

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
Odjeljenje za drugostepeni postupak
Broj: UP II 09-042/25-1283/2
Podgorica, 26.09.2025. godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, pravni naslednik 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 12-042/22-19 od 20.01.2022. godine, na osnovu člana 199 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl. List CG” br. 84/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20, 86/22, 04/23, 19/25 i 91/25) i čl. 46 i 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku („Sl. list CG”, br. 56/14, 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”, 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 12-042/22-23/2 od 11.03.2022. godine, odbijena je kao neosnovana žalba izjavljena protiv rješenja inspektora Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, broj: UPI 12-042/22-19 od 20.01.2022. godine, kojim je žalocu naređeno da poruši objekat dimenzija cca 25x50 metara kao dio objekta industrije u građevinarstvu-asfaltna baza, koji se nalazi na lokaciji urbanistička parcela UP 49 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.3413/22 dana 28.05.2025.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 1071-1TV-30/3 od 19.02.2021. godine na koji se tuženi poziva u sporenom rješenju ističući da se iz istog na jasan način zaključuje da je prvostepeni organ pravilno sproveo postupak, shodno odredbama 16 do 42 Zakona o inspekcijsskom nadzoru, što Sud, u nedostatku tog dokaza, nije mogao provjeriti. Pored toga, Sud je konstatovao da u spisima predmeta nedostaje i žalba tužioca na prvostepeno rješenje, a iz osporenog rješenja prozire da je dana 06.02.2022. godine tužilac izjavio žalbu neposredno tuženom organu, iz svih zakonom predviđenih razloga. Opisanim postupanjem tuženi organ je povrijedio odredbu člana 27 stav 3 Zakona o upravnom sporu, usled čega se nisu mogli u potpunosti ispitati navodi tužioca, a samim tim ni pravilna primjena materijalnog prava, što je onemogućio Sud da ispita činjenično stanje u konkretnoj stvari i zakonitost osporenog rješenja, zbog čega je usvojio tužbu i poništio osporeno 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, zanemario činjenicu da je za predmetni objekat, započet postupak legalizacije, podnošenjem zahtjeva za legalizaciju bespravnog objekta, br. UPI 08-333/22-17 od 13.01.2022. godine, kod nadležnog organa. Navodi, da je u ispitnom postupku u odgovoru na zapisnik br. 121-1-PG-915 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. Na kraju ističe, da je postupajući inspektor, pogrešno utvrdio stvarno stanje na terenu, na način da je pogrešno identifikovao lokaciju predmetnog objekta, namjenu i vrstu objekta, jer prvostepeni organ navodi da se dio objekta za koji je pokrenut postupak legalizacije nalazi na UP 49, što je pogrešno, zbog čega predlaže da vještak geodetske struke identifikuje tačnu lokaciju dijela objekta. U konkretnom slučaju, kako ukazuje žalitelj, ne radi se o samostalnom objektu, već o betonskim blokovima koji se koriste za privremeni smještaj frakcija. Predlaže da drugostepeni organ, poništi prvostepeno rješenje i vredmet vrati na ponovni postupak i traži odlaganje izvršenja rješenja.

U odnosu na navod iz obrazloženja citirane presude, a odnosi se na nepostojanje zapisnika, broj: 1071-1TV-30/3 od 19.02.2021. godine, u spisima predmeta dostavljenih Sudu prilikom odlučivanja o tužbi, ovo ministarstvo ukazuje da se citirani zapisnik ne odnosi na ovu upravnu stvar i da je prilikom kucanja rješenja Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, pravnog prethodnika Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPII 12-042/22-23/2 od 11.03.2022. godine, došlo do greške, kucanjem, odnosno copy-paste, pogrešnog broja zapisnika. Ovo i kod činjenice da se predmetni inspekcijски nadzor vršio na teritoriji Glavnog grada Podgorice, a ne u Tivtu.

Ocjenujući 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 – asfaltna baza sa objektom za

skladištenje separate različitih granulacija, dimenzija, cca 25m x 50m, za koji je izdata građevinska dozvola, broj: UP 08-361/11-523 od 22.02.2012.godine od strane nadležnog sekretarijata Glavnog grada Podgorice. Kako prisutna lica 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. Zapisnicima, br: 121-1-PG-914 i 121-1-PG-914 od 23.12.2021.godine, prvostepeni organ je utvrdio da izgrađeni objekat za skladištenje separata različitih granulacija, dimenzija cca 25x50 metara, nije izveden u skladu sa revidovanim glavnim projektom, na način da isti nije predviđen revidovanim glavnim projektom objekta industrije u građevinarstvu - asfaltna baza, na osnovu kojeg je izdata građevinska dozvola br.UP 08-361/11-523 od 22.02.2012.godine, kojom je odobrena izgradnja objekta industrije u građevinarstvu - asfaltna baza, na lokaciji, UP49 u zahvatu UP-a „Skladišta i servisi Cijevna“ u Podgorici. Na licu mjesta konstatovano je da je izgrađeni objekat, dimenzija cca 25x50m, sa izvedenom čeličnom krovnom konstrukcijom sa krovim pokrivačem od lima, a upoređivanjem izvedenih radova sa odobrenim revidovanim projektom, utvrđeno je odstupanje na način što izvedeni objekat nije predviđen revidovanim glavnim projektom.

Utvrdeno je da se žalitelj izjasnio na zapisnike, br: 121-1-PG-914 i 121-1-PG-914 od 23.12.2021.godine (odgovori na zapisnike, djel.broj: 20220112/007 i 20220112/008 od 12.01.2022.godine) i naveo 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 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 25x50 metara, kao dio objekta industrije u građevinarstvu-asfaltna baza, koji se nalazi na lokaciji urbanistička parcela UP 49 u zahvatu UP-a "Skladišta i servisi Cijena" u Podgorici, je izgrađen suprotno revidovanom glavnom projektu, koju činjenicu ne spori ni žalitelj.

Navod žalitelja 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, 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 08-361/11-523 od 22.02.2012.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 08-333/22-17 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, uzvši 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 specijalis, a članom 40 stav 3 tog Zakon 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.

NAČELNICA

Dubravka Pešić

