



Broj: I-OP-1-167/12

Dana: 22. avgusta 2012.

NOVI SAD

Na osnovu alineje 2. stava 1. člana 33. Pokrajinske skupštinske odluke o Pokrajinskom ombudsmanu ("Službeni list AP Vojvodine", br. 23/2002, 5/2004, 16/2005 i 18/2009-promena naziva akta) Pokrajinski ombudsman u postupku pokrenutom po predstavci M. D. iz Bačke Palanke

UTVRĐUJE

Pokrajinski sekretarijat za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine u postupku po žalbi M. D. iz Bačke Palanka učinio je nepravilnost u radu iz razloga što je propustio da donese odluku kojom se okončava postupak po žalbi, postupajući tako suprotno odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.

Radi otklanjanja utvrđenih nedostataka, Pokrajinski ombudsman upućuje Pokrajinskom sekretarijatu za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine sledeću

PREPORUKU

Pokrajinski sekretarijat za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine doneće bez odlaganja, u skladu sa utvrđenim činjeničnim stanjem, odluku kojim se okončava postupak po žalbi M. D. i dostaviti je prvostepenom organu na dalje postupanje.

Pokrajinski sekretarijat za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine, u cilju dosledne primene Zakona o opštem upravnom postupku i obezbeđivanja pravilnog i zakonitoga rada organa, u pokrenutim postupcima po žalbama izjavljenim zbog nedonošenja prvostepenog rešenja, u skladu sa utvrđenim činjeničnim stanjem, doneće rešenja, odnosno zaključke kojim se isti okončavaju, i dostaviti ih prvostepenom organu na dalje postupanje.

Pokrajinski sekretarijat za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine obavestiće Pokrajinskog ombudsmana bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema ove preporuke, o postupanju po istoj uz dostavljanje relevantne dokumentacije i drugih dokaza na osnovu kojih se sa sigurnošću može utvrditi da je po preporuci Pokrajinskog ombudsman postupljeno.



OBRAZLOŽENJE

Pokrajinskom ombudsmanu predstavkom se obratila M. D. u kojoj je izrazila nezadovoljstvo zbog nepostupanja Građevinske inspekcije Opštinske uprave Opštine Bačka Palanka po njenom zahtevu od 5. oktobra 2011. godine kojim je tražila da pomenuti organ donese rešenje o obustavi izgradnje nelegalnog objekta u Bačkoj Palanci, ul.

Uvidom u dokumentaciju priloženu predstavi utvrđeno je da je podnositeljka predstavke izjavila žalbu zbog nedonošenja prvostepenog rešenja, odnosno žalbu zbog ćutanja administracije Pokrajinskom sekretarijatu za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine 23. decembra 2011. godine.

U cilju utvrđivanja činjeničnog stanja i sagledavanje celokupne situacije neophodnog za zauzimanje stava Pokrajinskog ombudsmana u vezi sa predstavkom, Pokrajinski ombudsman obratio se Građevinskoj inspekciji Opštinske uprave Opštine Bačka Palanka i Pokrajinskom sekretarijatu za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine zahtevom da se izjasne na navode predstavke.

Građevinski inspektor Opštinske uprave Opštine Bačka Palanka izvestio je ovaj organ da je po prijemu telefonske prijave podnositeljke predstavke po službenoj dužnosti 9. novembra 2010. godine izvršio inspeksijski nadzor na lokaciji, B. Palanka, katastarska parcelu br. 2100 K.O. Bačka Palanka-grad i tom prilikom zapisnički konstatovao da investitor M. Č. gradi pomoćni objekat za koji nije pribavio odobrenje za gradnju, odnosno građevinsku dozvolu. Građevinski inspektor Opštinske uprave Opštine Bačka Palanka doneo je 26. septembra 2011. godine Rešenje br. IV-03-354-2-50/2011 kojim se nalaže investitoru M. Č. da obustavi radove na izgradnji pomoćnog objekta, te da u roku od 25 dana izmeni idejni projekat, odnosno odobrenje za izvođenje radova na izgradnji pomenutog objekta jer je prilikom gradnje odstupio od projektne dokumentacije. U međuvremenu, podnositeljki predstavke je prvostepeni organ u postupku kontrole izvođenja radova na izgradnji pomoćnog objekta investitora M. Č. priznao svojstvo stranke. Dana 9. januara 2012. godine građevinski inspektor Opštinske uprave Opštine Bačka Palanka doneo je Rešenje br. IV-03-354-2-50/2011 kojim se nalaže investitoru M. Č. da u roku od 20 dana od prijema rešenja ukloni deo pomoćnog objekta koji gradi, a za čiju izgradnju nije ishodovao odobrenje za izvođenje radova. Na pomenuta rešenja prvostepenog organa izjavljene su žalbe od strane (zainteresovanih) stranaka u postupku, te je u po istima u toku drugostepeni postupak.

Izjašnjenje Pokrajinskog sekretarijata za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine Pokrajinski ombudsman primio je 21. maja 2012. godine. U istom se navodi da je podnositeljka predstavke Pokrajinskom sekretarijatu za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine izjavila žalbu zbog ćutanja administracije zbog nepostupanja Građevinske inspekcije Opštinske uprave Opštine Bačka Palanka po njenom zahtevu od 5. oktobra 2011. godine. Pokrajinski sekretarijat je tražio od prvostepenog organa da se izjasni u smislu člana 236. Zakona o opštem upravnom postupku („Sl. list SRJ“, br. 33/97 i 31/01 i „Sl. glasnik RS“, br. 30/10). Prvostepeni organ je dopisom br. IV-03-354-



49/2011 od 20. januara 2012. godine obavestio Pokrajinski sekretarijat o postupanju građevinskog inspektora Opštinske uprave Opštine Bačka Palanka u predmetima kontrole izvođenja radova na izgradnji pomoćnog objekta na katastarskoj parceli 2100 KO B. Palanka-grad, investitora M. Č. Pokrajinski sekretarijat izvestio je Pokrajinskog ombudsmana da, s obzirom na to da je iz dokumentacije priložene izjašnjenju prvostepenog organa proizlazilo da u konkretnom slučaju nije bilo ćutanja administracije prvostepenog organa nije bilo razloga za dalje postupanje Pokrajinskog sekretarijata u smislu člana 236. ZUP-a, niti za nalaganje mere da u dodatnom roku prvostepeni organ donese upravni akt, te je postupak po žalbi zbog ćutanja administracije prvostepenog organa okončan.

U vezi sa postavljenim zahtevom Pokrajinskog ombudsmana da se izjasne na koji način Pokrajinski sekretarijat u praksi postupa po žalbama zbog ćutanja administracije od momenta prijema pa do završetka postupka sa posebnim osvrtom na obaveštavanje stranaka o ishodu postupka, Pokrajinski sekretarijat se izjasnio da po žalbama zbog ćutanja administracije postupa u smislu člana 236. ZUP-a. Tako Pokrajinski sekretarijat dostavlja žalbu na postupanje prvostepenom organu u smislu člana 236. ZUP-a, da obavesti organ o učinjenom u konkretnom predmetu, odnosno o razlozima zbog kojih rešenje nije doneto u roku. Ukoliko prvostepeni organ povodom žalbe donese upravni akt, isti dostavi strankama u postupku i dostavi Pokrajinskom sekretarijatu dokaze o tome, Sekretarijat smatra da je dostavljanjem prvostepenog rešenja stranci ista obaveshтена o toku i ishodu postupka pred Pokrajinskim sekretarijatom. Shodno navedenom, dostavljanjem upravnog akta prvostepenog organa postupak po žalbi zbog ćutanja administracije, sa aspekta Pokrajinskog sekretarijata, se okončava. Ukoliko pak povodom žalbe prvostepeni organ obavesti Pokrajinski sekretarijat da nije donet upravni akt, iz opravdanih razloga ili zbog krivice stranke, ostavlja se rok prvostepenom organu za donošenje istog, a ako razlozi zbog kojih nije donešeno rešenje nisu opravdani Pokrajinski sekretarijat donosi upravni akt povodom žalbe i isti dostavlja stranci, a čijim dostavljanjem se postupak po žalbi okončava.

Nakon završetka postupka, na osnovu raspoložive dokumentacije i razgovora sa službenim licima koji u Pokrajinskom sekretarijatu postupaju po žalbama zbog ćutanja administracije, Pokrajinski ombudsman je utvrdio da je Pokrajinski sekretarijat za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine prilikom postupanja po žalbama zbog ćutanja administracije prvostepenog organa zauzeo stav da se akt kojim Pokrajinski sekretarijat traži od prvostepenog organa da se izjasni u smislu člana 236. ZUP-a ne smatra pokretanjem postupka.

Direktna posledica primene ovog stava u praksi Pokrajinskog sekretarijata kao drugostepenog organa ogleda se u tome da u slučaju kada Pokrajinski sekretarijat po upućivanju zahteva prvostepenom organu da se izjasni u smislu člana 236. ZUP-a primi obaveshтенje prvostepenog organa da je upravni akt donet i dostavljen stranci Pokrajinski sekretarijat ne donosi odluku kojom i formalnopravno okončava postupak, već predmet automatski arhivira jer smatra da postupak nije ni pokrenut pa ga ne treba ni okončati, što predstavlja nepravilno i nezakonito postupanje.



U konkretnom slučaju, Pokrajinski sekretarijat u vezi sa podnetom žalbom zbog ćutanja administracije prvostepenog organa M. D. nije doneo akt kojim se okonćava postupak po izjavljenoj žalbi i isti nije dostavio prvostepenom organu, te samim tim nije ni obavestio stranku ni organ o okonćanju, tj. ishodu postupka što je stranku dovelo u zabludu da je postupak pred Pokrajinskim sekretarijatom zbog pomenute žalbe još uvek u toku.

Ćlanom 236. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da ako je žalbu izjavila stranka zato što prvostepeni organ nije doneo rešenje u propisanom roku (ćlan 208. stav 2), drugostepeni organ će tražiti da mu prvostepeni organ saopšti razloge zbog kojih rešenje nije doneseno u roku. Ako nađe da rešenje nije doneseno u roku iz opravdanih razloga, ili zbog krivice stranke, odrediće prvostepenom organu rok za donošenje rešenja, koji ne može biti duži od jednog meseca. Ako razlozi zbog kojih rešenje nije doneseno u roku nisu opravdani, drugostepeni organ će tražiti da mu prvostepeni organ dostavi spise predmeta.

Shodno odredbama Zakona, postupak je pokrenut ćim organ izvrši ma koju radnju radi vođenja postupka. Ukoliko organ povodom stavljenog zahteva stranke nađe da nema uslova za pokretanje postupka, organ donosi zaključak o odbacivanju zahteva stranke. (ćlan 115. stav 2. Zakona).

Ćlan 238. Zakona propisuje da organ koji je doneo drugostepeno rešenje šalje, po pravilu, svoje rešenje, sa spisima predmeta, prvostepenom organu, koji je dužan da ga dostavi strankama u roku od osam dana od dana prijema spisa.

Ćlanom 70. stav 5. Zakona propisano je da stranka i svako treće lice koje učini verovatnim svoj pravni interes u predmetu, kao i zainteresovani državni organi, imaju pravo da se obaveštavaju o toku postupka.

Naćelo zakonitosti u upravnom postupku sadržano je u ćlanu 5. Zakona koji propisuje da organi koji postupaju u upravnim stvarima rešavaju na osnovu zakona i drugih propisa. U upravnim stvarima u kojima je organ zakonom ovlašćen da rešava po slobodnoj oceni rešenje se mora doneti u granicama ovlašćenja i u skladu sa ciljem u kome je ovlašćenje dato.

Shodno osnovnim naćelima upravnog postupka i odredbama Zakona o opštem upravnom postupku obaveza je nadležnog organa da aktom u pisanoj formi odlući o svakom zahtevu koji postavi stranka i da ga dostavi stranci.

Polazeći od ćinjenice da se upravni postupak smatra pokrenutim ćim organ izvrši **ma koju radnju** radi vođenja postupka (ćlan 115. ZUP-a), a da je Pokrajinski sekretarijat za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine uputio zahtev prvostepenom organu da postupi u smislu ćlana 236., **odnosno da prvostepeni organ saopšti drugostepenom organu razloge zbog kojih rešenje nije doneseno u roku** to se isti ima smatrati aktom o pokretanju postupka. S obzirom na to da je postupak pokrenut, obaveza je organa koji postupak vodi da ga i okonća donošenjem odgovarajućeg pravnog akta. Dostavljanjem odluke organa stranci, pravni akt poćinje proizvoditi pravno dejstvo,



stranka se upozna je sa sadržinom odluke i daje joj se mogućnost da se dalje eventualno koristi pravnim sredstvima koja joj stoje na raspolaganju. Konkretno, nakon pokretanja postupka po žalbi M. D., Pokrajinski sekretarijat za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine bio je u obavezi da u zavisnosti od utvrđenog činjeničnog stanja donese odluku kojim se postupak okončava i istu dostavi preko prvostepenog organa stranci.

Ukoliko nakon završetka postupka po žalbi zbog ćutanja administracije iz utvrđenog činjeničnog stanja proizlazi da ćutanja administracije prvostepenog organa nije bilo, drugostepeni organ je u obavezi da donese rešenje kojim se žalba odbija. Ukoliko u slučaju izjavljivanja žalbe zbog ćutanja administracije prvostepeni organ izda svoje rešenje u dodatno ostavljenom roku, drugostepeni organ će, kada dobije odgovarajuće obaveštenje, obustaviti postupak po žalbi aktom u formi zaključka (jer nema mesta daljem vođenju postupka).

Na osnovu utvrđenih činjenica i okolnosti Pokrajinski ombudsman je utvrdio da je u radu Pokrajinskog sekretarijata za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine učinjena nepravilnost i zauzeo stav da je potrebno ovom sekretarijatu uputiti preporuku da uočenu nepravilnost otkloni, te da o preduzetim merama obavesti Pokrajinskog ombudsmana u roku od 15 dana od dana prijema ove preporuke.

S poštovanjem,

POKRAJINSKA OMBUDSMANKA

Aniko Muškinja Hajnrih