

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
Odjeljenje za drugostepeni postupak
Broj: UP II 05-042/25-1497/4
veza: UPII 15-042/26-5
Podgorica, 03.03.2026. godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, rješavajući po žalbi izjavljenoj od Anastasije Milovanović, koju zastupa Nikolina Mišnić, advokatica iz Podgorice, protiv rješenja Službe glavnog gradskog arhitekta opštine Berane, broj: 13-333/24-309 od 05.03.2024. godine, na osnovu člana 25 stav 3 Zakona o izgradnji objekata („Sl. list CG” br.19/25 i 92/25) i čl. 46 i 126 stav 7 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. 4278/24 od 03.12.2025. godine, na osnovu člana 57 Zakona o upravnom sporu („Sl. list CG”, br. 54/16 i 011/24), 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, 148/25 i 164/25) i po ovlaštenju Ministra, broj: 09-104/26-890/2, donosi

RJEŠENJE

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje Službe glavnog gradskog arhitekta opštine Berane, broj: 13-333/24-309 od 05.03.2024. godine i predmet vraća istom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

Obrazloženje

Ožalbenim rješenjem, u stavu I, prekinut je postupak pokrenut po zahtjevu žaliteljke za izdavanje saglasnosti na idejno rješenje arhitektonskog projekta za izgradnju stambenog objekta, na lokaciji koju čine kat.parcele, br.: 134/3 i 135 KO Lužac, u zahvatu prostorne razrade PUP-a "Berane" u zoni stanovanja malih gustina, za koju je predviđeno donošenje plana nižeg reda LSL-e „Aeorodrom”, izrađeno od d.o.o."Centar arhitekturu i dizajn" iz Podgorice, spratnosti Su+P, indeksa zauzetosti 0,14 i indeksa izgrađenosti 0,14. U stavu II ožalbenog rješenja se navodi da će se postupak nastaviti nakon izrade Studije opravdanosti za aktiviranje i proširenje aeorodroma u Beranama i Prostorno urbanističkog plana Berane, dok je stavom III navedeno da će rokovi koji su usled prekida postupka prestali da teku, za zainteresovanu stranku teći iznova od dana kada joj se dostavi rješenje o nastavljanju postupka.

Protiv citiranog rješenja, žaliteljka je izjavila žalbu o kojoj drugostepeni organ nije odlučio u zakonom propisanom roku, zbog čega je pokrenula upravni spor zbog „čutanja uprave”, pred Upravnim sudom Crne Gore, koji je presudom, U.br. 4278/24 od 03.12.2025. godine, usvojio tužbu i obavezao ovo ministarstvo da odluči po žalbi od 19.03.2024.godine.

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, razmotrilo je ožalbeno rješenje, žalbu i spise predmeta, pa je odlučilo kao u dispozitivu rješenja, a ovo iz sledećih razloga:

Na ožalbeno rješenje žaliteljka je izjavila žalbu, ovom ministarstvu, iz svih zakonom propisanih razloga. U bitnome navodi da je prvostepeni organ u obrazloženju ožalbenog rješenja naveo da je idejno rješenje urađeno u skladu sa UTU-ima, broj: 07-332/22-310/7 od 29.09.2022.godine, izdatim od Sekretarijata za planiranje i uređenje prostora opštine Berane, te da su se stekli formalni uslovi za dobijanje saglasnosti na idejno rješenje. Navodi da se iz obrazloženja ožalbenog rješenja može zaključiti da je trenutno dozvoljena gradnja na predmetnoj lokaciji, ali da je prvostepeni organ procijenio da treba da zaštiti njen interes kao stranke, jer je u planu izrada Studije opravdanosti za aktiviranje i proširenje aeorodroma u Beranama i Prostorno urbanističkog plana Berane, što predstavlja prethodno pitanje u predmetnoj stvari. Ukazuje na činjenicu da je prvostepeni organ pogrešno primijenio odredbe člana 116 ZUP-a, iako navedena odredba ne daje mogućnost prekida postupka zbog rješavanja prethodnog pitanja, kao i da je primijenio i odredbe Zakona o parničnom postupku što je nezakonito. Smatra da je neprihvatljivo da se zbog neizvjesnih okolnosti, kao što je izrada Studije opravdanosti za aktiviranje i proširenje aeorodroma u Beranama i donošenje Prostorno urbanističkog plana Berane, prekida postupak izdavanja saglasnosti, kod činjenice da je sam prvostepeni organ utvrdio da je idejno rješenje u skladu sa izdatim UTU-ima.

Inicijativa za pokretanje postupka aktiviranja aeorodroma u Beranama je pristigla tokom 2023.godine i dalji tok je neizvjestan, a gradnja na predmetnoj lokaciji je dozvoljena, što ukazuje da je ožalbeno rješenje nezakonito. U prilogu navedenom je i činjenica da se svakodnevno na predmetnom području grade objekti. Smatra da bi mogao da prekine postupak, prvostepeni organ bi prethodno morao da donese odluku o obustavljanju gradnje na tom području. Navodi da je izvršena povreda prava iz čl.14 i 111 ZUP-a od strane prvostepenog organa. Predlaže da se žalba usvoji i da drugostepeni organ meritorno riješi upravnu stvar.

Iz spisa predmeta proizilazi da je ožalbenim rješenjem, u stavu I, prekinut je postupak pokrenut po zahtjevu žaliteljke za izdavanje saglasnosti na idejno rješenje arhitektonskog projekta za izgradnju stambenog objekta, na lokaciji koju čine kat.parcele, br.: 134/3 i 135 KO Lužac, u zahvatu prostorne razrade PUP-a "Berane" u zoni stanovanja malih gustina, za koju je predviđeno donošenje plana nižeg reda LSL-e „Aeorodrom“, izrađeno od d.o.o."Centar arhitekturu i dizajn" iz Podgorice, spratnosti Su+P, indeksa zauzetosti 0,14 i indeksa izgrađenosti 0,14, dok je u stavu II ožalbenog rješenja navedeno da će se postupak nastaviti nakon izrade Studije opravdanosti za aktiviranje i proširenje aeorodroma u Beranama i Prostorno urbanističkog plana Berane.

Ovo ministarstvo je prilikom rješavanja predmetne žalbe, dopisom, broj: UP II 15-042/26-5/2 od 27.02.2026.godine, tražilo mišljenje od Direktorata za planiranje prostora ovog ministarstva da li su Studija opravdanosti za aktiviranje i proširenje aeorodroma u Beranama i Prostorno urbanistički plan Berane, izrađeni odnosno usvojeni.

U odgovoru koji je dostavljen od nadležnog direktorata, broj: UP II 15.042/26-5/3 od 02.03.2026.godine, navodi se da su Izmjene i dopune PUP-a Berane u fazi izrade i da iste nijesu do sada usvojene, da je Studija opravdanosti za aktiviranje i proširenje aeorodroma u Beranama, izrađena i dostavljena obrađivaču Izmjena i dopuna PUP-a opštine Berane, kao stručna i analitička ocjena za izradu planskog rješenja i njenu eventualnu implementaciju kroz planski dokument. Takođe se navodi da Izmjene i dopune PUP-a opštine Berane nijesu usvojene, te da predmetna studija nije verifikovana kroz planski dokument i ne proizvodi pravno dejstvo, niti predstavlja osnov za odlučivanje u konkretnom slučaju. Osnov za odlučivanje je važeći PUP opštine Berane („Sl.list CG-opštinski propisi, broj: 35/14), koji se nalazi u Registar planske i tehničke dokumentacije i koji je na snazi i primjenjuje se do donošenja i stupanja na snagu Izmjena i dopuna.

Uvidom u spise predmeta utvrđeno je da je žaliteljka podnijela prvostepenom organu, zahtjev za izdavanje predmetne saglasnosti, broj: 13-333/24-14 dana 25.01.2024.godine, te da je prvostepeni organ prilikom donošenja ožalbenog rješenja, u obrazloženju ožalbenog rješenja naveo da je idejno rješenje urađeno u skladu sa izdatim UTU-ima Sekretarijata za planiranje i uređenje prostora opštine Berane, broj: 07-332/22-310/7 od 29.09.2022.godine, te da su se stekli formalni uslovi za dobijanje saglasnostina idejno rješenje. Međutim, prvostepeni organ ožalbenim rješenjem prekida predmetni postupak zbog izrade Studije opravdanosti za aktiviranje i proširenje aeorodroma u Beranama i Prostorno urbanističkog plana Berane, a koji će se nastaviti nakon njihovog donošenja i usvajanja.

Odredbom člana 87 stav 4 tačka 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekta ("Sl.list CG", br.64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20 i 86/22), koji zakon je važio u vrijeme podnošenja predmetnog zahtjeva, propisano je da glavni državni arhitekta daje saglasnost na idejno rješenje zgrade, trga, skvera, šetališta ili gradskog parka u pogledu usaglašenosti sa: smjernicama za oblikovanje i materijalizaciju iz člana 55 stav 2 tačka 3 i stav 3 ovog zakona; i osnovnim urbanističkim parametrima (indeks izgrađenosti, indeks zauzetosti, spratnost, odnosno visina objekta i odnos prema građevinskoj liniji), dok je odredbom člana 88 stav 1 ovog zakona, propisano da se navedeni poslovi glavnog državnog arhitekta, koji se odnose na zgrade do 3000m² bruto građevinske površine, izuzev hotela odnosno turističkog naselja sa četiri ili pet zvjezdica i turističkog rizorta, kao i poslovi iz člana 87 stav 4 tačke 2,3,5 i 6, prenose na jedinicu lokalne samouprave. Takođe, odredbom člana 88 stav 2 ovog zakona, propisano je da se poslovi glavnog državnog arhitekta koji se odnose na zgrade bruto građevinske površine 3000m² i više, hotel odnosno turističko naselje sa četiri ili pet zvjezdica i turistički rizort, mogu povjeriti jedinici lokalne samouprave.

Nadalje, odredbama člana 87 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, a u vezi sa odredbama člana 215 istog zakona, saglasnost na idejno arhitektonsko rješenje se izdaje na osnovu Državnih smjernica razvoja arhitekture, odnosno uslova iz planskog dokumenta koji se odnose na oblikovanje i materijalizaciju objekata.

Ispitujući zakonitost ožalbenog rješenja, ovo ministarstvo je ocijenilo da je prvostepeni organ pogrešno primjenio materijalno pravo na pravilno utvrđeno činjenično stanje, zbog čega je ovo ministarstvo poništilo ožalbena rješenja i predmet vratilo na ponovni postupak i odlučivanje istom organu. Naime, prvostepeni organ je utvrdio da je Idejno rješenje u skladu sa UTU-ima, broj: 07-332/22-310/7 od 29.09.2022.godine, izdatim od Sekretarijata za planiranje i uređenje prostora opštine Berane, da je na predmetnoj lokaciji dozvoljena gradnja objekta, ali da po njegovom mišljenju izdavanje saglasnosti na Idejno rješenje ne bi bilo u najboljem interesu žaliteljke, jer ukoliko bi kat.parcele koje čine lokaciju za izgradnju ušle u zonu aerodroma, žaliteljka bi bila u obavezi da ukloni objekat, čime bi se izložila troškovima, što je suprotno javnom interesu o kojem prvostepeni organ mora da vodi računa u upravnom postupku. Iz tog razloga, prvostepeni organ je prekinuo predmetni postupak pozivajući se na činjenicu da je u pitanju prethodno pitanje, odnosno izrada Studije opravdanosti za aktiviranje i proširenje aerodroma u Beranama i donošenje Prostorno urbanističkog plana Berane.

Ovo ministarstvo je utvrdilo da se prvostepeni organ pogrešno poziva na odredbe čl.211 i 212 Zakona o parničnom postupku, jer se u upravnom postupku primjenjuju odredbe Zakona o upravnom postupku i odredbe materijalnih propisa koji regulišu predmetnu oblast.

Ocjenjujući navode žalbe žalitelja shodno odredbama Zakona o upravnom postupku, ovo ministarstvo je ocijenilo da su isti osnovani. U odnosu na predlog žaliteljke da drugostepeni organ meritorno odluči o predmetnom zahtjevu, ovo ministarstvo ukazuje na odredbu člana 126 stav 9 Zakona o upravnom postupku kojim je propisano da kad je drugostepeni organ po žalbi već jednom poništio prvostepeno rješenje, a stranka izjavi žalbu na novo rješenje prvostepenog javnopravnog organa, drugostepeni organ je dužan da poništi prvostepeno rješenje i sam riješi upravnu stvar, što nije slučaj u predmetnoj stvari.

Shodno navedenom, odlučeno 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.

OVLAŠĆENO SLUŽBENO LICE



Dubravka Pešić