



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 01-8/22**

**Podgorica, 20. oktobar 2023. godine**

**MP/MP**

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

## **I UVOD**

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, odnosi se na na rad i postupanje Komunalne inspekcije i Komunalne policije opštine Budva, zbog nepreduzimanja radnji u okviru svoje nadležnosti i važećih zakonskih normi u predmetu poslovne oznake 09-714/21-639 i 09-714/21-637.

## **II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA**

2. Činjenice utvđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe, izjašnjenja Komunalne inspekcije i Komunalne policije opštine Budva, Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma - Direktorata za inspeksijske poslove i licenciranje - Direkcije za koordinaciju u postupku inspeksijskog nadzora, te cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta, mogu se sublimirati na sljedeći način.

3. XX i XX dana 17. juna 2021. godine, Komunalnoj inspekciji i Komunalnoj policiji opštine Budva podnijeli su inicijativu za vršenje inspeksijskog nadzora zbog bespravnog korišćenja terase od strane subjekta nadzora XX etažnog vlasnika stana u ulici Mediteranska br. xx Budva.

4. Povodom predmetne inicijative 13. avgusta 2021. godine, komunalni inspektor izvršio je inspeksijski nadzor i nakon inspeksijskog nadzora sačinio službenu zabilješku br. 09-714/21-639/2.

5. Dana 17. avgusta 2021. godine, Komunalna inspekcija i Komunalna policija opštine Budva dostavila je obavještenje podnosiocima pritužbe o ishodu inspeksijskog nadzora.

6. Dana 24. oktobra 2022. godine, od strane pomenute Službe sačinjena je službena zabilješka br. 09-714/21-637/9, a povodom ponovljenih inicijativa i urgencija podnosioca pritužbi.

7. Komunalna inspekcija i Komunalna policija opštine Budva aktom br. 09-714/21-637/10, od 24. oktobra dostavila je obavještenje podnosiocima pritužbe da će ta Služba na zahtjeve iz njihovih inicijativa postupiti u okviru svojih nadležnosti, a na zahtjeve koji nijesu iz njene nadležnosti proslijediti Ministarstvu ekologije prostornog planiranja i urbanizma na postupanje.

8. Dana 25. oktobra 2022. godine, navedena službena zabilješka aktom br. 09-714/21-637/11 proslijeđena je Ministarstvu ekologije prostornog planiranja i urbanizma za vršenje inspekcijskog nadzora u okviru nadležnosti nad stambenim objektom koji se nalazi na kat. parceli br. 2209 KO Budva u ul. Mediteranska br xx.

9. Dana 15. decembra 2022. godine, od strane Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma - Direktorata za inspekcijske poslove i licenciranje - Direktorata za inspekcijski nadzor izvršen je inspekcijski pregled predmetnog objekta, o čemu je sačinjen zapisnik.

10. Dana 16. decembra 2022. godine, pomenuto Ministarstvo podnosiocima pritužbe dostavilo je obavještenje br. 12-745/22-6362/1 o ishodu postupanja inspekcijskog pregleda.

11. Dana 14. januara 2023. godine, Komunalna inspekcija i Komunalna policija opštine Budva donijela je rješenje br. UPIN 09-714/22-641/5, kojim se naređuje subjektu nadzora, XX, etažnom vlasniku stana PD 20 u ul. Mediteranska xx da postavi metalnu ogradu na balkonski otvor na sjeveroistočnoj strani poslovno stambene zgrade izgrađene na kat parceli br. 2209 KO Budva u ul. Meditranska br xx.

12. Na predmetno rješenje od strane subjekta nadzora XX izjavljena je žalba Glavnom administratoru opštine Budva, koja je rješenjem br UPII 12-714/23, od 13. marta 2023. godine, usvojena i poništeno rješenje Komunalne inspekcije i Komunalne policije, od 14. januara 2023. godine i predmet vraćen na ponovni postupak i odlučivanje.

13. Dana 15. septembra 2023. godine, Komunalna inspekcija i Komunalna policija opštine Budva u ponovnom postupku donijela je rješenje br. UPIN 09-714/22-641/13, kojim se naređuje subjektu nadzora XX etažnom vlasniku stana PD 20 u ul. Mediteranska xx da postavi metalnu ogradu na balkonski otvor na sjeveroistočnoj strani poslovno stambene zgrade izgrađene na kat. parceli br. 2209 KO Budva u ul. Mediteranska br xx.

14. Dana 15. februara 2023. godine, Zaštitnik je od Ministarstva javne uprave - Odjeljenja upravne inspekcije budući da je urbanističko građevinska inspektorka u vezi inicijative podnosioca pritužbe utvrdila određene nepravilnosti koje za posljedicu nijesu imale preduzimanje daljih mjera i radnji, zatražio da shodno zakonskim ovlaštenjima izvrši inspekcijski nadzor i obavijesti Zaštitnika u što kraćem roku o ishodu nadzora.

15. Budući da pomenuta inspekcija nije obavijestila Zaštitnika o ishodu svog postupanja, dana 27. aprila 2023. godine, Zaštitnik je uputio urgenciju za dostavljanje obavještenja, koje do dana sačinjavanja ovog mišljenja nije dostavljeno Zaštitniku.

### **III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO**

**Ustav Crne Gore** ("Sl.list Crne Gore", br.1/07, 38/13 )

#### **Član 6**

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

**Zakon o lokalnoj samoupravi** ("Sl.list RCG", br.38/03 i "Sl.list CG", br. 22/08, 42/11, 54/16 i 13/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22)

### **Član 69 stav 3**

Za vršenje specifičnih poslova lokalne uprave obrazuju se posebne službe (služba komunalne policije, služba zaštite i spašavanja i druge službe, u skladu sa zakonom).

**Zakon o inspekcijском nadzoru** ("Službeni list Republike Crne Gore", br.039/03, Službeni list Crne Gore", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16)

### **Član 12**

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

### **Član 13 stav 1 tačka 1 i 5**

U vršenju inspekcijского nadzora inspektor je naročito obavezan da: 1) razmotri inicijativu za pokretanje postupka inspekcijского nadzora i o tome obavijesti podnosioca inicijative; Postupa zakonito, blagovremeno i u skladu sa etičkim kodeksom državnih službenika

**Zakon o održavanju stambenih zgrada** ("Službeni list Crne Gore", br. 041/16 od 06.07.2016, 084/18 od 26.12.2018, 111/22 od 07.10.2022, 140/22 od 16.12.2022)

### **Član 32 stav 2**

Poslove inspekcijского nadzora u oblasti stanovanja i održavanja stambenih zgrada u okviru propisanih nadležnosti lokalne uprave vrši nadležni organ lokalne uprave, preko komunalnog inspektora, u skladu sa zakonom

### **Član 34 stav 1 tačka 18**

U vršenju poslova inspekcijского nadzora, komunalni inspektor, obavezan je da provjerava, naročito: da li etažni vlasnik ili drugo lice bez odobrenja organa lokalne uprave narušava izgled fasade postavljanjem uređaja i/ili mijenja izgled stambene zgrade zastakljivanjem, i/ili zazidavanjem ili na drugi način (član 25).

### **Član 36 stav 1 tačka 18**

U vršenju inspekcijского nadzora, komunalni inspektor obavezan je da, kad utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, preduzme sljedeće mjere i radnje:

naredi etažnom vlasniku ili drugom licu koje je bez odobrenja organa lokalne uprave narušio izgled fasade postavljanjem uređaja i/ili promijenio izgled stambene zgrade zastakljivanjem i/ili promijenio izgled stambene zgrade zazidavanjem i/ili promijenio ili narušio izgled na drugi način da otkloni posledice i vrati izgled stambene zgrade u pređašnje stanje (član 25);

**Zakon o upravnom postupku** (Sl. list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17)

### **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 114**

Rok za donošenje i dostavljanje rješenja u upravnom postupku je 30 dana od dana pokretanja postupka, ukoliko posebnim zakonom nije drukčije propisano.

### **Član 126**

Kad drugostepeni organ poništi prvostepeno rješenje, dužan je da ukaže prvostepenom javnopravnom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak, a prvostepeni javnopravni organ je dužan u svemu da postupi po drugostepenom rješenju i da, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 20 dana od dana prijema predmeta, donese novo rješenje. Protiv tog rješenja stranka ima pravo na žalbu.

**Zakon o državnoj upravi** ("Službeni list Crne Gore", br. 78/18, 70/21, 52/22)

### **Član 3**

Organi državne uprave vrše poslove na osnovu Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata.

### **Član 5**

Organi državne uprave dužni su da organizuju vršenje poslova na ekonomičan i efikasan način.

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

### **Član 37**

Ukoliko starješina/ka, odnosno lice koje rukovodi organom ne postupi po zahtjevu u određenom roku, dužan/a je da, bez odlaganja, o razlozima obavijesti Zaštitnika/cu.

Nepostupanje po zahtjevu smatra se ometanjem rada Zaštitnika/ce, koji o tome može upoznati neposredno viši organ ili Skupštinu ili obavijestiti javnost.

### **Član 38**

Organi su dužni da sa Zaštitnikom/com sarađuju i pružaju mu/joj pomoć.

### **Član 41**

(1) 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**

(1) 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**

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

16. Podnosioci pritužbe prigovaraju postupanju Komunalne inspekcije i Komunalne policije opštine Budva, zbog nepreduzimanja radnji u okviru svoje nadležnosti i važećih zakonskih normi u predmetu poslovne oznake 09-714/21-639 i 09-714/21-637.

17. Ispitujući ispunjenost uslova za postupanje po predmetnoj pritužbi u okviru navoda iznijetih u istoj Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak, zatražio i dobio izjašnjenja od Komunalne inspekcije i Komunalne policije opštine Budva sa zahtjevom za dostavljenjem odgovarajuće dokumentacije. Takođe, zatražena su i izjašnjenja od strane Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, budući da je tom Ministarstvu od strane pomenute Službe proslijeđena službena zabilješka, od 24. oktobra 2022. godine, na dalje postupanje, odnosno vršenje inspeksijskog nadzora.

18. Nakon sagledavanja cjelokupne dokumentacije, izjašnjenja pomenute Službe, te imajući u vidu i izjašnjenje Ministarstva ekologije prostornog planiranja i urbanizma povodom odnosne pravne stvari, Zaštitnik je ocijenio neophodnim uputiti inicijativu za vršenje inspeksijskog nadzora Ministarstvu javne uprave - Odjeljenju upravne inspekcije u dijelu postupanja urbanističko građevinske inspektorke koja je prilikom vršenja inspeksijskog nadzora utvrdila određene nepravilnosti, a koje za posljedicu nijesu imale preduzimanje daljih mjera i radnji u cilju otklanjanja tih nepravilnosti.

19. Kako na inicijativu Zaštitnika nije odgovoreno, Zaštitnik je iznova zatražio od pomenutog organa dostavljanje obavještenja o ishodu postupanja po predmetnoj inicijativi. Međutim, i nakon toga ponovo je izostalo izjašnjenje organa.

20. Ovakvim postupanjem, odnosno nepostupanjem Ministarstva javne uprave - Odjeljenja upravne inspekcije, prema zahtjevima Zaštitnika koji su mu upućeni, zaključuje se da je izostala zakonom propisana saradnja ovog organa sa institucijom Zaštitnika.

21. Na osnovu već citiranih zakonskih odredaba Zakona o Zaštitniku (vidjeti Glava III relevantno domaće pravo) organi javne vlasti imaju određenu obavezu da pomognu Zaštitniku u njegovom radu, odnosno dužnost da odgovore na njegove zahtjeve u razumnom vremenskom roku i dostave mu sve potrebne informacije i dokumentaciju koje bude zatražio.

22. Zaštitnik ukazuje da poštovanje pozitivnih propisa Crne Gore, ne predstavlja samo obavezu svih njenih građana, već prije svega predstavlja obavezu svih državnih organa, koji svojim primjerom moraju pokazati da njihov rad bezuslovno zasnivaju na poštovanju Ustava i zakona. Dakle, organi državne uprave nemaju diskreciono pravo da ocjenjuju koju će svoju zakonsku obavezu ispuniti, a koju neće, već je osnovni uslov za postojanje pravne države i jačanje povjerenja građana u istu, da svi državni organi u potpunosti poštuju i primjenjuju sve njene pozitivne propise.

23. Neizvršavanje zakonom propisane obaveze saradnje sa Zaštitnikom, vodi posrednom zaključku da organ uprave koji ima takav pristup ovoj zakonskoj obavezi, može sebi da dozvoli nepoštovanje zakona i kada postupa po zahtjevnima građana i odlučuje o njihovim pravima i obavezama, što odstupa od standarda "dobre uprave".

24. Izostanak pomenute saradnje u konkretnom slučaju proizvodi situaciju koja Zaštitniku onemogućava da u punom kapacitetu vrši svoj zakonom i Ustavom propisan mandat, što je propust

koji za posredne posljedice može imati stvaranje pravne nesigurnosti, otežavanje pravnog položaja građana i kršenje njihovih prava.

25. S obzirom na utvrđene činjenice i okolnosti u vezi sa nepostupanjem Ministarstva javne uprave - Odjeljenja upravne inspekcije po zahtjevu Zaštitnika i nedostavljanja obavještenja o ishodu postupanja Zaštitnik shodno odredbi člana 41 Zakona o Zaštitniku radi unapređenja rada organa uprave i sprječavanja sličnih situacija u budućem radu daje sljedeću

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

### **Ministarstvu javne uprave - Odjeljenju upravne inspekcije**

- da bez daljeg odlaganja postupi po zahtjevu Zaštitnika br. 8/22, od 15. februara 2023. godine i urgenciji br. 8/22, od 27. aprila 2023. godine i Zaštitniku dostavi pisano obavještenje o ishodu svog postupanja.

- da u budućem radu blagovremeno postupa po zahtjevima Zaštitnika, dostavlja potpune, precizne i konkretne odgovore, potkrijepljene odgovarajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija, jer se drugačije postupanje tretira kao povreda zakonskih odredbi o obaveznoj saradnji sa Zaštitnikom.

Ministarstvo javne uprave - Odjeljenje upravne inspekcije, dužno 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 na izvršenju ove preporuke.

### **Ostali navodi iz pritužbe**

26. U odnosu na navode iz pritužbe koji se odnose na postupanje Komunalne inspekcije i Komunalne policije opštine Budva, Zaštitnik je zapazio određene vremenske neaktivnosti nadležne službe po podnijetim inicijativama podnosioca pritužbe, odnosno neblagovremeno preduzimanje određenih radnji u cilju okončanja inspeksijskog nadzora. Naime, pojedine faze postupka trajale su i po više mjeseci (od dana podnošenja inicijativa do donošenja rješenja nadležne Službe, kao i od donošenja drugostepene odluke do okončanja ponovnog postupka).

27. Zaštitnik ocjenjuje da ovakvo postupanje u konkretnom predmetu stvara utisak kod podnosioca pritužbe da se izbjegava utvrđivanje činjenica i okolnosti u cilju okončanja postupka, na koji način se narušava povjerenje podnosioca pritužbe u rad organa koji su nosioci javnih ovlašćenja. Ono, svakako odstupa od principa "dobre uprave" i načela efikasnog vođenja upravnog postupka, te je važno podsjetiti da je prioritetna dužnost organa javne valsti i postupajućih službenih lica 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.

28. Negativna je poruka koja ovakvim postupanjem organa se šalje strankama, sa aspekta pravne sigurnosti i efikasnog ostvarivanja i zaštite njihovih prava i interesa.

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

- Dostavljeno:
- podnosiocima pritužbe
  - Ministarstvu javne uprave - Odjeljenju upravne inspekcije
  - Komunalnoj inspekciji i Komunalnoj policiji opštine Budva
  - a/a