

Kabinet Zaštitnika 020/241-642
Savjetnici 020/225-395
Centrala 020/225-395
Fax: 020/241-642
E-mail: ombudsman@t-com.me
www.ombudsman.co.me



Broj: 01-830/20
Podgorica, 16. decembar 2020. godine
MP/MP

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 41 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/11 i 32/14) i člana 40 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", broj 53/14), nakon završenog ispitnog postupka po pritužbi XX, iz Bara, daje sledeće

MIŠLJENJE

Na osnovu stanja u spisima predmeta, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, nije mogao utvrditi da je podnositeljki pritužbe, povrijeđeno bilo koje Ustavom Crne Gore, kao i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda, zagarantovano ljudsko pravo i sloboda.

POSTUPAK PRED ZAŠTITNIKOM LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE

1. Dana 23. oktobra 2020. godine, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, XX, obratila se pritužbom u bitnom navodeći da građenjem objekta-hladnjače na samo 2m udaljenosti od njene katastarske parcele, firma Bonesa vlasništvo XX, mijenja kvalitet života na njenom porodičnom imanju, da je objekat započet kao divlja gradnja da bi izmjenom i dopunom Programa privremenih objekata ova gradnja kasnije ozakonila se, da se nekoliko puta obraćala građevinskoj inspekciji jer smatra da se objekat ne gradi u skladu sa izdatim urbanističkim uslovima. Takođe navodi da se Ministarstvu održivog razvoja i turizma - Direktoratu za inspeksijske poslove i licenciranje, dana 29. septembra 2020. godine, obratila sa zahtjevom za dostavljanje dokumentacije na osnovu koje je imenovanom dato odobrenje za gradnju, ali da po tom zahtjevu nije postupljeno, odnosno tražena dokumentacija nije joj dostavljena. Dalje ističe da je 5. oktobra 2020. godine Ministarstvu održivog razvoja i turizma Direkciji za registar i licenciranje i drugostepeni postupak podnijela žalbu zbog nepostupanja građevinske inspekcije, odnosno ćutanja uprave.

Uz pritužbu dostavljena je kopija određene dokumentacije.

2. Povodom podnijete pritužbe, a u cilju ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik je, shodno odredbi člana 28 stav 1 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, pokrenuo

ispitni postupak i od Ministarstva održivog razvoja i turizma - Direkcije za licence, registar i drugostepeni postupak zatražio izjašnjenje.

3. Izjašnjavajući se na navode iz pitužbe Ministarstvo održivog razvoja i turizma - Direkcija za licence, registar i drugostepeni postupak u aktu br. UPII071/4-7482/2, od 13. novembra 2020. godine, u bitnom je navela da je to Ministarstvo postupajući po zahtjevu XX za slobodan pristup informacijama donijelo rješenje UPI 07/6-77/2, od 13. novembra 2020. godine, kojim je usvojen zahtjev imenovane za dostavljanje kopije dokumentacije na osnovu koje je odobrena gradnja privremenog objekta i da je Ministarstvo odlučujući po žalbi imenovane zbog nepostupanja urbanističko građevinske inspekcije (ćutanja uprave) donijelo rješenje UPII 072-196/20, od 11. novembra 2020. godine, kojim je žalbu odbilo.

Uz ovo izjašnjenje dostavljena je kopija navedenih odluka./rješenja.

ČINJENICE

I OKOLNOSTI PREDMETA

4. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnositeljke pritužbe, izjašnjenja Ministarstva održivog razvoja i turizma - Direkcija za licence, registar i drugostepeni postupak, naknadno pribavljenih dokaza u toku ispitnog postupka, te cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta, mogu se sublimirati na sledeći način.

5. Podnositeljka pritužbe Direktoratu za inspeksijske poslove i licenciranje dana 6. i 13. decembra 2019. godine, podnijela je prijavu ukazujući da XX gradi privremeni objekat na kat parceli br. 2363/5 KO Polje opština Bar, ne poštujući urbanističko tehničke uslove.

6. Povodom podnijetih prijava navedeni organ je dana 26. decembra 2019. godine, obavijestio imenovanu da je investitoru XX donijeto rješenje o rušenju objekta i da je upravni postupak u toku.

7. Dana 11. maja 2020. godine, služba Glavnog gradskog arhitekta opštine Bar donijela je rješenje br. 15-33/20-UPI-44/2, kojim se XX daje saglasnost na idejno rješenje privremenog objekta, montažna hala - hangar.

8. Dana 29. maja 2020. godine, Sekretarijat za komunalne - stembene poslove i zaštitu životne sredine opštine Bar donijelo je rješenje br. 14-341/20-UPI-144 kojim se daje saobraćajna saglasnost na Glavni projekat privremenog objekta - montažne hale na kat. parceli br. 2363/5 KO Polje opština Bar.

9. D.O.O Vodovod i kanalizacija Bar dana 7. jula 2020. godine, dalo je saglasnost na tehničku dokumentaciju: Izmjene glavnog projekta izgradnje privremenog objekta na kat. parceli br. 2363/5 KO Polje opština Bar - faza hidrotehnika.

10. Dana 9. jula 2020. godine Crnogorski elektrodistributivni sistem Podgorica - Sektor za pristup mreži Bar, dalo je saglasnost na Glavni projekat elektroinstalacija jake struje za privremeni objekat investitora XX.

11. Uprava za željeznice, dana 27. jula 2020. godine, donijela je rješenje br. 344/19-05-170/8 kojim se daje saglasnost XX na Idejno rješenje i Glavni projekat koji se odnose na izgradnju privremenog objekta - montažna hala/hangar na kat. parceli br. 2363/5 KO Polje.

12. Ministarstvo unutrašnjih poslova investitoru XX dalo je saglasnost br. 30-UPI-236/20-270/2, od 1. juna 2020. godine, na mjere zaštite od požara na priloženu - revidovanu tehničku dokumentaciju - Elaborat zaštite od požara za izgradnju predmetnog objekta.

13. Dana 28. avgusta 2020. godine, Ministarstvo održivog razvoja i turizma - Direktorat za inspeksijske poslove i licenciranje donio je rješenje br. UPI 1071/8-516/2-2, kojim se obustavlja upravni postupak u odnosnom predmetu iz razloga što je investitor XX, podnio tom Ministarstvu prijavu postavljanja, odnosno građenja privremenog objekta na navedenoj kat. parceli.

14. Dana 28. avgusta 2020. godine, urbanističko građevinska inspektorica po prijavi podnositeljke pritužbe izvršila je kontrolu dokumentacije koja se odnosi na građenje/postavljanje privremenog objekta investitora XX, prilikom koje je utvrđeno da je investitor ispunio zakonom propisane uslove za građenje predmetnog objekta i o tome sačinila zapisnik br. 1071-1-br-741-8.

15. Dana 13. oktobra 2020. godine, Služba Glavnog gradskog arhitekta opštine Bar donijela je rješenje br 15-333/20 UPI-33/3, kojim se odbija zahtjev XX za ponavljanje postupka u predmetu u kojem je XX data saglasnost za idejno rješenje privremenog objekta.

16. Na predmetno rješenje podnositeljka pritužbe 19. oktobra 2020. godine, Ministarstvu održivog razvoja i turizma podnijela je žalbu. Po navodima podnositeljke pritužbe u žalbenom postupku dana 21. decembra 2020. godine, održana je usmena rasprava i taj postupak je u toku.

17. Dana 2. novembra 2020. godine, podnositeljka pritužbe dostavila je Zaštitniku kopiju obavještenja br. 1074-7621/5, od 12. oktobra 2020. godine, urbanističko građevinske inspektorke u kojem se navodi da investitor XX vrši postavljanje privremenog objekta na kat. parceli br. 2363/5 KO Polje opština Bar u skladu sa revidiranim Glavnim projektom.

18. Dana 29. septembra 2020. godine, Ministarstvu održivog razvoja - Direktoratu za inspeksijske poslove i licenciranje XX podnijela je zahtjev za slobodan pristup informacijama, odnosno za dostavljanje dokumentacije na osnovu koje je odobrena gradnja privremenog objekta.

19. Direktorat za inspeksijske poslove i licenciranje dana 13. novembra 2020. godine, donio je rješenje kojim je usvojen zahtjev imenovane za dostavljanje dokumentacije na osnovu koje je odobrena gradnja privremenog objekta investitora XX.

20. Dana 11. novembra 2020. godine, Direkcija za licence, registar i drugostepeni postupak, odlučujući po žalbi podnositeljke pritužbe, od 28. oktobra 2020. godine, donijela je rješenje br. UP II 072-196/20, od 11. novembra 2020. godine, kojim je odbijena žalba.

21. Dana 20. novembra 2020. godine, podnositeljka pritužbe Ministarstvu održivog razvoja i turizma - Direktoratu za inspekcijske poslove i licenciranje podnijela je prigovor na postupanje urbanisričko građevinske inspektorke.

22. Dana 15. decembra 2020. godine, podnositeljka pritužbe obavijestila je Zaštitnika da je na navedeno rješenje Ministarstva održivog razvoja i turizma od 11. novembra 2020. godine, podnijela tužbu Upravnom sudu CG.

II RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

A. Ustav Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br.1/07, 38/13)

Član 6

Crna Gora jemči i štiti prava i slobode. Prava i slobode su nepovredivi. Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih.

Član 16 tačka 1 i 5

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostavriavanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

B. Zakon o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14 , 20/15, 40/16, 37/17)

Član 1

Ovim zakonom uređuju se pravila po kojima su, u cilju ostvarivanja zaštite prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka, kao i zaštite javnog interesa, dužni da postupaju državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, ustanove i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja (u daljem tekstu: javnopravni organ) kad, neposredno primjenjujući propise, odlučuju i preduzimaju druge upravne aktivnosti u upravnim stvarima.

Član 2

Upravna stvar je svaka konkretna situacija u kojoj javnopravni organ, upravnim aktom odlučuje ili drugom upravnom aktivnošću utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze ili pravne interese fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke, u smislu ovog zakona, kao i svaka druga pravna situacija koja je zakonom propisana kao upravna stvar

Član 18

O pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari javnopravni organ odlučuje rješenjem.

Član 126

Drugostepeni organ će odbiti žalbu kad utvrdi da je prvostepeni postupak pravilno sproveden i da je rješenje pravilno i na zakonu zasnovano, a žalba neosnovana.

Član 130

Rješenje po žalbi mora se donijeti i dostaviti stranci što prije, a najkasnije u roku od 45 dana od dana prijema žalbe, ako posebnim zakonom nije propisan kraći rok.

C. Zakon o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list CG" br.044/12, 30/17)

Član 30 st. 1 i 2

O zahtjevu za pristup informaciji ili ponovnu upotrebu informacija, osim u slučaju iz člana 22 ovog zakona, organ vlasti odlučuje rješenjem, kojim dozvoljava pristup traženoj informaciji, odnosno ponovnu upotrebu informacija ili njenom dijelu ili zahtjev odbija. Rješenjem kojim se dozvoljava pristup informaciji ili njenom dijelu određuje se: 1) način na koji se dozvoljava pristup informaciji; 2) rok za ostvarivanje pristupa 3) troškovi postupka.

Član 31 stav 1

Organ vlasti dužan je da o zahtjevu za pristup informaciji, odnosno ponovnu upotrebu informacija donese rješenje i dostavi ga podnosiocu zahtjeva, u roku od 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.

D. Zakon o inspeksijskom nadzoru ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 39/03, Službeni list Crne Gore", br.76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16)

Član 1

Ovim zakonom uređuju se načela inspeksijskog nadzora, način i postupak vršenja inspeksijskog nadzora, obaveze i ovlašćenja inspektora i druga pitanja od značaja za vršenje inspeksijskog nadzora.

Član 10

Inspektor vrši inspeksijski nadzor u cilju ostvarivanja i zaštite javnog interesa, kao i interesa pravnih i fizičkih lica kada je to u skladu sa javnim interesom. Postupak inspeksijskog nadzora se pokreće i vodi po službenoj dužnosti. Svako može podnijeti inicijativu za pokretanje postupka inspeksijskog nadzora.

Član 11

Inspektor, po službenoj dužnosti, utvrđuje činjenično stanje i izvodi dokaze u postupku inspeksijskog nadzora.

Član 13 stav 1 tačka 1

U vršenju inspeksijskog nadzora inspektor je naročito obavezan da razmotri inicijativu za pokretanje postupka inspeksijskog nadzora i o tome obavijesti podnosioca inicijative.

sE. Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl. list CG", br. 42/11 i 32/14)

Član 22

Zaštitnik nije ovlašćen da mijenja, ukida ili poništava akte organa.

Član 41

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

F. Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Član 6 stav 1

"Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom".

III DRUGA RELEVANATNA DOKUMENTA

Povelja o temeljnim pravima EU

Član 41

Pravo na dobru upravu

Svako ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrasno, pravično i u razumnom roku.

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

ZAKLJUČNA OCJENA

23. Podnositeljka pritužbe ističe da se obraćala urbanističko građevinskoj inspekciji ukazujući da investitor XX na kat. parceli br. 2363/5 KO Polje opština Bar, gradi - postavlja privremeni objekat - montažnu halu/hangar ne poštujući urbanističko tehničke uslove, da inspekcija nije provjerila navode iznijete u njenoj prijavi, te u skladu sa svojim ovlašćenjima preduzela odgovarajuće mjere i radnje prema investitoru. Dalje navodi da je zbog nepostupanja urbanističko građevinske inspekcije (ćutanja uprave) podnijela žalbu Ministarstvu održivog razvoja i turizma. Takođe, ističe da je Direktoratu za inspeksijske poslove i licenciranje shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama podnijela zahtjev za dostavljanje dokumentacije na osnovu koje je dato odobrenje za gradnju privremenog objekta investitoru XX, ali da joj ta dokumentacija nije dostavljena, odnosno o zahtjevu nije odlučeno.

24. U sprovedenom ispitnom postupku utvrđeno je da je urbanističko građevinska inspektorka postupajući po prijavi podnositeljke pritužbe izvršila inspeksijsku kontrolu, te provjerom navoda iz odnosne prijave i dokumentacije na osnovu koje se vrši građenje privremenog objekta na pomenutoj kat. parceli, konstatovala da je investitor ispunio zakonom propisane uslove za postavljanje, odnosno građenje predmetnog objekta i da se isti gradi u skladu sa revidovanim glavnim projektom, o čemu je podnositeljka pritužbe uredno obaviještena.

25. Takođe, Zaštitnik je utvrdio da je Ministarstvo održivog razvoja i turizma - Direkcija za licence, registar i drugostepeni postupak blagovremeno sprovela postupak po žalbi koju je podnijela

podnositeljka pritužbe na nepostupanje urbanističko građevinske inspekcije (ćutanja uprave) i donijela rješenje.

26. U odnosu na dio pritužbe u kojoj se podnositeljka pritužbe žali na nepostupanje po njenom zahtjevu za slobodan pristup informacijama, Zaštitnik je utvrdio da je nadležni organ u međuvremenu odlučio o zahtjevu za slobodan pristup informacijama i donio rješenje.

27. Zaštitnik ukazuje da su osnovni principi Evropskog upravnog prava pouzdanost i predvidivost; otvorenost i transparentnost; odgovornost; efikasnost i djelotvornost.

28. Između ostalih, princip pouzdanosti i predvidivosti obuhvata izvjestan broj načela i mehanizama upravnog prava koja nastoje da eliminišu arbitrarnost iz vođenja javnih poslova, a to su: načelo zakonitosti (vladavine prava), načelo proporcionalnosti, načelo zabrane rektroaktivnosti, načelo zaštite legitimnih očekivanja, načelo jednakosti, načelo pravičnosti, načelo brižljivog vođenja postupka, načelo saslušanja stranke, blagovremenost u postupanju državne uprave i profesionalizam i profesionalni integritet u državnoj službu.

29. Načelo brižljivog vođenja postupka može se definisati kao obaveza organa uprave da nepristrasno i brižljivo ispitaju sve relevantne faktičke i pravne aspekte individualnog slučaja.

30. Načelo blagovremenosti u postupanju državne uprave podrazumijeva da se treba izbjeći kašnjenje u donošenju odluka i djelovanju, što može izazvati nezadovoljstvo, nepravdu ili ozbiljnu štetu i javnom interesu i privatnim interesima.

31. Načelo zakonitosti podrazumijeva da su organi uprave dužni da djeluju u skladu sa zakonom i da odlučuju o pitanjima iz svoje nadležnosti koja je zasnovana na zakonu. Nadležnost u ovom kontekstu znači izričito i zakonom dodijeljeno ovlašćenje za odlučivanje u određenoj pravnoj stvari ili o pitanju od javnog interesa, čime se zakonski omogućava organu javne vlasti ne samo da donese odluke o tom pitanju, već ga isto tako obavezuje da preuzme odgovornost.

32. Kako se podnositeljka pritužbe u suštini žali na nepostupanje urbanističko građevinske inspekcije, odnosno na njenu neaktivnost u preduzimanju odgovarajućih radnji i mjera u cilju rješavanja problema na koji ukazuje u svojoj pritužbi, a iz navedenog odgovora inspekcije i utvrđenog činjeničnog stanja proizilazi da je nadležna inspekcija u konkretnom slučaju sa aspekta svoje struke i u okviru svoje nadležnosti izvršila inspekcijsku kontrolu i o svom postupanju obavijestila podnositeljku pritužbe, Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu određenog prava postupanjem urbanističko građevinske inspekcije.

33. Budući da podnositeljka pritužbe iznosi prigovor na postupanje nadležnog organa koji je usvojio njen zahtjev za dostavljanje kopije dokumentacije na osnovu koje je odobrena gradnja

privremenog objekta investitora XX, te da joj donijetim rješenjem nije omogućen uvid u kompletnu dokumentaciju, Zaštitnik ukazuje da ne može, niti ima ovlašćenja upuštati se u ocjenu valjanosti i zakonitosti donijetog akta od strane navedenog organa, na šta ukazuje odredba člana 22 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda CG ("Službeni list CG", br. 42/11 i 32/14), kojom je propisano da Zaštitnik nije ovlašćen da mijenja, ukida ili poništava akte organa, kao ni utvrđivati činjenice mimo onih koje se nalaze u spisima predmeta.

34. Zaštitnik ne sprovodi instacionu kontrolu, niti preduzima funkciju državnih organa, kao što ne može istupati kao supervizijski organ koji može oduzeti pravnu valjanost akata /odluke koje su ti organi donijeli u okviru svoje nadležnosti.

35. Ocjena valjanosti, odnosno zakonitosti predmetnog akta, jedino je mogla biti predmet Agencije za zaštitu podataka o ličnosti i pristupu informacijama.

36. Shodno prednje navedenom, Zaštitnik ukazuje da je podnositeljka pritužbe, u cilju otklanjanja eventualne povrede prava imala mogućnost da, saglasno pouci koja joj je data u rješenju u zakonskom roku iskoristi pravno sredstvo podnošenjem žalbe nadležnoj Agenciji.

37. Takođe, a imajući u vidu da je podnositeljka pritužbe protiv rješenja Ministarstva održivog razvoja i turizma - Direkcija za licence, registar i drugostepeni postupak, pokrenula upravni spor kod Upravnog suda CG, Zaštitnik ukazuje da je u isključivoj nadležnosti tog suda da preispita valjanost i zakonitost tog rješenja.

38. Budući da je podnositeljka pritužbe Direktoratu za inspeksijske poslove i licenciranje podnijela prigovor na postupanje urbanističko građevinske inspektorke, Zaštitnik očekuje da će nadležni organ blagovremeno razmotriti podnijeti prigovor i o ishodu svog postupanja obavijestiti podnositeljku pritužbe.

39. Ukoliko eventualno Direktorat za inspeksijske poslove i licenciranje ne postupi po navedenom prigovoru, podnositeljka pritužbe može se iznova obratiti pritužbom Zaštitniku.

**ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE**
Snežana Armenko

Dostavljeno:

- podnositeljki pritužbe,
- Ministarstvu održivog razvoja i turizma - Urbanističko građevinskoj inspekciji
- Ministarstvo održivog razvoja i turizma - Direkcija za licence, registar i drugostepeni postupak
- a/a.