

Broj: 294/18
Podgorica, 4. maj 2018. 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, daje

MIŠLJENJE

I. Uvod

1. Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore XX iz Podgorice, 4. aprila 2018. godine, podnijela je pritužbu na rad Poreske uprave - Područne jedinice Podgorica.

U pritužbi je navedeno: da je 27. februara 2018. godine, Poreskoj upravi predala zahtjev da joj se izda potvrda o dugovanju firme DOO "YYYY" Podgorica i potvrda o dugovanju te firme prema njoj, radi regulisanja njenih prava po osnovu rada i radnog odnosa kod Fonda rada, ali da joj iako se više puta usmenim putem obraćala toj upravi nije odgovoreno na njen zahtjev.

Uz pritužbu je dostavljena kopija zahtjeva br. 6033, od 27. februara 2018. godine.

II. Postupanje Zaštitnika

2. Povodom pritužbe Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak i aktom br. 294/18 od 12. aprila 2018. godine, od Poreske uprave zatražio izjašnjenje na navode sadržane u pritužbi.

3. Poreska uprava - Područna jedinica Podgorica dostavila je Zaštitniku obavještenje br. 03/8-2-7998/1, od 24. aprila 2018. godine, u kojem je navedeno: da ta Poreska uprava nije u mogućnosti izdati uvjerenje tražene sadržine; da je uvidom u službene evidencije Poreske uprave utvrđeno da poreski obveznik DOO "YYYY" u stečaju PIB:QQQQ nema predate IOPPD obrasce, odnosno izvještaje o obračunatim porezima i doprinosima za zaposlene; da je godišnji izvještaj o uplaćenim porezima i doprinosima svih zaposlenih - OPD3, DOO "YYYY" u stečaju predat za 2003. godinu; da Filijala za inspekcijски nadzor nije mogla izvršiti inspekcijски nadzor ovog pravnog lica, iz razloga što je stečajni upravnik ovom organu, 11. aprila 2017. godine, dostavio pisanu izjavu, ovjerenu od strane notara XX. u kojoj navodi da poslovno knjigovodstvenu dokumentaciju ne može dostaviti iz razloga što istu ne posjeduje.

III. Utvrđene činjenice

4. U ispitnom postupku utvrđeno je :

- da je XX, 27. februara 2018. godine, Poreskoj upravi - Područnoj jedinici Podgorica podnijela zahtjev za izdavanje potvrde o dugovanju firme DOO "YYYY" prema njoj po osnovu poreza i doprinosa na lična primanja;
- da je zahtjev upisan pod brojem 6033;
- da Poreska uprava - Područna jedinica Podgorica ni nakon više od dva mjeseca od dana podnošenja zahtjeva nije postupila po zahtjevu podnositeljke pritužbe.

3. Relevantni propisi

5. Ustavom Crne Gore, („Sl. list CG“, br. 1/07) zajamčeno je:

"Svako je obavezan da se pridržava Ustava i zakona. (član 10 stav 2).

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

Svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu. (član 20)

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

6. Zakonom o državnoj upravi ("Sl. list RCG", br. 38/03 i "Službeni list CG", br. 22/08, 42/11, 54/16, 13/18) propisano je:

"U vršenju svojih poslova organi državne uprave obezbjeđuju jednaku i efikasnu zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica. Organi državne uprave dužni su da zakonito i blagovremeno odlučuju u stvarima iz svoje nadležnosti. (član 5);

Organi državne uprave dužni su, na zakonit način i blagovremeno, postupati po zahtjevima građana koji oni podnose radi ostvarivanja prava i izvršavanja obaveza. Organi državne uprave građanima daju potrebne podatke, obavještenja i objašnjenja i pružaju odgovarajuću stručnu pomoć. (čl. 52 stav 1 i 2)".

7. Zakonom o upravnom postupku («Službeni list RCG», br. br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17) propisano je:

" Javnopravni organ odlučuje i postupa u upravnoj stvari na osnovu zakona, drugih propisa i opštih akata. (član 5 stav 1);

" 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);

" O činjenicama o kojima vodi službenu evidenciju, u skladu sa zakonom, javnopravni organ izdaje uvjerenje, odnosno drugu ispravu.

Uvjerenje i druga isprava o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija izdaju se na osnovu podataka iz službene evidencije i imaju značaj javne isprave.

Uvjerenje i druga isprava o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija izdaju se stranci na usmeni zahtjev, po pravilu, istog dana kad je stranka zatražila izdavanje uvjerenja, odnosno druge isprave, a najkasnije u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva, ako propisom kojim je ustanovljena službena evidencija nije drukčije propisano.

Ako javnopravni organ odbije zahtjev za izdavanje uvjerenja, odnosno druge isprave o činjenicama o kojima vodi službenu evidenciju, dužan je da o tome donese rješenje. Protiv ovog rješenja stranka može podnijeti žalbu. (član 33 st.1,2,3 i 4).

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/ca daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Kad Zaštitnik/ca 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. Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je utvrdio da je Poreska uprava - Područna jedinica Podgorica učinila propust u radu time što nije postupila po zahtjevu podnositeljke pritužbe.

10. Naime, u ispitnom postupku je utvrđeno da je XX, 27. februara 2018. godine, Poreskoj upravi podnijela zahtjev za izdavanje potvrde o visini duga firme DOO "YYYY" prema njoj po osnovu poreza i doprinosa na lična primanja i da po njenom zahtjevu ni nakon više od dva mjeseca još uvijek nije postupljeno.

11. Nepostupanje po zahtjevu podnositeljke pritužbe Poreska uprava - Područna jedinica Podgorica je onemogućila podnositeljki ostvarivanje Ustavom i zakonom garantovanih prava.

12. Zaštitnik ukazuje da je Poreska uprava bila dužna da po predmetnom zahtjevu saglasno odredbi člana 33 Zakona o upravnom postupku postupi u zakonskom roku i o tome obavijesti njenog podnosioca (izda pisanu ispravu - uvjerenje ili donese rješenje ukoliko odbije zahtjev). Ovakvo postupanje Poreske uprave predstavlja ignorisanje zahtjeva stranke, ukazuje na neažurnost u postupanju, kršenje načela upravnog postupka, principa dobre uprave i prava podnositeljke pritužbe.

13. Takođe, Zaštitnik zapaža da je Poreska uprava - Područna jedinica Podgorica postupila i suprotno odredbi člana 52 Zakona o državnoj upravi kojom je propisano da su organi državne uprave dužni da na zakonit način i blagovremeno, postupaju po zahtjevima građana koji oni podnose radi ostvarivanja njihovih prava i izvršavanja obaveza i da u vršenju svojih poslova obezbjeđuju efikasnu zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica.

14. Potreba za efikasno postupanje Poreske uprave temelji se na činjenici da od izdavanja pisane isprave, odnosno donošenja upravnog akta zavisi ostvarivanje drugih prava po osnovu rada i radnog odnosa podnositeljke pritužbe.

15. Iz sadržine izjašnjenja Poreske uprave koji je dostavljen Zaštitniku, proizilazi da je Poreska uprava po predmetnom zahtjevu de facto zauzela stav. Međutim, svoj stav Poreska uprava nije iznijela u zakonom propisanoj formi i o tome obavijestila stranku, odnosno njenog podnosioca.

16. Ovakvim postupanjem organa podnositeljki pritužbe uskraćena je mogućnost da iskoristi raspoloživa pravna sredstva za zaštitu svojih prava.

17. 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.

18. Zaštitnik takođe ukazuje da dobra uprava, shodno svojim načelima i principima, podrazumijeva da je uprava okrenuta potrebama građana, da je otvorena i dostupna građanima, da postupa sa uvažavanjem i pažnjom, da jednako postupa sa građanima u istim i sličnim situacijama, kao i da blagovremeno postupa po zahtjevima građana.

19. 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. Standard dobre uprave takođe ne dozvoljava organima uprave da građanima uskraćuju mogućnost preispitivanja odluka u žalbenom postupku i/ili u upravnom sporu. Nevršenje poslova i radnji iz djelokruga svoje nadležnosti ima za posljedicu stvaranje pravne nesigurnosti, otežavanje pravnog položaja građana i kršenje njihovih prava.

20. Zaštitnik podsjeća da je 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.

21. 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 roku¹.

22. U članu 17 Evropskog kodeksa dobrog administrativnog ponašanja (2001) određeno je da je službenik dužan da obezbijedi da odluka o svakom zahtjevu ili pritužbi instituciji bude donijeta u razumnom vremenskom roku, bez odlaganja, a u svakom slučaju najkasnije dva mjeseca od dana prijema².

23. 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, Zaštitnik daje

PREPORUKU

Poreskoj upravi - Područnoj jedinici Podgorica, da bez daljeg odlaganja postupi po zahtjevu XX od 27. februara 2018. godine i o ishodu svog postupanja obavijesti podnosi teljku zahtjeva.

¹ Preporuka R (2007)7 o dobroj upravi. Načelo 6 postupanja u okviru razumnog vremenskog roka

² Evropski kodeks dobrog administrativnog postupanja. Dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>

Poreska uprava - Područna jedinica Podgorica, dužna je da, u roku od 15 dana od dana prijema ovog mišljenja, 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:
- podnositejki pritužbe
- Poreskoj upravi - Područnoj jedinici Podgorica
a/a