



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

Br. 01- 311/23
Podgorica, 20. oktobar 2023. godine

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu člana 41 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ce 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 Rožaja, 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 Službe Komunalne policije opštine Rožaje, br.UP/09-714/22-106, od 24. maja 2022. godine.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

2. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe, izjašnjenja Službe Komunalne policije opštine Rožaje, te cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta, mogu se sublimirati na sljedeći način.

3. Podnositca pritužbe podnio je Urbanističko građevinskoj inspekciji inicijativu za vršenje inspekcijskog nadzora zbog nelegalne gradnje pomoćnog objekta od strane XX izvršnog direktora DOO "UNIS MP" na kat. parceli br. 8/3/2 KO Balotiće.

4. Dana 6. aprila 2022. godine, komunalni inspektor opštine Rožaje postupajući po inicijativi/prijavi nelegalne gradnje pomoćnog objekta koja je dana 14. decembra 2021. godine, od strane Urbanističko građevinske inspekcije prosljedena Službi Komunalne policije izvršio je kontrolu na lice mjesta i o utvrđenom stanju sačinio zapisnik br. 0901-019.

4. Dana 24. maja 2022 godine, nakon sprovedenog inspekcijskog nadzora, komunalni inspektor donio je rješenje br. UP/09-714/22-106, kojim je naređeno DOO "UNIS MP" Rožaje, izvršnom direktoru xx, kao odgovornom licu, da u roku od 15 dana od dana prijema rješenja izvrši rušenje, odnosno uklanjanje pomoćnog objekta dimenzija 12mx5mx3m (izgrađenog od betonskih blokova sa betonskim stubovima i cerklazom) koji je postavio, odnosno izgradio na kat. parceli br 8/3/2 KO Balotiće bez prethodno prijavljene dokumentacije propisane Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata nadležnom inspekcijskom organu lokalne uprave.

5. Prema stanju u spisima predmeta predmetno rješenje do dana sačinjavanja ovog mišljenja nije sprovedeno i izvršeno.

III RELEVANTNO DOMAĆE PRAVO

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.

Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20, 86/22 i 4/23)

Član 197

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

Član 202a stav 1 tač. 3 i 4

Komunalni inspektor provjerava:

da li je za postavljanje odnosno građenje pomoćnog objekta podnijeta prijava i dokumentacija iz člana 120 ovog zakona;

da li je tehnička dokumentacija za objekte iz člana 120 ovog zakona izrađena u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima i/ili da li se pomoćni objekat postavlja odnosno gradi u skladu sa tehničkom dokumentacijom.

Član 202b stav 1 tač. 7 i 8

Kad u postupku inspeksijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis komunalni inspektor dužan je da:

naredi rušenje odnosno uklanjanje pomoćnog objekta koji je postavljen odnosno izgrađen suprotno tehničkoj dokumentaciji i/ili urbanističko-tehničkim uslovima iz člana 120 ovog zakona i/ili vraćanje prostora u prvobitno stanje;

naredi investitoru odnosno vlasniku objekta rušenje odnosno uklanjanje pomoćnog objekta i/ili vraćanje prostora u prvobitno stanje ako se postavlja odnosno gradi ili je postavljen odnosno izgrađen i pored zabrane iz. tač. 5 i 6 ovog člana.

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 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 12

Pojedina pitanja inspeksijskog nadzora mogu se urediti posebnim propisom.

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

Član 13

U vršenju inspeksijskog nadzora inspektor je naročito obavezan da: postupa zakonito, blagovremeno i u skladu sa etičkim kodeksom državnih službenika.

Član 14

U vršenju inspeksijskog nadzora inspektor ima ovlašćenja da:

- 8) obezbijedi izvršenje naloženih mjera;
- 9) preduzima i druge propisane mjere kojima se obezbjeđuje vršenje inspekcijskog nadzora.

Član 16

Kad se u postupku inspekcijskog nadzora utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis ili da se ne poštju 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.

Član 56

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

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

Inspektor obavještava subjekat nadzora o vremenu i načinu administrativnog izvršenja.

Inspektor prati, odnosno obezbjeđuje izvršenje mjera koje je naredio.

Član 58

Ako se naređena mjera sastoji u izvršenju određene radnje koju može izvršiti drugo lice, a subjekat 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 subjekat kojeg odredi inspektor.

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

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.

Član 10

Upravni postupak se mora voditi bez odgovlačenja 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.

Član 148

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

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.

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 cijelini, ta radnja će se izvršiti preko drugog lica, na trošak izvršenika. Izvršenik na to mora biti prethodno opomenut.

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 obvezama ..., 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 OCJENA ZAŠTITNIKA

6. Podnositelj pritužbe se žali zbog nesprovodenja administrativnog izvršenja rješenja Službe Komunalne policije opštine Rožaje br.UP/09-714/22-106, od 24. maja 2022. godine, kojim je naređeno DOO "UNIS MP" Rožaje, izvršnom direktoru XX, kao odgovornom licu, da u roku od 15 dana od dana prijema rješenja izvrši rušenje, odnosno uklanjanje pomoćnog objekta dimenzija 12mx5mx3m (izgrađenog od betonskih blokova sa betonskim stubovima i cerklazom) koji je postavio, odnosno izgradio na kat. parceli br 8/3/2 KO Balotiće bez prethodno prijavljene dokumentacije propisane Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata nadležnom inspekcijskom organu lokalne uprave.

7. Na zahtjev Zaštitnika Služba Komunalne policije opštine Rožaje dostavila je izjašnjenje kojim se ističe da je Služba Komunalne policije, odnosno komunalni inspektor opštine Rožaje zaprimio inicijativu - prijavu nelegalne gradnje pomoćnog objekta koja je aktom broj 09-019-560 od 14. decembra 2021. godine, od strane Urbanističko građevinske inspekcije proslijedena na dalju nadležnost i postupanje Službi komunalne policije opštine Rožaje. Dana 6. aprila 2022. godine, komunalni inspektor opštine Rožaje je izvršio kontrolu na licu mjesta i tom prilikom ustanovio i zapisnički konstatovao (br. zapisnika 0901-019/9) sljedeće: da je na kat. parceli br. 8/3/2 KO Balotice, od strane investitora DOO „UNIS MP“, izgrađen pomoćni objekat od betonskih blokova sa betonskim stubovima i cerklazom, dimenzija cca 12m x 5m x 3m, bez prethodno prijavljene dokumentacije propisane Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata nadležnom inspekcijskom organu lokalne uprave. Nakon zakonski sprovedenog postupka i potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja, proizilazi da je predmetni pomoćni objekat sagrađen naknadno i ne nalazi se u sklopu projekta izgradnje poljoprivrednog objekta - Farme za tov pilića, da za isti nijesu izdati urbanističko-tehnički uslovi od nadležnog Sekretarijata za uređenje prostora i zaštitu životne sredine opštine Rožaje, te da investitor nije, niti je mogao izvršiti prijavu gradnje nadležnom inspekcijskom organu lokalne uprave u skladu sa članom 120 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. U cilju otklanjanja utvrđene nepravilnosti komunalni inspektor je na osnovu člana 39 Zakona o inspekcijskom nadzoru i člana 202a stav 1 tačka 3 i 4 i člana 202b stav 1 tačka 7 i 8 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata donio Rješenje broj UPI09- 714/22-106 od 24. maja 2022. godine, kojim se naređuje DOO "UNIS MP" da izvrši uklanjanje pomenutog pomoćnog objekta. U više navrata je komunalni inspektor neposrednim razgovorima pokušao da obezbijedi rušenje pomoćnog objekta preko drugog lica, jer investitor nije postupio po predmetnom rješenju, da zbog kompleksnosti posla i postojanja malog broja pravnih lica koja se bave uklanjanjem objekata do sada se nijesu mogli obezbijediti uslovi za pristupanje rušenju, odnosno uklanjanju objekta. Nadalje se navodi da ukoliko investitor i dalje bude okljevao sa naredbom uklanjanja pomoćnog objekta, a stvore se uslovi za uklanjanje preko drugog lica, bez odlaganja će komunalni insepktor pristupiti administrativnom izvršenju rješenja o trošku vlasnika pomoćnog objekta.

8. Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti konkretnog predmeta, Zaštitnik je utvrdio da Služba Komunalne policije opštine Rožaje, ni nakon više od godinu dana, nije uspjela da obezbijedi uslove da se rješenje br. UP/09-714/22-106, od 24. maja 2022. godine, izvrši.

9. Zaštitnik konstatiše da okolnost na koju se poziva Služba Komunalne policije postojanja malog broja pravnih lica koja se bave uklanjanjem objekata zbog čega se nijesu mogli obezbijediti uslovi za pristupanje rušenju, odnosno uklanjanju objekta, mogla je predstavljati prepreku u cilju efikasnog sprovođenja izvršenja.

10. Međutim, uz puno razumijevanje svih okolnosti na koje je ukazala pomenuta Služba, Zaštitnik ipak ocjenjuje da odgovornost za nesprovođenje donijetih odluka leži u organu koji je nadležan za sprovođenje izvršenja, a koji je dužan da ima aktivniji i angažovaniji stav po pitanju sprovođenja sopstvenih odluka, odnosno da preduzme sve raspoložive mјere, kako bi obezbijedio zakonom predviđene uslove za izvršenje rješenja.

11. U pogledu iznijetog, Zaštitnik podsjeća da član 6 stav 2 EKLJP, državama ugovornicama nameće dužnost da organizuju svoje sisteme na takav način da njihovi organi mogu ispuniti svaki od njegovih zahtjeva, uključujući i obavezu postupati u predmetima u razumnom roku.

12. Između ostalog, Zaštitnik ukazuje da je cilj izvršnog postupka suprotan od cilja strogo upravnog postupka a taj cilj je da u izvršnom postupku stvoreni upravni akt pravno nestane iz pravnog poretku 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.

13. 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 izvršenje, a što u konkretnom slučaju trebala da uradi Služba Komunalne policije.

14. 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, Služba Komunalne policije.

15. Znači, kada subjekt nadzora ne sproveđe rješenje dobrovoljno u ostavljenom roku, upravni organi moraju preuzeti mјere 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).

16. 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 sproveđe 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/uklanjanje objekta, saniranje zemljišta, uklanjanje materijala i sl. U konkretnom slučaju izvršenje treba da sproveđe nadležna služba, odnosno subjekt kojeg odredi inspektor.

17. Ovakvim postupanjem Komunalne policije opštine Rožaje, proizilazi da se na neki način obesmišjava postojanje izvršnih akata i može narušiti ugled organa javne vlasti. Naime, građani imaju opravdana očekivanja da će izvršni upravni akti, naročito oni kojima se nalaže određeno činjenje i koji mogu biti izvršeni i preko drugog lica, biti zaista i sprovedeni. Situacija kada se oni faktički ne realizuju, odnosno čije izvršenje je krajnje neizvjesno, stvara osjećaj pravne nesigurnosti i sumnju građana u pravilnost rada organa javne vlasti.

18. Takođe, Zaštitnik zapaža da je u konkretnom slučaju komunalni inspektor postupajući po inicijativi/prijavi nelegalne gradnje predmetnog pomoćnog objekta izašao na lice mjesta dana 6. aprila 2022. godine, tek nakon više od tri mjeseca, od dana od kada je zaprimljena inicijativa od strane Urbanističko građevinske inspekcije (14. decembra 2022. godine).

19. Shodno svemu prednjem, zaključuje se da Služba Komunalne policije opštine Rožaje nije djelotvorno i efikasno postupala, te da je nedopustivo i neopravdano bilo kakvo dalje prolongiranje administrativnog nesprovođenja odnosnog rješenja o rušenju, odnosno uklanjanju pomoćnog objekta, time i uskraćivanje prava stranke.

20. Konkretno postupanje, odnosno nepostupanje nadležne službe, može izazvati opravdanu sumnju da se namjerno i sa skrivenim pobudama prolongira i osuјeće izvršenje predmetnog rješenja, što bi u krajnjem slučaju moralo rezultirati utvrđivanjem odgovornosti službenih lica za takvo ne/postupanje.

21. Dakle, u smislu gore navedenog, te imajući u vidu sve utvrđene činjenice i okolnosti, Zaštitnik je na bazi tih činjenica, utvrdio propust u pravilnosti i zakonitosti rada Službe Komunalne policije opštine Rožaje na uštrb principa dobre uprave, a na štetu ostvarivanja prava i pravnih interesa podnosioca pritužbe.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

P R E P O R U K U

Službi Komunalne policije opštine Rožaje

- da bez daljeg odlaganja, preduzme sve neophodne mjere i radnje kako bi se izvršilo i sprovedlo rješenje komunalnog inspektora Službe komunalne policije, br.UP/09-714/22-106, od 24. maja 2022. godine.
- da u budućem radu blagovremeno, efikasno i dosljedno sprovodi sopstvene odluke, poštujući opravdana i razumna očekivanja građana, te aktivnije pristupa obezbjeđivanju svih uslova neophodnih za njihovo sprovođenje.

Služba Komunalne policije opštine Rožaje 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.

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

Dostavljeno:

- podnosiocu pritužbe;
- Službi Komunalne policije opštine Rožaje
- a/a.