

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine  
Direktorat za inspekcijski nadzor, licence i drugostepeni postupak  
Direkcija za licence, registar i drugostepeni postupak  
Broj: UPII 17-042/24-388/2  
veza: UP II 072-23/21  
Podgorica, 03.02.2025.godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, pravni nasljednik Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, rješavajući po žalbi izjavljenoj od Milke Miljanić iz Budve, koju zastupa Sanja Radulović, advokatica iz Podgorice, po priloženom punomoćju, na rješenje urbanističko-građevinske inspektorke Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma - Direkcije za inspekcijske poslove - Odsjeka za inspekcijski nadzor za južni region, broj: UPI 071/8-41/1 od 17.02.2021.godine (ispravljenog rješenjem, broj: UPI 071/8-41/2 od 19.02.2021.godine), a postupajući po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.broj 3466/21 od 20.0.2024. godine, shodno odredbi člana 57 Zakona o upravnom sporu, a 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 i 4/23), 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, 93/24, 104/24 i 117/24), čl.46 stav 1 i 126 stav 7 i 128 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), donosi

## RJEŠENJE

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma - Direkcije za inspekcijski nadzor – Odsjeka za inspekcijski nadzor za centralni region, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 071/8-114/2 od 23.07.2021. godine (ispravljenog rješenjem, broj: UPI 071/8-41/2 od 19.02.2021.godine) i predmet vraća istom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

Odbija se zahtjev za naknadu troškova postupka.

## Obrazloženje

Rješenjem Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPII 123-83/21 od 29.09.2021.godine, odbijena je žalba žaliteljke izjavljena protiv rješenja urbanističko-građevinskog inspektora tog ministarstva, broj: UPI 071/8-114/2 od 23.07.2021. godine (ispravljenog rješenjem, broj: UPI 071/8-41/2 od 19.02.2021.godine), kojim je naređeno žaliteljki, kao investitrou, odnosno vlasniku, rušenje bespravnog dijela kolektivno stambeno-poslovnog objekta br.1 – sedme etaže – potkrovlja, površine u osnovi cca 250m<sup>2</sup>, na dijelu UP, broj 1 u okviru Bloka 10, koju čini katastarska parcela, broj: 512/2 KO Budva, jer je isti izgrađen suprotno važećem planskom dokumentu – DUP-u „Dubovica I“ – Izmjene i dopune, u roku od 7 dana od dana prijema rješenja, pod prijetnjom prinudnog izvršenja rješenja sa obavezom plaćanja troškova administrativnog izvršenja rješenja.

Protiv citiranog rješenja, žaliteljka je pokrenula upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore, koji je presudom, U.br.3466/021 od 20.02.2024.godine, poništio citirano rješenje Ministarstva i našao da je tužba osnovana, navodeći između ostaloga: „Ocjenujući zakonitost osporenog rješenja, Sud nalazi da se u upravnom postupku koji je prethodio njegovom donošenju, nije vodilo računa o pravilima postupka, zbog čega je osporeno rješenje trebalo poništiti. Naime, prema načelu izjašnjavanja stranke uređenim članom 14 Zakona o upravnom postupku stranka ima pravo da učestvuje u postupku radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje upravnog akta. Prije donošenja upravnog akta stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka, a upravni akt se može donijeti bez izjašnjavanja stranke samo u slučajevima propisanim zakonom.



Članom 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. Prema odredbi člana 12 stav 2 Zakona o inspekcijskom nadzoru („Sl.list RCG“, br.39/3 i „Sl.list CG“, br.76/09, 57/11,18/14, 11/15 i 52/16) u vršenju inspekcijskog nadzora, na pitanja koja nijesu uređena ovim zakonom ili posebnim propisom, supsidijarno se primjenjuju odredbe Zakona o upravnom postupku. Nasuprot citiranim zakonskim odredbama, po ocjeni Suda, iz obrazloženja rješenja upravnih organa i spisa predmeta, se ne može izvesti zaključak da su ispoštovana osnovna načela upravnog postupka, odnosno učešće u postupku u skladu sa članom 14 Zakona o upravnom postupku, a u cilju ostvarivanja načela istine utemeljenog u članu 11 Zakona. Ovo iz razloga što je prvostepeni organ u pogledu prava stranke na izjašnjenje, te u pogledu ocjene punomoćja dostavljenog u postupku inspekcijskog nadzora od strane sina tužilje, dao nejasne razloge, koji nijesu mogli otkloniti prigovore tužilje istaknute u tom pravcu. Naime, nije jasno kako je prvostepeni organ mogao da prihvati izjašnjenje sina tužilje o rezultatima ispitnog postupka, ocjenjujući isto kao neosnovano, ako je ocijenio da se punomoćje dostavljeno u postupku inspekcijskog nadzora ne može smatrati mjerodavnim u smislu odredbe člana 56 Zakona o upravnom postupku. Imajući u vidu navedeno, osnovano se tužbom ukazuje da je tužilji na taj način uskraćeno pravo da u postupku iznosi sve činjenice i dokaze koji idu u prilog rješavanja predmetne upravne stvari, posebno ako se ima u vidu da je sin tužilje tražio odlaganje rasprave iz zdravstvenih razloga, kako bi bio u mogućnosti da naknadno dostavi svu potrebnu dokumentaciju koja se odnosi na predmetnu upravnu stvar, a na koji način je počinjena i povreda načela utvrđivanja istine, s obzirom na to da je tužilja i u žalbi i u tužbi ukazivala da u toku postupka nijesu na pravilan i potpun način utvrđene sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito i pravilno odlučivanje u ovoj pravnoj stvari. Kod takvog stanja stvari, Sud nije mogao prihvatiti zaključak tuženog organa da u postupku nijesu počinjene povrede pravila postupka te da je tužilji omogućeno da učestvuje u postupku. Povreda ovog načela predstavlja takvu povredu pravila postupka koja je uvijek od uticaja na zakonitost rješavanja upravne stvari, pa kako tuženi organ prilikom rješavanja žalbe, saglasno ovlašćenjima koja su mu data odredbom člana 126 stav 6 Zakona o upravnom postupku, nije sankcionisao navedenu nepravilnost, to je i sam počinio povredu pravila upravnog postupka, zbog koje je osporeno rješenje trebalo poništiti. Pored toga, imajući u vidu da je tužilja ukazivala da je podnijela zahtjev za legalizaciju, te da je prema obrazloženju prvostepenog rješenja podnijet zahtjev za legalizaciju po kojem je određen prekid postupka, po ocjeni Suda, obrazloženje rješenja tuženog organa moralo da je sadrži potpunije razloge o tim činjenicama i njihovom značaju za konkretan postupak inspekcijskog nadzora, vodeći računa o odredbi člana 157 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, posebno ako se ima u vidu da je tužilja u žalbi osporavala navode prvostepenog organa istaknute u tom pravcu, pa takav nedostatak obrazloženja dovodi u sumnju činjenično stanje na osnovu kojeg je primijenjeno materijalno pravo. U pogledu ispostavljenog zahtjeva za odlaganje izvršenja rješenja, i pored evidentne činjenice da tužilja nije pružila dokaz da se ovakvim zahtjevom prevashodno obratila organu kako to nalaže primjena člana 15 Zakona o upravnom sporu, za ukazati je da donošenjem odluke o pobijanom rješenju, nije bilo mjesta posebnom odlučivanju o postavljenom zahtjevu za odlaganje izvršenja. U ponovnom postupku tuženi organ će, otkoloniti nedostatke na koje je ukazano ovom presudom, i nakon toga, saglasno obavezi iz člana 56 Zakona o upravnom sporu („Sl. list CG“, br. 54/16), donijeti novo, zakonito rješenje.”

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, žaliteljka je izjavila žalbu, ovom ministarstvu iz svih zakonom propisanih razloga. U žalbi, u bitnome navodi, da je postupajuća inspektorka donijela ožalbeno rješenje na osnovu nepotpuno i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, kao i pogrešne primjene materijalnog prava i bitne povrede odredaba inspekcijskog nadzora i upravnog postupka. Ukazuje na činjenicu da bi se izvršenjem ožalbenog rješenja, nanijela nenadoknadiva šteta žaliteljki, i ne samo novčana šteta, već bi se stvorila opasnost po imovinu i živote ljudi, jer bi se rušenjem oštetio značajni dio konstrukcije stambenog objekta koji predstavlja zajedničku svojinu svih stanara. Ukazuje na nelogičnosti u pogledu vremena kada je podnijeta inicijativa za vršenje inspekcijskog nadzora - 30.12.2021.godine, a da je izvršen nadzor - 02.02.2021.godine, što je konfuzno i pogrešno. Nadalje, ukazuje da je prvostepeni organ naveo da je nadležni organ opštine Budva, žaliteljki izdao građevinsku dozvolu i da je po zahtjevu za legalizaciju, postupak prekinut do stupanja na snagu Odluke o donošenju Plana generalne regulacije Crne Gore, što je pogrešno utvrdio, jer se prekid postupka legalizacije ne odnosi na djelove objekta čije je rušenje naloženo ožalbenim rješenjem, već se taj akt odnosi na druge djelove objekta PD 35 i PD 36. Činjenica je da prvostepeni organ, kako se navodi u žalbi, nije pribavio sve informacije za predmetni objekat, jer da jeste utvrdio bi da objekti za koje je naloženo rušenje su izgrađeni u skladu sa projektnom dokumentacijom koja je sastavni dio Glavnog projekta rekonstrukcije i nadogradnje stambenog objekta, u kojoj dokumentaciji je predviđeno i ucrtano potkrovlje i koja je ovjerena od strane Sekretarijata za urbanizam i održivi razvoj opštine Budva, broj ovjere: 114/2017 od 10.10.2017.godine, kao i da su dana 04.02.2021.godine, istom sekretarijatu podnijeti zahtjevi za legalizaciju, pod br: UPI 06-332/21-28/1 (objekti površine 85m<sup>2</sup> i 164m<sup>2</sup>) i UPI 06-332/21-29/1 (okno za lift). Žaliteljka ukazuje da je zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, prvostepeni organ pogrešno primjenio materijalno pravo u pogledu legalizacije objekta, odnosno da je izvršio selektivnu primjenu odredaba Zakona o planiranju prostora i izgradnju objekata koje se odnose na legalizaciju objekta. Žaliteljka navodi da su izvršene povrede pravila postupka od strane prvostepenog organa koje se odnose na učešće stranke u postupku inspekcijskog nadzora, odnosno njenog sina - Petra Miljanića, jer mu je onemogućio da učestvuje u postupku, iako je imao notarski ovjereno punomoćje za zastupanje, ali da prvostepeni organ isto nije smatrao mjerodavnim shodno članu 56 ZUP-a, kao i da nije prihvatio njegov predlog da zbog bolesti-korone, zbog koje je bio na liječenju od 21.01.2021.g. do 19.02.2021.g., i nije mogao da prisustvuje nadzoru, odloži raspravu, iako je dostavio određenu dokumentaciju, sa izjašnjenjem na rezultate ispitnog postupka, u kojem je naveo da će svu potrebnu dokumentaciju dostaviti naknadno, čim mu bude zdravstveno stanje to omogućilo. Kontradiktornost u postupanju prvostepenog organa se ogleda i u činjenici da je iako nije priznao validnost punomoćja za zastupanje, pozvao stranku da putem mail-a, dostavi izjašnjenje.

Predlaže da se žalba usvoji i odloži izvršenje ožalbenog rješenja do donošenja rješenja po žalbi, kao i naknadu troškova postupka na ime sastava žalbe po AT-u u iznosu od 400,00 eura.

Iz spisa predmeta proizilazi da je u postupku inspekcijskog nadzora kolektivno stambeno - poslovnog objekta, na kat.parceli broj 512/2 KO Budva, utvrđeno da je žaliteljka iznad pete etaže predmetnog objekta, izvršila nadogradnju šeste i sedme etaže, da je objekat spolja u potpunosti završen, da je nadograđena sedma etaža površine cca 250m<sup>2</sup>, a izvršena je dogradnja okna za lift u visini sedam etaža, o čemu je sačinjen zapisnik o inspekcijskom pregledu, broj: 1071-2-BD-39/2 od 02.02.2021.godine. Iz spisa predmeta, odnosno zapisnika, dalje proizilazi da žaliteljka, kao subjekt nadzora, nije prisustvovala inspekcijskom nadzoru, ali da je ostavljen poziv za stranku za učešće u postupku, dana 09.02.2021.godine, u službenim prostorijama prvostepenog organa, kao i zapisnik o izvršenom inspekcijskom nadzoru, na vidnom mjestu u ulazu predmetne stambene zgrade, o čemu je obaviještena telefonskim putem i ostavljena mogućnost da se na zapisnički utvrđeno činjenično stanje, izjasni u roku od 3 dana. Dana 09.02.2021. godine, sin žaliteljke, Petar Miljanić, je bez dostavljenog punomoćja, elektronskim putem dostavio svoje rješenje o samoizolaciji, zbog čega ga prvostepeni organ, dana 10.02.2021. godine, putem mail-a poziva da dostavi ovlaštenje za zastupanje žaliteljke, kao subjekta nadzora, u postupku inspekcijskog nadzora, kao i da se u skladu sa odredbom člana 112 stav 1 Zakona o upravnom postupku, izjasni u pisanom obliku u roku od 3 dana od dana prijema mail-a. Dana 12.02.2021.godine, Petar Miljanić je putem mail-a, dana 12.02.2021.godine, dostavio



otpravak izvornika punomoćja, uz određenu dokumentaciju, sa izjašnjenjem na rezultate ispitnog postupka, u kojem je naveo da će svu potrebnu dokumentaciju dostaviti naknadno, čim mu bude zdravstveno stanje to omogućilo. Navedeni otpravak izvornika punomoćja prvostepeni organ nije prihvatio, ocjenjujući da se isto ne može smatrati mjerodavnim punomoćjem u smislu odredbe člana 56 Zakona o upravnom postupku. Uzimajući u obzir činjenično utvrđenje bliže opisano izjašnjenjem Petra Miljanića, prvostepeni organ je ocijenio da isto nije osnovano, kod nesporne činjenice da rekonstrukcija dijela bespravnog objekta na opisanoj lokaciji, nije predviđena važećim planskim dokumentom - DUP „Dubovica I“ – izmjene i dopune. U obrazloženju rješenja navodi da je aktom Sekretarijata za urbanizam i održivi razvoj opštine Budva, od 28.01.2021.godine, konstatovano da je taj organ izdao građevinsku dozvolu, rješenje br.06-062-U-793/226 od 07.12.2017.godine, kojim se žaliteljki odobrava izvođenje radova na rekonstrukciji kolektivnog stambeno – poslovnog objekta, br.1 za nadogradnju petog sprata tj.šeste etaže na istom(II faza), koji se nalazi na dijelu urbanističke parcele br.1, u okviru bloka 10, koju čini kat.parcela, broj: 512 KO Budva u zahvatu DUP-a „Dubovica I“ – Izmjene i dopune, ukupne razvijene bruto površine nadograđenog V sprata koji iznosi 332,90m<sup>2</sup>, ukupna spratnost objekta je P+5. Istim aktom, navedeno je da je žaliteljka, dana 10.07.2018.godine, podnijela zahtjev za legalizaciju dijela bespravnog objekta, na kat.parceli broj: 512/2 KO Budva, za koji je taj Sekretarijat donio rješenje, broj: 06-062-U-1997/6-2018 od 15.09.2020.godine, kojim se prekida postupak za legalizaciju dijela bespravnog objekta, spratnosti P+5+Pk, izgrađenog na kat.parceli, broj: 512/2 KO Budva, do stupanja na snagu Odluke o donošenju plana generalne regulacije Crne Gore, jer je uvidom u važeću prostorno plansku dokumentaciju utvrđeno da je izgrađeni objekat prekoračio zadate urbanističke parametre predviđene DUP-om Dubovica I. Imajući u vidu navedeno, prvostepeni organ sa pozivom na odredbu člana 201 stav 1 tačka 12 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, u vezi sa odredbom člana 16 stav 1 tačka 3 Zakona o inspekcijskom nadzoru, naredio rušenje objekta izgrađenog suprotno važećem planskom dokumentu.

Imajući u vidu navode iz citirane presude, ovo ministarstvo je utvrdilo da se u upravnom postupku koji je prethodio donošenju ožalbenog rješenja, nije vodilo računa o pravilima postupka, zbog čega je osporeno rješenje trebalo poništiti. Naime, prema načelu izjašnjavanja stranke uređenim članom 14 Zakona o upravnom postupku, stranka ima pravo da učestvuje u postupku radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje upravnog akta. Prije donošenja upravnog akta, stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka, a upravni akt se može donijeti bez izjašnjavanja stranke samo u slučajevima propisanim zakonom. Članom 111 st. 1, 2 i 3 istog zakona propisano je da je prije donošenja rješenja javnopravni organ dužan, osim u slučajevima iz člana 113 istog 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. Prema odredbi člana 12 stav 2 Zakona o inspekcijskom nadzoru („Sl.list RCG“, br.39/3 i „Sl.list CG“, br.76/09, 57/11,18/14, 11/15 i 52/16) u vršenju inspekcijskog nadzora, na pitanja koja nijesu uređena ovim zakonom ili posebnim propisom, supsidijarno se primjenjuju odredbe Zakona o upravnom postupku. Po ocjeni ovog ministarstva, iz obrazloženja rješenja upravnih organa i spisa predmeta, se ne može izvesti zaključak da su ispoštovana osnovna načela upravnog postupka, odnosno učešće u postupku u skladu sa članom 14 Zakona o upravnom postupku, a u cilju ostvarivanja načela istine utemeljenog u članu 11 Zakona. Ovo iz razloga što je prvostepeni organ u pogledu prava stranke na izjašnjenje, te u pogledu ocjene punomoćja dostavljenog u postupku inspekcijskog nadzora od strane sina žaliteljke, dao nejasne razloge, koji nijesu mogli otkloniti prigovore žaliteljke istaknute u tom pravcu. Naime, nije jasno kako je prvostepeni organ mogao da prihvati izjašnjenje sina žaliteljke o rezultatima ispitnog postupka, ocjenjujući isto kao neosnovano, ako je ocijenio da se punomoćje dostavljeno u postupku inspekcijskog nadzora, ne može smatrati mjerodavnim u smislu odredbe člana 56 Zakona o upravnom postupku.

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 pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 12-245/1 od 26.07.2021.godine i predmet vraćen na ponovni postupak i odlučivanje istom organu, 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 ovlaštenje da donese odluku o troškovima postupka.

Cijenjeći navode žalbe žaliteljke, shodno odredbama Zakona o upravnom postupku, ovo ministarstvo je ocijenilo da su isti osnovani, te je odlučilo kao u dispozitivu ovog rješenja - član 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku.

**Uputstvo o pravnoj zaštiti:** Protiv ovog rješenja može se izjaviti tužba Upravnom sudu Crne Gore u roku od 20 dana od dana njegovog prijema.

**NAČELNIK**  
**Petar Vučinić**

