

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine  
Odjeljenje za drugostepeni postupak  
Broj: UPII 17-042/24-56/2  
Podgorica, 23.10.2024. godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, rješavajući po žalbi izjavljenoj od „Adriatic Marinas“ DOO Tivat, koga zastupa Advokatska kancelarija Antunović § Milošević, Milovan Milošević, advokat iz Podgorice, izjavljenoj na rješenje Opštine Tivat – Sekretarijata za inspekcijski i komunalni nadzor – Komunalnog inspektora, broj: 05-714/23-upl-378/1 od 12.01.2023.godine, na osnovu člana člana 199 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20, 86/22 i 04/23), čl.18, 46 stav 1 i 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) i člana 15 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 98/23, 102/23, 113/23, 71/24, 72/24, 90/24 i 93/23), donosi

## RJEŠENJE

Žalba se odbija.

Odbija se zahtjev za naknadu troškova postupka.

## Obrazloženje

Ožalbenim rješenjem stavom I, naređeno je „Adriatic Marinas“ DOO da ukloni u cjelosti privremeni montažno-demontažni objekat-kućicu od drvene građe, koja se nalazi na kat.parceli br.965/1 KO Tivat, opština Tivat, u Porto Montenegro i vrati prostor u prvobitno stanje, jer je postavljena suprotno propisanoj dokumentaciji iz člana 117 Zakona o planiranju prostora i izradnji objekata.

Na navedeno rješenje žalitelj je ovom ministarstvu, izjavio žalbu, ovom ministarstvu, preko prvostepenog organa 22.01.2024.godine, iz svih zakonom predviđenih razloga. U žalbi, u bitnome, navodi, da je prvostepeni organ, naznačio datum donošenja rješenja 12.01.2023.godine, pa se vjeruje da je predmetno rješenje donijeto 12.01.2023.godine, a takođe je napravljena greška i u upustvu o pravnom sredstvu, treba da stoji Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine a ne Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma. Ukazuje, da se iz obrazloženja osporenog rješenja ne može na jasan način zaključiti šta je osnov za donošenje pobijanog rješenja, što je osnov za poništaj istog, jer svaka stranka ima pravo na obrazloženu odluku u skladu sa važećim propisima i stavovima Evropskog suda za ljudska prava. Ističe, da se u obrazloženju rješenja, navodi da ugovor zaključen sa Javnim preduzećem za upravljanje morskim dobrom ne može dati veća diskreciona prava od onih propisanim zakonom, međutim, ako se ima u vidu da je Ugovor o korišćenju morskog dobra zaključen 2007.godine a Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata stupio na snagu 10 godina kasnije, te da u ugovoru stoji klauzula prema kojoj se imaju primjenjivati propisi koji su bili na snazi u vrijeme zaključenja tog ugovora, onda se postavlja pitanje koja je svrha ugovora a ko se zakonima mogu staviti van snage u bilo koje vrijeme. Navodi, da je odredbom član 9 stav 6 predmetnog ugovora ugovoreno da korisnik takođe može bez ikakvih ograničenja u okviru restriktivne zone davati uz naknadu pravo trećim licima da postavljaju prodajne, ugostiteljske i uslužne objekte montažnog tipa, pa mu je JMPD delegiralo pravo na upravljanje privremenim objektima, što nije suprotno važećim zakonskim propisima, a navedeno je u skladu i sa članom 32 Zakona o stranim ulaganjima a takođe i članovima 54 i 93 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU ustanovljeni su mehanizmi zaštite inostranih investicija i obaveza države Crne Gore da obezbijedi visok stepen zaštite inostarnih investicija i obaveza države Crne Gore. Smatra, da komunalni inspektor ima pravo isključivo da naloži rušenje pomoćnog objekta koji je izrađen ili psotavljen suprotno tehničkoj dokumentaciji ili izdatim utu-ima, ili drugoj tehničkoj dokumentaciji, pa je s tim u vezi postupajući inspektor bio dužan da ispita da li je privremeni objekat usklađen sa planom



privremenih objekata odnosno urbanističko tehničkim uslovima u skladu sa čl.120 stav 2 tačka 2 i člana 202 b Zakona. Traži troškove postupka za sastav žalbe po AT, uvećano za iznos PDV-a.

Predlaže da drugostepeni organ poništi osporeno rješenje i predmet vrati 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:

Predmet ove upravne stvari je izrečena upravna mjera u postupku inspekcijskog nadzora, koji saglasno odredbi člana 2 stav 1 Zakona o inspekcijskom nadzoru ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 39/03, Službeni list Crne Gore", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16 i 084/24), vrši organ uprave nadležan za poslove inspektora kao službenika sa posebnim ovlaštenjima i odgovornostima (član 4 stav 1 Zakona).

Odredbom člana 116 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“ br.64/17, 44/18, 63/18, 11/19,82/20 i 4/23),propisano je da se privremeni objekti postavljaju odnosno grade u skladu sa Programom privremenih objekata, koji prema stavu 2 ovog člana sadrži naročito zone i smjernice sa urbanističkim uslovima za postavljanje privremenih objekata, kao i vrste, oblik i dimenzije privremenih objekata. Stavom 4 istog člana, određeno je da za područja morskog dobra, odnosno nacionalnog parka, Program donosi Ministarstvo, po prethodno pribavljenom mišljenju jedinice lokalne samouprave, odnosno organa državne uprave nadležnog za turizam i organa uprave nadležnih za zaštitu kulturnih dobara i zaštitu životne sredine, dok je stavom 6 normirano da urbanističke uslove za privremene objekte izdaje Ministarstvo odnosno jedinica lokalne samouprave, a tehničke uslove izdaje organ za tehničke uslove.

Odredbom člana 117 citiranog Zakona, utvrđeni su uslovi i postupak postavljanja i građenja privremenih objekata. Stavom 4 istog člana utvrđeno je da prijavu i dokumentaciju iz st.1 i 2 ovog člana, investitor je dužan da podnese nadležnom inspekcijskom organu lokalne uprave u roku od 15 dana prije početka građenja.

Odredbom člana 202 a stav 1 tačk.1 i 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, propisano je da komunalni inspektor provjerava da li je za postavljanje privremenog objekta podnijeta prijava i dokumentacija iz člana 117 ovog zakona i da li je tehnička dokumentacija za objekte iz člana 117 ovog zakona izrađena u skladu sa izdatim urbanističko tehničkim uslovima i/ili da li se privremeni objekat postavlja odnosno gradi u skladu sa tehničkom dokumentacijom, dok je odredbom člana 202b stav 1 tačka 4 istog zakona propisano da kada u postupku inspekcijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis komunalni inspektor dužan je da naredi rušenje odnosno uklanjanje privremenog objekta, koji je postavljen suprotno tehničkoj dokumentaciji.

Po nalaženju ovog ministarstva, postupak koji je prethodio donošenju osporenog rješenja, sproveden je u skladu sa pravilima postupka, činjenično stanje je pravilno i potpuno utvrđeno i na isto je pravilno primijenjen materijalni propis, pa se žalbom, neosnovano osporava zakonitost rješenja.

Prema stanju u spisima predmeta, komunalni inspektor je po službenoj dužnosti a na osnovu inicijative JPMD morsko dobro Crne Gore, br.05-714/23-1166 od 24.11.2023.godine, izvršio inspekcijski nadzor, dana 05.12.2023.godine, kojom prilikom je konstatovao da je na kat.parceli br.965/1 KO Tivat u Porto Montenegro, opština Tivat, postavljen privremeni objekat-drvena kućica a da ista nije predviđena važećim Programom privremenih objekata u zoni morskog dobra u Opštini Tivat, konstatovano zapisnikom br. 05-714/23-1176/1.

Kontrolnim inspekcijskim pregledom, obavljenim dana 27.12.2023.godine, konstatovano je da subjekat nadzora da nije postupljeno po ukazanim mjerama, za uklanjanje predmetnog objekta sa navedene lokacije – zapisnik broj: 05-714/23-1176/4.

Dovodeći u vezu citirane zakonske odredbe sa nesumnjivim činjeničnim utvrđenjem, po ocjeni ovog ministarstva, osnovano je prvostepeni organ žalitelju, donio upravnu mjeru – uklanjanja privremeni montažno-demontažni objekat-kućicu od drvene građe, koja se nalazi na kat.parceli br.965/1 KO Tivat, opština Tivat, u Porto Montenegro i vrati prostor u prvobitno stanje, jer je postavljena suprotno propisanoj dokumentaciji iz člana 117 Zakona o planiranju prostora i izradnji objekata.



O svim odlučnim činjenicama, koje su u svemu saglasne sa izvedenim dokazima u upravnom postupku, dati su jasni, razumljivi i valjani razlozi, imajući u vidu da je prvostepeni postupak, sproveden pravilno, a ožalbeno rješenje, sačinjeno u skladu sa zakonom.

Naime, urbanističko građevinski inspektor je u okviru svojih zakonskih ovlašćenja, izrekao žalitelju odgovarajuću mjeru inspekcijskog nadzora, zbog čega nije bilo mjesta špioništaju osporenog rješenja.

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 započeto ili podignutog objekta i uklanjanje stvari sa određenog prostora.

U odnosu na navode iz žalbe, da je prvostepeni organ, naznačio datum donošenja rješenja 12.01.2023.godine, pa se vjeruje da je predmetno rješenje donijeto 12.01.2024.godine, a takođe je napravljena greška i u upustvu o pravnom sredstvu, treba da stoji Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine a ne Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, ovo ministarstvo ukazuje, da se u konkretnom slučaju, radi o očiglednoj greški, koju je prvostepeni organ dužan u skladu sa odredbom člana 26 Zakona o upravnom postupku, da ispravi a takođe pogrešno uputstvo o pravnom sredstvu ne može biti osnov za poništaj prvostepenog rješenja.

Neosnovan je i navod žalitelja da se u obrazloženju rješenja, navodi da ugovor zaključen sa Javnim preduzećem za upravljanje morskim dobrom ne može dati veća diskreciona prava od onih propisanim zakonom, međutim, ako se ima u vidu da je Ugovor o korišćenjuorskog dobra zaključen 2007.godine a Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata stupio na snagu 10 godina kasnije, te da u ugovoru stoji klauzula prema kojoj se imaju primjenjivati propisi koji su bili na snazi u vrijeme zaključenja tog ugovora, onda se postavlja pitanje koja je svrha ugovora a ko se zakonima mogu staviti van snage u bilo koje vrijeme. Navodi, da je odredbom član 9 stav 6 predmetnog ugovora ugovoreno da korisnik takođe može bez ikakvih ograničenja u okviru restriktivne zone davati uz naknadu pravo trećim licima da postavljaju prodajne, ugostiteljske i uslužne objekte montažnog tipa, pa mu je JMPD delegiralo pravo na upravljanje privremenim objektima, što nije suprotno važećim zakonskim propisima, a navedeno je u skladu i sa članom 32 Zakona o stranim ulaganjima a takođe i članovima 54 i 93 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU ustanovljeni su mehanizmi zaštite inostranih investicija i obaveza države Crne Gore da obezbijedi visok stepen zaštite inostarnih investicija i obaveza države Crne Gore. Prednje iz razloga, imajući u vidu da je odredbom člana 116 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano da se privremeni objekti postavljaju, odnosno grade u skladu sa Programom, kao i da je odredbom člana 222 stav 2 istog Zakona određeno da će se do donošenja programa iz stava 1 tog člana, primjenjivati propisi jedinice lokalne samouprave o privremenim objektima, koji se donesu do 31.12.2017.godine, kao i odredbe člana 115 i 116 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20 i 4/23), pravilna je ocjena prvostepenog organa da je za privremeni objekat neophodno da bude postavljen u skladu sa navedenim odredbama. Naime, nesporna je činjenica da predmetni objekat ne posjeduje dokumentaciju, propisanu odredbom člana 117 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, kao i da predmetni objekat nije predviđen važećim Programom privremenih objekata u zoniorskog dobra u opštini Tivat.

Neosnovan je navod žalitelja, da prvostepeni organ navodi da se ugovor sa Morskim dobrom ne može primijeniti, jer isti ne može dati veća diskreciona prava od onih propisanim zakonom, a ako se ima u vidu da je ugovor o korišćenjuorskog dobra zaključen 2007.godine a Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata 10 godina kasnije, te da u istom postoji klauzula prema kojoj se imaju primjenjivati propisi koji su bili na snazi u vrijeme zaključivanja tog ugovora, onda se postavlja pitanje koja je svrha ugovora koja Vlada Crne Gore i njeni organi potpisuju sa investitorima ako se zakonima mogu staviti van snage u bilo koje vrijeme, kao i da shodno zakonskim odredbama i odredbama međunarodnih ugovora koje imaju nadzakonsku snagu, ugovor o arsenalu ima snagu zakona i dužni su ga poštovati svi pravni subjekti u Crnoj Gori, shodno čemu je primjenu propisa svakako trebalo posmatrati i kroz



odredbe ugovora o arsenalu. Ovo kod činjenice, jer je Zakon akt sa najvišom pravnom snagom, nakon ustava, te da u skladu sa odredbama Ustava Crne Gore, zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom, do je ugovor pravno obavezujući odnos između dvije ili više ugovorenih strana u cilju postizanja određenih pravnih dejstava.

U skladu sa prednjim utvrđenjem, bez uticaja su i navodi žalitelja, da je odredbom člana 9 stav 6 Ugovora o korišćenju morskog dobra koji je zaključio sa JPMD 2007.godine ugovoreno da korisnik može bez ikakvih ograničenja u okviru restriktivne zone davati uz naknadu pravo trećim licima da postavljaju prodajne, ugostriteljske i uslužne objekte montažnog tipa a ovim je JPMD delegiralo pravo na upravljanje privremenim objektima što nije suprotno važećim zakonskim propisima, budući da je saglasno odredbi člana 8 Zakona o morskome dobru, kao lex specialis za nepokretnosti u zoni morskog dobra, ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 014/92, 059/92, 027/94, Službeni list Crne Gore", br. 051/08, 021/09, 073/10, 040/11), normirana obaveza zaključenja Ugovora o korišćenju morskog dobra sa korisnikom morskog dobra u skladu sa Odlukom Vlade Crne Gore, kojom se uređuju uslovi, vrijeme korišćenja morskog dobra i visina naknade. Odredbom člana 9 istog zakonskog propisa propisano je da korisnik morskog dobra ne može prenijeti svoja prava i obaveze na drugo pravno ili fizičko lice bez saglasnosti javnog preduzeća.

Ugovorom o korišćenju morskog dobra, koji je zaključen dana 2007.godine, između Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore i Društava sa ograničenom odgovornošću za usluge u pomorskom saobraćaju i razvoj projekata o nekretninama "Adriatic Marinas" DOO iz Tivta, koji je na pravnoj snazi i proizvodi pravno dejstvo, članom 2 utvrđeno je: Zakon koji se primjenjuje na ugovor: Odredbe ovog ugovora imaće značenje i tumačiće se u skladu sa Zakonom o morskome dobru i važećim zakonima, dok je članom 14 istog ugovora (stav 1 alineja 1), naznačeno je da se korisnik morskog odobra, obavezuje da tokom trajanja ovog ugovora, na postojećem i novoizgrađenom morskome dobru saglasno registraciji i odobrenju nadležnih organa obavlja djelatnost poštujući u svemu pravne propise, propisane normative i standarde.

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.

Takođe je ovo ministarstvo cijnilo i ostale navode žalbe, ali je kod izloženog, našlo da su bez uticaja na donošenje drugačije odluke, u odnosnoj upravnoj stvari.

Shodno navedenom, drugostepeni organ je shodno članu 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku odlučio odbiti žalbu kao neosnovanu, budući da je upravni postupak pravilno sproveden i da je osporeno rješenje pravilno i na zakonu zasnovano.

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

