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

Crna Gora
Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore
Ombudsman

Broj: 01-1112/26
Podgorica, 26. oktobar 2026. 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 advokatice XX podnijete u ime XX iz Tivta i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi

I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom odnosi se na ispitivanje navoda o povredi prava podnositeljke pritužbe na djelotvorno učešće u upravnom postupku, prava na mirno uživanje imovine i načela dobre uprave, u vezi sa postupanjem Opštine Tivat Službe Glavnog gradskog arhitekte i Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine prilikom odlučivanja o saglasnosti na idejno rješenje za izgradnju objekta na urbanističkoj parceli UP C26, čiji dio čini zemljište u njenom vlasništvu.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

2. Na osnovu navoda iz pritužbe, izjašnjenja Službe glavnog gradskog arhitekte Opštine Tivat i Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine te dostavljene dokumentacije utvrđeno je sljedeće:

3. Podnositeljka pritužbe je vlasnica katastarske parcele broj 753/2 KO Radovići, površine 280 m², dok je investitor „XX vlasnik katastarske parcele broj 756/1 KO Radovići, površine navedene u dokumentaciji kao 561,12 m². Prema planskoj dokumentaciji, ove nepokretnosti, odnosno njihovi djelovi, obuhvaćeni su urbanističkom parcelom UP C26 u zahvatu izmjena i dopuna DUP-a „Radovići".

4. Za predmetnu urbanističku parcelu planskom dokumentacijom predviđena je mješovita namjena, najveća bruto građevinska površina od 915 m², najveća površina pod objektom od 305 m², indeks izgrađenosti 1,20, indeks zauzetosti 0,40 i najviše tri nadzemne etaže, uz planiranje jednog objekta.

5. Dana 16. decembra 2025. godine investitor je podnio zahtjev za davanje saglasnosti na idejno rješenje arhitektonskog projekta stambeno poslovnog objekta na dijelu urbanističke parcele UP C26, odnosno na katastarskoj parceli broj 756/1 KO Radovići.

6. Podnositeljka pritužbe je 19. decembra 2025. godine podnijela sopstveni zahtjev za davanje saglasnosti na idejno rješenje na svojoj nepokretnosti. Služba Glavnog gradskog arhitekte Opštine Tivat je 29. decembra 2025. godine priznala podnositeljki položaj stranke u postupku pokrenutom po zahtjevu investitora, cijeneći da bi ishod tog postupka mogao uticati na njena prava i pravne interese.

7. Služba Glavnog gradskog arhitekte je 10. februara 2026. godine donijela rješenje broj 14-333/25-UPI-180/6, kojim je investitoru izdala saglasnost na idejno rješenje stambeno poslovnog objekta na dijelu UP C26, zona C, katastarska parcela broj 756/1 KO Radovići.

8. Odlučujući po žalbi podnositeljke pritužbe, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine je rješenjem broj UPII15-042/26-53/3 od 6. aprila 2026. godine poništilo navedeno prvostepeno rješenje i predmet vratilo na ponovni postupak.

9. U obrazloženju tog rješenja Ministarstvo je ocijenilo da su u prvostepenom postupku povrijeđena pravila upravnog postupka, da činjenice nijesu pravilno utvrđene i da je materijalno pravo pogrešno primijenjeno, zbog čega obrazloženje prvostepenog rješenja nije pružalo dovoljno osnova za provjeru njegove zakonitosti.

10. Ministarstvo je ukazalo na planske parametre urbanističke parcele UP C26 i navelo da je, prema njegovoj ocjeni, bruto građevinska površina predmetnog objekta, računajući i suterensku etažu, iznosila 1.143,78 m², što je prelazilo planski maksimum od 915 m². Takođe je ukazalo na pitanja koja se odnose na garažna i parking mjesta, položaj objekta u odnosu na građevinsku liniju i planiranu saobraćajnicu R18, kao i na mogući uticaj na temelje postojećeg potpornog zida na susjednoj urbanističkoj parceli UP C25. Na osnovu tih razloga Ministarstvo je zaključilo da prvobitna saglasnost nije bila donijeta u skladu sa relevantnim propisima i planskom dokumentacijom.

11. Nakon vraćanja predmeta na ponovni postupak, Služba Glavnog gradskog arhitekte je 25. juna 2026. godine, donijela rješenje o spajanju postupaka pokrenutih po zahtjevima investitora i podnositeljke pritužbe, obrazlažući da se oba zahtjeva odnose na istu urbanističku parcelu UP C26 i da je planskom dokumentacijom predviđena izgradnja jednog objekta.

12. Investitor je izjavio žalbu protiv rješenja o spajanju postupaka. Ministarstvo je rješenjem broj UPII-05-042/26-161/2 od 29. jula 2026. godine usvojilo žalbu investitora, poništilo rješenje o spajanju postupka i naložilo Službi Glavnog gradskog arhitekte da postupak po zahtjevu XX i postupak po zahtjevu XX vodi odvojeno i o istima donese zasebne, meritorne i zakonite odluke.

13. Podnositeljka pritužbe navodi da joj žalba investitora protiv rješenja o spajanju postupaka nije dostavljena radi izjašnjenja, te da je 18. avgusta 2026. godine pokrenula upravni spor protiv rješenja Ministarstva od 29. jula 2026. godine.

14. Dana 24. avgusta 2026. godine, Služba Glavnog gradskog arhitekte Opštine Tivat donijela je rješenje broj 14-333/25-UPI-180/20, kojim je investitoru XX data saglasnost na idejno rješenje arhitektonskog projekta stambeno poslovnog objekta na dijelu urbanističke parcele UP C26, zona C, katastarska parcela broj 756/1 KO Radovići, u zahvatu izmjena i dopuna DUP-a „Radovići“. Saglasnost je data u pogledu usaglašenosti idejnog rješenja sa urbanističko-tehničkim uslovima, u dijelu oblikovanja i materijalizacije, osnovnim urbanističkim parametrima i drugim urbanističkim parametrima propisanim planskom dokumentacijom.

15. Iz obrazloženja tog rješenja proizlazi da je inovirano idejno rješenje izradio XX, te da je Glavni gradski arhitekta ocijenio da je predloženi objekat usklađen sa urbanističko-tehničkim uslovima u pogledu oblikovanja i materijalizacije, osnovnim urbanističkim parametrima i drugim urbanističkim parametrima.

16. U rješenju je navedeno da površina dijela UP C26, odnosno katastarske parcele broj 756/1 KO Radovići, prema elaboratu parcelacije koji je sastavni dio idejnog rješenja, iznosi 561,12 m². Navedeno je i da bruto građevinska površina planiranog stambeno poslovnog objekta iznosi 670,53 m², da površina zauzetosti iznosi 224,01 m², da ostvareni indeks izgrađenosti iznosi 1,19, indeks zauzetosti 0,39, te da je spratnost objekta P+2, uz maksimalnu visinu od 14,86 m. Glavni gradski arhitekta je zaključio da su navedeni parametri u okviru vrijednosti propisanih planskim dokumentom i da je objekat pozicioniran u okviru utvrđenih građevinskih linija.

17. U obrazloženju istog rješenja navedeno je da je prvostepeni organ donio odluku bez izjašnjavanja stranke o rezultatima ispitnog postupka, jer je zahtjev u cjelosti usvojen, pozivajući se na član 113 Zakona o upravnom postupku.

18. Podnositeljka pritužbe navodi da joj inovirano idejno rješenje nije dostavljeno prije donošenja rješenja od 24. avgusta 2026. godine, već da joj je dostavljeno na CD-u uz već donijeto rješenje. Takođe navodi da je istog dana podnijela predlog za prekid postupka do okončanja upravnog spora koji je pokrenula protiv rješenja Ministarstva od 29. jula 2026. godine.

19. Dana 7. septembra 2026. godine podnositeljka pritužbe izjavila je žalbu protiv rješenja Službe Glavnog gradskog arhitekte od 24. avgusta 2026. godine.

20. U izjašnjenju dostavljenom Zaštitniku, Služba Glavnog gradskog arhitekte navela je da je izvršila uvid u projektnu dokumentaciju i utvrdila da je inovirano idejno rješenje usklađeno sa urbanističko-tehničkim uslovima, Zakonom o izgradnji objekata, pravilima arhitektonske struke i propisanim urbanističkim parametrima, zbog čega je saglasnost izdata u okviru zakonom utvrđene nadležnosti.

21. Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine je u izjašnjenju broj UPII-01-007/26-12929/2 od 18. septembra 2026. godine navelo da u cjelosti ostaje pri stavu iz svog ranijeg drugostepenog rješenja, ocjenjujući ga zakonitim i pravilnim, te da je nakon donošenja tog rješenja spise predmeta vratilo prvostepenom organu radi daljeg postupanja.

22. Iz dostavljenih izjašnjenja ne proizlazi neposredan odgovor na navod podnositeljke da joj žalba investitora protiv rješenja o spajanju postupaka nije dostavljena radi izjašnjenja. U odnosu na predlog za prekid postupka, koji je podnositeljka podnijela Službi Glavnog gradskog arhitekte, iz dokumentacije dostavljene Zaštitniku nije se moglo pouzdano utvrditi da li se nadležna Služba o tom predlogu izjasnila, odnosno da li je i na koji način po njemu postupila.

III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

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

Član 58

Jemči se pravo svojine.
Niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu.

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 5

Javnopravni organ odlučuje i postupa u upravnoj stvari na osnovu zakona, drugih propisa i opštih akata.
Prilikom odlučivanja u upravnoj stvari, javnopravni organ vodi računa o ranijim odlukama koje je donio u bitno istovjetnim upravnim stvarima.
Kad javnopravni organ utvrdi da postoje posebne okolnosti koje ukazuju na potrebu promjene ranije zauzetog pravnog stava po određenom pitanju u upravnoj stvari, dužan je da to obrazloži.

Član 6

Upravnom aktivnošću javnopravnog organa pravo stranke može biti ograničeno samo ako je to nužno da se postigne zakonom utvrđena svrha, ako je to srazmjerno cilju koji treba postići i ako se time ne krše ljudska prava i slobode.

Član 11

U upravnom postupku moraju se pravilno i potpuno utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito i pravilno odlučivanje o upravnoj stvari.

Član 14

Stranka ima pravo da učestvuje u upravnom postupku radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje upravnog akta.
Prije donošenja upravnog akta stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka.
Upravni akt se može donijeti bez izjašnjenja stranke samo u slučajevima propisanim zakonom.

Član 113

Rješenje može biti donijeto bez izjašnjenja stranke o rezultatima ispitnog postupka:
1) u slučaju hitnosti radi zaštite javnog interesa;
2) kad je očigledno da će rješenje biti donijeto u korist stranke; i
3) kad je to propisano zakonom.

Član 125 stav 3

Kad u upravnom postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, prvostepeni javnopravni organ dostavlja, odnosno obavještava sve stranke o žalbi i određuje im primjeren rok za odgovor na žalbu.

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

Član 20

Zaštitnik/ca u vršenju svoje funkcije na način što: ukazuje, upozorava, kritikuje, predlađe ili preporučuje.

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.

Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Član 1 Protokola 1 uz Konvenciju

Zaštita imovine

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 uvjetima predviđenim zakonom i općim 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 korištenje imovine u skladu s općim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih

V ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA

23. Razmatrajući navode iz pritužbe, izjašnjenja Službe Glavnog gradskog arhitekte Opštine Tivat i Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, kao i dostavljenu dokumentaciju, Zaštitnik je razmotrio procesni položaj podnositeljke pritužbe u postupku izdavanja saglasnosti na inovirano idejno rješenje za izgradnju stambeno poslovnog objekta na dijelu urbanističke parcele UP C26, postupanje nadležnih organa u odnosu na njene navode i pravne interese, kao i njene tvrdnje o mogućim posljedicama predmetnog rješenja po ostvarivanje prava na imovinu. Ocjena Zaštitnika usmjerena je na poštovanje procesnih garancija stranaka i načela dobre uprave, u granicama njegovih zakonskih ovlašćenja.

24. Iz spisa predmeta proizlazi da je Služba Glavnog gradskog arhitekte Opštine Tivat rješenjem od 29. decembra 2025. godine priznala XX svojstvo stranke u postupku pokrenutom po zahtjevu investitoraXX, cijeneći da ishod tog postupka može uticati na njena prava i pravne interese. Time je organ prepoznao postojanje njenog pravnog interesa za učešće u postupku odlučivanja o zahtjevu za davanje saglasnosti na idejno rješenje objekta planiranog na dijelu urbanističke parcele UP C26, u okviru koje se nalazi i zemljište u njenom vlasništvu.

25. Priznanje svojstva stranke podrazumijeva obavezu organa da njen procesni položaj uvaži tokom daljeg vođenja postupka i da joj obezbijedi ostvarivanje prava koja joj pripadaju u skladu sa zakonom. To ne znači da podnositeljka pritužbe ima pravo da zahtijeva odbijanje zahtjeva investitora, niti da organ mora prihvatiti njene navode. Međutim, njeno učešće u postupku ne može se svesti na formalno priznanje svojstva stranke, već podrazumijeva da se njen procesni položaj cijeni u kontekstu predmeta odlučivanja i mogućih posljedica odluke po njena prava i pravne interese.

26. Iz obrazloženja rješenja Službe Glavnog gradskog arhitekte Opštine Tivat od 24. avgusta 2026. godine proizlazi da je organ odlučio o zahtjevu investitora bez prethodnog izjašnjenja XX o rezultatima ispitnog postupka, pozivajući se na član 113 Zakona o upravnom postupku i navodeći da je zahtjev investitora u cjelosti usvojen. Istovremeno, podnositeljki pritužbe je prethodno priznato svojstvo stranke zbog mogućnosti da ishod postupka utiče na njena prava i pravne interese.

27. Članom 113 Zakona o upravnom postupku predviđeni su slučajevi u kojima se rješenje može donijeti bez prethodnog izjašnjenja stranke o rezultatima ispitnog postupka, uključujući slučaj kada je očigledno da će rješenje biti donijeto u korist stranke. U konkretnom slučaju, organ se pozvao na činjenicu da je zahtjev investitora u cjelosti usvojen. Međutim, iz obrazloženja rješenja nije dovoljno jasno na koji način je, prilikom primjene navedene odredbe, cijenjen procesni položaj XX, kojoj je u istom postupku priznato svojstvo stranke zbog mogućeg uticaja odluke na njena prava i pravne interese.

28. Zaštitnik ne prejudicira da je navedena zakonska odredba pogrešno primijenjena, niti zaključuje da je podnositeljki pritužbe u konkretnom slučaju nužno moralo biti omogućeno izjašnjenje prije donošenja rješenja. Međutim, sa stanovišta procesnih garancija i načela dobre uprave, potrebno je da iz obrazloženja odluke bude jasno na kojim okolnostima se zasniva primjena zakonskog izuzetka i da se

može sagledati da li je organ uzeo u obzir relevantne okolnosti konkretnog postupka, uključujući procesni položaj stranke čiji pravni interesi mogu biti pogođeni odlukom.

29. U tom kontekstu, od značaja je i okolnost da se odobreno idejno rješenje odnosilo na objekat planiran na dijelu urbanističke parcele UP C26, za koju je, prema planskoj dokumentaciji sadržanoj u spisima predmeta, predviđena izgradnja jednog objekta. Ova okolnost daje dodatni značaj navodima podnositeljke pritužbe o mogućim posljedicama odobrenog idejnog rješenja po njene imovinske interese. Zaštitnik, međutim, ne utvrđuje da je tim rješenjem zaista ograničena mogućnost gradnje na zemljištu u njenom vlasništvu, već navedenu okolnost cijeni u kontekstu značaja njenog procesnog položaja i potrebe za jasnim obrazlaganjem odluka kojima se uređuje učešće stranke u postupku.

30. Prema navodima podnositeljke pritužbe, inovirano idejno rješenje nije joj dostavljeno prije donošenja rješenja od 24. avgusta 2026. godine, već se sa njegovom sadržinom upoznala tek kada joj je dostavljeno na CD-u, zajedno sa već donijetim rješenjem. Time, prema njenim navodima, nije imala mogućnost da se prije prvostepenog odlučivanja upozna sa sadržinom inoviranog idejnog rješenja i iznese eventualne primjedbe u vezi sa njegovim značajem za njena prava i pravne interese.

31. Mogućnost stranke da se, u skladu sa zakonom, upozna sa dokumentacijom relevantnom za odlučivanje i iznese svoje stavove prije donošenja odluke predstavlja važan element procesnih garancija. Upoznavanje sa dokumentacijom tek nakon donošenja rješenja ne pruža istu mogućnost učešća u prvostepenom postupku, jer stranka tada više nema priliku da svojim navodima i primjedbama doprinese razmatranju relevantnih činjenica i okolnosti prije donošenja odluke. To, samo po sebi, ne znači da bi eventualne primjedbe dovele do drugačijeg ishoda postupka, niti prejudicira pitanje primjene zakonskih izuzetaka od prava na izjašnjenje, već ukazuje na značaj obezbjeđivanja procesnih prava u skladu sa mjerodavnim propisima.

32. Zaštitnik je imao u vidu i činjenicu da je prethodna saglasnost za isti projekat poništena rješenjem Ministarstva od 6. aprila 2026. godine, a predmet vraćen na ponovni postupak zbog utvrđenih nedostataka u pogledu utvrđivanja činjenica, primjene materijalnog prava i obrazloženja odluke. Iako se ti nedostaci odnose na ranije idejno rješenje i ne mogu se automatski pripisati inoviranom rješenju, navedene okolnosti predstavljaju dio procesnog konteksta u kojem je doneseno novo rješenje.

33. Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik ukazuje na značaj da se prilikom primjene člana 113 Zakona o upravnom postupku cijene okolnosti konkretnog postupka, uključujući procesni položaj stranaka i mogući uticaj odluke na njihova prava i pravne interese. Činjenica da je zahtjev investitora usvojen ne otklanja potrebu da razlozi za donošenje rješenja bez prethodnog izjašnjenja stranke budu jasno obrazloženi, tako da se iz odluke i spisa predmeta može sagledati na koji način je organ cijenio relevantne okolnosti.

34. Podnositeljka pritužbe ukazuje i da joj žalba investitora protiv rješenja od 25. juna 2026. godine, kojim su spojeni postupci pokrenuti po zahtjevima investitora i podnositeljke pritužbe, nije dostavljena radi izjašnjenja prije nego što je Ministarstvo rješenjem od 29. jula 2026. godine usvojilo žalbu, poništilo prvostepeno rješenje i naložilo odvojeno vođenje postupaka.

35. U izjašnjenjima dostavljenim Zaštitniku, nije dat konkretan odgovor na ovaj navod, dok se iz raspoložive dokumentacije nije moglo utvrditi da li je žalba investitora dostavljena podnositeljki pritužbe radi izjašnjenja.

36. U vezi sa ovim pitanjem, od značaja je član 125 stav 3 Zakona o upravnom postupku, kojim je uređeno postupanje prvostepenog organa po žalbi u slučaju kada u upravnom postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima. Navedenom odredbom propisano je da prvostepeni organ dostavlja, odnosno obavještava sve stranke o žalbi i određuje im primjeren rok za odgovor. Da li je ova odredba bila primjenjiva u konkretnom slučaju potrebno je cijeniti u odnosu na okolnosti postupka i procesni položaj njegovih učesnika.

37. Zaštitnik je imao u vidu i standarde Evropskog suda za ljudska prava koji se odnose na načelo kontradiktornosti postupka. U predmetu *Nideröst-Huber protiv Švajcarske, predstavka broj 18990/91, presuda od 18. februara 1997. godine*, Sud je ukazao na značaj mogućnosti stranaka da budu upoznate sa podnescima i drugim materijalom dostavljenim organu odlučivanja i da se o njima izjasne, naglašavajući da je na strankama da procijene da li određeni dokument zahtijeva njihov komentar. Ovaj standard ukazuje na značaj stvarne mogućnosti stranke da iznese svoje stavove o materijalu relevantnom za odlučivanje, pri čemu se neposredna primjena člana 6 stav 1 Konvencije cijeni u zavisnosti od ispunjenosti uslova za njegovu primjenu u konkretnom postupku.

38. Imajući u vidu navod podnositeljke pritužbe da joj žalba investitora nije dostavljena radi izjašnjenja, Zaštitnik je razmotrio raspoloživu dokumentaciju i izjašnjenja dostavljena u postupku ispitivanja pritužbe. Budući da se iz dostavljene dokumentacije nije moglo utvrditi da li je žalba bila dostavljena podnositeljki pritužbe radi odgovora, ova okolnost ostala je nerazjašnjena, zbog čega Zaštitnik nije mogao zauzeti konačan stav o postupanju organa u tom dijelu postupka.

39. U odnosu na navode koji se tiču prava na imovinu, iz spisa predmeta proizlazi da se katastarske parcele broj 753/2 i 756/1 KO Radovići, u vlasništvu podnositeljke pritužbe i investitora, odnosno njihovi djelovi, nalaze u okviru iste urbanističke parcele UP C26. Prema planskoj dokumentaciji navedenoj u spisima, za tu urbanističku parcelu predviđena je izgradnja jednog objekta, uz maksimalnu bruto građevinsku površinu od 915 m², maksimalnu površinu pod objektom od 305 m², indeks izgrađenosti 1,20 i indeks zauzetosti 0,40.

40. Prema obrazloženju rješenja od 24. avgusta 2026. godine, objekat investitora planiran je na katastarskoj parceli broj 756/1 KO Radovići, čija površina prema elaboratu parcelacije iznosi 561,12 m². Za taj objekat navedena je bruto građevinska površina od 670,53 m², površina zauzetosti od 224,01 m², indeks izgrađenosti 1,19 i indeks zauzetosti 0,39.

41. Suština prigovora podnositeljke pritužbe jeste bojazan da bi odobravanje izgradnje samostalnog objekta na katastarskoj parceli investitora, koja se nalazi u okviru urbanističke parcele UP C26, moglo uticati na mogućnost realizacije gradnje na zemljištu u njenom vlasništvu, koje se takođe nalazi u okviru iste urbanističke cjeline. Time ukazuje na moguće posljedice odobrenog idejnog rješenja po ostvarivanje njenih imovinskih interesa u vezi sa korišćenjem zemljišta u skladu sa njegovom planskom namjenom.

42. Ocjena da li odobreni objekat utiče na mogućnost realizacije planirane gradnje na zemljištu podnositeljke pritužbe, kao i da li je odobravanje idejnog rješenja na dijelu urbanističke parcele u skladu sa mjerodavnom planskom dokumentacijom, zahtijeva stručno tumačenje planskih rješenja i primjenu propisa kojima se uređuju uslovi i mogućnosti izgradnje. Zaštitnik stoga ne može zamijeniti ocjenu nadležnih organa u pogledu urbanističko-tehničke izvodljivosti, niti unaprijed zaključiti da je mogućnost gradnje na zemljištu podnositeljke pritužbe ograničena. To, međutim, ne isključuje značaj razmatranja njenih navoda od strane nadležnih organa, u okviru njihovih zakonskih ovlašćenja.

43. U skladu sa svojim mandatom, Zaštitnik ne preuzima ulogu nadležnih organa niti upravnog suda u ocjeni zakonitosti donijetog rješenja. Njegova ocjena u ovom predmetu usmjerena je na ostvarivanje procesnih prava podnositeljke pritužbe, postupanje organa prema njenim navodima i poštovanje načela dobre uprave, uz uvažavanje značaja pitanja koja se odnose na moguće posljedice upravnog odlučivanja po njene imovinske interese.

44. U odnosu na pozivanje podnositeljke pritužbe na član 58 Ustava Crne Gore i član 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Zaštitnik je imao u vidu da zaštita imovine obuhvata pravo na mirno uživanje imovine, kao i potrebu uspostavljanja pravične ravnoteže između zahtjeva opšteg interesa i zaštite individualnih prava. Ocjena da li određeno postupanje javne vlasti predstavlja nesrazmjerno zadiranje u imovinske interese pojedinca zahtijeva sagledavanje konkretnih posljedica tog postupanja, njegove pravne i činjenične osnove i okolnosti od značaja za procjenu eventualnog tereta koji je pojedincu nametnut.

45. U konkretnom slučaju, podnositeljka pritužbe ne osporava formalno oduzimanje prava svojine na katastarskoj parceli broj 753/2 KO Radovići, već ukazuje na mogućnost da odobravanje idejnog rješenja za samostalni objekat na katastarskoj parceli investitora, u okviru iste urbanističke parcele UP C26, utiče na mogućnost realizacije gradnje na zemljištu u njenom vlasništvu. Suština njenog prigovora odnosi se, dakle, na moguće posljedice odobrenog rješenja po ostvarivanje imovinskih interesa na zemljištu koje se nalazi u okviru iste urbanističke cjeline.

46. Imajući u vidu da je prema planskoj dokumentaciji za urbanističku parcelu UP C26 predviđena izgradnja jednog objekta, za razmatranje ovog prigovora od značaja je utvrditi da li i u kojoj mjeri odobreno idejno rješenje utiče na mogućnost realizacije gradnje na preostalom dijelu urbanističke parcele, uključujući zemljište u vlasništvu podnositeljke pritužbe. Zaštitnik pritom ne polazi od pretpostavke da je gradnja na tom zemljištu onemogućena, već ukazuje na pitanje koje, imajući u vidu navode podnositeljke pritužbe i plansku dokumentaciju, zahtijeva odgovarajuće stručno i pravno razmatranje.

47. Ocjena eventualnih posljedica po imovinske interese podnositeljke pritužbe zahtijevala bi pouzdano utvrđivanje uticaja odobrenog idejnog rješenja na mogućnost realizacije gradnje na preostalom dijelu urbanističke parcele, uzimajući u obzir relevantne planske parametre, prostorne i funkcionalne mogućnosti izgradnje i druge okolnosti od značaja. Tek na osnovu tako utvrđenih činjenica bilo bi moguće razmatrati da li eventualna ograničenja predstavljaju posljedicu zakonitog uređenja korišćenja prostora u javnom interesu ili dovode do nametanja nesrazmjernog individualnog tereta. Ovo pitanje prevazilazi mogućnost ocjene Zaštitnika u dijelu koji zahtijeva stručno tumačenje planske dokumentacije i procjenu urbanističko-tehničke izvodljivosti.

48. Imajući u vidu raspoloživu dokumentaciju, Zaštitnik ne raspolaže dovoljnim činjeničnim osnovom da ocijeni da li odobreno idejno rješenje utiče na mogućnost ostvarivanja imovinskih interesa podnositeljke pritužbe i, ako utiče, kakav je značaj i obim tih posljedica. Zbog toga nije moguće izvesti pouzdan zaključak o postojanju eventualnog nesrazmjernog zadiranja u pravo na mirno uživanje imovine u smislu člana 58 Ustava Crne Gore i člana 1 Protokola broj 1 uz Konvenciju. Ovo ne znači da su navodi podnositeljke pritužbe neosnovani, već da njihova ocjena zahtijeva prethodno utvrđivanje konkretnih posljedica odobrenog idejnog rješenja.

49. Zaštitnik je razmotrio i navode podnositeljke pritužbe da je 24. avgusta 2026. godine podnijela predlog za prekid postupka do okončanja upravnog spora pokrenutog protiv rješenja Ministarstva od 29. jula 2026. godine. Iz dokumentacije dostavljene Zaštitniku nije se moglo pouzdano utvrditi da li je Služba Glavnog gradskog arhitekte razmotrila ovaj predlog i kako je po njemu postupila.

50. Samo pokretanje upravnog spora ne znači automatski da je prvostepeni upravni postupak morao biti prekinut. Postojanje zakonskih uslova za prekid cijeni se u zavisnosti od prirode prethodnog pitanja, njegovog značaja za odlučivanje u upravnoj stvari i mjerodavnih zakonskih odredbi. Ipak, o procesnim zahtjevima stranke potrebno je postupati u skladu sa zakonom, na način koji omogućava provjeru preduzetih radnji i razloga na kojima se zasniva postupanje organa.

51. Budući da se iz raspoložive dokumentacije nije moglo utvrditi da li je nadležni organ razmotrio predlog za prekid postupka i kako je po njemu postupio, Zaštitnik nije bio u mogućnosti da ocijeni postupanje organa u tom dijelu. Ova okolnost ukazuje na značaj urednog evidentiranja procesnih zahtjeva stranaka i postupanja po njima, kako bi se iz spisa predmeta moglo pouzdano utvrditi da li su zahtjevi razmotreni u skladu sa zakonom.

52. Sagledavajući navedene okolnosti u cjelini, Zaštitnik ukazuje na značaj dosljednog obezbjeđivanja procesnih garancija strankama u upravnom postupku, naročito kada im je svojstvo stranke priznato zbog mogućnosti da ishod postupka utiče na njihova prava i pravne interese. U tom smislu, potrebno je da primjena zakonskih izuzetaka od prava na izjašnjenje bude odgovarajuće obrazložena, da se strankama obezbijedi ostvarivanje procesnih prava u skladu sa mjerodavnim propisima, te da se o njihovim procesnim zahtjevima i navodima postupa uz odgovarajuće evidentiranje preduzetih radnji i razloga za postupanje, kako bi se iz spisa predmeta mogao sagledati tok postupka i način na koji su ti zahtjevi razmotreni.

53. Imajući u vidu navedeno, a radi unapređenja postupanja organa u pogledu ostvarivanja procesnih prava stranaka u upravnom postupku, Zaštitnik daje

PREPORUKE

Službi Glavnog gradskog arhitekte Opštine Tivat

- da u daljem postupanju u predmetnoj upravnoj stvari, u skladu sa mjerodavnim propisima, obezbijedi djelotvorno ostvarivanje procesnih prava podnositeljke pritužbe kao stranke u postupku, naročito u pogledu upoznavanja sa dokumentacijom od značaja za odlučivanje, mogućnosti izjašnjenja o relevantnim činjenicama i okolnostima, kao i razmatranja njenih procesnih zahtjeva;

- da prilikom odlučivanja o tome da li su ispunjeni zakonski uslovi za donošenje rješenja bez prethodnog izjašnjenja stranke o rezultatima ispitnog postupka pažljivo cijeni okolnosti konkretnog slučaja i procesni položaj stranke, te da u obrazloženju rješenja jasno navede razloge koji opravdavaju primjenu zakonskog izuzetka;

- da, u slučajevima u kojima su za to ispunjeni zakonski uslovi, postupi u skladu sa Zakonom o upravnom postupku u pogledu obavještavanja stranaka sa suprotnim interesima o žalbi i omogućavanja odgovora, te da procesne zahtjeve stranaka i postupanje po njima uredno evidentira u spisima predmeta, kako bi se omogućila provjera preduzetih procesnih radnji i razloga na kojima se zasniva postupanje organa.

Služba Glavnog gradskog arhitekte Opštine Tivat dužna je da, u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja, dostavi Zaštitniku izvještaj o radnjama i mjerama preduzetim radi izvršenja preporuke.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Tatjana Radović Todorović

Dostavljeno:
- podnositeljki pritužbe
- Službi Glavnog gradskog arhitekte Opštine Tivat
- Ministarstvu prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
A/a.