

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
Direktorat za inspekcijski nadzor, licence i drugostepeni postupak
Direkcija za licence, registar i drugostepeni postupak
Broj: UPII 17-042/24-140/2
Podgorica, 29.01.2025.godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, rješavajući po žalbi izjavljenoj od d.o.o. Agencije za izgradnju Podgorice iz Podgorice, na rješenje urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma Direkcije za inspekcijski nadzor – Odsjeka za inspekcijski nadzor za centralni region, broj: UPI 071/8-114/2 od 23.07.2021. godine, a postupajući po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.broj 4982/21 od 23.01.2024. godine, shodno odredbi člana 57 Zakona o upravnom sporu, a 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 i 4/23), člana 15 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 98/23, 102/23, 113/23, 71/24, 72/24, 90/24, 93/24, 104/24 i 117/24), čl.46 stav 1 i 126 stav 7 i 128 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), donosi

RJEŠENJE

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma - Direkcije za inspekcijski nadzor – Odsjeka za inspekcijski nadzor za centralni region, broj: UPI 071/8-114/2 od 23.07.2021. godine i predmet vraća istom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

Obrazloženje

Rješenjem Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPII 123-83/21 od 29.09.2021.godine, odbijena je žalba žalitelja izjavljena protiv rješenja urbanističko-građevinskog inspektora tog ministarstva, broj: UPI 071/8-114/2 od 23.07.2021. godine, kojim mu je, u stavu I (prvom), zabranjeno građenje saobraćajnice radnog naziva „Ulica 1“ i „Ulica2“, na kat.parcelama,br: 3906/41, 3385, 3906/1, 3906/49, 3906/100, 3906/101, 3906/104, 3908, 3909/1, 3321, 3906/46 i 3906/107 KO Podgorica III, u zahvatu DUP-a „Pobrežje – Zona G“, Izmjene i dopune u Podgorici („Sl.list CG“ – opštinski propisi, br.51/16), Glavni grad Podgorica, jer u dokumentaciji dostavljenoj uz prijavu građenja, nije dostavljen elaborat parcelacije prema DUP-u „Pobrežje – Zona G“, Izmjene i dopune u Podgorici, shodno odredbi člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Protiv citiranog rješenja, žalitelj je pokrenuo upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore, koji je presudom, U.br.4982/21 od 23.01.2024.godine, poništio citirano rješenje Ministarstva i našao da je tužba osnovana navodeći, između ostaloga: „Odredbom člana 33 stav 4 Zakona o upravnom sporu („Sl.list CG“,br.54/16), propisano je da, ako Upravni sud na nejavnoj sjednici ocijeni da se spor ne može raspraviti na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku, zbog toga što u pogledu utvrđenih činjenica postoji protivrječnost u spisima predmeta ili su one u bitnim tačkama nepotpuno utvrđene, ili je iz utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, ili ako nađe da postupak nije pravilno sproveden što je bilo od uticaja na rješavanje upravne stvari, presudom će poništiti osporeni akt, odnosno drugu upravnu aktivnost. Činjenično stanje utvrđeno u postupku pred upravnim organima, sud utvrđuje uvidom u spise predmeta koje je tuženi organ dužan da dostavi uz odgovor na tužbu, u smislu odredbe člana 27 stav 3 Zakona o upravnom sporu. Tuženi organ je povrijedio ovu zakonsku odredbu, jer nije u propisanom roku dostavio kompletne spise predmeta iz kojih bi se moglo provjeriti činjenično utvrđenje i eventualno otkloniti prigovori istaknuti u tužbi u vezi pogrešne primjene materijalnog prava. S obzirom da tuženi nije dostavio kompletne spise predmeta (dostavljeni su zapisnik o

inspekcijskom pregledu 1071-2-PG-180/1 od 22.06.2021.godine, prvostepeno rješenje broj UP I 071/8-114/2 od 23.07.2021.godine i žalba na isto), to je imajući u vidu navode tužbe onemogućio sud da ispita činjenično stanje, a u vezi sa tim i pravilnost primjene materijalnog prava u konkretnoj stvari, što se tužbom osporava. U ponovnom postupku tuženi će, nakon što postupi u skladu sa razlozima iz presude, temeljeći pravni zaključak na pravilno utvrđenom činjeničnom stanju, biti u mogućnosti.”

Na navedeno rješenje, žalitelj je izjavio žalbu, ovom ministarstvu iz svih zakonom propisanih razloga. U žalbi u bitnome navodi da je dana 25.03.2021.godine, podnio prijavu građenja, broj: 071/4-1419/1, za izgradnju saobraćajnice Ulica 1 i 2 u zahvatu DUP-a „Pobrežje – Zona G“ u Podgorici. Postupajući inspektor je nakon žalbe žalitelja, u ponovnom postupku, dostavio investitoru zapisnik o inspekcijskom pregledu, broj: 1071-2-PG-180/1 od 22.05.2021.godine, s pozivom da investitor dostavi elaborat eksproprijacije prema DUP-u, što je u suprotnosti sa Zakonom i Pravilnikom i dosadašnjom praksom u istim situacijama, kao i članu 5 stav 2 ZUP-a, kojim je propisano da prilikom odlučivanja javnopravni organ vodi računa o ranijim odlukama koje je donio u istovjetnim situacijama. Ukazuje na činjenicu da je upravo postupajući inspektor u istim upravnim stvarima izdao žalitelju pozitivne zapisnike i to bez elaborata parcelacije, što se može provjeriti uvidom u zapisnike postupajućeg inspektora, br: 1071-1-PG-305; 1071-2-PG-144; 1071-2-PG-170; kao i zapisnike u istoj pravnoj stvari drugih inspektora, i to: br:1071-2-PG-171; 1071-2-PG-383; 1071-2-PG-596; 1071-2-PG-407 i 1071-2-PG-180.... Ističe da je članom 13 stav 2 Pravilnika o načinu izrade i sadržini tehničke dokumentacije za građenje objekta („Sl.list CG“, broj 44/18 i 43/19), propisano da se izuzetno od stava 1 tačka 2 ovog člana, za objekte infrastrukture prilaže grafički prikaz buduće trase objekta na ažurnim katastarskim podlogama. Ukazuje da je članom 49 stav 3 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, propisano da se elaboratom parcelacije određuju urbanističke parcele, dok je članom 51 stav 2 istog zakona, propisano da urbanistička parcela mora imati obezbijeden kolski pristup sa gradske saobraćajnice ili javnog puta i s tim u vezi predmetna saobraćajnica ne predstavlja zasebnu urbanističku parcelu i za istu nije propisana obaveza izrade elaborata parcelacije po DUP-u. Ukazuje na član 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, gdje se ne navodi obaveza dostavljanja elaborata parcelacije po DUP-u, kao i na član 13 naprijed citiranog pravilnika. Predlaže da se žalba usvoji.

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, imajući u vidu navode iz citirane presude Suda, razmotrilo je ožalbena rješenje, žalbu i spise predmeta, pa je odlučilo kao u dispozitivu rješenja, a ovo iz sledećih razloga:

Uvidom u spise predmeta, ovo ministarstvo je utvrdilo da je prvostepeni organ, postupajući u ponovnom postupku, po rješenju drugostepenog organa, broj:UP II 072-46/21 od 02.06.2021.godine, u zapisniku, broj: 1071-2-PG-180/1 od 22.06.2021.godine, sastavljenom prilikom kontrole prijave građenja za izgradnju predmetnih saobraćajnica, naveo listove nepokretnosti koje je žalitelj dostavio uz prijavu građenja, ali nije naveo na koje se katastarske parcele odnose podnijeti listovi nepokretnosti. Nadalje, prvostepeni organ je utvrdio da nije dostavljen elaborat parcelacije po DUP-u, odnosno da prikaz buduće trase saobraćajnice nije urađen na katastarskim podlogama koje sadrže djelove katastarskih parcela koje ulaze u sastav predmetne ulice, jer katastarske podloge na kojima je grafički prikazana buduća trasa saobraćajnice obuhvataju, osim trase i površine drugih namjena. Nakon zapisnika, prvostepeni organ je donio ožalbena rješenje kojim je zabranio građenje predmetne saobraćajnice, navodeći u obrazloženu istog činjenice utvrđene u citiranom zapisniku, kao i da je žalitelj dao izjašnjenje na citirani zapisnik u kojem, u bitnome navodi, da je Komisija za povraćaj i obeštećenje-Podgorica, Ministarstvu finansija, uputila Upravi za katastar i državnu imovinu, dana 16.04.2021.godine, zahtjev za brisanje zabilježbe resitucije u korist Radulović Andrije, a po rješenju Komisije za žalbu za povraćaj i obeštećenje, broj:08-15/2-2009 od 23.06 2009.godine, kojim je prvostepeno rješenje proglašeno kao pravosnažno, konačno i izvršno i koja su dostavljena prvostepenom organu. S obzirom da je u LN broj 720 za k.p.broj:3385 i u LN broj:3217 za k.p.br.3906, 3906/100 i 3906/101 u opisu prava naveden isti br.11200, zabilježba restitucije u korist Radulović Andrije, za kojeg je donijeto rješenje koje je konačno i izvršeno u upravnom postupku, prvostepeni organ cijeni da se isto odnosi i na druge k.p. navedene u dispozitivu ožalbenog rješenja i navodi da su listovi nepokretnosti dostavljeni bez elaborate parcelacije.

Ožalbenim rješenjem, prvostepeni organ je izrečenu mjeru obrazložio činjenicom da nije dostavljen elaborat parcelacije odnosno da prikaz buduće trase saobraćajnice nije urađen na katastarskim podlogama koje sadrže djelove katastarskih parcela koje ulaze u sastav predmetne ulice, jer dostavljene katastarske podloge na kojima je grafički prikazana buduća trasa saobraćajnice obuhvataju osim trase i površine drugih namjena, što je suprotno članu 10 stav 2 tačka 2 Pravilnika o načinu izrade i sadržini tehničke dokumentacije za građenje, kojim je propisano da tehnički opis za objekat sadrži opis lokacije objekta sa navođenjem katastarskih parcela koje ulaze u sastav urbanističke parcele, odnosno trase planiranog objekta.

Imajući u vidu navode iz citirane presude, kao i žalbe žalitelja, ovo ministarstvo je utvrdilo da je prvostepeni organ izvršio povredu odredbe člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku, kojim je propisano da obrazloženje rješenja treba da bude razumljivo i da sadrži kratko izlaganje zahtjeva stranke, činjenično stanje na osnovu kojeg je rješenje donijeto, propise na osnovu kojih je rješenje donijeto, razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu rješenja, razloge zbog kojih nije uvažen neki od zahtjeva ili predloga stranke, odnosno nije uzeto u obzir izjašnjenje stranke o rezultatima ispitnog postupka, a kod odlučivanja po slobodnoj ocjeni, glavne razloge za donijetu odluku. Ako žalba ne odlaže izvršenje rješenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na propis kojim je to propisano, odnosno detaljne razloge zbog kojih žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

Naime, prvostepeni organ se u ožalbenom rješenju nije izjasnio na navode žalitelja koji su se odnosili na navođenje pozitivnih zapisnika postupajućeg inspektora u istoj upravnoj stvari, i to bez elaborata parcelacije, br: 1071-1.PG-305; 1071-2-PG-144; 1071-2-PG-170; kao i zapisnika u istoj pravnoj stvari drugih inspektora, i to: br:1071-2-PG-171; 1071-2-PG-383; 1071-2-PG596; 1071-2-PG-407 i 1071-2-PG-180. Takođe, prvostepeni organ nije u zapisniku, broj: 1071-2-PG-180/1 od 22.06.2021.godine, naveo listove nepokretnosti koji su dostavljeni uz prijavu građenja, ali nije naveo na koje se kat.parcele odnose predmetni listovi nepokretnosti, a na kraju zapisnika je konstatovao da nijesu riješeni imovinsko pravni odnosi za k.p.br: 3385, 3906/49, 3906/100 i 3906/101.

Odredbom člana 200 stav 1 tačka 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano je da urbanističko-gradevinski inspektor provjerava da li je za građenje objekta podnijeta prijava građenja i dokumentacija iz člana 91 ovog zakona, dok je odredbom člana 91 st.1 i 2 istog zakona propisano da investitor gradi objekat na osnovu prijave građenja i dokumentacije propisane ovim zakonom, kao i da prijavu građenja i dokumentaciju iz člana 91 ovog zakona, investitor je dužan da podnese nadležnom inspekcijском organu, u roku od 15 dana prije početka građenja.

Na osnovu utvrđenih činjenica, ovo ministarstvo je utvrdilo da je dispozitiv ožalbenog rješenja u suprotnosti sa obrazloženjem istog, jer je shodno članu 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, jedan od dokaza koji se podnose uz prijavu građenja i dokaz o imovinsko pravnim odnosima, što nije navedeno u dispozitivu, a iz obrazloženja istog, proizilazi da je utvrđeno da nijesu riješeni imovinsko pravni odnosi za k.p.br: 3385, 3906/49, 3906/100 i 3906/101. Nadalje, utvrđeno je da se prvostepeni organ nije izjasnio, niti dostavio žalitelju sve zapisnike koje žalitelj naveo u izjašnjenju na zapisnik od 22.06.2021.godine, kao i da nije naveo ni u zapisniku, ni u ožalbenom rješenju na koje se katastarske parcele odnose dostavljeni listovi nepokretnosti.

Cijenjeći navode žalbe žalitelja, shodno odredbama Zakona o upravnom postupku, ovo ministarstvo je ocijenilo da su navodi koji se odnose na nedostatak elaborata parcelacije neosnovani, jer je žalitelj dužan da uz prijavu građenja isti dostavi, u skladu sa čl. 91 i 80 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, a odredbom člana 49 stav 4 istog zakona, propisano je da elaborat parcelacije, prenijet na geodetsko katastarske podloge, sadrži grafički i tabelarni prikaz urbanističkih parcela, sa podacima i površinama katastarskih parcela ili njihovih djelova koji ulaze u sastav urbanističke parcele. Žalitelj je dostavio prikaz buduće trase saobraćajnice koji nije urađen na katastarskim podlogama koje sadrže djelove katastarskih parcela koje ulaze u sastav predmetne ulice, jer katastarske podloge na kojima je grafički prikazana buduća trasa saobraćajnice obuhvataju, osim trase i površine drugih namjena.

Osnovan je navod žalitelja, da se prvostepeni organ prilikom donošenja ožalbenog rješenja, nije izjasnio po pitanju dostavljanja i objašnjenja zapisnika navedenih u izjašnjenju

