

**Br. 841/17-9**  
**Podgorica, 18. 4. 2018. godine**

Na osnovu člana 41 stav 1 i 2 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore («Službeni list CG», broj 42/11 i 32/14), nakon sprovedenog ispitnog postupka po pritužbi X.X, iz Ulcinja, dajemo

## **M I Š L J E N J E**

### ***I Uvod***

X.X, iz Ulcinja, podnio je pritužbu na rad Opštine Ulcinj.

U pritužbi je naveo: da posjeduje prizemnu kuću na "Pristanu" u Ulcinju, na kat. parceli br.xx, list nepokretnosti, br.xxKO Ulcinj - opštinska parcela, br.xx; da se prije sedam godina obratio nadležnim organima Opštine Ulcinj sa zahtjevom da mu se odobri izgradnja objekta u dvorištu površine 20m<sup>2</sup>, ali da nije donijeta konačna odluka; da se u vezi naznačenog više puta obraćao nadležnim organima u Opštini Ulcinj, ali bez rezultata; da je 14. 2. 2017. godine Sekretarijat za prostorno planiranje i održivi razvoj - Opština Ulcinj donio zaključak, br.Nr.05-25/1-17, kojim se prekida postupak po njegovom zahtjevu do donošenja Plana - izmjena i dopuna za određene urbanističke i katastarske parcele u zahvatu DUP-a "Ulcinj-grad", za lokalitet "Pristan" u Ulcinju. Napominje, da su u čitavoj okolini njegove kuće izgrađeni objekti visine četiri sprata. Ističe, da iako posjeduje naznačenu imovinu stanuje kao podstanar, kao i da su povjeđena njegova ljudska prava i slobode, odnosno pravo na stanovanje.

### ***II Ispitni postupak***

Postupajući po ovoj pritužbi, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u ispitnom postupku obavijestio Opštinu Ulcinj da je X.X, iz Ulcinja, podnio je pritužbu na rad Opštine Ulcinj, naznačio suštinu pritužbe i zatražio izjašnjenje na navode podnosioca pritužbe.

Tim povodom Opština Ulcinj je dostavila izjašnjenje.

U izjašnjenju se navodi: da se podnosilac pritužbe obratio se Sekretarijatu za prostorno planiranje i održivi razvoj - Opštine Ulcinj sa zahtjevom, br.05-25/17, od 23. 1. 2018 godine, za propisivanje urbanističko - tehničkih uslova za izgradnju objekta na urbanističkoj parceli br.xx; da je razmatranjem zahtjeva utvrđeno da za

katastarsku parcelu br.xx, sa lista nepokretnosti br.xx, KO Ulcinj, odnosno za urbanističku parcelu br.xx, ne mogu se propisivati urbanističko tehnički uslovi za izgradnju objekta, iz razloga što se predmetna parcela nalazi u zahvatu Izmjena i dopuna za određene urbanističke i katastarske parcele u zahvatu Izmjena i dopuna DUP -a "Ulcinj - Grad", za lokalitet "Pristan", za koju je donijeta Odluka o izradi izmjena i dopuna plana, br.01-1974/2-12, od 5. 4. 2012. godine, sa Programskin zadatkom br.01-1974/1-12, od 5. 4. 2012. godine, objavljen u Službenom listu CG - Opštinski propisi, br.14/2012, gdje se članom 8 ove odluke zabranjuje gradnja na urbanističkoj parceli podnosioca pritužbe br.176, do usvajanja ovog plana od strane Skupštine Opštine Ulcinj; da je Odluka o donošenju Predloga plana za Izmjenu i dopunu plana za određene urbanističke i katastarske parcele u zahvatu Izmjena i dopuna DUP-a "Ulcinj - Grad" za lokalitet "Pristan", dostavljena predsjedniku Opštine Ulcinj radi razmatranja i predlaganja Skupštini Opštine Ulcinj na usvajanje 7. 10. 2015. godine, dopisom, br.05-383/1-15; da je Sekretarijat za prostorno planiranje i održivi razvoj - Opština Ulcinj donio Zaključak, br.Nr05-25/1-17, od 14. 2. 2017. godine, kojim se navedeni Zahtjev podnosioca pritužbe za propisivanje urbanističko tehničkih uslova za izgradnju objekata na urbanističkoj parceli br.176, prekida do donošenja plana - Izmjena i dopuna za određene urbanističke i katastarske parcele u zahvatu Izmjena i dopuna DUP-a "Ulcinj - Grad" za lokalitet "Pristan".

### ***III Utvrđene činjenjice***

U ispitnom postupku utvrđeno je:

da se podnosilac pritužbe obratio nadležnim organima Opštine Ulcinj sa zahtjevom da mu se odobri izgradnja objekta površine 20m<sup>2</sup> u njegovom dvorištu, na urbanističkoj parceli br.xx, kat. parcela br.xx, list nepokretnosti br.xx, KO Ulcinj;

da je Sekretarijat za prostorno planiranje i održivi razvoj - Opština Ulcinj donio zaključak, br.Nr05-25/1-17, od 14. 2. 2017. godine, kojim se zahtjev podnosioca pritužbe za propisivanje urbanističko tehničkih uslova za izgradnju objekata na urbanističkoj parceli br.xx, prekida do donošenja plana - Izmjena i dopuna za određene urbanističke i katastarske parcele u zahvatu Izmjena i dopuna DUP-a "Ulcinj - Grad" za lokalitet "Pristan";

da je predsjednik Opštine Ulcinj donio Odluke o izradi izmjena i dopuna za određene urbanističke i katastarske parcele u zahvatu ID Detaljnog urbanističkog plana "Ulcinj - grad" za lokalitet "Pristan" u Ulcinju koje su objavljene u "Službenom listu CG - opštinski propisi", br.014/12, od 27. 4. 2012. godine i 015/12, od 15. 5. 2012. godine, u kojima je u članu 4 navedeno da će se plan uraditi u roku od 95 dana, a u članu 8 naznačeno da se zabranjuje gradnja do usvajanja plana na urbanističkim parcelama, između ostalog i na urbanističkoj parceli podnosioca pritužbe, br.xx;

da, međutim, naznačeni plan još uvijek nije urađen.

### ***IV Relevantni propisi***

## *A) Domaće pravo*

*Ustavom Crne Gore («Službeni list CG», broj 1/2007) propisano je:*

"Crna Gora jemči i štiti prava i slobode. Prava i slobode su nepovredivi. Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih". (član 6)

"Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda". (član 19)

"Jamči se pravo na lokalnu samoupravu" (član 22)

"Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je samostalan i nezavisan organ koji preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda;

"Zaštitnik ljudskih prava i sloboda vrši funkciju na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih međunarodnih ugovora, pridržavajući se i načela pravde i pravičnosti". (član 81. st. 1 i 2)

"U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika. Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građanina i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva" (član 113. st. 1 i 2)

*Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata («Službeni list CG», br.51/2008) propisano je:*

"Lokalni planski dokumenti su prostorno-urbanistički plan lokalne samouprave, detaljni urbanistički plan, urbanistički projekat i lokalna studija lokacije" (član 24. tač. 1, 2, 3 i 4)

"Izradi planskog dokumenta pristupa se na osnovu odluke koju donosi izvršni organ lokalne samouprave" (član 31. stav 2)

*Zakonom o lokalnoj samoupravi («Službeni list RCG», br.42/03, 28/14, 75/05, 13/06 i «Službeni list CG», br.88/09, 3/10, 73/10, 38/12, 10/14, 57/14 i 3/16) propisano je:*

"Lokalna samouprava obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da, u granicama utvrđenim zakonom, uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva" (član 1)

"U opštini se ostvaruje zadovoljavanje potreba od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo" (član 4. stav 1)

"Poslove iz svoje nadležnosti opština vrši preko svojih organa, organa mjesne samouprave i javnih službi, u skladu sa zakonom, statutom i drugim aktima. Za vršenje poslova organi i javne službe iz stava 1 ovog člana su odgovorni lokalnom stanovništvu". (član 5 stav 1 i 2)

"U vršenju svojih poslova organi lokalne samouprave obezbjeđuju jednaku zaštitu prava i na zakonu zasnovanih pravnih interesa lokalnog stanovništva i pravnih lica. (član 7)

"Opština vrši poslove lokalne samouprave koji su od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo. (član 28)

"Opština, u skladu sa zakonom i drugim propisima donosi prostorne i urbanističke planove i program razvoja i zaštite životne sredine" (član 31. tač. 3 i 7)

"Radi obezbjeđivanja vršenja poslova od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo opština osniva organe lokalne uprave i javne službe. (član 34 tač. 1 i 2)

"Javne službe iz člana 34 stav 1 tačka 2 ovog zakona opština može osnovati ako je obavljanje djelatnosti nezamjenljiv uslov života i rada lokalnog stanovništva, a zadovoljenje potreba građana u tim djelatnostima se ne može kvalitetno i ekonomično obezbijediti privatnom inicijativom ili na drugi način". (član 35)

"Način i uslove obavljanja sopstvenih poslova opština vrši u skladu sa mogućnostima, interesima i potrebama lokalnog stanovništva. (član 36)

Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list CG”, br.42/2011 i 32/2014) propisano je:

"Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Kad Zaštitnik utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se povreda otklonila, kao i rok za njeno otklanjanje". (član 41 st 1 i 2)

"Starješina/ka, odnosno lice koje rukovodi organom na čiji rad se preporuka odnosi obavezan je da, u ostavljenom roku, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke. Ukoliko starješina/ka, odnosno lice koje rukovodi organom ne postupi po preporuci u određenom roku, Zaštitnik može upoznati neposredno viši organ, podnijeti poseban izvještaj ili obavijestiti javnost". (član 42 stav 1)

Statutom Opštine Ulcinj („Službeni list CG - opštinski propisi”, br.005/507, 009/09 i 016/11) propisano je:

"Opština vrši poslove lokalne samouprave koji su od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo" (član 22)

"Opština u skladu sa Zakonom i drugim propisima donosi prostorno-urbanističke i druge planove". (član 25 tačka 3)

"Predsjednik opštine stara se i odgovoran je za izvršavanje zakona, drugih drugih propisa i opštih akata, kao i za sprovođenje strateških dokumenata od državnog značaja.

Stara se i odgovoran je za izvršavanje prenešenih i povjerenih poslova". (član 83 tačka 3 i 4)

Odluka o izradi izmjena i dopuna za određene urbanističke i katastarske parcele u zahvatu ID Detaljnog urbanističkog plana "Ulcinj - grad" za lokalitet "Pristan" u Ulcinju ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 014/12 od 27.04.2012) je propisano da:

"Ovom odlukom pristupa se izradi izmjena i dopuna na urbanističkim parcelama br. 1, 5, 10, 11, 12, 18, 19, 33, 35, 105, 117, 152, 167, 170, **176** i 215 i na katastarskim parcelama br. 3078/1, 3079/2, 3080/2 i 3080/3, na urbanističkim parcelama br: 37, 51, 55, 57 uz ulicu Ivana Milutinovića kao i sve druge urbanističke parcele duž iste ulice na kojima je predviđena nadgradnja postojećih objekata i novoplanirana gradnja čiji je krajnji visinski ispad veći od 1m iznad nivelete saobraćajnice, u okviru Izmjena i dopuna Detalnog urbanističkog plana "Ulcinj-grad" za lokalitet "Pristan" u Ulcinju, u daljem tekstu: Plan". (član 1)

"Plan će se uradiće u roku od 95 dana, i to:

- pripremni poslovi na izradi plana - 10 dana
- izrada nacрта plana - 20 dana
- stručna ocjena plana i pribavljanje saglasnosti od Ministarstva za održivi razvoj i turizam - 30 dana
- javna rasprava - 15 dana
- izrada Predloga Plana - 20 dana".(član 4)

"Zabranjuje se gradnja do usvajanja ovog plana na urbanističkim parcelama br. 1, 5, 10, 11, 12, 18, 19, 33, 35, , 105, 117, 152, 167, 170, **176** i 215 i na katastarskim parcelama br. 3078/1, 3079/2, 3080/2 i 3080/3, na urbanističkim parcelama br: 37, 51, 55, 57 uz ulicu Ivana Milutinovića kao i sve druge urbanističke parcele duž iste ulice na kojima je predviđena nadgradnja postojećih objekata i novoplanirana gradnja čiji je krajnji visinski ispad veći od 1m iznad nivelete saobraćajnice, u okviru Izmjena i dopuna Detalnog urbanističkog plana "Ulcinj-grad" za lokalitet "Pristan" u Ulcinju".(član 8)

### B. Međunarodni standardi

Evropskim kodeksom dobrog administrativnog ponašanja, koji je na osnovu posebnog izveštaja Evropskog ombudsmana i na njegovu inicijativu usvojio Evropski parlament Rezolucijom 6. septembra 2001. godine, Evropski parlament je pozvao Evropskog ombudsmana da svakodnevno primenjuje Kodeks kada ispituje pravilnost rada organa Unije, a kako bi se osnažilo pravo građana na dobru upravu.

Kako se ističe u Kodeksu: "Kodeks dobre uprave je opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja (dobre uprave) za organe javne vlasti i javne službenike, koji sadrži profesionalne standarde i etička pravila ponašanja za obavljanje službenih poslova."

U obrazloženju Kodeksa stoji da se njime na jednostavan način konkretizuje u lako čitljiv i razumljiv dokument postojeći pravni okvir materijalnih i procesnih principa upravnog prava, ustavnih odredbi o zaštiti dostojanstva građana i poštovanju ljudskih prava i sloboda, na način koji je u potpunosti usklađen sa najboljom praksom i standardima država članica Evropske unije, kao i same Evropske unije.

Kodeks dobre uprave odražava principe Evropskog upravnog prostora. Organi javne vlasti i javni službenici uvek djeluju u okviru i na osnovu Ustava, zakona i

drugih propisa i primjenjuju pravila i postupke propisane važećim propisima. Organi javne vlasti i javni službenici posebno vode računa da odluke koje se tiču prava, obaveza ili na zakonu zasnovanih interesa građana imaju osnov u zakonu i da njihov sadržaj bude usklađen sa zakonom.

Organ javne vlasti i javni službenik ne smiju neosnovano, neracionalno i nesrazmjerno da ograničavaju prava građana ili da im nameću nepotrebne troškove, koji nijesu u razumnoj vezi sa zakonitim ciljem postupka ili radnje koja se preduzima. Pri donošenju odluka i vršenju drugih službenih radnji, organi javne vlasti i javni službenici posebno vode računa o srazmjeri (proporcionalnosti) između pojedinačnih interesa građana i zakonom uvrđenog javnog interesa.

Organi javne vlasti i javni službenici se staraju da se odluka po svakom zahtjevu ili pritužbi donese u razumnom roku, a najkasnije u zakonom predviđenom roku. Isto pravilo primenjuje se za odgovore na dopise građana ili odgovore na službene dopise kojima javni službenici od pretpostavljenih traže uputstva u pogledu postupka koji se vodi. Ako zbog složenosti postupka, odnosno pitanja koja su pokrenuta, odluku nije moguće donijeti u roku od dva mjeseca, organ javne vlasti odnosno javni službenik će o tome obavezno obavestiti građanina i preduzeti sve što je u njegovoj moći da se odluka donese što prije. U tom slučaju, i ako građanin prihvati razloge i odluči da odmah ne iskoristi raspoloživa pravna sredstva zbog "ćutanja uprave", odluka će biti donijeta i građanin o njoj obaviješten u najkraćem mogućem roku.

Građani se zbog povreda ovog Kodeksa mogu pritužbom obratiti rukovodiocu organa javne vlasti i Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Zaštitnik svojim odlukama, stavovima, mišljenjima, preporukama i drugim aktima stvara praksu od značaja za primjenu ovog kodeksa i o njoj obavještava organe javne vlasti i javnost.

## ***V Zaključna ocjena***

Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti, utvrdili smo da je pritužba X.X, iz Ulcinja, osnovana i da su nepostupanjem po Odlukama predsjednika Opštine Ulcinj o izradi izmjena i dopuna za određene urbanističke i katastarske parcele u zahvatu ID Detaljnog urbanističkog plana "Ulcinj - grad" za lokalitet "Pristan", u Ulcinju, koje su objavljene u "Službenom listu CG - opštinski propisi", br.014/12, od 27. 4. 2012. godine i 015/12, od 15. 5. 2012. godine, povrijeđena njegova prava i slobode.

Naime, u ispitnom postupku utvrđeno je da se podnosilac pritužbe obratio nadležnim organima Opštine Ulcinj sa zahtjevom da mu se odobri izgradnja objekta površine 20m<sup>2</sup> u njegovom dvorištu, na urbanističkoj parceli br.xx, kat. parcela br.xx, list nepokretnosti br.xx, KO Ulcinj. Takođe, utvrđeno je da je predsjednik Opštine Ulcinj donio Odluke o izradi izmjena i dopuna za određene urbanističke i katastarske parcele u zahvatu ID Detaljnog urbanističkog plana "Ulcinj - grad" za lokalitet "Pristan", u Ulcinju, koje su objavljene u "Službenom listu CG - opštinski propisi", br.014/12, od 27. 4. 2012. godine i 015/12, od 15. 5. 2012. godine, u kojima je u članu 4 navedeno da će se plan uraditi u roku od 95 dana, a u članu 8 naznačeno da se zabranjuje gradnja do usvajanja plana na urbanističkim parcelama, između ostalog i na urbanističkoj parceli podnosioca pritužbe, br.xx, iz kojeg razloga je Sekretarijat za prostorno planiranje i održivi razvoj - Opština Ulcinj donio

zaključak, br.Nr05-25/1-17, od 14. 2. 2017. godine, kojim se zahtjev podnosioca pritužbe za propisivanje urbanističko tehničkih uslova za izgradnju objekata na urbanističkoj parceli br.xx prekida do donošenja plana - Izmjena i dopuna za određene urbanističke i katastarske parcele u zahvatu Izmjena i dopuna DUP-a "Ulcinj - Grad" za lokalitet "Pristan". Međutim, po naznačenim Odlukama o izradi izmjena i dopuna za određene urbanističke i katastarske parcele u zahvatu ID Detaljnog urbanističkog plana "Ulcinj - grad" za lokalitet "Pristan", u Ulcinju, koje su objavljene u "Službenom listu CG - opštinski propisi", br.014/12, od 27. 4. 2012. godine i 015/12, od 15. 5. 2012. godine, još uvijek nije postupljeno, odnosno nije urađen plan.

Zaštitnik zapaža, da je Opština Ulcinj donijela Odluku broj 01-1974/1-12, od 5. 4. 2012. godine o izradi izmjena i dopuna za određene urbanističke i katastarske parcele u zahvatu ID Detaljnog urbanističkog plana "Ulcinj - grad" za lokalitet "Pristan", u Ulcinju, i da ista nije stavljena van snage. Predsjednik Opštine Ulcinj, saglasno odredbi člana 83, tačka 3 i 4 Statuta Opštine Ulcinj, kao izvršni organ opštine je odgovoran za izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, za sprovođenje strateških dokumenata od državnog značaja, kao i za izvršenje prenešenih i povjerenih poslova.

Pozitivni propisi i načela dobre uprave zahtijevaju od organa lokalne samouprave i lokalne uprave da postupaju i preduzimaju mjere u okviru svoje nadležnosti i da u propisanom roku sprovode odluke i druge opšte akte. Standard dobre uprave ne dozvoljava nečinjenje i pasivnost, već traži aktivan, angažovan stav organa lokalne samouprave i lokalne uprave prema obavljanju poslova iz svog djelokruga i zakonito vršenje tih poslova. Međutim, nadležni organi Opštine Ulcinj neizvršavanjem Odluke Opštine Ulcinj, od 5. 4. 2012. godine, o izradi izmjena i dopuna za određene urbanističke i katastarske parcele u zahvatu ID Detaljnog urbanističkog plana "Ulcinj - grad" za lokalitet "Pristan", u Ulcinju, koja u članu 8 zabranjuje gradnju do usvajanja navedenog plana na dvadesetak urbanističkih i četiri katastarskih parcela, među kojima i na urbanističkoj parceli broj xx u vlasništvu podnosioca pritužbe X.X, iz Ulcinja, podnosiocu pritužbe i drugim vlasnicima preostalih parcela ograničili su pravo na mirno uživanje imovine. Na ovaj način podnosilac pritužbe i ostali vlasnici nepokretnosti se nalaze u stanje pravne neizvjesnosti. Ovakvo stanje je neprihvatljivo i traje gotovo šest godina i nije u skladu sa načelima vladavine prava.

Polazeći od navedenog, kao i činjenice da je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori ustanovljena u cilju uspostavljanja i promovisanja dobre uprave i vladavine prava, odnosno radi zaštite ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja, dajem sljedeću

## **P R E P O R U K U**

- da predsjednik Opštine Ulcinj, bez odlaganja, preduzme mjere i radnje na izvršenju Odluke Opštine Ulcinj, br.01-1974/1-12, od 5. 4. 2012. godine o izradi izmjena i dopuna za određene urbanističke i katastarske parcele u zahvatu ID Detaljnog urbanističkog plana "Ulcinj - grad" za lokalitet "Pristan", u Ulcinju.

Predsjednik Opštine Ulcinj je dužan da, u roku od 40 dana, od dana prijema ovog akta, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama i mjerama na izvršenju ove preporuke.

ZAMJENIK ZAŠTITNIKA  
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE  
Petar Ivezić

Dostavljeno:

- Podnosiocu pritužbe,
- Predsjedniku Opštine Ulcinj;
- a/a