

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
Odjeljenje za drugostepeni postupak
Broj: UP II 18-042/25-1411/2
Podgorica, 03.10.2025. godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, pravni nasljednik Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, rješavajući po žalbi izjavljenoj od strane Vladimira Filipovića, iz Podgorica, protiv rješenja urbanističko-građevinske inspektorke Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma-Direkcije za urbanističko građevinski nadzor-Direktorata za inspekcijski nadzor-Odsjeka za nadzor južne regije za opštine Budvu i Tivat, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 12155-042/22-332/2 od 10.10.2022. godine, 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, 04/23, 19/25 i 91/25) i čl. 46 i 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku („Sl. list CG“, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), a postupajući po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br. 59/23 od 03.09.2025. godine, na osnovu člana 57 Zakona o upravnom sporu („Sl. list CG“, br. 54/16 i 011/24), i 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), donosi

RJEŠENJE

Žalba se odbija.

Obrazloženje

Rješenjem pravnog prethodnika ovog ministarstva, broj: UPII 12-042/22-295/2 od 17.11.2022. godine, odbijena je kao neosnovana žalba izjavljena protiv rješenja urbanističko-građevinske inspektorke Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma-Direkcije za urbanističko građevinski nadzor-Direktorats za inspekcijski nadzor-Odsjeka za nadzor južne regije za opštine Budvu i Tivat, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 12155-042/22-332/2 od 10.10.2022. godine, kojim je žalitelju naređeno da poruši i ukloni svoj dio objekta na trećoj etaži, koji se nalazi na katastarskoj parceli, broj: 1637/1 KO Budva, opština Budva, jer isti grade i pored izrečene mjere zabrane građenja izdate rješenjem, broj: UPI 12155-042/22-332/1 od 11.04.2022. godine.

Protiv citiranog rješenja, žalitelj je pokrenuo upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore, koji je presudom, U.br. 59/23 dana 03.09.2025.godine, poništio citirano rješenje ministarstva i našao da je tužba osnovana navodeći:

„Naime, osporenim rješenjem, po nalaženju Suda, nije na valjan način raspravljeno pitanje blagovremenosti žalbe. Ovo iz razloga što se iz povratnice AR 31697865 9 ME na koju se poziva tuženi organ, ne može izvesti zaključak da je ožalbeno rješenje stranci uručeno lično dana 11.10.2022. godine, kako to nalazi tuženi organ, imajući u vidu da u rubrici koja potvrđuje prijem pošiljke nije upisan datum dostavljanja pismena, dok je u rubrici napomena dostavljača, upisano da je dostava pokušana 10.10.2022. godine, te da je ostavljeno obavještenje 11.10.2022. godine. Kod iznjetog, nejasno je pozivanje tuženog u obrazloženju osporene odluke, da iz povratnice priložene spisima predmeta proizilazi da je prvostepeno rješenje stranci lično dostavljeno dana 11.10.2022. godine. Ovo posebno imajući u vidu da je na koverti kojom je stranci dostavljeno prvostepeno rješenje na zahtjev tužioca konstatovano da je pošiljka preuzeta 13.10.2022. godine u pošti 81000, na šta je i tužbom ukazano, a što takođe proizilazi i iz odgovora Pošte Crne Gore Regionalni centar Podgorica broj 000121-548 od 10.01.2023. godine, koji je Sudu dostavljen dana 17.01.2023. godine. Pored toga, Sud ukazuje i na odredbu člana 84 stav 6 Zakona o upravnom postupku, kojom je propisano da će se smatrati da je dostavljanje izvršeno istekom roka od sedam dana od dana ostavljanja obavještenja iz stava 5 istog člana. Prema tome obrazloženje osporenog rješenja nije dato u

skladu sa odredbom člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku, jer ne sadrži razloge koji bi s obzirom na stanje u spisima predmeta i citiranih zakonskih odredbi upućivali na pravilnost odluke u dispozitivu. Kako zaključak tuženog organa o obijanju žalbe, kao neblagovremene, nije na valjan način obrazložen, jer ne sadrži ocjenu utvrđenog činjeničnog stanja, a od te ocjene zavisi primjena materijalnog prava, to je tužbu valjalo usvojiti, a osporeno rješenje poništiti."

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 žalitelj je izjavio žalbu, ovom ministarstvu, iz svih zakonom propisanih razloga. U bitnome navodi, da prvostepeni organ nije saslušao stranke i da je počinio bitne povrede pravila postupka. Ukazuje, da se u konkretnom slučaju, radi o adaptaciji stambenog prostora, koja je uredno prijavljena, te da nije ni u kom slučaju riječ o nadogradnji objekta. Ističe, da je podnio zahtjev za legalizaciju opštini Budva, br. UPI 06-332/22-652/1 i da isti predstavlja prethodno pitanje u skladu sa odredbom člana 104 Zakona o upravnom postupku, kao i da je vlasnik navedenog stana. Predlaže da se žalba usvoji, preinači prvostepeno rješenje na način što će se prekinuti predmetni postupak do okončanja zahtjeva za legalizaciju ili ukinu ožalbeno rješenje i predmet vrati na ponovni postupak i odlučivanje.

Uvidom u spise predmeta utvrđeno je da je žalba blagovremeno izjavljena na rješenje urbanističko-građevinske inspektorke Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma-Direkcije za urbanističko građevinski nadzor-Direktorats za inspekcijski nadzor-Odsjeka za nadzor južne regije za opštine Budvu i Tivat, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 12155-042/22-332/2 od 10.10.2022. godine.

Iz spisa predmeta proizilazi da je urbanističko-građevinska inspektorka je po službenoj dužnosti izvršila inspekcijski nadzor izvedenih radova na stambenoj zgradi, dana 23.03.2022. godine i o utvrđenom činjeničnom stanju sačinila zapisnikom, broj:121-2-2-BD-4 kod subjekata nadzora Meničanin Jovana, Filipović Vladimira i Bastać Nikole, koji objekat je lociran na kat.parceli, broj: 1637/1 KO Budva, opština Budva, i utvrdila sledeće: na zgradi spratnosti P+1 vrše se radovi nadogradnje drugog sprata iznad tri postojeća stana, vlasništvo Meničanin Jovana, Filipović Vladimira i majke Bastać Nikole. Na postojećem objektu je izvedena AB ploča umjesto krova, AB stubovi i djelimično su ozidani zidovi i započeto je šalovanje stropne ploče drugog sprata. Pomenuti radovi nadogradnje se izvode u gabaritima, cca 13 x12 m i cca 6 x 10,50m. Osim toga, sa prednje strane objekta, prema ulici izvedena je AB ploča sa stubovima, dimenzija cca 2,5 m x 3 m. Rješenjem, broj: UPI 12155-042/22-332/1 od 11.04.2022. godine, Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Direktorata za inspekcijske poslove i licenciranje, zabranjeno je dalje izvođenje radova - nadogradnje objekta na kat.parceli, broj: 1637/1, KO Budva, opština Budva. Navedeno rješenje je uredno primio žalitelj Filipović Vladimir, dok subjektima nadzora Meničanin Jovanu i Bastać Nikoli, isto nije moglo biti uručeno poštom, za koje u dostavnicama piše „nepoznat“, pa je dostavljanje izvršeno javnim obavještanjem, u skladu sa čl.87 Zakona o upravnom postupku. Dana 06.04.2022. godine, urbanističko-građevinska inspektorka po službenoj dužnosti izlazi na lice mjesta na kat.parceli, broj: 1637/1 KO Budva, opština Budva i u postupku kontrolnog inspekcijskog nadzora, zapisnikom, broj: 121-2-2 BD-4/5 konstatuje da su subjekti nadzora nastavili sa izvođenjem radova, na način što su izvedeni sledeći radovi: stropna ploča drugog sprata u oplati nad cijelim gabaritom objekta žalitelja i iznad stepeništa dodati zidovi i izlivena ploča sa oplatom. Shodno članu 111 Zakonu o upravnom postupku, žalitelju je data mogućnost da se izjasne o rezultatima ispitnog postupka i činjenicama iz zapisnika, broj: 121-2-2-BD-4/5 od 06.04.2022.godine, pa je žalitelj – investitor izjavio na zapisniku, broj: 121-2-2-BD-4/6 dana 13.04.2022. godine, da nema primjedbi na činjenično stanje utvrđeno zapisnikom, broj: 121-2-2 BD-4/5 od 06.04.2022.godine i dodao da je stropna ploča urađena u cilju sprječavanja prokišnjavanja stanova u prizemlju i na prvom spratu. Priložio je na uvid prijavu radova adaptacije predmetnog stana predate Komunalnoj policiji i Komunalnoj inspekciji, dana 07.02.2022. godine. Izjašnjenje je dostavio i Meničanin Jovan u pisanoj formi, u kojem navodi da je na predmetnom stambenom objektu vršio adaptaciju stana, pri čemu je predmetne radove prijavio Sekretarijatu za komunalnu policiju i komunalnu inspekciju opštine

Budva, da je adaptacija stambenog prostora obuhvatala demontažu i rušenje svih podova i postojeće keramike, postavljanje novog sloja poda - cementne košuljice, malterisanje zidova i plafona, izrada demit fasade na spoljanim zidovima stana, sanaciju krova, kao i radove koji podrazumijevaju enterijerno uređenje prostor, da se ti radovi odnose isključivo na adaptaciju stambenog prostora, te da u konkretnom nije riječ o nadogradnji istog, kako je konstatovano zapisnikom, da se pomenuti radovi izvode sa ciljem sanacije krova koji je prokišnjavao, te da zapisnik od 06.04.2022. godine, nije valjano sačinjen. Kao primjere adaptacije Ministarstvo navodi i zamjenu krovnog pokrivača, saniranje fasade, zamjenu stolarije, kao i postavljanje zvučne ili termo izolacije, pa smatra da urbanističko građevinska inspekcija nije valjano utvrdila činjenično stanje na terenu.

Nadalje, utvrđeno je da je nakon izjašnjenja na zapisnik, žalitelj potpisao zapisnik i preuzeo kopiju. Na ostavljeno obaveštenje i činjenice konstatovane zapisnikom, broj: 121-2-2 BD-4/5 od 06.04.2022. godine, subjekat nadzora Bastać Nikola se nije izjasnio. Dana 27.04.2022. godine, urbanističko-građevinska inspektorka, po službenoj dužnosti, ponovo izlazi na lice mjesta na kat.parceli, broj: 1637/1 KO Budva, opština Budva, radi kontrole postupanja po rješenju, broj: UPI 12155-042/22-332/1 od 11.04.2022. godine, kojim se subjektima nadzora Meničanin Jovanu, Filipović Vladimir i Bastać Nikoli, zabranjuje nadogradnja stambenog objekta, jer isti grade bez prijave građenja i dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, na lokaciji u mjestu Dubovica u Budvi, na katastarskoj parceli, broj: 1637/1 KO Budva, optina Budva, i u postupku kontrolnog inspekcijskog nadzora, zapisnikom, broj: 121-2-2 BD-4/7 konstatuje da su subjekti nadzora nastavili sa izvođenjem radova, te da su izvedeni sledeći radovi: izlivena je stropna ploča drugog sprata, postavljena je atika iznad stanova subjekata nadzora Meničanin Jovana i žalitelja - Filipović Vladimira, izvedeni su radovi spoljnih zidova, postavljena je bravarija, stepenište je ozidano do stropne ploče drugog sprata, a sve navedeno u grubim radovima. U trenutku nadzora izvode se radovi postavljanja instalacija za kilme i pod u stanu subjekta nadzora Meničanin Jovana na prvom spratu, dok su na drugom spratu svih nadograđenih djelova objekta postavljeni pregradni zidovi. Prisutni subjekat nadzora Meničanin Jovan potpisuje prvu stranu zapisniku, dok drugu odbija da potpiše i izjavljuje da će se naknadno izjasniti. Na ostavljeno obavještenje i činjenice konstatovane zapisnikom, broj: 121-2-2 BD-4/7 od 27.04.2022. godine, subjekti nadzora Meničanin Jovan, Filipović Vladimir-žalitelj i Bastać Nikola se nisu izjasnili. Dana 23.06.2022. godine, izvršen je ponovni kontrolni inspekcijski nadzor na kat.parceli, broj: 1637/1 KO Budva, opština Budva, po službenoj dužnosti, kojom prilikom je sačinjen zapisnik, broj: 121-2-2 BD-4/8, kojim je konstatovano da je u odnosu na činjenično stanje iz zapisnika, broj: 121-2-2 BD-4/7 od 27.04.2022. godine, na dijelu objekta investitora Bastać Nikole izgrađena atika, dvovodan krov, ispod kojeg je potkrovlje sa izlaskom na terasu koja je orijentisana prema magistrali, dok su na djelovima objekata investitora Meničanin Jovana i Filipović Vladimira-žalitelja, urađeni dvovodni krovovi ispod kojih se ne nalaze etaže potkrovlja. Na djelovima objekata sva tri subjekta nadzora - investitora urađeni su fini (završni) radovi, odnosno fasada je okrečena i postavljen je bavalit. Unutrašnjost sva tri navedena dijela objekata je u završnim radovima - obrađuju se zidovi i podovi. U trenutku nadzora izvode se radovi u unutrašnjosti djelova objekata subjekata nadzora Meničanin Jovana i Bastać Nikole. Kako subjekti nadzora nisu bili prisutni u trenutku kontrolnog nadzora, primjerak zapisnika ostavljen je na vidnom mjestu na ulazu označenim br.45, kao i obavještenje kako bi se isti izjasnili o prednje utvrđenom činjeničnom stanju, shodno članu 111 Zakonu o upravnom postupku. subjektima nadzora je data mogućnost da se izjasne o rezultatima ispitnog postupka i činjenicama iz zapisnika br. 121-2-2-BD-4/8 od 23.06.2022. godine, pa je: subjekat nadzora-investitor: Meničanin Jovan na zapisniku br. 121-2-2-BD-4/9 dana 28.06.2022. godine, izjavio da su radovi nastavljani uprkos rješenju o zabrani radi zaštite zgrade i stanova na prvoj etaži i prizemlju, da je u nekoliko navrata dolazilo do poplava u pomenutim stanovima, nakon jačih padavina, zbog čega je bio primoran da u dva navrata renovira stan ljudima na prizemlju, koji nemaju veze sa ovim slučajem, da je svjestan posledica i zabrane, ali je odlučio da fasadu i krov uradi kako bi riješio pomenuti problem zbog sebe i ostalih stanara. U trenutku nadzora nisu izvođeni radovi u njegovom stanu, kako je navedeno zapisnikom, broj: 121-2-2-BD-4/8 od 23.06.2022. godine. Naveo je da je predao zahtjev za legalizaciju opštini Budva, čiju kopiju je priložio urbanističko

građevinskoj inspektorki, zavedenu pod brojem: UPI-06-332/22-218/1, uz koji je opštini Budva dostavio elaborat originalnih terenskih podataka snimanja etažne razrade ovjeren u Katastru, koji će dostaviti inspekciji na službeni mail. Nakon izjašnjenja na zapisnik, subjekat nadzora je potpisao zapisnik i preuzeo kopiju istog, dok je žalitelj na zapisniku, broj: 121-2-2-BD-4/10 dana 28.06.2022. godine, izjavio da su radovi nastavljani uprkos rješenju o zabrani radi zaštite grade i stanova na prvoj etaži i prizemlju, zbog čega je bio primoran da okreći svoj stan na prvom spratu i sanira parket u malom hodniku pored toaleta u stanu na prvoj etaži. Navodi da je svjestan posljedica i zabrane, ali je odlučio da fasadu i krov uradi kako bi riješio pomenuti problem zbog sebe i ostalih stanara. Zbog kiša, odnosno prokišnjavanja morao je da okreći stan na prvoj etaži koji nije njegov. Predao je zahtjev za legalizaciju opštini Budva, čiju kopiju je priložio urbanističko građevinskoj inspektorki, zavedenu pod brojem: UPI-06-332/22-219/1, uz koji je opštini Budva dostavio elaborat originalnih terenskih podataka snimanja etažne razrade ovjeren u Katastru, čiju kopiju je takođe priložio, kao i kopiju izjave za upis u Katastar ovjerene kod notara pod brojem: UZZ br.803/2022, koja je zavedena u Upravi za katastar i državnu imovinu pod brojem: 919-104-UPI-3248/22 20.05.2022. godine. Nakon izjašnjenja na zapisnik, žalitelj je potpisao zapisnik i preuzeo kopiju istog. Kako je ulaz u postojeći stan majke subjekta nadzora i nadograđenog dijela, Bastač Nikole, suprotno od ulaza na kojem je ostavljen zapisnik sa obavještenjima, to je prekućani zapisnik poslat subjektu nadzora Bastač Nikoli, putem pošte na adresu koja je dobijena od službenika CB Budva, ali isti nije uručen, jer na dostavnici je označeno „nepoznat“, pa je dostavljanje izvršeno javnim obavještavanjem u skladu sa članom 87 Zakona o upravnom postupku.

Odredbom člana 91 st. 1 i 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano je da investitor gradi objekat na osnovu prijave građenja i dokumentacije propisane ovim zakonom. Investitor je lice koje podnosi prijavu i dokumentaciju za građenje odnosno postavljanje objekta, propisanu ovim zakonom.

Odredbom člana 201 stav 1 tačka 1 istog zakona propisano da kada u postupku inspekcijaskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis urbanističko-građevinski inspektor dužan je da zabrani građenje objekta ako se objekat gradi bez prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 ovog zakona.

Ocijenjujući zakonitost ožalbenog rješenja, ovo ministarstvo je utvrdilo da je prvostepeni organ u okviru zakonskih ovlašćenja izrekao žalitelju odgovarajuću mjeru inspekcijaskog nadzora, zbog čega nije bilo mjesta poništaju ožalbenog rješenja.

Naime, nesporna je činjenica da je žalitelj izvodio radove na nadogradnji predmetnog objekta suprotno članu 91 citiranog zakona, a ne radove adaptacije, zbog čega je prvostepeni organ donio ožalbena rješenja.

Neosnovan je navod žalitelja da su na predmetnom objektu izvršeni radovi adaptacije. Prednje iz razloga, imajući u vidu da je prvostepeni organ, utvrdio da se u konkretnom slučaju, radi o građenju - nadogradnji predmetnog objekta. Odredbom člana 5 stav 1 tačka 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano je da je adaptacija izvođenje radova na postojećem objektu, kojim se vrši promjena organizacije prostora u objektu, zamjena uređaja, postrojenja, opreme i instalacija, a kojim se ne utiče na stabilnost i sigurnost objekta, ne mijenjaju konstruktivni elementi, ne mijenja spoljni izgled i ne utiče na bezbjednost susjednih objekata, saobraćaja, zaštite od požara i životne sredine, dok je stavom 1 tačka 24 istog člana 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 i na bezbjednost susjednih i saobraćaja; mijenja režim voda; mijenjaju uslovi zaštite prirodne i nepokretne kulturne baštine;dobara koji uživaju predhodnu zaštitu njihove zaštićene okoline. Iz navedenog proizilazi da se u ovoj upravnoj stvari radi o radovima rekonstrukcije.

U dijelu navoda žalbe koji se odnosi na činjenicu da je žalitelj podnio zahtjev za legalizaciju objekta, isti nije uticao na drugačiju odluku u predmetnoj stvari. Iako je nesporno da Zakon 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), predviđa mogućnost legalizacije objekata koji su izgrađeni suprotno propisima,

na predmetnom objektu se ne mogu primijeniti odredbe o legalizaciji, što znači da isti podliježe svim zakonski propisanim mjerama i radnjama koje su predviđene za slučaj bespravne gradnje. Naime, očigledno je da je žalitelj vršio radove na građenju odnosno nadogradnji 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 odnose na objekte čija je izgradnja 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 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).

Polazeći od izloženog pravnog shvatanja Suda, ovo ministarstvo je odlučilo 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.

NAČELNICA



Dubravka Pešić