

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma  
Direktorat za inspekcijske poslove  
i licenciranje  
Direkcija za licence, registar i drugostepeni postupak  
Broj: UP II 123-106/21-2  
Podgorica, 18.10.2021.godine

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, rješavajući po žalbi izjavljenoj od Radulović Milene iz Kotora, koju zastupa Radulović Danijela, advokatica iz Kotora, po priloženom punomoćju, na rješenje urbanističko-građevinske inspektorke Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma - Direkcije za urbanističko građevinski nadzor - Odsjeka za južnu regiju za opštine Herceg Novi i Kotor, broj: UP I 12-320/1 od 28.09.2021.godine, na osnovu člana 13 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 118/20, 121/20, 1/21 i 2/21), člana 199 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“ br.64/17, 44/18, 63/18, 11/19 i 82/20) i čl.46 i 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku ("Sl.list CG", br. 56/14, 15/15, 40/16 i 37/17), donosi

## RJEŠENJE

Žalba se odbija.

## Obrazloženje

Ožalbenim rješenjem, zabranjuje se žaliteljiki građenje – rekonstrukcija u smislu dogradnje posebnog dijela poslovnog objekta u privredi – PD 10, evidentiranog kao objekat 1 u LN 713, koji se nalazi na k.p.broj 725 KO Škaljari I, opština Kotor, jer se objekat gradi bez prijave građenja i dokumentacije shodno članu 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Na navedeno rješenje žaliteljka je izjavili žalbu, ovom ministarstvu, iz svih zakonom propisanih razloga. U bitnome navodi da je ožalbeno rješenje donijeto uz niz povreda odredaba upravnog postupka na pogrešno utvrđeno činjenično stanje i uz pogrešnu primjenu materijalnog prava. Smatra da je prvostepeni organ pogrešno utvrdio da se radi o poslovnom objektu, jer je u pitanju poslovni prostor označen i evidentiran kao PD10 u LN 713. Nadalje, smatra da radovi kao zaziđivanje dijela postojeće terase objekta, koje je prvostepeni organ naveo, pozivajući se na član 5 Zakona o planiranju prostora i izgradnji, ne predstavljaju dogradnju ili nadogradnju kojima se utiče na stabilnost i sigurnost objekta, ne mijenjaju konstruktivni elementi iz čega se apsolutno zaključuje da se ne radi o rekonstrukciji. Kako je istim članom predviđeno da je rekonstrukcija izvođenje radova kojima se mijenja spoljnji izgled u odnosu na glavni projekat, smatra da prvostepeni organ nije izvršio uvid u glavni projekat, niti je isti zatražio od nje, kao ni građevinsku dozvolu iz vremena gradnje, da bi mogla utvrditi da li je izmijenjen spoljnji izgled objekta u odnosu na glavni projekat. Smatra da, s obzirom da su radovi na objektu započeti za vrijeme izdate građevinske dozvole, čija je važnost time bila neograničena, prvostepeni organ nije utvrdio da li je došlo do izmjene spoljnjeg izgleda u odnosu na glavni projekat, jer je prvostepeni organ smatrao da je to nebitno, pozivajući se na citirani član 5 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, koji joj nalaže da utvrdi činjenicu da li je došlo do spoljnjih izmjena u odnosu na glavni projekat. Žalitelj, u daljem navodi, da je nejasno pozivanje prvostepenog organa na član 67 prednje citiranog zakona, s obzirom da se objekat ne gradi, jer je isti u trenutku nadzora bio izgrađen i podniet je zahtjev za legalizaciju. Izvode se samo radovi adaptacije, a ne rekonstrukcije kako se navodi u zapisniku. Smatra da prvostepni organ treba u duhu Zakona o upravnom postupku, da izriče mjere koje su povoljnije za stranku u postupku. Navodi da prvostepeni organ nije sproveo postupak inspekcijskog nadzora u skladu sa čl.13 i 27 Zakona o inspekcijskom nadzoru, kao i suprotno odredbi člana 201 stav

1 tač.13 i 14 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Ukazuje i na činjenicu da se navedeni radovi ne protive javnom interesu i da su dobili saglasnost od opštine Kotor za izvođenje radova, jer se radilo o hitnim i nužnim radovima zbog velikog prodora vode. Zbog skraćenog postpka koji je vodio prvostepeni organ, žaliteljka traži izuzeće inspektorke koja je vodila predmetni postupak. Predlaže da se žalba usvoji.

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:

Urbanističko građevinska inspektorica je u okviru svojih zakonskih ovlaštenja izrekla žaliteljki odgovarajuću mjeru inspeksijskog nadzora, zbog čega nije bilo mjesta poništaju prvostepenog rješenja.

Odredbom člana 200 stav 1 tačka 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano je da urbanističko-građevinski inspektor provjerava da li je za građenje objekta podnijeta prijava građenja i dokumentacija iz člana 91 ovog zakona, dok je odredbom člana 201 stav 1 tačka 1 istog zakona propisano da kada u postupku inspeksijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis urbanističko-građevinski inspektor dužan da zabrani građenje objekta ako se objekat gradi bez prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 ovog zakona.

U postupku inspeksijske kontrole, nesumnjivo je utvrđeno da je žaliteljka podnijela ovom ministarstvu, prijavu radova adaptacije objekta 1 na k.p.broj 725 KO Škaljari I, opština Kotor, pod brojem: 071/4-2390/1 dana 04.06.2021.godine i da je u opisu radova na obrascu prijave radova adaptacije navedeno sledeće: "opravka krovnog pokrivača sa potkonstrukcijom, opravka vodovodnog i kanalizacionog sistema, opravka spoljašnje i unutrašnje stolarije, opravka sanitarija, opravka fasade, opravka podnih i zidnih obloga, opravka hidro i termo izolacije, moleraj, opravka lima i oluka." Nadalje, utvrđeno je da je na lokaciji zatečen poslovni objekat u privredi spratnosti dvije nadzemne etaže. Na dijelu druge nadzemne etaže izvode se radovi koji po svojoj prirodi ne odgovaraju u potpunosti radovima koji su navedeni u prijavi radova adaptacije br.071/4-2390/1 od 04.06.2021.godine. Na dijelu druge nadzemne etaže izvršeno je zaziđivanje dijela postojeće terase, dimenzija zazidanog dijela ozidanog blokovima je cca.4,40m x 4,20m. Iznad dozidanog dijela objekta je izvedena jednovodna krovna konstrukcija sa završnim slojem-crijepom. Na uličnoj fasadi dozidanog dijela objekta izvršeno je malterisanje fasade i postavljena fasadna stolarija (dva dvokrilna prozora dimenzija cca. 2,0m x 1,0m). Sa bočne strane dozidanog dijela objekta postavljena je fasadna stolarija (ulazna jednokrilna vrata i dvokrilni prozor). Otvor na nekadašnjem bočnom fasadnom zidu, preko kojeg se nekada sa terase ulazilo u objekat, je proširen pa sada, umjesto nekadašnjih cca.1,0m x 2,0m iznosi cca.2,0m x 2,20m. U unutrašnjosti objekta, na dijelu koji se ne odnosi na dograđeni dio objekta na terasi, izvode se radovi koji su opisani u prijavi radova adaptacije. U odnosu na opisane radove na doziđivanju dijela terase, postupajuća inspektorica je zapisnički konstatovala da se u konkretnom slučaju radi o izvođenju radova rekonstrukcije, koji su jasno definisani u članu 5 stav 1 tačka 24 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata." Zapisnički je konstatovano da žaliteljka, prilikom vršenja nadzora nije dostavila prijavu građenja i dokumentaciju iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji, niti bilo kakav dokument kojim joj se odobrava izvođenje gore opisanih radova na rekonstrukciji predmetnog objekta, a isto je utvrđeno i uvidom u službene evidencije ovog Ministarstva, odnosno da žaliteljka za izvođenje radova na rekonstrukciji poslovnog objekta u privredi na k.p.725 KO Škaljari I, u Opštini Kotor, nije podnijela prijavu građenja ni dokumentaciju iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Shodno članu 22 stav 1 Zakona o inspeksijskom nadzoru i odredbi člana 111 Zakona o upravnom postupku, žaliteljki je data mogućnost da učestvuje u upravnom postupku, da da izjavu na zapisnik o inspeksijskom nadzoru, broj: 121-1-KO-611 od 17.09.2021.godine, utvrđeno činjenično stanje i rezultate ispitnog postupku direktno u zapisnik ili u roku od tri dana od dana sačinjavanja ovog zapisnika. Žaliteljka je nakon pročitnog zapisnika, izjavila da će izjašnjenje dostaviti naknadno, da neće potpisati zapisnik, ali je preuzela zapisnik o inspeksijskom nadzoru, br.121-1-KO-611 od 17.09.2021.godine.

Dana 23.09.2021.godine, urbanističko-građevinskoj inspektorki je dostavljeno izjašnjenje tj. prigovor na zapisnik br.121-1-KO-611 od 17.09.2021.godine, koje je sačinila punomoćnik žaliteljke, advokatica Danijela Radulović iz Kotora, koja je prvostepenom organu dostavila punomoćje za zastupanje u toj upravnoj stvari. Nadalje je utvrđeno da je putem elektronske pošte, inspektor koordinator, dana 23.09.2021.godine, postupajućoj inspektorki dostavio dokumentaciju koju mu je advokatica Danijela Radulović dostavila putem elektronske pošte i to: Zahtjev za legalizaciju bespravnog objekta na k.p.725 KO Škaljari I, Opština Kotor, br.UP03-333/21-1869 od 22.09.2021.godine, podnijet Sekretarijatu za urbanizam i planiranje prostora Opštine Kotor od strane subjekta nadzora Milene Radulović, Ovlašćenje br.285 od 20.09.2021.godine dato geodetskog organizaciji „Geo Friends“ d.o.o.Podgorica od strane Radulović Milene, da izvrše neophodna geodetska mjerenja, napravi važeći geodetski elaborat, a time izvrši promjenu na nepokretnostima na k.p.725 KO Škaljari I-na PD 10 poslovne zgrade u privredi, Zahtjev za ovjeru geodetskog elaborata etažne razrade posebnog dijela broj 10 poslovne zgrade u privredi na k.p.725 KO Škaljari I, Opština Kotor, podnijet Upravi za katastar i državnu imovinu PJ Kotor od strane „Geo Friends“ d.o.o.Podgorica, Geodetski elaborat originalnih terenskih podataka etažne razrade posebnog dijela br.10 poslovne zgrade u privredi na k.p.725 KO Škaljari I, Opština Kotor, br.285 od 20.09.2021.godine, urađen od strane „Geo Friends“ d.o.o.Podgorica, Geodetski elaborat- proračun bruto građevinske površine postojeće zgrade br.1 na k.p.725 KO Škaljari I, Opština Kotor, izrađen od strane „Geo Friends“ d.o.o.Podgorica i Rješenje Sekretarijata za urbanizam, građevinarstvo i prostorno planiranje Opštine Kotor, br.UP/I 03-018/21-12469 od 12.08.2021.godine, kojim se odobrava zahtjev Radulović Milene br. UP/I 03-018/21-12469 od 03.08.2021.godine, za produženje roka izvođenja građevinskih radova (hitna sanacija krova i terase) na objektu I, koji se nalazi na k.p.725 KO Škaljari I, uz prethodnu saglasnost Predsjednika Opštine Kotor, u periodu od 12.08.2021.godine do 01.09.2021.godine.

Prvostepeni organ je, cijeneći navode iz izjašnjenja žaliteljke, ocijenila da isti nijesu imali uticaja na drugačiju odluku, budući da je u konkretnom slučaju, nesumnjivo utvrđeno da su na predmetnom objektu izvedeni radovi rekonstrukcije-dogradnje dijela poslovnog objekta bez prijave građenja i dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Polazeći od nespornog činjeničnog stanja i citiranih odredbi zakona, pravilno je prvostepeni organ postupio, kada je ožalbenim rješenjem, zabranio žaliteljki građenje – rekonstrukciju u smislu dogradnje posebnog dijela poslovnog objekta u privredi – PD 10, evidentiranog kao objekat 1 u LN 713, koji se nalazi na k.p.broj 725 KO Škaljari I, opština Kotor, jer se objekat gradi bez prijave građenja i dokumentacije shodno članu 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Ocjenjujući navode žalbe žaliteljke, shodno odredbama Zakona o upravnom postupku, ovo ministarstvo je ocijenilo da isti nijesu uticali na drugačiju odluku u ovoj upravnoj stvari. Naime, nesporna je činjenica, utvrđena u postupku inspekcijanskog nadzora, da žaliteljka vrši građenje – rekonstrukciju predmetnog objekta, u smislu dogradnje posebnog dijela poslovnog objekta u privredi – PD 10, evidentiranog kao objekat 1 u LN 713, koji se nalazi na k.p.broj 725 KO Škaljari I, opština Kotor, bez prijave građenja i dokumentacije shodno članu 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Navod žaliteljke da je podnijela zahtjev za legalizaciju, nije uticao na drugačiju odluku u ovoj upravnoj stvari. Iako je nesporno da Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata, predviđa mogućnost legalizacije objekata koji su izgrađeni suprotno propisima, na predmetnom objektu se ne mogu primjeniti odredbe o legalizaciji, što znači da isti podliježe svim zakonom propisanim mjerama i radnjama koje su predviđene za slučaj bespravne gradnje. Naime, očigledno je da žalitelji vrše radove na građenju, odnosno rekonstrukciji objekta, u vrijeme važenja Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, što znači da se na predmetni objekat ne odnose zakonske odredbe o legalizaciji, koji se odnosi na objekte čija je gradnja završena, dakle na izgrađene objekte. Ovo pitanje je regulisano odredbom člana 152 stav 1 citiranog zakona kojim je propisano da se bespravnim objektom smatra zgrada koja je izgrađena suprotno propisima kojima je u vrijeme izgradnje bila utvrđena

obaveza pribavljanja građevinske dozvole. Kako je obaveza pribavljanja građevinske dozvole postojala sve do stupanja na snagu važećeg zakona, kojim je izdavanje građevinske dozvole zamijenjeno institutom prijave građenja, jasno je da se legalizacija odnosi samo na objekte koji su izgrađeni prije stupanja na snagu sada važećeg zakona. U dijelu navoda koji se odnosi na povrede pravila postupka, ovo ministarstvo smatra da je prvostepeni organ sproveo postupak inspekcijskog nadzora u skladu sa odredbama Zakona o inspekcijskom nadzoru i Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Nadalje, navod da se ne radi o rekonstrukciji objekta, već o prijavljenim radovima adaptacije objekta, ne stoji, iz razloga što je prvostepeni organ utvrdio da se radi o radovima rekonstrukcije objekta, i to da se:“ Na dijelu druge nadzemne etaže izvode radovi koji po svojoj prirodi ne odgovaraju u potpunosti radovima koji su navedeni u prijavi radova adaptacije, br.071/4-2390/1 od 04.06.2021.godine. Na dijelu druge nadzemne etaže izvršeno je zaziđivanje dijela postojeće terase, dimenzija zazidanog dijela ozidanog blokovima je cca.4,40m x 4,20m. Iznad dozidanog dijela objekta je izvedena jednovodna krovna konstrukcija sa završnim slojem-crijepom. Na uličnoj fasadi dozidanog dijela objekta izvršeno je malterisanje fasade i postavljena fasadna stolarija (dva dvokrilna prozora dimenzija cca. 2,0m x 1,0m). Sa bočne strane dozidanog dijela objekta postavljena je fasadna stolarija (ulazna jednokrillna vrata i dvokrilni prozor). Otvor na nekadašnjem bočnom fasadnom zidu, preko kojeg se nekada sa terase ulazilo u objekat, je proširen pa sada, umjesto nekadašnjih cca.1,0m x 2,0m iznosi cca.2,0m x 2,20m. U unutrašnjosti objekta, na dijelu koji se ne odnosi na dograđeni dio objekta na terasi, izvode se radovi koji su opisani u prijavi radova adaptacije. U odnosu na opisane radove na doziđivanju dijela terase, postupajuća inspektorica je zapisnički konstatovala da se u konkretnom slučaju radi o izvođenju radova rekonstrukcije, koji su jasno definisani u članu 5 stav 1 tačka 24 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata”, a kojim je propisano da je rekonstrukcija izvođenje radova na postojećem objektu, kojima se vrši: nadogradnja; dogradnja; sanacija oštećenog objekta; ojačanje konstrukcije; zamjena instalacija, uređaja, postrojenja i opreme, izmjena tehnološkog procesa i drugi radovi kojima se utiče na stabilnost i sigurnost objekta; mijenjaju konstruktivni elementi; mijenja spoljni izgled zgrade u odnosu na glavni projekat; utiče na životnu sredinu i na bezbjednost susjednih objekata i saobraćaja; mijenja režim voda; mijenjaju uslovi zaštite prirodne i nepokretne kulturne baštine, dobara koja uživaju prethodnu zaštitu i zaštitu njihove zaštićene okoline. Prvostepeni organ je utvrdio na kojem dijelu se izvode radovi rekonstrukcije, a na kojem dijelu radovi adaptacije i u skladu sa tim donio ožalbeno rješenje.

Ovo ministarstvo, cijenjeći navode žalbe, našlo je da su isti, kod nesporne činjenice da je žaliteljica postupila suprotno odredbi člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata i da je takvo postupanje sankcionisano mjerom – zabrane građenja objekta, neosnovani, to je odlučilo odbiti žalbu žaliteljke – član 126 stav 4 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.



**OVLAŠĆENO SLUŽBENO LICE**  
**Dubravka Pešić**