

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 09-042/25-241/3
Podgorica, 09.04.2025.godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine rješavajući po žalbi žalitelja „Visokogradnja Mne“ DOO – Podgorica, na rješenje urbanističko građevinskog inspektora broj: UPI 09-042/25-37/1 od 16.01.2025.godine, na osnovu člana 199 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“, broj . 064/17, 044/18, 063/18, 011/19, 082/20, 086/22, 04/23 i 19/25), čl.18, 46 stav 1, 126 stav 6 i 9 i 128 Zakona o upravnom postupku („Službeni list Crne Gore“, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), i člana 15 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list Crne Gore“, br. 98/22, 102/23, 113/23, 71/24, 90/24, 93/24, 104/24 i 117/24) donosi

RJEŠENJE

Žalba se odbija.

Obrazloženje

Ožalbenim rješenjem stavom I, zabranjeno je žaliocu građenje objekta višeporodičnog stanovanja na katastarskim parcelama broj: 3625/4, 3625/3, 3625/2, 3624/2, 3624/16, 3624/18, 3624/20 i 3624/10, KO Podgorica III Glavni grad Podgorica na UP 24, UP 25, UP 26, UP 27, UP28, UP 29 i UP 30, u zahvatu DUP-a "Titex", za koji je podnijeta prijava građenja broj 09-745/24-16289/1 od 10.12.2024. godine iz razloga što je glavni projekat izrađen odnsono revidovan suprotno urbanističko-tehničkim uslovima.

Protiv citiranog rješenja žalitelj je izjavio žalbu, neposredno ovom ministarstvu (28.01.2025.godine), iz svih zakonom propisanih razloga. U žalbi u bitnome navodi: „Označeno prostepeno rješenje je nezakonito i donijeto na osnovu nepravilno utvrđenih činjenica, uz povredu materijalnog propisa i grubo kršenje pravila upravnog postupka i postupka inspekcijskog nadzora. Prije svega, obrazloženje pobijanog rješenja je nerazumljivo jer, suprotno imperativnoj odredbi člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku, ne sadrži činjenično stanje i razloge koji bi, s obzirom na utvrđeno činjenidno stanje, upućivali na odluku iz dispozitiva rješenja, dok razlozi iz obrazloženja pobijanog rješenja koji se odnose na propise a na osnovu kojih je rješenje donijeto jasno pokazuju da je isto rezultat pogrešne primjene materijalnog prava. Takođe, pobijano rješenje je donijeto u postupku inspekcijskog nadzora u kojem podnosiocu žalbe, kao subjektu nadzora, nije bilo omogućeno da učestvuje u postupku i da se izjašnjava u cilju utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje rješenja u ovo pravnoj stvari, a time je prekršeno načelo iz čl. 11 Zakona o inspekcijskom nadzoru, kao i prava subjekta nadzora koja su zagantovana čl. 13, čl. 21, čl. 22 i čl. 34 st. 5 istog Zakona, usljed čega je inspekcijski nadzor sproveden nepravilno a samo pobijano rešenje je donijeto bez utvrđivanja relevantnih činjenica. Tako je pobijano rješenje zahvaćeno i povredom pravila upravnog postupka koja se ogleda u kršenju prava podnosioca žalbe na izjasnjenje, odnosno na učešće u postupku u smislu čl. 14 i čl. 111 ZUP, jer je podnosiocu žalbe nezakonitim dostavljanjem zapisnika urbanističko-građevinskog inspektora broj: 091-PG-544 od 12.12.2024. godine uskrćeno pravo da učestvuje u postupku radi utvrđivanja činjenica, odnosno da se izjasni na cinjenično stanje koje je utvrđeno u označenom zapisniku o inspekcijskom pregledu. Konačno, pobijano rjesenje je nezakonito i sa razloga što se zasniva na inspekcijskom nadzoru koji je izvršen uz prekoračenje ovlašćenja koja shodno čl. 200 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata pripadaju urbanističko-građevinskom inspektoru, kao i kršenjem pravila propisanih čl. 36 Zakona o inspekcijskom nadzoru koja se primjenjuju ako inspektor u postupku inspekcijskog pregleda utvrdi nepravilnosti. Naime, u obrazloženju pobijanog rjesenja se navodi da je urbanističko-građevinska inspekcija po sluzbenoj dužnosti vršila inspekcijski nadzor nad prijavom građenja investitora doo

"Visokogradnja Me" Podgorica br. 09-745/24-15176/1 od 19.11.2024. godine, za građenje objekta višeporodичnog stanovanja na katastarskim parcelama br. 3625/4, 3625/3, 3625/2, 3624/2, 3624/16, 3624/5, 3624/18, 3624/6, 2624/9, 3624/20 i 3624/10 KO Podgorica III, Glavni grad Podgorica, na UP 24, UP 25, UP 26, UP 27, UP 28, UP 29 i UP 30, u zahvatu DUP-a "Titex", te da je tom prilikom sačinjen zapisnik br. 091-PG-545 od 12.12.2024. godine, kojim je konstatovano da revidovani glavni projekat nije izrađen u skladu sa UT uslovima br. 08-332/23-245, 08-332/23-243, 08-332/23-241, 08-332/23-240, 08-332/23-239 i 08-332/23-238 od 03.02.2023. godine, odnosno sa poglavljem 12 - Urbanistički parametri unutar istih, kojim su dozvoljene po tri stambene jedinice za UP 24, UP 25, UP 27, UP 28, UP 29 i UP 30 i četiri stambene jedinice za UP 26, dok je u revidovanom glavnom projektu prikazano 72 stambene jedinice. Dalje se u obrazloženju prostepenog rješenja navodi da je predmetni zapisnik dana 12.12.2024. godine subjektu nadzora poslat poštom a službenu adresu privrednog društva, ali da isti dana 17.12.2024. godine nije uručen, uz napomenu da je nepoznat na datoj adresi, pa je "nakon povratka pošte" dana 31.12.2024. godine na oglasnoj tabli Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine "okačeno" obavještenje sa napomenom da subjekat nadzora može preuzeti zapisnik u roku od 10 dana u kancelariji 112 ali se u ostavljenom roku subjekat nadzora nije pojavio. Pri tome se u pobijanom rješenju navodi da je ovakvo postupanje učinjeno u skladu sa čl. 85 i čl. 87 ZUP, a kakvi navodi su apsolutno neprihvatljivi i u suprotnosti sa stanjem u spisima predmeta. Naime, opisanim postupanjem je izvršeno nezakonito dostavljanje zapisnika o inspekcijskom pregledu kojim je podnosiocu žalbe uskraćeno pravo da se izjasni na činjenično stanje koje je postupajući inspektor utvrdio konkretnim zapisnikom. Odredbama čl. 34 st. 5 i st. 6 Zakona o inspekcijskom nadzoru je propisano da, kada se zapisnik sačinjava u službenim prostorijama inspekcijskog organa, zapisnik potpisuje inspektor, te primjerak zapisnika dostavlja subjektu nadzora i određuje mu rok za izjašnjenje koji ne može biti kraći od tri dana od dana dostavljanja, a ako subjekat nadzora u ostavljenom roku ne dostavi izjašnjenje na zapisnik, smatra se da je saglasan sa utvrđenim činjeničnim stanjem. U konkretnom slučaju podnosilac žalbe nije prisustvovao vršenju inspekcijskog nadzora i sačinjavanju zapisnika od strane urbanističko-građevinskog inspektora, a što se utvrđuje iz zapisnika br. 091-PG 545 od 12.12.2024. godine koji je potpisan samo od strane inspektora i kojim je na strani 3. određeno da se u odnosu na utvrđeno činjenično stanje subjekat nadzora može izjasniti u roku od tri dana, te konstatovano da se zapisnik dostavlja subjektu nadzora putem pošte. Stoga predmetni zapisnik očigledno predstavlja pismeno od kojeg dostavljanja teče rok iz čl. 34 st. 5 i st. 6 Zakona o inspekcijskom nadzoru koji se ne može produžavati, a u pogledu kakvih pismena postoji obaveza ličnog dostavljanja koje se vrši na način propisan odredbama čl. 84 Zakona o upravnom postupku. Tako se prema čl. 84 st. 4 do 6 ZUP dostavljanje vrši na način što će, ako primalac nije pronađen na adresi na kojoj je trebalo da mu bude izvršeno dostavljanje, dostavljač ponovo pokušati da izvrši dostavljanje u periodu od 24 do 72 časa od prvog pokušaja, a ako primalac nije pronađen ni u drugom pokušaju ili odbije da primi pismeno, dostavljač će o tome sačiniti pisanu zabilješku i na mjestu na kojem je dostavljanje trebalo da bude izvršeno ostaviti obavještenje u kojem naznačava ime i prezime primaoca, podatke o pismenu koje se dostavlja i o prostoriji javnopravnog organa u kojoj primalac može da primi to pismeno, kao i datum kad je obavještenje ostavljeno, pri čemu će se smatrati da je dostavljanje izvršeno istekom roka od sedam dana od dana ostavljanja predmetnog obavještenja. Zato prostepeni organ nije bio ovlašćen da, nakon što podnosilac žalbe u prvom pokušaju dostavljanja nije pronađen na adresi na kojoj je trebalo da mu bude izvršeno dostavljanje, zapisnik o inspekcijskom pregledu dostavlja tako što je na oglasnoj tabli "okačeno" obavještenje da subjekat nadzora može preuzeti zapisnik u roku od 10 dana, jer se dostavljanje javnim obavješćavanjem nije moglo vršiti prije nego što se pokuša dostavljanje na način iz čl. 85 ZUP. Međutim, u konkretnom slučaju je prostepeni organ očito postupao po pravilima o posrednom dostavljanju iz čl. 85 ZUP, na koja se i poziva u pobijanom rješenju, a čijoj primjeni nije bilo mjesta pri činjenici da je zapisnikom o inspekcijskom pregledu subjektu nadzora određen rok za izjašnjenje koji počinje teći od dostavljanja zapisnika i ne može se produžavati usljed čega je lično dostavljanje apsolutno obavezno. Nadalje, i sam postupak inspekcijskog nadzora iz kojeg potiče zapisnik br. 091-PG-545 od 12.12.2024. godine, a na kojim se isključivo temelji činjenično utvrđenje iz pobijanog rješenja sproveden je na nezakonit način i uz prekoracenje propisanih ovlašćenja postupajućeg inspektora. U predmetnom zapisniku, kao i u prvostepenom rješenju, navodi se da je provjera prijave građenja podnosioca žalbe izvršena po službenoj dužnosti, odnosno u skladu sa ovlašćenjima urbanističko-građevinskog inspektora

u skladu sa čl. 200 st. 1 tač. 1, 2, 3a, 4, 5, 11 i 13 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Međutim, prvostepeni organ nije postupio saglasno čl. 200 st. 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, kojim je imperativno propisano u kom roku i kom obimu urbanističko-građevinski inspektor vrši provjeru prijave građenja. Name, u smislu konkretne zakonske odredbe, urbanističko-građevinski inspektor je dužan da provjeru iz čl. 200 st. 1 tač. 1, 2, 3a, 4, 5, 11 i 13 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata izvrši u roku od 15 dana od dana podnošenja prijave radova i da nakon izvršene provjere utvrđeno stanje konstatuje u formi zapisnika i isto dostavi investitoru. Zato postupajući inspektor nije imao ovlaštenje da u postupku provjere prijave građenja i propisane dokumentacije za građenje koja se uz nju podnosi izrekne upravnu mjeru zabrane građenja sa pozivom na razlog da je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno urbanističko-tehničkim uslovima, jer je u skladu sa čl. 200 st. 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata bio ovlašten da provjeru izvrši samo u pogledu uslova predviđenih u čl. 200 st. 1 tač. 1, 2, 3a, 4, 5, 11 i 13 istog zakona. Tako je navedenim materijalnim propisom koji je označen rubrikom Ovlašćenja urbanističko-građevinskog inspektora predviđeno da je urbanističko-građevinski inspektor dužan da u roku od 15 dana od dana podnošenja prijave radova izvrši provjeru: 1) da li je za građenje objekta podnijeta prijava građenja i dokumentacija iz čl. 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, 2) da li su urbanističko-tehnički uslovi izdati u skladu sa planskim dokumentom, 3) da li je glavni projekat izrađen odnosno revidovan u skladu sa osnovnim urbanističkim parametrima (indeks izgrađenosti, indeks zauzetosti, spratnost odnosno visina objekta i odosno prema građevinskoj liniji), 4) da li je glavni projekat izrađen u skladu sa idejnim rješenjem na koji je data saglasnost glavnog državnog odnosno glavnog gradskog arhitekta, 5) da li investitor posjeduje dokaz o pravu svojine odnosno drugom pravu na građevinskom zemljištu ili dokaz o pravu građenja odnosno drugom pravu na objektu, ako se radi o rekonstrukciji objekta, 6) da li je investitor danom podnošenja prijave građenja na mjestu izgradnje objekta istakao tablu sa podacima o investitoru, projektantu, revidentu, izvođaču radova, stručnom nadzoru, ovlaštenom inženjeru koji je rukovodio izradom tehničke dokumentacije, revizoru koji je rukovodio revizijom tehničke dokumentacije, ovlaštenom inženjeru koji rukovodi građenjem i revizoru koji rukovodi stručnim nadzorom, 3D vizuelizaciju objekta, odnosno prikaz trase infrastrukture, odnosno da li je investitor u slučaju promjene podataka sa table sa podacima, u roku od 15 dana od dana nastale promjene, izvršio zamjenu table i 7) da li je investitor rekonstrukcije posebnog dijela stambene zgrade, danom podnošenja prijave građenja, upoznao skupštinu stanara sa podacima o namjeravanim radovima, isticanjem obavještenja na oglasnoj tabli ulaza. U konkretnom slučaju je očigledno da je podnosilac Zalbe uredno ispunio sve citirane uslove koji se ispituju prilikom provjere prijave građenja i da ne postoji apsolutno nikakva nepravilnost u pogledu bilo kog od elemenata koji se provjeravaju po službenoj dužnosti saglasno čl. 200 st. 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Kako je pitanje da li je glavni projekat izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima obuhvaćeno čl. 200 st. 1 tač. 3 i čl. 201 st. 1 tač. 3 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, tako da izričito ne predstavlja predmet postupka provjere prijave građenja po službenoj dužnosti, to zabrana građenja iz dispozitiva pobijanog rješenja nije mogla biti izrečena na osnovu zaključka postupajućeg inspektora da je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno urbanističko-tehničkim uslovima. Međutim, na strani 2. obrazloženja pobijanog rješenja, navodeći propise na osnovu kojih je rješenje donijeto, prvostepeni organ navodi upravo sledeće: "Članom 91 Zakona je propisano da investitor gradi objekat a osnovu prijave građenja i dokumentacije propisane ovim zakonom. Članom 200 stav 1 tačka 3 Zakona, propisano je da urbanističko građevinski inspektor provjerava da li je glavni projekat izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima. Dalje, članom 201 stav 1 tačka 3 Zakona, propisano je da je urbanističko - građevinski inspektor dužan da zabrani građenje objekta, ako utvrdi da je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno urbanističko-tehničkim uslovima. U skladu sa prethodno izloženim, a na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja, riješeno je kao u dispozitivu". Pri ovakvim razlozima prvostepenog rješenja, nesumnjivo je da isto predstavlja rezultat grube pogrešne primjene materialnog prava na štetu podnosioca žalbe. Pobijano rješenje se takođe temelji na inspekcijskom pregledu koji je sproveden kršenjem osnovnih pravila inspekcijskog nadzora, imajući u vidu da su odredbama čl. 36 Zakona o inspekcijskom nadzoru utvrđena pravila u skladu sa kojima se na zakonit način vrši otklanjanje nepravilnosti vođenih u postupku inspekcijskog nadzora, a koja je prvostepeni organ u potpunosti zanemario. Naime, čl. 36 navedenog zakona je uređeno da će, ako u postupku inspekcijskog pregleda utvrdi

nepravilnosti, inspektor bez donošenja rješenja ukazati subjektu nadzora na učinjene nepravilnosti i odrediti primjereni rok za njihovo otklanjanje, tako da se postupak inspekcijskog nadzora obustavlja ako subjekat nadzora u ostavljenom roku u potpunosti otkloni nepravilnosti na koje mu je inspektor ukazao, a tek ukoliko nepravilnosti na koje je inspektor ukazao ne budu otklonjene u ostavljenom roku, inspektor je rješenjem narediti njihovo otklanjanje preduzimanjem upravnih mjera i radnji koje su utvrđene ovim zakonom i posebnim propisom kojim je uređena oblast u kojoj se vrši inspekcijski nadzor. Pri tome je čl. 36 st. 6 Zakona o inpekcijskom nadzoru izričito propisano da se citirana pravila ne primjenjuju jedino u slučaju da inspektor u toku inspekcijskog pregleda utvrdi nepravilnost kojom se dovodi u opasnost život ili zdravlje ljudi, životna sredina i imovina veće vrijednosti, kada utvrđena nepravilnost predstavlja krivično djelo, kada je subjektu nadzora u posljednjih 12 mjeseci zbog iste nepravilnosti izrečena upravna mjera za otklanjanje nepravilnosti ili kazna za prekraj ili u drugim slučajevima kada je to propisano posebnim zakonom. Kako u konkretnom nesumnjivo nema nijedne od prednjih okolnosti, to je prvostepeni organ, ako je smatrao da postoji nepravilnost u smislu čl. 200 st. 1 tač. 3 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, bio dužan da na to ukaže podnosiocu žalbe i da mu na zakonit način dostavi zapisnik o inspekcijskom pregledu, radi izjasnjenja na utvrđeno činjenično stanje i postupanja u skladu sa pravilima postupka inspekcijskog nadzora. Budući da je prostepeni organ pobijano rješenje zasnovao isključivo na utvrđenjima koja potiču iz postupka inpekcijskog nadzora koji nije sproveden zakonito, te da razlozi pobijanog rješenja u dijelu pozivanja na odredbe materialnog prava ne korespondiraju sa predmetom postupka jer okolnosti iz čl. 200 st. 1 tač. 3 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata nisu obuhvaćene propisanom provjerom prijave građenja, mora se zaključiti da prostepeno rješenje uopšte nema razloga i da je dispozitiv pobijanog rjesenja nerazumljiv i protivrječan razlozima rješenja, tako da se zakonitost odluke ne može ispitati u postupku po žalbi. Dodatno, pobijano rješenje je apsolutno neosnovano i nezakonito čak i kada bi se zanemarile sve navedene povrede procesnog i materialnog zakona i prihvatilo činjenično utvrđenje urbanističko-građevinskog inspektora da je u revidovanom glavnom projektu prikazan veći broj stambenih jedinica od onoga koji je naveden u urbanističko-tehničkim uslovima. Ovo zbog toga što se u pobijanom rješenju iz te činjenice izvodi potpuno pogrešan zaključak da je glavni projekat izrađen odnosno revidovan, suprotno urbanističko -tehničkim uslovima Shodno čl. 55 i čl. 74 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, urbanističko-tehnički uslovi se izdaju u skladu sa planskim dokumentom i sadrže: situacioni plan sa granicama parcele odnosno lokacije i odnosima prema susjednim parcelama, odnosno koridor planiranog objekta; namjenu parcele odnosno lokacije; pravila parcelacije; građevinsku i regulacionu liniju; preporuke za smanjenje uticaja i zaštitu od zemljotresa, kao i druge uslove za zaštitu od elementarnih nepogoda i tehničko-tehnoloških i drugih nesreća; uslove i mjere za zastitu životne sredine; uslove za pejzažno oblikovanje; uslove i mere zaštite nepokretnih kulturnih dobara i njihove zašticene okoline; uslove za lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom; uslove za postavljanje i gradnju pomoćnih objekata; uslove za objekte koji mogu uticati na bezbjednost vazdusnog saobraćaja; mogućnost faznog građenja objekta; uslove za priključene za infrastrukturu; uslove za objekte koji mogu uticati na promjene u vodnom režimu; potrebu izrade geodetskih, geoloskih (geotehničkih, inženjersko-geoloskih, hidrogeoloških, geomehaničkih i seizmičkih) podloga, kao i vršenja geotehničkih istražnih radova i drugih ispitivanja; potrebu izrade urbanističkog projekta - te, ako se radio urbanističko-tehničkim uslovima za zgrade, takođe sadrže i: maksimalnu spratnost odnosno maksimalnu visinsku kotu; maksimalno dozvoljeni kapacitet (bruto graevinska površina, indeks izgrađenosti, indeks zauzetosti); smjernice za oblikovanje i materializaciju, posebno u odnosu na ambijentalna svojstva područja u skladu sa državnim smjernicama razvoja arhitekture; parametre za parkiranje odnosno garažiranje vozila i uslove za unapređenje energetske efikasnosti. Saglasno je istim zakonom uređeno da se pod osnovnim urbanističkim parametrima smatraju indeks izgrađenosti, indeks zauzetosti, spratnost odnosno visina objekta i odnos prema građevinskoj liniji. Nadalje i pravilnik o blizem sadržaju i formi planskog dokumenta određuje sadržinu detaljnog urbanističkog rješenja, kao i pravila građenja po zonama, te pod tačkom 60. određuje prostorne pokazatelje koji predstavljaju osnov za izradu planskog dokumenta i definisanie parametara po jedinicama građevinskog zemljišta, i to: gustinu stanovanja, izgrađenu površinu i bruto razvijenu građevinsku površinu, indeks zauzetosti zemljišta i indeks izgrađenosti zemljišta, dok u grafičkom prikazu sadrži pregled elemenata urbanističke regulacije i obaveznih prostornih i urbanističkih pokazatelja - ali pri tome nijednom odredbom ni ne pominje broj stambenih

jedinica. Dakle, suprotno paušalnom zaključivanju iz pobijanog rješenja, urbanistički parametri koji su obavezujući i sa kojima mora biti usaglašen glavni projekat ne obuhvataju broj stambenih jedinica, jer je jasno propisano da te parametre čine maksimalna spratnost odnosno maksimalna visina objekta, odnos prema građevinskoj liniji i maksimalno dozvoljeni kapacitet koji se ogleda u parametrima bruto građevinske površine, indeksa izgrađenosti i indeksa zauzetosti. Sve propisane urbanističke parametre, pak, glavni projekat koji je podniet uz prijavu građenja podnosioca žalbe u potpunosti zadovoljava, a podnosilac žalbe je uz prijavu građenja dostavio i dokaz da je isplatio naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemlšta za ukupan broj projektovanih stambenih jedinica. Zato je očigledno da je u postupku donošenja pobijanog rješenja prvostepeni organ pogrešno primijenio materijalno pravo jer broj stambenih jedinica, koji čak i nije uvijek ni naveden u urbanističko-tehničkim uslovima, prema materijalnim propisima ne predstavlja urbanistički parametar i stoga može biti samo orijentacioni ili preporučen. Da se broj stambenih jedinica ne može smatrati urbanističkim parametrom i da se ni u kom slučaju ne može tretirati kao obavezujući element u odnos na koji bi se procjenjivalo da li je glavni projekat izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima potvrđuje i sam DUP "Titex" koji je izrađen tako da su u njemu navedeni brojevi stambenih jedinica orijentacionog karaktera, a što je utvrđeno u postupku donošenja istog kada je na strani 9. izvještaja o reviziji ovog planskog dokumenta ukazano da u numeričkim pokazateljima planiranog stanja treba prikazati "orijentacioni broj stanova i stanovnika na UP". Isto proizlazi i iz sadržine urbanističko-tehničkih uslova izdatih na osnovu konkretnog planskog dokumenta, jer se, na primer, u urbanističko-tehničkim uslovima koji su izdati za UP 85 u okviru DUP-a "Titex" broj stambenih jedinica ni ne navodi u poglavlju Urbanistički parametri. Takođe je saglasno i mišljenje dato od strane Direktorata za prostorno planiranje naslovnog Ministarstva dana 12.06.2024. godine dokaz: - izvještaj o reviziji planskog dokumenta DUP "Titex" br. 06 od 26.01.2018. godine -urbanističko-tehnički slovi br. 08-332/23-791 od 12.05.2022. godine -mišljenje Direktorata za prostorno planiranje naslovnog ministarstva od 12.06.2024. godine. Podnosilac žalbe zaključno ukazuje i na to da je pobijanim rješenjem povrijeđeno jedno od osnovnih načela upravnog postupka koje je utvrđeno čl. 5 ZUP i koje garantuje zaštitu opravdanih očekivanja stranaka tako što propisuje da javnopravni organ prilikom odlučivanja u upravnoj stvari vodi računa o ranijim odlukama koje je donio u bitno istovjetnim upravnim stvarima, a ukoliko utvrdi da postoje posebne okolnosti koje ukazuju na potrebu promjene ranije zauzetog pravnog stava po određenom pitanju u upravnoj stvari, dužan je da to obrazloži. Naime, u potpuno istovjetnoj pravnoj stvari koja se odnosi na isti planski dokument, prostepeni organ je u postupku provjere prijave građenja podnijete od strane privrednog društva "Eurozox" doo Danilovgrad utvrdio da revidovan glavni projekat kojim je za građenje objekta na urbanističkim parcelama UP 42, UP 43, UP 44, UP 51, UP 52, UP 53, UP 54 i dijelu UP 55 u zahvatu DUP-a "Titex" predviđeno 115 stambenih jedinica nema nedostataka koji bi bili utvrđeni u postupku provjere shodno čl.200 st. 1 i st. 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata dokaz: - revidovani glavni projekat investitora "Eurozox" doo Danilovgrad za stambeni kompleks "Cortex selo" (strane 1 do 15 sa prikazom ostvarenih urbanističkih parametara) - zapisnik o inspeksijskom pregledu urbanističko-građevinskog inspektora br: 121-1-PG-578/2 od 28.06.2024. godine. Suštinski različito postupanje urbanističko-građevinskog inspektora u ovoj pravnoj stvari, a na štetu podnosioca žalbe, krši načela jednakosti stranaka u primjeni zakona i dovodi u pitanje pravnu sigurnost, a što pobijano rješenje čini dodatno nezakonitim i pravno neodrživim. Sa svih iznijetih razloga, evidentno je da se obrazloženje pobijanog rešenja iscrpljuje u paušalnoj i neutemeljenoj interpretaciji prijave građenja podnosioca žalbe, tako što se zaključak prostepenog organa o navodnoj nepravilnosti izvodi iz pretpostavki koje apsolutno ne stoje u vezi sa činjeničnim stanjem u konkretnoj pravnoj stvari kao ni sa relevantnim materijalnim propisima, a čime su suštinski pogrešan pravni pristup i pogrešna primjena materijalnog prava prouzrokovali nedostatke pobijanog rješenja koji predstavljaju povredu postupka inpekcijskog nadzora i povredu odredaba upravnog postupka usled koje je pobijano rješenje nezakonito."

Predlaže da Ministarstvo poništi rješenje, samo riješi upravnu stvar i da urbanističko građevinski inspektor donese zaključak o odlaganju izvršenja pobijanog rješenja do donošenja odluke po žalbi.

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:

Saglasno odredbi člana 91 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 064/17, 044/18, 063/18, 011/19, 082/20, 086/22, 004/23 i 19/25), investitor gradi objekat na osnovu prijave građenja i dokumentacije propisane ovim zakonom, a stavom 2 istog člana je propisano da je investitor lice koje podnosi prijavu i dokumentaciju za građenje odnosno postavljanje objekta, propisanu ovim zakonom, dok je stavom 3 propisano da dokumentacija iz stava 1 ovog člana sadrži, naročito: glavni projekat ovjeren u skladu sa ovim zakonom; izvještaj o pozitivnoj reviziji glavnog projekta; dokaz o osiguranju od odgovornosti projektanta koji je izradio odnosno revidenta koji je revidovao glavni projekat, u skladu sa ovim zakonom; ugovor o angažovanju izvođača radova; ugovor o angažovanju stručnog nadzora i dokaz o pravu svojine na zemljištu, odnosno drugom pravu na građenje na zemljištu ili dokaz o pravu svojine na objektu, odnosno drugom pravu na građenje, ako se radi o rekonstrukciji objekta.

Odredbom člana 200 stav 1 tačka 3 i 3a Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, propisano je da urbanističko-građevinski inspektor provjerava da li je glavni projekat izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima i da li je glavni projekat izrađen odnosno revidovan u skladu sa osnovnim urbanističkim parametrima (indeks izgrađenosti, indeks zauzetosti, spratnost odnosno visina objekta i odnos prema građevinskoj liniji), dok je odredbom člana 201 stav 1 tačka 3 i 3a istog zakona propisano da kada u postupku inspekcijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis urbanističko-građevinski inspektor dužan je da zabrani građenje objekta, ako utvrdi da je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno urbanističko-tehničkim uslovima i zabrani građenje objekta ako utvrdi da je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno osnovnim urbanističkim parametrima (indeks izgrađenosti, indeks zauzetosti, spratnost odnosno visina objekta i odnos prema građevinskoj liniji).

Iz spisa predmeta proizilazi da je postupajući po službenoj dužnosti, urbanističko - građevinski inspektor izvršio inspekcijski prijave građenja investitora DOO "Visokogradnja Mne" Podgorica, broj 09-745/24-15176/1 od 19.11.2024. godine, za građenje objekta višeporodičnog stanovanja, na na kat. parcelama broj 3625/4, 3625/3, 3625/2, 3624/2, 3624/16, 3624/5, 3624/18, 3624/6, 2624/9, 3624/20 i 3624/10, KO Podgorica III, Glavni grad Podgorica, na UP 24, UP 25, UP 26, UP 27, UP 28, UP 29 i UP 30, u zahvatu DUP-a "Titex". Tom prilikom, sačinjen je zapisnik broj 091-PG-545 od 12.12.2024. godine, kojim je konstatovano da revidovani glavni projekat nije izrađen u skladu sa UT uslovima br. 08-332/23-245, 08-332/23-243, 08-332/23-241, 08-332/23-240, 08-332123-239 i 08-332123-238 od 3.2.2023. godine, odnosno sa poglavljem 12 - Urbanistički parametri unutar istih, kojim je su dozvoljene po tri stambene jedinice za UP 24, UP 25, UP 27, UP 28, UP 29 i UP 30 i četiri stambene jedinice za UP 26, dok je u revidovanom glavnom projektu prikazano 72 stambene jedinice.

Članom 200 stav 1 tačka 3 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano je da urbanističko - građevinski inspektor provjerava naročito da li je glavni projekat izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko - tehničkim uslovima, dok je odredbom člana 201 stav 1 tačka 3 istog Zakona, utvrđeno da kada u postupku inspekcijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis urbanističko-građevinski inspektor dužan je da zabrani građenje objekta, ako utvrdi da je glavni projekat izrađen, odnosno revidovan suprotno urbanističko tehničkim uslovima.

U dijelu navoda žalitelja da je u smislu konkretne zakonske odredbe, urbanističko-građevinski inspektor je dužan da provjeru iz čl. 200 st. 1 tač. 1, 2, 3a, 4, 5, 11 i 13 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata izvrši u roku od 15 dana od dana podnošenja prijave radova i da nakon izvršene provjere utvrđeno stanje konstatuje u formi zapisnika i isto dostavi investitoru i s tim u vezi postupajući inspektor nije imao ovlaštenje da u postupku provjere prijave građenja i propisane dokumentacije za građenje koja se uz nju podnosi izrekne upravnu mjeru zabrane građenja sa pozivom na razlog da je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno urbanističko-tehničkim uslovima, jer je u skladu sa čl. 200 stav 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata bio ovlašten da provjeru izvrši samo u pogledu uslova predviđenih u čl. 200 st. 1 tač. 1. 2. 3a. 4, 5, 11 i 13 istog zakona, ovo ministarstvo upućuje da je isti osnovan. Dakle, postupajući inspektor nije imao ovlaštenje da primjenom upravne mjere zabrane građenja objekta u smislu da li je glavni projekat izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko tehničkim uslovima, donese ožalbno rješenje u postupku provjere prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora, iz razloga jer isti ima ovlaštenje da, shodno odredbi člana 200 stav 2 Zakona, izvrši provjeru samo iz stava 1 tač.

1, 2, 3a, 4, 5, 11 i 13, navedenog Zakona. Ukoliko u postupku inspekcijskog nadzora građenja objekta, utvrdi da glavni projekat nije izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko tehničkim uslovima, urbanističko građevinski inspektor, dužan je da pristupi primjeni ovlašćenja iz oblasti inspekcijskog nadzora a nakon provjere prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata i sačinjavanja zapisnika, odnosno da u slučaju, kada uoči nepravilnosti u smislu odredbe člana 200 stav 1 tačka 3 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, dužan je da pristupi primjeni odredbe člana 201 stav 1 tačka 3 Zakona o inspekcijskom nadzoru u cilju zakonitog sprovođenja otklanjanja tih nepravilnosti.

Međutim, u konkretnom slučaju prvostepeni organ nije uzeo u obzir načelo zakonitosti i opravdanih očekivanja stranaka koje je normirano članom 5 Zakona o upravnom postupku ("Sl. list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17), pa je stavom 2 navedenog člana propisano da je javnopravni organ, prilikom odlučivanja dužan da vodi računa o ranijim odlukama koje je donio u bitno istovjetnim stvarima, a kada utvrdi da postoje posebne okolnosti koje ukazuju na potrebu promjene ranije zauzetog pravnog stava po određenom pitanju u upravnoj stvari, dužan je da to obrazloži (stav 3). Dakle, princip opravdanog očekivanja stranaka podrazumijeva mogućnost predviđanja stranke ishoda upravnog postupka po njenom zahtjevu s obzirom na odluke javnopravnog organa koje je donosio u istim ili bitno istovjetnim upravnim stvarima, i tada je s obzirom na takve odluke opravdano očekivanje stranke da će na jednak način biti odlučeno i po njenom zahtjevu. U konkretnom slučaju prvostepeni organ nije postupio u smislu navedene odredbe, niti u tom pravcu daje bilo kakave razloge iako je bio u obavezi da objasni takvo svoje postupanje.

Za ukazati je da je na pravilnost rješavanja ove upravne stvari od uticaja akt ovog Ministarstva broj: UPII 09-042/25-241/3 od 07.04.2025.godine, kojim obavještavaju drugostepeni organ, po njegovom traženju – (akt.br.UPII 09-042/25-241 od 28.03.2025.godine), "Prema članu 74 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list CG", br.64/17, 44/18, 63/18, 82/20,86/22 i 4/23), Ministarstvo je dužno da urbanističko – tehničke uslove za izradu tehničke dokumentacije izda u skladu sa palnskim dokumentom. Sem toga, u određenim planskim dokumentima koji se primjenjuju u skladu sa aktuelnom legislativom (detaljni urbanistički plan), broj stanova predviđen je kao sastavni dio sadržaja odnosnih planova, a istovjetno rješenje je i u Pravilniku o bližem sadržaju i formi planskog dokumenta, kriterijumima namjene površina, elementima urbanističke regulacije i jedinstvenim grafičkim simbolima ("Službeni list CG", br.24/10 i 33/14) - Odgovor Inženjerskoj komori Crne Gore, broj: 022-332/24-13147/2 od 24.10.2024.godine. Polazeći od izloženog, ako je planskim dokumentom određen broj stanova, takvo plansko rješenje ima obavezujući karakter".

Ovo ministarstvo je cijenilo i ostale žalbene navode ali isti nijesu uticali na drugačije presuđenje ove stvari.

Sledstveno izloženom, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja – čl. 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku.

UPUTSTVO O PRAVNOJ ZAŠTITI: Protiv ovog rješenja se može izjaviti tužba Upravnom sudu Crne Gore u roku od 20 dana od dana njegovog prijema.

