

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine  
Broj: UP II 14-042/23-217/3  
Podgorica, 11.07.2024.godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, pravni sledbenik Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, rješavajući po žalbi žalitelja „Zetogradnja“ DOO – Podgorica, na rješenje urbanističko građevinskog inspektora broj: UPI 12116-042/23-1043/2 od 09.10.2023.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 i 04/23), 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 13 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 98/22, 102/23 i 113/23) donosi

## R J E Š E N J E

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine broj: UPI 12116-042/23-1043/2 od 09.10.2023.godine.

Utvrđuje se da je prijava građenja broj: 121-745/23-5238/1 od 27.06.2023.godine, urađena u skladu sa članom 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

## O b r a z l o ž e n j e

Ožalbenim rješenjem stavom I, zabranjeno je „Zetogradnja“ DOO – Podgorica, građenje stambeno – poslovnog objekta, na katastarskoj parceli broj 7893/43, KO Podgorica III, Glavni grad Podgorica, na UP3, u zahvatu DUP-a „Konik – Stari Aerodrom- faza III- izmjene i dopune“, za koji je predata prijava građenja broj 121-745/23-5238/1 od 27.06.2023.godine, iz razloga što je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno urbanističko – tehničkim uslovima u pogledu broja stambenih jedinica. Stavom II dispozitiva istog je propisan rok za postupanje po stavu I, i to odmah. Stavom III određeno je da zabrana iz stava I, traje do otklanjanja utvrđenih nepravilnosti. Žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

Protiv citiranog rješenja žalitelj je izjavio žalbu, neposredno ovom ministarstvu (19.10.2023.godine), iz svih zakonom propisanih razloga. U žalbi u bitnome navodi, da u tabelarnom prikazu u urbanističko tehničkim uslovima dozvoljeni broj stanova 39, dok je revidovanim glavnim projektom predviđeno 60 stambenih jedinica, dok broj stambenih jedinica nije obavezujući, već je isti preporučeni, te da isti u smislu pozitivnih propisa ne predstavlja urbanistički parametar. Ukazuje, da je prilikom donošenja osporenog rješenja prvostepeni organ, pogrešno primijenio materijalno pravo, što čini pobijano rješenje nezakonitim, jer broj stambenih jedinica nije urbanistički parametar u skladu sa zakonom, planskim dokumentom i urbanističko tehničkim uslovima. Ukazuje, da su Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata jasno i decidno utvrđeni urbanistički parametri i to: indeks izgrađenosti, indeks zauzetosti, spratnost, odnosno visina objekta i odnos prema građevinskoj liniji o kojim parametrima po Zakonu, je dužan da vodi računa i urbanistički inspektor, revident i glavni/državni arhitekta, prilikom postupanja u skladu sa svojim nadležnostima. Smatra, da je u konkretnom slučaju ispoštovao sve navedene urbanističke parametre i to: u cjelosti dozvoljenu BRGP površinu, indeks zauzetosti i izgrađenosti, spratnost objekta, te projektom obezbijedio dovoljan broj parking mjesta za projektovanih 60 stambenih jedinica a što ni prvostepeni organ ne spori a posebno, što je na takav projekat, dobio

saglasnost lokalnih preduzeća – Vodovod i kanalizacija DOO Podgorica, CEDIS DOO Podgorica i MUP-a CG, te u cjelosti isplatio naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta Glavnom gradu Podgorica, za projektovanih 60 stambenih jedinica. Navodi, da je nesporno shodno Zakonu o planiranju prostora i izgradnji objekata, da urbanističko građevinski inspektor, naročito provjerava da li je glavni projekat izrađen, odnosno revidovan u skladu sa urbanističko tehničkim uslovima a ne samo u odnosu na urbanističke parametre, međutim, u konkretnom slučaju, prvostepeni organ se tiče samo urbanističkih parametara, pa tako i u dispozitivu pobijanog rješenja pojašnjava i dodaje da je glavni projekat izrađen i revidovan suprotno UTU- u pogledu stambenih jedinica, i u tom pravcu izlazi iz okvira svojih nadležnosti, budući da je pobijano rješenje zasnovano isključivo na činjenici da je revidovanim glavnim projektom predviđeno 60 stambenih jedinica, a da u tabelarnom prikazu u urbanističko tehničkim uslovima kao preporučeni broj stoji 39 stambenih jedinica. Navodi i to da prvostepeni organ izlazi iz okvira svoje nadležnosti i utvrđuje urbanističke parametre mimo onih koji su propisani zakonom, podzakonskim aktima i planskim dokumentom, pa broj stambenih jedinica, uzima kao obavezujući i nezakonito zabranjuje građenje predmetnog objekta, uprkos činjenici da je isti izradio, odnosno revidovao glavni projekat u cjelosti u skladu sa urbanističko tehničkim uslovima. Naglasio je da je riječ o okvirnom broju stambenih jedinica, koji nije obavezujući parametar već se ostavlja investitoru mogućnost da sam uredi unutrašnjost, odnosno da u okvirima dozvoljenih urbanističkih parametara projektuje stambene jedinice kvadrature koja zadovoljava potrebe tržišta, proizilazi i iz samog planskog dokumenta DUP-a „Konik – stari aerodrom” Izmjene i dopune u Podgorici, donijet 2015. godine, kada ni predmetna, ali ni okolne parcele nisu bile urbanizovane, niti je postojalo naročito interesovanje za naseljavanje istih, što je nesporno uticalo na planere u postupku izrade predmetnog planskog dokumenta, koji se prilikom proračuna potrebnih priključaka na vodovodnu i elekto - energetska mrežu vode okvirnim brojem planiranih stambenih jedinica, koje u tom momentu određuje tržišno – ekonomska projekcija, pa tako u predmetnim urbanističko – tehničkim uslovima u tabelarnom prikazu stoji preporučeni broj stambenih jedinica, a u dijelu koji se odnosi na priključenje na elektro energetska mrežu preporučeni broj stambenih jedinica je 49, što jasno ukazuje da se radi o okvirnom, a ne obavezujućem broju stambenih jedinica a posebno što su u Pravilniku o bližem sadržaju i formi planskog dokumenta utvrđeni urbanistički parametri, dok se broj dozvoljenih stambenih jedinica nigdje ne pominje, a kamo li utvrđuje kao obavezujući element. Na kraju navodi, da je riječ o okvirnom broju stambenih jedinica, koji nije obavezujući parametar već se ostavlja investitoru mogućnost da sam uredi unutrašnjost, odnosno da u okvirima dozvoljenih urbanističkih parametara projektuje stambene jedinice kvadrature koje zadovoljavaju potrebe tržišta, a to proizilazi i iz samog planskog dokumenta, kojim je propisano da je „prilikom izrade tehničke dokumentacije neophodno poštovati princip modernizacije stambenog građevinskog fonda kroz uvođenje savremenih instalacija, opreme, tehničkih izolacija i sl. Kao i kroz funkcionalno osavremenjivanje objekta – strana 12, a što upravo podrazumijeva oblokovanje i uklapanje objekta tako da zadovoljava potrebe života savremenog čovjeka, pri čemu investitor mora voditi računa o platežnoj moći građana i vrijednosti same lokacije.

Predlaže da drugostepeni organ, poništi prvostepeno rješenje i sam riješi meritorno ovu upravnu stvar, shodno odredbi člana 126 stav 9 Zakona o upravnom postupku. Ovo rješenje, donijeto je u izvršenju rješenja, ovog ministarstva broj: UPII 14-042/23-217/3 od 02.10.2023.godine.

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 i 004/23), 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 inspekcijeskog 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, spratnos odnosno visina objekta i odnos prema građevinskoj liniji).

Iz spisa predmeta proizilazi da je rješenjem urbanističko – građevinskog inspektora broj: UPI 12116-042/23-1043/2 od 09.10.2023.godine, žalitelju, zabranjeno građenje stambeno – poslovnog objekta, na katastarskoj parceli broj 7893/43, KO Podgorica III, Glavni grad Podgorica, na UP3, u zahvatu DUP-a „Konik – Stari Aerodrom- faza III- izmjene i dopune“, za koji je predata prijava građenja broj 121-745/23-5238/1 od 27.06.2023.godine, iz razloga što je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno urbanističko – tehničkim uslovima u pogledu broja stambenih jedinica. U obrazloženju tog rješenja, navedeno je da je postupajući inspektor po službenoj dužnosti, vršio inspekcijski nadzor nad prijavom građenja stambeno – poslovnog objekta na kat.parceli br.7893/43 KO Podgorica III, Glavni grad Podgorica, na UP3, u zahvatu DUP-a „Konik – Stari Aerodrom- faza III- Izmjene i dopune“, investitora „Zetogradnja“ DOO iz Podgorice, te da je u postupku inspekcijske kontrole, utvrđeno da revidovani glavni projekat nije izrađen u skladu sa izdatim urbanističko tehničkim uslovima, broj: 08-352/19-3948 od 12.12.2019.godine, odnosno da je u dijelu koji se odnosi na urbanističke parametre, odnosno tabelarnom prikazu, za UP3, dozvoljeno 39 stambenih jedinica, dok je revidovanim glavnim projektom, prikazano 60 – stambenih jedinica.

Odlučujući na navedeni način prvostepeni organ je postupio u skladu sa članom 200 stav 1 tačka 3 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, kojim je propisano da urbanističko – građevinski inspektor provjerava naročito da li je glavni projekat izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko – tehničkim uslovima i odredbe člana 201 stav 1 tačka 3 istog Zakona, kojim je utvrđeno da kada u postupku inspekcijeskog 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.

Ispitujući zakonitost osporenog rješenja ovo ministarstvo nalazi da je prvostepeni organ počinio povredu pravila postupka iz člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), jer je pogrešno primijenjeno materijalno pravo. Prema odredbi člana 22 stav 7 citiranog zakona, obrazloženje rješenje mora da sadrži, između ostalog, utvrđeno činjenično stanje, po

potrebi razloge koji su bili odlučni pri ocjeni dokaza i materijalne propise i razloge, koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuje na rješenje u dispozitivu. U smislu odredbe člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku ("Sl. list CG" br. 54/16, 20/15, 40/16 i 37/17), valjano obrazloženje rješenja predstavlja neophodnu zakonsku pretpostavku za provjeru činjeničnog utvrđenja i propisa koji su primijenjeni, čime se omogućava njegova potpuna kontrola, kako u upravnom, tako i u upravno-sudskom postupku. Obrazloženje rješenja prvostepenog organa nije u skladu sa naprijed navedenom zakonskom odredbom, jer u istom nije pravilno primijenjeno materijalno parvo koje bi opravdalo odluku iz dispozitiva. Uz to, saglasno članu 22 stav 7 Zakona, rješenje donijeto u upravnom postupku mora biti obrazloženo, što podrazumijeva da isto sadrži adekvatne propise i valjane razloge, koji su u skladu sa odlukom iz dispozitiva.

Po nalaženju ovog ministarstva, a polazeći od citiranih odredbi zakona, prvostepeni organ nije pravilno postupio kada je svojim rješenjem zabranio žalitelju građenje stambeno – poslovnog objekta, na katastarskoj parceli broj 7893/43, KO Podgorica III, Glavni grad Podgorica, na UP3, u zahvatu DUP-a „Konik – Stari Aerodrom- faza III- izmjene i dopune“, za koji je predata prijava građenja broj 121-745/23-5238/1 od 27.06.2023.godine, iz razloga što je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno urbanističko – tehničkim uslovima u pogledu broja stambenih jedinica a postupajući inspektor se nije kretao u obimu zakonskih ovlašćenja, pri čemu postupak provjere prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 Zakona planiranju prostora i izgradnji objekata nije zakonito sproveden.

U konkretnom slučaju prvostepeni organ nije pravilno postupio u smislu člana 200 stav 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, kojim je propisano da provjeru iz stava 1 tačk: 1, 2, 3a, 4, 5, 11 i 13 ovog člana urbanističko građevinski inspektor dužan je da 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.

Dakle, postupajući inspektor nije imao ovlašćenje da primjenom upravne mjere zabrane građenja objekta u smislu da li je glavni projekat izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko tehničkim uslovima, donese ožalbeno rješenje u postupku provjere prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora, iz razloga jer ima ovlašćenje 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.

Nadalje, ukoliko u postupku inspekcijeskog 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 inspekcijeskog 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 nepravilnostu 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 inspekcijeskome nadzoru u cilju zakonitog sprovođenja otklanjanja tih nepravilnosti.

Ovo naročito kod činjenice, jer je zapisnikom o inspekcijeskome pregledu broj: 121-1-PG-398 od 07.07.2023.godine, postupajući inspektor u predmetu kontrole prijave građenja stambeno – poslovnog objekta na opisanoj lokaciji, (strana 3), investitora "Zetogradnja" DOO iz Podgorice, počinio navedenu povredu pravila postupka. Sporno u ovoj upravnoj stvari je da se prvostepeni organ poziva u navedenom zapisniku između ostalih, na primjenu odredbe člana 200 st.1 i 2 tačka 3 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, koja tačka nije normirana navedenim članom u postupku provjere prijave građenja.

Znači, samo ono rješenje koje označava materijalni propis koji je primijenjen i razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na sadržaj odluke u dispozitivu, omogućavaju stranci da sazna čime je organ bio rukovođen prilikom rješavanja konkretne upravne stvari, a ovom ministarstvu, da upravnom postupku

ispita zakonitost odluke, što u konkretnom nije slučaj, jer obrazloženje ne sadrži pravilno primijenjeno materijalno pravo, koje, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu.

Odredbom člana 126 stav 9 Zakona o upravnom postupku, propisano je da kad je drugostepeni organ po žalbi već jednom poništio prvostepeno rješenje, a stranka izjavi žalbu na novo rješenje prvostepenog javnopravnog organa, drugostepeni organ je dužan da poništi prvostepeno rješenje i sam riješi upravnu stvar.

Ocjenjujući navode žalbe žalitelja, shodno odredbama Zakona o upravnom postupku, ovo ministarstvo je utvrdilo da su isti osnovani, te je odlučilo kao u dispozitivu ovog rješenja shodno odredbi člana 126 stav 9 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17).

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



NAČELNICA  
Olivera Živković