

VLADA CRNE GORE

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
Direktorat za inspekcijski nadzor, licence i drugostepeni postupak
Direkcija za licence, registar i drugostepeni postupak
Broj: UP II 17-042/24-166/3
Podgorica, 11.03.2025.godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, rješavajući po žalbi Vesne Radulović, Republika Srbija, koju zastupa Jelena Brežanin, izjavljenoj na rješenje urbanističko-građevinskog inspektora, broj: UPI 09-042/24-199/1 od 19.02.2024.godine, na osnovu člana na osnovu člana 199 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“ broj 64/17, 44/18, 63/18, 82/20, 86/22, 004/23, 019/25 i 019/25), čl.18, 46 stav 1, 126 stav 2 i 8 i 128 Zakona o upravnom postupku („Službeni list Crne Gore“, br. 056/14, 020/15, 040/16 i 037/17), odredbe člana 159 Zakona o izgradnji („Sl.list“, Crne Gore, br.019/25) i člana 15 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list Crne Gore“, br. 098/23, 102/23, 113/23, 071/24, 072/24, 090/24, 093/24, 093/24, 104/24 i 117/24) donosi

RJEŠENJE

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje urbanističko građevinskog inspektora, broj: 09-042/24-199/1 od 19.02.2024.godine i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje istom organu.

Obrazloženje

Ožalbenim rješenjem stavom I, zabranjuje se Radulović Vesni iz Beograda, izvođenje građevinskih radova na građenju – rekonstrukciji postojećeg objekta spratnosti 2Su+P+1+Pk u dijelu građenja dogradnje i to: na nivou dva suterena prošireni – dograđeni dio u površini od cca 30m², na nivou prizemlja dograđeni dio površine 30m², na nivou prvog sprata dograđeni dio od cca 50m² i na nivou potkrovlja dio od cca 100m², jer iste izvodi bez prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Objekat se nalazi na katastarskoj parceli broj: 2085 KO Sutomore, u Sutomoru, opština Bar.

Na navedeno rješenje žaliteljka je ovom ministarstvu, neposredno izjavila žalbu (23.02.2024.godine), iz svih zakonom propisanih razloga. U žalbi u bitnom navodi, da je postupajuća inspektorka utvrdila činjenično stanje, to bi dovelo do pravilnog i potpunog utvrđenja a samim tim i zakonskih zaključaka koji bi kao takvi mogli da se podvedu pod norme materijalnog ili specijalnog zakona što u konkretnom nije slučaj. Ukazuje, da prvostepeni organ nije pravilno utvrdio aktivnu legitimaciju subjekta nadzora, kod činjenice da je postojeći predmetni objekat izgrađen na kat.parceli br. 2085 KO Sutomore, opština Bar, sukorišćenje dva lica o čemu je trebao da vodi računa kada je pokrenuo postupak inspekcijskog nadzora. Ističe, da prvostepeni organ u obrazloženju osporenog rješenja, navodi da “kako je utvrđeno da se radi o nespornoj opasnosti po imovine i zdravlje ljudi inspektor donosi usmeno rješenje na zapisnik”, pozivajući se na član 25 Zakona o upravnom postupku, što je nezakonito i pravno neodrživo, jer postupajući inspektor, nije dao objašnjenje u osporenoj odluci, koje su to izuzetno hitne mjere radi obezbjeđenja javnog reda i mira i bezbjednosti ili radi otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi ili imovine, javnopravni organ može donijeti rješenje i usmeno, a što je bila dužna i samim tim, povrijedila i član 6 Evropske konvencije koji garantuje, pored ostalog, pravo na obrazloženu odluku. Smatra, da prvostepeni organ u obrazloženju pobijane odluke, navodi i da je subjekat nadzora predao prijavu adaptacije ali da je tokom adaptacije zbog kvaliteta i stabilnosti objekta započeo rekonstrukciju istog, čime je prvostepeni organ pogrešno primijenio materijalno parvo u konkretnom slučaju, obzirom, jer je odredbom član 5 stav 1 tačka 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata utvrđeno u značenju izraza pojam adaptacije a članom 90 istog Zakona propisan postupak prijave radova adaptacije a sve u skladu sa čl.200 stav 1 tačka 14 i člana 201 stav 1 tačka 20 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Takođe, navodi, da je odredbom člana 70 Zakona o inspekcijskom nadzoru, propisano da inspektor ima legitimaciju kojom dokazuje svojstvo inspektora.U slučaju kada inspekcijski nadzor obavlja službenik, na osnovu ovlašćenja

starješine organa, ovlaštenje ima karakter legitimacije. Obrazac legitimacije, odnosno ovlaštenja propisuje ministarstvo nadležno za državnu upravu. Legitimaciju izdaje starješina inspeksijskog organa, a inspektor je dužan da je vrati danom razrješenja a što u ovoj upravnoj stvari nije slučaj, čime je postupajući inspektor u ovom postupku, nije legitimisao i time učinio propust procesne prirode, koji iziskuje poništaj osporenog rješenja.

Shodno odredbi člana 22 stav 3 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14, 15/15, 40/16 i 37/17), propisano je da dispozitiv rješenja, sadrži odluku o upravnoj stvari i mora biti sažet i jasan, jer od jasnog i određenog dispozitiva, zavisi njegovo izvršenje a ukoliko taj kriterijum nije ispunjen, obavezano lice ne može znati na koji način da postupi.

U konkretnom slučaju, iz dispozitiva pobijanog rješenja, se može zaključiti, da je prvostepeni organ, zabranio građenje predmetnog objekta jer isti ne posjeduje prijavu građenja i dokumentaciju iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata a u obrazloženju ožalbenog rješenja, prvostepeni organ, pominje termine adaptacije i rekonstrukcije u smislu građenja objekta, bez navođenja opisa radova u smislu člana 90 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata u istoj i bez navođenja u čemu je odstupljeno od radova adaptacije da bi isti prerasli u radove rekonstrukcije. Ostaje nejasno i nedorečeno bez utvrđenog činjeničnog stanja i predstavlja osnov za poništaj ovog rješenja. Takođe ukazuje da dispozitiv dispozitivspornog rješenja, nije podoban za izvršenje, jer je isti u suprotnosti sa stanjem stvari u spisima predmeta, pa je prvostepeno rješenje nezakonito, jer je isto donijeto i suprotno odredbi člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku, je u obrazloženju pobijanog rješenja, nije naveden materijalni propis, koji je obavezni sastojak pisanog obrazloženja i koji tretira situaciju, koja je navedena u dispozitivu ožalbenog rješenja i samim tim je dispozitiv ožalbenog rješenja je sam po sebi, protivrječan i u suprotnosti sa obrazloženjem i stanjem u spisima predmeta.

Zbog svega navedenog, predlažem da drugostepeni organ, poništi prvostepeno rješenje i vrati prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje ili da sam meritorno riješi ovu upravnu stvar.

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 sljedećih razloga:

Predmet ove upravne stvari je izrečena upravna mjera u postupku inspeksijskog nadzora, koji saglasno odredbi člana 2 stav 1 Zakona o inspeksijskom nadzoru ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 39/03, Službeni list Crne Gore", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16 i 084/24), vrši organ uprave nadležan za poslove inspektora kao službenika sa posebnim ovlaštenjima i odgovornostima (član 4 stav 1. Zakona).

Upravni organi su dužni da, saglasno citiranim propisima, provedu postupak i donesu obrazloženo rješenje. Obaveza upravnih organa je da, prema članu 11 i 12 Zakona o upravnom postupku ("Sl. list CG", br. 56/14... i 37/17), utvrde pravo stanje stvari, 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.

Ocijenjujući zakonitost ožalbenog rješenja, ovo ministarstvo je utvrdilo, da prvostepeni organ nije postupio po pravilima upravnog postupka, normiranim u odredbi člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17). Tim propisom, utvrđeno je da obrazloženje rješenja treba da bude razumljivo i da sadrži kratko izlaganje zahtjeva stranke, činjenično stanje na osnovu kojeg je rješenje donijeto, propise na osnovu kojih je rješenje donijeto, razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu rješenja, razloge zbog kojih nije uvažen neki od zahtjeva ili predloga stranke, odnosno nije uzeto u obzir izjašnjenje stranke o rezultatima ispitnog postupka, a kod odlučivanja po slobodnoj ocjeni, glavne razloge za donijetu odluku. Ako žalba ne odlaže izvršenje rješenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na propis kojim je to propisano, odnosno detaljne razloge zbog kojih žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

Uvidom u spise predmeta i ožalbeno rješenje, ovo ministarstvo je našlo da nije moguće utvrditi zakonitost ožalbenog rješenja, iz razloga što je isto nejasno i nerazumljivo sa nepotpuno utvrđenim činjeničnim stanjem i dokazima.

Naime, nesporno je da je saglasno odredbi člana 201 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, propisano je 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 (stav 1 tačka 1), kao i da naredi rušenje objekta i/ili vraćanje u prvobitno stanje ako se objekat gradi odnosno ako je izgrađen i pored zabrane građenja (stav 1 tačka 11).

Međutim, ovakvo obrazloženje po ocjeni ovog Ministarstva, za sada ne upućuje na pravilnost odluke izražene dispozitivom, budući da isto nije podržano stanjem u spisima predmeta, pa nejasni i nepotpuni razlozi u obrazloženju rješenja predstavljaju povredu člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku.

Prema odredbi člana 11 Zakona o upravnom postupku, upravni organi moraju utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje zakonitog rješenja. Te činjenice, pored materijalnog propisa, predstavljaju sastavni dio obrazloženja upravnog rješenja iz kojeg treba da proizilazi odluka u dispozitivu.

U konkretnoj upravnoj stvari, prvostepeni organ organ u svom rješenju nije dao činjenične razloge koji bi proizilazili iz spisa predmeta. Naime, u dispozitivu ožalbenog rješenja, navodi da je izrečena zabrana građenja jer subjekat nadzora gradi bez prijave i/ili dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata a u obrazloženju osporenog rješenja, navodi da je zapisnički zabranjeno građenje objekta, jer postupajućem inspektoru nije dostavljena dokumentacija iz člana 91 istog zakona, koje se ni jednom riječju, ne dovodi u vezu sa činjeničnim stanjem i izvršenim inspekcijskim nadzorom i ne predstavlja dovoljne i jasne razloge kojim bi se potvrdila pravilnost rješavanja ove upravne stvari.

Dakle, u konkretnom slučaju po ocjeni ovog Ministarstva, a kako žalitelj osnovano navodi, osporeno rješenje ne sadrži valjane razloge o odlučnim činjenicama od kojih zavisi primjena materijalnog prava koje postupanje predstavlja kršenje odredbe člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer ovaj član obavezuje javnopravne organe da daju valjalo obrazloženje svojih odluka. Dakle, kako po oceni ovog Ministarstva, osporena odluka nije obrazložena, ne sadrži jasne razloge, kojim postupanjem je prvostepeni organ je onemogućio da se ispita zakonitost osporene odluke, budući da je dispozitiv protivan obrazloženju što predstavlja povredu postupka iz člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku, i razlog za poništaj iste.

Osim navedenog, ovo ministarstvo, izloženu konstataciju žaliteljke da su suvlasnici porodične stambene zgrade 1/2 Radulović Vesna i Đjendjinović Božana, koja se nalazi na katastarskoj parceli br.2085 KO Sutomore, u Sutomoru, opština Bar, čije građenje je prvostepeni organ zabranio, sukorišćenje, implicira konstataciju da dispozitiv ožalbenog rješenja, nije sačinjen u skladu sa utvrđenim činjeničnim stanjem – član 22 stav 3 Zakona o upravnom postupku u pogledu aktivne legitimacije subjekta nadzora u postupku inspekcijskog nadzora i s tim u vezi, izloženi nedostatak je takve prirode da dovodi u sumnju pravilnost rješavanja predmetne stvari.

Kontradiktorni činjenični i pravni razlozi u u dispozitivu i obrazloženju ožalbenog rješenja, sa nepotpuno utvrđenim činjeničnim stanjem, predstavljaju povredu pravila postupka zbog kojeg ovo ministarstvo, nije u mogućnosti da ispita zakonitost rješavanja same upravne stvari i razlog zbog kojeg je žalbene navode ocijenio opravdanim i žalbu usvojilo.

Shodno navedenom, drugostepeni organ je shodno članu 126 stav 2 i 8 Zakona o upravnom postupku odlučilo poništiti ožalbena rješenje i predmet vratiti na ponovni postupak i odlučivanje u kojem će donijeti pravilnu i zakonitu odluku shodno sugestijama iz 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

Olivera Živković