

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
Odjeljenje za licenciranje, registar i drugostepeni postupak
Broj: UP II 14-042/23-204/3
Podgorica, 02.08.2023.godine

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma rješavajući po žalbi „ENTEXT INVEST“ DOO iz Podgorice, koga zastupa mr Mladen Tomović, advokat iz Podgorice, izjavljenoj na rješenje urbanističko-građevinskog inspektora, broj: UPI 12134-04/23-980/1 od 19.07.2023.godine, na osnovu člana 199 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“ broj 64/17, 44/18, 63/18 i 82/20), 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 12 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 49/22, 52/22, 56/22 i 82/22) donosi

R J E Š E N J E

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje urbanističko-građevinskog inspektora, broj: UPI 12134-04/23-980/1 od 19.07.2023.godine i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje istom organu.

Odbija se zahtjev za naknadu troškova postupka.

O b r a z l o ž e n j e

Ožalbenim rješenjem stavom I, zabranjeno je subjektu nadzora „ENTEXT INVEST“ DOO iz Podgorice, izvođenje daljih radova na građenju objekta stanovanja velike gustine sa poslovnim sadržajima na lokaciji, kat.parcelama br.888, 889/1 i 1138/1 KO Podgorica 1, UP a 11, u zahvatu DUP-a „Momišići B“, opština Podgorica u roku od odmah, a stavom II dispozitiva istog rješenja, naređeno je istom subjektu nadzora preduzimanje odgovarajućih mjera obezbjeđenja objekta i gradilišta na lokaciji kat.parcelama br.888, 889/1 i 1138/1 KO Podgorica 1, UP a 11, u zahvatu DUP-a „Momišići B“, opština Podgorica, kojim će se osigurati, obezbijediti zaštita susjednih objekata i okoline u roku od 7 dana od dana prijema rješenja. Stavom III određeno je da je rok za postupanje odmah po prijemu rješenja. Stavom V određeno je da žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

Na navedeno rješenje žalitelj je ovom ministarstvu, neposredno izjavio žalbu (28.07.2023.godine) i urgencije za rješavanje postupka po žalbi, zbog obezbjeđivanja temeljne jame i sigurnosti susjednih parcela od 31.07.2023.godine, iz svih zakonom propisanih razloga. U žalbi u bitnom navodi, da prvostepeni organ nije postupio po pravilima upravnog postupka, normiranim u odredbi člana 22 stav 7 Zakona o upravnom a tim je utvrđeno da obrazloženje rješenja treba da bude razumljivo i da sadrži kratko izlaganje zahtjeva stranke, činjenično stanje na osnovu kojeg je rješenje donijeto, propise na osnovu kojih je rješenje donijeto, razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu rješenja, razloge zbog kojih nije uvažen neki od zahtjeva ili predloga stranke, odnosno nije uzeto u obzir izjašnjenje stranke o rezultatima ispitnog postupka, a kod odlučivanja po slobodnoj ocjeni, glavne razloge za donijetu odluku. Ako žalba ne odlaže izvršenje rješenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na propis kojim je to propisano, odnosno detaljne razloge zbog kojih žalba ne odlaže izvršenje rješenja. Ukazuje, da je postupajući inspektor počinio povredu pravila postupka iz člana 22 stav 3 Zakona o upravnom postupku kojim je propisano da dispozitiv rješenja, sadrži odluku o upravnoj stvari i mora biti sažet i jasan. Ističe, da se postavlja pitanje kako u situaciji kada je zabranjeno dalje građenje predmetnog objekta, obezbijediti objekat i gradilište na način, kako je to propisano stavom II, spornog rješenja, što čini prvostepeno rješenje pravno neodrživo i kontradiktorno. Navodi, da postupajući inspektor u stav I, spornog rješenja navodi rok za zabranu radova odmah a u stavu II, rok za naredbu 7 dana od dana prijema rješenja, dok u stavu III, istog rješenja, ponovo navodi rok odmah, što je čini dispozitiv nerazumljivim i protivrječnim a samim tim i neizvršivim. Smatra da pobijano rješenje sadrži niz povreda pravila postupka i načela, kojima se uređuje upravni postupak, a koja su su osnovna pretpostavka za donošenje zakonite i pravilne odluke u postupcima pred javnopravnim organima, jer su u suprotnosti sa načelom

aktivne pomoći stranci iz člana 8 Zakona o upravnom postupku, zatim načelom utvrđivanja istine iz član 11 citiranog Zakona, a takođe i načelom pribavljanja podataka po službenoj dužnosti iz odredbe člana 13 navedenog Zakona. Nadalje ističe, da je u prvostepenom postupku, učinjena i bitna povreda pravila postupka, koja je obuhvaćena načelom izjašnjavanja stranke, uređenom članom 14 Zakona o upravnom postupku, prema kojem 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 istog stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima upravnog postupka i da se upravni akt može donijeti bez izjašnjavanja stranke samo u slučajevima propisanim zakonom. Traži naknadu troškova po AT-u+PDV.

Predlaže da drugostepeni organ poništi osporeno rješenje i predmet vrati 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:

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

Upravni organi su dužni da, saglasno citiranim propisima, provedu postupak i donesu obrazloženo rješenje. Obaveza upravnih organa je da, prema članu 11 i 12 Zakona o upravnom postupku ("Sl.list CG", br.56/14...i 37/17), utvrde pravo stanje stvari, a koje će činjenice uzeti kao dokazane odlučuje ovlašćeno službeno lice po svom uvjerenju, na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog postupka.

Iz spisa predmeta proizilazi da je urbanističko građevinski inspektor u postupku prijave građenja i zakonom propisane dokumentacije, broj:121-745/23-2942/1 od 06.04.2023.godine, investitora „ENTEXT INVEST“ DOO iz Podgorice, sačinio zapisnik o inspeksijskom pregledu broj: 121-1-PG-237 od 16.05.2023.godine, kojim je konstatovano (list broj 3), da je prijava građenja 121-745/23-2942/1 od 06.04.2023.godine, navedenog investitora za izgradnju predmetnog objekta u skladu sa članom 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Postupajući inspektor dostavljeno je rješenje Glavnog državnog arhitekta ovog ministarstva, broj:09-745/23-3737/2 od 18.05.2023.godine, kojim je „ENTEXT INVEST“ DOO iz Podgorice, obavezno poništeno rješenje br.UPI30-332/22-270 od 05.10.2022.godine, kojim je Služba Glavnog gradskog arhitekta Glavnog grada Podgorica, investitoru „ENTEX INVEST“ DOO Podgorica, dala saglasnost na idejno rješenje objekta stanovanja velike gustine sa poslovnim sadržajima na urbanističkoj parceli br.Upa11 koju čini katastarska parcela br.888 i djelovi katastarskih parcela br.889 i 889/2 KO Podgorica I, u zahvatu DUP-a „Momišići B“ („Sllist CG-op br.52/18), u pogledu usaglašenosti sa smjernicama za oblikovanje i materijalizaciju objekta i osnovnim urbanističkim parametrima. U toku vršenja mjere nadzora, prvostepeni organ je utvrdio da revidovani glavni projekat na osnovu kojeg je odobrena predmetna prijava građenja, nije u skladu sa izdatim urbanističko tehničkim uslovima, odnosno planskom dokumentu u dijelu projektovanih parking mjesta kao i onih obaveznih za osobe sa invaliditetom, odnosno licima smanjene pokretljivosti kao i ostvarenog odnsono potrebnog obezbjeđivanja nesmetanog pristupa, kretanja i boravak lica smanjene pokretljivosti i lica smanjene pokretljivosti u skladu sa odredbom člana 71 stav 3 i 4 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Nadalje, postupajući po službenoj dužnosti a na osnovu inicijative za vršenje postupka inspeksijskog nadzora, dana 04.07.2023.godine, urbanističko građevinski inspektor je izašao na mjesto izgradnje predmetnog objekta i utvrdio da je na opisanoj lokaciji izveden široki iskop dubine cca 6.5m, pravougaonog oblika, dimenzija cca 19x28m i dijelu započetih pozicija temelja objekta. Pregledom izvedenih kosina objekta širokog iskopa, uočava se približno vertikalna linija iskopa bez formiranja kosine istog, a takođe duž linije iskopa nije postavljena podgrada odnosno odgovarajuće obezbjeđenje temeljne jame spornog objekta. Upoređivanjem glavnog projekta zaštite temeljne jame, urađenom od strane „GEOT“ DOO-Podgorica, od 15.02.2023.godine a revidovanim od strane „CRTA“ DOO – Podgorica, kojim je u tekstualnom i grafičkom dijelu opisano obezbjeđivanje temeljne jame predmetnog objekta putem opisanog sistema podgrade sa izvedenim radovima na terenu, utvrđeno je da na mjestu

izgradnje navedenog objekta, nijesu propisane mjere predviđene pomenutim glavnim projektom. Navedeno relevantno činjenično stanje konstatovano je u zapisniku broj:121-1-PG-237/2. Kod stanja u spisima predmeta proizilazi da je postupajući inspektor, primjerak zapisnika od 04.07.2023.godine, dostavio subjektu nadzora i pozvao odgovorno lice Vladana Tomovića, da se pisano ili usmeno izjasni shodno odredbi člana 22 Zakona o inspekcijskom nadzoru i čl.14 i 111 Zakona o upravnom postupku, što je isti i uradio što ukazuje na zaključak da je u ovom dijelu postupak inspekcijskog nadzora sproveden u skladu sa pravilima iz procedure iz Zakona o inspekcijskom nadzoru i Zakona o upravnom postupku na čiju shodnu primjenu u pogledu pravila procedure upućuje član 26 Zakona o inspekcijskom nadzoru. Subjekt nadzora se u svemu složio sa utvrđenim činjeničnim stanjem iz zapisnik od 04.07.2023.godine – izjašnjenje od 18.07.2023.godine.

Naime, nesporno je da je odredbom člana 201 stav 1 tačka 3 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), 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, dok je istim članom Zakona, tačka 5, utvrđeno da je urbanističko građevinski inspektor dužan i da zabrani građenje objekta ako glavni projekat ne sadrži saglasnost glavnog državnog, odnosno glavnog gradskog arhitekta na idejno rješenje.

Odredbom člana 95 stav 1 tačka 6 citiranog Zakona propisano da prilikom izvođenja radova lice koje vrši stručni nadzor dužno je da obezbijedi da izvođač radova obezbijedi sigurnost objekta, zaštitu i zdravlje na radu zaposlenih i zaštitu okoline (susjednih objekata i infrastructure).

Prema odredbi člana 201 stav 1 tačka 23 Zakona o o planiranju prostora i izgradnji objekata, utvrđeno je da kada u postupku inspekcijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis urbanističko-građevinski inspektor dužan je da zabrani dalje izvođenje radova na građenju objekta i naredi preduzimanje mjera u skladu sa članom 95 stav 1 tačka 6.

Odredbom člana 67 stav 2 navedenog Zakona, jasno je definisano šta sve obuhvata građenje objekta – izvođenje radova (pripremni radovi, radovi (pripremni radovi, radovi na izradi građevinskih konstrukcija, građevinsko-instalaterski radovi, radovi na ugradnji građevinskih proizvoda, ugradnji postrojenja i opreme i drugi radovi) radi građenja novog objekta, rekonstrukcije objekta ili radi promjene stanja u prostoru.

Po nalaženju ovog ministarstva na šta se osnovano ukazuje žalbom, osporeno rješenje zahvaćeno je povredom pravila postupka iz člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku ("Sl. list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), jer je obrazloženje rješenja nerazumljivo, rješenje ne sadrži razloge o odlučnim činjenicama, a dati razlozi su nejasni i kontradiktorni sa dispozitivom, zbog čega se zakonitost rješenja i nije mogla ispitati.

Polazeći od citirane zakonske odredbe, po nalaženju ovog ministarstva dispozitiv (stav I), ožalbenog rješenja prvostepenog organa ne sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog čega se subjektu nadzora zabranjuje građenje predmetnog objekta, već se samo navodi da se zabranjuje građenje istog, bez navođenja i u obrazloženju rješenja bližeg činjeničnog stanja i njegovog dovođenja u vezu sa primjenom materijalnog propisa. Prvostepeni organ, u obrazloženju pobijanog rješenja, suprotno citiranim propisima, nije naveo jasne i ubjedljive razloge kojima se rukovodio kada je subjektu nadzora zabranio građenje spornog objekta, odnosno upravna mjera zabrane građenja, ne sadrži bliže činjenične i pravne razloge u odnosu na navode žalbe, zbog čega nije dato u skladu sa odredbom člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku.

Naime, mjera zabrane koju je prvostepeni organ dao žalitelju, je potpuno nerazumljiva i jezički neispravna, zbog čega se takav dispozitiv ne može izvršiti. Od jasnog i određenog dispozitiva, zavisi njegovo izvršenje a ukoliko taj kriterijum nije ispunjen, obavezano lice ne može znati na koji način da postupi.

Ocjenu zakonitosti predmetne upravne stvari ovo ministarstvo, sprječava nedostatak i u dispozitivu prvostepenog rješenja, kojim je kako je to u žalbi navedeno naložena kontradiktorna mjera "zabrane građenja i naređivanja preduzimanja odgovarajućih mjera obezbjeđenja objekta i gradilišta... Nejasno je na koji način bi se mogli "preduzeti odgovarajuće mjere obezbjeđenja", kod mjere "zabrane gradnje".

Kontradiktorni činjenični i pravni razlozi u dispozitivu i sa nepotpuno utvrđenim činjeničnim stanjem, predstavljaju povredu pravila postupka zbog kojeg ovo ministarstvo, nije u

mogućnosti da ispita zakonitost rješavanja same upravne stvari i razlog zbog kojeg je žalbene navode ocijenio opravdanim i žalbu usvojilo.

O zahtjevu za naknadu troškova postupka se ne može odlučiti u ovom postupku po žalbi, uzevši u obzir odluku u dispozitivu. Ovo iz razloga što je rješenjem ovog organa odlučeno da se poništava rješenje urbanističko građevinskog inspektora br.UPI 12134-04/23-980/1 od 19.07.2023.godine i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje istom organu, zbog čega je jasno da postupak u predmetnoj upravnoj stvari još uvijek nije završen, a što znači da o zahtjevu za naknadu troškova treba odlučiti u okviru rješenja u okviru rješenja donesenog od strane prvostepenog organa, nakon što se, u skladu sa nalogima iz 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 predmet vratiti na ponovni postupak i odlučivanje, to nije imao zakonsko ovlaštenje da donese odluku o troškovima postupka.

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.



NAČELNICA
Olivera Živković