

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
Odjeljenje za drugostepeni postupak
Broj: UP II 09-042/25-165/2
veza: UP II 12-042/22-24/2
Podgorica, 06.10.2025. godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, pravni nasljednik Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, rješavajući po žalbi izjavljenoj od strane DOO "Bemax" Podgorica, protiv rješenja urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 12-042/22-18 od 20.01.2022. 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, 88/22, 04/23, 19/25 i 91/25) i čl. 46 i 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku („Sl.list CG“, br. 58/14, 20/15, 40/16 i 37/17), a postupajući po presudi Upravnog suda Crne Gore, U. br. 3413/22 od 28.05.2025. godine, na osnovu člana 57 Zakona o upravnom sporu („Sl.list CG“, br. 54/16 i 011/24), i člana 15 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Sl.list CG“, br. 18/23, 102/23, 113/23, 71/71/24, 72/24, 90/24, 93/24, 104/24, 117/24, 39/25, 97/25), donosi

RJEŠENJE

Žalba se odbija.

Obrazloženje

Rješenjem Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPII 12-042/22-24/2 od 15.03.2022. godine, odbijena je kao neosnovana žalba izjavljena protiv rješenja inspektora Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 12-042/22-18 od 20.01.2022. godine, kojim je žalocu naređeno da poruši dio neproizvodnog objekta, dimenzija cca 39,4m x 22m, objekta industrije u građevinarstvu – betonska baza, koji se nalazi na lokaciji urbanistička parcela UP 46 u zahvatu UP-a "Skladišta i servisi Cijena" u Podgorici, jer je objekat odnosno dio objekta izgrađen suprotno revidovanom glavnom projektu u roku od 30 dana od dana prijema rješenja, pod prijetnjom prinudnog izvršenja rješenja.

Protiv citiranog rješenja, žalitelj je pokrenuo upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore, koji je presudom, U.br.3414/22 dana 26.12.2024.godine, poništio citirano rješenje ministarstva i našao da je tužba osnovana navodeći:

„Odredbom člana 33 stav 4 Zakona o upravnom sporu („Sl. List CG“, br. 54/16, 11/24), propisano je da kad odlučuje na nejavnoj sjednici, Upravni sud donosi odluku na osnovu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku. Odredbom člana 27 stav 3 istog zakonskog propisa predviđena je obaveza tuženog da dostavi Sudu sve spise koji se odnose na konkretan predmet. Sud je uvidom u dostavljene spise predmeta utvrdio da od strane tuženog organa nisu dostavljeni kompletni spisi, odnosno da u spisima predmeta ne egzistira zapisnik broj 121-1-PG-914 od 23.12.2021.godin, koji je sačinjen od strane urbanističko-građevinskog inspektora, a kojim je, prema navodima iz prvostepenog rješenja i osporenog rješenja, konstatovana nepravilnost time što je utvrđeno da dio neproizvodnog objekta nije izveden u skladu sa revidovanim glavnim projektom, na način što je izveden u dimenziji 22 x 59 metara, umjesto projektovanih 22 x 19 metara, što navedeni zapisnik čini odlučujućim dokazom na kojem se zasniva odluka kako prvostepenog, tako i tuženog organa u konkretnoj upravnoj stvari. Pored toga, Sud je konstatovao da u spisima predmeta nedostaje i žalba tužioca na prvostepeno rješenje, a iz osporenog rješenja proizilazi da je dana 09.02.2022.godine tužilac izjavio žalbu neposredno tuženom organu. Opisanim postupanjem tuženi organ je povrijedio odredbu člana 27 stav 3 Zakona o upravnom sporu, usljed čega se nijesu mogli u potpunosti ispitati navodi tužioca, a samim tim ni pravilna primjena materijalnog prava, što je onemogućilo Sud da ispita činjenično stanje u konkretnoj stvari i zakonitost osporenog rješenja, zbog čega je usvojio tužbu i poništio osporeno rješenje. U ponovnom postupku tuženi organ će otkloniti

nedostatke na koje je ukazano ovom presudom, i nakon toga, shodno obavezi iz člana 56 Zakona o upravnom sporu, donijeti novo zakonito rješenje."

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 izjavio žalbu neposredno, (09.02.2022.godine), ovom ministarstvu, iz razloga nepotpuno i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. U žalbi, u bitnome, navodi da pobijano rješenje ima nedostataka, zbog kojih se ne može ispitati, jer obrazloženje ne sadrži razloge o odlučnim činjenicama, a dati razlozi su nejasni i nerazumljivi, što je dovelo do pogrešne primjene materijalnog prava. Ističe, da se nezakonitost ovog rješenja, ogleda u činjenici da je inspektor prilikom vršenja inspekcijuskog pregleda, pogrešno identifikovao objekat na UP 46 kao jedan jedinstveni objekat – objekat betonska baza sa neproizvodnim objektom i našao da je isti izgrađen u dimenzijama 22 x 50m, što nije pravilno utvrđeno činjenično stanje. Ovo iz razloga što se predmetni objekat sastoji iz tri dijela, i to: neproizvodni objekat industrije u funkciji betonske baze za koji je izdata građevinska dozvola, broj: UP 08-361/11-313 od 09.08.2011.godine, drugi objekat je poslovni objekat u industriji i građevinarstvu – drobilničkog postrojenja horizontalnog gabarita bruto površine cca 431m² za koji je izdata građevinska dozvola, broj: UP 08-361/11-519 od 01.02.2012.godine, dok je za treći objekat koji je izgrađen 2014.godine, o čemu svjedoči i ortofoto snimak urađen 2018.godine, započeo postupak legalizacije, podnošenjem zahtjeva za legalizaciju, broj: UPI 08-333/22-16 od 13.01.2022.godine, kod nadležnog organa, koju činjenicu je prvostepeni organ zanemario. Navodi, da je u ispitnom postupku u odgovoru na zapisnik br.121-1-PG-914 od 13.01.2022.godine, upoznao postupajućeg inspektora o navedenoj činjenici koja je izuzetno važna za ovu predmetnu stvar, ali da je i pored navedenog, donio ožalbeno rješenje, što je suprotno članu 104 Zakona o upravnom postupku. Navodi, da je osporeno rješenje u direktnoj suprotnosti sa odredbama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata (od člana 152 do člana 171), kojim je dozvoljena legalizacija bespravno izgrađenih objekata. Navodi i da je prilikom donošenja predmetnog rješenja, nadležni organ pogrešno primijenio materijalno pravo, konkretno član 40 stav 3 Zakona o inspekcijском nadzoru, što pobijano rješenje takođe čini nezakonitim, jer bi se podnosiocu žalbe, izvršenjem ožalbenog rješenja, pričinila velika materijalna šteta. Predlaže da drugostepeni organ, poništi prvostepeno rješenje i vredmet vrati na ponovni postupak i traži odlaganje izvršenja rješenja.

Ocijenjujući zakonitost osporenog rješenja, ovo ministarstvo je našlo da je na potpuno utvrđeno činjenično stanje, bez povrede pravila postupka, pravilno primijenjeno materijalno pravo, o čemu su u obrazloženju dati jasni razlozi koje ovo ministarstvo prihvata.

Odredbom člana 91 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG" broj 64/17, 44/18, 63/18, 11/19 i 82/20), normirano je da investitor gradi objekat na osnovu prijave građenja i dokumentacije propisane ovim zakonom, dok je stavom 2 istog člana, propisano da je investitor lice koje podnosi prijavu i dokumentaciju za građenje, odnosno postavljanje objekta, propisanu ovim zakonom. Stavom 3 citirane zakonske odredbe, detaljnije je razrađen sadržaj dokumentacije neophodne koja se podnosi uz prijavu za građenje.

Saglasno odredbi člana 200 stav 1 tačka 8 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, urbanističko-građevinski inspektor provjerava da li se građenje objekta izvodi ili je izvršeno u skladu sa revidovanim glavnim projektom, dok je odredbom člana 201 stav 1 tačka 15 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, propisano je da kada u postupku inspekcijuskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis, urbanističko-građevinski inspektor dužan je da naredi investitoru rušenje objekta, odnosno dijela objekta, ili vraćanje u prvobitno stanje, ako je objekat izgrađen suprotno revidovanom glavnom projektu.

Prvostepeni organ je postupio i u skladu sa odredbom člana 16 stav tačka 3 Zakona o inspekcijском nadzoru, kojom je propisano da kada se u postupku inspekcijuskog 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 inspekcijски nadzor, a naročito, naredi rušenje, uklanjanje bespravno započetog ili podignutog objekta i uklanjanje stvari sa određenog prostora;

Uvidom u spise predmeta, nesumnjivo je utvrđeno da je prvostepeni organ, po inicijativi, a po službenoj dužnosti, dana 08.12.2021.godine, izvršio inspekcijски nadzor, po ostavljenom pozivu za žalitelja, broj: 121-1-PG-861 od 07.12.2021.godine, objekta koji se nalazi UP 49 u zahvatu UP "Skladište i servis Cijevna", sačinio zapisnik, broj: 121-1-PG-861/1, kojem su

prisustvovali predstavnici žalitelja, i u kojem je konstatovano da se na predmetnoj lokaciji nalazi izgrađeni objekat industrije u građevinarstvu – betonska baza sa neproizvodnim objektom, dimenzija, cca 22m x 59m, za koji je izdata građevinska dozvola, broj: UP 08-361/11-313 od 09.08.2011.godine od strane nadležnog sekretarijata Glavnog grada Podgorice. Kako prisutna lica u ime žalitelja, nijesu dostavili na uvid revidovani glavni projekat na osnovu kojeg je izdata predmetna građevinska dozvola, to je dana 22.12.2021.godine, po službenoj dužnosti, u prostorijama Sekretarijata za planiranja prostora i održivi razvoj Glavnog grada Podgorica, izvršen uvid u glavni projekat na osnovu kojeg je izdata predmetna građevinska dozvola. Zapisnikom, broj: 121-1-PG-914 od 23.12.2021.godine, prvostepeni organ je utvrdio da dio neproizvodnog objekta nije izveden u skladu sa revidovanim glavnim projektom, na način što je izveden u dimenziji 22 x 59m, umjesto projektovanih 22 x 19,6m, objekta industrije u građevinarstvu – betonska baza sa neproizvodnim objektom.

Utvrdjeno je da se žalitelj izjasnio na zapisnike, br: 121-1-PG-914 od 23.12.2021.godine i 121-1-PG-816/1 od 08.12.2021.godine (odgovori na zapisnike, djel.broj: 20220112/007 i 2021216/014 od 16.12.2021.godine) i naveo sve dokaze koje je dostavio Sekretarijatu za planiranja prostora i zaštitu životne sredine Glavnog grada Podgorice u vezi predmetnih objekata kao i da prvostepeni organ nije u potpunosti utvrdio činjenično stanje, kao ni faktičko stanje na terenu od kojih zavisi pravilna primjena materijalnog prava. Naime, kako navode, objekat osnove 22m x 59m u stvari predstavljaju tri posebna objekta čiji ukupni gabariti odgovaraju navedenim dimenzijama. Jedan od njih je neproizvodni objekat industrije u funkciji betonske baze – dimenzija 22,00m x 19,60m, spratnosti: visoko prizemlje, na UP 46 blok 11 u zahvatu DUP-a "Skladišta i servisi Cijevna" u Podgorici, a za koji je izdata građevinska dozvola, broj: UP 08-361/11-313 od 09.08.2011.godine; drugi objekat je poslovni objekat u industriji i građevinarstvu – drobilničkog postrojenja horizontalnog gabarita bruto površine cca 431m² za koji je izdata građevinska dozvola, broj: UP 08-361/11-519 od 01.02.2012.godine, dok je za treći objekat koji je izgrađen 2014.godine, o čemu svjedoči i orto-foto snimak urađen 2018.godine, započeo postupak legalizacije.

Ocijenjujući navode žalitelja shodno odredbama Zakona o upravnom postupku, ovo ministarstvo je ocijenilo da isti nijesu uticali na drugačiju odluku u ovoj upravnoj stvari. O svim odlučnim činjenicama, koje su u svemu saglasne sa izvedenim dokazima u postupku inspekcijanskog nadzora, dati su jasni, razumljivi i valjani razlozi za sva zaključivanja, koji navodima žalbe nijesu dovedeni u sumnju.

Naime, nesporna je činjenica da objekat dimenzija cca 39,4m x 22m, objekat industrije u građevinarstvu – betonska baza, koji se nalazi na lokaciji urbanistička parcela UP 46 u zahvatu UP-a "Skladišta i servisi Cijena" u Podgorici, izgrađen suprotno revidovanom glavnom projektu, što ne spori ni žalitelj, s obzirom da je podnio zahtjev za legalizaciju bespravnog objekta.

Navod žalitelja da pobljano rješenje ima nedostataka, zbog kojih se ne može ispitati, jer obrazloženje ne sadrži razloge o odlučnim činjenicama, a dati razlozi su nejasni i nerazumljivi, što je dovelo do pogrešne primjene materijalnog prava, nije osnovan. Ovo iz razloga, jer prvostepeni organ, nije počinio povredu pravila upravnog postupka iz člana 22 st. 3 i 7 Zakona o upravnom postupku, jer prvostepeno rješenje, sadrži uvod, dispozitiv i obrazloženje, dispozitiv ožalbenog rješenja je jasan, sažet i isti ne izaziva dilemu kako je odlučeno, a obrazloženje je razumljivo i isto sadrži činjenično stanje i propise na osnovu kojih je donijeto, kao i razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu rješenja, te se kod prvostepenog rješenja sa lakoćom izvodi zaključak kako je riješen predmet. Neosnovan je i navod žalitelja, da je postupajući inspektor, pogrešno utvrdio stvarno stanje na terenu, na način da je pogrešno identifikovao lokaciju predmetnog objekta, namjenu i vrstu objekta. Prednje iz razloga, jer ožalbeno rješenje, sadrži lokaciju koja je navedena u građevinskoj dozvoli, broj: UP 08-361/11-313 od 09.08.2011.godine, izdate od nadležnog sekretarijata Glavnog grada Podgorice.

Neosnovan je navod žalitelja da se prvostepeni organ nije jasno opredijelio u pogledu podnijetog zahtjeva za legalizaciju bespravnog objekta, broj: UPI 08-333/22-16 od 13.01.2022.godine, ali iste nije prihvatio, jer činjenica da je žalitelj pokrenuo postupak legalizacije predmetnog objekta, nije mogla biti od uticaja na odlučivanje postupajućeg inspektora, uzevši u obzir konkretne okolnosti predmetne upravne stvari. Međutim, činjenica pokretanja postupka legalizacije, po ocjeni ovog ministarstva, biće od uticaja prilikom izvršenja rješenja, budući da odredba člana 157 stav 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19 i 82/20), propisuje dužnost nadležnog

organa lokalne uprave da u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva za legalizaciju bespravnog objekta, obavijesti nadležni inspekcijski organ o tome radi prekida postupka za uklanjanje objekta (presuda U.br:8220/18 od 02.07.2020.godine). U prilog navodima je posebno i činjenica da postupak inspekcijskog nadzora, predstavlja odvojen postupak od postupka legalizacije i da se ne mogu uređivati odnosi s pozivom na buduću i neizvjesnu okolnost, kao što je legalizacija objekta.

U odnosu na navod žalitelja da je prilikom donošenja predmetnog rješenja, nadležni organ pogrešno primijenio materijalno pravo, konkretno član 40 stav 3 Zakona o inspekcijskom nadzoru, jer bi se žalitelju pričinila velika materijalna šteta, ovo ministarstvo, ukazuje da isti nije osnovan. Ovo iz razloga, jer je odredbom člana 124 Zakona o upravnom postupku, utvrđeno da žalba ima suspenzivno dejstvo, tj. da se u roku za žalbu, rješenje ne može izvršiti, dok je stavom 2 istog člana, propisano da se rješenje može izvršiti u toku roka za žalbu i nakon što je žalba izjavljena, ako je to zakonom propisano. Kako je Zakon o inspekcijskom nadzoru lex specialis, a članom 40 stav 3 tog Zakona a, propisano je da žalba ne odlaže izvršenja rješenja, saglasno članu 124 stav 2 Zakona o upravnom postupku, odstupa se od načela suspenzivnog dejstva žalbe i navedeni izuzetak pretvara u pravilo, tj. da žalba izjavljena na rješenje ne odlaže njegovo izvršenje.

U odnosu na predlog za odlaganje izvršenja rješenja, ovo ministarstvo ukazuje na odredbu člana 41 stav 3 Zakona o inspekcijskom nadzoru, kojom je propisano da inspektor o predlogu odlučuje rješenjem, u roku od tri dana od dana predaje žalbe.

Polazeći od izloženog, ovo ministarstvo, odlučilo je kao u dispozitivu ovog rješenja.

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

