

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine  
Odjeljenje za drugostepeni postupak  
Broj: UP II 09-042/25-1256/4  
Podgorica, 20.04.2026. godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, pravni naslednik Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, rješavajući po žalbi izjavljenoj od Marković Dragana iz Podgorice, protiv rješenja urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma – Direktorata za inspekcijske poslove, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 12-395/4 od 12.01.2023.godine, na osnovu člana 40 Zakona o inspekcijskom nadzoru ("Sl. list RCG", br.39/03, "Sl. list CG", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16, 84/24), čl. 46 i 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku ("Sl. list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), a postupajući po presudi Upravnog suda Crne Gore, U. Br. 9826/23 od 20.03.2026. godine, na osnovu člana 57 Zakona o upravnom sporu („Sl. list CG”, br. 54/16 i 011/24), člana 15 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list CG", br. 18/23, 102/23, 113/23, 71/71/24, 72/24, 90/24, 93/24, 104/24, 117/24, 39/25, 97/25, 148/25, 164/25 i 27/26) i na osnovu ovlaštenja Ministra, broj: 09-104/26-890/2 od 28.01.2026. godine, donosi

## RJEŠENJE

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma Direktorata za inspekcijske poslove, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 12-395/4 od 12.01.2023.godine i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje istom organu.

## Obrazloženje

Rješenjem pravnog prethodnika ovog ministarstva, broj: UPII 14-042/23-32/3 od 21.04.2023.godine, odbijena je kao neosnovana žalba izjavljena protiv rješenja urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma -Direktorata za inspekcijske poslove, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 12-395/4 od 12.01.2023.godine, kojim je naređeno žalitelju rušenje objekta u izgradnji, nivo prizemlje i sprat sa AB pločom nad spratom, u osnovi dimenzija cca 10mx9m, koji se nalazi na lokaciji katastarskih parcela, br.: 456/2, 456/3 i 456/4 KO Tološi, opština Podgorica, jer se objekat gradi i pored izrečene mjere zabrane građenja date rješenjem, broj: UPI 12-395/1 od 12.11.2021. godine, a bez prijave građenja i dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Protiv citiranog rješenja, žalitelj je pokrenuo upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore, koji je presudom, U.br. 9826/23 dana 20.03.2026.godine, poništio citirano rješenje ministarstva i našao da je tužba osnovana navodeći:

„Međutim, Sud ukazuje da je u konkretnom slučaju nesumnjivo došlo do povrede prava stranke na izjašnjenje, normiranog članom 14 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crna Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), prema kojem stranka ima pravo da učestvuje u postupku radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje upravnog akta, prije čijeg donošenja ima pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka, pri čemu se upravni akt može donijeti bez izjašnjavanja stranke samo u slučajevima propisanim zakonom. Odredbama člana 111 stav 1, 2 i 3 istog zakona propisano je da je prije donošenja rješenja javnopravni organ dužan, osim u slučajevima iz člana 113 Zakona, da obavijesti stranku o rezultatima ispitnog postupka, da stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka i da javnopravni organ obavještava stranku o rezultatima ispitnog postupka usmeno ili pisanim obavještenjem, dok je članom 112 stav 1 Zakona propisano da se o rezultatima ispitnog postupka stranka može izjasniti u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik kod javnopravnog organa u roku koji utvrdi javnopravni organ. Kako iz obrazloženja osporenog rješenja i stanja u spisim predmeta jasno proizilazi zaključak da tužiocu nije omogućeno

učešće u upravnom postupku, to je, po ocjeni Suda, u ovom slučaju počinjena citirana povreda pravila procedure. Primjena citiranih normi na konkretan slučaj upućuje na zaključak da je prvostepeni organ počinio povredu procesnog načela iz člana 14 Zakona o upravnom postupku, jer tužiocu nije omogućeno da učestvuje u postupku i izjasni se o činjenicama i okolnostima bitnim za donošenje rješenja. Ovo posebno kod činjenice što prvostepeni, a u postupku po žalbi i tuženi, tretiraju Dopis tužioca broj: 12-395/3-2021 od 1. decembra 2022. godine, kao izjašnjenje na utvrđeno činjenično stanje. Naime, obrazloženjima osporenih rješenja se potencira činjenica da je tužilac navedenim Dopisom izjavio da jeste vlasnik predmetnog objekta u izgradnji, saglasno ranijem DUP-u Tološi i u skladu sa Nacrtom DUP-a Tološi 2, koji treba da se usvoji, da je podnio zahtjev za legalizaciju, te da prigovara da nije u mogućnosti da u cijelosti pročita Zapisnik, jer je isti napisan ručno preko indigo papira. Sud se uvidom u isti uvjerio da su te činjenice tačne, međutim prvostepeni organ potpuno zanemaruje cjelokupnu sadržinu Dopisa od 1. decembra 2022. godine, odnosno dio u kojem tužilac navodi da je zapisnik napisan ručno preko indigo papira, te da nije u mogućnosti isti da u cijelosti pročita, pa kako ne može znati sadržinu zapisnika ne može da se izjasni shodno članu 111 Zakona o upravnom postupku, te stoga traži da mu se omogući uvid u spise predmeta, nakon čega će dati detaljnije izjašnjenje. Dakle, uprkos izričitom zahtjevu tužioca da mu se omogući uvid u spis predmeta jer se ne može izjasniti, prvostepeni organ takav zahtjev tretira kao izjašnjene stranke u postupku. Ignorisanjem zahtjeva tužioca, po ocjeni Suda, u potpunosti se zanemaruje odredba člana 105 stav 1 Zakona o upravnom postupku, kojom je propisano da je ovlašćeno službeno lice dužno da utvrdi sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje stvari, odnosno da cijeni sve istaknute prigovore i da o istim da obrazloženje. Imajući u vidu da je od tužioca traženo izjašnjenje na Zapisnik o inspekcijском pregledu, a da mu zapravo ta mogućnost nije pružena, očigledan je zaključak da se u konkretnom slučaju radi o obavještavanju stranke iz čisto formalnih razloga, samo kako bi se zadovoljila zakonska obaveza, a ne kako bi se realno omogućilo istoj učešće u postupku. Dalje, Sud nesumnjivo zaključuje da u spisu predmeta ne egzistira dokaz da je obavještenje o rezultatima ispitnog postupka dostavljeno tužiocu, odnosno njegovom punomoćniku, što predstavlja direktnu povredu člana 111 Zakona o upravnom postupku. Navedena povreda pravila upravnog postupka je bila od uticaja na zakonitost rješavanja same stvari, pa je Sud zbog utvrđene povrede procesnog pravila, ne upuštajući se u ocjenu pravilnosti utvrđenog činjeničnog stanja i primjene materijalnog prava, tužbu usvojio i osporeno rješenje poništio."

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, imajući u vidu navode iz citirane presude Suda, razmotrilo je ožalbeno rješenje, žalbu i spise predmeta, pa je odlučilo kao u dispozitivu rješenja, a ovo iz sledećih razloga:

Na navedeno rješenje, žalitelj je izjavio žalbu, neposredno ovom ministarstvu, iz svih zakonom predviđenih razloga. U žalbi, u bitnome, navodi da mu nije omogućeno da učestvuje u postupku i da se prije donošenja rješenja izjasni na činjenice i okolnosti u ovoj upravnoj stvari. Ukazuje, da je pisanim aktom od 28.11.2022. godine, tražio da mu se shodno članu 111 Zakona o upravnom postupku, omogući uvid u spise predmeta i odredi mjesto i vrijeme kada to može učiniti i istim aktom je naveo da se ne može izjašnjavati na zapisnik od 31.10.2022.godine, jer je isti nečitak jer je pisan ručno. Ističe, da mu nije omogućeno da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka i time je povrijeđena odredba člana 11 i 14 Zakona o upravnom postupku. Žalitelj tvrdi da je podnio zahtjev za legalizaciju nadležnom organu, te da je predmetni objekat upisan u katastar na osnovu predloga DUP-a „Tološi 2“, čije usvajanje se čeka 10 godina. Predlaže da se žalba usvoji.

Iz spisa predmeta proizilazi da je prvostepeni organ po službenoj dužnosti izvršio kontrolni inspekcijски nadzor izvođenja radova na objektu u izgradnji, na lokaciji katastarskih parcela, br.: 456/2, 456/3 i 456/4, KO Tološi, u opštini Podgorica, o čemu je sačinjen zapisnik, broj: 121-1-PG-747/1 od 31.10.2022.godine. Tom prilikom, prvostepeni organ je utvrdio da je na predmetnom objektu žalitelja, izvedena armirano betonska ploča nad spratom predmetnog objekta u izgradnji, kao i zidarski radovi - blok ispune na fasadnim zidovima nivoa prizemlja i pored izrečene mjere zabrane građenja, date rješenjem, broj: UPI 12-395/1 od 12.11.2021.godine. Nadalje, iz spisa predmeta je utvrđeno da se žalitelj, po prijemu predmetnog zapisnika, izjasnio u odnosu na utvrđeno činjenično stanje, konstatovano zapisnikom, broj: 121-1-PG-747/1 od 31.10.2022.godine, pismeno dopisom, broj: 12-395/3 od

01.12.2022.godine, kojim izjavljuje da je vlasnik predmetnog objekta u izgradnji, saglasno ranijem DUP-u Tološi 2 i u skladu sa Nacrtom DUP-a Tološi 2 koji treba da se usvoji i da je podnio zahtjev za legalizaciju predmetnog objekta u izgradnji i prigovorio da nije u mogućnosti u cjelosti pročitati zapisnik jer je isti pisan ručno preko indigo papira.

Odredbom člana 14 st. 1 i 2 Zakona o upravnom postupku, propisano je da stranka ima pravo da učestvuje u upravnom postupku radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje upravnog akta i da prije donošenja upravnog akta stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka.

Odredbama člana 111 st. 1, 2 i 3 istog zakona propisano je da je prije donošenja rješenja javnopravni organ dužan, osim u slučajevima iz člana 113 Zakona, da obavijesti stranku o rezultatima ispitnog postupka, da stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka i da javnopravni organ obavještava stranku o rezultatima ispitnog postupka usmeno ili pisanim obavještenjem, dok je članom 112 stav 1 Zakona propisano da se o rezultatima ispitnog postupka stranka može izjasniti u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik kod javnopravnog organa u roku koji utvrdi javnopravni organ.

Imajući u vidu navode iz citirane žalbe i presude, ovo ministarstvo je utvrdilo da je u upravnom postupku koji je prethodio donošenju ožalbenog rješenja, prvostepeni organ počinio povredu iz člana 14 Zakona o upravnom postupku, jer žalitelju nije omogućeno da učestvuje u postupku i da se izjasni o činjenicama i okolnostima bitnim za donošenje rješenja. Prednje iz razloga što prvostepeni organ tretira dopis žalitelja, broj: 12-395/3-2021 od 01.12.2022. godine, kao izjašnjenje na utvrđeno činjenično stanje, a kojim žalitelj prigovara da nije u mogućnosti da u cjelosti pročita predmetni zapisnik, jer je isti napisan ručno preko indigo papira. S tim u vezi, kako žalitelj ne može znati sadržinu zapisnika, samim tim nije u mogućnosti da se izjasni o činjenicama i okolnostima, shodno članu 111 Zakona o upravnom postupku, što prvostepeni organ nije cijenio.

Polazeći od izloženog pravnog shvatanja Suda, ovo ministarstvo, odlučilo je kao u dispozitivu ovog rješenja.

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

**OVLAŠĆENO SLUŽBENO LICE**

