

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
Odjeljenje za drugostepeni postupak
Broj: UP II 15-042/26-50/3
Veza: UP II 14-042/23-16/2
Podgorica, 18.03.2026. godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, rješavajući po žalbi izjavljenoj od strane d.o.o. "Adriatic Marinas" Tivat, koje društvo zastupa Milovan Milošević, advokat iz Podgorice, protiv rješenja Sekreterijata za inspekcijski i komunalni nadzor, opštine Tivat, broj: 05-714/22-upl-209/2 od 13.12.2022.godine, na osnovu člana 40 Zakona o inspekcijskom nadzoru ("Službeni list RCG", br.39/03, "Službeni list CG", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16, 84/24) 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. 7929/23 od 11.02.2026. godine, na osnovu člana 57 Zakona o upravnom sporu („Sl. list CG“, br. 54/16 i 011/24), i člana 15 Uredba 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), na osnovu ovlaštenja Ministra, broj: 09-104/26-890/2 od 28.01.2026. godine, donosi

RJEŠENJE

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje Sekreterijata za inspekcijski i komunalni nadzor, opštine Tivat, broj: 05-714/22-upl-209/2 od 13.12.2022.godine i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje istom organu.

Obrazloženje

Rješenjem Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma – Direkcije za licence, registar i drugostepeni postupak, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, odbijena je kao neosnovana žalba izjavljena protiv rješenja Sekreterijata za inspekcijski i komunalni nadzor, opštine Tivat, broj: 05-714/22-upl-209/2 od 13.12.2022.godine, kojim se naređuje žalitelju da ukloni u cjelosti pomoćni objekat - betonski zid (ogradu), dužine 20 m cca i visine 3 m cca, na katastarskoj parceli, broj: 965/1 KO Tivat, koja se završava ulazom na kapiju na istoj parceli, a koja se graniči sa katastarskom parcelom, broj: 183 KO Tivat i pomoćni objekat- betonski zid (ogradu) dužine 45 m cca i visine 3 m cca, koji se nalazi na katastarskoj parceli, broj: 185/1 KO Tivat i koji se graniči sa katastarskom parcelom, broj: 965/1 KO Tivat, u okviru marine „Porto Montenegro“, opština Tivat, jer su postavljeni bez prijave i dokumentacije, propisane članom 120 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, u roku od 20 dana od dana dostavljanja ožalbenog rješenja, pod prijetnjom administrativnog izvršenja rješenja.

Protiv citiranog rješenja, žalitelj je pokrenuo upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore, koji je presudom, U.br.7929/23 od 11.02.2026.godine, poništio citirano rješenje ministarstva i našao da je tužba osnovana navodeći:

„Prema stavu ovog suda, razlozi koje su javnopravni organi ponudili u svojim odlukama nemaju utemeljenje u spisima predmeta, i samim tim, nijesu bili dovoljni za zaključak da je predmetna upravna stvar riješena na zakonit način. Dužnost javnopravnih organa bila je da, saglasno članu 11 Zakona o upravnom postupku, kojim je formulisano načelo utvrđivanja istine, pravilno i potpuno utvrde sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito i pravilno odlučivanje o upravnoj stvari, a u vezi s odredbom člana 105 stav 1 istog zakona. Prednje podrazumijeva obavezu javnopravnog organa da razjasni sve činjenice koje same i u korelaciji sa drugim činjenicama daju valjan i pouzdan činjenični osnov koji predstavlja osnovni preduslov za pravilnu primjenu materijalnog prava, a koje će činjenice uzeti kao dokazane odlučuje ovlašteno službeno lice po svom uvjerenju, na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog postupka, što u konkretnom nije bio slučaj. Naime, javnopravni organi zanemaruju sadržinu

nalaza i mišljenja vještaka građevinske struke, ovlaštenog procjenjivača, mr Dušana Miloševića od 29. avgusta 2022. godine, prema kojem je predmetni pomoćni objekat – betonski zid (ograda) na katastarskim parcelama broj 965/1, 183 i 185/1 KO Tivat, stariji od 40 godina (a vjerovatno i značajno stariji) sa djelimičnom sanacijom (uglavnom u postojećim gabaritima, renoviranjem i tekućim održavanjem, i gdje se konstatuje da je u izvodu iz Generalnog plana kompleksa - stanje iz 1987. godine predmetni zid označen kao "objekat koji ostaje". Nasuprot tome, oni tužioca označavaju kao investitora, odnosno graditelja predmetnih pomoćnih objekata, utvrđujući da je njihovom izgradnjom povrijedio odredbu člana 120 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, jer je to učinio bez prijave gradnje i dokumentacije predviđene tom odredbom, iako u spisu predmeta nema ni jednog jedinog dokaza da je tužilac gradio predmetne objekte. Štaviše, tužilac je za svoje tvrdnje ponudio dokaze, a sve u pravcu utvrđivanja činjenice da se predmetni pomoćni objekti - betonski ogradni zidovi, u istom stanju i gabaritima, na odnosnoj lokaciji nalaze destinačno godina, odnosno znatno prije zakupa predmetnih nepokretnosti na kojima se isti nalaze. S tim u vezi, propuštanjem da pravilno i potpuno utvrde činjenično stanje u odnosu na primjenu odredbe člana 120 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, na osnovu koje su tužioca označili kao graditelja predmetnih betonskih ogradnih zidova, javnopravni organi su propustili i da na valjan način ispituju prigovor nedostatka pasivne legitimacije na strani tužioca. U odnosu na sve navedeno nije se očitao ni prvostepeni, ali ni tuženi organ, koji je pobijanoj odluci samo dao kratak pregled normi Zakona o inspekcijskom nadzoru ("Službeni list RCG", br. 39/23, "Službeni list Crne Gore", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16) i Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19 i 82/20) i iznio paušalan zaključak da je postupajući inspektor postupio u skladu sa zakonom, ne dajući, pritom, osvrt ni na jedan žalbeni navod tužioca usmjeren na osporavanje stanja stvari utvrđenog od strane prvostepenog organa, koji je, po ocjeni ovog suda, pogrešno izjednačio pojam "korisnik prava na zemljištu" sa pojmom "investitor bespravne gradnje". Pasivno legitimisan u postupku uklanjanja bespravnog objekta može biti isključivo onaj ko je objekat gradio ili njegov vlasnik, a ne zakupac koji je zatekao postojeće stanje, kao što je u konkretnom slučaju. Stoga, s obzirom na to da je subjekat nadzora - tužilac postao zakupac predmetnih parcela znatno nakon što su ovi objekti već decenijama postojali u prostoru, isti se ne može okarakterisati kao investitor iz člana 120 Zakona, koji je primijenjen u konkretnom slučaju. Propust tuženog organa da sporni pravni odnos raspravi na način ukazan u gornjim redovima za posljedicu je imao nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, usljed čega su izostali razlozi o odlučnim činjenicama od značaja za donošenje odluke u predmetnoj upravnoj stvari, što je dovelo do povrede pravila postupka iz člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku. Zbog navedenog, osporeno rješenje je moralo biti poništeno."

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, neposredno, ovom ministarstvu, iz svih zakonom propisanih razloga. U žalbi u bitnom navodi, da je za potrebe upravnog postupka priložio niz kredibilnih dokaza, kojim se potvrđuje činjenica u vezi sa datumom izgradnje spornih objekata. Navodi da nalazom i mišljenjem vještaka građevinske struke, zavedenim kod prvostepenog organa, pod brojem: 05-714/22-842/4, se utvrđuje da je predmetni ogradni zid nesporno sagrađen prije više od 40 godina, a uz nalaz se dostavljaju i izvod iz generalnog plana kompleksa "Sava Kovačević"- postojećeg stanja iz 1987. godine, gdje je predmetni zid označen kao "objekti koji ostaju", fotografija sa početka 80-ih godina prošlog vijeka, na kojoj se vidi predmetni zid, mišljenje vještaka da tehnologija građenja predmetnog zida, tip i elementi pojedinih pozicija radova, korišćeni građevinski materijali, trenutno stanje i drugi dokazi ukazuju na veliku starost predmetnog zida i to više od 40 godina. Ukazuje da je predmetni zid sagrađen prije 2017. godine, kada je stupio na snagu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, pa dakle u konkretnom, nije postojala obaveza žalitelja da postupi u skladu sa članom 120 citiranog zakona. Ističe, da u vrijeme kada je predmetni objekat izgrađen, nije postojala obaveza pribavljanja građevinske ili upotrebne dozvole pa se ova obaveza ne može uvesti naknadno, nakon što je objekat izgrađen, a pogotovo ne nakon proteka više decenija. Navodi da je notorna činjenica da je objekat zid star više od 60 godina,

što dalje znači da je sagrađen prije usvajanja prvog planskog dokumenta za opštinu Tivat, te prije usvajanja zakona kojim se predviđalo pribavljanje građevinske dozvole, a takav zakon je donešen tek 1968.godine. Smatra da po shvatanju Evropskog suda, zakon mora ukazati na obim diskrecionog prava povjerenog ovlaštenim organima i na dovoljno precizno formulisani način urediti korišćenje tog diskrecionog prava, radi pružanja odgovarajuće zaštite od arbitrarnog odlučivanja. Takođe navodi, da u konkretnom slučaju, bez utvrđenja relevantnih činjenica, a naročito kod notorne činjenice da se ne radi o novoizgrađenim pomoćnim objektima, postupajući inspektor nije imao ovlaštenje da donese pobijano rješenje odnosno prekoračio je ovlaštenja kojima raspolaže. Ukazuje, kroz dostavljeni nalaz i mišljenje vještaka građevinske struke, kao i na zakonske propise koji su se primjenjivali u Crnoj Gori tokom 80-tih godina, konkretno Zakon o izgradnji investicionih objekata, da za ograde nije bila propisana obaveza pribavljanja bilo kakvih dozvola za gradnju, a ovo znači da, sve i da nijesu izgrađeni prije 1968.godine, već tokom osamdesetih godina prošlog vijeka, za šta su dostavljeni dokazi, dok predmetni pomoćni objekti bili bi sagrađeni u skladu sa zakonima koji su bili u primjeni u vrijeme njihove izgradnje i imaju se smatrati legalnim. Žalitelj u žalbi ukazuje da nije pasivno legitimisan jer predmetne parcele nemaju upisanih tereta po osnovu ugovora o koncesiji a obje su vlasništvo države Crne Gore. Predlaže da se žalba usvoji.

Iz spisa predmeta, ovo ministarstvo je utvrdilo, da je prvostepeni organ, postupajući po službenoj dužnosti, dana 27.07.2022.godine, utvrdio da se na katastarskoj parceli, broj: 185/1 KO Tivat, nalazi betonski zid (ograda), dužine cca 45m, visine cca 3m, koji se graniči sa katastarskom parcelom, broj: 965/1 KO Tivat, a takođe i da se ograda nalazi i na katastarskoj parceli, broj: 965/1 KO Tivat, dužine cca 20m i visine cca 3m, koja se završava ulazom u kapiju na istoj parceli, a koja se graniči sa katastarskom parcelom, broj: 183 KO Tivat, te da su pomoćni objekti postavljeni bez prijave i dokumentacije propisane članom 120 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Postupajući po nalogu iz zapisnika, broj: 05-714/22-842/1 od 27. jula 2022.godine, žalitelj je dopisom, broj: 05-714/22-842/4 od 5.09.2022.godine, dostavio dokumentaciju, i to: nalaz i mišljenje vještaka građevinske struke, mr Dušana Miloševića, u kojem se navodi da je predmetni pomoćni objekat - betonski zid (ograda) na kat. parc., br.: 965/1, 183 i 185/1 KO Tivat, stariji od 40 godina, (a vjerovatno i značajno stariji), sa djelimičnom sanacijom (uglavnom u postojećim gabaritima), renoviranjem i tekućim održavanjem. Dana 15.09.2022.godine, prvostepeni organ je izvršio kontrolni inspekcijski pregled i zapisnikom, broj: 05-714/22-842/6 konstatovao da je po prethodnom ukazu za dostavljanje dokumentacije, shodno članu 120 Zakona planiranju prostora i izgradnji objekata iz zapisnika, broj: 05-714/22-842/1 od 27.07.2022.godine, dostavljeno jedino prednje pomenuti nalaz i mišljenje vještaka građevinske struke i nijedan drugi dokument naveden citiranim članom Zakona, u skladu sa čim je žalitelju naloženo da u roku od 20 dana ukloni predmetni zid i prostor dovede u prvobitno stanje. Žalitelj se, preko punomonika, dana 21.09.2022.godine, pisanim putem (akt, broj: 05-714/22-842/8), izjasnio na kontrolni zapisnik, ukazavši da je predmetni zid sagrađen prije više od 60 godina, odnosno prije usvajanja prvog planskog dokumenta za opštinu Tivat i prije usvajanja zakona kojim je propisana obaveza pribavljanja građevinske dozvole ili njenog ekvivalentna, pa se ima smatrati legalno izgrađenim objektom, uputivši tom prilikom na dostavljeni nalaz i mišljenje vještaka građevinske struke. U svom izjašnjenju naveo je iste razloge koji su navedeni u žalbi, a odnose se i na pasivnu legitimaciju, jer predmetne parcele nemaju upisanih tereta po osnovu ugovora o koncesiji, a obje su vlasništvo države Crne Gore, te da se radi o upravnoj stvari koja je pravosnažno okončana Odlukom o obustavi postupka, konstatovanoj na zapisnik o inspekcijском pregledu od 10.02.2022.godine. Kontrolnim zapisnikom, broj: 05-714/22-842/10 od 25.10.2022.godine, a vezano za ukazane mjere iz zapisnika, broj: 05-714/22-842/6 od 15.09.2022.godine, konstatovano je da žalitelj nije postupio po prednje ukazanim mjerama u ostavljenom roku. Nakon što je prvostepeni organ u toku postupka dostavio žalitelju obavještenje o rezultatima ispitnog postupka, broj: 05-714/22-upl-209 od 28.10.2022.godine,

žalitelj je podneskom od 7.12.2022. godine, tražio prekid postupka zbog rješavanja prethodnog pitanja, budući da je kod Vlade Crne Gore pokrenuo pitanje tumačenja odredaba ugovora koje je zaključio sa JP „Morsko dobro“ i Vladom Crne Gore, sve u skladu sa članom 104 Zakona o upravnom postupku. Dalje, iz spisa proizilazi da je Sekretarijat za uređenje prostora opštine Tivat u izjašnjenju, broj: 05-714/22-382/1 od 6.05.2022. godine, konstatovao da u službenim evidencijama ne egzistiraju građevinske dozvole, ni odobrenja za izgradnju predmetnih pomoćnih objekata, te da je uvidom u plansku dokumentaciju utvrđeno da se katastarska parcela, broj 965/1 i dio katastarske parcele broj 185/1 KO Tivat, nalaze u obuhvatu DSL Arsenal u okviru površina UPO-1, UPO-2, UPO-3, UPO-4 i UPO-5, čija je planom predviđena namjena "kolsko pješačke površine sa ograničenim režimom korišćenja" i "kolsko pješačke površine sa ograničenim režimom korišćenja", te da je u u tekstualnom dijelu DSL Arsenal, u okviru poglavlja 4.5.1. Opšti uslovi za izgradnju novih objekata, navedeno da nije dozvoljeno ograđivanje parcela, već se intimnost postiže dispozicijom objekata u okviru urbanističke parcele kojom se stvara unutrašnji zajednički prostor ili zelenilom.

Odredbom člana 11 Zakona o upravnom postupku propisano je da upravnom postupku moraju se pravilno i potpuno utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito i pravilno odlučivanje o upravnoj stvari, dok je odredbom člana 105 stav 1 Zakona o upravnom postupku, propisano da ovlašćeno službeno lice utvrđuje sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje upravne stvari.

Imajući u vidu navode iz citirane žalbe i presude, ovo ministarstvo, utvrdilo je da je u upravnom postupku koji je prethodio donošenju ožalbenog rješenja, prvostepeni organ počinio povredu pravila postupka, u pogledu primjene odredbi iz člana 11 i 105 stav 1 Zakona o upravnom postupku. Naime, prvostepeni organ nije uzeo u obzir sadržinu nalaza i mišljenja vještaka građevinske struke, ovlašćenog procjenjivača, mr Dušana Miloševića od 29.08. 2022. godine, prema kojem je predmetni pomoćni objekat – betonski zid (ograda) na katastarskim parcelama broj 965/1, 183 i 185/1 KO Tivat, stariji od 40 godina (a vjerovatno i značajno stariji) sa djelimičnom sanacijom (uglavnom u postojećim gabaritima, renoviranjem i tekućim održavanjem, i gdje se konstatuje da je u izvodu iz Generalnog plana kompleksa - stanje iz 1987. godine predmetni zid označen kao "objekat koji ostaje". Takođe, prvostepeni organ je propustio da na pravilan način ispita prigovor nedostatka pasivne legitimacije na strani žalitelja. U odnosu na navedeno, postupak nije sproveden u skladu sa pravilima procesnog prava, činjenično stanje nije potpuno i pravilno utvrđeno, što je za posledicu imalo pogrešnu primjenu materijalnog propisa.

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

