

Odjeljenje za drugostepeni postupak
Broj: UPII 15-042/26-21/5
Podgorica, 25.02.2026.godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, rješavajući po žalbi žalitelja Igora Baranina iz Žabljaka, izjavljenoj na rješenje Direktorata glavnog državnog arhitekta ovog ministarstva, broj: 05-332/25-10784/5 od 15.01.2026 godine, na osnovu člana 25 stav 3 Zakona o izgradnji objekata („Službeni list Crne Gore“ br.19/25, 92/25 i 160/25) i čl. 46 i 126 stav 4 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.list CG“, br.98/23, 102/23, 113/23, 71/24, 72/24, 90/24, 93/24, 104/24, 117/24, 39/25, 97/25, 148/25 i 164/25), i na osnovu ovlaštenja Ministra, broj: 03-104/26-890/2 od 28.01.2026.godine, donosi

RJEŠENJE

Žalba se odbija.
Odbija se zahtjev za nakandu troškova postupka.

Obrazloženje

Ožalbenim rješenjem, odbija se zahtjev žalitelja za davanje saglasnosti na Idejno rješenje arhitektonskog preprojekta, projektovanog od d.o.o. „Plan B Consulting and Design“, za izgradnju turističkog naselja, na lokaciji koju čini UP2, na k.p.broj: 2733/2, u zahvatu DUP-a „Žabljak“ opština Žabljak.

Na navedeno rješenje, žalitelj je izjavio žalbu ovom ministarstvu, iz svih zakonom propisanih razloga. U bitnome, navodi da je ožalbeno rješenje donijeto uz povrede čl.7,8,10,11 i 14 Zakona o upravnom postupku, da je ožalbeno rješenje kontradiktorno samom sebi, što ga čini neosnovanim i nezakonitim iz razloga što prvostepeni organ definiše predmetni planirani kompleks kao kategoriju „turistički rizort“, ali primjenjuje zakonske odredbe i Pravilnik koji se odnosi na turističko naselje. Žalitelj navodi da mu nije jasno zašto prvostepeni organ istrajava na pogrešnoj definiciji turističkog rizorta i turističkog naselja, jer su uslovi za izgradnju turističkog rizorta drugačiji. Smatra da je nedvosmisleno utvrđeno u ovoj upravnoj stvari da je predviđena izgradnja turističkog kompleksa tipa „RISORT“ sa oko 140 ležajeva, sa centralnim objektom hotela i vilama, što nedvosmisleno govori u prilog činjenici da isti ispunjava sve uslove iz člana 14 Pravilnika o vrstama, minimalno tehničkim uslovima i kategorizaciji ugostiteljskih objekata, za koju kategoriju objekata je predviđena mogućnost fazne izgradnje, uz uslov da prva faza podrazumijeva obaveznu gradnju hotela kao jedinstvene cjeline. Smatra da je prvostepeni organ propustio da cijeni i član 10 stav 2 Zakona o izgradnji objekata koji propisuje da se idejnim rješenjem može odrediti i faznost (tehničko-tehnološka i funkcionalna cjelina) građenja objekta, koja mogućnost je u konkretnom i predviđena za kategoriju „turističkog rizorta“. Navodi da prvostepeni organ nije postupio u skladu sa članom 105 ZUP-a jer nije utvrdio sve činjenice i okolnosti bitne za odlučivanje u predmetnoj stvari. Navodi da postupak odlučivanja od strane prvostepenog organa bez učešća stranke, bez sprovođenja zakonskih procedura i utvrđenih činjenica, dovodi stranke u neravnopravan položaj, čime se krše osnovna ljudska prava na mirno uživanje imovine i prava svojine, što sve ukupno čini ožalbeno rješenje nezakonitim. Predlaže da se žalba usvoji i traži troškove postupka.

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:

Iz spisa predmeta proizilazi da je ožalbenim rješenjem, odbijen zahtjev žalitelja, broj: 05-332/25-10784/1 od 05.09.2025.godine, za izdavanje saglasnosti na Idejno rješenje arhitektonskog preprojekta, projektovanog od d.o.o. „Plan B Consulting and Design“ iz Podgorice, za izgradnju turističkog naselja, na lokaciji koju čini UP2, na k.p.broj: 2733/2, u zahvatu DUP-a „Žabljak“ opština Žabljak.

Ovo ministarstvo je prilikom rješavanja predmetne žalbe, a radi pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja, dana 12.02.2026.godine, dopisom, broj: UP II 15-042/26-21/4, tražilo mišljenje od Direktorata za planiranje prostora - Direkcije za pripremu urbanističko-tehničkih uslova za Geoportal i izdavanje urbanističko-tehničkih uslova ovog ministarstva, o Idejnom rješenju arhitektonskog preprojekta, projektovanog od d.o.o. „Plan B Consulting and Design“, za izgradnju turističkog naselja, na lokaciji koju čini UP2, na k.p.broj: 2733/2, u zahvatu DUP-a „Žabljak“ opština Žabljak.

U mišljenju koje su dostavili, dana 24.02.2026.godine, naveli su da je Idejno rješenje urađeno na osnovu urbanističko-tehničkih uslova, broj: 06-333/25-6078/7 od 17.07.2025. godine, izdatih od Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine i da su istim propisani uslovi za izradu tehničke dokumentacije za građenje objekata namjene turističko naselje - površine za turizam - T2, na urbanističkim parcelama UP 1 i UP 2, u okviru zone A, u zahvatu Izmjena i dopuna Detaljnog urbanističkog plana „Žabljak“ opština Žabljak („Službeni list Crne Gore - opštinski propisi“, broj: 7/14).

Shodno članu 143 stav 2 Zakona o uređenju prostora („Službeni list Crne Gore“, br.19/25), a u vezi sa članom 74 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list Crne Gore“, br. 64/17, 44/18, 63/18, 82/20, 86/22 i 4/23), citiranim UTU-ima propisano je građenje turističkog naselja, objekta hotela sa depandansima (vilama), kao funkcionalne cjeline, na UP1 i UP2. U turističkom naselju udio smještajnih kapaciteta mora biti najmanje 30% u osnovnom objektu hotela, a najviše 70% u vilama ili depandansima. Na UP1 predviđena je izgradnja objekta hotela sa pratećim sadržajima (recepција, hol, restoran, wellness i ostali prateći sadržaji). U okviru urbanističke parcele predviđene za objekat hotela predvidjeti i sportsko-rekreativne površine kao obavezni sadržaj u okviru turističkog naselja. Na UP2 predviđena je izgradnja depadansa (vila).

U dostavljenom idejnom rješenju arhitektonskog projekta, na lokaciji katastarske parcele broj: 2733/2 KO Žabljak I, po kat.evidenciji PJ Žabljak LN 2013 - izvod površine 2804m², projektovano je turističko naselje na dijelu kat.par.broj: 2733/2, na površini 1720,00m² zemljišta, a što čini dio UP2. Projektovana su četiri objekta vile spratnosti P+Pk, objekat restorana sa pratećim sadržajima i dva apartmana u potkrovlju, spratnosti Po+P+Pk. Bruto građevinska površina objekata – 562,12 m², Površina podruma je 236,73m². Saobraćajno priključenje je projektovano, kao varijantno preko pojasa zaštitnog zenila sa postojećeg puta, što nije u skladu sa planskim dokumentom, niti sa Saobraćajno tehničkim uslovima, broj: 04-332/25-829/1 od 01.07.2025.godine, izdatim od Sekretarijata uređenja prostora, zaštitu životne sredine i komunalno stambene poslove opštine Žabljak.

U dijelu Opšte dokumentacije Idejnog rješenja Obrazac 4 - Izjava o usaglašenosti tehničke dokumentacije sa važećim propisima nije ovjerena od strane odgovornog projektanta.

Kako je navedenim UTU-ima propisano građenje na način da se na lokaciji UP1 predviđa hotel sa pratećim sadržajima, a na lokaciji UP2 predviđaju depadansi, vile kao i da čine jednu funkcionalnu cjelinu, turističkog naselja -T2, može se konstatovati da tehnička dokumentacija-idejno rješenje, nije urađeno u skladu sa članom 8 Zakona o izgradnji objekata („Sl.list Crne Gore“, broj: 19/25).

Planskim dokumentom, odnosno Izmjena i dopunama Detaljnog urbanističkog plana „Žabljak“, propisana su pravila građenja i uređenja po namjenskim zonama. Pravila građenja data su za sve urbanističke parcele, odnosno parcele na kojima je planirana gradnja. Pravila građenja ne utvrđuju pravila za izgradnju na pojedinačnoj katastarskoj parceli, već na urbanističkim parcelama utvrđenim ovim planom.

Odredbom čana 22 stav 4 tačka 2 Zakona o izgradnji objekata („Službeni list Crne Gore“ br. 19/25, 92/25 i 160/25), propisano je da glavni državni arhitekta daje saglasnost na: idejno rješenje arhitektonskog projekta zgrade bruto građevinske površine 3000m² i više, hotela odnosno turističkog naselja sa četiri ili pet zvjezdica i turističkog rizorta, trga, skvera, šetališta, gradskog parka i objekta iz člana 15 stav 2 ovog zakona, u pogledu usaglašenosti sa:

- urbanističko-tehničkim uslovima, u dijelu oblikovanja i materijalizacije;
- osnovnim urbanističkim parametrima (indeks izgrađenosti, indeks zauzetosti, spratnost odnosno visina objekta, odnos prema građevinskoj liniji) i drugim urbanističkim parametrima

(parkiranje i garažiranje vozila, stepen ozelenjenosti i namjena objekta).

Odredbom člana 8 st.1 i 2 Zakona o izgradnji objekata, propisano je da je tehnička dokumentacija skup pisane, numeričke i grafičke dokumentacije kojom se utvrđuju koncepcija, uslovi i način građenja objekta i da se tehnička dokumentacija izrađuje u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima koji se preuzimaju u skladu sa zakonom kojim se uređuje uređenje prostora, ovim zakonom, posebnim propisima i pravilima struke, dok je odredbom člana 9 stav 1 tačka 1 istog zakona propisano da tehnička dokumentacija, zavisno od vrste objekta i nivoa razrade, izrađuje se, između ostalog i kao idejno rješenje kojim se utvrđuje generalna koncepcija za izgradnju objekta, a naročito: uklapanje objekta u prostor; položaj objekta u okviru lokacije i prema susjednim objektima; 3D vizuelizacija objekta; uslovi i rješenja priključenja objekta na saobraćajnu, instalacionu i drugu infrastrukturu i uređenje lokacije (član 10 stav 1 zakona).

Uvidom u spise predmeta utvrđeno je da je žalitelj podnio zahtjev, broj: 05-332/25-10784/1 od 05.09.2025.godine, za izdavanje saglasnosti na idejno rješenje arhitektonskog preprojekta, projektovanog od d.o.o. „Plan B Consulting and Design“, za izgradnju turističkog naselja, na lokaciji koju čini UP2, na k.p.broj: 2733/2, u zahvatu DUP-a „Žabljak“ opština Žabljak.

Nadalje, utvrđeno je da je prvostepeni organ, postupajući po službenoj dužnosti, uvidom u planski dokument i izdate UTU-e, utvrdio da je evidentno da je predmetna lokacija, odnosno UP2 na čijem dijelu je predviđena izgradnja idejnim rješenjem i UP1, planski tretirana kao jedinstvena cjelina namijenjena izgradnji turističkog naselja tipa T2 – površine za turizam, kao i da planski dokument jasno definiše da su UP 1 i UP2 sastavni dijelovi jedinstvenog koncepta turističkog naselja, čime se nedvosmisleno isključuje mogućnost fazne ili parcijalne realizacije po pojedinačnim parcelama ili njihovim djelovima.

Međutim, prvostepeni organ je utvrdio da idejno rješenje predviđa izgradnju hotela i četiri vile na dijelu UP2, što nije u skladu sa uslovima utvrđenim važećim pravilnikom i planskim dokumentom, posebno u dijelu koji se odnosi na broj smještajnih jedinica, način organizacije kao i na sadržaje koji čine turističko naselje, kao i da idejno rješenje ne uspostavlja potrebnu funkcionalnu cjelovitost prostora, čime se odstupa od osnovnog koncepta integralnog turističkog kompleksa definisanog planskim dokumentom.

Nadalje, utvrđeno je da je prvostepeni organ o rezultatima ispitnog postupka, obavijestio žalitelja, aktom, broj: 05-332/25-10784/3 od 30.10.2025.godine, nakon čega je žalitelj dostavio dana 12.11.2025.godine, izjašnjenje putem elektronske pošte, zavedenog pod brojem: 05-332/25-10784/4, u kojem je naveo da je on isključivi vlasnik kat.parcele, broj: 2733/2, da je idejno rješenje urađeno u skladu sa izdatim UTU-ima, te da su ispoštovani propisani urbanistički parametri, pri čemu smatra da fazna izgradnja na dijelu UP2 ne mijenja planski dokument, niti je suprotno članu 41 Zakona o izgradnji objekata i članu 14 stav 3 Pravilnika o vrstama, minimalno - tehničkim uslovima i kategorizaciji ugostiteljskih objekata („Sl.list CG“, broj: 36/18). U izjašnjenju je naveo da planirani objekti ne zadiru u susjedne parcele i da nema povrede prava drugih vlasnika, te poziva na principe reformske agende Crne Gore 2024-2027 u cilju pojednostavljenja procedura.

Uvažavajući navode izjašnjenja žalitelja, prvostepeni organ je utvrdio da žalitelj nije otklonio nedostatke na koje mu je ukazano aktom od 30.10.2025.godine, odnosno da važeći planski dokument, predmetnu lokaciju tretira kao jedinstvenu cjelinu namijenjenu razvoju integralnog turističkog kompleksa, kao i da dostavljeno idejno rješenje ne ispunjava uslove za turističko naselje propisane članom 8 Pravilnika o vrstama, minimalno - tehničkim uslovima i kategorizaciji ugostiteljskih objekata, posebno u pogledu obaveznih sadržaja, organizacije i funkcionalne cjelovitosti kompleksa.

Ocjenjujući zakonitost ožalbenog rješenja ovo ministarstvo je utvrdilo da je prvostepeni organ pravilno i potpuno utvrdio činjenično stanje, ispoštovao pravila postupka i pravilno primjenio materijalno pravo, zbog čega nije bilo mjesta poništaju ožalbenog rješenja.

Naime, nesporna je činjenica da je izdatim UTU-ima propisano građenje na način da se na lokaciji UP1 predviđa hotel sa pratećim sadržajima, a na lokaciji UP2 predviđaju depadansi, vile kao i da čine jednu funkcionalnu cjelinu, turističkog naselja -T2, zbog čega je utvrđeno da tehnička dokumentacija - idejno rješenje arhitektonskog preprojekta, projektovanog od d.o.o. „Plan B Consulting and Design“, za izgradnju turističkog naselja, na lokaciji koju čini UP2, na

k.p.broj: 2733/2, u zahvatu DUP-a „Žabljak“ opština Žabljak, nije urađeno u skladu sa članom 8 Zakona o izgradnji objekata.

Ocjenjujući navode žalbe žalitelja, shodno odredbama Zakona o upravnom postupku, ovo ministarstvo je ocijenilo da isti nijesu uticali na drugačiju odluku u predmetnoj stvari. Naime, navodi žalitelja da je ožalbeno rješenje donijeto uz povrede čl. 7, 8, 10, 11 i 14 Zakona o upravnom postupku, da je kontradiktorno samom sebi, što ga čini neosnovanim i nezakonitim iz razloga što prvostepeni organ definiše predmetni planirani kompleks kao kategoriju „turistički rizort“, ali primjenjuje zakonske odredbe i Pravilnik koji se odnosi na turističko naselje, ne stoje. Iz spisa predmeta je utvrđeno da je žalitelju omogućeno učešće u postupku, da je dostavio izjašnjenje na rezultate ispitnog postupka, putem elektronske pošte, dana 12.11.2025.godine i činjenica je da je utvrđeno da idejno rješenje nije urađeno u skladu sa UTU-ima, broj: 06-333/25-6078/7 od 17.07.2025. godine, izdatim od Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, kojim su propisani uslovi za izradu tehničke dokumentacije za građenje objekata namjene turističko naselje - površine za turizam - T2, na urbanističkim parcelama UP 1 i UP 2, u okviru zone A, u zahvatu Izmjena i dopuna Detaljnog urbanističkog plana „Žabljak“ opština Žabljak („Službeni list Crne Gore - opštinski propisi“, broj: 7/14), iz razloga navedenih u obrazloženju ovog rješenja.

U dijelu zahtjeva za naknadu troškova postupka, odredbom člana 94 Zakona o upravnom postupku, propisano je da kad je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke i kad u postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, troškove upravnog postupka snosi stranka na čiji zahtjev je postupak pokrenut ili stranka protiv koje se vodio postupak koji je za nju nepovoljno okončan, ako nije drukčije propisano. Stranka koja je odustala od zahtjeva snosi sve troškove koji su nastali do obustavljanja upravnog postupka, osim ako posebnim propisima nije drukčije propisano.

Sa izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja - 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.

