

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
Odjeljenje za drugostepeni postupak
Broj: UPII 18-042/25-1499/5
Podgorica, 21.01.2026.godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, rješavajući po žalbi izjavljenoj od Nikole Čelebića iz Podgorice, koga zastupa Zoran Čelebić, advokat iz Podgorice, po priloženom punomoćju, na rješenje urbanističko-građevinske inspektorke Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine - Direktorata za inspekcijski nadzor – Direkcije za građevinski nadzor, broj: UPI 09-042/25-6489/1 od 28.11.2025.godine, na osnovu člana 40 stav 2 Zakona o inspekcijskom nadzoru („Sl.list RCG“, Crne Gore“, br. 39/03, „Sl.list CG“, br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16 i 84/24), člana 15 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Sl.list CG“, br. 98/23, 102/23, 113/23, 71/24, 72/24, 90/24, 93/24, 104/24, 117/24, 39/25, 97/25, 148/25 i 164/25) i čl.46, 126 stav 4 i 128 Zakona o upravnom postupku („Službeni list Crne Gore“, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), donosi

RJEŠENJE

Žalba se odbija.

Odbija se zahtjev za naknadu troškova postupka.

Obrazloženje

Rješenjem urbanističko-građevinske inspektorke Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine-Direktorata za inspekcijski nadzor - Direkcije za građevinski nadzor, broj: UPI 09-042/25-6489/1 od 28.11.2025.godine, naređeno je žalitelju rušenje, odnosno uklanjanje stambenog objekta lociranog na kat parceli, broj: 1443/1 KO Žabljak I, jer je objekat izgrađen bez građevinske dozvole, u roku od 5 dana od dana prijema rješenja, pod prijetnjom prinudnog izvršenja rješenja.

Na ožalbeno rješenje, žalitelj je izjavio žalbu ovom ministarstvu, u kojoj u bitnome navodi da ožalbeno rješenje nije u skladu sa odredbom člana 22 Zakona o upravnom postupku, jer se iz uvoda ožalbenog rješenja ne može utvrditi ime i prezime stranke ili njenog zakonskog zastupnika, niti sadrži kratko označenje predmeta upravnog postupka, kao i da se iz istog ne može utvrditi nadležnost organa koje je donijelo rješenje, jer se u ovom slučaju ne radi o objektima iz člana 32 stav 2 Zakona o izgradnji objekata. Ukazuje da je dispozitiv ožalbenog rješenja nejasan, jer se u stavovima I i III dispozitiva navodi Nikola Čelebić, dok se u stavu IV navodi investitor objekta, za koga ne zna ko je i za koga je u stavu VI naređeno da će platiti troškove administrativnog izvršenja rješenja. Nadalje, navodi da obrazloženje ožalbenog rješenja nije u skladu sa odredbom člana 22 stav 7 ZUP-a, jer ne sadrži kratko izlaganje zahtijeva stranke, činjenično stanje na osnovu kojeg je rješenje donijeto, kao ni razloge koji, s obziroma na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu rješenja, kao i da ne sadrži razloge zbog kojih nije uvaženo izjašnjenje stranke u postupku. Žalitelj navodi da se ne radi o izgrađenom objektu, kao ni o objektu u smislu člana 7 stav 1 tačka 1 Zakona o izgradnji objekata, već o objektu u fazi grubih građevinskih radova, te da ne postoji prostorna, funkcionalna, konstruktivna, arhitektonska, tehničko-tehnološka, estetska ili biotehnička cjelina, odnosno ne postoji objekat u njegovoj zakonom propisanoj formi, zbog čega predlaže da se na predmetne okolnosti izvrši vještačenje. Ovo posebno kod činjenice da nije jasno na osnovu čega je prvostepeni organ utvrdio da se radi o stambenom objektu. Smatra da prvobitno stanje nije utvrđeno, jer je prvostepeni organ iz orto-foto snimka utvrdio da je na k.p.broj: 1443/1 KO Žabljak, evidentirana AB nulta ploča na zemlji i da isti

nije naredio uklanjanje te ploče, već stambenog objekta. Traži odlaganje izvršenja ožalbenog rješenja, jer bi se njegovim izvršenjem nastala nepopravljiva šteta, odnosno ostao bi bez mogućnosti koju imaju drugi subjekti, odnosno da eventualno započne i realizuje postupak legalizacije objekta. Smatra da neprihvatanje mišljenja nadležnog sekretarijata predstavlja povredu postupka, jer je inspektor shodno ZUP-u, dužan da pribavi mišljenje drugog nadležnog organa, ako je to važno za pravilno utvrđivanje činjenica i zakonito vođenje postupka. Ukazuje da je predmetna stvar u nadležnosti Direktorata za legalizaciju i organa lokalne uprave, a ne inspektora, da je ožalbeno rješenje nezakonito, da je povrijeđeno načelo materijalne istine, da je inspektor vršio mjerenje objekta odokativno, što nije u skladu sa standardima tehničkog utvrđivanja činjeničnog stanja, da se ne navodi datum orto-foto snimka i da kao takav nema dokaznu snagu i ne može služiti kao osnov za pravnu kvalifikaciju, jer bez tačnog datuma snimka nije moguće utvrditi da li prikazuje stanje prije ili nakon početka radova. Predlaže da se žalba usvoji i traži odlaganje izvršenja ožalbenog rješenja, kao i naknadu troškova postupka.

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, imajući u vidu ožalbeno rješenje, žalbu i spise predmeta je odlučilo kao u dispozitivu rješenja, a ovo iz sledećih razloga:

Iz spisa predmeta prolazi da je rješenjem urbanističko-građevinske inspektorke Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine - Direktorata za inspekcijski nadzor - Direkcije za građevinski nadzor, broj: UPI 09-042/25-6489/1 od 28.11.2025.godine, žalitelju naređeno rušenje, odnosno uklanjanje objekta lociranog na kat.parceli, broj: 1443/1 KO Žabljak I, jer je objekat izgrađen bez građevinske dozvole.

Uvidom u spise predmeta, utvrđeno je da je prvostepeni organ dana 06.11.2025.godine, izvršio inspekcijski nadzor na predmetnoj kat.parceli, o čemu je sačinio zapisnik, broj: 09-07/25-3298 da je dana 04.11.2025.godine, ostavio poziv za nepoznatog subjekta nadzora, da dana 06.11.2025.godine, prisustvuje inspekcijskom nadzoru. U citiranom zapisniku je naveo da je na dan ostavljanja poziva za stranku, zatekao izgrađeni objekat pravilne pravougaone forme, gabarita cca 9,30 x 5,00m, spratnosti dvije etaže, da je objekat postavljen na AB postamentu, visine cca 1,0m, dimenzija cca 11,20 x 6,40m, da na prednjoj strani objekta nema završne fasade, dok su na preostale tri fasade, da je na dvovodnom kosom krovu postavljen lim kao završni sloj i da je na objektu postavljena fasadna bravarija. Navedeno je da se u trenutku vršenja inspekcijskog nadzora nijesu izvodili radovi, niti su zatečeni radnici. U prilogu je fotografija objekta. Nadalje, u zapisniku se navodi da je uvidom u službenu evidenciju ovog ministarstva, utvrđeno da objekat ne posjeduje građevinsku dozvolu i da je uvidom u list nepokretnosti - prepis 3179 Uprave za nekretnine opštine Žabljak, utvrđeno da je vlasnik kat.parcele, broj: 1443/1 KO Žabljak - Nikola Čelebić odnosno žalitelj i da nema upisanog objekta u Listu nepokretnosti, kao i da je uvidom u službenu evidenciju ovog ministarstva, odnosno u orto-foto snimak utvrđeno da je na predmetnoj kat.parceli evidentirana AB nulta ploča na zemlji. Prvostepeni organ je dana 31.10.2025.godine, uputio dopis Direktoratu za legalizaciju ovog ministarstva, broj: 09-7/25-13895/1, sa zahtjevom za tumačenje da li betonska nulta ploča na zemlji sa započetim zidanjem zidova na prizemlju, bez gornje ploče iznad prizemlja i bez krovne konstrukcije, koje se vide na orto-foto snimku iz 2025.godine, mogu biti predmet legalizacije. Direktorat za legalizaciju je dana 04.11.2025.godine, dostavio odgovor prvostepenom organu, broj:09-7/25-13895/2 u kojem se navodi je odredbom člana 2 stav 4 Zakona o legalizaciji bespravnih objekata, propisano da se bespravnim objektom iz stava 1 ovog člana smatra stambena, poslovna i poslovno-stambena zgrada na kojoj su izvedeni grubo konstruktivni građevinski radovi najmanje jedne etaže, odnosno izvedeni temelji, stubovi sa gredama, zidovi i ploča iznad zidova ili krovna konstrukcija, sa ili bez krova, koji je izgrađen, rekonstruisan, dograđen ili nadograđen bez građevinske dozvole, odnosno drugog akta kojim se odobrava građenje, ili suprotno tom aktu, te da se u vezi zahtjeva za tumačenje predmetne stvari podne betonske ploče sa započetim zidanjem zidova ne smatraju bespravnim objektom u smislu ovog zakona i da isti ne mogu biti predmet legalizacije.

Utvrdeno je da je prvostepeni organ omogućio učešće u postupku i izjašnjavanje na rezultate

ispitnog postupka shodno odredbama ZUP-a i da je žalitelj dana 10.11.2025.godine, dostavio izjašnjenje prvostepenom organu na zapisnik od 06.11.2025.godine, u kojem se u bitnome navodi da nije u pitanju izgrađeni objekat kako navodi prvostepeni organ, već se isti može kvalifikovati kao započeta gradnja bez dozvole, što povlači obavezu obustave radova. Smatra da je formulacija prvostepenog organa da je uvidom u orto-foto snimak utvrdio da se na predmetnoj parceli nalazi AB nulta ploča nepotpuna i pravno sporna, jer nije naveden tačan datum nastanka orto - foto snimka, niti izvor, odnosno koja ga je institucija radila, kada i sa kojom rezolucijom, te je predložio da se uradi dopunski postupak sa obavezom utvrđivanja prethodne činjenice. Naveo je da prvostepeni organ nije sproveo postupak inspekcijskog nadzora do kraja odnosno nije zatražio mišljenje od nadležnog organa lokalne uprave o usklađenosti predmetne parcele, a što je bio dužan shodno članu 25 stav 2 Zakona o inspekcijskom nadzoru. Predložio je da Direktorata za inspekcijski nadzor ne prihvati zapisnik od 06.11.2025.godine, da se izvrši ponovni inspekcijski nadzor uz prisustvo predstavnika Direktorata za legalizaciju bespravnih objekata, da se pribavi službena potvrda o tačnom datumu orto-foto snimka iz 2025.godine koji je korišćen kao dokaz, da omogući dostavljanje dodatne dokumentacije i da privremeno obustavi dalje postupanje (posebno eventualne mjere rušenja objekta) do potpunog i zakonitog utvrđivanja činjeničnog stanja. U zahtjevu od 19.11.2025.godine, za dostavljanje potpunog obrazloženja, ponovno razmatranje izjašnjenja na zapisnik, broj: 09-07/25-329, žalitelj navodi da konstatacija prvostepenog organa da navodi žalitelja iz izjašnjenja ne mijenjaju stanje konstatovano u predmetnom zapisniku, ali da se ne navodi nijedan razlog zbog kojeg zahtjevi žalitelja nijesu prihvaćeni. Smatra da je prvostepeni organ bio dužan postupati u skladu sa čl. 8, 10, 11 i 22 Zakona o upravnom postupku, što nije uradio, te da će ukoliko prvostepeni organ to ne uradi, preduzeti zakonom propisane radnje.

Odredbom člana 31 st.1 i 2 Zakona o izgradnji objekata ("Sl.list CG", br.19/2025 i 92/2025), propisano je da se objekat gradi na osnovu građevinske dozvole kao i da je zabranjeno građenje objekta bez građevinske dozvole.

Odredbom člana 33 st. 1 i 2 Zakona o izgradnji objekata, propisano je da zahtjev za izdavanje građevinske dozvole podnosi investitor i da je dužan da uz zahtjev iz stava 1 ovog člana priloži dokumentaciju iz člana 34 stav 1 tač.1, 2, 3 i 7 ovog zakona.

Odredbom člana 137 stav 1 Zakona o izgradnji objekata, propisano je da građevinski inspektor provjerava da li je za građenje objekta izdata građevinska dozvola, dok je odredbom člana 138 stav 1 tačka 17 alineja 3 istog zakona, propisano da kada u postupku inspekcijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis građevinski inspektor dužan je da naredi rušenje, odnosno uklanjanje objekta i/ili vraćanje prostora u prvobitno stanje, ako je objekat izgrađen bez građevinske dozvole.

Dovodeći u vezu utvrđeno činjenično stanje sa citiranim odredbama, ovo ministarstvo nalazi da je prvostepeni organ pravilno postupio kada je donio ožalbeno rješenje, pri čemu je postupak inspekcijskog nadzora zakonito sproveden, zbog čega nije bilo mjesta poništaju ožalbenog rješenja.

Naime, u ovoj upravnoj stvari nesporno je utvrđeno da je žalitelj izvodio radove na izgradnji objekta na kat.parceli, broj: 1443/1 KO Žabljak I, bez građevinske dozvole propisane čl.31 i 32 Zakona o izgradnji objekata ("Sl.list CG", br.19/25 i 92/25), kojima je propisano da se objekat gradi na osnovu građevinske dozvole i da je zabranjeno građenje objekta bez građevinske dozvole, kao i da građevinsku dozvolu za građenje objekata izdaje organ lokalne uprave, osim za objekte iz stava 2 ovog člana.

Ocijenjujući navode žalbe žalitelja shodno odredbama Zakona o upravnom postupku, ovo ministarstvo je ocijenilo da isti nijesu uticali na drugačiju odluku u predmetnoj stvari. Navodi žalitelja koji se odnose na nadležnost za postupanje prvostepenog organa u predmetnoj stvari, ne stoje, jer je odredom člana 137 stav 1 Zakona o izgradnji objekata, propisano da građevinski inspektor provjerava da li je za građenje objekta izdata građevinska dozvola, dok su odredbama Zakona o legalizaciji bespravnih objekata propisani uslovi, način i postupak legalizacije

bespravnih objekata, pravne posljedice legalizacije, kao i ostala pitanja od značaja za legalizaciju bespravnih objekata. Odredbom člana 2 stav 4 istog zakona, propisano je da se bespravnim objektom iz stava 1 ovog člana smatra se stambena, poslovna i poslovno-stambena zgrada na kojoj su izvedeni grubo konstruktivni građevinski radovi najmanje jedne etaže, odnosno izvedeni temelji, stubovi sa gredama, zidovi i ploča iznad zidova ili krovna konstrukcija, sa ili bez krova, koji je izgrađen, rekonstruisan, dograđen ili nadograđen bez građevinske dozvole, odnosno drugog akta kojim se odobrava građenje, ili suprotno tom aktu. U predmetnom slučaju prvostepeni organ je utvrdio da je žalitelj izgradio objekat na način kako je to opisano u ožalbenom rješenju, bez izdate građevinske dozvole. Nadležnost inspekcije zaštite prostora shodno odredbi člana 40 stav 1 tačka 2 Zakona o legalizaciji bespravnih objekata je da provjeri da li je vlasnik bespravnog objekta pribavio rješenje o legalizaciji bespravnog objekta (član 12 stav 1). U postupku inspeksijskog nadzora, prvostepeni organ je tražio tumačenje od Direktorata za legalizaciju bespravnih objekata ovog ministarstva u vezi predmetne stvari, čiji odgovor je naveden u obrazloženju ovog rješenja. S obzirom na činjenicu da predmetni objekat na snimku ne predstavlja bespravni objekat kako je to propisano odredbom člana 2 stav 4 Zakona o izgradnji objekata, to je jasno da je prvostepeni organ nadležan za postupanje u predmetnoj stvari, jer je u pitanju bespravno građenje objekta. U dijelu navoda koji se odnosi da je ožalbeno rješenje nezakonito, jer nije u skladu sa članom 22 ZUP-a, isti ne stoje, jer je navedeno ime i prezime žalitelja koji je ujedno i investitor objekta, a kojeg je tokom vršenja inspeksijskog nadzora zastupala punomoćnica Bujišić Marija, koja ni tokom vršenja postupka inspeksijskog nadzora nije prigovorila u tom smislu, kao što se ni u izjašnjenju žalitelja od 10.11.2025.godine, ne navodi prigovor u tom smislu. U dijelu navoda koji se odnosi na satelitski i aerofotogrametrijski snimak, činjenica je da se isti objavljuje na Geoportalu koji se nalazi na internet stranici Ministarstva i da je prvostepeni organ utvrdio da se na snimku iz 2025.godine, na predmetnoj parceli, nalazila betonska nulta ploča na zemlji, sa započetim zidanjem zidova na prizemlju, bez gornje ploče iznad prizemlja i bez krovne konstrukcije, koja ne može biti predmet legalizacije bespravnog objekta.

U odnosu na predlog za odlaganje izvršenja ožalbenog rješenja, ovo ministarstvo ukazuje na odredbu člana 41 Zakona o inspeksijskom nadzoru kojom je propisano da o istom odlučuje inspektor.

U odnosu na zahtjev za naknadu troškova postupka, odredbom člana 94 stav 1 Zakona o upravnom postupku propisano je da kad je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke i kad u postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, troškove upravnog postupka snosi stranka na čiji zahtjev je postupak pokrenut ili stranka protiv koje se vodio postupak koji je za nju nepovoljno okončan, ako nije drukčije propisano. Stranka koja je odustala od zahtjeva snosi sve troškove koji su nastali do obustavljanja upravnog postupka, osim ako posebnim propisima nije drukčije propisano.

Shodno navedenom, odlučeno je 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.



OVLAŠĆENO SLUŽBENO LICE

Dubravka Pešić