

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
Odjeljenje za drugostepeni postupak
Broj: UPII 15-042/26-13/3
Podgorica, 16.02.2026.godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, rješavajući po žalbi izjavljenoj od Begzić Edite iz Bara, koju zastupa Zoran Čelebić, advokat iz Podgorice, po priloženom punomoćju, na rješenje urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 09-042/25-6843/1 od 31.12.2025.godine, na osnovu člana 40 stav 2 Zakona o inspekcijskom nadzoru („Sl.list RCG“, Crne Gore“, br. 39/03, „Sl.list CG“, br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16 i 84/24), 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 čl.46, 126 stav 4 i 128 Zakona o upravnom postupku („Službeni list Crne Gore“, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), po ovlaštenju Ministra, broj: 09-104/26-890/2 od 28.01.2026.godine, donosi

R J E Š E N J E

Žalba se odbija.

Odbija se zahtjev za naknadu troškova postupka.

O b r a z l o ž e n j e

Rješenjem urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 09-042/25-6843/1 od 31.12.2025.godine, naređeno je žaliteljki rušenje objekta izgrađenog na kat.parceli, broj: 1562/9 KO Žabljak I, jer je objekat izgrađen bez građevinske dozvole, u roku od 5 dana od dana prijema rješenja, pod prijetnjom prinudnog izvršenja rješenja.

Na ožalbeno rješenje, žaliteljka je izjavila žalbu ovom ministarstvu, u kojoj u bitnome navodi da ožalbeno rješenje nije u skladu sa odredbom člana 22 Zakona o upravnom postupku, jer se iz uvoda ožalbenog rješenja ne može utvrditi ime i prezime stranke ili njenog zakonskog zastupnika, niti sadrži kratko označenje predmeta upravnog postupka, kao i da se iz istog ne može utvrditi nadležnost organa koje je donijelo rješenje, jer se u ovom slučaju ne radi o objektima iz člana 32 stav 2 Zakona o izgradnji objekata. Ukazuje da je dispozitiv ožalbenog rješenja nejasan, jer se u stavu I navodi Edita Begzić, dok se u ostalim stavovima ožalbenog rješenja navodi investitor objekta, za koga ne zna ko je, dok je u stavu V naređeno da će investitor platiti troškove administrativnog izvršenja rješenja, a ne žaliteljka. Nadalje, navodi da obrazloženje ožalbenog rješenja nije u skladu sa odredbom člana 22 stav 7 ZUP-a, jer ne sadrži kratko izlaganje zahtijeva stranke, činjenično stanje na osnovu kojeg je rješenje donijeto, kao ni razloge koji, s obziroma na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu rješenja, kao i da ne sadrži razloge zbog kojih nije uvaženo izjašnjenje stranke u postupku. Žaliteljka navodi da se ne radi o izgrađenom objektu, kao ni o objektu u smislu člana 7 stav 1 tačka 1 Zakona o izgradnji objekata, već o objektu u fazi grubih građevinskih radova, te da ne postoji prostorna, funkcionalna, konstruktivna, arhitektonska, tehničko-tehnološka, estetska ili bitehnička cjelina, odnosno ne postoji objekat u njenoj zakonom propisanoj formi, zbog čega predlaže da se na predmetne okolnosti izvrši vještačenje. Ovo posebno kod činjenice da nije jasno na osnovu čega je prvostepeni organ utvrdio da se radi o stambenom objektu.Smatra da prvobitno stanje nije utvrđeno, jer je prvostepeni organ iz orto-foto snimka utvrdio da je na k.p.broj: 1562/9 KO Žabljak I, evidentirana AB nulta ploča na zemlji i da isti

nije naredio uklanjanje te ploče, već stambenog objekta. Traži odlaganje izvršenja ožalbenog rješenja, jer bi se njegovim izvršenjem nastala nepopravljiva šteta, odnosno ostao bi bez mogućnosti koju imaju drugi subjekti, odnosno da eventualno započne i realizuje postupak legalizacije objekta. Ukazuje da je predmetna stvar u nadležnosti Direktorata za legalizaciju i organa lokalne uprave, a ne inspektora, da je ožalbeno rješenje nezakonito, da je povrijeđeno načelo materijalne istine, da je inspektor vršio mjerenje objekta odokativno, što nije u skladu sa standardima tehničkog utvrđivanja činjeničnog stanja, da se ne navodi datum orto-foto snimka i da kao takav nema dokaznu snagu i ne može služiti kao osnov za pravnu kvalifikaciju, jer bez tačnog datuma snimka nije moguće utvrditi da li prikazuje stanje prije ili nakon početka radova. Predlaže da se žalba usvoji i traži odlaganje izvršenja ožalbenog rješenja, kao i naknadu troškova postupka. U pogledu odlaganja izvršenja rješenja ukazuje na Preporuku Savjeta Evrope o privremenoj sudskoj zaštiti u upravnim stvarima iz 1989.godine, koja predstavlja osnovni međunarodni dokument za pitanje pravnih standarda vezanih za odlaganje izvršenja upravnog akta. Smatra da bi izvršenjem ožalbenog rješenja, žaliteljka ostala bez mogućnosti da realizuje postupak legalizacije objekta.

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

Iz spisa predmeta proizilazi da je rješenjem urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 09-042/25-6843/1 od 31.12.2025.godine, žaliteljki naređeno rušenje objekta izgrađenog na kat.parceli, broj: 1562/9 KO Žabljak I, jer je objekat izgrađen bez građevinske dozvole.

Uvidom u spise predmeta, utvrđeno je da je prvostepeni organ, prilikom vršenja inspekcijskog nadzora, dana 04.11.2025.godine, na predmetnoj kat.parceli, ostavio poziv, broj: 09-7/25-14007/1 za nepoznatog subjekta nadzora, da dana 06.11.2025.godine, prisustvuje inspekcijskom nadzoru. Dana 06.11.2025.godine, prvostepeni organ je izvršio inspekcijski nadzor na predmetnoj kat.parceli, o čemu je sačinio zapisnik, broj: 09-07/25-326, u kojem je utvrdio da žaliteljka opravdano nije prisustvovala vršenju inspekcijskog nadzora i da je dana 12.11.2025.godine, pristupila u kancelariju prvostepenog organa, kada je izjavila da je investitor predmetnog objekta. Prvostepeni organ je utvrdio da je na dan vršenja inspekcijskog nadzora, zatekao izgrađeni objekat, pravilne pravougaone forme, gabarita cca 7,00 x 5,00m, spratnosti prizemlje i tavan, da je objekat postavljen na AB postamentu, ozidan opekarskim blokovima, sa izvedenim AB horizontalnim i vertikalnim konstruktivnim elementima, postavljenom fasadnom bravarijom i kosim dvovodnim krovom sa limom kao krovnom pokrivačem. Navedeno je da se u trenutku vršenja inspekcijskog nadzora nijesu izvodili radovi, niti su zatečeni radnici. U prilogu je fotografija objekta. Nadalje, u zapisniku se navodi da je uvidom u službenu evidenciju ovog ministarstva, utvrđeno da objekat ne posjeduje građevinsku dozvolu i da je uvidom u list nepokretnosti - prepis 3188 Uprave za nekretnine opštine Žabljak, utvrđeno da je vlasnik kat parcele, broj: 1562/9 KO Žabljak I – Begzić Edita odnosno žaliteljka i da nema upisanog objekta u Listu nepokretnosti, kao i da je uvidom u službenu evidenciju ovog ministarstva, odnosno u orto-foto snimak utvrđeno da je na predmetnoj kat.parceli evidentirana AB nulta ploča na zemlji sa započetim zidanjem zidova prizemlja, bez gornje ploče iznad prizemlja i bez krovne konstrukcije.

Nadalje, utvrđeno je da je prvostepeni organ, dana 31.10.2025.godine, uputio dopis Direktoratu za legalizaciju bespravnih objekata ovog ministarstva, broj: 09-7/25-13895/1, sa zahtjevom za tumačenje da li betonska nulta ploča na zemlji sa započetim zidanjem zidova na prizemlju, bez gornje ploče iznad prizemlja i bez krovne konstrukcije, koje se vide na orto-foto snimku iz 2025.godine, mogu biti predmet legalizacije. Direktorat za legalizaciju je dana 04.11.2025.godine, dostavio odgovor prvostepenom organu, broj: 09-7/25-13895/2 u kojem se navodi je odredbom člana 2 stav 4 Zakona o legalizaciji bespravnih objekata, propisano da se bespravnim objektom iz stava 1 ovog člana smatra stambena, poslovna i poslovno-stambena

zgrada na kojoj su izvedeni grubi konstruktivni građevinski radovi najmanje jedne etaže, odnosno izvedeni temelji, stubovi sa gredama, zidovi i ploča iznad zidova ili krovna konstrukcija, sa ili bez krova, koji je izgrađen, rekonstruisan, dograđen ili nadograđen bez građevinske dozvole, odnosno drugog akta kojim se odobrava građenje, ili suprotno tom aktu, te da se u vezi zahtjeva za tumačenje predmetne stvari podne betonske ploče sa započetim zidanjem zidova ne smatraju bespravnim objektom u smislu ovog zakona i da isti ne mogu biti predmet legalizacije.

Utvrđeno je da je prvostepeni organ omogućio učešće žaliteljki u postupku inspekcijskog nadzora i izjašnjavanje na rezultate ispitnog postupka shodno odredbama ZUP-a i da je žaliteljka dostavila izjašnjenje prvostepenom organu na zapisnik od 06.11.2025.godine, u kojem se u bitnome navodi da nije u pitanju izgrađeni objekat kako navodi prvostepeni organ, već se isti može kvalifikovati kao započeta gradnja bez dozvole, što povlači obavezu obustave radova. Smatra da je formulacija prvostepenog organa da je uvidom u orto-foto snimak utvrdio da se na predmetnoj parceli nalazi AB nulta ploča nepotpuna i pravno sporna, jer nije naveden tačan datum nastanka orto - foto snimka, niti izvor, odnosno koja ga je institucija radila, kada i sa kojom rezolucijom, te je predložila da se uradi dopunski postupak sa obavezom utvrđivanja prethodne činjenice. Naveo je da prvostepeni organ nije sproveo postupak inspekcijskog nadzora do kraja odnosno nije zatražio mišljenje od nadležnog organa lokalne uprave o usklađenosti predmetne parcele, a što je bio dužan shodno članu 25 stav 2 Zakona o inspekcijskom nadzoru. Predložila je da Direktor za inspekcijski nadzor ne prihvati zapisnik od 06.11.2025.godine, te da se izvrši ponovni inspekcijski nadzor uz prisustvo predstavnika Direktorata za legalizaciju bespravnih objekata, da se pribavi službena potvrda o tačnom datumu orto-foto snimka iz 2025.godine, koji je korišćen kao dokaz, da omogući dostavljanje dodatne dokumentacije i da privremeno obustavi dalje postupanje (posebno eventualne mjere rušenja objekta) do potpunog i zakonitog utvrđivanja činjeničnog stanja. Utvrđeno je da žaliteljka nije dostavila izjašnjenje na činjenice i okolnosti utvrđene u zapisniku o inspekcijskom nadzoru, broj: 09-7/25-326/2 od 12.11.2025.godine.

Odredbom člana 31 st.1 i 2 Zakona o izgradnji objekata ("Sl.list CG", br.19/2025 i 92/2025), propisano je da se objekat gradi na osnovu građevinske dozvole kao i da je zabranjeno građenje objekta bez građevinske dozvole.

Odredbom člana 33 st. 1 i 2 Zakona o izgradnji objekata, propisano je da zahtjev za izdavanje građevinske dozvole podnosi investitor i da je dužan da uz zahtjev iz stava 1 ovog člana priloži dokumentaciju iz člana 34 stav 1 tač. 1, 2, 3 i 7 ovog zakona.

Odredbom člana 137 stav 1 Zakona o izgradnji objekata, propisano je da građevinski inspektor provjerava da li je za građenje objekta izdata građevinska dozvola, dok je odredbom člana 138 stav 1 tačka 17 alineja 3 istog zakona, propisano da kada u postupku inspekcijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis građevinski inspektor dužan je da naredi rušenje, odnosno uklanjanje objekta i/ili vraćanje prostora u prvobitno stanje, ako je objekat izgrađen bez građevinske dozvole.

Dovodeći u vezu utvrđeno činjenično stanje sa citiranim odredbama, ovo ministarstvo nalazi da je prvostepeni organ pravilno postupio kada je donio ožalbeno rješenje, pri čemu je postupak inspekcijskog nadzora zakonito sproveden, zbog čega nije bilo mjesta poništaju ožalbenog rješenja.

Naime, u ovoj upravnoj stvari nesporno je utvrđeno da je žaliteljka izvodila radove na izgradnji objekta na kat.parceli, broj: 1562/1 KO Žabljak I, bez građevinske dozvole propisane čl.31 i 32 Zakona o izgradnji objekata ("Sl.list CG", br.19/25 i 92/25), kojima je propisano da se objekat gradi na osnovu građevinske dozvole i da je zabranjeno građenje objekta bez građevinske dozvole, kao i da građevinsku dozvolu za građenje objekata izdaje organ lokalne uprave, osim za objekte iz stava 2 ovog člana.

Ocijenjujući navode žalbe žaliteljke shodno odredbama Zakona o upravnom postupku, ovo ministarstvo je ocijenilo da isti nijesu uticali na drugačiju odluku u predmetnoj stvari. Navodi žaliteljke koji se odnose na nadležnost za postupanje prvostepenog organa u predmetnoj stvari, ne stoje, jer je odredom člana 137 stav 1 Zakona o izgradnji objekata, propisano da građevinski

inspektor provjerava da li je za građenje objekta izdata građevinska dozvola, dok su odredbama Zakona o legalizaciji bespravnih objekata propisani uslovi, način i postupak legalizacije bespravnih objekata, pravne posljedice legalizacije, kao i ostala pitanja od značaja za legalizaciju bespravnih objekata. Odredbom člana 2 stav 4 istog zakona, propisano je da se bespravnim objektom iz stava 1 ovog člana smatra se stambena, poslovna i poslovno-stambena zgrada na kojoj su izvedeni grubi konstruktivni građevinski radovi najmanje jedne etaže, odnosno izvedeni temelji, stubovi sa gredama, zidovi i ploča iznad zidova ili krovna konstrukcija, sa ili bez krova, koji je izgrađen, rekonstruisan, dograđen ili nadograđen bez građevinske dozvole, odnosno drugog akta kojim se odobrava građenje, ili suprotno tom aktu. U predmetnom slučaju prvostepeni organ je utvrdio da je žaliteljica izgradila objekat na način kako je to opisano u ožalbenom rješenju, bez izdate građevinske dozvole. Nadležnost inspekcije zaštite prostora shodno odredbi člana 40 stav 1 tačka 2 Zakona o legalizaciji bespravnih objekata je da provjeri da li je vlasnik bespravnog objekta pribavio rješenje o legalizaciji bespravnog objekta (član 12 stav 1). U postupku inspekcijskog nadzora, prvostepeni organ je tražio tumačenje od Direktorata za legalizaciju bespravnih objekata ovog ministarstva u vezi predmetne stvari, čiji odgovor je naveden u obrazloženju ovog rješenja. S obzirom na činjenicu da predmetni objekat na snimku ne predstavlja bespravni objekat kako je to propisano odredbom člana 2 stav 4 Zakona o izgradnji objekata, to je jasno da je prvostepeni organ nadležan za postupanje u predmetnoj stvari, jer je u pitanju bespravno građenje objekta. U dijelu navoda koji se odnosi da je ožalbeno rješenje nezakonito, jer nije u skladu sa članom 22 ZUP-a, isti ne stoje, jer je navedeno ime i prezime žaliteljke koja je ujedno i investitor objekta, koja ni tokom vršenja postupka inspekcijskog nadzora nije prigovorila u tom smislu. U dijelu navoda koji se odnosi na satelitski i aerofotogrametrijski snimak, činjenica je da se isti objavljuje na Geoportalu koji se nalazi na internet stranici Ministarstva i da je prvostepeni organ utvrdio da se na snimku iz 2025.godine, na predmetnoj parceli, nalazila betonska nulta ploča na zemlji, sa započetim zidanjem zidova na prizemlju, bez gornje ploče iznad prizemlja i bez krovne konstrukcije, koja ne može biti predmet legalizacije bespravnog objekta.

U odnosu na predlog za odlaganje izvršenja ožalbenog rješenja, ovo ministarstvo ukazuje na odredbu člana 41 Zakona o inspekcijskom nadzoru kojom je propisano da o istom odlučuje inspektor.

U odnosu na zahtjev za naknadu troškova postupka, odredbom člana 94 stav 1 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.

Shodno navedenom, odlučeno je kao u dispozitivu 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