepenog organa i da samo citira zakonske propise. Ukazuje, da joj nije dato pravo da se izjasni u ovoj upravnoj stvari i da u pobijanom rješenju ne komentariše da je podnijela zahtjev za legalizaciju. Ističe, da je predmetno rješenje donio nenadležni organ tj.da rješenje donosi Odsjek za sjevernu regiju za opštine Bijelo Polje i Mojkovac a objekat se nalazi na Žabljaku. Navodi, da se u izreci pobijanog rjeđenja navodi da žalba ne odlaže izvršenje rješenja i postavlja se pitanje po kome to propisu. Pominje čl.1 protokola 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava a da se pravilo o zaštiti imovine koje garantuje navedeni član odnosi i na slučaj bespravne gradnje kao i shvatanje Evropskog suda da pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života odnosno prava na dom iz čl.8 Evropske konvencije uživa svako nezavisno od toga da li je kuća/ili dom stečena zakonito višedecenijsko tolerisanje nezakonitog naselja obavezuje vlasti da odlučuju primjenom načela srazmjernosti suprostavljanih interesa da razmotre alternativne metode kao što je legalizacija objekata.

Predlaže, da drugostepeni organ, uvaži žalbu žalitelja, pobijano rješenje poništi i predmet vrati prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, razmotrilo je ožalbeno rješenje, žalbu i spise predmeta, pa je odlučilo kao u dispozitivu rješenja, a ovo iz sljedećih razloga:

Odredbom člana 91 st. 1 i 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19 i 82/20), propisano je da investitor gradi objekat na osnovu prijave građenja i dokumentacije propisane ovim zakonom. Investitor je lice koje

podnosi prijavu i dokumentaciju za građenje odnosno postavljanje objekta, propisanu ovim zakonom. Članom 92 stav 1 ovog zakona propisano je da prijavu građenja i dokumentaciju iz člana 91 ovog zakona, investitor je dužan da podnese nadležnom inspekcijskom organu, u roku od 15 dana prije početka građenja.

Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20), propisano je da kada u postupku inspekcijskog nadzora, ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis, urbanističko građevinski inspektor dužan je da zabrani građenje objekta ako se objekat gradi bez prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana ovog zakona (član 201 stav tačka 1), kao i da naredi rušenje objekta i/ili vraćanje prostora u prvobitno stanje ako se objekat gradi odnosno ako je izgrađen i pored zabrane građenja objekta (član 201 stav 1 tačka 11).

Iz spisa predmeta proizilazi da je rješenjem urbanističko građevinskog inspektora, broj UPI 12170-042/22-639/1 od 30.06.2022.godine, žaliteljki zabranjeno, svako dalje izvođenje radova na građenju objekta, koji se nalazi na kat.parceli br.2804/45 KO Žabljak I, opština Žabljak.

Kontrolnim inspekcijskim pregledom zapisnik br.121-3-1-ŽB-53 od 07.10.2022.godine, uz prisustvo subjekta nadzora, konstatovano je da je subjekat nadzora, nastavio sa izvođenjem radova na predmetnom objektu na način da je objektu urađena fasada dijelom od drveta dijelom od kamena sa čeonu i zadnje strane, dok je sa bočnih strana započeta fasada.

Polazeći od činjenica, utvrđenih inspekcijskim nadzorom, primjenom odredbi člana 200 stav 1 tačka 1 i 201 stav 1 tačka 11 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, urbanističko građevinski inspektor je, rješenjem broj UPI 12170-042/22-639/4 od 09.01.2023.godine, žaliteljki naredio rušenje objekta objekta koji se nalazi na kat.parceli br.2804/45 KO Žabljak I, opština Žabljak, jer ista za izvođenje građevinskih radova nije podnijela prijavu građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata i pored pečaćenja objekta i donešene mjere zabrane građenja – rješenje broj: UPI 12170-042/22-639/1 od 30.06.2022.godine, koje je uručeno dana 04.07.2022.godine. U ovoj upravnoj stvari je nesporno da je žaliteljka izvodio radove na izgradnji objekata na katastarskoj parceli br.2804/45 KO Žabljak I, opština Žabljak, bez prijave građenja, odnosno bez zakonom propisane dokumentacije, i da su na ovom objektu, nastavljeni građevinski radovi, konstatovani zapisnikom o inspekcijskom pregledu od 22.06.2022.godine, iako je na istom objektu, rješenjem urbanističko građevinskog inspektora, br.UPI 12170-042/22-639/1 od 30.06.2022.godine, žalitelju zabranjeno svako dalje izvođenje građevinskih radova, na predmetnom objektu.

Po nalaženju ovog ministarstva, postupajući inspektor se kretao u obimu zakonskih ovlašćenja, kada je žalitelju naredio rušenje izvedenih radova na izgradnji predmetnog objekta, pri čemu je postupak inspekcijskog nadzora zakonito sproveden, zbog čega nije bilo mjesta poništaju osporenog rješenja. Naime, zakonom je propisano da je urbanističko – građevinski inspektor ovlašćen da naredi rušenje objekta, odnosno vraćanje prostora u prvobitno stanje, ako se objekat gradi, odnosno ako je izgrađen i pored zabrane građenja objekta. U konkretnom slučaju žalitelj je, nesporno, nastavio sa izvođenjem radova na objektu i pored izrečene mjere zabrane građenja, zbog čega je nadležni organ bio ovlašćen i dužan da mu izrekne mjeru rušenja objekta. Pritom, ovo ministarstvo je cijeneći cjelishodnost izrečene mjere, našlo da je ova mjera srazmjerna učinjenim nepravilnostima, jer je očigledno da se blažim mjerama (zabrana gradnje), nije mogla obezbijediti svrha i cil zabrane građenja, suprotno imperativnim zakonskim odredbama.

Odlučujući na navedeni način prvostepeni organ je postupio i u skladu sa članom 16 stav 1 tačka 3 Zakona o inspekcijskom nadzoru, kojim je propisano da kada se u postupku inspekcijskog nadzora utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis ili da se ne poštuju propisani standardi ili normativi, inspektor je obavezan da preduzme upravne mjere i radnje utvrđene posebnim propisom kojim je uređena oblast u kojoj se vrši inspekcijski nadzor, a

naročito da naredi rušenje, uklanjanje bespravno započetog ili podignutog objekta i uklanjanje stvari sa određenog prostora i člana 201 tačka 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Cijenjeći navode žalbe, ovo ministarstvo je ocijenilo da navod žaliteljke da joj nije dato pravo da se izjasni u ovoj upravnoj stvari i da u pobijanom rješenju ne komentariše da je podnijela zahtjev za legalizaciju, nije osnovan. Činjenica da je žaliteljka pokrenula postupak legalizacije o čemu u spisima predmeta nema dokaza, nije mogla biti od uticaja na odlučivanje postupajuće inspektorke, uzevši u obzir konkretne okolnosti predmetne upravne stvari. Iako Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata, predviđa mogućnost legalizacije objekata koji su izgrađeni suprotno propisima, na predmetnim objektima ne mogu se primijeniti odredbe o legalizaciji, što znači da isti podliježe svim zakonom propisanim mjerama i radnjama koje su predviđene za slučaj bespravne gradnje. Žaliteljka je izvodila radove na izgradnji objekata u vrijeme važenja Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, što znači da se na predmetnim objektima ne odnose zakonske odredbe o legalizaciji, koje se odnose na objekte čija je gradnja završena, dakle na izgrađene objekte. Ovo pitanje je neposredno uređeno odredbom člana 152 stav 1 Zakona, kojim je propisano da se bespravnim objektom smatra zgrada koja je izgrađena suprotno propisima kojima je u vrijeme izgradnje bila utvrđena obaveza pribavljanja građevinske dozvole. Kako je obaveza pribavljanja građevinske dozvole zamijenjena institutom prijave građenja, jasno je da se legalizacija odnosi samo na objekte koji su izgrađeni prije stupanja na snagu aktuelnog propisa. U prilog navedenom je i činjenica da se postupak legalizacije void kod drugih nadležnih organa i predstavlja odvojen postupak od postupka inspekcijskog nadzora (Presuda Upravnog suda Crne Gore, U.br.6241/19 od 05.11.2021.godine). Takođe se ne mogu uređivati odnosi s pozivom na buduću neizvjesnu okolnost kao što je legalizacija objekta.

U odnosu na navod žaliteljke da je predmetno rješenje donio nenadležni organ tj. da rješenje donosi Odsjek za sjevernu regiju za opštine Bijelo Polje i Mojkovac a objekat se nalazi na Žabljaku, takođe nije osnovan. Prednje iz razloga, jer shodno odredbama Zakona o inspekcijskom nadzoru, starješina inspekcijskog organa, može ovlastiti inspektora da vrši poslove inspekcijskog nadzora i u drugim opštinama ukoliko obim posla ini nedostatak kadrova to zahtijeva.

Ovo ministarstvo je ocijenilo i navode žaliteljke da se mjerom rušenja krši njeno pravo na dom u smislu člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima, ali je našlo da oni nijesu od uticaja na drugačije presuđenje. Naime, prilikom ocjene da li je izricanje mjere rušenja objekta predstavlja miješanje u pravo na dom, treba naglasiti da ne postoji apsolutno pravilo koje se može jednako primijeniti na sve stranke u postupku izricanja mjere rušenja objekta, već da u svakom pojedinačnom slučaju treba ispitati da li rušenje objekta predstavlja nedopušteno miješanje u pravo na dom, odnosno da li postoji srazmjera između javnog interesa koji se postiže izricanjem i sprovođenjem mjere rušenja sa jedne, i osnovnih prava žaliteljke sa druge strane. Međutim, praksa Evropskog suda za ljudska prava je ustanovila određene kriterijume koji su uobičajeno od uticaja na ocjenu da li se u datom slučaju radi o kršenju prava na dom, a to su: da li je dom izgrađen nezakonito, da li je nezakonita gradnja vršena svjesno, kakva je priroda i koji je stepen nezakonitosti, koji se interes postiže odnosno štiti rušenjem, i da li postoji drugo mjesto stanovanja koje je na raspolaganju licima na koje utiče rušenje (vidi Chapman v. The United Kingdom, 27238/95, p. 102-104, CHR 2001-I, Ivanova and Cherkezov v. Bulgaria, br.46577/15, p.53, ECHR 2016, i drugi). Primjenom ovih kriterijum na predmetnu upravnu stvar, prije svega treba naglasiti da je, po ocjeni ovog ministarstva predletni nalog za rušenje je zakonit, jer je utemeljen na važećim propisima i jer je donesen u zakonito sprovedenom postupku, na osnovu pravilno i potpuno utvrđenog činjeničnog stanja a iz razloga koji su u ovom rješenju navedeni. Nadalje, žaliteljka je očigledno svjesno vršila

bespravnu gradnju jer je i pored brojnih inspekcijских kontrola i rješenja o zabrani gradnje sšprovodila građevinske radove, pri čemu radnje žaliteljke predstavljaju ozbiljno kršenje zakona, posebno kod činjenice da je građenje objekta nastavljeno nakon pečaćenja objekta. Zbog navedenih okolnosti, ovo ministarstvo, nalazi da razlozi opšteg interesa koji se postižu sprovođenjem zakona putem izricanja mjere rušenja objekta, srazmjerni u odnosu na miješanje u žaliteljkina prava u smislu člana 8 ESLJP, zbog čega nije bilo mjesta poništaju osporenog rješenja po ovom osnovu.

U odnosu na zahtjev za naknadu troškova postupka, ovo ministarstvo je odbilo zahtjev za naknadu istih, shodno odredbi člana 94 Zakona o upravnom postupku, kojim je propisano da ako je upravni postupak koji je pokrenut po službenoj dužnosti okončan povoljno za stranku, troškove postupka snosi javnopravni organ koji je postupak pokrenuo, ako nije drukčije propisano, što nije slučaj u predmetnoj stvari. Ostali navodi iz žalbe, nijesu uticali uticali na drugačiju odluku u ovoj upravnoj stvari

Sledstveno izloženom, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja – čl. 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku.

**UPUSTVO O PRAVNOM SREDSTVU:** Protiv ovog rješenja, može se izjaviti tužba Upravnom sudu Crne Gore u roku od 20 dana od dana njegovog prijema.



**NAČELNICA**

**Olivera Živković**