

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine  
Broj: UPII 17-042/24-346/2  
Veza: UPII 123-141/21  
Podgorica, 16.04.2024.godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, pravni sledbenik Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, rješavajući po žalbi izjavljenoj od "PS GRADNJA" DOO iz Podgorice, koga zastupa punomoćnik Dušan M.Jovović, advokat iz Podgorice, na rješenje urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstva ekologije prostornog planiranja i urbanizma - Direkcije za inspekcijski nadzor – Odsjeka za inspekcijski nadzor za centralni region, broj: UPI 12-392/1 od 09.11.2021. godine, a postupajući po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.broj 149/22 od 20.02.2024.godine, shodno odredbi člana 57 Zakona o upravnom sporu, a na osnovu čl.46 stav 1 i 126 stav 8 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 Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma pravnog prethodnika ovog ministarstva Direkcije za inspekcijski nadzor – Odsjeka za inspekcijski nadzor za centralni region, broj: UPI 12-392/1 od 09.11.2021. godine, i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje istom organu.

## Obrazloženje

Rješenjem Ministarstva ekologije prostornog planiranja i urbanizma broj: UPII 123-141/21 od 09.12.2021.godine, odbijena je žalba žalitelja izjavljena protiv rješenja urbanističko-građevinskog inspektora broj UPI 12-392/1 od 09.11.2021.godine, kojim je dozvoljeno prinudno izvršenje rješenja prvostepenog organa broj UPI 1072/8-162/4 od 18.03.2019.godine i rješenja broj 1072/8-31/2 od 20.03.2019.godine.

Rješenjem prvostepenog organa broj UPI 1072/8-162/4 od 18.03.2019.godine, naređeno je žalitelju da u roku od 30 dana poruši na prethodno izvedenoj garaži za čiju izgradnju je izdata građevinska dozvola br.Up.08-361/14-148 od 27.10.2014.godine, od strane Sekretarijata za planiranje i uređenje prostora i zatiču životne sredine Glavnog grada Podgorica, objekat konstruktivno vezan sa njom, kojeg čine dvije konstruktivne cjeline razdvojene dilatacionom razdjelnicom, lamela "B" u osnovni cca ( 14,46x45,00)m<sup>2</sup> i lamella "D" u osnovi cca (15,52x41,6m<sup>2</sup>), izvedene spratnosti prizemlje i pet spratova sa ravnom AB pločom nad petim spratom i iznad ploče nad petim spratom dva AB okna lifta visine 4,0m i čeličnu konstrukciju krova kao završni dio objekta koji se nalazi na urbanističkim parcelama broj 47,48,49,51 i 130 u zahvatu DUP-a Zabjelo-Ljubovi'-Izmjene i dopune u Podgorici, jer se objekat gradi i pored izrečene mjere zabrane građenja, rješenje broj UPI 1072/8-162/1 od 04.04.2018. godine, a bez prijave građenja i dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Rješenjem broj 1072/831/2 od 20.03.2019.godine, naređeno je žalitelju da poruši objekat u izgradnji – stambeni objekat kolektivnog stanovanja (lamella C) koji se gradi na prethodno izrađenoj garaži za koju je izdata građevinska dozvola broj Up.08-361/14-148 od 27.10.2014.godine, od strane Sekretarijata za planiranje i uređenje prostora i zaštitu životne sredine Glavnog grada Podgorica, konstruktivno vezan sa njom, koji se nalazi na kat.parcelama br.3831, 3829/1, 3827/1 i 3827 KO Podgorica III (urbanističke parcele br.47, 48, 49, 51 i 130 DUP-a „Zabjelo – Ljubović“), jer se subjekat nadzora nastavio i pored izrečene mjere zabrane građenja rješenjem broj UPI 1072/8-31/1 od 31.01.2019.godine.

Protiv citiranog rješenja, žalitelj je pokrenuo upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore, koji je presudom, U.br.149/22 od 20.02.2024.godine, poništio citirano rješenje Ministarstva i našao da je tužba snovana navodeći:



"Iz spisa predmeta se utvrđuje se da je u kontrolnom inspekcijskom nadzoru izvršenim dana 03.11.2021. godine konstatovano da tužilac, kao subjekat nadzora, nije postupio po naredbama iz rješenja urbanističko građevinskog inspektora broj UPI 1072/8-162/4 od 18.03.2019. godine i rješenja broj 1072/8-31/2 od 20.03.2019. godine, na način što nije porušio u datom roku objekte lamele "B", "C" i "D", izvedene nad postojećom garažom na lokaciji k.p.br.3831, 3829/1, 3826/1, 3827/1 i 3827 KO Podgorica II, u opštini Podgorica. Polazeći od navedenog utvrđenja, prvostepeni organ je uz poziv na odredbe članova 56,57 i 58 Zakona o inspekcijskom nadzoru i člana 149 Zakona o upravnom postupku, donio rješenje kojim je dozvolio prinudno izvršenje navedenih rješenja o rušenju, odlučujući u stavu IV dispozitiva da se neće pristupiti administrativnom izvršenju rješenja ako subjekat nadzora izvrši obavezu naređenu rješenjima o rušenju do roka iz stava I dispozitiva prvostepenog rješenja. Stavom I, dispozitiva odlučio je da će o datumu i vremenu izvršenja subjekat nadzora biti obaviješten putem pisanog obavještenja. Cijeneći zakonitost prvostepenog rješenja tuženi organ je izveo zaključak da je isto pravilno i na zakonu zasnovano pa je u skladu sa time odbio izjavljenu žalbu. Ocjenjujući zakonitost rješavanja predmetne upravne stvari kako u odnosu na stanje u spisima, tako i u odnosu na mjerodavne propise, po nalaženju Suda, 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 ("Sl.list CG", br.54/16... i br.37/17). Saglasno članu 149 Zakona o upravnom postupku javnopravni organ nadležan za sprovođenje izvršenja, po službenoj dužnosti ili po predlogu tražioca izvršenja, donosi rješenje o izvršenju u kojem se navodi kad je rješenje koje se izvršava postalo izvršno, vrijeme, mjesto i način izvršenja, dok je članom 22 stav 3 istog zakona, propisano da dispozitiv rješenja mora biti kratak jasan i određen. Cijeneći citirane zakonske odredbe, Sud nalazi da prvostepeni organ nije vodio računa o upravnim pravilima postupka utvrđena tim odredbama. Ovo iz razloga jer je u stavu IV dispozitiva naveo da se neće pristupiti administrativnom izvršenju rješenja ako subjekat nadzora izvrši obavezu naređenu rješenjima o rušenju do roka iz stava I dispozitiva prvostepenog rješenja, dok je stavom I dispozitiva odlučio je da će o datumu i vremenu izvršenja subjekat nadzora biće obaviješten putem pisanog obavještenja. Dispozitiv upravnog akta kojim se stranci nameće kakva obaveza, ne smije svojom sadržinom izazivati nejasnoće i ustanovljavati praznine u tumačenju, a posebno kod prinudnog izvršenja i prijetnje pristupanju administrativnom izvršenju ukoliko se obaveza dobrovoljno ne ispuni u ostavljenom roku, pa je prvostepeni organ neodlučujući o vremenu i načinu izvršenja, što predstavlja bitan element dispozitiva, povrijedio citirane odredbe ZUP-a, kako to osnovano ukazuje tužbom. Kod navedenog, nejasni su i nerazumljivi razlozi tuženog organa da je prvostepeni organ dostavio tužiocu obavještenje br.12-3987/5 od 15.11.2021. godine, kojim ga je obavijestio o vremenu i načinu administrativnog izvršenja, shodno odredbi člana 56 stav 3 Zakona o inspekcijskom nadzoru, jer se obavještenjem ne mogu nadomjestiti nedostaci dispozitiva, posebno u konkretnom gdje prvostepeni organ dispozitivom odlučuje da neće pristupiti administrativnom izvršenju ukoliko subjekat nadzora izvrši obavezu o ostavljenom roku iz stava I dispozitiva, ne odlučujući koji je to rok.

Obaveza odlučivanja o načinu izvršenja, s obzirom na prirodu ove upravne stvari, naročito dobija na značaju, ako se ima u vidu sa je tokom postupka tužilac dostavio dokaze u vidu mišljenja revidenta pravnog lica "CRTA" D.O.O., koji se izjasnio na posljedice najavljenog rušenja objekta broj 2 upisanog u l.n. br. 7743 KO Podgorica III, na kat. Parceli 3827/7, u bitnome navodeći da se rušenje ne bi moglo obaviti korak po korak zbog tehnologije gradnje objekta, već bi došlo do rušenja većeg dijela i uticalo na stabilnost drugog objekta zbog velikih pomjeranja i nepredvidivog odlomljivanja i otpadanja na susjedne objekte, da postoji mogućnost da dođe do kolapsa, te da je nemoguće odraditi rušenje jednog objekta, a da drugi ne doživi oštećenje. Takođe nalazom i mišljenjem sudskog vještaka građevinske struke Gorana Račića ocijenjeno je: „rušenjem objekta ili dijela objekta.. konstrukcija PD-ova bi bila trajno narušena, da se ukidaju vertikalne, horizontalne i kose konstruktivne veze, koje povezuju i prenose opterećenja prema projektu koje moraju biti riješene i organizovane prije uklanjanja istih, ukidaju se instalacije koje su dio jedinstvenog sistema, dok se i estetski mijenja već odobreni izgled kompleksa." Obrazloženja rješenja su morala da sadrže razloge o tim činjenicama, jer se tiču posljedica koje bi se u pogledu načina rušenjem objekta izazvale. Navedeni akti su bili i osnov rješenja



Osnovnog suda u Podgorici P.br.234/24 od 26.01.2024. godine, kojim je određena privremena mjera da se zabrani rušenje na nepokretnostima u l.n.br.7743 KO Podgorica III.

Nadalje, uvidom u Pravosudni informacijski (PRIS), utvrđeno je da je Sud po tužbi istog tužioca u predmetu U.br.461/21 poništio rješenje Glavnog administratora Glavnog grada Podgorica, broj 03-333/21-1202 od 14.01.2022. godine odbijena je kao neosnovana žalba tužioca izjavljena na stav 1 djelimičnog rješenja Sekretarijata za planiranje prostora i održivi razvoj Glavnog grada Podgorica, broj UPI 08-333/21-684 od 13.12.2021. godine, kojim je odbijen zahtjev tužioca broj UPI 08-333/21-684 od 19.10.2021. godine, u dijelu koji se odnosi na legalizaciju dijela bespravnog objekta – stambene zgrade broj 2, na katastarskoj parceli broj 3827/7 KO Podgorica III, i to za posebne djelove bliže navedene u stavu 1 dispozitiva, jer se ne nalaze na orto-foto snimku iz člana 155 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Stavom 2 dispozitiva rješenja, prekinut je postupak po istom zahtjevu u dijelu koji se odnosi na legalizaciju bespravnog objekta – stambene zgrade broj 2, na katastarskoj parceli broj 3827/7 KO Podgorica III, i to za posebne djelove objekta bliže navedene u stavu 2 dispozitiva, do stupanja na snagu planskog dokumenta detaljne razrade, odnosno do stupanja na snagu odluke o donošenju plana generalne regulacije Crne Gore. Odredbom člana 157 stav 3 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano je da za bespravni objekat koji nije izgrađen u skladu sa osnovnim urbanističkim parametrima i/ili smjernicama važećeg planskog dokumenta donijetog do stupanja na snagu ovog zakona nadležni organ lokalne uprave u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva i dokumnetacije iz člana 156 ovog zakona donosi rješenje o prekidu postupka legalizacije do stupanja na snagu planskih dokumenta iz čl.217 i 218 ovog zakona, odnosno stupanja na snagu odluke o donošenju plana generalne regulacije Crne Gore i obavještava nadležni inspekcijiski organ radi prekida postupka za uklanjanje objekta. Stavom 2 pomenutog člana Zakona propisano je da nadležni organ lokalne uprave dužan je da u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva za legalizaciju bespravnog objekta koji je izgrađen u skladu sa osnovnim urbanističkim parametrima i/ili smjernicama važećeg planskog dokumenta donijetog do stupanja na snagu ovog zakona, odnosno u roku iz članova 217 i 218 ovog zakona i koji se nalazi na orto-foto snimku iz člana 155 ovog zakona, obavijesti nadležni inspekcijiski organ o podnošenju zahtjeva za pokretanje postupka legalizacije, radi prekida postupka za uklanjanje objekta. Prema stanju u spisima predmeta, zapisnik broj 1071-1PG-724/1 od 03.11.2021. godine, utvrđuje se da je tužilac kao subjekat nadzora, ukazivao da je dana 19.10.2021. godine Sekretarijatu za planiranje prostora i održivi razvoj podnio zahtjev za legalizaciju bespravnog objekta, te da je urađen elaborat premjera izvedenog stanja izgrađenog objekta, izgrađenog od strane licencirane geodetske organizacije koji je ovjeren od strane katastra i kojim je predmetni objekat definisan kao cijelina, a na osnovu kojeg je upisan objekat u listu nepokretnosti broj 7743 KO Podgorica III kao objekat broj 2. Po ocjeni Suda, obrazloženje rješenja upravnih organa morala su da sadrže razloge o tim činjenicama i njihovom značaju za konkretan postupak inspekcijiskog nadzora, imajući u vidu zakonsko određenje iz člana 157 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, zbog čega Sud nije mogao otkloniti prigovore tužioca da su upravni organi imali u vidu iste prilikom odlučivanja. Neophodnost davanja razloga o tim činjenicama, proizilazi i iz sadržine lista nepokretnosti l.n.br.7743 KO Podgorica III, iz kojeg se utvrđuje da su na PD u predmetnom objektu broj 2 kao vlasnici upisana fizička lica, od kojih su neka podnijela predlog za određivanje privremene mjere koja je usvojena rješenjem Osnovnog suda u Podgorici P.br.234/24 od 26.01.2024. godine, koji sud je utvrdio da rušenje predstavlja zadiranje u konvencijska i ustvana prava vlasnika stanova. Sa tim u vezi, Sud je imao u vidu stavove Evropskog suda za ljudska prava izgrađenim u predmetima slične prirode, s obzirom na dejstvo koje bi izazvalo rušenja u odnosu na pravo na dom iz člana 8 i prava na imovinu iz člana 1 Protokola 1 Evropske Konvencije. Evropski sud za ljudska prava je u predmetu Ivanova i Cherkezov protiv Bugarske (predstavka b.46577/17 od 21.04.2016. godine ) koji se ticao rušenja kuće, u odnosu na okolnost da su prema odredbama koje regulišu upravni postupak i upravni spor države Bugarske podnosioci zahtjeva mogli dobiti samo privremeno odlaganje rušenja, ali ne i detaljno ispitivanje srazmjernosti, naglasio da se ravnoteža između prava onih kojima prijeti rušenje kuće i javnog interesa u djelotvornoj primjeni građevinskih propisa ne može postići apsolutnim pravilom koje ne dozvoljava izuzetke, već se mora ispitati u svakom pojedinačnom slučaju, pa budući da podnosioci nijesu imali mogućnost detaljnog ispitivanja srazmjernosti rušenja, taj sud je utvrdio da bi došlo do povrede člana 8 Konvencije ako se nalog za rušenje izvrši.



U odluci KIPS protiv Crne Gore ( prestavka br.28766/06 od 26.06.2018. godine) Evropski sud je naveo: "da u oblasti razvoja zemljišta i prostornog planiranja, država Ugovornica mora imati široko polje slobodne procjene kako bi implementirala politiku planiranja u gradovima i državi. Nesigurnost, bilo zakonodavna, administrativna ili ona koja proistče iz prakse koju sprovode organi – je factor koji treba uzeti u obzir prilikom ponašanja države. Dakle, kada je u pitanju opšti interes, obaveza je državnih organa da postupaju blagovremeno i na odgovarajući i dosledan način i polje slobodne procjene koju državni organi imaju ni na koji način ih ne oslobađa njihove obaveze". Takođe Evropski sud za ljudska prava je u predmetu Sporrang i Lonroth protiv Švedske (broj predstavke 7152/75 od 23.09.1982. godine) naglasio: "da Sud mora utvrditi da li je uspostavljena pravična ravnoteža između zahtjeva opšteg interesa zajednice i potreba da se zaštite osnovna prava pojedinca. Težnja za uspostavljanjem te ravnoteže svojstvena je cijeloj Konvenciji, a takođe se ogleda i u sadržini člana 1 Protokola 1. Kod navedenog stanja stvari citiranih zakonskih odredbi, pritom imajući u vidu da obrazloženja rješenja javnopravnih organa, ne sadrži činjenične i pravne razloge o svim pravnim pitanjima od značaja za donošenje zakonite odluke, dok su dati razlozi nejasni i nerazumljivi, od strane upravnih organa učinjena je povreda pravila postupka iz člana 22 stav 7 ZUP-a, koja je bila od uticaja na zakonito rješenje predmetne stvari.Sud je imao u vidu praksu iz presuda U.br.3120/19, U.br.3121/19 i U.br.2146/19, koji su se odnosili na istog tužioca.Međutim, ne radi se o istoj pravnoj situaciji, jer se u ovom slučaju odlučivalo o zakonitosti postupka prinudnog izvršenja rješenja o rušenju u odnosu na citirane odredbe procesnog i materijalnog zakonitosti postupanja ovlašćenog inspektora o rušenju lamela "B", "D" i "C", kao i zakonitost postupanja kojim je odbijena prijava građenja stambenog objekta kolektivnog stanovanja – lamella "C" i istovremeno zabranjeno građenje tog objekta".

U ponovnom postupku tuženi organ će otkloniti nedostatke na koje je ukazano ovim rješenjem , posebno vodeći računa o tome da je tužilja uz žalbu dostavila Ugovor o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte i uplatnice da je uplatila novac za legalizaciju nakon toga, shodno obavezi iz člana 56 Zakona o upravnom sporu („Sl.list CG", br.54/16), donijeti novo, zakonito rješenje.

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.

MINISTAR  
Janko Odović

