

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
Odjeljenje za drugostepeni postupak
Broj: UPII 05-042/25-143/4
Podgorica, 23.03.2026.godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, rješavajući po žalbi žalitelja d.o.o. "LUXOR PLASMAN" iz Podgorice, koje društvo zastupa - Goran Petrović, izvršni direktor društva, izjavljenoj na rješenje Službe glavnog gradskog arhitekta Glavnog grada Podgorica, broj: UP I 30-332/23-194 od 24.02.2026 godine, na osnovu člana 25 stav 3 Zakona o izgradnji objekata („Službeni list Crne Gore“ br.: 9/25, 92/25 i 160/25), čl. 46 i 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku („Službeni list Crne Gore“, br 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), 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, 148/25, 164/25 i 27/26), i po ovlaštenju Ministra, broj: 09-104/26-890/2, donosi

RJEŠENJE

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje Službe glavnog gradskog arhitekta Glavnog grada Podgorica, broj: UP I 30-332/23-194 od 24.02.2026 godine i predmet vraća istom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

Obrazloženje

Ožalbenim rješenjem odbija se zahtjev žalitelja, broj: UP I 30-332/23-194 od 14.06.2023 godine, za izdavanje saglasnosti na idejno rješenje privremenog objekta namijenjenog za trgovinu i usluge na dijelu kat.parcela, br.: 4021/7 i 4021/6 KO Donja Gorica, na lokaciji broj: 41, zona V, u Programu privremenih objekata na teritoriji Glavnog grada Podgorica od 2020 do 2024.godine („Sl.list CG-opštinski propisi“, br.: 39/20 i 38/22).

Na navedeno rješenje, žalitelj je izjavio žalbu ovom ministarstvu, iz svih zakonom propisanih razloga. U bitnome navodi, da je prvostepeni organ pogrešno primjenio materijalno pravo, jer je odredbom člana 117 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, propisano da se obaveza pribavljanja tehničke dokumentacije i saglasnosti ne odnosi na privremene objekte koji su postavljeni u skladu sa ranije važećim propisima, ukoliko su usklađeni sa urbanističkim parametrima. Smatra da citirana norma predstavlja normu kontinuiteta i zaštite stečenog pravnog položaja već izgrađenih privremenih objekata, te da je prvostepeni organ bio dužan da je primjeni. Smatra da je prvostepeni organ trebao da svoju odluku zasnuje na citiranoj zakonskoj odredbi, a ne da je zasniiva na UTU-ima, koje je izdao Sekretarijat za komunalne poslove, a kojima je kako navodi: „utvrđena lista potrebne dokumentacije u postupku postavljanja objekta, uključujući i potrebu pribavljanja saglasnosti na idejno rješenje Glavnog gradskog arhitekta“. Navodi da stanovište prvostepenog organa da se, u ovoj upravnoj stvari, radi o objektu koji već postoji i da bi trebalo primjeniti odredbe koje se odnose na legalizaciju bespravno izgrađenih objekata, nema uporište u zakonu, jer predmetni objekat nije bespravno izgrađen, već je postavljen na osnovu rješenja nadležnog organa u skladu sa propisima koji su važili u vrijeme njegovog postavljanja. Smatra da na predmetni objekat treba primjeniti odredbe koje uređuju kontinuitet pravnog statusa zakonito postavljenih privremenih objekata. Zbog navedenog, žalitelj smatra da je prvostepeni organ pogrešno utvrdio činjenično stanje, jer je objekat postavljen u skladu sa propisima koji su važili u vrijeme njegovog postavljanja i da su prije isteka roka važenja tadašnjeg rješenja, blagovremeno podnijeli zahtjev nadležnom sekretarijatu za njegovo produženje. Međutim, nadležni sekretarijat nikada nije donio rješenje kojim bi se produžilo važenje, odbilo produženje niti formalno konstatovao prestanak prava. Nadležni sekretarijat je umjesto toga izdao nove UTU

- e, bez donošenja akta kojim bi se odlučilo o prethodno podnesenom zahtjevu i bez obrazloženja promjene pravnog režima. Žalitelj ukazuje da se ne radi o novom postavljanju objekta, niti o novoj realizaciji u prostoru, već o postojećem objektu, koji je zakonito postavljen, pa saglasnost glavnog gradskog arhitekta nije ni bila potrebna, jer je ona vezana isključivo za postupak postavljanja novog privremenog objekta. Navodi da je podnio zahtjev za izdavanje saglasnosti, isključivo postupajući po usmenim uputstvima komunalnog inspekcijskog organa Glavnog grada Podgorice. Nadalje, žalitelj navodi da je prvostepeni organ izvršio povredu pravila postupka tj. načela zakonitosti i obaveze pribavljanja i pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja. Smatra da iz obrazloženja ožalbenog rješenja proizilazi da postojanje već realizovanog objekta predstavlja prepreku za davanje saglasnosti, što bi značilo da podnositelj zahtjeva mora ukloniti objekat kako bi prvostepeni organ mogao odlučivati o njegovom ponovnom postavljanju, što je pravno neprihvatljivo i suprotno osnovnim načelima pravne sigurnosti. Ukazuje da nije cijenjena činjenica koja je isticana od početka postupka, a to je da idejno arhitektonsko rješenje predstavlja verifikaciju postojećeg, zakonito realizovanog stanja objekta, bez ikakvih intervencija u pogledu horizontalnih i vertikalnih gabarita, konstrukcije ili položaja u prostoru, te je u potpunosti usaglašen sa rješenjem i uslovima na osnovu kojih je objekat postavljen. Ukazuje da je postupajući po osnovu važećeg rješenja i blagovremeno podnijetog zahtjeva, stekao legitimno očekivanje zaštićeno članom 58 Ustava Crne Gore i članom 1 Protokola br.1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Predlaže da se žalba usvoji.

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, razmotrilo je ožalbeno rješenje, žalbu i spise predmeta i odlučilo kao u dispozitivu ovog rješenja, a ovo sa sledećih razloga

Uvidom u spise predmeta, ovo ministarstvo, utvrdilo je da je prvostepeni organ donio ožalbeno rješenje kojim je odbio zahtjev žalitelja, broj: UP I 30-332/23-194 od 14.06.2023.godine, za izdavanje saglasnosti na idejno rješenje privremenog objekta namijenjenog za trgovinu i usluge, na dijelu kat.parcela, br.: 4021/7 i 4021/6 KO Donja Gorica, na lokaciji broj: 41, zona V, u Programu privremenih objekata na teritoriji Glavnog grada Podgorica od 2020 do 2024.godine („Sl.list CG-opštinski propisi“, br.: 39/20 i 38/22), iz razloga što je zaključio da na lokaciji nije moguće postavljanje predmetnog privremenog objekta, jer na predmetnoj parceli već postoji izgrađen privremeni objekat, zbog čega je mišljenja da nije moguće retroaktivno primjeniti član 22 Zakona o izgradnji objekata, koji je kako navodi u obrazloženju ožalbenog rješenja, povoljniji za stranku, već treba primjeniti odredbe Zakona o legalizaciji bespravni objekata.

Odredbom člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku, propisano je 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.

Ocjenujući zakonitost rješavanja predmetne upravne stvari kako u odnosu na stanje u spisima, tako i odnosu na mjerodavne propise, po nalaženju ovog ministarstva, razlozi dati u osporenom rješenju ne upućuju na zakonitost rješavanja, a takođe nedostaju razlozi o svim pravnim pitanjima od značaja za donošenje zakonite odluke, što predstavlja povredu pravila upravnog postupka iz člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku, što je za posljedicu imalo pogrešno utvrđeno činjenično stanje i pogrešnu primjenu materijalnog prava.

Naime, iz spisa predmeta proizilazi da je prvostepeni organ donio ožalbeno rješenje postupajući po rješenju drugostepenog organa ovog ministarstva, broj: UP II 05-042/25-143/2 od 14.04.2025.godine, a nakon sprovedenog ispitnog postupka, u kojem se obratio Upravi za inspekcijске poslove Glavnog grada Podgorica, zahtjevom, broj: UP I 30-332/23-194/7 od 18.11.2025.godine, za izjašnjenje da li na predmetnoj lokaciji postoji već izgrađeni privremeni objekat. Uprava za inspekcijске poslove Glavnog grada Podgorica, dostavila je odgovor na citirani zahtjev, pod brojem: UP I 19-714/25-1543 od 27.11.2025.godine, u kojem je obavijestila

prvostepeni organ da se na predmetnim parcelama postoji izgrađeni objekat investitora d.o.o. "LUXOR PLASMAN" iz Podgorice, tj. žalitelja. Prvostepeni organ je obavijestio žalitelja o navedenim činjenicama aktom, broj: 30-332/23-194/6 od 11.12.2025-godine i zatražio da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka, dostavi dokaze i nove činjenice, što je isti uradio, dostavljanjem izjašnjenja, aktom, broj: 30-332/23-194/8 od 30.12.2025-godine, u kojem je, u bitnome, naveo da se obaveza pribavljanja tehničke dokumentacije iz člana 117 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, ne odnosi na privremene objekte koji su izgrađeni u skladu sa propisima koji su važili prije donošenja Programa privremenih objekata, ukoliko su usklađeni sa UTU-ima iz Programa i predložio je da se postupak obustavi.

Nadalje, utvrđeno je da se prvostepeni organ u obrazloženju ožalbenog rješenja pozvao i na činjenicu da je Sekretarijat za komunalne poslove Glavnog grada Podgorica, prilikom izdavanja UTU-a žalitelju, broj: UPI 04-335/21-1778 od 26.08.2022.godine, utvrdio listu potrebne dokumentacije u postupku postavljanja objekta, navodeći i potrebu pribavljanja saglasnosti na idejno rješenje Glavnog gradskog arhitekta Glavnog grada Podgorica. Takođe je utvrđeno da se prvostepeni organ pozvao na odredbe čl.145 i 163 Zakona o izgradnji objekata i utvrdio da je donijet novi Program privremenih objekata na teritoriji Glavnog grada Podgorica od 2025 do 2030.godine („Sl.list CG- o.p.", broj:57/25), zbog čega su navodi žalitelja iz izjašnjenja neosnovani. Navodi da je shodno članu 159 Zakona o izgradnji objekata, za stranku povoljnija primjena novog zakona na postupak koji nije pravosnažno okončan, što je slučaj u predmetnoj stvari. S tim u vezi, prvostepeni organ je u obrazloženju ožalbenog rješenja, naveo da s obzirom da se na predmetnoj parceli nalazi već izgrađeni objekat, to je mišljenja da se član 22 Zakona o izgradnji objekata, ne može retroaktivno primjeniti na predmetni slučaj, već da bi trebalo primjeniti odredbe Zakona o legalizaciji objekta. Shodno navedenom, prvostepeni organ donio je ožalbeno rješenje jer nijesu ispunjeni uslovi iz čl.22 i 27 Zakona o izgradnji objekata.

Uvidom u spise predmeta, ovo ministarstvo, utvrdilo je da je žalitelj posjedovao rješenje, broj: 04-U1-364/18-3046 od 04.10.2018.godine, izdato od Sekretarijata za komunalne poslove i saobraćaj Glavnog grada Podgorica, kojim mu se odobrava lokacija za postavljanje i izgradnju privremenog objekta montažnog karaktera - objekat za obavljanje privredne djelatnosti na kat parceli, broj: 4021/7 po LN-Prepis, broj: 3249 KO Donja Gorica, površine 495m², u svemu prema skici lokacije i tehničko-estetskim uslovima koji su sastavni dio odobrenja i da je isto važno do privođenja lokacije namjeni po regulacionom planu, odnosno najduže do 04.10.2021.godine. U citiranom rješenju se navodi da se lokacija može produžiti ako investitor podnese zahtjev za produženje Sekretarijatu za komunalne poslove, u roku od 10 dana prije isteka važnosti izdatog odobrenja, ukoliko ne dođe do privođenja lokacije namjeni saglasno regulacionom planu. Žalitelj je podnio zahtjev, broj: UPI 04-335/21-1778 od 21.09.2021.godine, za produženje saglasno citiranom rješenju, na koji zahtjev je Sekretarijat izdao UTU-e, broj: UPI 04-335/21-1778 od 26.08.2022.godine, obrazlažući usmeno žalitelju da se rješenja ne mogu produžavati, da se umjesto njih izdaju UTU-i i da se u vezi svega ostaloga konsultuje sa komunalnom inspekcijom, nakon koje konsultacije je žalitelj i izradio idejno rješenje radi pribavljanja saglasnosti.

Nadalje, utvrđeno je da je ožalbeno rješenje donijeto u postupku po rješenju drugostepenog organa ovog ministarstva, te da je prvostepeni organ zaključio da je za žalitelja, shodno članu 159 Zakona o izgradnji objekata („Sl.list CG", br. 19/25, 92/25 i 160/25), povoljnija primjena Zakona o izgradnji objekata, bez obrazloženja zbog čega je povoljnija, već je zaključio da na predmetnoj lokaciji nije moguće postavljanje predmetnog objekta, jer na lokaciji već postoji izgrađeni objekat i da shodno tome nije moguća retroaktivna primjena odredbi Zakona o izgradnji objekata, već treba primjeniti odredbe Zakona o legalizaciji bespravni objekata.

Odredbom člana 87 stav 4 tačka 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG", br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19 i 82/20) propisano je da Glavni državni arhitekta daje saglasnost na idejno rješenje arhitektonskog projekta zgrade, trga, skvera, šetališta ili gradskog parka u pogledu usaglašenosti sa: smjernicama za oblikovanje i materijalizaciju iz člana 55 stav 2 tačka 3 i stav 3 ovog zakona i osnovnim urbanističkim parametrima (indeks izgrađenosti, indeks zauzetosti, spratnost odnosno visina objekta i odnos prema građevinskoj liniji). U stavu 5 tačka 2 istog člana predviđeno je da, izuzetno od stava 4 tačka 1 ovog člana, glavni državni arhitekta ne

vrši provjeru idejnog rješenja rekonstrukcije kulturno-istorijskog objekta koji ima status nepokretnog kuiturnog dobra, odnosno zgrade unutar kulturno-istorijske cjeline, u skladu sa zakonom kojim se propisuje zaštita kulturnih dobara. Odredbom člana 88 stav 1 istog zakona normirano je da se poslovi glavnog državnog arhitekta iz člana 87 stav 4 tačka 1 ovog zakona koji se odnose na zgrade do 3000 m² bruto građevinske površine, izuzev hotela odnosno turističkog naselja sa četiri ili pet zvjezdica i turističkog rizorta, kao i poslovi iz člana 87 stav 4 tač. 2, 3, 5 i 6 prenose na jedinicu lokalne samouprave, dok je odredbom člana 88 stav 3 određeno da za obavljanje poslova iz stava 1 tog člana izvršni organ jedinice lokalne samouprave imenuje glavnog gradskog arhitektu koji mora da ispunjava uslove iz člana 87 stav 3 ovog zakona.

Imajući u vidu navedene činjenice i citirane odredbe zakona, ovo ministarstvo je utvrdilo da je prvostepeni organ pogrešno utvrdio činjenično stanje, te shodno tome pogrešno primjenio materijalne propise.

Naime, žalitelj je posjedovao rješenje, broj: 04-U1-364/18-3046 od 04.10.2018.godine, izdato od Sekretarijata za komunalne poslove i saobraćaj Glavnog grada Podgorica, za postavljanje predmetnog objekta na predmetnoj parceli, koje je važno najduže do 04.10.2021.godine. Odredbama Zakona o upravnom postupku, nije normirano produžavanje rješenja, zbog čega se isto nije moglo ni produžiti, već je trebalo izdati novo rješenje ukoliko ispunjava uslove shodno odredbama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Činjenica da objekat već postoji na predmetnoj parceli, nije prepreka da se žalitelju izda novo rješenje, ukoliko ispunjava uslove shodno važećem Programu privremenih objekata i odredbama citiranog zakona.

Neosnovan je navod prvostepenog organa iz ožalbenog rješenja da na predmetni objekat treba primjeniti odredbe Zakona o legalizaciji bespravnih objekata („Sl.list CG“, broj: 91/25), iz razloga što je odredbom člana 8 stav 1 tog zakona propisano da se ne mogu legalizovati privremeni objekti i objekti koji su izgrađeni na način i od materijala kojim se ne obezbjeđuje stabilnost, funkcionalnost, dugotrajnost i sigurnost korišćenja, kao ni objekti koji su predmet sudskog spora. Nejasno je na osnovu čega je prvostepeni organ utvrdio da se radi o objektu na koji treba primjeniti citirani zakon. Nadalje, s obzirom da je postupak započet u vrijeme važenja Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, prvostepeni organ nije obrazložio odluku da je za žalitelja povoljnija primjena Zakona o izgradnji objekata, koji se ne može, kako isti navodi, retroaktivno primjeniti na predmetnu stvar, već treba primjeniti Zakon o legalizaciji bespravnih objekata.

Ocjenjajući navode žalbe žalitelja shodno odredbama Zakona o upravnom postupku, ovo ministarstvo je kod činjenice da je izvršena povreda pravila postupka iz člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku, istu usvojila i vratila predmet prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

Shodno navedenom, odlučeno je kao u dispozitivu 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.

