

**Broj 01-344/23**

**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 iz Kolašina i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

## **I UVOD**

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, odnosi se na nepostupanje Sekretarijata za planiranje prostora, komunalne poslove i saobraćaj opštine Kolašin po zahtjevu za uređenje vodotoka rijeke Plašnice i podizanje obaloutvrde zaveden pod brojem 05-6130.

2. Takođe postupak se odnosi i na nepostupanje Ministarstva javne uprave - Odjeljenja upravne inspekcije po inicijativi podnosioca pritužbe za pokretanje inspeksijskog nadzora od 19. septembra 2022. godine.

## **II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA**

3. Prvenstveno se ukazuje da su činjenice koje su utvrđene u postupku, uglavnom dostavljene od strane podnosioca pritužbe, dok Ministarstvo javne uprave - Odjeljenje upravne inspekcije ni nakon urgencije nije dostavilo izjašnjenje Zaštitniku.

4. Dana 17. novembra 2021. godine, podnosilac pritužbe podnio je Sekretarijatu za planiranje prostora, komunalne poslove i saobraćaj opštine Kolašin zahtjev za uređenje vodotoka rijeke Plašnice i podizanje obaloutvrde.

5. Dana 16. maja 2022. godine, Sekretarijat za planiranje prostora, komunalne poslove i saobraćaj opštine Kolašin dostavio je obavještenje podnosiocu zahtjeva br. 05-6230/3.

6. Dana 1. avgusta 2022. godine, podnosilac pritužbe uputio je pomenutom Sekretarijatu urgenciju za predzimanje preventivnih i pravovremenih aktivnosti u cilju izlivanja vode iz korita rijeke Plašnice i plavljenje priobalnih područja, kao i da dostavi plan regulacije vodotoka rijeke Plašnice.

7. Dana 19. septembra 2022. godine, Ministarstvu javne uprave - Odjeljenju upravne inspekcije podnosilac pritužbe podnio je inicijativu UP IN-10-700/22-436, za pokretanje inspeksijskog nadzora zbog neblagovremenog i nezakonitog postupanja odnosnog Sekretarijata.

8. Dana 25. arila 2023. godine, od strane pomenutog Sekretarijata sačinjen je izvještaj br. 05-3294/2 o obilasku terena na lokaciji Blatina. U spisima predmeta nema dokaza da je o istom upoznat podnosilac pritužbe.

9. Prema stanju u spisima predmeta nema dokaza da je Ministarstvo javne uprave - Odjeljenje upravne inspekcije postupilo po predmetnoj inicijativi i o ishodu svog postupanja obavijestilo podnosioca inicijative.

### **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.

#### **Član 57 stav 1**

Svako ima pravo da se, pojedinačno ili zajedno sa drugim, obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlaštenja i da dobije odgovor.

**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 1**

Za vršenje poslova lokalne uprave obrazuju se organi lokalne uprave (sekretarijati, uprave i direkcije).

**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 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 Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore** („Službeni list CG“, br.42/11 i 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 RELEVANATNA 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 ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA**

10. Podnosilac pritužbe prigovara nepostupanju Sekretarijata za planiranje prostora, komunalne poslove i saobraćaj opštine Kolašin po zahtjevu podnijetom za uređenje vodotoka rijeke Plašnice i podizanje obaloutvrde, odnosno nepreduzimanju određenih aktivnosti u cilju rješavanja istog.

11. Takođe podnosilac pritužbe prigovara i nepostupanju Ministarstva javne uprave - Odjeljenja upravne inspekcije po njegovoj inicijativi za pokretanje inspeksijskog nadzora, zbog neblagovremenog i nezakonitog postupanja odnosnog Sekretarijata.

12. Izjašnjavajući se na navode iz pritužbe Sekretarijat za planiranje prostora, komunalne poslove i saobraćaj opštine Kolašin istakao da je porodica XX uputila dopis Sekretarijatu br. 06-6230 od 17. novembra 2021. godine vezano za problem koji se odnosi na sprovođenje određenih radova radi zaštite od poplava pri izlivanju rijeke Plašnice, da je po nalogu sekretarke Sekretarijata službenik za puteve izašao na lice mjesta i napravio predmjer i predračun radova koje bi bilo potrebno izvršiti. Nakon obraćanja porodice XX Službi predsjednika Opštine dana 25. aprila 2023. godine napravljen je poseban Izvještaj sa opisom radova koje je potrebno izvršiti na sanaciji obaloutvrde. Uvidom u opis radova i dokumentaciju koju je potrebno uraditi, Opština Kolašin Odlukom o budžetu za 2023. godinu nema predviđenih sredstava za sanaciju korita rijeke dok će se nastotajati da se sanacija korita rijeke predvidi u kapitalnom budžetu za 2024. godinu.

13. Prilikom ispitivanja pritužbe, kao i donošenja mišljenja, Zaštitnik je cijenio da predmetnu pritužbu treba ispitivati na osnovu člana 57 Ustava Crne Gore koji obezbjeđuje pravo obraćanja građana državnom organu i da se dobije odgovor, u vezi ispunjavanja zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetom zahtjevu i inicijativi za vršenje inspeksijskog nadzora.

**Povreda prava na obraćanje - odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore u vezi ispunjavanja zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetom zahtjevu i inicijativi za vršenje inspeksijskog nadzora.**

a) Opšti principi – relevantna načela

14. Komitet ministara Savjeta Evrope usvojio je više preporuka, koje imaju za cilj postizanje određenih segmenata dobre uprave. Dostignuti standardi u okviru Savjeta Evrope, kao i usvajanje Evropskog kodeksa dobrog administrativnog ponašanja (2001) na nivou Evropske unije, stvorili su uslove za donošenje jedne sveobuhvatne preporuke o dobroj upravi, koja definiše osnovno pravo na dobru upravu i time olakšava njegovu efektivnu primjenu u praksi.

15. Preporuka R. (2007) 7 o dobroj upravi je veoma važan dokument koji postavlja načela i pravila koja organi javne uprave treba da primenjuju u svom odnosu sa građanima, tj. javnošću, kako bi se izgradila dobra uprava. Preporuka sadrži načelo postupanja u okviru razumnog vremenskog roka, koje podrazumijeva da javna uprava vrši svoje dužnosti u razumnom vremenskom roku.

16. Rezolucija (77) 31 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave sadrži preporuke državama članicama da se u svojoj zakonskoj i upravnoj praksi uvažavaju sledeća načela: a) pravo na saslušanje, b) pravo na pristup informacijama, c) pravo na pomoć i pravnu zaštitu, d) navođenje razloga i obrazloženje, i e) pouka o pravnim ljekovima.

17. Ova Rezolucija donijeta je 1977. godine i načela koja ona predviđa odnose se na upravne akte koji se definišu kao pojedinačne odluke ili mjere koje se donose prilikom vršenja vlasti, a koje su takve prirode da neposredno pogađaju prava, slobode i interese. Cilj ovih načela je zaštita lica, bilo fizičkih ili pravnih, u upravnim postupcima koji se mogu okončati autoritativnim upravnim aktom.

18. Na nužnost dostavljanja odgovora ukazuje i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 13) koji utvrđuje da je službenik dužan da se postara da svaki građanin koji se pismenim putem obrati instituciji dobije odgovor. Kodeks predstavlja opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja (dobre uprave) za organe javne vlasti i javne službenike, koji sadrži profesionalne standarde i etička pravila ponašanja za obavljanje službenih poslova i ostvarivanje komunikacije sa građanima. Njegovi osnovni principi odnose se na zakonitost, srazmjernost i svrsishodnost, objektivnost i poštovanje opravdanih očekivanja, a što se traži od svih državnih organa i službenika.

19. Obaveza implementacije navedenih pravnih standarda, odnosno prava EU u nacionalni pravni poredak proizilazi iz odredbe člana 72 Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji koji je za Crnu Goru stupio na snagu 01. maja 2010. godine.

b) Primjena principa na konkretni slučaj

20. Vraćajući se na predmetni slučaj, po ispitivanju svih činjenica i okolnosti odnosnog predmeta Zaštitnik je utvrdio da je nesporno da je podnosilac pritužbe dana 17. novembra 2021. godine, Sekretarijatu za planiranje prostora, komunalne poslove i saobraćaj opštine Kolašin podnio zahtjev za uređenje vodotoka rijeke Plašnice i podizanje obaloutvrde.

21. Isto tako, utvrđeno je da je pomenuti Sekretarijat dana 16. maja 2022. godine, dostavio podnosiocu pritužbe obavještenje da će u narednom periodu izvršiti obilazak terena, sagledati stanje i definisati dalje korake djelovanja kako bi se spriječilo izlivanje vode iz korita rijeke Plašnice i plavljenje priobalnih područja.

22. Međutim, u spisima predmeta nema dokaza da je Sekretarijat za planiranje prostora, komunalne poslove i saobraćaj opštine Kolašin od dana dostavljanja odnosno obavještenja upoznao podnosioca pritužbe o daljim radnjama, odnosno aktivnostima koje je preduzeo u cilju sagledavanja stanja i definisanja daljeg djelovanja u rješavanju odnosno problema, iako je podnosilac pritužbe zahtijevao to od Sekretarijata urgencijom od 1. avgusta 2022. godine.

23. Po mišljenju Zaštitnika navodi Sekretarijata iznijeti u izjašnjenju da je nakon obraćanja porodice XX dana 25. aprila 2023. godine, napravljen poseban izvještaj sa opisom radova koji su potrebni da se izvrše na sanaciji obaloutvde, te da opština Kolašin odlukom o budžetu za 2023. godinu, nema predviđenih sredstava za sanaciju korita rijeke, te da će se nastojati da se sanacija predvidi u kapitalnom budžetu za 2024. godinu, ne mogu biti opravdanje za nepostupanje organa, odnosno nedostavljanja obavještenja podnosiocu pritužbe, tim prije što se podnosilac više puta obraćao tom Sekretarijatu ineteresujući se za ishod postupanja po predmetnom zahtjevu.

24. Sekretarijat za planiranje prostora, komunalne poslove i saobraćaj opštine Kolašin bio je dužan da o svom postupanju obavijesti podnosioca pritužbe.

25. Ono što posebno zabrinjava Zaštitnika jeste činjenica pasivnog i neblagovremenog postupanja nadležnog Sekretarijata u konkretnom predmetu. Naime, iz spisa predmeta evidentno je da je od dana podnošenja zahtjeva (od 17. novembra 2021. godine), podnosiocu pritužbe dostavljeno obavještenje, (16. maja 2022. godine) tek, nakon skoro šest mjeseci od dana podnošenja zahtjeva, kao i da je nakon godinu dana Sekretarijatu trebalo da izvrši obilazak terena na predmetnoj lokaciji, nakon što je donio odnosno obavještenje.

26. Zaštitnik ocjenjuje da ovakvo postupanje organa lokalne uprave ukazuje na njegovu neažurnost, kršenje načela dobre uprave i prava podnosoca pritužbe pritužbe.

27. Organi javne vlasti dužni su da, u okviru svojih zakonom određenih nadležnosti, postupaju po zahtjevima građana na dosljedan način, poštujući opravdana očekivanja građana, jer bilo kakvo drugo ponašanje je akt loše uprave koji za posljedicu ima neostvarivanje prava građana, kod kojih se stvara osjećaj sumnje i nesigurnosti.

28. Uskraćivanjem odgovora na podnijeti zahtjev od strane pomenutog Sekretarijata po ocjeni Zaštitnika nije u skadu sa odredbom člana 57 stav 1 Ustava Crne Gore, kojim se određuje da svako ima pravo da se obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor. Smisao ustavne odredbe o pravu na odgovor po zahtjevu ili obraćanju stranke podrazumijeva pružanje mogućnosti stranci koja je nezadovoljna odgovorom da iskoristi raspoloživa pravna sredstva za zaštitu svojih prava.

29. Nastavljanje sa ovakvom praksom u postupanju organa u ovakvim ili sličnim situacijama, po mišljenju Zaštitnika moglo bi predstavljati indikator da ovakvo postupanje, odnosno nepostupanje može

imati za posljedicu proizvoljnost u vršenju zakonskih ovlašćenja i ugroziti, odnosno povrijediti određena prava pojedinca.

30. U odnosu na postupanje Ministarstva javne uprave - Odjeljenja upravne inspekcije Zaštitnik nije mogao utvrditi da je ta inspekcija postupila shodno odredbama člana 13 Zakona o inspekcijskom nadzoru, odnosno da je razmotrila inicijativu za pokretanje postupka inspekcijskog nadzora i o tome obavijestila podnosioca inicijative.

31. Zaštitnik ukazuje da su osnovni principi Evropskog upravnog prava, koje podrazumjeva i rad inspekcijskih organa, između ostalog, pouzdanost i predvidljivost, odgovornost i efikasnost, a princip pouzdanosti i predvidljivosti obuhvata izvjestan broj načela vladavine prava i dobre uprave, između ostalog i načelo blagovremenosti.

32. Načelo blagovremenosti u postupanju državne uprave, pa i inspekcijskih organa, podrazumjeva da treba izbjeći kašnjenje u djelovanju i donošenju odluka, što može izazvati nezadovoljstvo, nepravdu ili ozbiljnu štetu i javnom interesu i privatnim interesima.

33. Imajući u vidu naprijed utvrđeno činjeničko stanje, Zaštitnik konstatuje da Odjeljenje upravne inspekcije prekršilo pravo i obavezu na efikasno postupanje i odlučivanje u inspekcijskom postupku, kao i da je prekršila načelo vladavine prava i dobre uprave, jer po podnijetoj inicijativi nije postupila.

34. Istovremeno, Zaštitnik želi ukazati da je Odjeljenje upravne inspekcije u konkretnom slučaju ignorisalo zahtjev Zaštitnika za dostavljanje izjašnjenja.

35. S tim u vezi, 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.

36. 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".

37. Uostalom i sam Zaštitnik je u više svojih predmeta/mišljenjima konstatovao da je pomenuta inspekcija ignorisala Instituciju Zaštitnika, kroz nedostavljanje izjašnjenja i izvještaja po podnijetim preporukama, što je nedopustivo i nema opravdanja za takav vid nesaradnje i nepoštovanje zakonske obaveze.

38. Dakle, u smislu gore navedenog, te imajući u vidu sve utvrđene činjenice i okolnosti, a na osnovu člana 41 stav 2 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik daje

## **MIŠLJENJE**

Podnosiocu pritužbe, nepostupanjem po zahtjevu br. 05-6130 od 17. novembra 2021. godine i inicijativi za vršenje inspekcijskog nadzora UP IN-10-700/22-436, od 19. septembra 2022. godine, od strane Sekretarijata za planiranje prostora, komunalne poslove i saobraćaj opštine Kolašin i Ministarstva javne uprave - Odjeljenja upravne inspekcije povrijeđeno je pravo na odgovor, iz člana 57 Ustava Crne Gore.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

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

### **Sekretarijatu za planiranje prostora, komunalne poslove i saobraćaj opštine Kolašin**

- da bez daljeg odlaganja, obavijesti podnosioca pritužbe o ishodu postupanja po zahtjevu od 17. novembra 2021 godine.

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

- da bez daljeg odlaganja razmotri inicijativu podnosioca pritužbe od 19. septembra 2022. godine, sprovede inspekcijski nadzor u cilju provjera navoda sadržanih u inicijativi i o rezultatima sprovedenog inspekcijskog nadzora obavijesti podnosioca inicijative.

- da u budućem radu, blagovremeno postupa po inicijativama građana, vrši zakonom određene poslove inspekcijskog nadzora i podnosiocima blagovremeno obavještava o ishodu postupka inspekcijskog nadzora.

- 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.

Sekretarijat za planiranje prostora, komunalne poslove i saobraćaj opštine Kolašin i Ministarstvo javne uprave - Odjeljenje upravne inspekcije dužni su je da, po isteku roka od 30 dana od dana prijema ovog akta, dostave izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preduzetim radnjama na izvršenju ove preporuke.

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

Dostavljeno:

- podnosiocu pritužbe
- Sekretarijatu za planiranje prostora, komunalne poslove i saobraćaj opštine Kolašin
- Ministarstvu javne uprave - Odjeljenju upravne inspekcije
- a/a.