

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
Odjeljenje za licenciranje, registar i drugostepeni postupak
Broj: UP II 14-042/23-62/2
Podgorica, 29.05.2023.godine

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, rješavajući po žalbi izjavljenoj od „ADRIATIC MARINAS“ DOO iz Tivta, na rješenje na rješenje Komunalnog inspektora – Sekretarijata za inspekcijski i komunalni nadzor, opštine Tivat, broj: 05-714/23-upl-43/1 od 09.02.2023.godine, koga zastupa Milovan Milošević, advokat iz Podgorice, na osnovu člana 199 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20 i 4/23), čl.18, 46, 126 stav 4 i 128 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17)) i člana 12 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl.list br.49/22, 52/22, 56/22, 82/22, 110/22 i 139/22) , 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

Ožalbenim rješenjem stavom I, naređeno je žalitelju da ukloni u cjelosti privremeni montažno demontažni objekat – objekat za trgovinu i usluge, koji se nalazi na lokaciji 5.23 označenog u programu Privremenih objekata u zoni Morskog dobra za opštinu Tivat za period od 2019-2023.godine, na kat.parceli br.965/1 KO Tivat i vrati prostor u prvobitno stanje, jer je postavljen bez prijave i dokumentacije propisane članom 117 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Na navedeno rješenje žalitelj je izjavio žalbu, ovom ministarstvu, preko prvostepenog organa (21.02.2023.godine), iz svih zakonom predviđenih razloga. U žalbi, u bitnome, navodi da se iz obrazloženja pobijanog rješenja ne može na jasan način zaključiti što je osnov za donošenje rješenja, jer svaka stranka ima pravo na obrazloženu odluku u skladu sa važećim propisima i stavovima Evropskog suda za ljudska prava. Ukazuje, da prvostepeni organ navodi da se ugovor sa Morskim dobrom ne može primijeniti, jer isti ne može dati veća diskreciona prava od onih propisanim zakonom, a ako se ima u vidu da je ugovor o korišćenju morskog dobra zaključen 2007.godine a Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata 10 godina kasnije, te da u istom postoji klauzula prema kojoj se imaju primjenjivati propisi koji su bili na snazi u vrijeme zaključivanja tog ugovora, onda se postavlja pitanje koja je svrha ugovora koja Vlada Crne Gore i njeni organi potpisuju sa investitorima ako se zakonima mogu staviti van snage u bilo koje vrijeme. Ističe, da je odredbom člana 7 stav 2 propisano „za namjene iz stava 1 ovog člana može se izgraditi građevinski objekat po odobrenju organa uprave, nadležnog za građevinarstvo u skladu sa prostornim odnosno urbanističkim planom, dakle, u zoni morskog dobra lex specijalis propisuje obavezu pribavljanja odobrenja samo za građevinske objekte koji se grade u skladu sa prostornim – urbanističkim planovima, što isključuje primjenu 117 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata u zoni morskog dobra, što nije moguće, jer korisnik morskog dobra plaća naknadu za korišćenje morskog dobra a ne komunalnu taksu, niti je vlasnik niti korisnik morskog dobra pa se ne može primijeniti odredba čl.117 stav 2 tačka 2 i člana 87 stav 7 citiranog zakona. Navodi, da je odredbom člana 116 stav 4 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, propisano da za područja morskog dobra odnosno nacionalnih parkova Program donosi ministarstvo...te da ministarstvo prenosi svoja ovlašćenja za izdavanje saglasnosti za izgradnju privremenih objekata JPMD, što je bio slučaj i kod primjene važećeg programa privremenih objekata u zoni morskog dobra za opštinu Tivat 2019-2023.godine. Navodi, da je odredbom člana 9 stav 6 Ugovora o korišćenju morskog dobra koji je zaključio sa JPMD 25.06.2007.godine ugovoreno da korisnik može bez ikakvih ograničenja u okviru rekstriktivne zone davati uz naknadu pravo trećim licima da

postavljaju prodajne, ugostiteljske i uslužne objekte montažnog tipa a ovim je JPMD delegiralo pravo na upravljanje privremenim objektima što nije suprotno važećim zakonskim propisima. Smatra, da je odredbom člana 32 Zakona o stranim ulaganjima koji je bio na snazi u vrijeme zaključenja ugovora o kupovini Arsenala propisano da ulaganje stranih ulagača uređuje se ugovorom o ulaganju ili ugovorom o osnivanju koji se zaključuje u pisanom obliku, odnosno odlukom o osnivanju ako privredno društvo osniva strani ulagač, te ugovor o Arsenalu ima snagu zakona i dužni su ga poštovati svi pravni subjekti u Crnoj Gori, pa s tim u vezi nema mjesta primjeni odredbe člana 117 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Takođe, navodi da shodno zakonskim odredbama i odredbama međunarodnih ugovora koje imaju nadzakonsku snagu, ugovor o arsenalu ima snagu zakona i dužni su ga poštovati svi pravni subjekti u Crnoj Gori, shodno čemu je primjenu propisa svakako trebalo posmatrati i kroz odredbe ugovora o arsenalu. U konačnom ističe, da komunalni inspektor ima pravo isključivo da naloži rušenje privremenog objekta koji je izgrađen ili postavljen suprotno tehničkoj dokumentaciji ili izdatim UTU, jer je specijalnim zakonom propisano nalažanje rušenja samo onih privremenih objekata koji su izgrađeni suprotno izdatim UTU ili drugoj tehničkoj dokumentaciji a posebo jer je za predmetni privremeni objekat JPMD, dana 17.10.2022.godine, izdalo UTU te je privremeni objekat u potpunosti postavljen u skladu sa izdatim UTU i time je isključena bilo kakva mogućnost rušenja ili uklanjanja.

Predlaže, da ovo ministarstvo, usvoji žalbu i poništi rješenje Sekretarijata za inspekcijски i komunalni nadzor Opštine Tivat br.05-714/23-upl-43/1 od 09.02.2023.godine i nadležni organ obaveže na plaćanje troškova za sastav žalbe po AT, uvećano za iznos PDV-a.

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma 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 inspekcijskog nadzora, koji saglasno odredbi člana 2 stav 1 Zakona o inspekcijском nadzoru ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 39/03, Službeni list Crne Gore", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16), vrši organ uprave nadležan za poslove inspektora kao službenika sa posebnim ovlašćenjima i odgovornostima (član 4 stav 1 Zakona).

Odredbom člana 116 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“ br.64/17, 44/18, 63/18, 11/19,82/20 i 4/23),propisano je da se privremeni objekti postavljaju odnosno grade u skladu sa Programom privremenih objekata, koji prema stavu 2 ovog člana sadrži naročito zone i smjernice sa urbanističkim uslovima za postavljanje privremenih objekata, kao i vrste, oblik i dimenzije privremenih objekata. Stavom 4 istog člana, određeno je da za područja morskog dobra, odnosno nacionalnog parka, Program donosi Ministarstvo, po prethodno pribavljenom mišljenju jedinice lokalne samouprave, odnosno organa državne uprave nadležnog za turizam i organa uprave nadležnih za zaštitu kulturnih dobara i zaštitu životne sredine, dok je stavom 6 normirano da urbanističke uslove za privremene objekte izdaje Ministarstvo odnosno jedinica lokalne samouprave, a tehničke uslove izdaje organ za tehničke uslove.

Odredbom člana 117 citiranog Zakona, utvrđeni su uslovi i postupak postavljanja i građenja privremenih objekata. Stavom 4 istog člana utvrđeno je da prijavu i dokumentaciju iz st.1 i 2 ovog člana, investitor je dužan da podnese nadležnom inspekcijском organu lokalne uprave u roku od 15 dana prije početka građenja.

Odredbom člana 202 a stav 1 tačk.1 i 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, propisano je da komunalni inspektor provjerava da li je za postavljanje privremenog objekta podnijeta prijava i dokumentacija iz člana 117 ovog zakona i da li je tehnička dokumentacija za objekte iz člana 117 ovog zakona izrađena u skladu sa izdatim urbanističko tehničkim uslovima i/ili da li se privremeni objekat postavlja odnosno gradi u skladu sa tehničkom dokumentacijom, dok je odredbom člana 202b stav 1 tačka 4 istog zakona propisano da kada u postupku inspekcijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis komunalni inspektor dužan je da naredi rušenje odnosno uklanjanje privremenog objekta, koji je postavljen suprotno tehničkoj dokumentaciji.

Po nalaženju ovog ministarstva, postupak koji je prethodio donošenju osporenog rješenja, sproveden je u skladu sa pravilima postupka, činjenično stanje je pravilno i potpuno utvrđeno i na isto je pravilno primijenjen materijalni propis, pa se žalbom, neosnovano osporava zakonitost rješenja.

Uvidom u spise predmeta, ovo ministarstvo je utvrdilo da je prvostepeni organ, postupajući po službenoj dužnosti, dana 07.09.2022.godine, izvršio inspekcijski pregled, na kat.parceli br.965/1 KO Tivat, opština Tivat, na lokaciji 5.23 označenoj u Programu privremenih objekata u zoni Morskog dobra za period 2019-2023.godine. Tom prilikom, zapisnik br.05-714/22-304/38 od 08.09.2023.godine, utvrđeno je da je „ADRIATIC MARINAS“ DOO iz Tivta, postavio privremeni objekat – objekat za trgovinu i usluge, bez prijave i dokumentacije iz člana 117 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Dovodeći u vezu citirane zakonske odredbe sa nesumnjivim činjeničnim utvrđenjem, po ocjeni ovog ministarstva, osnovano je prvostepeni organ žalitelju, donio upravnu mjeru – uklanjanja privremeni montažno demontažni objekat – objekat za trgovinu i usluge, koji se nalazi na lokaciji 5.23 označenog u programu Privremenih objekata u zoni Morskog dobra za opštinu Tivat za period od 2019-2023.godine, na kat.parceli br.965/1 KO Tivat i vrati prostor u prvobitno stanje, jer je postavljen bez prijave i dokumentacije propisane članom 117 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

O svim odlučnim činjenicama, koje su u svemu saglasne sa izvedenim dokazima u upravnom postupku, dati su jasni, razumljivi i valjani razlozi, imajući u vidu da je prvostepeni postupak, sproveden pravilno, a ožalbeno rješenje, sačinjeno u skladu sa zakonom.

Naime, urbanističko građevinski inspektor je u okviru svojih zakonskih ovlaštenja, izrekao žalitelju odgovarajuću mjeru inspekcijskog nadzora, zbog čega nije bilo mjesta šponištaju osporenog rješenja.

Odlučujući na navedeni način prvostepeni organ je postupio i u skladu sa članom 16 stav 1 tačka 3 Zakona o inspekcijskom nadzoru, kojim je propisano da kada se u postupku inspekcijskog nadzora utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis ili da se ne poštuju propisani standardi ili normativi, inspektor je obavezan da preduzme upravne mjere i radnje utvrđene posebnim propisom kojim je uređena oblast u kojoj se vrši inspekcijski nadzor, a naročito da naredi rušenje, uklanjanje bespravno započetog ili podignutog objekta i uklanjanje stvari sa određenog prostora.

Cijenjeći navode žalbe, ovo ministarstvo je ocijenilo da isti, shodno Zakonu o upravnom postupku, nijesu uticali na drugačiju odluku u ovoj upravnoj stvari, jer imajući u vidu da je odredbom člana 116 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano da se privremeni objekti postavljaju, odnosno grade u skladu sa Programom, kao i da je odredbom člana 222 stav 2 istog Zakona određeno da će se do donošenja programa iz stava 1 tog člana, primjenjivati propisi jedinice lokalne samouprave o privremenim objektima, koji se donesu do 31.12.2017.godine, kao i odredbe člana 115 i 116 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20 i 4/23), pravilna je ocjena prvostepenog organa da je za privremeni objekat neophodno da bude postavljen u skladu sa navedenim odredbama. Naime, nesporna je činjenica da predmetni objekat ne posjeduje dokumentaciju, propisanu odredbom člana 117 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, postavljen na lokaciji 5.23 u Programu privremenih objekata u zoni Morskog dobra za opštinu Tivat za period od 2019-2023.godine.

Neosnovan je navod žalitelja, da prvostepeni organ navodi da se ugovor sa Morskim dobrom ne može primijeniti, jer isti ne može dati veća diskreciona prava od onih propisanim zakonom, a ako se ima u vidu da je ugovor o korišćenju morskog dobra zaključen 2007.godine a Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata 10 godina kasnije, te da u istom postoji klauzula prema kojoj se imaju primjenjivati propisi koji su bili na snazi u vrijeme zaključivanja tog ugovora, onda se postavlja pitanje koja je svrha ugovora koja Vlada Crne Gore i njeni organi potpisuju sa investitorima ako se zakonima mogu staviti van snage u bilo koje vrijeme, kao i da shodno zakonskim odredbama i odredbama međunarodnih ugovora koje imaju nadzakonsku snagu, ugovor o arsenalu ima snagu zakona i dužni su ga poštovati svi pravni subjekti u Crnoj Gori, shodno čemu je primjenu propisa svakako teballo posmatrati i kroz odredbe ugovora o arsenalu. Ovo kod činjenice, jer je Zakon akt sa najvišom pravnom snagom, nakon ustava, te da u skladu sa odredbama Ustava Crne Gore, zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom, do je ugovor pravno obavezujući odnos između dvije ili više ugovorenih strana u cilju postizanja određenih pravnih dejstava.

U skladu sa prednjim utvrđenjem, bez uticaja su i navodi žalitelja, da je odredbom člana 9 stav 6 Ugovora o korišćenju morskog dobra koji je zaključio sa JPMD 25.06.2007.godine

ugovoreno da korisnik može bez ikakvih ograničenja u okviru restriktivne zone davati uz naknadu pravo trećim licima da postavljaju prodajne, ugoštriteljske i uslužne objekte montažnog tipa a ovim je JPMD delegiralo pravo na upravljanje privremenim objektima što nije suprotno važećim zakonskim propisima, budući da je saglasno odredbi člana 8 Zakona o morskome dobru, kao lex specialis za nepokretnosti u zoni morskog dobra, ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 014/92, 059/92, 027/94, Službeni list Crne Gore", br. 051/08, 021/09, 073/10, 040/11), normirana obaveza zaključenja Ugovora o korišćenju morskog dobra sa korisnikom morskog dobra u skladu sa Odlukom Vlade Crne Gore, kojom se uređuju uslovi, vrijeme korišćenja morskog dobra i visina naknade. Odredbom člana 9 istog zakonskog propisa propisano je da korisnik morskog dobra ne može prenijeti svoja prava i obaveze na drugo pravno ili fizičko lice bez saglasnosti javnog preduzeća.

Ugovorom o korišćenju morskog dobra, koji je zaključen dana 25.06.2007.godine, između Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore i Društava sa ograničenom odgovornošću za usluge u pomorskom saobraćaju i razvoj projekata o nekretninama "Adriatic Marinas" DOO iz Tivta, koji je na pravnoj snazi i proizvodi pravno dejstvo, članom 2 utvrđeno je: Zakon koji se primjenjuje na ugovor: Odredbe ovog ugovora imaju značenje i tumačiće se u skladu sa Zakonom o morskome dobru i važećim zakonima, dok je članom 14 istog ugovora (stav 1 alineja 1), naznačeno je da se korisnik morskog odobra, obavezuje da tokom trajanja ovog ugovora, na postojećem i novoizgrađenom morskome dobru saglasno registraciji i odobrenju nadležnih organa obavlja djelatnost poštujući u svemu pravne propise, propisane normative i standarde.

U odnosu na zahtjev za naknadu troškova postupka, ovo ministarstvo je odbilo zahtjev za naknadu istih, shodno odredbi člana 94 Zakona o upravnom postupku, kojim je propisano da ako je upravni postupak koji je pokrenut po službenoj dužnosti okončan povoljno za stranku, troškove postupka snosi javnopravni organ koji je postupak pokrenuo, ako nije drukčije propisano, što nije slučaj u predmetnoj stvari.

Takođe je ovo ministarstvo cijnilo i ostale navode žalbe, ali je kod izloženog, našlo da su bez uticaja na donošenje drugačije odluke, u odnosnoj upravnoj stvari.

Shodno navedenom, drugostepeni organ je shodno članu 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku odlučio odbiti žalbu kao neosnovanu, budući da je upravni postupak pravilno sproveden i da je osporeno rješenje pravilno i na zakonu zasnovano.

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

