

Br. 97/18-3
Podgorica, 22 . 2. 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, podnio je pritužbu na rad Uprave za nekretnine.

U pritužbi je naveo da je po njegovoj žalbi Komisija za žalbe donijela rješenje, br.486/17, od 10. 11. 2017. godine, kojim se žalba usvaja i poništava rješenje direktora Uprave za nekretnine, br,02-2305/33, od 28. 9. 2017. godine i predmet vraća prvostepenom organu na ponovni postupak, ali da Uprava za nekretnine nije postupila po naznačenom rješenju, iz njemu nepoznatih razloga. Ističe, da se u konkretnom slučaju odugovlači postupak i da mu je povrijeđeno pravo na pravedno, efikasno i brzo odlučivanje.

II Ispitni postupak

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

Tim povodom, Uprave za nekretnine je dostavila obimnu dokumentaciju, bez izjašnjenja.

III Utvrđene činjenice

U ispitnom postupku utvrđeno je:

da je po žalbi podnosioca pritužbe Komisija za žalbe donijela rješenje, br.486/17, od 10. 11. 2017. godine, kojim se žalba usvaja i poništava rješenje direktora Uprave za nekretnine, br,02-2305/33, od 28. 9. 2017. godine i predmet vraća prvostepenom organu na ponovni postupak, kao i da se u ponovnom postupku donese novo i na zakonu zasnovano rješenje;

da iz dostavljene dokumentacije proizilazi da se u vezi konkretnog postupaka Uprava za nekretnine obratila Ministarstvu finansija i da je u odgovoru Ministarstva finansija naznačeno da je potrebno da Uprava za nekretnine, bez odlaganja, u konkretnom slučaju u ponovnom postupku donese odgovarajuće rješenje;

da iz dostavljene dokumentacije proizilazi da Uprava za nekretnine nije postupila po naznačenom rješenju Komisija za žalbe, br.486/17, od 10. 11. 2017. godine i u ponovnom postupku donijela 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 upravnom postupku ("Službenom listu CG", br. 56 / 2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017) propisano da:

"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.

Kad je javnopravni organ zakonom ovlašćen da u upravnoj stvari odlučuje po slobodnoj ocjeni, upravni akt mora biti donijet u granicama datog ovlašćenja, u skladu sa ciljem zbog kojeg je ovlašćenje dato i u skladu sa ranijim odlukama koje je javnopravni organ donio u bitno istovjetnim upravnim stvarima".(član 5)

"Javnopravni organ je dužan da omogući stranci i drugim učesnicima u upravnom postupku da što lakše i efikasnije ostvare i zaštite 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 javnim interesom".(član 8 stav 1)

"Rok za donošenje i dostavljanje rješenja u upravnom postupku je 30 dana od dana pokretanja postupka, ukoliko posebnim zakonom nije drukčije propisano".(član 114)

"Ako se upravni postupak, zbog složenosti upravne stvari, ne može završiti u propisanom roku, rok se može produžiti za vrijeme koje je potrebno za donošenje rješenja, pri čemu to vrijeme ne može biti duže od polovine roka iz člana 114 ovog zakona. Rok koji je jednom produžen, ne može se ponovo produžavati.

U slučaju iz stava 1 ovog člana, stranka mora biti obaviještena o produženju roka, o datumu njegovog isteka, kao i razlozima za njegovo produženje, prije isteka roka iz člana 114 ovog zakona".(član 115)

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

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 po rješenju Komisije za žalbe, br.486/17, od 10. 11. 2017. godine, povrijeđena njegova prava i slobode.

Naime, u ispitnom postupku utvrđeno je da je po žalbi podnosioca pritužbe Komisija za žalbe donijela rješenje, br.486/17, od 10. 11. 2017. godine, kojim se žalba usvaja i poništava rješenje direktora Uprave za nekretnine, br,02-2305/33, od 28. 9. 2017. godine i predmet vraća prvostepenom organu na ponovni postupak, kao i da se u tom postupku donese novo i na zakonu zasnovano rješenje. Da iz dostavljene dokumentacije proizilazi da se u vezi konkretnog postupka Uprava za nekretnine obratila Ministarstvu finansija za upustva i da je u odgovoru Ministarstva finansija naznačeno da je potrebno da Uprava za nekretnine, bez odlaganja, u konkretnom slučaju, u ponovnom postupku donese odgovarajuće rješenje. Međutim, Uprava za nekretnine nije postupila po naznačenom rješenju Komisija za žalbe.

Imajući u vidu navedeno, konstatujemo da Uprava za nekretnine ni nakon više od tri mjeseca od donošenja rješenja Komisije za žalbe, br.486/17, od 10. 11. 2017. godine, kojim se žalba usvaja i poništava rješenje direktora Uprave za nekretnine, br,02-2305/33, od 28. 9. 2017. godine i predmet vraća prvostepenom organu na ponovni postupak, kako bi u tom postupku donijela novo i na zakonu zasnovano rješenje, po istom nije postupila. Time je, po našem mišljenju, onemogućeno podnosiocu 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 nepostupanjem po naznačenom rješenju Komisije za žalbe, odnosno u konkretnom slučaju nepostupanjem i nedonošenjem novog rješenja u skladu sa zakonom i primjedbama iz tog rješenja, 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, nakon donošenja rješenja Komisije za žalbe, br.486/17, od 10. 11. 2017. godine, isto nije izvršila, odnosno nije u ponovnom postupku donijela novo i na zakonu zasnovano rješenje, u skladu sa primjedbama iz tog rješenja. S toga smatramo, da je Uprava za nekretnine dužna da postupi po rješenju Komisije za žalbe, br.486/17, od 10. 11. 2017. godine i u skladu sa primjedbama iz tog rješenja 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 ovlašćenja, dajem sljedeću

P R E P O R U K U

da Uprava za nekretnine, bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana, od dana prijema ovog akta, postupi po rješenju Komisije za žalbe, br.486/17, od 10. 11. 2017. godine i u skladu sa primjedbama iz tog rješenja donese novo, na zakonu zasnovano rješenje.

Uprava za nekretnine 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;
- a/a