

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
Odjeljenje za drugostepeni postupak
Broj: UP II 09-042/25-1346/2
Podgorica, 18.09.2025. godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, pravni nasljednik Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, rješavajući po žalbi izjavljenoj od strane Sretena Kovačevića, protiv rješenja urbanističko-građevinske inspektorke Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma-Direktorata za inspekcijski nadzor i licenciranje, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 12-042/22-203/2 od 20.06.2022 godine, na osnovu člana 199 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl. list CG“ br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20, 86/22, 04/23, 19/25 i 91/25) i 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. 10012/22 od 02.06.2025. godine, na osnovu člana 57 Zakona o upravnom sporu („Sl. list CG“, br. 54/16 i 011/24), i člana 15 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Sl. 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), donosi

RJEŠENJE

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje urbanističko-građevinske inspektorke Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma – Direktorata za inspekcijski nadzor i licenciranje, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj UPI 12-042/22-203/2 od 20.06.2022. i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje istom organu.

Obrazloženje

Rješenjem pravnog prethodnika ovog ministarstva, broj: UPII 12-042/22-191 od 25.08.2022. godine, odbijena je kao neosnovana žalba izjavljena protiv rješenja urbanističko-građevinske inspektorke Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma-Direktorata za inspekcijski nadzor i licenciranje, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 12-042/22-203/2 od 20.06.2022. godine kojim je žalioocu naređeno rušenje dijela objekta- dograđeni dio na sjevero-istočnoj fasadi postojećeg objekta upisanog u LN 673-Prepis na k.p. 2991/2 KO Cerovice, kao poslovna zgrada u vanprivredi (zgrada br. 1), jer je građenje objekta nastavljeno i pored Rješenja o zabrani br. UPI 12-042/22-203 od 11.03.2022. godine.

Protiv citiranog rješenja, žalilac je pokrenuo upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore, koji je presudom, U.br.8343/22 dana 23.06.2025.godine , poništio citirano rješenje ministarstva i našao da je tužba osnovana navodeći:

„Cijeneći navode tužbe, kao i činjenično stanje utvrđeno na usmenoj raspravi i upravnom postupku, Sud je našao da je tužba osnovana, imajući u vidu da postupak koji je prethodio donošenju osporenog rješenja nije proveden u skladu sa pravilima procesnog prava, uz pravilno i potpuno utvrđenje činjeničnog stanja, pri čemu je izostala pravilna primjena odgovarajućeg propisa, koji zaključak je Sud izveo iz razloga koji slijede. U skladu sa članom 13 stav 1 tačka 2 Zakona o inspekcijskom nadzoru („Sl. list RCG“ br 39/03 i „Sl. list CG“ BR. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15 i 52/16), u vršenju inspekcijskog nadzora inspektor je naročito obavezan da obavijesti odgovorno lice subjekta nadzora o početku obavljanja inspekcijskog pregleda, osim ako smatra da bi obavještenje umanjilo efikasnost inspekcijskog nadzora. Prema članu 27 stav 1 istog zakona, ako inspektor ne zatekne odgovorno lice subjekta nadzora ili fizičko lice kod koga je potrebnio izvršiti inspekcijski nadzor inspektor će mu, na mjestu pregleda ostaviti poziv da u određeno vrijeme bude prisutan radi vršenja nadzora. Članom 22 stav 1 ovog zakona, propisano je da subjekat nadzora ima pravo dati izjavu na zapisnik i primjedbe na zakonitost postupka nadzora, ponašanje inspektora ili tačnost

utvrđenog činjeničnog stanja, a o vršenju inspekcijskog pregleda u smislu člana 31 stav 1 Zakona, sačinjava zapisnik, čija kopij se u skladu sa članom 34 stav 3 Zakona uručuje ili dostavlja subjektu nadzora. Slijedom citiranih zakonskih odredbi i stanja u spisu predmeta, Sud nije mogao prihvatiti kao pravilan zaključak tuženog organa da je mjera koja je izrečena tužiocu prvostepenim rješenjem odgovarajuća i na zakonu zasnovana. Nepravilnosti u sprovođenju inspekcijskog nadzora na koje je ukazano kako u tužbi tako i tokom upravnog postupka, suprotno zaključcima upravnih organa, nisu se mogli otkloniti obrazloženjem da je zbog nemogućnosti tužioca kao subjekta nadzora da prisustvuje inspekcijskom nadzoru, istom prisustvovalo lica Savo Radojičić, menadžer restorana "Dedovina" koji je telefonskim putem obavezan da u ime tužioca potpiše i preuzme zapisnik. Ovo sa razloga što se postupak inspekcijskog nadzora vodi između ostalog i u skladu sa Zakonom o upravnom postupku ("Sl. list CG" broj 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) kojim je propisano načelo izjašnjavanja stranke, uređeno odredbom člana 14 tog zakona, prema kojem stranka ima pravo da učestvuje u upravnom postupku radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje upravnog akta kao i da se prije donošenja upravnog akta izjasni o rezultatima ispitnog postupka, odnosno da se upravni akt može donijeti bez izjašnjavanja stranke samo u slučajevima propisanim zakonom. S tim u vezi, za napomenuti je da je obaveza prisustva odgovornog lica-subjekta nadzora tokom obavljanja inspekcijskog nadzora osim u slučajevima propisanim zakonom. S tim u vezi, za napomenuti je da je obaveza prisustva odgovornog lica-subjekta nadzora tokom obavljanja inspekcijskog nadzora, osim u slučajevima predviđenim zakonom, nametnuta njegovom prirodom. Naime, inspekcijski nadzor za osnov ima prinudu koja se primjenjuje uvijek kada se preventivnim putem ne mogu otkloniti zakonske nepravilnosti ili kada se ne može obezbijediti pravilna primjena zakona, drugih propisa i opštih akata, njihovo pridržavanje od strane subjekta nadzora, te u konačnom otklanjanje štetnih posledica po zakon, drugim propisom i opštim aktom zaštićena dobra, prava i interese. Međutim, iako prinudne mjere moraju biti preduzete od strane ovlašćenog inspektora, on je dužan da svakom pojedinačnom slučaju vodi računa da njima obezbijedi zakonitost sprečavanjem autoritativnosti postupanja nadležnih organa. U konkretnom, ovo podrazumijeva obezbjeđivanje subjektu nadzora da učestvuje u postupku. Dakle svaka preduzeta mjera i radnja ovlašćenog inspektora, osim što mora biti rezultat zakonito sprovedenog postupka, mora biti srazmjerna učinjenoj nepravilnosti kako bi se, shodno članu 7 Zakona o inspekcijskom nadzoru, na povoljniji način za subjekta nadzora postigao cilj i svrha inspekcijskog nadzora. Po stanovištu Suda, u prvostepenom postupku počinjene su povrede pravila postupka u smislu citiranih zakonski odredbi, koje su bila od uticaja na donošenje zakonite odluke u ovoj stvari, budući da bez posebnog ovlašćenja subjekta nadzora prisutno lice nije moglo preduzimati bilo kakvu radnju u postupku, na koji način je njemu direktno onemogućeno učešće, što je tuženi organu postupku po žalbi propustio da sankcioniše u skladu sa svojim ovlašćenjem priopisanim članom 126 stav 7 i 8 Zakona o upravnom postupku. Imajući u vidu da se radi o povredi pravila postupka koja je tako kauzalnog značaja da povlači njegov poništaj bez prethodnog ulaženja u pravilnost činjeničnog stanja i pravilnost primjene materijalnog prava, to je osporeno rješenje donijeto na štetu tužioca iz kojeg razloga je Sud odlučilo kao u izreci presude."

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

Na navedeno rješenje žalitelj je izjavio žalbu, ovom ministarstvu, iz svih zakonom propisanih razloga. U bitnome navodi da je prvostepeni organ donio ožalbno rješenje uz bitne povrede zakona, povrede pravila postupka i niz nepravilnosti u predmetnom postupku, zbog čega nije pravilno utvrdio činjenično stanje te nije ni pravilno primjenio materijalno pravo. Navodi da je postupio suprotno članu 13 Zakona o inspekcijskom nadzoru, jer nije obavijestio subjekta nadzora o pokretanju postupka inspekcijskog nadzora, da nije omogućio učešće stranke u postupku, te je time izvršio povredu čl. 14 i 111 Zakona o upravnom postupku, a u vezi sa čl. 12 i 26 Zakona o inspekcijskom nadzoru. Smatra da navod prvostepenog organa da je žalitelj dao netačne podatke o adresi stanovanja, ne utiče na odluku kod činjenice da mu nije omogućio učešće u postupku. To povlači i činjenicu da se prvostepeni organ nije ni legitimisao u postupku nadzora, jer žalitelj nije bio prisutan postupku vršenja nadzora, iako se

navodi u zapisniku da je vršenju nadzora prisustvovao Radojičić Savo, menadžer restorana Đedovina, prvostepeni organ nije mogao prihvatiti njegovo prisustvo bez punomoćja, koje imenovani nije imao. Navodi se da je postupio i suprotno članu 6 Zakona o inspekcijskom nadzoru, kojim je propisano da je uloga prvostepenog organa, prije svega, preventivna, što nije slučaj i ovoj upravnoj stvari, kao i da ostavljanje pismena nije izvršene lično žalitelju i da nije postupljeno u skladu sa članom 84 stav 5 Zakona o upravnom postupku. Nadalje navodi da prvostepeni organ nije utvrdio sve činjenice u vezi sa postupkom legalizacije objekta. Takođe nije jasno na osnovu čega je prvostepeni organ zaključio da se radi o radovima rekonstrukcije objekta, kod činjenice da ne postoji tehnička dokumentacija na osnovu koje bi utvrdio da se radi o rekonstrukciji postojećeg objekta. Predlaže da se žalba usvoji i odloži izvršenje ožalbenog rješenja.

Iz spisa predmeta utvrđeno je da je prvostepeni organ u vršenju postupka inspekcijskog nadzora donio rješenje o zabrani građenja broj UPI 12-042/22-203 od 11.03.2022. godine, kojim je zabranio žalitelju građenje odnosno rekonstrukciju na sjeverno-istočnoj fasadi postojećeg objekta, na kat. parceli broj 2991/2 KO Cerovice, jer se građenje vršilo suprotno članu 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, odnosno bez prijave građenja i tehničke dokumentacije. Takođe je utvrđeno da postojeći objekat ne posjeduje građevinsku dozvolu, niti bilo kakvu dokumentaciju za predmetni objekat. Nadalje je u postupku kontrole sprovođenja rješenja o zabrani građenja, prvostepeni organ utvrdio da se isto ne sprovodi na način što je žalitelj dogradio dio objekta od cca 14,00m sa 4,00m po kosim krovom koji je pokriven crijepom, da je najviša tačka krova cca 3m a najniža 2,20m te da su dograđeni zidovi od gipsa, pokriveni sa spoljne strane drvenom lamperijom i da su sa istočne i zapadne strane dograđenog objekta postavljena ulazna vrata. Činjenično stanje konstatovano je u zapisniku, broj: 121-1-PG-171/3 od 19.05.2022. godine, nakon čega je prvostepeni organ donio predmetno ožalbeno rješenje.

Imajući u vidu navode iz citirane žalbe i presude, ovo ministarstvo je utvrdilo da u upravnom postupku koji je prethodio donošenju ožalbenog rješenja, prvostepeni organ je počinio povredu pravila postupka u smislu zakonskih odredbi, koje su bile od uticaja na donošenje zakonite odluke u ovoj stvari, budući da bez posebnog ovlašćenja subjekta nadzora prisutno lice nije moglo preduzimati bilo kakvu radnju u postupku, na koji način je njemu direktno onemogućeno učešće.

O zahtjevu za naknadu troškova postupka se ne može odlučiti u ovom postupku, uzevši u obzir odluku u dispozitivu ovog rješenja. Ovo iz razloga što je ovim rješenjem poništeno prvostepeno rješenje urbanističko-građevinske inspektorke Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma-Direktorata za inspekcijske poslove i licenciranje, broj: UPI 12-042/22-203/2 od 20.06.2022. godine i predmet vraća istom organu na ponovni postupak i odlučivanje, zbog čega je jasno da postupak u predmetnoj stvari još uvijek nije završen, a što znači da o zahtjevu za naknadu troškova treba odlučiti u okviru rješenja donesenog od strane prvostepenog organa, nakon što se, u skladu sa nalogima drugostepenog rješenja, pred tim organom sprovede ponovni postupak. Uzevši u obzir navedeno, odnosno činjenicu da je ovaj organ našao da prvostepeno rješenje treba poništiti i vratiti na ponovni postupak i odlučivanje, to nije imao zakonsko ovlašćenje da donese odluku o troškovima postupka.

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.



NAČELNICA

Dubravka Pešić