

VLADA CRNE GORE  
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma  
Direktorat za inspekcijske poslove i licenciranje  
Direkcija za licence, registar i drugostepeni postupak  
Broj UP II 123-101/21  
Podgorica, 04.11.2021.godine

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma rješavajući po žalbi „FORBIS“ DOO iz Kotora, izjavljenoj na rješenje urbanističko-građevinskog inspektora, Direkcije za inspekcijske poslove – Odsjek za inspekcijski nadzor za centralni region, broj: UPI 071/8-167/1 od 02.06.2021.godine, na osnovu člana 199 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19 i 82/20), čl.18,46 stav 1, 126 stav 4 i 128 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17) i člana 13 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 118/20, 121/20, 01/21 i 02/21), donosi

## RJEŠENJE

Žalba se odbija.

### Obrazloženje

Ožalbenim rješenjem stavom I, naređeno je Arseniju Ivanoviću, Đuru Radonjiću i „FORBIS“ DOO iz Kotora, rušenje dijela objekta – nadograđenog trećeg sprata na stambenom objektu, spratnosti Po+Su+P+2, po izdatoj građevinskoj dozvoli br.UP/I 0303-787/17 od 05.10.2018.godine, na lokaciji UP 1827, koju čine katastarske parcele br.2548, 2549/2 i dio 2550/2 KO Dobrota I, u zahvatu Detaljnog urbanističkog plana „Dobrota“, izmjene i dopune, Opština Kotor, jer je građenje objekta, nastavljeno i pored rješenja o zabrani br.UPI 071/8-28 od 05.02.2021.godine, pod prijetnjom prinudnog izvršenja.

Na navedeno rješenje žalitelj je ovom ministarstvu, neposredno izjavio žalbu (20.09.2021.godine), iz svih zakonom propisanih razloga. U žalbi u bitnom navodi, da Arseniju Ivanoviću, Đuru Radonjiću i suinvestitoru „FORBIS“ DOO iz Kotora, nije data mogućnost da učestvuju u postupku i da se izjave na rezultate ispitnog postupka. Ukazuje, da prvostepeni organ, shodno odredbi člana 13 Zakona o inspekcijskom nadzoru, nije obavijestio sve subjekte nadzora o početku obavljanja inspekcijskog nadzora, jer im nije uručen poziv niti bilo kakvo obavještenje. Navodi, da konstatacija da je inspektorka, ostavila obavještenje o predaji pismena na lokaciji izgradnje objekta, ne predstavlja dokaz o urednoj dostavi u smislu Zakona o upravnom postupku a ovo je iskazano u rješenju Direktorata za licence, registar i drugostepeni postupak br. UPII 1075-241/18 od 10.11.2020.godine, kao i presudi Upravnog suda Crne Gore, Ub.br.944/19 od 08.10.2020.godine, u predmetu sa istim činjeničnim i pravnim osnovom. Ističe, da prvostepeni organ u uvodu pobijanog rješenja, nije označio subjekta nadzora, dok je u dispozitivu označio investitore Arsenija Ivanovića, Đura Radonjića i „FORBIS“ DOO iz Kotora, po građevinskoj dozvoli, dok u obrazloženju navodi da je navodno ostavljeno obavještenje na gradilištu, koje ne predstavlja urednu dostavu, a ostalim suinvestitorima nije pružena mogućnost da se izjasne, niti da učestvuju prilikom inspekcijskom nadzoru, jer prvostepeni organ nema dokaza da je investitorima i suinvestitoru, omogućeno da se izjasne na rezultate ispitnog postupka, da su svima uručeni zapisnici, da je svima ostavljena mogućnost da učestvuju prilikom vršenja nadzora i da su svi primili rješenja, na koja su mogli da izjave žalbu. Takođe ističe, da je u postupku koji je predhodio donošenju pobijanog rješenja, Arseniju Ivanoviću, koji je prisustvovao inspekcijskom pregledu, uručen zapsinik koji je isti, odbio da potpiše, obzirom da se ne slaže sa činjeničnim stanjem koje je utvrdio inspektor. Napominje, da je pobijano rješenje donijeto na osnovu dokaza, koji postoje u spisima predmeta i to na osnovu zapisnika koji nije potpisan ni od investitora ni od suinvestitora, pa se isti ne može koristiti kao dokaz na osnovu kojeg je donijeto rješenje. Nadalje ističe, da prvostepeni organ, nije uzeo u obzir



činjenicu da je podniet zahtjev za legalizaciju, pa je u tom pravcu, inspeksijski organ trebao donijeti rješenje o prekidu postupka, do okončanja postupka legalizacije, shodno članu 104 st.1 i 2 Zakona o upravnom postupku. Navodi, i da inspektor, nije imao u vidu ni član 12 Zakona o inspeksijskom nadzoru, kojim je propisano da u vršenju inspeksijskog nadzora na pitanja koja nijesu određena tim zakonom ili posebnim zakonom, supsidijarno se primjenjuju odredbe zakona o upravnom postupku, dok je članom 26 navedenog zakona, propisano da se postupak inspeksijskog nadzora vodi u skladu sa tim zakonom, posebnim propisima i opštem upravnom postupku. Ukazuje, i na činjenicu, da je rješenje inspektora, neosnovano i preuranjeno, jer nije okončan postupak pred Upravnim sudom Crne Gore, po tužbi, protiv rješenja ovog ministarstva br.UPII 072-36/21 od 05.05.2021.godine. Ističe i da je nejasno kako inspektor može pri ovako jasnim zakonskim odredbama da u izreci rješenja donosi naredbu o rušenju i na taj način se može nanijeti šteta za investitora, pri čemu su mu pored toga ugrožena ustavom zagarantovana prava na jedinstven pravni poredak.

Predlaže, da drugostepeni organ, usvoji žalbu i predmet vrati prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje. Traži odlaganje izvršenja rješenja.

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:

Odredbom člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano je da Investitor gradi objekat na osnovu prijave građenja i dokumentacije propisane ovim zakonom.

Prema članu 92 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata utvrđeno je da, prijavu građenja i dokumentaciju iz člana 91, investitor je dužan da podnese nadležnom inspeksijskom organu, u roku od 15 dana prije početka građenja.

Odredbom člana 200 stav 1 tačka 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano je da urbanističko-građevinski inspektor naročito 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 je da zabrani građenje objekta ako se objekat gradi bez prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 ovog zakona.

Odredbom člana 201 stav 1 tačka 11 istog zakona propisano je da kada u postupku inspeksijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis urbanističko-građevinski inspektor dužan je da naredi rušenje objekta i /ili vraćanje prostora u prvobitno stanje ako se objekat gradi odnosno ako je izgrađen i pored zabrane iz člana 201 tačka 1 Zakona.

Ocjenujući zakonitost osporenog rješenja, ovo ministarstvo je našlo da je na potpuno utvrđeno činjenično stanje, bez povrede pravila postupka, pravilno primijenjeno materijalno pravo, o čemu su u obrazloženju dati jasni razlozi koje ovo ministarstvo prihvata.

Naime, urbanističko građevinska inspektorka je u okviru svojih zakonskih ovlašćenja izrekao žalioocu odgovarajuću mjeru inspeksijskog nadzora, zbog čega nije bilo mjesta poništaju prvostepenog rješenja.

Iz spisa predmeta, se utvrđuje da je rješenjem o zabrani br.UPI 071/8-28 od 05.02.2021.godine, (koje je sprovedeno pečaćenjem 29.04.2021.godine), žalioocu izrečena mjera zabrane građenja, jer je isti izvodio građevinske radove – nadogradnja trećeg sprata na stambenom objektu, spratnosti Po+Su+P+2, po izdatoj građevinskoj dozvoli br.UPI/0303-787/17 od 05.10.2018.godine, na lokaciji UP 1827, koju čine katastarske parcele br.2548, 2549/2 i dio 2550/2 KO Dobrota I, u zahvatu Detaljnog urbanističkog plana „Dobrota“,Izmjene i dopune, Opština Kotor, jer se nadogradnja dijela objekta, za koji subjekti nadzora ne posjeduju građevinsku dozvolu, vrši bez prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, iz kojeg se na jasan način, zaključuje da je prvostepeni organ, pravilno sproveo postupak, shodno odredbama čl.16 do 42 Zakona o inspeksijskom nadzoru.

Dovodeći u vezu činjenično utvrđenje, po ocjeni ovog ministarstva, osnovano je prvostepeni organ (zapisnik broj: 1071-2-KO-627 od 29.04.2021.godine), donio upravnu mjeru rješenje o rušenju broj: UPI 071/8-167/1 od 02.06.2021.godine, jer je žalitelj nastavio sa gradnjom objekta i pored izrečene i sprovedene zabrane građenja objekta, na način da je



u potpunosti ozidao etaže podruma, suterena, prizemlja, prvog, drugog i trećeg sprata, dok je iznad etaže trećeg sprata, izrađena krovna konstrukcija objekta a u trenutku vršenja inspekcijske kontrole, izvodili su se radovi na letvisanju krova. Na dijelu drugog i trećeg sprata, na fasadi prema moru (ulazna fasada), postavljena je fasadna bravarija, koja je postavljena i na dijelu bočne fasade a ispod krovne konstrukcije ozidani su zabatni zidovi, dok je na bočnom zabatu, formiran otvor dimenzija cca 1.0mx2.0m.

O svim odlučnim činjenicama, koje su u svemu saglasne sa izvedenim dokazima u postupku inspekcijskog nadzora, dati su jasni, razumljivi i valjani razlozi za sva zaključivanja, koji navodima žalbe nijesu dovedeni u sumnju.

Odlučujući na navedeni način prvostepeni organ je postupio i u skladu sa članom 16 stav 1 tačka 3 Zakona o inspekcijskom nadzoru, kojim je propisano da kada se u postupku inspekcijskog nadzora utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis ili da se ne poštuju propisani standardi ili normativi, inspektor je obavezan da preduzme upravne mjere i radnje utvrđene posebnim propisom kojim je uređena oblast u kojoj se vrši inspekcijski nadzor, a naročito da naredi rušenje, uklanjanje bespravno započetog ili podignutog objekta i uklanjanje stvari sa određenog prostora i člana 201 tačka 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Pritom, ovo ministarstvo, cijeneći cjelishodnost izrečene mjere, našlo da je ova mjera, srazmjerna učinjenim nepravilnostima, jer je očigledno da se blažim mjerama (zabrana gradnje), nije mogla obezbijediti svrha i cilj zabrane građenja, suprotno imperativnim zakonskim odredbama.

Ocjenjujući navode žalbe, shodno Zakonu o upravnom postupku, ovo ministarstvo je ocijenilo da isti nisu od uticaja na drugačiju odluku.

Naime, navod žalitelja da Arseniju Ivanoviću, Đuru Radonjiću i suinvestitoru „FORBIS“ DOO iz Kotora, nije data mogućnost da učestvuju u postupku i da se izajsnje na rezultate ispitnog postupka, nije osnovan. Ovo iz razloga, jer je navedenim subjektima nadzora, zapisnik o inspekcijskoj kontroli br.1071-2-KO-627/2 od 29.04.2021.godine, poslat na izjašnjenje, putem poštanskog operatera. Postupajuća inspektorka u svemu postupila shodno odredbi člana 22 stav 1 Zakona o inspekcijskom nadzoru, kojim je propisano je da subjekat nadzora ima pravo dati izjavu na zapisnik i primjedbe na zakonitost postupka nadzora, ponašanje inspektora ili tačnost utvrđenog činjeničnog stanja, a o vršenju inspekcijskog pregleda u smislu člana 31 stav 1 Zakona, sačinjava se zapisnik, čija kopija se u skladu sa članom 34 stav 3 Zakona, uručuje ili dostavlja subjektu nadzora. U prilog navodima je tvrdnja da je subjekat nadzora Arsenije Jovanović je dana 12.05.2021.godine, prvostepenom organu, dostavio prigovor na navedeni zapisnik, zaveden u arhivi ovog ministarstva, pod brojem 071/4-7836/2, dok je naznačeni zapisnik, dostavljen I Sandri Ivanović, izvršnoj direktorici „FORBIS“ DOO iz Kotora, dostavnica od 06.05.2021.godine, kao dokaz o urednoj dostavi a dostavnica, dok dostava navedenog zapsinika, subjektu nadzora Đuru Radonjića, nije uručena putem poštanskog operatera iz kog razloga je postupajuća inspektorka, shodno odredbi člana 84 stav 5 Zakona o upravnom postupku, sačinila obavještenje o predaji pismena, što je fotografisano i postoji i spisima predmeta.

U odnosu na navod žalitelja, da konstatacija u pobijanom rješenju, da je inspektorka ostavila obavještenje o predaji pismena na lokaciji izgradnje objekta, ne predstavlja dokaz o urednoj dostavi u smislu Zakona o upravnom postupku, (Rješenje Ministarstva održivog razvoja i urbanizma, Direktorat za inspekcijske poslove i licenciranje, Direkcija za licence, registar i drugostepeni postupak br.UPII 1075-241/18 od 10.11.2020.godine, kao i presuda Upravnog suda Crne Gore, U.br.944/19 od 08.10.2020.godine), ovo ministarstvo ukazuje, da isti nije osnovan. Ovo kod činjenice, da se u konkretnom slučaju, ne radi o analogiji upravne stvari u smislu dostavljanja obavještenja o rezultatima ispitnog postupka, jer je urbanističko građevinska inspektorka, izvršila dostavljanje pismena (zapisnik i obavještenje), na način predviđen odredbom člana 34 Zakona o inspekcijskom nadzoru i čl.84 i 87 Zakona o upravnom postupku, o čemu u spisima predmeta postoje dokazi.

Neosnovan je i prigovor žalitelja da predmetni zapisnik, nije potpisan od strane subjekta nadzora ni od suinvestitora, pa se isti ne može koristiti kao dokaz na osnovu kojeg je donijeto rješenje. Prednje iz razloga, imajući u vidu da odbijanje potpisivanja zapisnika ne zadržava dalje vođenje postupka inspekcijskog nadzora – član 22 stav 3 Zakona o inspekcijskom nadzoru.



Činjenica da je žalitelj pokrenuo postupak legalizacije dijela bespravnog objekta, o čemu je dostavio dokaz, nije mogla biti od uticaja na odlučivanje postupajućeg inspeksijskog organa, uzevši u obzir konkretne okolnosti predmetne upravne stvari. Iako Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata, predviđa mogućnost legalizacije objekata, koji su izgrađeni, suprotno propisima na predmetnom objektu, ne mogu se primijeniti odredbe o legalizaciji, što znači, da isti ne podliježe svim zakonom propisanim merama i radnjama koje su predviđene za slučaj bespravne gradnje. Žalitelj je izvodio radove na izgradnji u vrijeme važenja Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, što znači da se na predmetni objekat ne odnose zakonske odredbe o legalizaciji, koje je neposredno uređeno odredbom člana 152 stav 1 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 aktuelnog zakonskog propisa. U prilog navedenog je i činjenica da se ne mogu uređivati odnosi s pozivom na buduću i neizvjesnu okolnost u smislu legalizacije objekta. Kako je nesporno utvrđeno da je žalitelj vršio nadogradnju dijela objekta, nadograđenog trećeg sprata i pored donešenog i sprovedenog rješenja o zabrani radova i da je takvo postupanje, sankcionisano 201 stav 1 tačka 11 navedenog zakona, to je odlučilo odbiti žalbu žaliteljka – član 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku.

U odnosu na predlog žalitelja za odlaganje izvršenja rješenja upućuje se na odredbu člana 41 Zakona o inspeksijskoj kontroli prema kojoj o odnosnom predlogu odlučuje inspektor.

Ovo ministarstvo je cijenilo i ostale navode žalbe, ali je našlo da nijesu od uticaja na zakonitost osporenog rješenja, odnosno da su bez uticaja na donošenje drugačije odluke.

Polazeći od izloženog pravnog shvatanja ovo ministarstvo, odlučilo je odbiti žalbu shodno članu 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku.

**UPUSTVO 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  
**Olivera Živković**