

Br. 177/22-10
Podgorica, 17. oktobar 2022. godine

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu člana 41 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br.42/11, br.32/14 i br.21/17) i člana 40 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br.53/14), sproveo je ispitni postupak po pritužbi XX, iz Užica – Republika Srbija, i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore odnosi se na nesprovođenje administrativnog izvršenja rješenja urbanističko građevinskog inspektora tadašnjeg Ministarstva održivog razvoja i turizma – Direktorat za inspeksijske poslove i licenciranje – Direkcija za inspeksijski nadzora za južni region, br.UP/107/8-65/1, od 14.05.2018. godine, kojim se dozvoljava prinudno izvršenje rješenja, br.UP/107/8-65/1, od 21.01.2018. godine, odnosno rušenje stambenog objekta (lamelarnog tipa), spratnosti P+1, površine u osnovi oca 40m², sa dograđenom terasom dimenzija u osnovi oca 6m² i stepeništem površine oca 3m², koji se nalazi na kat. parceli 5335 KO Zankovići u Sutomoru – Opština Bar, jer se isti gradi bez prijave građenja i dokumentacije.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

2. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe, izjašnjenja Urbanističko građevinske inspekcije Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, te cjelokupne dokumentacija koja egzistira u spisima predmeta, mogu se sublimirati na slijedeći način.

3. Dana 29.12.2017. godine, postupajući po podnijetim prijavama od strane podnosioca pritužbe, urbanističko građevinski inspektor tadašnjeg Ministarstva održivog razvoja i turizma – Direktorat za inspeksijske poslove i licenciranje – Direkcija za inspeksijski nadzora za južni region, nakon obavljenog inspeksijskog nadzora po službenoj dužnosti od 12.12.2017. godine, o čemu je sastavljen zapisnik, br.101-J-Bar-16, donio je rješenje, br.UP/101/2433-65, kojim se zabranjuje subjektu nadzora građenje stambenog objekta (lamelarnog tipa) koji se nalazi na kat. parceli 5335 KO Zankovići u Sutomoru – Opština Bar, jer se isti gradi bez prijave građenja i dokumentacije.

4. Dana 21.01.2018. godine, nakon sprovedenog inspekcijskog nadzora, urbanističko građevinski inspektor tadašnjeg Ministarstva održivog razvoja i turizma – Direktorat za inspekcijske poslove i licenciranje – Direkcija za inspekcijski nadzora za južni region donio je rješenje, br.UP/107/8-65/1, kojim se subjektu nadzora naređuje rušenje stambenog objekta (lamelnog tipa), spratnosti P+1, površine u osnovi oca 40m², sa dograđenom terasom dimenzija u osnovi oca 6m² i stepeništem površine oca 3m², koji se nalazi na kat. parceli 5335 KO Zankovići u Sutomoru – Opština Bar, jer se isti gradi bez prijave građenja i dokumentacije.

5. Dana 14.05.2018. godine, kako subjekt nadzora nije postupio po rješenju, br.UP/107/8-65/1, od 21.01.2018. godine, urbanističko građevinski inspektor tadašnjeg Ministarstva održivog razvoja i turizma – Direktorat za inspekcijske poslove i licenciranje – Direkcija za inspekcijski nadzora za južni region donio je rješenje, br.UP/107/8-65/1, kojim se dozvoljava prinudno izvršenje rješenja, br.UP/107/8-65/1, od 21.01.2018. godine, koje je postalo izvršno 14.05.2018. godine, a koje će se administrativno sprovesti od strane drugih lica.

6. Podnosilac pritužbe, kako naznačeno rješenje nije izvršeno, tokom 2019, 2022, 2021. i 2022. godine više puta se telefonom, pisanim aktima i mailom obraćao Urbanističko građevinskoj inspekciji kako bi se postupilo po rješenju br.UP/107/8-65/1, od 14.05.2018. godine i isto administrativno izvršilo i sprovelo, odnosno srušio bespravno izgrađeni objekat, ali predmetno rješenje nije sprovedeno i izvršeno.

III RELEVANTNO DOMAĆE PRAVO

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

Član 6

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

Član 32

Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

B. Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 064/17 od 06.10.2017, 044/18 od 06.07.2018, 063/18 od 28.09.2018, 011/19 od 19.02.2019, 082/20 od 06.08.2020, 086/22 od 03.08.2022)

Inspekcijski nadzor
Član 197

Inspekcijski nadzor vrši se preko urbanističko-građevinskog inspektora, odnosno preko komunalnog inspektora za objekte iz čl. 115 i 120 ovog zakona.

Upravne mjere i radnje urbanističko-građevinskog inspektora

Član 201

Kada u postupku inspekcijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis urbanističko-građevinski inspektor dužan je da:

12) naredi investitoru, vlasniku objekta, odnosno vlasniku parcele na kojoj je objekat izgrađen rušenje objekta izgrađenog suprotno važećem planskom dokumentu.

C. Zakon o inspekcijskom nadzoru ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 039/03 od 30.06.2003, Službeni list Crne Gore", br. 076/09 od 18.11.2009, 057/11 od 30.11.2011, 018/14 od 11.04.2014, 011/15 od 12.03.2015, 052/16 od 09.08.2016)

Načelo zaštite javnog interesa

Član 10

Inspektor vrši inspekcijski nadzor u cilju ostvarivanja i zaštite javnog interesa, kao i interesa pravnih i fizičkih lica kada je to u skladu sa javnim interesom.

Postupak inspekcijskog nadzora se pokreće i vodi po službenoj dužnosti.

Svako može podnijeti inicijativu za pokretanje postupka inspekcijskog nadzora.

Načelo supsidijarnosti

Član 12

Pojedina pitanja inspekcijskog nadzora mogu se urediti posebnim propisom.

U vršenju inspekcijskog nadzora, na pitanja koja nijesu uređena ovim zakonom ili posebnim propisom, supsidijarno se primjenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku.

Obaveze inspektora

Član 13

U vršenju inspekcijskog nadzora inspektor je naročito obavezan da: 5) postupava zakonito, blagovremeno i u skladu sa etičkim kodeksom državnih službenika.

Ovlašćenja inspektora

Član 14

U vršenju inspekcijskog nadzora inspektor ima ovlašćenja da:

8) obezbijedi izvršenje naloženih mjera;

9) preuzima i druge propisane mjere kojima se obezbjeđuje vršenje inspekcijskog nadzora.

Upravne mjere i radnje

Član 16

Kad 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:

3) naredi rušenje, uklanjanje bespravno započetog ili podignutog objekta i uklanjanje stvari sa određenog prostora;

13) naredi i preduzimanje drugih mjera kojima se obezbjeđuje otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, u skladu sa posebnim propisima.

Praćenje izvršenja

Član 56

Subjekt nadzora dužan je da izvrši rješenje u roku koji je naveden u rješenju.

Ako subjekt nadzora ne izvrši rješenje u roku određenom za dobrovoljno izvršenje, pristupa se administrativnom izvršenju rješenja.

Inspektor obavještava subjekt nadzora o vremenu i načinu administrativnog izvršenja.

Inspektor prati, odnosno obezbjeđuje izvršenje mjera koje je naredio.

Izvršenje preko drugih lica

Član 58

Ako se naređena mjera sastoji u izvršenju određene radnje koju može izvršiti drugo lice, a subjekt nadzora je ne izvrši u određenom roku ili na određeni način ili je izvrši samo djelimično, sprovodi se izvršenje preko drugih lica o trošku subjekta nadzora. Izvršenje sprovodi izvršna služba inspekcijskog organa, odnosno subjekt kojeg odredi inspektor.

D. Zakon o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14 od 24.12.2014, 020/15 od 24.04.2015, 040/16 od 30.06.2016, 037/17 od 14.06.2017)

Član 6

Organ koji vodi postupak, odnosno rješavaju u upravnim stvarima dužni su da obezbijede uspješno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica i drugih stranaka.

Načelo ekonomičnosti i efikasnosti postupka

Član 10

Upravni postupak se mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova, ali tako da se pravilno i potpuno utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za uspješno i potpuno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, odnosno drugih učesnika u postupku.

Član 18

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

Nadležnost za sprovođenje upravnog izvršenja

Član 148

Upravno izvršenje, osim izvršenja novčanih obaveza, sprovodi javnopravni organ koji je donio rješenje u prvom stepenu, ako posebnim propisom nije drukčije propisano.

Prvostepeni javnopravni organ, ako nije nadležan za sprovođenje izvršenja, po službenoj dužnosti ili na predlog tražioca izvršenja, stavlja na rješenje koje se izvršava potvrdu da je postalo izvršno (potvrda o izvršnosti) i prosljeđuje ga odmah organu nadležnom za sprovođenje izvršenja.

Rješenje o izvršenju

Član 149

Javnopravni organ nadležan za sprovođenje izvršenja, po službenoj dužnosti ili po predlogu tražioca izvršenja, donosi rješenje o izvršenju u kojem se navodi kad je rješenje koje se izvršava postalo izvršno, vrijeme, mjesto i način izvršenja.

Rješenjem o izvršenju može se odrediti dodatni rok za izvršenje obaveze ili odrediti da se obaveza izvrši odmah.

Izvršenje preko drugih lica

Član 151

Ako se obaveza izvršenika sastoji u izvršenju radnje koju može izvršiti i drugo lice, a izvršenik je ne izvrši uopšte ili je ne izvrši u cjelini, ta radnja će se izvršiti preko drugog lica, na trošak izvršenika. Izvršenik na to mora biti prethodno opomenut.

E. Zakon o državnoj upravi ("Službeni list RCG", br.38/03 i "Službeni list CG", br. 22/08, br.42/11, br.54/16 i br.13/18)

Član 5

U vršenju svojih poslova organi državne uprave obezbjeđuju jednaku i efikasnu zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica. Organi državne uprave dužni su da zakonito i blagovremeno odlučuju u stvarima iz svoje nadležnosti.

Član 54 stav 1 i 2

Organi državne uprave dužni su, na zakonit način i blagovremeno, postupati po zahtjevima građana koji oni podnose radi ostvarivanja prava i izvršavanja obaveza.

F. Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list CG“, br.42/11 i br.32/14)

Član 41

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.

Član 42

Starješina, odnosno lice koje rukovodi organom na čiji se rad preporuka odnosi obavezan je da, u ostavljenom roku, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke.

IV DRUGA RELEVANTNA DOKUMENTA

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Relevantni dio člana 6 stav 1 glasi kako slijedi.

Svako tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ..., ima pravo na pravičnu i javnu raspravu... u razumnom roku...

Povelja o temeljnim pravima EU (2000) u članu 41 garantuje pravo na dobru upravu na način propisuje da:

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

Evropski 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.

Kodeks dobre uprave odražava principe Evropskog upravnog prostora. Organi javne vlasti i javni službenici uvijek djeluju u okviru i na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa i primjenjuju pravila i postupke propisane važećim propisima.

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 RELEVANTNA DOMAĆA I MEĐUNARODNA PRAKSA

A. Praksa Vrhovnog suda Crne Gore

Presuda Vrhovnog suda Crne Gore po tužbi za pravično zadovoljenje, Tpz.br.12/2019 od 1. aprila 2020. godine: „Djelimično se usvaja tužbeni zahtjev pa je tužena Crna Gora dužna tužiocu B.B. na ime nematerijalne štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u predmetu Ministarstva finansija - Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar, br.03-u1-1-433/06, platiti 600,00 € sa zakonskom kamatom od presuđenja do isplate i nadoknaditi mu troškove postupka u iznosu od 100,00€, u roku od 15 dana od prijema ove presude“.

Iz obrazloženja:

„Dakle, Vrhovni sud konstatuje da period od 2 godine i 4 mjeseca, u kom nije donijeta prvostepena odluka u upravnom postupku koji je tužilac pokrenuo 2006.godine, a u kom postupku je ispitni postupak bio okončan i zaključena usmena rasprava prije perioda koji razmatra Vrhovni sud (pogledati prethodno), nije zadovoljio zahtjev razumnog roka zbog čega je došlo do povrede tužiočevog prava na suđenje u razumnom roku.

Odlučujući o visini tužbenog zahtjeva Vrhovni sud je imao u vidu odredbu čl.4 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku kojom je propisano da se prilikom odlučivanja o tužbi za pravično zadovoljenje (ne samo o njenoj osnovanosti već i o visini postavljenog tužbenog zahtjeva), naročito uzima u obzir složenost predmeta, ponašanje podnosioca pravnog sredstva, ponašanje suda i drugih državnih organa, te interes podnosioca tužbe.

Dakle, polazeći od navedenih kriterijuma, a u skladu sa novijom praksom Evropskog suda za ljudska prava (Arčon i dr. v. Crne Gore-2018 br.15495/10; Montemlin Šajo v.Crne Gore - 2018, br.61976/10), Vrhovni sud je u Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, 81000 Podgorica, Ul. Svetlane Kane Radević br 3 6 konkretnom slučaju imao sveobuhvatan pristup kako kod odluke o osnovu tako i kod odluke o visini tužbenog zahtjeva. Dakle, cijenio je:

- da postupak donošenja prvostepene odluke, koja, ni nakon 2 godine i 4 mjeseca, još uvijek nije donijeta, prekomjerno traje i nije ispunio zahtjev razumnog roka,
- da tužilac tome nije doprinio, a urgencijama i žalbama preduzimao je pravna sredstva da pokuša ubrzati postupak,
- da je rješavanje pitanja povraćaja ili obeštećenja za oduzetu imovinu za tužioca je značajno, obzirom na vrijednost oduzetih nepokretnosti,
- da predmet nije bio naročito složen.

(...)

Po ocjeni Vrhovnog suda iznos od 600,00 € predstavlja onu mjeru pravičnog zadovoljenja koja će tužiocu nadoknaditi nematerjalnu štetu nastalu pretrpljenim frustracijama i neizvjesnošću zbog nerazumne dužine trajanja postupka donošenja prvostepene odluke u upravnom postupku. Dosuđeni iznos naknade u skladu je sa dosadašnjom praksom ovog suda..“

B. RELEVANTNE PRESUDE EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U STRAZBURU U ODNOSU NA CRNU GORU (odnose se na dugo trajanje upravnog postupka)

KIPS D.O.O.i Drekalović protiv Crne Gore, br. 28766/06, presuda od 26. juna 2018. godine

Dužina trajanja upravnog postupka za dekompletiranje urbanističke parcele više od 11 godina i 10 mjeseci, tokom kojeg perioda su domaći sudovi vraćali predmet na ponovno suđenje sedam puta predstavljalo povredu člana 6 stav 1 Konvencije. Utvrđena je i povreda člana 13 ESLJP a je bilo povrede člana 13 Konvencije, u vezi sa članom 6 stav 1, zbog nedostatka djelotvornog pravnog lijeka na osnovu domaćeg prava u relevantnom vremenu za žalbe podnosilaca predstavke koje se tiču dužine trajanja postupka

Živaljević protiv Crne Gore, br.17229/04, presuda od 8. marta 2011. godine

Dužina trajanja upravnog postupka vezanog za eksproprijaciju kuće i zemljišta, pošto je Konvencija stupila na snagu za Crnu Goru 3. marta 2004. godine, trajali su

duže od šest godina i jedanaest mjeseci, a uz to, bili su neriješeni više od sedam godina i četiri mjeseca prije tog datuma.

Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore, presuda od 7. marta 2017. godine, predstavka br.33781/15, 33785/15, 34369/15, 34371/15

Dužina trajanja upravnog postupka za nakandu eksproprisanog zemljišta 10 godina, 6 mjeseci i 11 dana, predstavljalo povredu člana 6 stav 1 EKLJP

Novaković i drugi protiv Crne Gore, br.44143/11, presuda od 20. marta 2018. godine

Dužina trajanja upravnog postupka povodom naknade zbog nacionalizacije od 7 godina na tri nivoa nadležnosti predstavljalo povredu prava na suđenje u razumnom roku iz člana 6 stav 1 EKLJP

MONTEMLIN ŠAJO protiv Crne Gore, br.61976/10, presuda od 20. marta 2018. godine

Dužina trajanja postupka u vezi sa tenderom – 5 godina i 4 mjesec na 2 nivoa nadležnosti predstavljalo povredu člana 6 stav 1 EKLJP

Nedić protiv Crne Gore, br.15612/10, presuda od 10. oktobra 2017. godine

Dužina trajanje upravnog postupka 5 godina i 4 mjeseca, na jednom nivou nadležnosti predstavljalo povredu člana 6 stav 1 EKLJP

SINEX D.O.O. protiv Crne Gore, br.44354/08, presuda od 5. septembra 2017. godine

Dužina trajanje upravnog postupka 12 godina i 8 mjeseci, na tri nivoa nadležnosti predstavljalo povredu člana 6 stav 1 EKLJP.

VI OCJENA ZAŠTITNIKA

7. Podnosilac pritužbe se žali zbog nesprovođenja administrativnog izvršenja rješenja urbanističko građevinskog inspektora tadašnjeg Ministarstva održivog razvoja i turizma – Direktorat za inspekcijske poslove i licenciranje – Direkcija za inspekcijski nadzora za južni region, br.UP/107/8-65/1, od 14.05.2018. godine, kojim se dozvoljava prinudno izvršenje rješenja, br.UP/107/8-65/1, od 21.01.2018. godine, odnosno rušenje stambenog objekta (lamelnog tipa), spratnosti P+1, površine u osnovi oca 40m², sa dograđenom terasom dimenzija u osnovi oca 6m² i stepeništem površine oca 3m², koji se nalazi na kat. parceli 5335 KO Zankovići u Sutomoru – Opština Bar, jer se isti gradi bez prijave građenja i dokumentacije.

8. Zaštitnik cijeni da predmetnu pritužbu, imajući u vidu izložene navode i utvrđeno činjenično stanje, treba ispitivati sa aspekta povrede prava na pravično suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

a) Opšti principi – relevantna načela

9. Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (The European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ), u svom Izvještaju između ostalog navodi da, ako postupak u jednom stepenu suđenja traje preko dvije godine, ESLJP pažljivo ispituje slučaj da bi utvrdio je li nacionalni sud postupao s potrebnom revnošću.

10. U složenim predmetima, ESLJP može ocijeniti dopuštenim i razdoblje duže od dvije godine, ali će, u pravilu, pažljivo ocijeniti očigledna preduga razdoblja neaktivnosti. Postupak koji traje preko pet godina rijetko će biti ocijenjen saglasnim konvencijskom pravu na suđenje u razumnom roku, a gotovo nikad postupci koji traju preko osam godina.

11. Razdoblje koje se uzima u obzir u upravnim postupcima započinje danom kada je nastao "spor" u smislu člana 6. stav 1. Konvencije. To može biti dan kad je stranka prvi put podnijela redovni pravni lijek u upravnom postupku ili dan kad je stranka prvi put podnijela sredstvo pravne zaštite protiv ćutanja uprave.

12. Nadalje, prema praksi ESLJP, razumna dužina postupka mora cijeliti u svjetlu okolnosti predmeta i u odnosu na sljedeće kriterijume: složenost slučaja, ponašanje podnosioca predstavke i ponašanje nadležnih vlasti i važnost onoga što je važno za podnosioca predstavke u postupku.

b) Primjena principa na konkretni slučaj

13. Iako prema praksi ESLJP spor nastaje od dana kada je stranka prvi put podnijela pravni lijek, vraćajući se na predmetni slučaj, Zaštitnik cijeni da je u konkretnoj upravnoj stvari "spor" nastao danom kada je predmetno rješenje postalo izvršno, tj. od 14.05.2018. godine.

14. S obzirom da je u odnosnom slučaju predmetno rješenje nije sprovedeno, odnosno nije administrativno izvršeno ni nakon četiri godine i pet mjeseci, evidentno je da postupak u konkretnom slučaju ne ispunjava uslove razumnog trajanja u smislu zahtjeva člana 6 Konvencije.

15. Slijedeći kriterijume za ocjenu razumnosti trajanja, Zaštitnik je prvenstveno ispitao ponašanje nadležnih vlasti.

16. U svom je izjašnjenju Urbanističko građevinska inspekcija Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma naznačila da je u odnosnoj upravnoj stvari urbanističko građevinski inspektor preduzeo sve mjere i radnje iz nadležnosti urbanističko građevinske inspekcije, shodno Zakonu o planiranju prostora i izgradnji objekata, ali bez bližih pojašnjenja i navođenja razloga zašto do danas nije sprovedeno administrativno izvršenje predmetnog rješenja o rušenju preciziranog bespravno sagrađenog objekta.

17. Zaštitnik naglašava da član 6 Evropske konvencije nameće državi pozitivnu obavezu da organizuje svoj pravni sistem na takav način da svim građanima omogući ne samo pravičan postupak u vezi sa njihovim građanskim pravima i obavezama nego i da jemči "razuman rok" tog postupka.

18. Zaštitnik ukazuje da kada se u upravnom postupku donese upravni akt (rješenje) tada se njegovim donošenjem samo na deklarativan način utvrđuju prava i obaveze pojedinačnih subjekata na koje se odnosi predmet postupka. Nakon toga sadržaj upravnog akta (rješenja) proisteklog iz upravnog postupka čiji je koncentrisani izraz njegov dispozitiv treba da se realizuje u život, što znači da obaveze deklarirane dispozitivom treba da se realizuju, odnosno izvrše. Dakle, pravni cilj donošenja upravnog akta je njegovo izvršenje.

19. Cilj izvršnog postupka je suprotan od cilja strogo upravnog postupka a taj cilj je da u izvršnom postupku stvoreni upravni akt pravno nestane iz pravnog poretka i to na način što će se realizovati sadržina dispozitiva rješenja, nakon čega rješenje prestaje biti pravno aktivno i u administrativnom smislu se stavlja ad/akta.

19. Izvršenje se sprovodi na osnovu rješenja koje je postalo izvršno i rješenja o dozvoli izvršenja, što je u konkretnom slučaju ostvareno. Po pravilu, organ koji je donio rješenje je organ nadležan za njegovo izvršenje i potrebno je da taj organ, kada rješenje postane izvršno, sam pokrene postupak za njegovo prinudno izvršenje, a što u konkretnom slučaju treba da uradi Urabinstičko građevinska inspekcija.

20. Ako subjekt nadzora ne izvrši određenu mu radnju, odnosno u konkretnom slučaju ne izvrši rješenje u roku određenom za dobrovoljno izvršenje, pristupa se administrativnom izvršenju. Upravno administrativno izvršenje sprovodi javnopravni organ koji je donio rješenje u prvom stepenu, odnosno u ovom slučaju, takođe, Urabinstičko građevinska inspekcija.

21. Znači, kada subjekt nadzora ne sprovede rješenje dobrovoljno u ostavljenom roku, upravni organi moraju preduzeti mjere i radnje, odnosno primjeniti prinudna sredstva i sprovesti administrativno izvršenje, u cilju faktičkog dovođenja u saglasnost stanje stvari kod obveznika sa sadržinom upravnog akta (rješenja).

22. S tim u vezi, ukoliko obveznik/izvršenik (subjekt nadzora) izvršenja isto ne obavi, a izvršenje se sastoji od radnje koje može obaviti drugo lice, obaveza je organa da izvršenje sprovede preko drugog lica, na trošak izvršenika. Pod drugim licem podrazumjeva se fizičko ili pravno lice (npr. privredna organizacija, preduzetnik, državni organ i slično). To je u upravnim stvarima najčešće slučaj kada je naloženo rušenje objekta, saniranje zemljišta, uklanjanje materijala i sl. U konkretnom slučaju izvršenje treba da sprovede izvršna služba inspeksijskog organa, odnosno subjekt kojeg odredi inspektor.

23. U tom pravcu, ono što posebno zabrinjava Zaštitnika jeste činjenica potpune neaktivnosti Urbanističko građevinske inspekcije, pa i odsustva namjere, u cilju administrativnog sprovođenja i izvršenja predmetnog rješenja o rušenju objekta, iako je saglasno pravilima upravnog postupka bila dužna postupak završiti bez odugovlačenja, efikasno, prema opravdanom očekivanju stranke. Takođe, zabrinjava i okolnost da Urbanističko građevinska inspekcija nije dala jasno objašnjenje zašto nije pristupljeno administrativnom izvršenju izvršnog rješenja, odnosno rušenju bespravno sagrađenog objekta.

24. Neblagovremeno, odnosno neažurno postupanje organa uprave dovodi do povrede načela dobre uprave. Načela dobre uprave zahtijevaju od organa javne vlasti da poštuju i ostvaruju opravdana očekivanja koja građani imaju. Njihova obaveza je da postupke vode proaktivno, sa inicijativom i angažovano, pri čemu radnje u postupku treba da budu usmjerene na postizanje njegovog cilja i ostvarivanja njegove svrhe.

25. Zaštitnik podsjeća da su nadležne inspekcije u vršenju svojih povjerenih poslova obavezne da postupaju zakonito, blagovremeno i u skladu sa etičkim kodeksom državnih službenika i prate, odnosno obezbjeđuju izvršenje naloženih mjera.

26. Zaštitnik cijeni da u konkretnom slučaju Urbanističko građevinska inspekcija nije djelotvorno i efikasno postupala, te da je nedopustivo i neopravdano bilo kakvo dalje prolongiranje administrativnog nesprovođenja odnosno rješenja o rušenju objekta, a time i uskraćivanje prava stranke.

27. Konkretno postupanje, odnosno nepostupanje Urbanističko građevinske inspekcije i pored brojnih zahtjeva i urgencija podnosioca pritužbe, može izazvati opravdanu sumnju da se namjerno i sa skrivenim pobudama prolongira i osujećuje izvršenje predmetnog rješenja o rušenju nelegalnog objekta, što bi u krajnjem slučaju moralo rezultirati utvrđivanjem odgovornosti službenih lica za takvo ne/postupanje.

28. Stoga je važno podsjetiti da je prioritetna dužnost organa državne uprave/inspekcija i postupajućih službenih lica-inspektora da vrše poslove na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa, primjenjujući pravila i postupke propisane važećim propisima, kao i da organizuju vršenje svojih poslova na ekonomičan i efikasan način.

29. Nadalje, po pitanju složenosti predmeta, Zaštitnik ne smatra da je ovaj predmet, tj upravna stvar, kompleksan sa aspekta radnji i mjera koje treba preduzeti da bi opravdao toliki vremenski period neizvršavanja predmetnog rješenja.

30. Takođe, u pogledu ponašanja podnosioca pritužbe, prema stanju u spisima predmeta Zaštitnik konstatuje da se dužina postupka ne može prepisati podnosiocu

pritužbe niti u jednom smislu, jer nije koristio bilo kakve metode koje bi mogle da dovedu do odugovlačenja postupka. Naprotiv, podnosilac pritužbe je više puta podnosio zahtjeve i urgencije nadležnom organu kako bi se rješenje izvršilo.

31. Što se tiče same važnosti predmeta za podnosioca pritužbe, Zaštitnik ukazuje da praksa ESLJP pokazuje da vrsta postupka o kojoj je riječ, odnosno prava ili obaveze koje su predmet odlučivanja u postupku, može uticati na određivanje opravdanosti dužine postupka, odnosno roka koji se može smatrati razumnim rokom. Sud smatra da u postupku posebno važnim za podnosioca zahtjeva, moguće je utvrditi povredu prava na suđenje u razumnom roku, čak i u slučajevima relativno kratkog trajanja.

32. Po mišljenju Zaštitnika, podnosilac pritužbe imao je interes da se u razumnom roku okonča postupak u odnosnoj upravnoj stvari i sprovede i izvrši predmetno rješenje, na koji način bi bile otklonjene smetnje za mirno uživanje njegove imovine-nepokretnosti.

33. Imajući u vidu sve navedeno, slijedeći naprijed izložene kriterijume koje je uspostavio ESLJP u svojoj praksi odlučujući o povredi prava na suđenje u razumnom roku, pri činjenici da Urbanističko građevinska inspekcija nije pružila nijedan razlog za nesprovođenje predmetnog rješenja o rušenju objekta, kao i činjenicu da se podnosilac pritužbe ne može smatrati odgovornim za neizvršavanje rješenja, po zaključku Zaštitnika, neizvršavanjem predmetnog rješenja, u konkretnom slučaju povrijeđeno je pravo na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Konvencije.

34. Shodno svemu prednjem, a na osnovu člana 41 stav 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, daje sljedeće

M I Š L J E N J E

Podnosiocu pritužbe, nesprovođenjem administrativnog izvršenja rješenja br.UP/107/8-65/1, od 14.05.2018. godine, od strane Urbanističko građevinske inspekcije povrijeđeno je pravo na suđenje u razumnom roku, kao jedno od segmenata prava na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i članom 6 Evropske Konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

P R E P O R U K U

Urbanističko građevinskoj inspekciji

- da bez daljeg odlaganja, preduzme sve neophodne mjere i radnje kako bi se izvršilo i sprovedlo rješenje urbanističko građevinskog inspektora tadašnjeg

Ministarstva održivog razvoja i turizma – Direktorat za inspekcijske poslove i licenciranje – Direkcija za inspekcijski nadzora za južni region, br.UP/107/8-65/1, od 14.05.2018. godine, kojim se dozvoljava prinudno izvršenje rješenja, br.UP/107/8-65/1, od 21.01.2018. godine, odnosno rušenje stambenog objekta (lamelarnog tipa), spratnosti P+1, površine u osnovi oca 40m², sa dograđenom terasom dimenzija u osnovi oca 6m² i stepeništem površine oca 3m², koji se nalazi na kat. parceli 5335 KO Zankovići u Sutomoru – Opština Bar.

Urbanističko građevinska inspekcija dužna je da po isteku roka, od 30 dana, od dana prijema ovog akta, dostavi izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preduzetim radnjama i mjerama na izvršenju ove preporuke.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Snežana Armenko

Dostavljeno:

podnosiocu pritužbe;

Urbanističko građevinskoj inspekciji Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma;

a/a.