

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
Ojeljenje za drugostepeni postupak
Br, oj: UP II 17-042/24-1088/2
Pogorica, 23.09.2024.godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine rješavajući po žalbi izjavljenoj od Ljiljane Janjić, koju zastupa mr Nebojša Golubović, advokat iz Podgorice, protiv rješenja urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, broj: UPI 09-042/24-831/1 od 23.05.2024. godine, na osnovu člana 199 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20, 86/22 i 004/23) i čl.18, 46 stav 1,126 stav 4 i 128 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) i člana 15 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 098/23, 102/23, 113/23, 071/24 i 072/24), donosi

RJEŠENJE

Žalba se odbija.

Obrazloženje

Ožalbenim rješenjem stavom I, zabranjuje se žalitelju izgradnja objekta, spratnosti Su+P+2 koji se nalazi na katastarskoj parceli broj 1348/3 KO Sveti Stefan Opština Budva, jer isti nije izveden prema revidovanom glavnom projektu, projektovanim od strane „Atrium” DOO Budva, br. 137/2004.

Na navedeno rješenje žalitelj je ovom ministarstvu, neposredno izjavio žalbu (19.07.2024.godine), iz svih zakonom propisanih razloga. U žalbi u bitnom navodi da je predmetno rješenje zasnovano na pogrešno i nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju, u postupku njegovog donošenja prvostepeni organ je počinio povredu pravila postupka iz člana 5 stav 1, člana 11 i člana 22 stav 3 i 7 Zakona o upravnom postupku, člana 7 Zakona o inspekcijском nadzoru kao i člana 197 stav 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, a pogrešna primjena materijalnog prava javlja se kao logična posledica opisanih povreda, zbog kojih je povrijeđeno i pravo subjekta nadzora za mirno uživanje imovine iz člana 1 stav 1 Protokola uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 58 Ustava Crne Gore. Ukazuje, da je prvostepeni organ donio pobijeno rješenje dana 23.05.2024.godine, osnovom člana 197 stav 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata (Službeni list CG broj 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20) ali je u vrijueme donošenja istog bio u primjeni Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata (Službeni list CG, broj 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20, 86/22 i 04/23), pa je time materijalno pravo pogrešno primijenjeno. Ističe, da je dispozitiv pobijenog rješenja pod stavom prvim nejasan, budući da je subjektu nadzora zabranjena izgradnja objekta, ali nije navedeno da li se rješenje odnosi na već izvedene ili buduće radove. Smatra da zakonito rješenje saglasno odredbi člana 5 stav 1 Zakona o upravnom postupku mora da sadrži propis koji je primijenjen pri odlučivanju, i to kako materijalni propis po osnovu koga je riješena upravna stvar tako i onaj koji upućuje na nadležnost, jer u uvodu pretežno nadležnost inspektora zasnovana na Zakonu o inspekcijском nadzoru a ovlašćenja inspektora proizilaze iz Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Dalje navodi da obrazloženje pobijenog rješenja je nerazumljivo i ne sadrži razloge koji s obzirom na činjenično stanje upućuju na odluku u dispozitivu rješenja čime je ostvarena povreda pravila postupka iz člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku.

Smatra da nije povrijedio zakon budući da svoj objekat gradi na osnovu prijave građenja i kompletne dokumentacije iz člana 91 stav 3 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, a minimalna odstupanja u pitanju su centrimetri po svim odstupanjima koja mu se u pobijanom rješenju spočitavaju kao i izmještanje stepeništa i sitne korekcije koje su isključivo u cilju očuvanja objekta, ne mogu biti razlog za donošenje pobijanog rješenja. Navodi, da je postupanjem inspektora narušena pravična ravnoteža i subjektu nadzora nametnut „preveliki teret“ na koji mu je povrijedeno pravo na imovinu u smislu člana 1 stav 1 Prvog Protokola uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda člana 58 Ustava Crne Gore, slučaj Matos, Silva i drugi protiv Portugalije, u kome je Portugalska vlada svojim mjerama ograničila vlasnike u uživanju njihove imovine i time povrijedila njihovo pravo na mirno uživanje imovine iz člana 1 Prvog Protokola uz Evropsku konvenciju. Takođe, ukazuje, da bi egzistencija pobijanog rješenja kao izvršnog dovela do ispunjenosti svih uslova za odgovornost Crne Gore – Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine za naknadu štete u visini izmakle dobiti budući da namjeravana korist ne bi bila ostvarena, pri čemu je postojala izvjesnost ostvarenja koristi da nije bilo štetne radnje – pobijanog rješenja, u tom pravcu dovoljno je proučiti praksu Evropskog suda za ljudska prava do kojeg bi u slučaju potrebe u nastojanju da zaštiti svoje pravo koje mu je ugroženo istrajavao i koristio sva djelotvorna pravna sredstva, slučaj Lihtenštajna Hans-Adama II protiv Njemačke u kome je Sud naveo da pojam „imovina“ nije ograničen na „postojeću imovinu“ već može da obuhvati i imovinu nad kojom podnosilac predstavlke može da tvrdi da ima makar razumno i „legitimno očekivanje“ da će pribaviti stvarno uživanje prava vlasništva kao što je to u konkretnom slučaju. Navodi da ima legitimno očekivanje da drugostepeni organ u ukidnim razlozima usmjeri postupajućeg inspektora da utvrdi odlučne činjenice, procijeni da li su i u kojoj mjeri eventualna minimalna odstupanja od tolikog značaja da bi se subjektu nadzora izrekla predmetna zabrana. Smatra da prvostepeni organ nije pokušao naći odgovarajuće rješenje, upoznati subjekta nadzora u vezi sa tim, telefonskim ili drugim putem i to konstatovati zapisnikom, zanemarujući načelo srazmjernosti čime su povrijeđene odredbe člana 36 Zakona o inspekcijском nadzoru. Na kraju ukazuje i da je povrijeđeno i pravo subjekta nadzora na pravično suđenje iz člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Predlaže da drugostepeni organ donese odluku kojom se poništava rješenje urbanističko-građevinskog inspektora i predmet vrati na ponovni postupak.

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:

Iz spisa predmeta proizilazi da je urbanističko građevinski inspektor, postupajući po službenoj dužnosti, dana 25.03.2024.godine, izvršio inspekcijски nadzor izgradnje objekta na kat.parceli broj: 1348/3 KO Sveti Stefan, opština Budva. Tom prilikom, zapisnik o inspekcijскоj kontroli broj:121-2-2-TV-449 utvrđeno je da je postupajućem inspektorom na uvid dostavljeno od strane izvršnog direktora – izvođač radova „Mediterran Company“ DOO iz Budve, Milivoja Radića i to: rješenje Sekretarijata za planiranje i uređenje prostora, opštine Budva broj: 06-04-U-919/44 od 28.10.2005.godine, kojim se Janjić Ljiljani iz Sv. Stefana, odobrava izgradnja stambenog objekta na kat.parceli br.1348/3 KO Sv.Stefan a u svemu prema glavnom projektu br.137/2004, koji je izradio „Atrium“ – Budva, razvijene građevinske bruto površine 345,01m², spratnosti S+P+1+Pk. Upoređivanjem oznake dostavljenog glavnog projekta i oznake glavnog projekta iz navedenog rješenja, utvrđeno je da se isti razlikuje i s tim u vezi, prvostepeni organ je tražio od subjekta nadzora da dostavi glavni projekat koji je označen u dispozitivu i obrazloženju rješenja kojim se odobrava predmetna izgradnja i na osnovu kojeg je izdata građevinska dozvola u roku od 5 (pet) dana.

Kontrolnim inspekcijским pregledom izvršenim dana 03.04.2024.godine, zapisnikom broj 121-2-2-TV-449/1 a na osnovu upoređivanja glavnog projekta br.137/2004 (dostavljenim od

strane "Crta" DOO iz Podgorice – nadzornog organa), sa izvedenim stanjem na terenu izgradnje predmetnog objekta, utvrđena su odstupanja i to: na nivou suterena dodata je prostorija sa sjeveroistočne strane objekta, dimenzija cca 2,87x4,85m I izmješteno je stepenište koje je glavnim projektom predviđeno na jugoistočnoj strani objekta, na prostoriju predviđenu za ostavu; na nivou prizemlja prvog i drugog sprata izmješteno je stepenište koje je projektom predviđeno na jugoistočnoj strani objekta na prostorije predviđene za sobe na sve tri etaže; spoljni gabariti objekta su povećani u odnosu na projekat u širini za cca 0,4m I dužini cca 0,9m; na nivou prizemlja, prvog i drugog sprata na mjestu gdje je projektom predviđeno stepenište (sa terasom), napravljene su prostorije dimenzija cca 4x2,9m I zatvorene su terase sa istočne strane objekta na sva tri nivoa dimenzija cca 1,45x1,5m: u odnosu na projekat visina suterena je povećana za cca 0,25m, prizemlja za cca 0,15m, prvog sprata za cca 0,15m, na nivou drugog sprata glavnim projektom je predviđeno potkrovlje sa nadzirkom visine 2,56m a izvedeni su zidovi sa serklažima visine 2,87m.

Članom 201 stav 1 tačka 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20, 86/22 i 004/23), propisano je 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 dokumentacije iz člana 91 zakona, a tačkom 7 istog člana i da zabrani građenje objekta ili dijela objekta ako se građenje ne izvodi odnosno nije izvedeno prema revidovanom glavnom projektu.

Odredbom člana 201 stav 1 tačka 15 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, utvrđeno je da kada u postupku inspekcijskog 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.

Po nalaženju ovog ministarstva, postupajući inspektor se kretao u obimu zakonskih ovlašćenja, kada je žalitelju naredio zabranu izvođenja radova na izgradnji predmetnog objekta, pri čemu je postupak inspekcijskog nadzora zakonito sproveden, zbog čega nije bilo mjesta poništaju osporenog rješenja.

Naime, postupajući inspektor se kretao u obimu zakonskih ovlašćenja, kada je žalitelju zabranio građenje stambenog objekta na opisanoj lokaciji, pri čemu je postupak inspekcijskog nadzora zakonito sproveden, zbog čega nije bilo mjesta poništaju osporenog rješenja, jer je zakonom propisano da je urbanističko – građevinski inspektor ovlašćen da zabrani građenje objekta, odnosno dijela objekta, ako se građenje ne izvodi odnosno nije izvedeno prema revidovanom glavnom projektu (član 201 stav 1 tačka 7).

Odlučujući na navedeni način prvostepeni organ je postupio i u skladu sa članom 16 stav 1 tačka 2 Zakona o inspekcijskom nadzoru, kojim je propisano da kada se u postupku inspekcijskog 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 inspekcijski nadzor, a naročito da zabrani građenje objekta ako se građenje ne izvodi odnosno nije izvedeno prema revidovanom glavnom projektu (član 201 stav 1 tačka 7 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata).

Cijenjeći navode žalbe, ovo ministarstvo je ocijenilo da navod žalitelja da je predmetno rješenje zasnovano na pogrešno i nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju, da je u postupku njegovog donošenja prvostepeni organ počinio povredu pravila postupka iz člana 5 stav 1, člana 11 i člana 22 stav 3 i 7 Zakona o upravnom postupku, člana 7 Zakona o inspekcijskom nadzoru kao i člana 197 stav 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, a pogrešna primjena materijalnog prava javlja se kao logična posledica opisanih povreda, zbog kojih je povrijeđeno i pravo subjekta nadzora za mirno uživanje imovine iz člana 1 stav 1 Protokola uz

Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 58 Ustava Crne Gore. Prednje iz razloga, jer je u postupku inspekcijaskog nadzora, utvrđeno da građenje predmetnog objekta nije izvedeno u skladu revidovanim glavnim projektom na osnovu kojeg je izdata građevinska dozvola, na način, kako je to opisano u stavu II obrazloženja ožalbenog rješenja. Neosnovan je i navod žalitelja da je postupanjem inspektora narušena pravična ravnoteža i subjektu nadzora nametnut „preveliki teret“ na koji mu je povrijeđeno pravo na imovinu u smislu člana 1 stav 1 Prvog Protokola uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda člana 58 Ustava Crne Gore, slučaj Matos, Silva i drugi protiv Portugalije, u kome je Portugalska vlada svojim mjerama ograničila vlasnike u uživanju njihove imovine i time povrijedila njihovo pravo na mirno uživanje imovine iz člana 1 Prvog Protokola uz Evropsku konvenciju. Naime, prilikom ocjene da li je izricanje mjere zabrane izgradnje objekta predstavlja miješanje u pravo na dom, treba naglasiti da ne postoji apsolutno pravilo koje se može jednako primijeniti na sve stranke u postupku izricanja mjere zabrane građenja objekta, već da u svakom pojedinačnom slučaju treba ispitati da li zabrana objekta predstavlja nedopušteno miješanje u pravo na dom, odnosno da li postoji srazmjera između javnog interesa koji se postiže izricanjem i sprovođenjem mjere rušenja sa jedne, i osnovnih prava žalitelja sa druge strane. Međutim, praksa Evropskog suda za ljudska prava je ustanovila određene kriterijume koji su uobičajeno od uticaja na ocjenu da li se u datom slučaju radi o kršenju prava na dom, a to su: da li je dom izgrađen nezakonito, da li je nezakonita gradnja vršena svjesno, kakva je priroda i koji je stepen nezakonitosti, koji se interes postiže odnosno štiti rušenjem, i da li postoji drugo mjesto stanovanja koje je na raspolaganju licima na koje utiče rušenje (vidi Chapman v. The United Kingdom, 27238/95, p. 102-104, CHR 2001-I, Ivanova and Cherkezov v. Bulgaria, br.46577/15, p.53, ECHR 2016, i drugi).

Primjenom ovih kriterijuma na predmetnu upravnu stvar, prije svega treba naglasiti da je, po ocjeni ovog ministarstva predmetna zabrana zakonita, jer je utemeljena na važećim propisima i jer je donesena u zakonito sprovedenom postupku, na osnovu pravilno i potpuno utvrđenog činjeničnog stanja a iz razloga koji su u ovom rješenju navedeni. Nadalje, žalitelj je očigledno svjesno vršio bespravnu gradnju pri čemu radnje žalitelja predstavljaju ozbiljno kršenje zakona, posebno kod činjenice da je građenje objekta izvršeno suprotno revidovanom glavnom projektu na osnovu kojeg je izdata građevinska dozvola. Zbog navedenih okolnosti, ovo ministarstvo, nalazi da razlozi opšteg interesa koji se postižu sprovođenjem zakona putem izricanja mjere zabrane izgradnje srazmjerni u odnosu na miješanje u žaliteljčina prava u smislu člana 8 ESLJP, zbog čega nije bilo mjesta poništaju osporenog rješenja po ovom osnovu. Ostali navodi iz žalbe, nijesu uticali uticali na drugačiju odluku u ovoj upravnoj stvari. Sledstveno izloženom, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja – član 126 stav 4 Zakona o upravnom postupku.

UPUSTVO O PRAVNOM SREDSTVU: Protiv ovog rješenja, može se izjaviti tužba Upravnom sudu Crne Gore u roku od 20 dana od dana njegovog prijema.

