

Broj: 210/22  
Podgorica, 09.06.2023. godine  
MP/MP

Pritužbom podnijetom preko punomoćnika, dana 14. marta 2022. godine, g-din XX, g-din XX i g-din XX, obratili su se Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore radi povrede prava zagarantovanih Ustavom i međunarodnim ugovorima, a u odnosu na Skupštinu Glavnog grada Podgorice. Povodom podnijete pritužbe, a u cilju ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik je, shodno odredbi člana 28 stav 1 Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, pokrenuo ispitni postupak u vezi kojeg odnosi sljedeće

## MIŠLJENJE

### I Činjenice i okolnosti predmeta

1. Podnosioci pritužbe u bitnom su naveli da su sukorisnici (suvlasnici ex lege) u obimu prava 1/3 katastarskih parcela 3844, 3845, 3846 i 3847/1 iz LN 4089 KO Podgorica III, ukupne površine 19718 m<sup>2</sup>, na kojima je, planom parcelacije DUP-a „Zabjelo-Ljubović“, formirano devet urbanističkih parcela, sa namjenom izgradnje devet stambeno-poslovnih objekata. Za potrebe izrade tehničke dokumentacije, na zahtjev prvog podnosioca pritužbe, Glavni grad Podgorica - Sektor za izgradnju i legalizaciju objekata, dana 23. septembra 2020. godine, izdao je urbanističko-tehničke uslove za svih devet urbanističkih parcela. Međutim, Skupština Glavnog grada u novembru 2020. godine donijela je odluku o stavljanju van snage Odluke o izmjenama i dopunama DUP-a „Zabjelo-Ljubović“ u Podgorici, čime su onemogućeni da predmetno zemljište privedu namjeni i izgrade predviđene stambeno-poslovne objekte, zbog čega trpe štetu u milionskim iznosima. U pritužbi su istakli i da je odluka o stavljanju van snage prostornog plana nezakonita, jer je donijeta od strane nenadležnog organa, budući da lokalni planski dokumenti više nijesu u djelokrugu poslova Skupštine Glavnog grada Podgorice, već Vlade Crne Gore, prema Zakonu o planiranju prostora i izgradnji objekata, koji, kao *lex specialis*, u predmetnoj materiji isključuje primjenu Zakona o lokalnoj samoupravi, kao opšteg zakona. Zbog svega nevedenog smatrali su da je došlo do povrede njihovog prava na zaštitu imovine iz čl. 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju. Uz pritužbu su dostavili i relevantnu dokumentaciju.

### II Ispitni postupak

2. Povodom podnijete pritužbe, a u cilju ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak i od Glavnog grada Podgorice - Sekretarijata za planiranje prostora i održivi razvoj i Skupštine Glavnog grada Podgorice, zatražio izjašnjenja.

3. U izjašnjenju Glavnog grada Podgorica - Sekretarijata za planiranje prostora i održivi razvoj broj 08-332/22-1220 od 17. avgusta 2022. godine u bitnom se navodi da se stavljanjem van snage navedenog DUP-a ne utiče na stečena prava vlasnika parcela u konkretnom slučaju, s obzirom na to da se pribavljanjem urbanističko-tehničkih uslova ne stiče pravo građenja, na način kako je definisano članom 26 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. Osim navedenog, istaknuto je i da je u toku postupak izrade Plana generalne regulacije Crne Gore, kroz koji će se preispitati planska rješenja na teritoriji Glavnog grada Podgorice, te da vlasnici katastarskih parcela mogu podnijeti zahtjev Ministarstvu ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, sa konkretnim prijedlozima za planiranje sadržaja na kat. parcelama u njihovom vlasništvu. Konačno, navedeno je da je i prije donošenja sporne Odluke iz 2020.

godine, postojala praksa preispitivanja odluka o donošenju planskih dokumenata, saglasno Zakonu o lokalnoj samoupravi, i u drugim jedinicama lokalne samouprave.

### **III Utvrđene činjenice**

Na osnovu pritužbe, dostavljenog izjašnjenja i ostale dokumentacije utvrđene su sljedeće činjenice koje su relevantne za donošenje mišljenja.

4. Dana 1. juna 2007. godine, rješenjem Osnovnog suda u Podgorici O.br. 718/07 podnosioci pritužbe, oglašeni su za zakonske nasljednike, iza smrti svoga oca, XX, na po 1/3 predmetnih nepokretnosti upisanih u LN br. 4089 KO Podgorica III.

5. Dana 30. septembra 2005. godine, Skupština opštine Podgorica donijela je Odluku o Detaljnom urbanističkom planu „Zabjelo-Ljubović“ u Podgorici, dok je 3. juna 2009. godine donijela Odluku o Izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana „Zabjelo-Ljubović“ u Podgorici.

6. Dana 23. septembra 2020. godine, Glavni grad Podgorica, Sekretarijat za planiranje prostora i održivi razvoj – Sektor za izgradnju i legalizaciju objekata, dostavio je podnosiocu pritužbe XX, urbanističko-tehničke uslove od 9. septembra 2020. godine za devet urbanističkih parcela u zahvatu Izmjene i dopune DUP-a „Zabjelo Ljubović“ u Podgorici, sa tehničkim uslovima priključenja na gradski vodovod i kanalizaciju izdatim od d.o.o. „Vodovod i kanalizacija“ iz Podgorice. Provjerom Registra planske dokumentacije Ministarstva održivog razvoja i turizma, utvrđeno je da se Izmjene i dopune DUP-a „Zabjelo-Ljubović“ u Podgorici nalazi u navedenom Registru.

7. Dana 3. novembra 2020. godine, Skupština Glavnog grada – Podgorice, na osnovu člana 38 Zakona o lokalnoj samoupravi i člana 54 Statuta Glavnog grada, donijela je Odluku o stavljanju van snage Odluke o Izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana „Zabjelo-Ljubović“ u Podgorici.

8. Nakon donošenja odluke o stavljanju van snage Odluke o izmjenama i dopunama DUP-a „Zabjelo-Ljubović“ u Podgorici, podnosioci pritužbe više puta su se obraćali pisanim putem predsjedniku Skupštine Glavnog grada Podgorice i gradonačelniku, žaleći se na povredu njihovog prava na imovinu. Pred Osnovnim sudom u Podgorici vodili su postupak obezbjeđenja koji je pravosnažno okončan odbijanjem odnosno odbacivanjem njihovog zahtjeva, a pokrenuli su i postupak inspekciskog nadzora pred Upravnom inspekcijom Ministarstva javne uprave. Konačno, podnosili su inicijative Ustavnom sudu Crne Gore za ocjenu ustavnosti i zakonitosti sporne odluke Skupštine Glavnog grada Podgorice, o kojima u trenutku izrade ovog mišljenja još uvijek nije odlučeno.

9. Iz rješenja Uprave lokalnih javnih prihoda od 6. juna 2022. godine o utvrđivanju poreza na nepokretnosti g-dinu XX za 2022. godinu, proizilazi da su predmetne katastarske parcele klasifikovane kao poljoprivredno zemljište i u skladu sa tim je i obračunat porez na istima.

### **IV Relevantni pravni okvir**

#### **❖ Ustav Crne Gore („Sl.list Crne Gore“, br.1/07 i 38/13)**

##### **Član 9**

Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

##### **Član 58**

Jemči se pravo svojine.

Niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu. Prirodna bogatstva i dobra u opštoj upotrebi su u državnoj svojini.

## Član 145

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

## Član 148

Pojedinačni pravni akt mora biti saglasan sa zakonom. Konačni pojedinačni pravni akti uživaju sudsku zaštitu.

- ❖ **Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Sl. list CG", br. 64/2017, 44/2018, 63/2018, 11/2019, 82/2020, 86/2022 i 4/2023)**

### Član 1

Ovim zakonom uređuje se sistem planiranja prostora, način i uslovi izgradnje objekata, legalizacija bespravnih objekata i druga pitanja od značaja za planiranje prostora i izgradnju objekata (u daljem tekstu: planiranje i izgradnja).

### Član 216

Plan generalne regulacije Crne Gore donijeće se u roku od 72 mjeseca od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Donošenjem plana generalne regulacije Crne Gore prestaju da važe svi državni i lokalni planski dokumenti u njegovom obuhvatu, osim Prostornog plana Crne Gore ("Službeni list CG", br. 24/08, 44/12 i 8/16).

Plan iz stava 1 ovog člana sadrži i uslove uklapanja bespravnih objekata.

### Član 218

Do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore primjenjuju se važeći planski dokumenti donijeti do stupanja na snagu ovog zakona odnosno do roka iz člana 217 ovog zakona (31. decembra 2018. godine).

Državni i lokalni planski dokumenti predviđeni Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list CG", br. 51/08, 34/11, 35/13 i 33/14) mogu se, do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore, izrađivati odnosno mijenjati po postupku propisanom ovim zakonom...

Planske dokumente iz stava 2 ovog člana donosi Vlada, osim prostornog plana Crne Gore.

- ❖ **Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata (Objavljen u "Sl. listu Crne Gore", br. 51 /08, 40/10, 34/11, 47/11, 35/13, 39/13 i 33/14)**

### Član 162b stav 1

Planski dokumenti donijeti do stupanja na snagu ovog zakona primjenjivaće se do donošenja planskih dokumenata u skladu sa odredbama i na osnovu ovlašćenja iz ovog zakona.

- ❖ **Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 42/11, 32/14, 21/17)**

### Član 2

Zaštitnik/ca samostalno i nezavisno, na načelima pravde i pravičnosti, preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, kad su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samo uprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja (u daljem tekstu: organi), kao i mjere za sprječavanje mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja i mjere za zaštitu od diskriminacije.

Zaštitnik/ca nema ovlašćenje u odnosu na rad sudova, osim u slučajevima utvrđenim ovim zakonom.

### 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.

Kad Zaštitnik/ca 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 42

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/ca može upoznati neposredno viši organ, podnijeti poseban izvještaj ili obavijestiti javnost.

## Član 43

O rezultatima ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik/ca obavještava podnosioca/teljku pritužbe dostavljanjem mišljenja.

### ❖ Evropska konvencija o ljudskim pravima

#### Član 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju

Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine.

Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

## V Ocjena Zaštitnika

### ❖ Pritužbe podnosilaca

10. Podnosioci pritužbe žale se da im je odlukom Skupštine Glavnog grada o stavljanju van snage Odluke o izmjenama i dopunama DUP-a „Zabjelo-Ljubović“, povrijeđeno pravo na mirno uživanje imovine iz čl. 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju, jer su onemogućeni da zemljište privedu namjeni na način određen navedenim planskim dokumentom, tj. da izgrade predviđene stambeno-poslovne objekte, zbog čega trpe štetu u milionskim iznosima.

11. Osim navedenog, podnosioci pritužbe ističu da je miješanje u njihovo pravo imovine nezakonito, jer je Skupština Glavnog grada Podgorice, na načinu suprotan zakonu, stavila van snage primjenu važećeg lokalnog planskog dokumenta, čija je izrada i izmjena Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata data u nadležnost Vlade Crne Gore, na koji način je Skupština prekoračila svoja ovlašćenja, te povrijedila načela legaliteta i zakonitosti.

### ❖ Primjenjivost člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju

12. Na početku, Zaštitnik podsjeća da je prema standardima Evropskog suda pojam „imovine“ (*possessions*) u prvom stavu člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju autonoman pojam i obuhvata kako „postojeću imovinu“, tako i potraživanja u odnosu na koje lice može tvrditi da ima barem „legitimno očekivanje“. U oba slučaja, mora postojati dovoljan imovinski interes, da bi se aktivirao član 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju.

13. Pojam „imovine“ u smislu čl.1 Protokola br. 1 uz Konvenciju nezavisan je od formalne klasifikacije određenog prava ili pravnog interesa u nacionalnom pravu. Činjenica da se u domaćim zakonima neke države određeni interes ne priznaje kao „pravo“ ili čak ni kao „pravo imovine“ ne sprječava nužno da se predmetni interes, u nekim okolnostima, smatra „imovinom“ u smislu člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju.

14. Dakle, pojam „imovine“ prema Konvenciji širi je od pojma „svojine“, kako se to shvata u nacionalnom pravnom sistemu, gdje svojina obuhvata tri elementa: usus, fructus i abusus. Sudska praksa u Strazburu proširuje pojam svojine zaštićene članom 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju ne samo na postojeće zakonsko pravo, već i na legitimna očekivanja.

15. Pojam „legitimnog očekivanja“ u kontekstu člana 1 Protokola br. 1 Evropski sud je prvi put razradio u predmetu *Pine Valley Developments Ltd i drugi protiv Irske*. U tom predmetu Evropski sud je utvrdio da je „legitimno očekivanje“ nastalo kad je izdato odobrenje okvirnog plana izgradnje na koje su se društva podnosioci predstavke oslanjala kad su kupila zemljište s ciljem njegovog razvoja. Odobrenje plana, koje vlasti nadležne za planiranje nisu mogle ukinuti, bilo je „sastavni dio imovine društava podnosilaca predstavke“ (*ibid*, stav 51).

16. U presudi *Kips d.o.o. i Drekalović protiv Crne Gore* (predstavka br. 28766/06, presuda od 26. juna 2018. godine, st. 90), Evropski sud je iskazao stav da „dok nije odlučeno da će se DUP izmijeniti, podnosioci predstavke su imali najmanje legitimna očekivanja da mogu sprovesti njihov predviđeni razvoj i to se mora posmatrati, u smislu člana 1 Protokola 1, kao sastavni dio predmetne imovine“.

17. Evropski sud je u svojoj praksi ispitao brojne predmete koji se odnose na ograničenja koja su vlasnicima zemljišta nametnuta u kontekstu prostornog planiranja. U određenom broju predmeta koja su se odnosila na apsolutnu zabranu gradnje, propraćenu nemogućnošću potraživanja naknade od opštine, Evropski sud je posebno uzeo u obzir da li su vlasnici pokazali namjeru gradnje (i u vezi sa tim da li su preduzeli konkretne radnje u cilju gradnje), te da li su dokazali da ih je zabrana obavezala da promijene namjenu za koju se imovina koristi.

18. Polazeći od naprijed navedenih standarda, u konkretnom slučaju potrebno je najprije ispitati da li su u okolnostima predmeta, u cjelini gledano, podnosioci pritužbe imali legitimno očekivanje u kontekstu člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju u odnosu na izgradnju stambeno-poslovnih objekata na građevinskom zemljištu u njihovom suvlasništvu (i s tim u vezi uvećanje njihove imovine), u skladu sa Detaljnim urbanističkim planom „Zabjelo-Ljubović“ iz 2009. godine, koji je odlukom Skupštine Glavnog grada Podgorice iz 2020. godine stavljen van snage.

19. Prije svega Zaštitnik konstatuje da su podnosioci pritužbi postali suvlasnici predmetnog zemljišta, ukupne površine 19718 m<sup>2</sup>, u trenutku kada je već bio na snazi Detaljni urbanistički plan „Zabjelo-Ljubović“ u Podgorici, koji je stvorio planske pretpostavke za urbani razvoj navedenog zemljišta, koje je prije usvajanja DUP-a bilo poljoprivredno. Planom parcelacije DUP-a „Zabjelo-Ljubović“, na katastarskim parcelama podnosilaca pritužbe formirano je devet urbanističkih parcela, sa namjenom izgradnje devet stambeno-poslovnih objekata.

20. Podnosioci pritužbe nesporno su iskazali interes za gradnju na predmetnim katastarskim parcelama i preduzeli su konkretne radnje u cilju pribavljanja neophodne dokumentacije i prijave građenja. U tom smislu, za potrebe izrade tehničke dokumentacije i u cilju privođenja zemljišta namjeni, podnosioci pritužbe obratili su se Sekretarijatu za planiranje prostora i održivi razvoj zahtjevom za izdavanje urbanističko-tehničkih uslova („UTU“). Postupajući po zahtjevu, Sekretarijat je donio UTU za svih devet urbanističkih parcela podnosilaca pritužbe.

21. Međutim, brzo nakon dobijanja UTU, DUP-a „Zabjelo-Ljubović“ izmjene i dopune iz 2009. godine, odlukom Skupštine Glavnog grada Podgorice stavljen je van snage, čime su podnosioci pritužbe onemogućeni da do kraja okončaju započetu proceduru u cilju prijave gradnje stambeno-poslovnih objekata i privođenja namjeni predmetnog zemljišta u skladu sa navedenim planskim dokumentom.

22. Po mišljenju Zaštitnika, okolnost da podnosioci pritužbe nisu okončali započetu proceduru i nisu stekli pravo građenja u smislu člana 26 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, nije od uticaja u konkretnom slučaju na postojanje legitimnih očekivanja podnosilaca pritužbe da svoje zemljište privedu namjeni i izgrade planirane stambeno-poslovne objekte, budući da je pojam „imovine“ u smislu člana 1 Protokola br. 1. uz Konvenciju nezavisan od formalne klasifikacije određenog prava u nacionalnom pravnom sistemu.

23. Ovo posebno imajući u vidu da je legitimno očekivanje podnosilaca pritužbe u konkretnom slučaju zasnovano na razumno opravdanom oslanjanju na pravni akt – DUP „Zabjelo-Ljubović“, koji je egzistirao u pravnom poretku duže od 15 godina i bio realizovan u dominantnom dijelu.

24. Ključna karakteristika „imovine“ u kontekstu čl. 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju je stečena ekonomska vrijednost pojedinačnog interesa<sup>1</sup>, a u konkretnom slučaju nesporna je ekonomska vrijednost građevinskog zemljišta sa ucrtanim urbanističkim parcelama, na kojima je gradnja bila planirana i izvjesna, u skladu sa važećim DUP-om. Stavljanjem DUP-a van snage, neizgrađeno zemljište

---

<sup>1</sup> O'Boyle, Harris and Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, 5<sup>th</sup> edition, Oxford, 2023

podnosilaca pritužbe se ne može privesti namjeni i njegova vrijednost kao poljoprivrednog zemljišta, na kome je zabranjena bilo kakva gradnja i urbanizacija, znatno je umanjena.

25. Činjenica da su se podnosioci pritužbe obratili zahtjevom za izdavanje urbanističko-tehničkih uslova za devet stambeno-poslovnih objekata čija je izgradnja bila predviđena DUP-om, a u cilju privođenja zemljišta namjeni, i da im je takav zahtjev odobren ukazuje i na to da su se podnosioci pritužbe pouzdali u plan razvoja predviđen DUP-om, čiji se razvoj nesmetano odvijao do stavljanja van snage istog, budući da je većinski dio urbanističkih parcela predviđenih DUP-om „Zabjelo-Ljubović“ realizovan, dok je određeni dio bio u izgradnji, kako proizilazi iz Analize implementacije i planskih rješenja DUP-a „Zabjelo-Ljubović“ iz oktobra 2020. godine.

26. Stoga, po mišljenju Zaštitnika, sve naprijed navedene okolnosti ukazuju da su podnosioci pritužbe, vlasnici neizgrađenog građevinskog zemljišta u zahvatu urbanističkog plana, sve dok nije odlučeno da se DUP „Zabjelo-Ljubović“ stavi van snage, imali najmanje legitimna očekivanja da mogu sprovesti dalji razvoj parcela u skladu sa DUP-om i privesti namjeni predmetno zemljište – izgraditi predviđene stambeno-poslovne objekte, te se njihovo legitimno očekivanje mora posmatrati, u smislu člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju, kao sastavni dio njihove imovine.

#### ❖ **Da li je bilo miješanja u pravo na imovinu podnosilaca pritužbe**

27. Član 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju sadrži tri posebna pravila: "prvo pravilo, propisano prvom rečenicom prvog stava, je opšte prirode i njime se ističe načelo mirnog uživanja imovine; drugo pravilo, sadržano u drugoj rečenici prvog stava, obuhvata lišavanje imovine i postavlja određene uslove za njega; treće pravilo, navedeno u drugom stavu tog člana, priznaje da Visoke strane ugovornice imaju pravo, između ostalog, da kontrolišu upotrebu imovine u skladu sa opštim interesima.

28. Ta tri pravila nisu, međutim, „nezavisna“ u tom smislu da nisu međusobno povezana. Drugo i treće pravilo odnose se na konkretne slučajeve miješanja u pravo na mirno uživanje imovine i stoga ih treba tumačiti u svijetlu opšteg načela navedenog u prvom pravilu" (*James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 21. februara 1986, Serija A br. 98, str. 29-30, st. 37).

29. Stavljanjem van snage DUP-a „Zabjelo-Ljubović“ onemogućena je gradnja i dalja urbanizacija spornog zemljišta, što se može izjednačiti sa mjerom zabrane gradnje i ista, u skladu sa ustanovljenom praksom Evropskog suda, predstavlja kontrolu upotrebe imovine u smislu drugog stava člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju (*Sporrong i Lönnroth protiv Švedske*, presuda od 23. septembra 1982. godine, st. 64, serija A, br. 52). Stoga, došlo je do miješanja u pravo na imovinu podnosilaca pritužbe.

#### ❖ **Da li je miješanje u pravo na imovinu bilo opravdano**

30. Prilikom ispitivanja da li je miješanje u pravo na imovinu (ne)opravdano, odnosno da li postoji povreda navedenog prava na imovinu iz člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju, neophodno je odgovoriti na sljedeća pitanja: (a) da li je miješanje predviđeno zakonom, (b) služi li miješanje zakonitom cilju u javnom interesu i (c) je li miješanje proporcionalno cilju, tj. uspostavlja li pravičnu ravnotežu između prava podnositeljke i opšteg - javnog interesa.

31. Svako miješanje u prava zaštićena članom 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju mora biti u skladu s pretpostavkom zakonitosti (*Vistiņš i Perepjolkins protiv Latvije* [VV], stav 95). Načelo zakonitosti prvi je i najvažniji zahtjev člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju. Drugom rečenicom prvog stava dopušta se lišenje imovine samo "pod uslovima predviđenim zakonom", dok drugi stav priznaje državama pravo na regulisanje korišćenja imovine kroz primjenjivanje "zakona". Domaći zakon mora biti dovoljno precizan kako bi se pojedincu jasno ukazalo na to, u kojim okolnostima i pod kojim uslovima organi javne vlasti imaju ovlašćenja posegnuti za mjerama ograničenja prava na imovinu (*Dragojević protiv Hrvatske*, br. 68955/11, presuda od 15. januara 2015. godine).

32. Pretpostavka „zakonitosti“ u smislu Konvencije takođe zahtijeva usklađenost s vladavinom prava koja uključuje slobodu od proizvoljnosti (*East West Alliance Limited protiv Ukrajine*, stav 167).

33. Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata koji je Skupština Crne Gore donijela septembra 2017. godine, na sveobuhvatan način uređena su pitanja koja se odnose na sistem planiranja prostora, način i uslove izgradnje objekata, postupak legalizacije bespravnih objekata, kao i druga pitanja od značaja za planiranje prostora i izgradnju objekata. **Odredbom člana 218 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano je da se do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore primjenjuju važeći planski dokumenti donijeti do stupanja na snagu tog zakona odnosno do roka iz člana 217 ovog zakona (31. decembra 2018. godine).**

34. Nadalje, u skladu sa odredbama člana 218 stav 2 i 3 državni i lokalni planski dokumenti predviđeni Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list CG", br. 51/08, 34/11,35/13 i 33/14) mogu se, do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore, izrađivati odnosno mijenjati po postupku propisanom ovim zakonom, s tim da državne i lokalne planske dokumente donosi Vlada, osim prostornog plana Crne Gore.

35. Iz navedenih zakonskih odredbi jasno proizilazi da Skupština Glavnog grada nije ovlašćeni organ da svojom Odlukom, stavi van snage Odluku o izmjenama i dopunama važećeg DUP-a „Zabjelo-Ljubović“ iz 2009. godine.

Vremensko važenje i primjena lokalnog planskog dokumenta, uključujući i DUP „Zabjelo-Ljubović“ izmjene i dopune, uređeno je Zakonom i u nadležnosti je isključivo zakonodavca, pa je Opština, kao donosilac osporenog podzakonskog opšteg akta - Odluke, prekoračila svoja ovlašćenja za uređivanje ove oblasti. Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata nije dao u nadležnost Skupštini Glavnog grada Podgorice da vremenski zaustavi važenje važećeg lokalnog planskog dokumenta, njegovim stavljanjem van snage.

36. Skupština Crne Gore je jedini nadležni organ da uredi zakonom vremensko važenje važećih lokalnih planova. Tako je Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata iz 2017. godine propisivao rok od 36 mjeseci za donošenje plana glavne regulacije Crne Gore, da bi kasnijim izmjenama i dopunama Zakona taj rok bio produžen na 60, a potom i na 72 mjeseca.

37. Donošenjem plana glavne regulacije Crne Gore, važeći lokalni planski dokumenti, pa i DUP „Zabjelo-Ljubović“ izmjene i dopune, prestaju da važe. Dakle, Zakon je jasno i precizno utvrdio trenutak prestanka važenja važećeg DUP-a „Zabjelo-Ljubović“, kao lokalnog planskog dokumenta, a to je trenutak donošenja plana generalne regulacije Crne Gore.

38. Zakon o lokalnoj samoupravi, na osnovu kojeg je Skupština Glavnog grada donijela osporenu Odluku je opšti zakon koji se primjenjuje „i na opštinu u okviru Glavnog grada, Glavni grad i Prijestonicu ukoliko posebnim zakonom nije drukčije propisano“ (čl. 17 Zakona o lokalnoj samoupravi).

39. Sistem planiranja prostora i izgradnje objekata uređen je Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata koji je *lex specialis* u odnosu na Zakon o lokalnoj samoupravi kao opšti zakon, pri čemu važi princip *lex specialis derogat legi generali*. Stoga, po mišljenju Zaštitnika, Zakon o lokalnoj samoupravi ne može biti osnov da se DUP „Zabjelo-Ljubović“ kao važeći planski dokument stavi van snage.

40. Nakon donošenja Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, izvršeno je odgovarajuće usklađivanje Zakona o lokalnoj samoupravi, te shodno tome lokalne samouprave više ne donose planske dokumente, već urbanističke projekte (član 26). Nadležnost lokalnih samouprava za izradu i donošenje planskih dokumenata u skladu sa navedenim Zakonom može se zasnovati samo u slučajevima donošenja planskih dokumenata čija je izrada započeta do dana stupanja na snagu novog Zakona (član 217) kao i onih planskih dokumenata za koje je vrijeme na koje su donijeti isteklo, za koje je predviđeno da se donose po posebnom postupku (član 219).

41. Međutim, DUP „Zabjelo-Ljubović“ ne pripada navedenim slučajevima, jer je u pitanju važeći planski dokument, čije je vremensko važenje uređeno Zakonom i to najprije odredbom člana 162 stav 1 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata iz 2013. godine, a potom članom 218 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata iz 2017. godine sa izmjenama i dopunama.

42. Iz svega navedenog slijedi da je Skupština Glavnog grada Podgorice, kao nenadležni organ, suprotno zakonskom ovlaštenju i bez valjanog pravnog osnova, donijela osporeni podzakonski akt – Odluku o stavljanju van snage Odluke o izmjenama i dopunama DUP-a „Zabjelo-Ljubović“ u Podgorici. Stoga, miješanje u pravo podnosioca pritužbe na mirno uživanje imovine nije bilo u skladu sa zakonom.

43. Imajući u vidu da je Zaštitnik utvrdio da miješanje nije bilo zakonito, to utvrđuje povredu Konvencije samo iz tog razloga i ne smatra potrebnim sprovesti analizu postojanja legitimnog cilja predmetnog miješanja niti srazmjernosti mjere kojoj se prigovara (*Gubiyev protiv Rusije*, predstavka br. 29309/03, stav 83).

44. Shodno naprijed navedenom, Zaštitnik, na osnovu čl. 41 st. 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava, nakon završenog ispitnog postupka, nalazi da je donošenjem Odluke o stavljanju van snage Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana „Zabjelo-Ljubović“ u Podgorici („Službeni list Crne Gore – opštinski propisi“ br. 19/09 od 11.06.2009. godine), Skupština Glavnog grada – Podgorice, **povrijedila pravo na mirno uživanje imovine iz člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju**, podnosioca pritužbe, g-dina XX, g-dina XX i g-dina XX.

Na osnovu čl. 41 st. 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava, Zaštitnik daje sljedeće

## PREPORUKE

### Skupštini Glavnog grada – Podgorice

- Da u saradnji sa nadležnim organima Vlade Crne Gore razmotri stavljanje van snage Odluke o stavljanju van snage Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana „Zabjelo-Ljubović“ u Podgorici donijete u prethodnom sazivu Skupštine;
- Da prema okolnostima slučaja u faktičkoj situaciji otkloni smetnje koje podnosiocima onemogućavaju korišćenje imovine u skladu sa njihovim zahtjevom za ostvarivanje prava prije nego je smetnja nastala jer bi u suprotnom mogla nastati nesrazmjerna šteta po interese i podnosioca i lokalne samouprave;
- Da u svom budućem postupanju, u dijelu koji se odnosi na izradu, izmjenu i ukidanje važećih planskih dokumenata, dosljedno primjenjuje odredbe Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata kao *lex specialis* u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, a posebno kako se time ne bi stvarala situacija pravne nesigurnosti i ireverzibilne štete u svim pravnim i faktičkim situacijama kakva je i ova.

Skupština Glavnog grada – Podgorice dužna je da, u roku od 30 dana, od dana prijema ovog mišljenja, dostavi izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda o preduzetim radnjama na izvršenju ove preporuke.

**ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I  
SLOBODA CRNE GORE**  
mr Siniša Bjeković

Dostavljeno:

- Podnosiocima pritužbe,
- Skupštini Glavnog grada Podgorice,
- a/a.