

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
Odjeljenje za drugostepeni postupak
Broj: UP II 09-042/25-242/5
Podgorica, 24.11.2025. godine

Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, rješavajući po žalbi izjavljenoj od strane d.o.o. "VISOKOGRADNJA MNE" iz Podgorice, protiv rješenja urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine - Direkcije za urbanistički nadzor, broj: UPI 09-042/24-36/1 od 16.01.2025. godine, na osnovu člana 199 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“ br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20, 86/22, 04/23, 19/25 i 91/25) i čl. 46 i 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku („Sl.list CG“, br.56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) i člana 15 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Sl.list CG“, br.18/23, 102/23, 113/23, 71/71/24, 72/24, 90/24, 93/24, 104/24, 117/24, 39/25 i 97/25), donosi

RJEŠENJE

Žalba se usvaja.

Poništava se rješenje urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine - Direkcije za urbanistički nadzor, broj: UPI 09-042/24-36/1 od 16.01.2025. godine i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje istom organu.

Obrazloženje

Rješenjem urbanističko-građevinskog inspektora Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine - Direkcije za urbanistički, broj: UPI 09-042/24-36/1 od 16.01.2025. godine, zabranjeno je žalitelju građenje objekta višeporodičnog stanovanja, na kat, parcelama, br.: 3624/8, 3624/7, 3624/19, 3624/4, 3624/17 i 3624/3 KO Podgorica III, Glavni grad Podgorica, na UP 84, UP 85 i UP 86, u zahvatu DUP-a „Titex“, za koji je podnijeta prijava građenja, broj: 09-745/24-15176/1 od 19.11.2024. godine, iz razloga što je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno urbanističko-tehničkim uslovima, u roku od CDMAH, koja zabrana traje do otklanjanja nepravilnosti.

Protiv citiranog rješenja, žalitelj je izjavio žalbu ovom ministarstvu iz svih zakonom propisanih razloga. U žalbi se navodi da je ožalbeno rješenje nezakonito jer je suprotno članu 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku. Naime žalitelj ukazuje da je obrazloženje ožalbenog rješenja nerazumljivo i da ne sadrži činjenično stanje i razloge koji bi, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućivali na odluku iz dispozitiva rjesenja, dok razlozi iz obrazloženja pobijanog rjesenja koji se odnose na propise, a na osnovu kojih je rjesenje donijeto jasno pokazuju da je isto rezultat pogresne primjene materijalnog prava. Nadalje, navodi se da mu nije omogućeno učešće u postupku shodno čl.11, 13, 21, 22 i 34 stav 5 Zakona o inspekcijском nadzoru, zbog čega je inspekcijски nadzor sproveden nepravilno, a ožalbeno rjesenje donijeto bez utvrđivanja relevantnih činjenica. Takođe je prvostepeni organ izvršio povredu pravila upravnog postupka koja se ogleda u pravu žalitelja na izjašnjenje, odnosno na učešće u postupku u smislu čl. 14 i 111 Zakona o upravnom postupku, jer je žalitelju, nezakonitim dostavljanjem zapisnika prvostepenog organa, broj: 091-PG-544 od 12.12.2024. godine, uskraćeno pravo da učestvuje u postupku radi utvrđivanja činjenica, odnosno da se izjasni na činjenično stanje koje je utvrđeno u citiranom zapisniku o inspekcijском pregledu. Žalitelj smatra da je ožalbeno rješenje nezakonito i sa razloga što se zasniva na inspekcijском nadzoru koji je izvršen uz prekoračenje ovlašćenja koja shodno članu 200 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata pripadaju urbanističko-građevinskom inspektor, kao i kršenjem pravila propisanih odredbom člana 36 Zakona o inspekcijском nadzoru, koja se primjenjuju ako inspektor u postupku inspekcijского pregleda utvrdi nepravilnosti. Naime, kako navodi žalitelj: „u obrazloženju pobijanog rješenja se navodi da je urbanističko-građevinska inspekcija po službenoj dužnosti vršila inspekcijски nadzor nad prijavom građenja investitora doo "Visokogradnja Me" Podgorica br. 09-745/24-15176/1 od 19.11.2024. godine, za građenje objekta višeporodičnog stanovanja na katastarskim parcelama br. 3625/4, 3625/3, 3625/2, 3624/2, 3624/16, 3624/5, 3624/18, 3624/6, 2624/9, 3624/20 i 3624/10 KO Podgorica III, Glavni grad Podgorica, na UP 24, UP 25, UP 26, UP 27, UP 28, UP 29 i UP 30, u zahvatu DUP-a "Titex", te da je tom prilikom sacinjen zapisnik br. 091-PG-545 ad 12.12.2024. godine, kojim

je konstatovano da revidovani glavni projekat nije izrađen u skladu sa UT uslovima br. 08-332/23-245, 08-332/23-243, 08-332/23-241, 08-332/23-240, 08-332/23-239 i 08-332/23-238 od 03.02.2023. godine, odnosno sa poglavljem 12 - Urbanistički parametri unutar istih, kojim su dozvoljene po tri stambene jedinice za UP 24, UP 25, UP 27, UP 28, UP 29 i UP 30 i četiri stambene jedinice za UP 26, dok je u revidovanom glavnom projektu prikazano 72 stambene jedinice. Dalje se u obrazloženju prostepenog rješenja navodi da je predmetni zapisnik dana 12.12.2024. godine subjektu nadzora poslat poštom na službenu adresu privrednog društva, ali da isti dana 17.12.2024. godine nije uručen, uz napomenu da je nepoznat na datoj adresi, pa je "nakon povratka pošte" dana 31.12.2024. godine na oglasnoj tabli Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine "okačeno" obavještenje sa napomenom da subjekat nadzora može preuzeti zapisnik u roku od 10 dana u kancelariji 112 ali se u ostavljenom roku subjekat nadzora nije pojavio. Pri tome se u pobijanom rješenju navodi da je ovakvo postupanje učinjeno u skladu sa čl. 85 i čl. 87 ZUP, a kakvi navodi su apsolutno neprihvatljivi i u suprotnosti sa stanjem u spisima predmeta".

Žalitelj smatra da je prvostepeni organ izvršio povredu pravila postupka iz člana 84 Zakona o upravnom postupku, koji se odnosi na način dostavljanja pismena u upravnom postupku, kao i da je izvršena povreda pravila postupka koje se odnose na primjenu čl. 34 Zakona o inspekcijskom nadzoru. Žalitelj ukazuje da prostepeni organ nije bio ovlašten da, nakon što podnosilac žalbe u prvom pokušaju dostavljanja nije pronađen na adresi na kojoj je trebalo da mu bude izvršeno dostavljanje, zapisnik o inspekcijskom pregledu dostavlja tako što je na oglasnoj tabli "okačeno" obavještenje da subjekat nadzora može preuzeti zapisnik u roku od 10 dana, jer se dostavljanje javnim obavješćavanjem nije moglo vršiti prije nego što se pokuša dostavljanje na način iz člana 85 ZUP. Međutim, u konkretnom slučaju je prostepeni organ očito postupao po pravilima o posrednom dostavljanju iz člana 85 ZUP, na koja se i poziva u ožalbenom rješenju, a čijoj primjeni nije bilo mjesta pri činjenici da je zapisnikom o inspekcijskom pregledu subjektu nadzora određen rok za izjašnjenje koji počinje teći od dostavljanja zapisnika i ne može se produžavati usljed čega je lično dostavljanje apsolutno obavezno. Nadalje, i sam postupak inspekcijskog nadzora iz kojeg potiče zapisnik, broj: 091-PG-545 od 12.12.2024. godine, a na kojem se isključivo temelji činjenično utvrđenje iz ožalbenog rješenja sproveden je na nezakonit način i uz prekoračenje propisanih ovlašćenja postupajućeg inspektora. U predmetnom zapisniku, kao i u prvostepenom rješenju, navodi se da je provjera prijave građenja podnosioca žalbe izvršena po službenoj dužnosti, odnosno u skladu sa ovlašćenjima urbanističko-građevinskog inspektora u skladu sa čl. 200 st. 1 tač. 1, 2, 3a, 4, 5, 11 i 13 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Međutim, prvostepeni organ nije postupio saglasno čl. 200 st. 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, kojim je imperativno propisano u kom roku i kom obimu urbanističko-građevinski inspektor vrši provjeru prijave građenja. Name, u smislu konkretne zakonske odredbe, urbanističko-građevinski inspektor je dužan da provjeru iz čl. 200 st. 1 tač. 1, 2, 3a, 4, 5, 11 i 13 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata 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. Zato postupajući inspektor nije imao ovlašćenje da u postupku provjere prijave građenja i propisane dokumentacije za građenje koja se uz nju podnosi izrekne upravnu mjeru zabrane građenja sa pozivom na razlog da je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno urbanističko-tehničkim uslovima, jer je u skladu sa čl. 200 st. 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata bio ovlašten da provjeru izvrši samo u pogledu uslova predviđenih u čl. 200 st. 1 tač. 1, 2, 3a, 4, 5, 11 i 13 istog zakona". Smatra da je u konkretnom slučaju očigledno da je žalitelj ispunio sve citirane uslove koji se ispituju prilikom provjere prijave građenja i da ne postoji apsolutno nikakva nepravilnost u pogledu bilo kog od elemenata koji se provjeravaju po službenoj dužnosti saglasno članu 200 stav 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Ovo kako se navodi iz razloga što je pitanje da li je glavni projekat izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima obuhvaćeno odredbom člana 200 stav 1 tačka 3 i člana 201 stav 1 tačka 3 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, tako da izričito ne predstavlja predmet postupka provjere prijave građenja po službenoj dužnosti, to zabrana građenja iz dispozitiva pobijanog rješenja nije mogla biti izrečena na osnovu zaključka postupajućeg inspektora da je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno urbanističko-tehničkim uslovima. Međutim, na strani 2. obrazloženja pobijanog rješenja, navodeći propise na osnovu kojih je rješenje donijeto, prvostepeni organ navodi upravo sledeće: "Članom 91 Zakona je propisano da investitor gradi objekat na osnovu prijave građenja i dokumentacije propisane ovim zakonom. Članom 200 stav 1 tačka 3 Zakona, propisano je da urbanističko-građevinski inspektor provjerava da li je glavni projekat izrađen

odnosno revidovan u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima. Dalje, članom 201 stav 1 tačka 3 Zakona, propisano je da je urbanističko-građevinski inspektor dužan da zabrani građenje objekta, ako utvrdi da je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno urbanističko-tehničkim uslovima. U skladu sa prethodno izloženim, a na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja, riješeno je kao u dispozitivu".

Žalitelj navodi da pri ovakvim razlozima ožalbenog rješenja, nesumnjivo je da isto predstavlja rezultat grube i pogrešne primjene materialnog prava na njegovu štetu. Ožalbeno rješenje se takođe temelji na inspekcijskom pregledu koji je sproveden kršenjem osnovnih pravila inspekcijskog nadzora, imajući u vidu da su odredbama člana 36 Zakona o inspekcijskom nadzoru utvrđena pravila u skladu sa kojima se na zakonit način vrši otklanjanje nepravilnosti vođenih u postupku inspekcijskog nadzora, a koja je prvostepeni organ u potpunosti zanemario, zbog čega žalitelj zaključuje da je dispozitiv ožalbenog rješenja nerazumljiv i protivrječan razlozima rješenja, tako da se zakonitost odluke ne može ispitati u postupku po žalbi. Dodatno navodi da je ožalbeno rješenje apsolutno neosnovano i nezakonito, čak i kada bi se zanemarile sve navedene povrede procesnog i materijalnog zakona i prihvatilo činjenično utvrđenje urbanističko-građevinskog inspektora da je u revidovanom glavnom projektu prikazan veći broj stambenih jedinica od onoga koji je naveden u UTU-ima. Ovo zbog toga što se u pobijanom rješenju iz te činjenice izvodi potpuno pogrešan zaključak da je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno UTU-ima. Shodno čl. 55 do 74 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, propisano je da se urbanističko-tehnički uslovi izdaju u skladu sa planskim dokumentom i šta sadrže isti. Istim zakonom je uređeno da se pod osnovnim urbanističkim parametrima smatraju indeks izgrađenosti, indeks zauzetosti, spratnost odnosno visina objekta i odnos prema građevinskoj liniji, kao što je i Pravilnikom o blizem sadržaju i formi planskog dokumenta određena sadržina detaljnog urbanističkog rješenja, kao i pravila građenja po zonama, te pod tačkom 60 određuje prostorne pokazatelje koji predstavljaju osnov za izradu planskog dokumenta i definisanje parametara po jedinicama građevinskog zemljišta, i to: gustinu stanovanja, izgrađenu površinu i bruto razvijenu građevinsku površinu, indeks zauzetosti zemljišta i indeks izgrađenosti zemljišta, dok u grafičkom prikazu sadrži pregled elemenata urbanističke regulacije i obaveznih prostornih i urbanističkih pokazatelja - ali pri tome nijednom odredbom ni ne pominje broj stambenih jedinica. Žalitelj smatra da suprotno paušalnom zaključivanju iz ožalbenog rješenja, urbanistički parametri koji su obavezujući i sa kojima mora biti usaglašen glavni projekat ne obuhvataju broj stambenih jedinica, jer je jasno propisano da te parametre čine maksimalna spratnost odnosno maksimalna visina objekta, odnos prema građevinskoj liniji i maksimalno dozvoljeni kapacitet koji se ogleda u parametrima bruto građevinske površine, indeksa izgrađenosti i indeksa zauzetosti. Sve propisane urbanističke parametre, pak, glavni projekat koji je podniet uz prijavu građenja žalitelja u potpunosti zadovoljava, a žalilac je uz prijavu građenja dostavio i dokaz da je isplatio naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za ukupan broj projektovanih stambenih jedinica. Zbog navedenog žalitelj smatra da je u postupku donošenja ožalbenog rješenja, prvostepeni organ pogrešno primijenio materijalno pravo, jer broj stambenih jedinica, koji čak i nije uvijek ni naveden u urbanističko-tehničkim uslovima, prema materijalnim propisima ne predstavlja urbanistički parametar i stoga može biti samo orijentacioni ili preporučen. U prilog tome da se broj stambenih jedinica ne može smatrati urbanističkim parametrom i da se ni u kom slučaju ne može tretirati kao obavezujući element u odnosu na koji bi se procjenjivalo da li je glavni projekat izrađen odnosno revidovan u skladu sa UTU-ima, potvrđuje i DUP "Titex" koji je izrađen tako da su u njemu navedeni brojevi stambenih jedinica orijentacionog karaktera, a što je utvrđeno u postupku donošenja istog, kada je na strani 9. izvještaja o reviziji ovog planskog dokumenta, ukazano da u numeričkim pokazateljima planiranog stanja treba prikazati "orientacioni broj stanova i stanovnika na UP". Isto proizlazi i iz sadržine UTU-a, izdatih na osnovu konkretnog planskog dokumenta, jer se, na primer, u UTU-ima koji su izdati za UP 85 u okviru DUP-a "Titex" broj stambenih jedinica ni ne navodi u poglavlju Urbanistički parametri. Takođe je saglasno i mišljenje dato od strane Direktorata za prostorno planiranje ovog ministarstva, dana 12.06.2024. godine dokaz: - izvještaj o reviziji planskog dokumenta DUP "Titex" br. 06 od 26.01.2018.godine - UTU-i, broj: 08-332/23-791 od 12.05.2022.godine - mišljenje Direktorata za prostorno planiranje ovog ministarstva od 12.06.2024.godine. Žalitelj ukazuje i na činjenicu da je ožalbenim rješenjem povrijeđeno jedno od osnovnih načela upravnog postupka koje je utvrđeno članom 5 Zakona o upravnom postupku i koje garantuje zaštitu opravdanih očekivanja stranaka, tako što propisuje da javnopravni organ prilikom odlučivanja u upravnoj stvari vodi računa o ranijim odlukama koje je donio u bitno istovjetnim upravnim stvarima, a

ukoliko 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. Naime, u potpuno istovjetnoj pravnoj stvari koja se odnosi na isti planski dokument, prvostepeni organ je u postupku provjere prijave građenja podnijete od strane d.o.o. "Eurozox" Danilovgrad, utvrdio da revidovan glavni projekat kojim je za građenje objekta na UP 42, UP 43, UP 44, UP 51, UP 52, UP 53, UP 54 i dijelu UP 55 u zahvatu DUP-a "Titex" predviđeno 115 stambenih jedinica, nema nedostataka koji bi bili utvrđeni u postupku provjere shodno čl. 200 st. 1 i 2 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata - dokaz: revidovani glavni projekat investitora d.o.o. "Eurozox" Danilovgrad, za stambeni kompleks "Cortex selo" (strane 1 do 15 sa prikazom ostvarenih urbanističkih parametara); zapisnik o inspekcijskom pregledu urbanističko-građevinskog inspektora, broj: 121-1-PG-578/2 od 28.06.2024.godine. Suštinski različito postupanje urbanističko-građevinskog inspektora u ovoj pravnoj stvari, a na štetu žalitelja, krši načela jednakosti stranaka u primjeni zakona i dovodi u pitanje pravnu sigurnost, a što ožalbeno rješenje čini dodatno nezakonitim i pravno neodrživim. Predlaže da drugostepeni organ usvoji žalbu i meritorno riješi upravnu stvar i traži odlaganje izvršenja ožalbenog rješenja.

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 sledećih razloga:

Uvidom u spise predmeta, ovo ministarstvo je utvrdilo da je postupajući po službenoj dužnosti, prvostepeni organ izvršio inspekcijski nadzor prijave građenja, broj: 09-745/24-15176/1 od 19.11.2024.godine, podnijetu na odgovarajućem obrascu od strane Investitora, odnosno žalitelja za izgradnju objekta višeporodičnog stanovanja, na kat, parcelama, br.: 3624/8, 3624/7, 3624/19, 3624/4, 3624/17 i 3624/3 KO Podgorica III, Glavni grad Podgorica, na UP 84, UP 85 i UP 86, u zahvatu DUP-a "Titex". Zapisnikom o inspekcijskom pregledu, broj: 091-PG-544 od 12.12.2024.godine, prvostepeni organ je konstatovao da revidovani glavni projekat nije izrađen u skladu sa UTU-ima, br.: 08-322/23-237 i 08-332/23-236 od 93.02.2023.godine i UTU-ima, broj: 08-332/23-791 od 12.05.2022.godine, odnosno sa poglavljem 12 – Urbanistički parametri unutar istih, kojim su dozvoljene po tri stambene jedinice za UP 84, UP 84 i UP 86, dok je u revidovanom glavnom projektu prikazano 30 stambenih jedinica. Utvrđeno je da je prvostepeni organ poslao predmetni zapisnik subjektu nadzora, odnosno žalitelju, dana 12.12.2024.godine, poštom na službenu adresu društva, ali da isti nije uručen dana 17.12.2024.godine, uz napomenu "nepoznat na datoj adresi", nakon čega je prvostepeni organ u skladu sa čl. 85 i 87 Zakona o upravnom postupku, dana 31.12.2024.godine, na oglasnoj tabli ovog ministarstva, otkrio obavještenje sa napšomenom da subjekat nadzora može preuzeti zapisnik u roku od 10 dana u kancelariji broj 112, što žalitelj nije uradio.

Odredbom člana 22 stav 3 Zakona o upravnom postupku, propisano je da dispozitiv rješenja sadrži odluku o upravnoj stvari i mora biti sažet i jasan.

Ocijenjujući zakonitost ožalbenog rješenja, ovo ministarstvo je našlo da je prvostepeni organ izvršio povredu pravila postupka iz člana 22 stav 3 Zakona o upravnom postupku, jer dispozitiv ožalbenog rješenja nije sačinjen shodno citiranoj odredbi. Naime, dispozitiv ožalbenog rješenja kojim je prvostepeni organ zabranio žalitelju građenje objekta višeporodičnog stanovanja, na kat, parcelama, br.: 3624/8, 3624/7, 3624/19, 3624/4, 3624/17 i 3624/3 KO Podgorica III, Glavni grad Podgorica, na UP 84, UP 85 i UP 86, u zahvatu DUP-a "Titex", za koji je podnijeta prijava građenja, broj: 09-745/24-15176/1 od 19.11.2024.godine, iz razloga što je glavni projekat izrađen odnosno revidovan suprotno urbanističko-tehničkim uslovima, po nalaženju ovog ministarstva, je nejasan i neprecizan, imajući u vidu obrazloženje istog rješenja. Ovo iz razloga što prvostepeni organ nije naveo u kojem dijelu je revidovani glavni projekat izrađen suprotno urbanističko-tehničkim uslovima, kao što nije ni naveo koji su to urbanističko-tehnički uslovi i od kojeg nadležnog organa su izdati predmetni uslovi, odnosno prvostepeni organ nije naveo koje su to nepravilnosti koje žalitelj mora da otkloni u roku od ODMAH.

Činjenica je da je prvostepeni organ u obrazloženju ožalbenog rješenja naveo urbanističko-tehničke uslove, bez navođenja nadležnog organa koji ih je izdao, ali shodno odredbi člana 22 Zakona o upravnom postupku, obrazloženje ožalbenog rješenja ne može nadomjestiti dispozitiv istog. Samim tim nije bilo moguće ni izvršenje dispozitiva ožalbenog rješenja od strane žalitelja.

Ocjenjujući navode žalbe žalitelja, shodno odredbama Zakona o upravnom postupku, ovo ministarstvo je kod činjenice da se radi o povredi pravila postupka iz člana 22 stav 3 Zakona o upravnom postupku, odlučilo usvojiti žalbu, poništiti ožalbena rješenja i predmet vratiti istom organu na ponovni postupak i odlučivanje – član 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku.

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

