

VLADA CRNE GORE

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
Direktorat za inspekcijski nadzor, licence i drugostepeni postupak
Direkcija za za licence, registar i drugostepeni postupak
Broj: UP II 09-042/25-104/4
Podgorica, 12.02.2025.godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine rješavajući po žalbi izjavljenoj od Smaila Hodžića iz Bijelog Polja, izjavljenoj protiv rješenja urbanističko – građevinskog inspektora Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine broj: UPI 09-042/25-1/1 od 10.11. 2025. godine, na osnovu člana 199 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“ broj 64/17, 44/18, 63/18, 82/20, 86/22 i 04/23), čl.18, 46 stav 1, 126 stav 2 i 8 i 128 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14 020/15, 040/16 i 037/17) i člana 15 ("Službeni list Crne Gore", br. 98/24, 102/23, 113/23, 71/24, 72/24, 90/24, 93/24, 104/24 i 117/24), donosi

RJEŠENJE

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje urbanističko građevinskog inspektora, broj: UPI 09-042/25-1/1 od 10.11. 2025. godine i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje istom organu.

Obrazloženje

Ožalbenim rješenjem stavom I, zabranjuje se žaliocu dalje izvođenje radova na izgradnji objekta, koji se nalazi na katastarskim parcelama broj: 630, 634, 631 i 633 KO Grubavač, opština Bijelo Polje, jer je isti započeo građenje a ovoj inspekciji nije podnio prijavu građenja i dokumentaciju shodno članu 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Na navedeno rješenje žalitelj je ovom ministarstvu, neposredno izjavio žalbu (17.01.2025.godine i dopunu žalbe od 10.02.2025.godine.), iz svih zakonom propisanih razloga. U žalbi u bitnom navodi da je dispozitiv ožalbenog rješenja u suprotnosti sa spisima predmeta, odnosno da je isti nerazumljiv, protivurječan datim razlozima o odlučnim činjenicama, čime je počinjena bitna povreda pravila postupka iz člana 22 stav 3 Zakona o upravnom postupku, kojim je propisano da dispozitiv rješenja sadrži odluku o glavnoj stvari i mora biti sažet jasan i potpun, jer u dispozitivu rješenja, nijesu navedene dimenzije spornog objekta. Ukazuje, da prvostepeni organ u obrazloženju ožalbenog rješenja, prvo pominje betonske stope, pa metalnu konstrukciju, pa se s pravom postavlja pitanje o kojoj vrsti objekta se radi u konkretnom slučaju. Ističe, da je prvostepeno rješenje nezakonito i iz razloga jer u obrazloženju osporenog rješenja nije naveden materijalni propis, koji tretira ovu upravnu stvar.

Predlaže da drugostepeni organ donese rješenje kojim se poništava prvostepeno rješenje i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje.

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:

Odbrom člana 91 st. 1 i 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20 i 04/23), propisano je da investitor gradi objekat na osnovu prijave građenja i dokumentacije propisane ovim zakonom. Investitor je lice koje podnosi prijavu i dokumentaciju za građenje odnosno postavljanje objekta, propisanu ovim zakonom. Članom 92 stav 1 ovog zakona propisano je da prijavu građenja i dokumentaciju iz člana 91 ovog zakona, investitor je dužan da podnese nadležnom inspekcijskom organu, u roku od 15 dana prije početka građenja. Shodno odredbi člana 200 stav 1 tačka 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Sl. list CG" br.64/17, 44/18, 63/18, 11/19 i 82/20), urbanističko-građevinski inspektor provjerava da li je za građenje objekta, podnijeta prijava građenja i/ili dokumentacija iz člana 91 ovog zakona.

Nesporno je da je odredbom člana 201 stav 1 tačka 1 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 se objekat gradi bez prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 ovog zakona. Odredbom člana 201 stav 1 tačka 11 istog zakona propisano je da kada u postupku inspekcijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis urbanističko-građevinski inspektor dužan je da naredi rušenje objekta i/ili vraćanje prostora u prvobitno stanje ako se objekat gradi odnosno ako je izgrađen i pored zabrane iz člana 201 tačka 1 Zakona.

Prema stanju u spisima predmeta, konstatovano je da je prvostepeni organ, postupajući po službenoj dužnosti a na osnovu inicijative za vršenje postupka inspekcijskog nadzora, broj: 09-745/24-16585/1 od 16.12.2024.godine, dana 19.11.2024.godine, izvršio inspekcijski nadzor objekta u izgradnji, koji se nalazi na kat.parcelama broj: 630, 634, 631 i 633 KO Grubavač, opština Bijelo Polje. Tom prilikom zapisnik broj: 09-7-BP-115 od 27.12.2024.godine, utvrđeno je da se na navedenoj lokaciji, nalazi objekat u izgradnji dimenzija u osnovi cca 50mxcca20m, ukupne površine cca 1.00m2, a od građevinskih radova, urađeno je betonsko coklo visine cca 0,80m, sa odraženim betonskim stopama, dimenzija cca 50mx20m, ukupne površine 1.000m2, unutrašnjost površine je formirano izvedenim AB soklom ispunjeno je tamponom, odnosno tvrdom podlogom, na AB soklu izvršeno je postavljanje metalne konstrukcije odnosno metalnih vertikalnih stubova visine cca 7m, dok su metalni stubovi postavljeni, odnosno ankerisani na mjestima gdje su izvedene AB betonske stope, na AB soklu, bez prijave građenja i/ili dokumentacija iz člana 91 ovog zakona.

Upravni organi su dužni da, saglasno citiranim propisima, provedu postupak i donesu obrazloženo rješenje. Obaveza upravnih organa je da, prema članu 11 i 12 Zakona o upravnom postupku ("Sl.list CG", br.56/14...i 37/17), utvrde pravo stanje stvari, a koje će činjenice uzeti kao dokazane odlučuje ovlašćeno službeno lice po svom uvjerenju, na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog postupka.

Odredbom člana 4 stav 2 Zakona o upravnom postupku propisano je da odredbe posebnih zakona kojima se, zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju neophodna odstupanja od pravila upravnog postupka ne mogu biti u suprotnosti sa načelima i ciljem ovog zakona, niti umanjivati nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka propisanih ovim zakonom.

Osnovno pitanje svakog postupka, pa i upravnog, jeste pitanje stvarne nadležnosti (član 36 Zakon o upravnom postupku ("Sl. list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17)). Na stvarnu nadležnost organ pazi po službenoj dužnosti u toku cijelog postupka (član 38 stav 2 Zakona o upravnom postupku), a povreda stvarne nadležnosti predstavlja apsolutno bitnu povredu pravila postupka. Pored toga, aktivno postupanje u upravnoj stvari koja se okončava donošenjem rješenja, kao i pasivno držanje povodom podnesenog zahtjeva ili žalbe stranke, a koje se sastoji u nedonošenju rješenja (čutanje administracije), veže se isključivo za nadležni organ, tako da stvarno nenadležni organ za rješavanje po žalbi ima obavezu da postupi po članu 62 stav 1 ili 2 Zakona o upravnom postupku.

U skladu sa članom 38 stav 2 Zakona o upravnom postupku javnopravni organ je dužan da po službenoj dužnosti u toku cijelog upravnog postupka pazi na svoju stvarnu i mjesnu nadležnost, dok je članom 62 stav 2 istog zakona propisano da kad javnopravni organ primi podnesak za koji nije nadležan, a ne može da utvrdi koji je javnopravni organ, odnosno sud nadležan za postupanje po podnesku, donijeće, bez odlaganja, rješenje kojim će odbiti podnesak zbog nenadležnosti i dostaviti ga stranci.

Kod izloženog stanja stvari i citiranih zakonskih odredbi, po nalaženju ovog ministarstva, osnovano se navodima žalbe osporava zakonitost pobijanog rješenja s pozivom na propise koji su bliže navedeni u referatu žalbe.

Ovo sa razloga što je žalitelj dopunom žalbe ovom ministarstvu, dostavio nalaz i mišljenje vještaka građevinske struke Vladimira Perišića, od 31.01.2025.godine, prema kojem je objekat koji je predmet inspekcijskog nadzora namjene privremeni, koji je izgrađen kao čelična konstrukcija koja je formirana od kutijastih profila – stubova i krovnog nosača – čelične rešetke, sistemske dimenzije su cca 50mx20m, ukupne bruto površine u osnovi 1000,00m2.

Na strani 4 pomenutog nalaza i mišljenja je navedeno „takođe je investitor dostavio na uvid dokument – Izvod iz Nacrta plana privremenih objekata koji je dobio kao odgovor od obrađivača na ponešenu inicijativu, iz kojeg se vidi da su na kat.parcelama broj: 630 i 634 KO Grubavač, opština Bijelo Polje, predviđeni privremeni objekti (na svakoj parceli pojedinačno), oblika i površine kao postojeći objekat (koji je izgrađen na katastarskoj parceli broj: 630).

Stvarna nadležnost je prvi uslov za zakonitost upravnog akta, odnosno sprovedene druge upravne aktivnosti. Donošenje akta od strane stvarno nenadležnog organa, ima za pravnu posljedicu značaj, kao da takav akt nije ni donijet i takav nedostatak ne može se konvalidirati

Nakon analize činjeničnog stanja sadržanog u predmetnom nalazu i mišljenju, vještaka građevinske struke, koga je angažovao subjekat nadzora i njegovog dovođenja u vezu sa odredbom člana 107 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14 020/15, 040/16 i 037/17), ovo ministarstvo, nalazi da je obaveza prvostepenog organa da izloženi nalaz i mišljenje vještaka u smislu dokaznog postupka, uzme u obzir i utvrdi činjenicu da li se u ovoj upravnoj stvari radi o građenje inženjerskog ili privremenog objekta, imajući u vidu da namjena objekta, determiniše njegovu nadležnost za postupanje u oblasti inspekcijanskog nadzora.

Prednja zakonska odredba znači da u upravnom postupku, sva dokazna sredstva imaju istu dokaznu snagu a dokazni efekat zavisi od okolnosti svake pojedinačne upravne stvari. Nalaz i mišljenje vještaka odnosno, dokazivanje putem istog, u odnosu na druga dokazna sredstva je izjednačeno u pogledu dokazne vrijednosti, jer i za ovo dokazno sredstvo važi opšte pravilo utemeljeno članom 12 stav 2 Zakona o upravnom postupku, kojim je normirano koje će činjenice i okolnosti uzeti kao dokazane ovlašćeno službeno lice utvrđuje slobodnom ocjenom, na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog upravnog postupka.

Dakle, prvostepeni organ je dužan da odluči o navedenom dokazu, odnosno da, ukoliko je ocijenio da nalaz i mišljenje vještaka građevinske struke nije potrebno, o tome donese odluku i za nju da adekvatne razloge, osobito pri činjenici da je prvobitno donio rješenje o zabrani donijeto za građenje nelegalnog inženjerskog objekta a sve u pravcu potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja.

Osim navedenog, ovo ministarstvo, navodi da su osnovani i navodi žalitelja u dijelu prigovora da je dispozitiv ožalbenog rješenja nepotpun u smislu opisa spornog objekta, jer obrazloženje ne može zamjeniti dispozitiv, obzirom da samo dispozitiv stiče pravosnažnost, to je u konkretnom slučaju, počinjena i povreda pravila postupka iz člana 22 stav 3 Zakona o upravnom postupku.

Shodno navedenom, drugostepeni organ je shodno članu 126 stav 2 i 8 Zakona o upravnom postupku odlučilo poništiti ožalbena rješenja i predmet vratiti na ponovni postupak i odlučivanje u kojem će donijeti pravilnu i zakonitu odluku shodno sugestijama iz ovog 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.

