

Br.331/18  
Podgorica, 15. oktobar 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 advokata XX koju je podnio u ime XX iz Budve daje

## Mišljenje

### I Uvod

1. Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore advokat XX podnio je pritužbu u ime XX iz Budve na rad Sekretarijata za komunalno stambene poslove Opštine Budva.

U pritužbi je navedeno: da je pred Sekretarijatom za komunalno - stambene poslove Opštine Budva u toku postupak koji se vodi po zahtjevu stranke XX. od 22. aprila 2016. godine, za iseljenje XX sa svim licima i stvarima iz stana koji se nalazi u kolektivnoj stambenoj zgradi S-48 u Golubovini, na katastarskoj parceli br. 1693/3. broj zgrade I, PD 35, potkrovlje (PN), površine 53 m<sup>2</sup> iz lista nepokretnosti br. 2322 KO Budva; da je od pokretanja postupka prošlo skoro dvije godine a da postupak još nije završen, iako je postupak za iseljenje, shodno čl. 636 st. 2 ZOO hitan; da je XX nezadovoljna brzinom postupanja uložila urgenciju 5. avgusta 2016. godine, a da je 29. decembra 2017. godine, podnijela zahtjev za donošenje zaključka o dozvoli izvršenja rješenja od 30. marta 2017. godine; da je zahtjev za pokretanje upravnog postupka iseljenjem koji je podnijela imenovana zaključkom Sekretarijata za komunalno stambene poslove Opštine Budva br. 07-U-95/9 od 6. maja 2016. godine, bio odbačen; da je glavni administrator Opštine Budva u žalbenom postupku rješenjem br. 12-01-u-127/2 od 15. juna 2016. godine, poništio zaključak i predmet vratio prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje; da je u ponovnom postupku taj Sekretarijat rješenjem, od 30. marta 2017. godine, naložio XX. da isprazni stan od lica i stvari, da troškovi prinudnog izvršenja padaju na teret imenovanih i da će odluku o troškovima postupka organ donijeti posebnim zaključkom, kao i da žalba na rješenje ne zadržava njegovo izvršenje; da je po žalbi XX od 19. februara 2018. godine, glavni administrator Opštine Budva rješenjem br. 12-01-u-25/2 od 26. marta 2018. godine, poništio rješenje Sekretarijata i predmet vratio prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje; da XX. i njen suprug nisu imali zajedničke imovine, niti XX ima bilo kakav pravni osnov na osnovu koga koristi predmetni stan; da je Sekretarijat bio dužan da vodi računa o ukupnom trajanju upravnog postupka i preduzme sve radnje i mjere kako bi postupak bio okončan u razumnom roku; da se dosadašnje ukupno trajanje upravnog postupka (koji je po svojoj prirodi hitan) od dvije godine smatra predugim i da nije u skladu sa standardima postavljenim praksom Evropskog suda za ljudska prava; da je evidentno

da se upravni organ do sada nije potrudio da ubrza postupak iako je na njemu bila odgovornost da uradi sve da se izbjegne nepotrebno odugovlačenje u postupanju; da iako je stavom 3 dispozitiva rješenja od 30. marta 2017. godine, odlučeno da žalba ne zadržava izvršenje rješenja, to rješenje uprkos takvoj odluci upravni organ nije realizovao u periodu od čak godinu dana nakon donošenja rješenja (koliko je ovo rješenje bilo na snazi), imajući u vidu da je XX. na navedeno rješenje izjavila žalbu tek 19. februara 2018. godine; da je upravni organ bio dužan da postupa po zakonu, kako po odredbama ZOO (naročito čl. 636 st. 2), tako i po odredbama ZUP-a, shodno čl. 1. čl. 4 (načelo zakonitosti). čl. 6 (načelo efikasnosti). čl. 13 (načelo ekonomičnosti postupka), posebno imajući u vidu da je po službenoj dužnosti trebao da pri vođenju postupka i rješavanju u ovoj upravnoj stvari primjeni čl. 5 (načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa) i čl. 14 (načelo pružanja pomoći stranci); da je XX upravni organ, shodno čl. 8 ZUP (načelo saslušanja stranke) a prije donošenja rješenja od 30. marta 2017. godine, već omogućio da se izjasni o činjenicama i okolnostima značajnim za donošenje rješenja, što proizilazi iz zapisnika o usmenoj raspravi a XX je čak nepoznato da je upravni organ dana 5. februara 2018. godine, saslušavao XX (što se kao propust navodi u rješenju drugostepenog organa od 26. marta 2018. god.), pa se pita zašto je upravni organ navedeno lice ponovo saslušavao kada je ista već jednom saslušavana čime je drugostepenom organu samo dao povod da usvoji žalbu XX. i poništi prvostepeno rješenje; da upravni organ suprotno čl. 10 ZUP-a na osnovu utvrđenih činjenica i okolnosti nije dosljedno primjenio sve zakonske propise na konkretan slučaj što je rezultiralo i da nakon dvije godine od podnošenja zahtjeva za iseljenje isti nije završio postupak čime je prekršio prava XX; da u pozadini ovakvog rada Sekretarijata stoji izuzetna pristrasnost prema XX. jer se sve naprijed navedene nepravilnosti učinjene u postupku ne mogu ničim drugim opravdati osim ukazanom pristrasnošću; da tome govori i to da je upravni organ donio rješenje 30. marta 2017. godine, a XX. uložila je "blagovremenu žalbu" tek 19. februara 2018. godine, skoro godinu dana nakon donošenja rješenja; da prvostepeni organ nije objasnio što i drugostepeni organ konstatuje u ukidnom rješenju br. 12-01-u-25 2 od 26. marta 2018. godine, kako se desilo da u spisima predmeta nema dostavnice o ličnom uručenju stranci i kako se desilo da obavještenje o dostavi pošiljke koje se nalazi u spisima predmeta ne sadrži adresu na kojoj je predmetno rješenje ostavljeno, niti sadrži naznačenu godinu u kojoj je pokušana dostava navedenog rješenja, već da se činjenica prijema rješenja utvrđuje iz dopisa JU Centra za socijalni rad za opštinu Kotor Tivat i Budvu br. 03-295 od 13. februara 2018. godine; da nije objašnjeno ni to što je u rješenju od 30. marta 2017. godine, naloženo XX da isprazni stan od lica i stvari a da ne određuju rok u kome to treba da učini; da je začuđujući i poziv drugostepenog organa u predzadnjem pasusu druge strane na čl. 135 ZUP, koji pri tom ne pominje da je XX omogućeno saslušanjem na zapisniku od 22. novembra 2016. godine, da iznese činjenice i okolnosti koje mogu biti od uticaja za rješavanje upravne stvari i da joj se pružila mogućnost da se izjasni o svim okolnostima i činjenicama koje su iznijete u postupku; da se na osnovu ovakvog izjašnjenja drugostepenog organa stiče utisak kao da ovaj zapisnik i nije bio dostavljen uz spise predmeta drugostepenom organu u žalbenom postupku; da su svi ovi propusti znatno uticali na dužinu upravnog postupka koji je po zakonu hitan.

Uz pritužbu dostavljena je kopija određene dokumentacije.

## II Ispitni postupak

2. Po pritužbi Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak i aktom br. 331/18 od 23. aprila 2018. godine, od Sekretarijata za komunalno stambene poslove Opštine Budva zatražio izjašnjenje na navode sadržane u pritužbi.

3. Tim povodom Sekretarijat za komunalno - stambene poslove Opštine Budva, aktom br. 07-506/2, od 11 maja 2018. godine, dostavio nam je izjašnjenje u kojem se navodi: da je 21. aprila 2016. godine, XX. podnijela zahtjev br. 07-U95/1 za iseljenje XX. i malodobnih X i XX. iz stambenog prostora oznake PD35, površine 53 m<sup>2</sup>, u potkrovlju stambene zgrade S-48 Golubovina u Budvi; da je 6. maja 2016 godine, taj Sekretarijat donio Zaključak br. 07-U-95/2 kojim je odbačen zahtjev za pokretanje postupka jer je utvrđeno da se u konkretnom slučaju ne radi o upravnoj stvari o kojoj bi se raspravljalo u upravnom postupku, već o sudskoj stvari; da je 14 dana nakon podnošenja zahtjeva taj organ donio predmetni akt i ne stoji primjedba o odugovlačenju postupka od samog početka; da je 16. maja 2016. godine XX uložila žalbu na Zaključak koja je u zakonskom roku 20. maja 2016. godine dostavljena Službi Glavnog administratora na dalji postupak i odlučivanje; da je rješenjem 12-01-u-127/2, od 15. juna 2016. godine, Glavni administrator poništio odnosni zaključak i predmet vratio na ponovni poostupak i odlučivanje; da je obavještenjem od 5. avgusta 2016. godine, XX informisana da je taj organ u ponovnom postupku uputio poziv XX radi davanja izjave na dan 19. jul 2016. godine u 9h; da se imenovana nije odazvala pozivu, niti izvjestila taj organ o razlogu spriječenosti da dođe, iako je ostavljeno obavještenje - izvještaj 15.jula .2016. godine; da su pozivi za stranku na usmenu raspravu upućeni strankama 27. oktobra 2016. godine; da je rasprava zakazana za 22. novembra 2016. godine u 10h; da je usmena rasprava održana 22. novembra 2016. godine na kojoj su se stranke izjasnile o predmetnom zahtjevu; da se taj organ obratio zahtjevom za dostavu podataka br. 07-95/1 od 2. decembra 2016.godine, JU Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat I Budva - PJ Budva vezano za plan pomoći i mjera za zaštitu malodobne djece u postupku iseljenja; da je urgencija na zahtjev upućena 23. januara 2017. godine; da je dopisom od 24. februara 2017. godine, JU Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva - PJ Budva informisao taj organ da je upoznat sa cjelokupnom situacijom u porodici X, da je procijenjeno da je XX samohrana majka koja na adekvatan način zadovoljava razvojne potrebe svoje maloljetne djece, kao i da je u ovom sporu dužna djeci obezbijediti odgovarajuće uslove za nesmetan rast i razvoj; da je Sekretarijat 30. marta 2017. godine, donio rješenje br. 07-u-95/9 kojim je naloženo XX i njoj djeci da isprazne od lica i stvari predmetni stambeni prostor; da je XX tokom postupka više puta samoinicijativno dolazila u Sekretarijat da informiše službeno lice o složenoj situaciji u porodici i problemima u komunikaciji sa XX. i njenom djecom; da je ovim postupkom htjela uticati na ponašanje bivše snahe prema njoj, kao i da je službenom licu izjavila da rješenjem više želi da upozori i natjera bivšu snahu da joj dozvoli kontakt sa djecom, nego da ih stvarno iseli, jer ne želi sopstvenu unučad izbaciti na ulicu; da kako je službeno lice bilo upoznato sa veoma složenom situacijom u ovoj porodici tj. da su nakon razvoda roditelja djeca povjerena majci na čuvanje i odgoj, da se otac nalazi na izdržavanju kazne zatvora u Italiji, da djeca nemaju i navodno ne žele kontakt sa bakom i djedom, da su u nezavidnoj finansijskoj situaciji itd, to je pružilo priliku da se bivša snaha i svekrva pokušaju dogovoriti i mimim putem riješiti ovu pravnu stvar; da je XX priložila Mišljenje zamjenika Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore Siniše Bjekovića br. 286/16 od 30.juna 2016. godine sa Preporukom; da se ne radi o pristrasnosti službenog lica prema XX već o uvažavanju molbe XX usmeno izrečene više puta, a u cilju rješavanja premetnog; da vezano za navode o ličnom uručenju rješenja stranci ističe se da je rješenje upućeno 21.aprila 2017. godine (dokaz: uvid u internu knjigu pošte), da je u izvještaju i obavještenju naveden datum 25.april bez navođenja godine, ali to nije propust službenog lica ovog Sekretarijata, već službenika pošte; da je dostavljanje izvršeno u skladu sa odredbama čl.76 ZUP-a ("Sl. list RCG", br. 60/03 i "Sl. list CG" br. 32/11); da je XX 29. decembra 2017. godine podnijela XX. 23.januara 2018. i da je ista dala izjavu na zapisnik 5. februara 2018. godine; da je imenovana pozvana da bi bila informisana o predlogu za izvršenje, odnosno sa činjenicom da će Sekretarijat donijeti zaključak o dozvoli izvršenja i da će troškovi prinudnog izvršenja pasti na njen teret ukoliko ne iseli iz predmetnog prostora, kao i da se izjasni o istom; da je XX uložila žalbu na rješenje 19. februara 2018 godine; da je Glavni administrator

donio Rješenje br. 12-01-u-25/2 od 26.marta 2018.godine kojim se žalba usvaja i poništava rješenje Sekretarijata br. 07-u-9/5/9 od 30. marta 2017. godine i predmet vraća prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje; da je obzirom na sve navedeno evidentno da ovaj organ postupak po predmetnom zahtjevu sprovodi shodno odredbama Zakona o opštem upravnom postupku ( Sl. list RCG" br.60/03 i Sl. list CG", br. 32/11), kojim je u članu 135 propisano da službeno lice koje vodi postupak dužno je da pruži mogućnost strana da se izjasni o svim okolnostima i činjenicama koje su iznijete u ispitnom postupku i o predlozima i ponuđenim dokazima, da učestvuje u izvođenju dokaza i da se izjasni o tome; da je članom 1 Zakona o izmjeni Zakona o upravnom postupku ("Sl. list CG" br. 32/17) predviđeno da postupci koji do dana početka primjene ovog zakona nijesu pravosnažno okončani, okončaće se po odredbama Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", br. 60/03 i "Sl. list CG", br. 32/11), iz koga razloga je prvostepeni organ u ovoj pravnoj stvari primijenio odredbe Zakona o opštem upravnom postupku (Sl. list RCG", br. 60/03 i "Sl. list CG", br. 32/11); da je u ponovnom postupku Sekretarijat za komunalno - stambene poslove dužan da u svemu postupi po rješenju Glavnog administratora Opština Budva br. 12-01-u-25/2 od 26.marta 2018. godine.

4. Nakon toga, Zaštitnik je aktom, br. 331/18, od 31. maja 2018. godine, od Sekretarijata za komunalno stambene poslove Opštine Budva zatražio da mu dostavi kopiju spisa predmeta XX.br. 07-U-95.

5. Sekretarijat za komunalno - stambene poslove Opštine Budva, aktom br. 07-506/4, od 3. jula 2018. godine, dostavio je Zaštitniku kopije spisa predmeta br. 07-U-95.

6. Advokat XX 10. septembra 2018. godine, u ime XX dostavio je podnesak Zaštitniku u kojem se između ostalog navodi: da je XX Sekretarijat za komunalno - stambene poslove Opštine Budva uputio poziv za usmenu raspravu za 17. jul 2018. godine, u 10 h i da je rasprava održana uz prisustvo XX; da umjesto da odmah nakon usmene rasprave donese meritornu odluku o iseljenju Sekretarijat je strankama dostavio obavještenje o rezultatima ispitnog postupka, kojim na osnovu člana 111 sada važećeg Zakona o upravnom postupku obavještava o rezultatima ispitnog postupka; da je s tim u vezi XX Sekretarijatu dostavila podnesak 28. avgusta 2018. godine, kojim je iskazala nezadovoljstvo zbog dostavljanja navedenog obavještenja kao i zbog primjene Zakona o upravnom postupku umjesto Zakona o opštem upravnom postupku ukazujući da Sekretarijat nastavlja da nezakonitim postupanjem krši prava XX.

Uz ovaj podnesak dostavljena je kopija dokumentacije.

## **II Utvrđene činjenice**

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

- da je XX 22. aprila 2016. godine, Sekretarijatu za gradsku infrastrukturu i ambijent Opštine Budva podnijela zahtjev za iseljenje bespravno useljenih lica iz stambenog prostora PD 35 površine 53 m2 u potkrovlju stambene zgrade S - 48 Golubovina u Budvi;
- da je predmetni stan upisan u listu nepokretnosti 2322 KO Budva u svojini XX u obimu prava 1/1;
- da je Sekretarijat za gradsku infrastrukturu i ambijent Opštine Budva zaključkom br. 07-U-95/2, od 6. maja 2016. godine, odbacio zahtjev XX;
- da je na navedeni zaključak XX 16. maja 2016. godine, podnijela žalbu Glavnom administratoru Opštine Budva;

- da je Glavni administrator Opštine Budva, rješenjem br. 12-01-u-127/2, od 15. juna 2016. godine, poništio zaključak Sekretarijata i predmet vratio prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje;
- da je Sekretarijat u ponovnom postupku održao usmenu raspravu 22. novembra 2016. godine, na kojoj su se XX i XX izjasnile o predmetu rasprave, o čemu je sačinjen zapisnik br. 07-u-95/8;
- da se XX izjasnila da je više puta nudila rješenje u smislu da se iznajmi stan za njenu bivšu snahu i unučad i da plaća stanarinu od 200 eura mjesečno;
- da se XX izjasnila da ne ne prihvata takvu ponudu, iz razloga što smatra da bi to kratko trajalo i da bi sa djecom ostala na ulici;
- da je nakon toga Sekretarijat donio rješenje br. 07-u-95/9, od 30. marta 2017. godine, kojim se nalaže XX i malodobnim X. i X da isprazne od lica i stvari stambeni prostor PD35, površine 53 m2 u potkrovlju stambene zgrade S-48 golubovina u Budvi;
- da u spisima predmeta Sekretarijata nema dokaza o urednoj dostavi ovog rješenja XX;
- da je XX 5. avgusta 2016. godine, Sekretarijatu za komunalno stambene poslove Opštine Budva podnijela urgenciju da postupi po navedenom rješenju;
- da je imenovana Sekretarijatu za komunalno stambene poslove Opštine Budva 29. decembra 2017. godine, podnijela zahtjev za donošenje zaključka o dozvoli izvršenja rješenja br. 07-u-95/9, od 30. marta 2017. godine;
- da po predmetnom zahtjevu - predlogu za donošenje zaključka o dozvoli izvršenja rješenja Sekretarijat ni nakon devet mjeseci nije odlučio;
- da Sekretarijat nije postupio ni po urgenciji XX;
- da je XX Glavnom administratoru Opštine Budva 19. februara 2018. godine podnijela žalbu na rješenje Sekretarijata za stambeno komunalne poslove br. 07-u-95/9, od 30. marta 2017. godine;
- da je Glavni administrator u postupku po žalbi donio rješenje br. 12-01-u-25/2, od 26. marta 2018. godine, kojim je poništio navedeno rješenje i predmet vratio na ponovni postupak i odlučivanje;
- da postupak kod prvostepenog organa nakon poništenja rješenja od strane drugostepenog organa još uvijek nije okončan.

#### **IV Relevantno pravo**

##### **a) Domaće pravo**

###### 8. 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).

"Jemči se pravo svojine. Niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu". (član 58 stav 1 i 2)

"Jemči se pravo svojine. Niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu". (član 58 stav 1 i 2)

###### 9. Zakonom o opštem upravnom postupku<sup>1</sup> ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 60/03, Službeni list Crne Gore", br. 73/10, 32/11 ) propisano je:

"Državni organi, organi lokalne uprave, kao i ustanove i druga pravna lica (u daljem tekstu: organ) koji postupaju u upravnim stvarima rješavaju na osnovu zakona i drugih propisa (član 4 stav1);

<sup>1</sup> Zakon važio u vrijeme odlučivanja po zahtjevu stranke

Pri vođenju postupka i rješavanju u upravnim stvarima, organi su 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);

Organi koji vode postupak, odnosno rješavaju u upravnim stvarima dužni su da obezbijede uspješno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka (član 6);

Postupak se mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i druge učesnike u postupku, ali tako da se pribave svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja (član 13);

Dostavljanje se mora izvršiti lično licu kome je pismeno namijenjeno kada se radi o rješenju, zaključku ili drugom pismenu od čijeg dostavljanja počinje teći rok koji se ne može produžavati, kada je takvo dostavljanje određeno drugim propisom ili kada to naročito odredi organ koji je naredio dostavljanje. Smatra se da je izvršeno lično dostavljanje advokatu i predajom pismena licu zaposlenom u advokatskoj kancelariji. Kada se lice kome dostavljanje treba lično izvršiti ne zatekne u stanu, poslovnoj prostoriji, na radnom mjestu ili se u advokatskoj kancelariji ne zatekne ni lice koje je u njoj zaposleno, a nema podataka da je ta osoba odsutna, dostavljač će pismeno vratiti pošti, odnosno organu koji ga šalje, ukoliko se pismeno ne dostavlja putem pošte, a licu kome se pismeno dostavlja će u poštanskom sandučetu ili na vratima stana, poslovnog prostora ili radionice ili na drugom primjerenom mjestu ostaviti pisano saopštenje gdje se pisano nalazi i da ga mora preuzeti u roku od 15 dana. Dostavljač je dužan da saopštenje iz stava 2 ovog člana potpiše i da na pismenu koje vrati pošti, odnosno organu označi gdje je ostavio saopštenje. Smatra se da je dostavljanje izvršeno na dan kada lice kome je pismeno namijenjeno preuzme pismeno. Ako lice u roku od 15 dana od dana ostavljanja saopštenja ne preuzme pismeno, smatra se da je dostavljanje izvršeno istekom petnaestog dana od dana ostavljanja saopštenja. Ako se ustanovi da je lice iz stava 2 ovog zakona odsutno, dostavljač će pismeno vratiti organu koji ga je izdao i koji će dostavljanje odrediti ponovo, kada sazna da se lice kome je pismeno namijenjeno vratilo, a najkasnije u roku od 30 dana. Nakon isteka ovog roka pismeno se dostavlja punomoćniku za primanje pismena. Svako ko je odsutan više od 30 dana dužan je da organ koji vodi postupak obavijesti o imenu, prezimenu i adresi punomoćnika za primanje pismena. Ako punomoćnik iz stava 6 ovog člana nije određen, dostavljanje će se ponovo izvršiti na način iz st. 2 i 4 ovog člana. Lice kome se dostavljanje vrši na način iz ovog člana može dokazivati odsutnost dužu od 30 dana, ako navede opravdane razloge zbog kojih nije moglo preuzeti spise ili odrediti punomoćnika za primanje pismena. Ako dokaže opravdanu odsutnost, lice ima pravo da traži povraćaj u pređašnje stanje (član 76);

Žalba se podnosi u roku od 15 dana od dana dostavljanja rješenja, ako zakonom nije drukčije određeno (član 224);

"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. (član 237 stav 2)

Izvršenje rješenja sprovodi se radi ostvarivanja novčanih ili nenovčanih obaveza.

Rješenje se izvršava kada postane izvršno.

Prvostepeno rješenje postaje izvršno:

- 1) istekom roka za žalbu, ako žalba nije izjavljena;
- 2) dostavljanjem stranci, ako žalba nije dopuštena;

3) dostavljanjem stranci, ako žalba ne odlaže izvršenje;

4) dostavljanjem stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija.

Drugostepeno rješenje kojim je izmijenjeno prvostepeno rješenje postaje izvršno kad se dostavi stranci. Ako je u rješenju određeno da se radnja koja je predmet izvršenja može izvršiti u ostavljenom roku, rješenje postaje izvršno istekom tog roka. Ako rješenjem nije određen rok za izvršenje radnje, rješenje postaje izvršno u roku od 15 dana od dana dostavljanja. Rješenjem ostavljeni rok za izvršenje rješenja, odnosno propisani rok od 15 dana počinje da teče od dana kada rješenje, u smislu st. 3 i 4 ovog člana, postane izvršno. (član 264 st. 1,2,3,4 i 5),

Izvršenje se sprovodi protiv lica koje je obavezno da ispuni obavezu (izvršenik). Izvršenje se sprovodi po službenoj dužnosti ili po predlogu stranke. Po službenoj dužnosti izvršenje se sprovodi kada to nalaže javni interes, a izvršenje koje je u interesu stranke sprovodi se po predlogu stranke (tražilac izvršenja) (član 267);

Izvršenje rješenja sprovodi se administrativnim putem (administrativno izvršenje), a u slučajevima predviđenim ovim zakonom - sudskim putem (sudsko izvršenje) član 268;

Administrativno izvršenje, izuzev novčanih obaveza, sprovodi organ koji je stvar rješavao u prvom stepenu, ako posebnim propisom nije drukčije određeno (član 270 stav 1);

Organ nadležan za sprovođenje administrativnog izvršenja donosi, po službenoj dužnosti ili po predlogu tražioca izvršenja, zaključak o dozvoli izvršenja. Zaključkom se konstatuje da je rješenje koje treba izvršiti postalo izvršno i određuju način i sredstva izvršenja. Protiv ovog zaključka dopuštena je žalba nadležnom drugostepenom organu (član 271 stav 1).

Administrativno izvršenje koje sprovodi organ koji je upravnu stvar rješavao u prvom stepenu sprovodi se na osnovu rješenja koje je postalo izvršno i zaključka o dozvoli izvršenja" (član 272 stav 1).

10. Zakonom o upravnom postupku ("Službeni list RCG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17<sup>2</sup>) propisano je:  
"Postupci koji do dana početka primjene ovog zakona nijesu pravosnažno okončani, okončaće se po odredbama Zakona o opštem upravnom postupku" (član 161).

11. Zakonom o obligacionim odnosima (br. 47/08, 4/11, 22/17) propisano je:

"Ako se neko lice useli u posebne ili zajedničke djelove stambene zgrade bez pravnog osnova ili ako taj osnov prestane, svako lice koje ima pravni interes može kod organa lokalne uprave da zahtijeva njegovo iseljenje.

Postupak za iseljenje je hitan " (član 636).

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

"Zaštitnik nije ovlašćen da mijenja, ukida ili poništava akte organa. (član 22 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).

"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).

## **b) Međunarodno pravo**

---

<sup>2</sup> Zakon se primjenjuje od 1. jula 2017. godine

13. 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."

14. Protokol broj 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima određuje:

„Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni”. ( član 1)

## **V Zaključna ocjena**

15. Polazeći od sadržine pritužbe, izjašnjenja, dostavljene i pribavljene dokumentacije Zaštitnik ocjenjuje da je pritužba punomoćnika podnositeljke pritužbe XX osnovana i da je XX postupanjem Sekretarijata za komunalno stambene poslove Opštine Budva povrijeđeno pravo na pravično i nepristrasno odlučivanje u razumnom roku u pravnom postupku pred organom lokalne uprave Opštine Budva.

16. Naime, u ispitnom postupku po pritužbi je nesumnjivo utvrđeno da Sekretarijat za komunalno - stambene poslove Opština Budva upravni postupak u upravnoj stvari iseljenja po zahtjevu XX nije okončao ni nakon dvije godine i pet mjeseci.

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. Sekretarijat za komunalno - stambene poslove Opštine Budva nije preduzeo sve potrebne radnje u upravnom postupku kako bi se postupak u predmetu XX okončao u razumnom roku, a posebno imajući u vidu da se radi o postupku hitne prirode.

19. Zaštitnik zapaža da Sekretarijat za komunalno - stambene poslove nije postupio shodno odredbi člana 76 Zakona o opštem upravnom postupku kojim su jasno propisani načini obaveznog ličnog dostavljanja pismena licu kome je namijenjeno.

20. Stav Sekretarijata za komunalno - stambene poslove Opštine Budva u vezi navoda o ličnom uručanju rješenja stranci iznijet u izjašnjenju, od 11. maja 2018. godine u kojem se navodi da je rješenje stranci upućeno 21. aprila 2017. godine; da je u izvještaju i obavještenju naveden datum 25. april bez navođenja godine i da to nije propust službenog lica Sekretarijata, već službenika pošte i da je dostavljanje izvršeno u skladu sa odredbama člana 76 Zakona o opštem upravnom postupku je neprihvatljiv.

21. Tokom ispitnog postupka po pritužbi Sekretarijat za komunalno - stambene poslove Opštine Budva svoje navode iznijete u izjašnjenju dostavljenom Zaštitniku nije potkrijepio relevantnom dokumentacijom o urednosti dostavljanja predmetnog rješenja stranci.



22. Zaštitnik smatra da je Sekretarijat bio dužan da izvrši dostavljanje rješenja u skladu sa zakonom i da obezbijedi dokaz o urednosti dostavljanja predmetnog rješenja.

Ovakvim postupanjem Sekretarijata, odnosno propustom u radu zbog toga što nije na propisan način dostavio rješenje stranci uskraćeno je pravo stranci da se upozna sa sadržinom rješenja, naloženim obavezama i da ukoliko je nezadovoljna tim rješenjem iskoristi raspoloživa pravna sredstva za zaštitu svojih prava.

23. Zaštitnik ukazuje da teret neorganizovanosti i propusta u radu jednog organa ne treba da snosi građanin. Odgovornost za obavljanje javnog posla nalaže da svaki državni organ, organ državne uprave, organ lokalne uprave i službeno lice pravilno postupaju i zakonito vode postupak, kako bi šteta po privatni i javni interes usljed propusta na strani organa bila spriječena.

24. Zaštitnik takođe zapaža da Sekretarijat za komunalno - stambene poslove Opštine Budva nije postupio po zahtjevu - predlogu za donošenje zaključka o dozvoli izvršenja rješenja Sekretarijata koji je podnositeljka pritužbe podnijela tom Sekretarijatu 29. decembra 2017. godine.

Zaštitnik smatra da je Sekretarijat bio dužan da po predmetnom zahtjevu - predlogu odluči u razumnom roku i dostavi odluku podnositeljki zahtjeva.

25. Odsustvo odluke ili druge procesne radnje u postupku po zahtjevima stranaka predstavlja kršenje principa dobre uprave a naročito u slučaju dugotrajnog "ćutanja uprave" koji ukazuju na grubo kršenje principa i pravila upravnog postupka, a na štetu ostvarivanja i zaštite prava građana.

26. 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.

27. Zaštitnik takođe ukazuje da postupanje Sekretarijata u ovom slučaju nije u skladu sa načelom zakonitosti, ekonomičnosti i efikasnosti u svom radu. Načelo zakonitosti zahtijeva od organa koji postupaju u upravnim stvarima da svoje poslove vrše u skladu sa zakonom i drugim propisima. Načelo ekonomičnosti zahtijeva da se postupci moraju voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i druge učesnike u postupku.

Načelo efikasnosti zahtijeva da se sve radnje u upravnom postupku vrše u najkraćem mogućem roku koji obezbjeđuje pravilno i zakonito, kvalitetno i uspješno ostvarivanje svrhe postupka koji se vodi, odnosno ostvarivanje prava i interesa stranaka.

28. Zaštitnik takođe smatra da nečinjenje nadležnog organa u situaciji kada je to postupanje propisano i potrebno predstavlja primjer loše uprave. Akt loše uprave koje za posljedicu ima neostvarivanje prava građana predstavlja i povredu tog prava.

29. Kod ovakvog stanja stvari jasno je da se Sekretarijat za komunalno - stambene poslove Opština Budva prilikom vođenja upravnog postupka nije rukovodio načelima opšteg upravnog postupka i principima dobre uprave, čime je podnositeljki pritužbe onemogućeno brzo i djelotvorno ostvarivanje njenih prava i pravnih interesa. Podnositeljka pritužbe imala je opravdani interes da zahtijeva

okončanje predmetnog postupka u što kraćem roku imajući u vidu da se radi o imovini koje je njeno vlasništvo na kojoj je ograničeno pravo korišćenja i raspolaganja. Propuštanje Sekretarijata da postupak po zahtjevu podnositeljke pritužbe efikasno sprovede predstavlja povredu njenog prava na imovinu i mirno uživanje imovine.

30. Zaštitnik shodno svom mandatu ne ocjenjujući zakonitost rješenja Glavnog administratora Opštine Budva kojim je usvojena žalba XX i poništeno rješenje Sekretarijata za stambeno - komunalne poslove br. 07-u-95/9, od 30. marta 2017. godine, polazeći od načela dobre uprave primjećuje da je Glavni administrator kao drugostepeni organ u obrazloženju svog rješenja cijeneći blagovremenost žalbe između ostalog naveo " da iz spisa predmeta ne postoji dokaz da je predmetno rješenje uredno dostavljeno stranci u smislu člana 76 Zakona o opštem upravnom postupku, da iz dopisa JU Centra za socijalni rad za opštinu Kotor, Tivat i Budvu, proizilazi da je stranka primila rješenje o iseljenju 5. februara 2018. godine, da bi u nastavku obrazloženja konstatovao da je taj organ predmetnu žalbu cijenio kao blagovremenu jer je ista podnijeta u roku od 15 dana, od dana kada je stranka saznala za postojanje ožalbenog rješenja".

Ovaj stav drugostepenog organa po mišljenju Zaštitnika je neprihvatljiv budući da u skladu sa zakonom i relevantnom upravnom i sudskom praksom blagovremenost žalbe se cijeni od dana dostavljanja rješenja stranci a ne od dana saznanja.

31. Zaštitnik takođe primjećuje da je drugostepeni organ u obrazloženju svog rješenja naveo "da je prvostepeni organ ožalbeno rješenje o iseljenju od 30. marta 2017. godine, donio prije saslušanja stranke u ponovnom postupku i da iz obrazloženja rješenja ne može se utvrditi kada je održana usmena rasprava na kojoj je XX saslušana u svojstvu stranke i da je zbog navedenih kontradiktornosti koje proizilaze iz spisa predmeta i iz ožalbenog rješenja taj organ utvrdio bitnu povredu pravila postupka".

I ovaj stav drugostepenog organa je neutemeljen budući da iz spisa predmeta nesumnjivo proizilazi da je prvostepeni organ u ponovnom postupku (nakon prvog poništaja upravnog akta - Zaključka, od 6. maja 2016. godine,) na usmenoj raspravi saslušao stranke XX i XX i o tome sačinio zapisnik br. 07-u - 95/8, od 22. novembra 2016. godine.

32. Prema stanovištu Evropskog suda za ljudska prava nacionalni organi su u obavezi da dovoljno i jasno izlože stavove o činjeničnim i pravnim pitanjima na osnovu kojih je odluka donijeta. Obrazloženje odluke se izvodi i iz razloga pravne prirode jer se pravni stavovi izraženi u odluci mogu ispitati samo ako je dato potpuno i logično obrazloženje<sup>3</sup>. Obrazloženje odluke mora biti dovoljno jasno jer je to neprikosnoveni uslov zaštite od arbitrarnosti na kojoj se zasniva pravo na obrazloženje odluke.<sup>4</sup>

33. Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član18) utvrđuje obavezu da svaka odluka Institucije koja može negativno uticati na prava ili interese privatnog lica mora sadržati obrazloženje na kojem se zasniva i u njemu moraju biti jasno navedene relevantne činjenice i zakonska osnova.<sup>5</sup>

34. Nalazeći da je pritužba osnovana, a imajući u vidu rezultate ispitnog postupka, okolnosti konkretnog slučaja, naročito dužinu trajanja postupka pred nadležnim Sekretarijatom, u cilju

<sup>3</sup> G.P Ilić Pravo na obrazloženu odluku Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu UDK 342. 722:347.962.6

<sup>4</sup> ECHR, case of Lalmahomed v. the Netherlands (Application no. [26036/08](#)), judgment 22 February 2011, par. 43

<sup>5</sup> Evropski kodeks dobrog administrativnog postupanja. Dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>

unaprjeđenja prava građana i zaštite prava i na pravu zasnovanog interesa građana, te ostvarivanja načela dobre uprave, a polazeći od načela pravde i pravičnosti, Zaštitnik daje

## **P R E P O R U K U**

I Opštini Budva - Sekretarijatu za komunalno - stambene poslove:

- a) - da bez daljeg odlaganja u skladu sa zakonom preduzme sve potrebne radnje kako bi se postupak u predmetu br. 07- u-95 po zahtjevu XX okončao i donijela zakonita odluka;
- b) - da u svom budućem radu preduzme sve potrebne mjere u cilju otklanjanja prepreka i obezbjeđenja neophodnih uslova za blagovremeno i efikasno sprovođenje upravnih postupaka;
- c) - da starješina Sekretarijata preduzme odgovarajuće aktivnosti na utrdivanju odgovornosti službenog lica za propuste načinjene prilikom postupanja u konkretnom slučaju.

II Glavnom administratoru Opštine Budva da u budućim postupanjima u drugostepenom postupku postupa u skladu načelima upravnog postupka i načelima dobe uprave.

Opština Budva - Sekretarijat za komunalno - stambene poslove i Glavni administrator Opštine Budva dužni su da, u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore dostave izvještaj o preduzetim radnjama i mjerama radi izvršenja preporuke.

**ZAŠTITNIK  
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE  
Šučko Baković**

Dostavljeno:

- Podnositeljki pritužbe
- Opština Budva - Sekretarijatu za komunalno stambene poslove
- Glavnom administratoru Opštine Budva
- a/a