

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine  
Odjeljenje za drugostepeni postupak  
Broj: UP II 17-042/24-988/4  
Podgorica, 09.10.2024.godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, rješavajući po žalbi žalitelja Marković Franja iz Pljevalja, na rješenje urbanističko građevinskog inspektora broj: UPI 12181-042/23-1438/2 od 21.06.2024.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, 82/20 i 04/23) čl.18, 46 stav 1, 126 stav 2 i 8 i 128 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 118/20, 121/20, 01/21, 02/21, 29/21, 34/21, 41/21) i člana 15 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 098/23, 102/23, 113/23, 71/24, 72/24, 90/24 i 093/24), donosi

## R J E Š E N J E

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine broj: UPI 12181-042/23-1438/2 od 21.06.2024.godine i predmet vraća istom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

## O b r a z l o ž e n j e

Ožalbenim rješenjem stavom I, odbijena je prijava građenja broj: 09-745/24-6310/1 od 29.04.2024.godine, podnijeta od strane investitora Franja Markovića iz Pljevalja, za rekonstrukciju stambenog objekta – stepeništa na katastarskoj parceli broj: 6055 KO Pljevlja, opština Pljevlja, dio urbanističke parcele broj: 215, u zahvatu DUP-a „Potrlica“, zbog toga što glavni revidovani projekat nije u skladu sa urbanističko tehničkim uslovima za nvedenu parcelu izdatim od strane Sekretarijata za uređenje prostora opštine Pljevlja broj: 05-332/23-301/4 od 24.10.2023.godine.

Protiv citiranog rješenja žalitelj je izjavio žalbu, neposredno ovom ministarstvu (19.10.2023.godine), iz svih zakonom propisanih razloga. U žalbi u bitnome navodi, da kao stranka nije pozvan da učestvuje u postupku niti da se izjasi na rezultatae ispitnog postupka. Ukazuje, da saglasnosti koje su dostavljene uz prijavu ne pominju se u prvostepenom rješenju pa s tim u vezi kako je revidovani glavni projekat nije u skladu sa urbanističko – tehničkim uslovima kad je Sekretarijat za uređenje prostora opštine Pljevlja dao saglasnost na taj projekat a dobijena je i saglasnost od gradskog arhitekta i ostalih opštinskih sekretarijata.

Predlaže da drugostepeni organ, poništi prvostepeno rješenje i vrati istom organu predmet na ponovni postupak i odlučivanje.

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

Saglasno odredbi člana 91 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 064/17, 044/18, 063/18, 011/19, 082/20, 086/22 i 004/23), investitor gradi objekat na osnovu prijave građenja i dokumentacije propisane ovim zakonom, a stavom 2 istog člana je propisano da je investitor lice koje podnosi prijavu i dokumentaciju za građenje odnosno postavljanje objekta, propisanu ovim zakonom, dok je stavom 3 propisano da dokumentacija iz stava 1 ovog člana sadrži, naročito: glavni projekat ovjeren u skladu sa ovim zakonom; izvještaj o pozitivnoj reviziji glavnog projekta; dokaz o osiguranju od odgovornosti projektanta koji je izradio odnosno revidenta koji je revidovao glavni projekat, u skladu sa ovim zakonom; ugovor o angažovanju izvođača radova; ugovor o angažovanju stručnog nadzora i dokaz o pravu svojine na zemljištu, odnosno drugom pravu na građenje na zemljištu ili dokaz o pravu svojine na objektu, odnosno drugom pravu na građenje, ako se radi o rekonstrukciji objekta.

Odbom člana 200 stav 1 tačka 3 i 3a Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, propisano je da urbanističko-građevinski inspektor provjerava da li je glavni projekat izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima i da li je glavni projekat

izrađen odnosno revidovan u skladu sa osnovnim urbanističkim parametrima (indeks izgrađenosti, indeks zauzetosti, spratnost odnosno visina objekta i odnos prema građevinskoj liniji), dok je odredbom člana 201 stav 1 tačka 3 i 3a istog zakona propisano da kada u postupku inspekcijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis urbanističko-građevinski inspektor dužan je da zabrani građenje objekta, ako utvrdi da je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno urbanističko-tehničkim uslovima i zabrani građenje objekta ako utvrdi da je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno osnovnim urbanističkim parametrima (indeks izgrađenosti, indeks zauzetosti, spratnos odnosno visina objekta i odnos prema građevinskoj liniji).

Iz spisa predmeta proizilazi da je rješenjem urbanističko – građevinskog inspektora broj: UPI 12181-042/23-1438/2 od 21.06.2024.godine, žalitelju, odbijena prijava građenja broj: 09-745/24-6310/1 od 29.04.2024.godine, podnijeta od strane investitora Franja Markovića iz Pljevalja, za rekonstrukciju stambenog objekta – stepeništa na katastarskoj parceli broj: 6055 KO Pljevlja, opština Pljevlja, dio urbanističke parcele broj: 215, u zahvatu DUP-a „Potrlica“, zbog toga što glavni revidovani projekat nije u skladu sa urbanističko tehničkim uslovima za nvedenu parcelu izdatim od strane Sekretarijata za uređenje prostora opštine Pljevlja broj: 05-332/23-301/4 od 24.10.2023.godine.

Odlučujući na navedeni način prvostepeni organ je postupio u skladu sa članom 200 stav 1 tačka 3 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, kojim je propisano da urbanističko – građevinski inspektor provjerava naročito da li je glavni projekat izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko – tehničkim uslovima i odredbe člana 201 stav 1 tačka 3 istog Zakona, kojim je utvrđeno da kada u postupku inspekcijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis urbanističko-građevinski inspektor dužan je da zabrani građenje objekta, ako utvrdi da je glavni projekat izrađen, odnosno revidovan suprotno urbanističko tehničkim uslovima.

Ispitujući zakonitost osporenog rješenja ovo ministarstvo nalazi da je prvostepeni organ počinio povredu pravila postupka iz člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), jer je pogrešno primijenjeno materijalno pravo. Prema odredbi člana 22 stav 7 citiranog zakona, obrazloženje rješenje mora da sadrži, između ostalog, utvrđeno činjenično stanje, po potrebi razloge koji su bili odlučni pri ocjeni dokaza i materijalne propise i razloge, koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuje na rješenje u dispozitivu. U smislu odredbe člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku ("Sl. list CG" br. 54/16, 20/15, 40/16 i 37/17), valjano obrazloženje rješenja predstavlja neophodnu zakonsku pretpostavku za provjeru činjeničnog utvrđenja i propisa koji su primijenjeni, čime se omogućava njegova potpuna kontrola, kako u upravnom, tako i u upravno-sudskom postupku. Obrazloženje rješenja prvostepenog organa nije u skladu sa naprijed navedenom zakonskom odredbom, jer u istom nije pravilno primijenjeno materijalno pravo koje bi opravdalo odluku iz dispozitiva. Uz to, saglasno članu 22 stav 7 Zakona, rješenje donijeto u upravnom postupku mora biti obrazloženo, što podrazumijeva da isto sadrži adekvatne propise i valjane razloge, koji su u skladu sa odlukom iz dispozitiva.

Po nalaženju ovog ministarstva, a polazeći od citiranih odredbi zakona, prvostepeni organ nije pravilno postupio kada je svojim rješenjem odbio prijavu predmetnu prijavu građenja, iz razloga što je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno urbanističko – tehničkim uslovima jer se postupajući inspektor nije kretao u obimu zakonskih ovlašćenja, pri čemu postupak provjere prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 Zakona planiranju prostora i izgradnji objekata nije zakonito sproveden.

U konkretnom slučaju prvostepeni organ nije pravilno postupio u smislu člana 200 stav 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, kojim je propisano da provjeru iz stava 1 tačk: 1, 2, 3a, 4, 5, 11 i 13 ovog člana urbanističko građevinski inspektor dužan je da izvrši u roku od 15 dana od dana podnošenja prijave radova i da nakon izvršene provjere utvrđeno stanje konstatuje u formi zapisnika i isto dostavi investitoru.

Dakle, postupajući inspektor nije imao ovlašćenje da primjenom upravne mjere zabrane građenja objekta u smislu da li je glavni projekat izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko tehničkim uslovima, donese ožalbeno rješenje u postupku provjere prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora, iz razloga jer ima ovlašćenje da, shodno odredbi člana 200 stav 2 Zakona, izvrši provjeru samo iz stava 1 tač. 1, 2, 3a, 4, 5, 11 i 13, navedenog Zakona.

Nadalje, ukoliko u postupku inspekcijskog nadzora građenja objekta, utvrdi da glavni projekat nije izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko tehničkim uslovima,

urbanističko građevinski inspektor, dužan je da pristupi primjeni ovlaštenja iz oblasti inspeksijskog nadzora a nakon provjere prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata i sačinjavanja zapisnika, odnosno da u slučaju, kada uoči nepravilnostu u smislu odredbe člana 200 stav 1 tačka 3 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, dužan je da pristupi primjeni odredbe člana 201 stav 1 tačka 3 Zakona o inspeksijskom nadzoru u cilju zakonitog sprovođenja otklanjanja tih nepravilnosti.

Ovo naročito kod činjenice, jer je neposrednim uvidom u dostavljene spise predmeta, konstatovano da prvostepeni organ, donio rješenje o zabrani građenja broj: UPI 12181-042/23-1438/1 od 12.10.2023.godine, kojim se Franju Markoviću iz Pljevalja, zabranjuje dalje izvođenje građevinskih radova – rekonstrukcija – dogradnja stepeništa uz objekat koji se nalazi na kat.parceli broj: 6055 KO pljevlja, opština Pljevlja, jer je isti započeo dogradnju bez prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Sporno je da se prvostepeni organ u obrazloženju ožalbenom rješenju, poziva, na primjenu odredbe člana 200 st.1 i 2 tačka 3 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, koja tačka nije normirana navedenim članom u postupku provjere prijave građenja.

Znači, samo ono rješenje koje označava materijalni propis koji je primijenjen i razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na sadržaj odluke u dispozitivu, omogućavaju stranci da sazna čime je organ bio rukovođen prilikom rješavanja konkretne upravne stvari, a ovom ministarstvu, da upravnom postupku ispita zakonitost odluke, što u konkretnom nije slučaj, jer obrazloženje ne sadrži pravilno primijenjeno materijalno pravo, koje, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu.

Osim navedenog, po nalaženju ovog ministarstva, osporeno rješenje zahvaćeno je i povredom pravila postupka iz člana 22 stav 3 Zakona o upravnom postupku, jer je izreka rješenja nejasna i kontradiktorna razlozima iz obrazloženja, zbog čega je isto valjalo poništiti.

Naime, izreka prvostepenog rješenja je nejasna i nepotpuna u odnosu na član 55 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, koji predviđa šta sadrže urbanističko - tehnički uslovi, pa onemogućava vršenje kontrole zakonitosti osporenog akta, jer valjani dispozitiv predstavlja neophodnu zakonsku pretpostavku za provjeru činjeničnog utvrđenja i propisa putem kojih je upravna stvar riješena, a što je standard prakse Evropskog suda kod ocjene povrede člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Izreka prvostepenog rješenja mora biti konzizna i jasna da ne izaziva dilemu kako je odlučeno.

Naime, sama konstatacija u dispozitivu pobijanog rješenja, da je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno urbanističko – tehničkim uslovima, nije prihvatljiva, bez navođenja u kojem dijelu je odstupljeno od urbanističko – tehničkih uslova, kako bi se na pouzdan način utvrdila osnovanost odluke u dispozitivu, odnosno pravilnost same odluke. Dakle, nije dovoljno pozvati se samo na zakonske i podzakonske odredbe, već se odluka mora obrazložiti, jer bez valjanog dispozitiva, ovo ministarstvo u mogućnosti ispitati zakonitost osporenog rješenja.

Neosnovan je navod žalitelja da kao stranka nije pozvan da učestvuje u postupku niti da se izajсни na rezultate ispitnog postupka, kod činjenice da se žalitelj izjasnio na činjenice iz zapisnika broj: 121-3-3-PV-137 od 10.10.2023.godine i s tim u vezi, prvostepeni organ je u svemu postupio u skladu sa članom 22 Zakona o inspeksijskom nadzoru i člana 111 Zakona o upravnom postupku.

Shodno navedenom, drugostepeni organ je shodno članu 126 stav 2 i 8 Zakona o upravnom postupku odlučilo poništiti ožalbeno rješenje i predmet vratiti na ponovni postupak i odlučivanje u kojem će donijeti pravilnu i zakonitu odluku shodno sugestijama iz ovog rješenja.

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

