

Br. 15/18-8
Podgorica, 11 . 4. 2018. godine

Na osnovu člana 41 stav 1 i 2 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore («Službeni list CG», broj 42/11 i 32/14), nakon sprovedenog ispitnog postupka po pritužbi X.X, iz Podgorice, dajemo

M I Š L J E N J E

I Uvod

X.X, iz Podgorice, podnijela je pritužbu na rad Uprave za nekretnine - Područna jedinica Podgorica.

U pritužbi je navela: da već 17 godina ne može da ostvari svoje imovinsko pravo koje se odnosi na hronologiju upisa nepokretnosti - stana koji se nalazi u stambenoj zgradi br.1, na kat. parceli, br.xx, posebni dio (PD 16), spratnosti P1, površine 133m², upisan u xx KO Podgorica II, PJ Podgorica; da Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica ne postupa po odlukama iz upravnog postupka iz 2001.-2002. godine, kao i ni po presudama o odricanju. Ističe, da se u konkretnom slučaju odugovlači postupak, te da joj je povrijeđeno njeno imovinsko pravo.

II Ispitni postupak

Postupajući po ovoj pritužbi, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u ispitnom postupku obavijestio upravu za nekretnine - Područna jedinica Podgorica da je X.X, iz Podgorice, podnijela pritužbu na rad Uprave za nekretnine - Područna jedinica Podgorica, naznačio suštinu pritužbe i zatražio izjašnjenje na navode podnositeljke pritužbe.

Tim povodom Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica je dostavila izjašnjenje.

U izjašnjenju se navodi: da se upravni postupak u konkretnom slučaju kod tog organa vodi pod poslovnim brojem 954-101-UP-3308/2004, iz čega proizilazi da isti datira od 2004. godine; da postupak nije pokrenut od strane podnositeljke pritužbe X.X, već njenih nasljednika, te da je podnositeljka pritužbe upisana kao vlasnica na predmetnom stanu sa osnovom i obimom prava svojina 1/1; da je ovaj postupak vodilo više različitih obrađivača, u kojem periodu se promijenilo i nekoliko

načelnika Uprave za nekretnine - Područna jedinica Podgorica; da je posljednja odluka donijeta od strane Uprave za nekretnine - Područna Jedinica Podgorica zaključak, br.954-101-UP-3308/04, od 15. 4. 2015. godine, kojim je odbačen zahtjev nasljednika, odnosno zadržan upis prava svojine na podnositeljku pritužbe X.X.; da su na naznačeni zaključak nasljednici X.X. i X.X. uložili žalbu, koju je Ministarstvo finansija odbilo svojim rešenjem, br.07-2-589/2-2007, od 3. 6. 2015. godine; da su nezadovoljne odlukom Ministarstva finansija stranke pokrenule upravni spor, pa je Upravni sud Crne Gore donio presudu, U.br.1934/15, od 23. 3. 2016. godine, kojom je tužba usvojena i poništeno naznačeno rješenje Ministarstva finansija, kao i da je, nakon toga, Ministarstvo finansija u izvršenju presude donijelo rešenje, br.07-2-589/2007, od 27. 4. 2016. godine, kojim se žalba usvaja i poništava zaključak Uprave za nekretnine - Područna jedinica Podgorica, br.954-101-UP-3308/2004, od 15. 4. 2015. godine i predmet vraća prvostepenom organu na ponovni postupak; da je protiv ovakve odluke Upravnog suda Crne Gore podnositeljka pritužbe X.X. podnijela više zahtjeva za preispitivanje iste, te su cjelokupni spisi predmeta bili proslijeđeni Vrhovnom sudu Crne Gore, iz kojeg razloga Uprava za nekretnine - Područna Jedinica Podgorica nije bila u mogućnosti da isti rješava u ponovnom postupku; da je posljednja odluka sa spisima predmeta, tj. sa odlukom Vrhovnog suda Crne Gore, dostavljena Upravi za nekretnine - Područna Jedinica Podgorica 15. 2. 2018.godine, te je predmet od tog datuma u radu i odlučivanju u ponovnom postupku.

III Utvrđene činjenice

U ispitnom postupku utvrđeno je:

da se upravni postupak u konkretnom slučaju kod Uprave za nekretnine - Područna Jedinica Podgorica vodi od 2004. godine pod poslovnim brojem 954-101-UP-3308/2004;

da je u tom postupku, između ostalog, Upravni sud Crne Gore donio presudu, U.br.1934/15, od 23. 3. 2016. godine, kojom je tužba usvojena i poništeno rješenje Ministarstva finansija, br. br.07-2-589/2-2007, od 3. 6. 2015. godine, kao i da je, nakon toga, Ministarstvo finansija u izvršenju presude donijelo rešenje, br.07-2-589/2007, od 27. 4. 2016. godine, kojim se poništava zaključak Uprave za nekretnine - Područna jedinica Podgorica, br.954-101-UP-3308/2004, od 15. 4. 2015. godine i predmet vraća prvostepenom organu na ponovni postupak;

da je, nakon toga, podnositeljka pritužbe podnijela više zahtjeva za preispitivanje iste, te su cjelokupni spisi predmeta bili proslijeđeni Vrhovnom sudu Crne Gore;

da su cjelokupni spisi predmeta od strane Vrhovnog suda Crne Gore dostavljeni Upravi za nekretnine - PJ Podgorica 15. 2. 2018.godine;

da Uprava za nekretnine - PJ Podgorica još uvijek nije postupila po rješenju Ministarstva finansija, br.07-2-589/2007, od 27. 4. 2016. godine, kojim se poništava zaključak Uprave za nekretnine - Područna jedinica Podgorica, br.954-101-UP-3308/2004, od 15. 4. 2015. godine i nalaže da se u ponovnom postupku donese novo i na zakonu zasnovano rješenje

IV Relevantni propisi

A) Domaće pravo

Ustavom Crne Gore («Službeni list CG», broj 1/2007) propisano 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.)

"Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva". (Član 9.)

"Da se zakonom, 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.)

"Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo". (član 17. stav 2.)

Zakonom o opštem upravnom postupku («Službeni list RCG», broj 60/03 i 32/11) propisano je da:

"Pri vođenju postupka i rješavanju u upravnim stvarima važi načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, tako da su organi dužni strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava i pravne interese, vodeći računa da ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa ne bude na štetu prava i pravnih interesa drugih lica, niti u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesom". (član 5. stav 1.)

"Za organe koji vode postupak, odnosno rješavaju u upravnim stvarima važi i načelo efikasnosti, tako da su dužni da obezbijede uspješno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka". (član 6.)

"Takođe, važi i načelo ekonomičnosti postupka, tako da se postupak mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i druge učesnike u postupku". (član 13.)

(1) "Kada se postupak pokreće povodom zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti, ako je to u interesu stranke, a prije donošenja rješenja nije potrebno sprovesti poseban ispitni postupak, niti postoje drugi razlozi zbog kojih se ne može donijeti rješenje bez odlaganja (rješavanje prethodnog pitanja i dr.), organ je dužan da donese rješenje i dostavi ga stranci što prije, a najkasnije u roku od 20 dana od dana predaje urednog zahtjeva, odnosno od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok. U ostalim slučajevima, kada se postupak pokreće povodom zahtjeva stranke, odnosno po

službenoj dužnosti, ako je to u interesu stranke, organ je dužan da donese rješenje i dostavi ga stranci najkasnije u roku od jednog mjeseca, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok.

(2) Ako organ protiv čijeg je rješenja dopuštena žalba ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u propisanom roku, stranka ima pravo na žalbu kao da je njen zahtjev odbijen. Ako žalba nije dopuštena, stranka može neposredno pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni spor".(član 212)

"Ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. U tom slučaju, drugostepeni organ je dužan svojim rješenjem da ukaže prvostepenom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak, **a prvostepeni organ 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. Protiv novog rješenja stranka ima pravo na žalbu**" (član 237 stv. 2).

Zakonom o upravnom postupku ("Službenom listu CG", br. 56 / 2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017) propisano da:

Postupci koji do dana početka primjene ovog zakona nijesu pravosnažno okončani, okončaće se po odredbama Zakona o opštem upravnom postupku ("Službeni list CG", br. 60/3 i 32/11).

Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list CG“, br.42/2011 i 32/2014) propisano je:

"Zaštitnik u vršenju svoje funkcije djeluje na način što: ukazuje, upozorava, kritikuje, predlaže ili preporučuje". (član 20 stav 1)

"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 st 1 i 2)

"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. Ukoliko starješina/ka, odnosno lice koje rukovodi organom ne postupi po preporuci u određenom roku, Zaštitnik može upoznati neposredno viši organ, podnijeti poseban izvještaj ili obavijestiti javnost". (član 42 stav 1)

"O rezultatima ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik obavještava podnosioca/teljku pritužbe dostavljanjem mišljenja". (član 43)

B) Međunarodni standardi

Evropskim 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.

Kako se ističe u Kodeksu: "Kodeks dobre uprave je 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."

U obrazloženju Kodeksa stoji da se njime na jednostavan način konkretizuje u lako čitljiv i razumljiv dokument postojeći pravni okvir materijalnih i procesnih principa upravnog prava, ustavnih odredbi o zaštiti dostojanstva građana i poštovanju ljudskih prava i sloboda, na način koji je u potpunosti usklađen sa najboljom praksom i standardima država članica Evropske unije, kao i same Evropske unije.

Kodeks dobre uprave odražava principe Evropskog upravnog prostora. Organi javne vlasti i javni službenici uvek djeluju u okviru i na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa i primjenjuju pravila i postupke propisane važećim propisima. Organi javne vlasti i javni službenici posebno vode računa da odluke koje se tiču prava, obaveza ili na zakonu zasnovanih interesa građana imaju osnov u zakonu i da njihov sadržaj bude usklađen sa zakonom.

Pri donošenju odluka i vršenju drugih službenih radnji, organi javne vlasti i javni službenici staraju se da mjere i radnje koje preduzimaju budu u srazmjeri sa ciljem kojem se u postupku teži, kao i da postupak vode svrsishodno, prema cilju zbog koga je pokrenut. Organ javne vlasti i javni službenici ne smiju neosnovano, neracionalno i nesrazmerno da ograničavaju prava građana ili da im nameću nepotrebne troškove, koji nijesu u razumnoj vezi sa zakonitim ciljem postupka ili radnje koja se preduzima. Pri donošenju odluka i vršenju drugih službenih radnji, organi javne vlasti i javni službenici posebno vode računa o srazmjeri (proporcionalnosti) između pojedinačnih interesa građana i zakonom uvrđenog javnog interesa.

Organi javne vlasti i javni službenici se staraju da se odluka po svakom zahtjevu ili pritužbi donese u razumnom roku, a najkasnije u zakonom predviđenom roku. Isto pravilo primenjuje se za odgovore na dopise građana ili odgovore na službene dopise kojima javni službenici od pretpostavljenih traže uputstva u pogledu postupka koji se vodi. Ako zbog složenosti postupka, odnosno pitanja koja su pokrenuta, odluku nije moguće donijeti u roku od dva mjeseca, organ javne vlasti odnosno javni službenik će o tome obavezno obavestiti građanina i preduzeti sve što je u njegovoj moći da se odluka donese što prije. U tom slučaju, i ako građanin prihvati razloge i odluči da odmah ne iskoristi raspoloživa pravna sredstva zbog "ćutanja uprave", odluka će biti donijeta i građanin o njoj obaviješten u najkraćem mogućem roku.

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

Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti, utvrdili smo da je pritužba X.X, iz Podgorice, osnovana i da su nepostupanjem Uprave za nekretnine - Područna Jedinica Podgorica po rješenju Ministarstva finansija, br.07-2-589/2007, od 27. 4. 2016. godine, povrijeđena njena prava i slobode.

Naime, u ispitnom postupku utvrđeno je da je Ministarstvo finansija postupajući po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br.1934/15, od 23. 3. 2016. godine, donijelo rješenje, br.07-2-589/2007, od 27. 4. 2016. godine, kojim se žalba usvaja i poništava zaključak Uprave za nekretnine - Područna jedinica Podgorica, br.954-101-UP-3308/2004, od 15. 4. 2015. godine i predmet vraća prvostepenom organu na ponovni postupak, kao i da se u tom postupku donese novo i na zakonu zasnovano rješenje u skladu sa primjedbama iz naznačene presude Upravnog suda Crne Gore. Takođe, utvrđeno je da je nakon donošenja presude Upravnog suda Crne Gore podnositeljka pritužbe podnijela više zahtjeva za preispitivanje iste, te su cjelokupni spisi predmeta bili proslijeđeni Vrhovnom sudu Crne Gore, kao i da su 15. 2. 2018.godine cjelokupni spisi predmeta od strane Vrhovnog suda Crne Gore dostavljeni Upravi za nekretnine - Područna Jedinica Podgorica. Međutim, Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica, nakon dostavljanja spisa predmeta, još uvijek, nije postupila po naznačenom rješenju Ministarstva finansija.

Imajući u vidu navedeno, kostatujemo da Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica ni nakon više od mjesec ipo od dostavljanja spisa predmeta od strane Vrhovnog suda Crne Gore nije postupila po rješenju Ministarstva finansija, br.07-2-589/2007, od 27. 4. 2016. godine, kojim se žalba usvaja i poništava zaključak Uprave za nekretnine - Područna jedinica Podgorica, br.954-101-UP-3308/2004, od 15. 4. 2015. godine. Time je, po našem mišljenju, onemogućeno podnositeljki pritužbe ostvarivanje Ustavom i Zakonom garantovanih prava, što je u suprotnosti sa osnovnim ciljem vođenja upravnog postupka, a to je uspješno i kvalitetno ostvarivanje i zaštita prava i pravnih interesa stranaka u upravnom postupku.

S toga, smatramo da Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica nepostupanjem po naznačenom rješenju Ministarstva finansija, odnosno u konkretnom slučaju nepostupanjem i nedonošenjem novog rješenja u skladu sa zakonom i primjedbama iz presude Upravnog suda Crne Gore, povrijedilo pravo na pravično i efikasno odlučivanje u upravnom postupku u razumnom roku.

Podsjećamo, 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. Taj cilj se može ostvariti samo tako što će se na zakonit način sprovesti postupak i donijeti pravilna i na zakonu zasnovana odluka. 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. Organi javne vlasti i

javni službenici posebno vode računa da odluke koje se tiču prava, obaveza ili na zakonu zasnovanih interesa građana imaju osnov u zakonu i da njihov sadržaj bude usklađen sa zakonom. Organi javne vlasti i javni službenici se staraju da se odluka po svakom zahtjevu ili pritužbi donese u razumnom roku, a najkasnije u zakonom predviđenom roku. Pri donošenju odluka i vršenju drugih službenih radnji, organi javne vlasti i javni službenik staraju se da mjere i radnje koje preduzimaju budu u srazmjeri sa ciljem kojem se u postupku teži, kao i da postupak vode svrsishodno, prema cilju zbog koga je pokrenut. U konkretnom slučaju taj cilj nije ostvaren jer Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica, nakon dostavljanja spisa predmeta od strane Vrhovnog suda Crne Gore, nije postupila po rješenju Ministarstva finansija, br.07-2-589/2007, od 27. 4. 2016. godine, odnosno nije u ponovnom postupku donijela novo i na zakonu zasnovano rješenje, u skladu sa primjedbama iz presude Upravnog suda Crne Gore. S toga smatramo, da je Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica dužna da postupi po rješenju Ministarstva finansija, br.07-2-589/2007, od 27. 4. 2016. godine i u skladu sa primjedbama iz presude Upravnog suda Crne Gore, donese novo, na zakonu zasnovano rješenje.

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 ovlaštenja, dajem sljedeću

P R E P O R U K U

da Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica, bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana, od dana prijema ovog akta, postupi po rješenju Ministarstva finansija, br.07-2-589/2007, od 27. 4. 2016. godine i u skladu sa primjedbama iz presude Upravnog suda Crne Gore donese novo, na zakonu zasnovano rješenje.

Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica je dužna da, u roku od 15 dana, od dana prijema ovog akta, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama i mjerama na izvršenju ove preporuke.

**ZAMJENIK ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Petar Ivezić**

Dostavljeno:

- Podnosiocu pritužbe,
- Upravi za nekretnine - Područna jedinica Podgorica;
- a/a