

Br.403/17
Podgorica, 19. septembar 2017 godine.
MP/MP

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 41 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/11 i 32/14) i člana 41 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", broj 53/14), nakon završenog ispitnog postupka po pritužbi XX, iz Podgorice

Mišljenje

I Uvod

1. Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore XX, iz Podgorice, podnio je pritužbu na rad Uprave za nekretnine.

U pritužbi je navedeno: da je Komisija za žalbe donijela rješenje br. 104/17, od 31 marta 2017. godine, kojim je usvojila njegovu žalbu i poništila rješenje Uprave za nekretnine br. 02-2305/17, od 24. februara 2017. godine i predmet vratila na ponovni postupak; da do današnjeg dana Uprava za nekretnine nije sprovela ponovni postupak i nije postupila po rješenju Komisije za žalbe.

Uz pritužbu dostavljena je određena dokumentacija.

II Ispitni postupak

2. Povodom pritužbe Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak i aktom br. 403/17, od 17. jula 2017. godine, od Uprave za nekretnine zatražio da dostavi izjašnjenje na navode njenog podnosioca.

3. Uprava za nekretnine dostavila je izjašnjenje Zaštitniku br. 02-2305/26, od 27. jula 2017. godine u kojem se navodi: da je podnosilac pritužbe, XX, na osnovu rješenja Direkcije za nekretnine br. 100-3130/2 od 15.jula 1998. godine, zaposlen na neodređeno vrijeme, i obavljao poslove sa završenom SSS- aviomehaničar, počev od 16.juna 1998. godine; da mu je radni odnos prestao po sporazumu uz isplatu otpremnine u iznosu od 6.303.80 eura, dana

9. februara 2009. godine (rješenje br.02-6593/3 od 4.juna 2009. godine); da kada je XX zasnovao radni odnos u ovom organu, bila je na snazi Uredba o rangiranju i razvrstavanju radnih mjesta u oblasti prosvjete i nauke, kulture, zdravstva i socijalne zaštite i državne uprave „Sl. list RCG“, br. 20 od 11. maja 1992. godine; da po ovoj Uredbi čl. 5, plata zaposlenog se koriguje (uvećava) po osnovu težih uslova rada ukoliko se za obavljanje poslova tog radnog mjesta staž osiguranja (beneficirani radni staž) računa sa uvećanim trajanjem; da kako Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Direkcije za nekretnine nije predviđeno to radno mjesto sa beneficiranim radnim stažom, imenovanom je određen koeficijent od 3,65 sa korekcijom od 1,10 po istoj Uredbi, čl. 6, korekcija plate po osnovu težih uslova rada za obavljanje poslova radnih mjesta kod kojih se staž osiguranja ne računa sa uvećanim trajanjem vrši se primjenom koeficijenta od 1,10; da je imenovani primao lični dohodak od 4,02 koeficijent (kao starješina državnog organa), koji su primali zaposleni sa visokom stručnom spremom; da je tada koeficijent sa završenom SSS iznosio 2,76, samim tim imenovani je kroz visinu isplaćenog ličnog dohotka bio nagrađen; da se takođe, imenovanom donosi rješenje broj 100-791 od 24.februara 1999. godine, kojim se zamjenjuje rješenje br. 100-3130/3 od 15. jula 1998. godine, i određuje mu se koeficijent 8,1, rješenjem br. 121-2342 od 1. januara.1999. godine; da je u periodu kada imenovani prima lični dohodak po koeficijentu 8,1 , bila na snazi Uredba o zaradama državnih službenika i namještenika „Sl. list RCG“, br. 41 od 12.decembra 1997. godine, a ista je stupila na snagu i primjenjuje se od 1.januara 1998. godine, kojim je avio-mehaničar u MUP-u imao keoficijent 3,15; da je samim tim imao mnogo viši koeficijent od koeficijenta koji je propisan navedenom Uredbom; da je postupajući po žalbi zbog ćutanja Uprave br. 03-10918/1 od 6.jula.2016. godine, ministar finansija donio rješenje broj 01-16896/1 od 4. novembra 2016. godine, kojim se odbija zahtjev XX za priznavanje staža osiguranja sa uvećanim trajanjem, za period od zasnivanja radnog odnosa u Upravi za nekretnine dana 16. juna 1998. godine do dana 17.jula 1999. godine; da je imenovani uložio žalbu, koju Komisija za žalbe usvaja rješenjem broj 854/16 od 15.decembra 2016. godine, i predmet vratila prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje; da je postupajući po rješenju Komisije za žalbe, ovaj organ donio rješenje br. 02-2305/17 od 24. februara 2017. godine, kojim odbacuje zahtjev XX zbog nenadležnosti; da je na predmetno rješenje imenovani uložio žalbu koju Komisija za žalbe usvaja rješenjem broj 104/17 od 31 marta 2017. godine, i predmet vratila prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje; da shodno navedenom, cijeneći uputstvo o pravnom sredstvu da se protiv rješenja Komisije za žalbe može pokrenuti upravni spor, u roku od 30 dana od dana prijema rješenja, to je ostavljena mogućnost da se pokrene upravni spor tužbom kod Upravnog suda Crne Gore; da je tužilac i ranije po istom osnovu, podnio tužbu Upravnom sudu Crne Gore, U. broj 2900/16, po kojoj je rješenjem Upravnog suda od 21.decembra 2016. godine, postupak obustavljen.

Uz ovo izjašnjenje Uprava za nekretnine dostavila je određenu dokumentaciju.

II Utvrđene činjenice

4. Na osnovu pritužbe, izjašnjenja i dostavljene dokumentacije, u ispitnom postupku utvrđeno je:

- da je Uprava za nekretnine donijela rješenje br. 02-2305/17, od 24. februara 2017. godine, kojim je odbacila zahtjev XX za priznavanje staža osiguranja sa uvećanim trajanjem radi priznavanja staža osiguranja sa uvećanim trajanjem, za period od zasivanja radnog odnosa u Upravi za nekretnine dana 16. juna 1998. godine do dana 17. jula 1999. godine;
- da je XX na predmetno rješenje izjavio žalbu Komisiji za žalbe koja je donijela rješenje br 104/17, od 31. marta 2017. godine, kojim je poništila rješenje br. 02-2305/17, od 24. februara 2017. godine i predmet vratila prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje;
- da Uprava za nekretnine ni nakon više od pet mjeseci nije postupila po rješenju Komisije za žalbe.

IV Relevantno pravo

5. Evropskom konvencijom o ljudskim pravima članom 6 stav 1 određeno je

"Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona."

6. Ustavom Crne Gore («Službeni list CG», br. 1/2007) određeno je:

"Crna Gora jemči i štiti prava i slobode. Prava i slobode su nepovredivi. Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih" (član 6).

"Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru" (član 16 tač. 1 i 5).

"Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda" (član 19).

" Svako ima pravo da se, pojedinačno ili zajedno sa drugim, obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor. (član 57 stav 1).

7. Zakonom o upravnom postupku ¹("Službeni list CG" br. 56/14, 20/15 i 40/16) propisano je:

"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 10)

" 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 11).

"Ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni javnopravni organ, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i predmet vratiti prvostepenom organu na ponovni postupak.

"Kad drugostepeni organ poništi prvostepeno rješenje, dužan je da ukaže prvostepenom javnopravnom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak, a prvostepeni javnopravni organ

¹ primjena Zakona o upravnom postupku počela je 1. jula 2017. godine

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. (član 126 st. 7 i 8).

"Postupci koji do dana početka primjene ovog zakona nijesu pravosnažno okončani, okončaće se po odredbama ovog zakona" (član 161)

8. Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl. list CG", br. 42/11 i 32/14), propisano je:

"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.

Kad Zaštitnik utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se povreda otklonila, kao i rok za njeno otklanjanje. (član 41).

"Starješina/ka, odnosno lice koje rukovodi organom na čiji rad se preporuka odnosi obavezan je da, u ostavljenom roku, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke "(član 42 stav 1).

V Zaključna ocjena

9. Polazeći od sadržine pritužbe, izjašnjenja i dostavljene dokumentacije Zaštitnik ocjenjuje da je pritužba XX osnovana i da je podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na pravično i nepristrasno odlučivanje u pravnim postupcima pred organima vlasti u razumnom roku.

10. Naime, Zaštitnik je utvrdio da Ministarstvo finansija - Uprava za nekretnine ni nakon više od pet mjeseci od dana donošenja rješenja Komisije za žalbe kojom je poništeno rješenje te Uprave nije sprovelo ponovni postupak i donijelo novu odluku.

11. Time je, po mišljenju Zaštitnika, Uprava za nekretnine onemogućila podnosiocu pritužbe ostvarivanje garantovanih prava Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, Ustavom i Zakonom.

12. Zaštitnik smatra neprihvatljivom sadržinu izjašnjenja Uprave za nekretnine u dijelu u kojem se navodi da cijeneći uputstvo o pravnom sredstvu da se protiv rješenja Komisije za žalbe može pokrenuti upravni spor, u roku od 30 dana od dana prijema rješenja, to je ostavljena mogućnost da se pokrene upravni spor tužbom kod Upravnog suda Crne Gore.

Zaštitnik ukazuje da ne postoji pravo organa na nepostupanje po zahtjevu stranke (ćutanje uprave). Pasivnost organa u situaciji kad je postupanje propisano i obavezujuće, tipičan je primjer "loše uprave" i neophodno ga je bez odlaganja otkloniti nezavisno od toga da li će se građanin, suoćen sa kršenjem svojih prava, obratiti nadležnom organu.

Takođe, Zaštitnik smatra da je na podnosiocu pritužbe da odluči da li će se obratiti tužbom Upravnom sudu u slučaju nezadovoljstva drugostepenom odlukom, a obaveza prvostepenog organa je da postupi po odluci drugostepenog organa i u ponovnom postupku donese odluku. Prvostepeni organ se od ove zakonske obaveze ne može osloboditi svojim pasivnim držanjem i eventualnim očekivanjem da će stranka pokrenuti upravni spor.

13. Zaštitnik podsjeća da su svi organi koji postupaju u upravnim stvarima dužni da rješavaju na osnovu zakona i drugih propisa, te da su pri vođenju postupka dužni da budu efikasni i da strankama omoguće da što lakše zaštite i ostvare svoja prava i pravne interese. Imajući u vidu da Uprava za nekretnine ni u periodu od više pet mjeseci nije postupila po rješenju Komisije za žalbe, odnosno nije donijela odluku, nedvosmisleno ukazuje na njenu neažurnost u postupanju, a time i na povredu principa dobre uprave. Navedeni organ bio je dužan da u svemu postupi po rješenju drugostepenog organa i donese odluku - rješenje u zakonskom roku.

14. Pozitivni propisi i načela dobre uprave zahtijevaju od organa uprave da postupaju i preduzimaju mjere u okviru svoje nadležnosti u zakonom propisanom roku. Standard dobre uprave ne dozvoljava nečinjenje i pasivnost, već traži aktivan, angažovan stav organa uprave prema obavljanju poslova iz svog djelokruga i zakonito vršenje tih poslova. Nevršenje poslova i radnji iz djelokruga svoje nadležnosti ima za posljedicu stvaranje pravne nesigurnosti, otežavanje pravnog položaja građana i kršenje njihovih prava.

15. U praksi Evropskog suda za ljudska prava utvrđena su postupanja državnih organa koja dovode do kršenja prava na odlučivanje u razumnom roku. Prema stavu Evropskog suda (predmet *Živaljević protiv Crne Gore*)² domaći zakoni preciziraju periode u kome upravni organi treba da donesu svoje odluke, a to su periodi od jednog ili dva mjeseca na jednom nivou nadležnosti. Sud napominje da je poseban uslov marljivosti da se predmeti moraju okončati sa naročitom hitnošću.

16. Imajući u vidu navedeno Zaštitnik podsjeća da član 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima obavezuje državu da organizuje svoj pravni sistem na takav način da svim ljudima omogući ne samo pravičan postupak u vezi sa njihovim građanskim pravima i obavezama nego i da jemči „razuman rok“ toka postupka.

17. 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.

18. 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 roku³.

² ESLJP, Predmet *Živaljević protiv Crne Gore* (Predstavka br. 17229/04) /11), Presuda od 8. marta 2011. godine, stav 77

³ Preporuka R (2007)7 o dobroj upravi. Načelo 6 postupanja u okviru razumnog vremenskog roka

19. Polazeći od navedenog, kao i činjenice da je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori ustanovljena u cilju uspostavljanja i promovisanja dobre uprave i vladavine prava, odnosno radi zaštite ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja, dajem

P R E P O R U K U

Ministarstvu finansija - **Upravi za nekretnine**, da bez daljeg odlaganja postupi po rješenju Komisije za žalbe br. 104/17, od 31. marta 2017. godine i u ponovnom postupku odluči po zahtjevu XX za priznavanje staža osiguranja sa uvećanim trajanjem i donese zakonito rješenje.

Ministarstvo finansija - **Uprava za nekretnine** dužna je da, u roku od 15 dana od dana prijema ove preporuke, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore dostavi izvještaj o radnjama i mjerama koje su preduzete radi izvršenja preporuke.

ZAŠTITNIK
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Šučko Baković

Dostavljeno:
- Podnosiocu pritužbe
- Ministarstvu finansija - Upravi za nekretnine - direktoru