

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
Direktorat za inspekcijski nadzor, licenciranje i registar
Direkcija za licence, registar i drugostepeni postupak
Broj: UP II 09-042/25-954/3
Podgorica, 22.04.2025.godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, rješavajući po žalbi žalitelja „Sampada“ DOO – Bar, na rješenje urbanističko građevinskog inspektora broj: UPI 09-042/25-357/1 od 18.03.2025.godine, na osnovu člana 199 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG, br. 064/17, 044/18, 063/18, 011/19, 082/20, 086/22 i 04/23), čl.18, 46 stav 1, 126 stav 2 i 8 i 128 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), člana 159 Zakona o izgradnji („Sl.list CG“, br.19/25) i člana 15 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, urbanističko građevinskog inspektora broj: UPI 09-042/25-357/1 od 18.03.2025.godine.

Obrazloženje

Ožalbenim rješenjem stavom I (prvim), zabranjeno je „Sampada“ DOO – Bar, građenje stambeno poslovnog objekta, projektovanog na katastarskim parcelama broj: 5846/6 i 5846/7 KO Novi Bar, na dijelu UP A2-UP4, zona Blok 2, u zahvatu DUP-a „Topolica IV“, jer glavni projekat nije izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko tehničkim uslovima u smislu ostvarenog broja parking mjesta. Stavom II (drugim) spornog rješenja, određeno je da je rok za postupanje odmah, dok je stavom V (petim) dispozitiva ožalbenog rješenja, propisano da žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

Protiv citiranog rješenja žalitelj je izjavio žalbu, neposredno ovom ministarstvu (27.03.2025.godine), iz svih zakonom propisanih razloga. U žalbi u bitnome navodi, da navedeno rješenje sadrži niz povreda pravila postupka i načela, kojima se uređuje upravni postupak, a koja su su osnovna pretpostavka za donošenje zakonite i pravilne odluke u postupcima pred javnopravnim organima, jer su u suprotnosti sa načelom aktivne pomoći stranci iz člana 8 Zakona o upravnom postupku, zatim načelom utvrđivanja istine iz član 11 citiranog Zakona, a takođe i načelom pribavljanja podataka po službenoj dužnosti iz odredbe člana 13 navedenog Zakona. Ukazuje, da je u prvostepenom postupku, učinjena bitna povreda pravila postupka, koja je obuhvaćena načelom izjašnjavanja stranke, urešenom članom 14 Zakona o upravnom postupku, prema kojem stranka ima pravo da učestvuje u upravnom postupku radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje upravnog akta i da prije donošenja istog stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima upravnog postupka i da se upravni akt može donijeti bez izjašnjavanja stranke samo u slučajevima propisanim zakonom. Ističe, da je sporno ovoj stvari da je prvostepeni organ cijenio da se subjekat nadzora ipak izjasnio na utvrđeno činjenično stanje, jer je dostavio po članu 98 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata izmjenu revidovanog glavnog projekta, koju činjenicu prvostepeni organ nije cijenio u osporenom rješenju, a takođe, đe, prvostepeni organ nije postupio u skladu sa članom 88 stav 3 Zakona o upravnom postupku, kojim je uređen zahtjev za produženje roka na zahtjev stranke. Smatra da nije jasno, kako je prvostepeni organ mogao donijeti rješenje bez navođenja adekvatnog materijalnog propisa u obrazloženju ožalbenog rješenja, što čini pravno neodrživo rješenje, što apsolutno čini prvostepeno rješenje neodrživo i s tim u vezi drugostepeni organ ima zakonsku obavezu da ga poništi. Na kraju predlažu, da drugostepeni organ tog Ministarstva, poništi prvostepeno

rješenje i vrati predmet na ponovni postupak i odlučivanje ili sam meritorno riješi ovu upravnu stvar jer je u upravnom postupku pogrešno primijenjeno materijalno pravo.

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 inspekcijskog 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, spratnost odnosno visina objekta i odnos prema građevinskoj liniji).

Iz spisa predmeta proizilazi da je rješenjem urbanističko – građevinskog inspektora broj: UPI 09-042/25-357/1 od 18.03.2025.godine, žalitelju zabranjeno građenje stambeno poslovnog objekta, projektovanog na katastarskim parcelama broj: 5846/6 i 5846/7 KO Novi Bar, na dijelu UP A2-UP4, zona Blok 2, u zahvatu DUP-a „Topolica IV“, jer glavni projekat nije izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko tehničkim uslovima u smislu ostvarenog broja parking mjesta.

U obrazloženju ožalbenog rješenja, navedeno je da je postupajući inspektor po službenoj dužnosti, izvršio kontrolu prijave građenja broj: 09-745/24-17021/1 od 24.12.2024.godine, koja je dostavljena u skladu sa članom 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, za izgradnju stambeno poslovnog objekta, projektovanog na katastarskim parcelama broj: 5846/6 i 5846/7 KO Novi Bar, na dijelu UP A2-UP4, zona Blok 2, u zahvatu DUP-a „Topolica IV“, jer glavni projekat nije izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko tehničkim uslovima u smislu ostvarenog broja parking mjesta. Nadalje u stavu II (drugom) obrazloženja spornog rješenja, navedeno je da je u toku inspekcijske kontrole prijave građenja broj: 09-745/24-17021/1 od 24.12.2024.godine, postupajući po službenoj dužnosti a na osnovu inicijative, postupajući inspektor, dana 21.01.2025.godine, izašao na teren, tj.na kat.parcelama broj: 5846/6 i 5846/7 KO Novi Bar, kako bi izvršio inspekcijski nadzor nad izgradnjom stambeno – poslovnog objekta i o tome sačinila zapisnik broj: 09-07/25-4. Upoređivanjem do tog trenutka izvedenih radova sa revidovanim glavnim projektom arhitekture, utvrđeno je da se radovi ne izvode u skladu sa revidovanim glavnim projektom i s tim u vezi je predmetnom investitoru, zapisnički zabranila dalje izvođenje radova na građenju pomenutog objekta, sa rokom izjašnjenja 3 (tri), dana od dana sačinjavanja zapisnika. Relevantno činjenično stanje, m konstatovano je u zapisniku o inspekcijskoj kontroli br.09-07/25-4 od 21.01.2025.godine. Pregledom dostavljene dokumentacije, utvrđeno je da je u urbanističko tehničkim uslovima broj: 08-332/23-2402/6 od 18.05.2023.godine, u dijelu „Parametri za parkiranje odnosno garažiranje vozila“ u tabeli sa navedenim normativima na strani 17, definisano da je normativ za stanovanje (kolektivno), 1-1,2 PM/1, stambenoj jedinici, a za poslovanje (administracija) 10PM/1000m2, te da od potrebnog broja mjesta za stacioniranje vozila, najmanje 40%, mora biti riješeno kao garažiranje. Neposrednim uvidom u digitalnu verziju glavnog projekta arhitekture za taj objekat, koji je dostavljen uz prijavu

izmjene revidovanog glavnog projekta uslijed drugih okolnosti br.09-745/24-17021/2 od 29.01.2025.godine, a koji je izrađen od strane „Intesa“ DOO iz Bijelog Polja, utvrđeno je da je ostvareni broj parking mjesta 27, od čega je na parceli predviđeno 5 (pet) parking mjesta, na prizemlju u okviru objekta 4 (četiri) parking mjesta i u garaži 18 parking mjesta po sistemu „makaze“, koje nijesu projektovane prema standardima za tu vrstu parkinga. Prema normativima iz urbanističko tehničkih uslova, za projektovani broj stanova i za projektovanu kvadraturu poslovnih prostora ukupno je potrebno bilo ostvariti 42 parking mjesta od čega 40 parking mjesta za stanovanje i 2 parking mjesta za poslovanje, od kojih minimum 17 parking mjesta u garaži a ostatak na parceli. Upoređivanjem potrebnog broja parking mjesta sa projektovanim rješenjem, zapisnički je utvrđeno da glavni projekat nije izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko tehničkim uslovima. Zapisnički je konstatovano da predmetna prijava građenja, kao i prijava izmjene revidovanog glavnog projekta uslijed drugih okolnosti br.09-745/24-17021/2 od 29.01.2025.godine, podnijeta od strane „Sampada“ DOO iz Bara, ne ispunjava uslove propisane Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, te se kao takva ne može prihvatiti.

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 inspekcijanskog 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 pravo 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, projektovanog na katastarskim parcelama broj: 5846/6 i 5846/7 KO Novi Bar, na dijelu UP A2-UP4, zona Blok 2, u zahvatu DUP-a „Topolica IV“, jer glavni projekat nije izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko tehničkim uslovima za koji je predata prijava građenja br.09-745/24-17021/1 od 24.12.2024.godine i prijava izmjene revidovanog glavnog projekta, uslijed drugih okolnosti br.09-745/24-17021/2 od 29.01.2025.godine u pogledu ostvarenog broja parking mjesta, budući da se postupajući inspektor nije kretao u obimu zakonskih ovlaštenja, 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 ovlaštenje 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 ovlaštenje da, shodno odredbi člana 200 stav 2 Zakona, izvrši provjeru samo iz stava 1 tačk. 1, 2, 3a, 4, 5, 11 i 13, navedenog Zakona.

Nadalje, nesporno je da koliko u postupku inspekcijskog nadzora građenja objekta, urbanističko građevinski inspektor, utvrdi da glavni projekat nije izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko tehničkim uslovima, urbanističko građevinski inspektor, dužan je da pristupi primjeni ovlaštenja iz oblasti inspekcijskog 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 nepravilnosti 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 inspekcijskom nadzoru u cilju zakonitog sprovođenja otklanjanja tih nepravilnosti.

Ovo naročito kod činjenice, jer je zapisnikom o inspekcijskom pregledu broj: 09-7/25-77 od 25.02.2025.godine, postupajući inspektor u predmetu kontrole prijave građenja stambeno poslovnog objekta, na opisanoj lokaciji (list 5), investitora „Sampada“ DOO iz Bara, 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 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, a zanemaruje odredbu navedenog člana Zakona stav II (drugi), koji determiniše ovlaštenja urbanističko građevinskih inspektora u dijelu provjere prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranja prostora i izgradnji objekata.

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.

U ovoj upravnoj stvari, drugostepeni organ u konkretnom slučaju je uzeo u obzir načelo zakonitosti i opravdanih očekivanja stranaka koje je normirano članom 5 Zakona o upravnom postupku ("Sl. list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17), pa je stavom 2 navedenog člana propisano da je javnopravni organ, prilikom odlučivanja dužan da vodi računa o ranijim odlukama koje je donio u bitno istovjetnim stvarima, a kada utvrdi da postoje posebne okolnosti koje ukazuju na potrebu promjene ranije zauzetog pravnog stava po određenom pitanju u upravnoj stvari, dužan je da to obrazloži (stav 3). Dakle, princip opravdanog očekivanja stranaka podrazumijeva mogućnost predviđanja stranke ishoda upravnog postupka po njenom zahtjevu s obzirom na odluke javnopravnog organa koje je donosio u istim ili bitno istovjetnim upravnim stvarima, i tada je s obzirom na takve odluke opravdano očekivanje stranke da će na jednak način biti odlučeno i po njenom zahtjevu. U konkretnom slučaju prvostepeni organ nije postupio u smislu navedene odredbe, niti u tom pravcu daje bilo kakave razloge iako je bio u obavezi da objasni takvo svoje postupanje.

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 2 i 8 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.



Ovlašćeno službeno lice

Olivera Živković