

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
Odjeljenje za drugostepeni postupak
Broj: UP II 09-042/25-1308/1-1
Veza: UP II 12-042/22-242/22-5
Podgorica, 17.09.2025. godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, pravni nasljednik Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, rješavajući po žalbi izjavljenoj od strane DOO "Burico ing pro" Budva, koga zastupa Vladimir Đurković, advokat iz Podgorice, protiv rješenja urbanističko-građevinske inspektorke Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma-Direktorata za inspeksijske poslove i licenciranje-Direkcije za inspeksijski nadzor-Odsjeka za inspeksijski nadzor za centralni region, broj: UPI 12156-042/22-822/1 od 02.09.2022. godine, na osnovu člana 199 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“ br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20, 86/22, 4/23, 19/25 i 91/25) 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. 10012/22 od 02.06.2025. godine, na osnovu člana 57 Zakona o upravnom sporu („Sl.list CG“, br. 54/16 i 11/24), i člana 15 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list Crne Gore“, br. 18/23, 102/23, 113/23, 71/71/24, 72/24, 90/24, 93/24, 104/24, 117/24, 39/25 i 97/25), donosi

RJEŠENJE

Žalba se usvaja.

Poništava se urbanističko-građevinske inspektorke Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma-Direktorata za inspeksijske poslove i licenciranje-Direkcije za inspeksijski nadzor-Odsjeka za inspeksijski nadzor za centralni region, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 12156-042/22-822/1 od 02.09.2022. godine i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje istom organu.

Odbija se zahtjev za naknadu troškova postupka.

Obrazloženje

Rješenjem pravnog prethodnika ovog ministarstva, broj: UPII 12-042/22-242/22-5 od 11.10.2022. godine, odbijena je kao neosnovana žalba izjavljena protiv rješenja urbanističko-građevinske inspektorke Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma-Direktorata za inspeksijske poslove i licenciranje-Direkcije za inspeksijski nadzor-Odsjeka za inspeksijski nadzor za centralni region, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 12156-042/22-822/1 od 02.09.2022. godine, kojim je žalocu zabranjeno dalje izvođenje radova rekonstrukcije objekta u roku od odmah i naređeno vraćanje dijela objekta-potkrovlja objekta sa terasama u prvobitno stanje u roku od 5 dana od dana prijema rješenja na katastarskoj parceli broj 1944/1 KO Budva, Budva, UP 2b-3 DUP "Babin Do", jer su izvedeni radovi rekonstrukcije potkrovlja objekta bez prijave građenja i dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata i odbili zahtjev za naknadu troškova postupka.

Protiv citiranog rješenja, žalilac je pokrenuo upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore, koji je presudom, U.br.10012/22 dana 02.06.2025.godine, poništio citirano rješenje ministarstva i našao da je tužba osnovana navodeći:

„Cijeneći navode tužbe, odgovora na tužbu, kao i činjenično stanje utvrđeno na usmeno raspravi i u upravnom postupku, Sud je našao da je tužba osnovana, imajući u vidu da postupak koji je prethodio donošenju osporenog rješenja nije proveden u skladu sa pravilima procesnog prava, uz stalno i potpuno utvrđenje činjeničnog stanja, pri čemu je izostala primjena odgovarajućeg propisa, koji zaključak je Sud izveo iz razloga koji slijede. Odredbom člana 91 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list Crne Gore“, br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19 i 82/20) propisano je da investitor gradi objekat na osnovu prijave građenja i dokumentacije propisane ovim zakonom, dok je odredbom člana 200 stav 1 tačka 1 istog Zakona utvrđena obaveza urbanističko-građevinskog inspektora da provjeri da li je za građenje objekta podnijeta prijava građenja i dokumentacije propisane članom 91 ovog

zakona. Takođe, prema odredbi člana 201 stav 1 tačka 1 Zakona urbanističko-građevinski inspektor ima dužnost da, kada ocijeni da je u postupku inspekcijskog nadzora povrijeđen zakon ili drugi propis, zabrani građenje objekta ako se objekat gradi bez prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 ovog zakona. Predmet spora u ovoj upravnoj stvari je ocjena zakonitosti rješenja kojim se tužiocu zabranjuje izvođenje radova rekonstrukcije objekta i vraćanje dijela objekta-potkrovlja u prvobitno stanje. Navodima tužbe i podneskom tužioca od 19.05.2025. godine dovedena je u pitanje pravna i tehnička priroda izvedenih radova, odnosno postavljene metalne konstrukcije čije se uklanjanje predmetnim rješenjem traži, na koji način je istovremeno osporena i nadležnost urbanističko građevinske inspekcije. Priroda inspekcijskog nadzora, koja za osnov ima prinudu kada se preventivnim putem ne mogu otkloniti zakonske nepravilnosti ili kada se ne može obezbijediti pravilna primjena zakona, drugih propisa i opštih akata, njihovo pridržavanje od strane subjekata nadzora, te u konačnom otklanjanje štetnih posledica po zakonom, drugim propisom ili opštim aktom zaštićena dobra, prava i interese, ograničena je načelima inspekcijskog nadzora kao opštim principima kojima se obezbjeđuje zakonitost i sprječava autoritativnost postupanja nadležnih organa. Ta načela, između ostalog, podrazumijevaju obavezu ovlašćenog inspektora da u cilju utvrđivanja istine, po službenoj dužnosti, utvrdi činjenično stanje i izvede dokaze u postupku inspekcijskog nadzora, u skladu sa odredbom člana 11 Zakona o inspekcijskom nadzoru ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 39/03, "Službeni list Crne Gore", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16). Sa druge strane, nadležni inspektor je ovlašćen da u slučaju utvrđivanja nepravilnosti preduzme one mjere i radnje koje su im srazmjerne, a kojima se, shodno članu 7 citiranog Zakona, na povoljniji način za subjekta nadzora postiže cilj i svrha inspekcijskog nadzora. Slijedom iznijetog, Sud za sada nije mogao prihvatiti zaključak da je ova upravna stvar riješena na zakonit način. Primjena odredbe člana 91 Zakona o planiranju prostora podrazumijeva gradnju objekta ili izgrađeni objekat za koji postoji zakonom propisana obaveza podnošenja prijave građenja i dokumentacije (glavnog projekta ovjerenog u skladu sa ovim zakonom, izvještajem 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 zemljištu, odnosno drugom pravu na građenje ako se radi o rekonstrukciji objekta, saglasnog glavnog državnog odnosno glavnog gradskog arhitekta data na idejno rješenje). Međutim priloženi fotoelaborat, zapisnik o izvršenom inspekcijskom pregledu broj 121-2-2-BD-28/1 od 10.05.2022. godine, kao i dopuna zapisnika broj 121-2-2-BD-28/3 od 25.07.2022. godine, nisu bili dovoljni da kod Suda formiraju uvjerenje da se opisana metalna konstrukcija od bravarskih kutija gabarita 13,50x7,00m sa uvučenim dijelom 1,20x3,50m i visine cca 3,00m na terasi tužioca, može smatrati objektom za koji postoji obaveza podnošenja prijave gradnje i prilaganja dokumentacije precizirane tom odredbom. Dovođenjem u vezu opisane metalne konstrukcije i fotoelaborata sa definijom objekta, u smislu odredbe člana 5 stav 1 tačka 14 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, kao prostorn, funkcionalne, konstruktivne, arhitektonske, estetske, tehničko-tehnološke ili biotehničke cjeline sa ili bez instalacija, postrojenja i opreme koja se u njega ugrađuje (zgrade, inženjerski objekti, javne površine, groblja i dr.), po nalaženju Suda, učinilo je sporni, da li se zaista radi o objektu, ili kako se tužbom ukazuje, o tendi. Tenda, u smislu odredbe člana 4 stav 1 tačka 13 Odluke o komunalnom redu na teritoriji Opštine Budva ("Službeni list opštine Budva", br. 9/9, 1/10, "Službeni list Crne Gore-opštinski propisi" br. 32/10, 63/15, 24/17) definisana je kao komunalni uređaj na javnoj površini, čije postavljanje, shodno odredbi člana 102 stav 1 tačka 2 citirane Odluke, ukoliko mijenja spoljni izgled zgrade ili ukoliko je izvršeno bez odobrenja nadležnog organa, povlači prekršajnu odgovornost pravnog lica. Takođe, odredbom člana 93 Odluke o komunalnom redu na teritoriji opštine Budva propisano je da nadzor nad sprovođenjem ove odluke vrše organi uprave nadležni za komunalne djelatnosti i uređenje prostora. Poslove inspekcijskog nadzora i održavanja komunalnog reda u skladu sa ovom Odlukom vrši služba jedinice lokalne samouprave preko Komunalnih inspektora i Komunalnih policajaca, ako za pojedine poslove nije posebnim propisima utvrđena nadležnost inspekcije. Dakle, kako je prvostepeni organ postupio pravilno da utvrdi pravnu i tehničku prirodu ostavljene metalne konstrukcije, odnosno da utvrdi da se u smislu citiranih zakonskih odredbi može podvesti pod definiciju objekta ili definiciju tende od čega zavisi i nadležnost inspekcije za postupanje (urbanističko-građevinske ili komunalne inspekcije), to je, po ocjeni Suda u ovoj pravnoj stvari činjenično stanje ostalo pogrešno i nepotpuno

utvrđeno, što je za posledicu imalo pogrešnu primjenu materijalnog propisa. S tim u vezi, Sud ukazuje da je prvostepeni organ imao mogućnost da posredstvom vještačenja utvrdi odlučnu činjenicu-pravilnu kvalifikaciju metalne konstrukcije od čijeg utvrđenja zavisi i pravilna primjena materijalnog prava."

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 ovom ministarstvu, neposredno izjavio žalbu (06.09.2022.godine) iz svih zakonom propisanih razloga. U žalbi u bitnom navodi, da mu nije omogućeno pravo iz člana 112 Zakona o upravnom postupku a odnosi se na pravo subjekta nadzora da se izjasni na rezultate ispitnog postupka u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik kod javnopravnog organa u roku predviđenim pomenutim članom, jer je prvostepeni organ subjektu dostavio zapisnike o inspekcijском pregledu i dao rok za izjašnjenje na zapisnik ali mu nije dostavio i rezultate ispitnog postupka koja procesna radnja je potpuno različita od pukog dostavljanja zapisnika. Ukazuje, da se član 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, odnosi na gradnju objekta u smislu značenja samog izraza objekat, čije značenje i tumačenje, nalazimo u članu 5 pomenutog Zakona. Navodi, da je izgradnja objekta, završena 2008.godine i isti je završen a u konkretnom slučaju, ne radi se o gradnji objekta u smislu člana 91 Zakona, već o postavljanju pokretne stvari, djeljivoj od objekta, koja nije ni pripadak nepokretnosti, postavljenoj na terasi u vlasništvu subjekta nadzora. Smatra da se radi o zaštiti objekta, s obzirom na to da je posebni dio objekta vlačio i ulazila voda u isti sa terase a vlasnik je bio i dužan da shodno Zakonu o planiranju prostora i izgradnji objekata, zaštiti objekat od propadanja. Nadalje ističe, da nije vršio bilo kakve radove a postavljanje metalne konstrukcije - tende na vlastitoj terasi, ne predstavlja građenje objekta u smislu člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Navodi i da ovdje nema nadležnosti građevinskog inspektora već komunalne policije, odnosno inspekcije, shodno Zakonu o održavanju stambenih zgrada (član 25), kao i Odlukom o komunalnom redu Opštine Budva. Predlaže da se žalba usvoji, odloži izvršenje ožalbenog rješenja i traži naknadu troškova postupka.

Iz spisa predmeta proizilazi da se 04.05.2022.godine Jevgenija Pavlović, elektronskim putem, obratila Direktoratu za inspekcijske poslove i licenciranje prijavom nelegalne dogradnje sprata i to na stambenom objektu koji se nalazi na kat.parc. broj 1944 KO Budva, dostavljajući kao prilog fotoelaborat lica mjesta i mišljenje projektanta prof.dr Nebojše Đuranovića, prema kojem dogradnja sprata ili dijela sprata nad objektom nije dozvoljena. U prijavi je objasnila da se novom konstrukcijom, koja je oslonjena na nekonstruktivni parapet (ankerovana za nekonstruktivnu ogradu ravnog krova), ugrožava kako stabilnost objekta, tako i bezbjednost njegovih korisnika i javnih površina u njegovoj blizini. Postupajući po službenoj dužnosti, a po podnijetoj inicijativi broj 12-745/22-3193/1, Urbanističko – građevinska inspektorka je u prisustvu subjekta nadzora izvršila inspekcijски nadzor na stambenom objektu, o čemu je sačinila zapisnik broj 121-2-2-BD-28/1 od 10. 5. 2022. godine i u bitnom konstatovala da je na posljednjoj etaži objekta, koji se nalazi na kat.parc. 1944 KO Budva, spratnosti G+P+3 i izlazom na neprohodan ravan krov (prema navodima u inicijativi), izgrađena metalna konstrukcija od bravarskih kutija, gabarita cca 13x7,5m sa uvučenim dijelom cca 1,20x3,5m i visine cca 3,00m. U kontekstu navedenog subjekat nadzora se izjasnio, dostavljajući inspektorki za izvedene radove sljedeću dokumentaciju: 1. Izjavu o inspekcijском nadzoru broj 121-2-2-BD-28 iz koje proizilazi da je zgrada izgrađena 2008. godine, a useljena 2009. godine, da je pokrenut postupak legalizacije objekta, zaveden pod brojem UPI 06-332/21-26/1. Navedeno je da je predmetni stan, označen u LN 530 KO Budva kao PD 19 potkrovlje – mansarda, uknjižen kao objekat spratnosti S+P+3+Pk, da se nalazi na kat.parc. 1944 KO Budva, BRGP 1.276,87m² i da se ne vrši nikakva nadogradnja, već da je samo dodata atika na postojeću konstrukciju radi obezbjeđivanja zaštite i postavljanja solarnih panela ili zaklona u samostalnoj organizaciji; 2. Izvještaj revidenta o postojanju bespravnog objekta na orto foto snimku i usklađenosti objekta sa osnovnim urbanističkim parametrima ili smjernicama važećeg planskog dokumenta izrađenog od „INGENIUM“ DOO Podgorica broj 14/01 od 12. 1. 2021. godine, prema kojem je urbanističko građevinska inspektorka uporedila fotografije, koje su dostavljene kao prateća dokumentacija tog izvještaja, sa činjeničnim stanjem na terenu, utvrđujući da je predmetna metalna konstrukcija urađena nakon njegovog sačinjavanja 12. 1. 2021. godine. Izjašnjavajući se na zapisnik o inspekcijском nadzoru, subjekat nadzora je istakao da mu za metalnu pergolu nije potrebna prijava građenja, ostajući u svemu kao u izjavi broj 121-2-2-BD-28. Shodno navedenom, urbanističko – građevinska inspektorka je

konstatovala da za dograđenu metalnu konstrukciju (dogradnja) subjekat nadzora ne posjeduje dokumentaciju propisanu članom 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, iz kojeg razloga mu je u roku od odmah zabranila dalje izvođenje radova. Podnositeljka prijave je 23. 6. 2022. godine Ministarstvu ekologije, prostornog planiranja i urbanizma podnijela urgenciju za postupanje u ovoj pravnoj stvari broj 12-745/22-3193/3, sa prilogom akta - obavještenja Komunalne inspekcije i Komunalne policije Opštine Budva broj 09-714/22-470/2, kojim je urbanističko – građevinska inspekcija upoznata sa radnjama koje su preduzete od strane tog organa i njihovim izlaskom na lice mjesta. U skladu sa odredbom člana 13 Zakona o inspekcijском nadzoru, Komunalna inspekcija je konstatovala da je u konkretnom riječ o nadgradnji na objektu broj 1, koji se nalazi na kat.parc. 1944 KO Budva u vlasništvu „BURICO ING“ DOO Budva, odnosno metalnoj konstrukciji urađenoj pomoću ankerisanih metalnih stubova i greda dimenzija 15x15m i to ankerisanih stubova na betonskom parapetnom zidu ravnog krova, dok je ankerisanje greda djelimično izvršeno na zidove potkrovnne etaže – mansarda površine cca 100m². Dalje je navedeno da iz Lista nepokretnosti broj 530 proizilazi da je objekat izgrađen u cjelosti bez građevinske dozvole, djelimično na tuđem zemljištu, kao i da je ovaj organ isključivo nadležan za kontrolu komunalnog reda na javnim površinama, ali ne i za kontrolu projektne dokumentacije na nelegalno stambenim objektima koji se izgrađuju. Urbanističko – građevinska inspektorka je u cilju daljeg vođenja upravnog postupka, po službenoj dužnosti, izvršila uvid u planski dokument DUP „Babin do“ i sačinila dopunu zapisnika broj 121-2-2-BD-28/1 od 27. 7. 2022. godine, konstatujući u bitnom da se postojeći objekti na parceli, čiji indeks izgrađenosti premašuju indeks za zonu koji je zadat ovim planskim dokumentom, ne mogu dograđivati, već je dozvoljeno samo tekuće održavanje, adaptacija, pretvaranje tavanskog prostora u stambeni, odnosno stambenog i pomoćnog u poslovni ukoliko ispunjava ostale važeće propise, kao i poboljšavanje uslova stanovanja (izgradnja kupatila, zamjena instalacija, uvođenje centralnog grijanja i sl.). Takođe, konstatovano je da će za takav objekat, ukoliko se uklanja i zamjenjuje drugim, važiti pravila kao i za svaku novu gradnju u toj zoni. Prema navedenom, na kat.parc. 1944 KO Budva UP 2b-3 DUP „Babin do“ nije dozvoljena rekonstrukcija postojećeg objekta koji premašuje urbanističke parametre zadate planom, te kako je subjektu nadzora prethodnim zapisnikom broj 121-2-2-BD-28/1 od 10. 5. 2022. godine utvrđeno da je dograđena metalna konstrukcija - dogradnja za koju ne postoji dokumentacija, u smislu odredbe člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, to mu je dopunom predmetnog zapisnika izrečena zabrana daljeg izvođenja radova rekonstrukcije objekta u roku od odmah i istovremeno naređeno vraćanje u prvobitno stanje dijela objekta – potkrovlja objekta sa terasama (prema opisu elaborata o legalizaciji) kod rekonstrukcije dijelova objekta jer nije moguće sprovesti rušenje, budući da se rekonstrukcija vrši mijenjanjem spoljnog izgleda objekta. U skladu sa zapisnikom o izvršenom inspekcijском pregledu od 10. 5. 2022. godine i dopunom zapisnika od 25. 7. 2022. godine, s pozivom na odredbu člana 91 u vezi člana 201 stav 1 tačka 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, prvostepenim rješenjem urbanističko – građevinskog inspektora tužiocu je odmah zabranjeno dalje izvođenje radova rekonstrukcije objekta sa istovremenom naredbom o vraćanju u prvobitno stanje dijela objekta – potkrovlja objekta sa terasama u roku od 5 dana od dana prijema rješenja na način preciziran njegovim dispozitivom.

Imajući u vidu navode iz žalbe i citirane presude, ovo ministarstvo je utvrdilo da u upravnom postupku koji je prethodio donošenju ožalbenog rješenja, prvostepeni organ je propustio da pravilno utvrdi pravnu i tehničku prirodu postavljene metalne konstrukcije, odnosno da utvrdi da li se u smislu citiranih zakonskih odredbi može podvesti pod definiciju objekta ili definiciju tende, od čega zavisi i nadležnost inspekcije za postupanje (urbanističko - građevinske ili komunalne inspekcije), zbog čega je činjenično stanje ostalo pogrešno i nepotpuno utvrđeno, što je imalo za posljedicu pogrešnu primjenu materijalnog propisa. S tim u vezi, ovo ministarstvo ukazuje da prvostepeni organ ima mogućnost da posredstvom vještačenja utvrdi odlučnu činjenicu - pravilnu kvalifikaciju metalne konstrukcije, od čijeg utvrđenja zavisi i pravilna primjena materijalnog prava. U ponovnom postupku, prvostepeni organ će otkloniti navedeni propust.

O zahtjevu za naknadu troškova postupka se ne može odlučiti u ovom postupku, uzevši u obzir odluku u dispozitivu ovog rješenja. Ovo iz razloga što je ovim rješenjem poništeno prvostepeno rješenje urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma-Direktorata za inspekcijske poslove i licenciranje-Direkcije za inspekcijски nadzor-Odsjek za inspekcijски nadzor za centralni region, pravnog prethodnika

Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 12156-042/22-822/1 od 02.09.2022. godine i predmet se vraća istom organu na ponovni postupak i odlučivanje, zbog čega je jasno da postupak u predmetnoj stvari još uvijek nije završen, a što znači da o zahtjevu za naknadu troškova treba odlučiti u okviru rješenja donesenog od strane prvostepenog organa, nakon što se, u skladu sa nalogima drugostepenog rješenja, pred tim organom sprovede ponovni postupak. Uzevši u obzir navedeno, odnosno činjenicu da je ovaj organ našao da prvostepeno rješenje treba poništiti i vratiti na ponovni postupak i odlučivanje, to nije imao zakonsko ovlaštenje da donese odluku o troškovima postupka.

Shodno navedenom ovo ministarstvo je odlučilo 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.

