

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
Broj: UP II 14-042/23-291/3
Podgorica, 08.12.2023.godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, pravni sledbenik Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, rješavajući po žalbi izjavljenoj od Elmolenko Svetlane, Ermolenko Ekatarine, Burlakova Evi- Mariji i Burlakov Mihaila, koje zastupa Radojka Popović, advokatica iz Kotora, izjavljenoj na rješenje urbanističko-građevinskog inspektora, broj: UPI 12133-042/23-1484/1 od 20.10.2023.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 2, 126 stav 7 i 128 Zakona o upravnom postupku („Sl.list CG”, br.56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) i člana 13 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave (“Službeni list Crne Gore”, br. 098/23 i 102/23), donosi

RJEŠENJE

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje urbanističko građevinskog inspektora Direktorata za inspekcijski nadzor br. UPI 12133-042/23-1484/1 od 20.10.2023.godine i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje istom organu.

Obrazloženje

Ožalbenim rješenjem stavom I naređeno je žaliteljima rušenje objekta, odnosno dijela bespravnog objekta – dijela četvrtog i trećeg nivoa suterena u dijelu koji je po evidenciji lista nepokretnosti br.761 sa upisanim teretom nema građevinsku dozvolu, odnosno dio objekta koji je izgrađen suprotno građevinskoj dozvoli br.06-U-758/189 od 08.10.2010.godine, izdate od strane nadležnog organa opštine budva, a koji se nalazi na katastarskoj parceli br.1354 KO Reževići I, u opštini Budva, jer za predmetni bespravni objekat nije pribavljeno rješenje o legalizaciji iz člana 170 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Stavom II određen je rok od 20 (dvadeset) za postupanje po navedenom rješenju.

Na navedeno rješenje žalitelji su izjavili žalbu, ovom ministarstvu, (27.10.2023.godine), zbog svih zakonom propisanih razloga. U žalbi u bitnom navodi, da psotupajući inspektor u obrazloženju rješenja navodi da je izvršio inspekcijski nadzor objekta „Vila Eva Lux” Rijeka Reževići „po inicijativi i po službenoj dužnosti” a ne navodi lica koja su inicirala inspekcijski nadzor kontrole objekta kao da se čuvaju njihova imena, jer ta lica su stanari predmetnog objekta koja sprovode svoje nehumane naume. Ističe, da u spoljnom dijelu zgrade nije bilo nikakvih građevinskih intervencija pa se sa tim u vezi konstatuje da inspektor tu činjenicu nije mogao utvrditi. Ukazuje, da je rješenje na koje se izjavljuje žalba donio i potpisao inspektor Boris Pižurica a isti na poslednjoj stranici obrazloženja navodi da je „urbanističko građevinska inspektorka – koordinatorka na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja odlučila kao u dispozitivu rješenja”, koja nejasnoća govori o žurbi prilikom sačinjavanja rješenja. Navodi, da je prvostepeni organ povrijedio odredbe Zakona o upravnom postupku jer nije žaliteljima omogućio učešće u postupku a na dan vršenja inspekcijskog pregleda niti jedan stan – posebni dio iz ožalbenog rješenja nijesu ni otvoreni ni mjereni jer vlasnici istih nijesu u Crnoj Gori. Navodi, da prvostepeni organ nije pravilno utvrdio činjenično stanje, jer žalitelji posjeduju, rješenje Sekretarijata za urbanizam i održivi razvoj Opštine Budva, br.UPI 06-332/22-625/14 od 28.02.2023.godine, kojim se prekida postupak postupak pokrenut po zahtjevu Ermolenko Svetlane za legalizaciju dijela bespravnog stambeno poslovnog objekta- stanova PD8 i PD9 na četvrtoj etaži podruma, PD 10 na trećoj etaži podruma, PD1 i PD11-poslovnih prostora na 3. etaži podruma i nestambenog prostora PD12 na 4.etaži podruma i da prekid traje do stupanja na snagu Odluke o donošenju Plana generalne regulacije Crne Gore i pravosnažnog postupka pred Osnovnim sudom u Kotoru. Takođe ističe, da Ermolenko Svetlana i Burlakova Eva- Marija nijesu pasivno legitimisane u ovoj upravnoj stvari jer su svoje nepokretnosti otuđile – prodale trećim licima, pa bi u slučaju da se postupi po citiranom rješenju iste nezakonito postupale i bile obavezne da nadoknade nemjernjivu štetu trećim savjesnim licima.

Predlažu da drugostepeni organ usvoji žalbu i poništi osporeno rješenje kao nezakonito u cjelosti ili da predmet vrati prvostepenom organu 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:

Predmet ove upravne stvari je izrečena upravna mjera u postupku inspekcijskog nadzora, koji saglasno odredbi člana 2 stav 1 Zakona o inspekcijskom nadzoru ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 39/03, Službeni list Crne Gore", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16), vrši organ uprave nadležan za poslove inspektora kao službenika sa posebnim ovlaštenjima i odgovornostima (član 4 stav 1 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 ovlašteno 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.

Iz spisa predmeta se utvrđuje da je prvostepeni organ donio rješenje br.UPI 071/8-194/1 od 14.06.2021.godine, kojim se Ermolenko Svetlani, zabranjuje dalje izvođenje radova i naređuje vraćanje rekonstrukcije dijela objekta – izvedenih otvora na AB zidnom platnu, kao elementu konstrukcije i formiranih novih stambenih prostorija u prvobitno stanje, koje se nalazi na stambenoj zgradi „Vila Eva Lux“, na kat.parc.br.1354 KO rezevići, u nivou suterena 3, opština Budva, jer je ista izvela radove rekonstrukcije bez prijave građenja i dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20), 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/ili dokumentacije iz člana ovog zakona (član 201 stav tačka 1), kao i da naredi rušenje objekta i/ili vraćanje prostora u prvobitno stanje ako se objekat gradi odnosno ako je izgrađen i pored zabrane građenja objekta (član 201 stav 1 tačka 11).

Suprotno navedenom, prvostepeni organ donosi rješenje broj UPI 12133-042/23-1484/1 od 20.10.2023.godine, jer žalitelji kao subjekti nadzora nijesu za predmetni objekat na opisanoj lokaciji, pribavili rješenje o legalizaciji iz člana 170 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Ocijenjujući zakonitost osporenog rješenja, po nalaženju ovog ministarstva, u postupku njegovog donošenja, prvostepeni organ je počinio povredu pravila upravnog postupka iz člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku („Sl.list CG“, br.56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), jer obrazloženje rješenja ne sadrži razloge o svim odlučnim činjenicama koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu, a dati razlozi su nejasni i nerazumljivi.

Nesporno je da je odredbom člana 170 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata("Službeni list Crne Gore", br. 64/17, 44/18, 63/18,11/19 i 82/20), propisano da bespravni objekat koji ne bude legalizovan u skladu sa ovim zakonom ukloniće se u skladu sa zakonom, dok je odredbom člana 201 stav 1 tačka 52 istog zakona propisano da kada u postupku inspekcijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis, urbanističko-građevinski inspektor dužan je da naredi vlasniku objekta odnosno vlasniku parcele na kojoj je objekat izgrađen rušenje/uklanjanje bespravnog objekta za koji nije pribavljeno rješenje o legalizaciji iz člana 170 stav 1 ovog zakona;

Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, predviđena je mogućnost legalizacije bespravnih objekata, odnosno objekata koji su izgrađeni suprotno propisima, kojima je u vrijeme izgradnje bila utvrđena obaveza pribavljanja građevinske dozvole. Bespravni objekat u smislu člana 152 stav 6 Zakona, je stambena, poslovna i poslovno – stambena zgrada na kojoj su izvedeni grubi konstruktivni građevinski radovi najmanje jedne etaže, koja je izgrađena bez građevinske dozvole, odnosno suprotno građevinskoj dozvoli.

Odredbom člana 157 stav 3 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano je da za bespravni objekat koji nije izgrađen u skladu sa osnovnim urbanističkim parametrima i/ili smjernicama važećeg planskog dokumenta donijetog do stupanja na snagu ovog zakona nadležni organ lokalne uprave u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva i dokumentacije iz

člana 156 ovog zakona donosi rješenje o prekidu postupka legalizacije do stupanja na snagu planskih dokumenata iz čl.217 i 218 ovog zakona, odnosno stupanja na snagu odluke o donošenju plana generalne regulacije Crne Gore i obavještava nadležni inspeksijski organ radi prekida postupka za uklanjanje objekta. Stavom 2 pomenutog člana Zakona propisano je da nadležni organ lokalne uprave dužan je da u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva za legalizaciju bespravnog objekta koji je izgrađen u skladu sa osnovnim urbanističkim parametrima i/ili smjernicama važećeg planskog dokumenta donijetog do stupanja na snagu ovog zakona, odnosno u roku iz čl.217 i 218 ovog zakona i koji se nalazi na orto-foto snimku iz člana 155 ovog zakona, obavijesti nadležni inspeksijski organ o podnošenju zahtjeva za pokretanje postupka legalizacije, radi prekida postupka za uklanjanje objekta.

Dovodeći u vezu činjenicu da je Sekretarijat za urbanizam i održivi razvoj, dana 28.02.2023.godine, donio rješenje br.UPI 06-332/22-625/14, kojim se prekida postupak pokrenut po zahtjevu Ermolenko Svetlane, br.UPI 06-332/22-625/1 od 27.09.2022.godine, za legalizaciju dijela bespravnog stambeno – poslovnog objekta br.1 (stanova PD8 i PD 9 na IV etaži podruma, PD10 na III etaži podruma; poslovnih prostora: PD1 i PD 11 na III etaži podruma i nestambenog prostora PD12 na IV etaži podruma), spratnosti objekta 4Su+P+1, izgrađenog na kat.parceli br.1354 KO Reževići, koju čini urbanističku parcelu br.6 u zahvatu LSL „Stambeno – turistička zona niske gustine Rijeka Reževića“, jer isti nije izgrađen u skladu sa važećim planskim dokumentom, dok je stavom 2 navedenog rješenja, određeno, da prekid traje do stupanja na snagu Odluke o donošenju Plana generalne regulacije Crne Gore, kao i pravosnažnog okončanja parničnog postupka pred Osnovnim sudom u Kotoru (dostavljeno uz žalbu), po ocjeni ovog ministarstva, obrazloženje rješenja prvostepenog organa moralo je da sadrži razlog o ovoj činjenici i njenom značaju za konkretan postupak inspeksijskog nadzora. Nasuprot tome, obrazloženje rješenja ne sadrži razloge o tim činjenicama, zbog čega ovo ministarstvo, nije moglo otkloniti prigovore žalitelja, da je prvostepeni organ morao imati u vidu iste prilikom odlučivanja, pa takav nedostatak obrazloženja dovodi u sumnju činjenično stanje na osnovu kojeg je primijenjeno materijalno pravo. Obrazloženje sudskih odluka, odnosno odluka drugih nadležnih organa, koja ne sadrži relevantne i dostatne razloge za ocjenu kakva je odlukom data, upućuju na zaključak o arbitrarnosti u procesnom i materijalnom smislu.

Obrazloženje rješenja prvostepenog organa, ne sadrži činjenične i pravne razloge o tome da li su ispunjene zakonske pretpostavke za donošenje rješenja o rušenju predmetnog objekta, ako su isti izgrađeni prije podnošenja zahtjeva za legalizaciju, niti pak o tome da li je žalitelj nakon podnošenja zahtjeva za legalizaciju i donošenja rješenja o prekidu postupka legalizacije, nastavili sa građenjem predmetnog objekta, bez prijave građenja i/ili dokumentacije iz člana 91 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, pa je s tim u vezi, počinjena navedena povreda pravila postupka iz člana 22 stav 7 ZUP-a, koja je bila od uticaja na zakonito rješenje predmetne stvari. Prilikom odlučivanja u ovoj stvari, ovo ministarstvo je imalo u vidu i praksu Upravnog suda iz presude U.br.120/21.

Osim navedenog, ovo ministarstvo nalazi, da se osnovano žalbom nalazi da se osnovano žalbom ukazuje na bitnu povredu pravila postupka, zbog koga treba ovo rješenje poništiti.

Prema odredbama člana 8 i 135 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", br. 60/03 i "Sl. list CG", br. 32/11), prije donošenja rješenja, stranci se mora omogućiti da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su od značaja za donošenje rješenja. Članom 31. Zakona o inspeksijskom nadzoru, propisano je da inspektor u vršenju inspeksijskog pregleda na licu mjesta sačinjava zapisnik, a izuzetno kad zbog obima i složenosti inspeksijskog nadzora, njegove prirode i okolnosti nije moguće sačiniti zapisnik u toku inspeksijskog pregleda, zapisnik se sačinjava u službenim prostorijama u roku od tri dana od dana izvršenog pregleda.

Prvostepeni organ je donio rješenje na osnovu zapisnika o izvršenom inspeksijskom pregledu, br.121-2-2-BD-282/1 od 25.09.2023.godine, iz kojeg zapisnika se ne može utvrditi da je Mihail Burlakov kao subjekat nadzora, učestvovalo u postupku nadzora, ali jer navedeni zapisnik nije potpisan od strane istog, niti je na istom konstatovano da odbija da potpiše zapisnik, niti eventualni razlozi, zbog kojih je potpis uskraćen, niti postoji dokaz u spisima predmeta, da je predmetni zapisnik uručen ili je dostavljena kopija zapisnika ostalim subjektima nadzora.

Kako je zapisnik sačinjen suprotno odredbi člana 34 Zakona o inspeksijskom nadzoru ("Sl. list RCG", broj 39/03 i "Sl. list CG", broj 76/09 i 57/11), to isti, po ocjeni suda, nije mogao

poslužiti prvostepenom organu kao valjan dokaz za utvrđivanje činjeničnog stanja, u konkretnoj pravnoj stvari.

Shodno navedenom, drugostepeni organ je shodno članu 126 stav 7 i 8 Zakona o upravnom postupku odlučilo poništiti ožalbeno rješenje i predmet vratiti na ponovni postupak i odlučivanje u kojem će donijeti pravilnu i zakonitu odluku shodno sugestijama iz ovog rješenja.

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

MINISTAR

Janko Odović

