

**Broj: 01-875/18**  
**Podgorica, 31.12.2018. godine**  
BS/BS

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 41 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl. list CG", br. 42/11 i 32/14) nakon završenog postupka po pritužbi, daje

## MIŠLJENJE

### I Uvod

1. XX iz Podgorice, podnijela je pritužbu koja se odnosi na rad Ministarstva rada i socijalnog staranja i Prvostepenu i Drugostepenu socio ljekarske komisiju i u pritužbi navela: da Ministarstvo rada i socijalnog staranja ne uvažava argumente i medicinske nalaze u predmetu postupaka za ostavriavanje prava na ličnu invalidninu, odnosno da ne uvažava odluke Upravnog suda kojim su njene tužbe usvojene, odnosno postupci vraćeni na ponovno odlučivanje o istom; da je postupak pokrenut 2015. godine i da je Upravni sud Presudom U.br.5881/18 od 12.11.2018.godine, po *četvrti put* odlučivao o istoj predmetnoj upravnoj stvari; da su joj navedenim postupanjem organa povređena prava.

Uz dostavljenu pritužbu XX dostavila je Presude Upravnog suda: U.br 2454/15 od 04.12.2015. godine, U.br. 1936/16 od 27.09.2016.godine, U.br.3258/17 od 07.11.2017.godine, U.br 5881/18 od 12.11.2018.godine.

### II Postupanje Zaštitnika

2. Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak i zatražio izjašnjenje na navedene okolnosti od Ministarstva rada i socijalnog staranja. Izjašnjenje br. 060-55-1743/2018-6 dostavljeno je 31.12.2018. godine u kome su navedene preduzete radnje tog organa: ".da su Rješenjem broj: 060-55-1734/18-5 od 14.12.2018. godine, postupajući po presudi Upravnog suda Crne Gore, ponovo razmotrili žalbu XX poništili rješenje JU Centra za socijalni rad za Glavni grad Podgorica i opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi, broj 0101-23399/2016-6 od 14.06.2018.godine i predmet dostavilo na ponovni postupak i donošenje odluke.

3. Zaštitnik je izvršio uvid u dostavljene presude Upravnog suda Crne Gore u kojima se navodi:

3.1. da se XX prvi put obratila JU Centru za socijalni rad za Glavni grad Podgorica i opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi sa zahtjevom za ostvarivanje lične

invalidnine 2015. godine, da je isti Centar Rješenjem br.0101-2520/2015-3 od 30-06.2015.godine odbilo zahtjev stranka, te stranka uložila žalbu drugostepenom organu Ministarstvu rada i socijalnog staranja, koje je odlučujući o žalbi odbilo žalbu Rješenjem br.060-55-1146/15-1 od 09.09.2015.godine. Nakon odbijajućeg Rješenja Ministarstva rada i socijalnog staranja stranka je pokrenula upravni spor pred Upravnim sudom, koji je odlučujući o predmetnoj stvari Presudom U.br.2454/15 od 04.12.2015.godine usvojilo tužbu poništivši Rješenje br.060-55-1146/15-1 od 09.09.2015.godine, u obrazloženju je navedeno da: "...iz spisa predmeta prozilazi da je osporeno rješenje donijeto na osnovu nalaza, ocjene i mišljenja drugostepene ljekarske komisije broj 55-172 od 18.08.2015. godine, koja je kao i prvostepena socijalno ljekarska komisija našla da tužilja ne ispunjava uslove za ličnu invalidninu iz člana 3 Pravilnika o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite. Tuženi u osporenom rješenju navodi odredbe člana 32 i 80 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti („Sl.list CG", br.27/13), kao i citiranu odredbu Pravilnika o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava socijalne i dječije zaštite, ali činjenično utvrđenje ne dovodi u vezu sa pomenutim propisima. Rješenja upravnih organa moraju saglasno odredbi člana 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku („Sl.list RCG", broj 60/03 i „Sl.list CG", broj 32/11), imati sve elemente, kako činjenične tako i materijalno pravne na osnovu kojih se može zaključiti da li je upravna stvar riješena na zakonit način. *Samo citiranje propisa bez dovodjenja u vezu sa medicinskom dokumentacijom označene dijagnoze, ne predstavlja rješenje na osnovu kojeg se može provjeriti zaključak prvostepenog i tuženog organa da tužiocu ne pripada traženo pravo. Takođe, po ocjeni Suda, nalazi socijalno ljekarskih komisija nijesu obrazloženi, jer ne daju ocjenu zdravstvenog stanja u odnosu na ocjenu da li dijagnoza iz medicinske dokumentacije predstavlja teški invaliditet u smislu člana 32 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Kod takvog stanja stvari sud nalazi da odlučne činjenice nijesu pravilno i potpuno utvrđene, a učinjene su i povrede postupka, što sve čini osporeno rješenje nezakonitim.*"

3.2. da je u ponovnom postupku pred prvostepenim organom JU Centrom za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, gradske opštine Golubovci i Tuzi i opštinu Danilovgrad, Rješenjem broj 0101-19615/2015-3 od 17.03.2016, godine, odbijen zahtjev XX za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu. Podnositeljka pritužbe je uputila Ministarstvu rada i socijalnog staranja žalbu na pomenuto Rješenje, po kom je kasnije Ministarstvo Rješenjem br.060-55-822/16-1 od 30.05.2016.godine odbilo žalbu. Nakon pomenutog, XX pokrenula je upravni spor protiv navedenog Rješenja pred Upravnim sudom Crne Gore osporavajući zakonitost rješenja tuženog organa. Upravni sud odlučujući o Tužbi XX utvrdio je da je tužba osnovana presudom U.br.1936/16 od 27.09.2016. godine u obrazloženju navodeći: ".. ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja, Sud nalazi da tuženi organ **nije postupio** u skladu sa odredbom člana 57 ZUS-a, kojom je propisano da kada nadležni organ donese akt u izvršenju presude kojom je poništen prethodni akt, vezan je pravnim shvatanjem suda, kao i primjedbama suda u pogledu postupka. Prvostepenim rješenjem, koje je donijeto u ponovnom postupku nakon presude Upravnog suda U.br. 2454/2015 od 30.05.2016. godine, utvrđeno je da tužilja nema pravo na ličnu invalidninu, jer ne ispunjava uslove propisane članom 4 Pravilnika o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na materijalno obezbeđenje, dodatka za njegu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena ("Sl.list CG", broj 58/14). Takav zaključak prihvata i tuženi, zasnivajući svoje rješenje na nalazu i mišljenju Drugostepene socijalno-ljekarske komisije, koja je dala saglasnost na mišljenje Prvostepene komisije, odnosno utvrdila da u konkretnom slučaju nijesu

ispunjeni uslovi za ostvarivanje pomenutog prava. Sud je presudom U.br. 2454/2015 od 30.05.2016. godine, poništio ranije donijeto rješenje u istoj stvari zbog nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Međutim, ni u ponovnom postupku, nasuprot odredbi člana 57 ZUS-a, činjenično stanje nije potpuno i pravilno utvrđeno. Naime, tuženi, po nalaženju suda, na nalaz i mišljenja Drugostepene socijalno ljekarske komisije nije mogao zasnovati svoju odluku, obzirom da je zdravstveno stanje tužilje ista cijenila u odnosu na medicinske indikacije predviđene Pravilnikom o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava iz socijalne zaštite ("Sl.list RCG", br.3/06), koji je stupanjem na snagu Pravilnika o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, dodatka za njegu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena ("Sl.list CG", br. 58/14) dana 06.01.2015. godine, prestao da važi. U ponovnom postupku tuženi će, vodeći računa o primjedbama suda (član 57. ZUS-a), donijeti novo zakonito rješenje, kojim će otkloniti propuste na koje je ukazano ovom presudom."

3.4. da je u ponovnom postupku pred prvostepenim organom JU Centrom za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, gradske opštine Golubovci i Tuzi i opštinu Danilovgrad, Rješenjem br.0101-23399/2016-3 od 21.12.2016.godine odbijen je zahtjev za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu. Podnositeljka pritužbe je uputila Ministarstvu rada i socijalnog staranja žalbu na pomenuto Rješenje, po kom je kasnije Ministarstvo Rješenjem br.060-55-876/17-1 od 26.04.2017.godine odbilo žalbu. Nakon pomenutog, XX pokrenula je upravni spor protiv navedenog Rješenja pred Upravnim sudom Crne Gore osporavajući zakonitost rješenja tuženog organa. Upravni sud odlučujući o Tužbi XX utvrdio je da je tužba osnovana presudom U.br. 3258/17 od 17.11.2017. godine u obrazloženju navodeći: "..Tuženi nije dostavio odgovor na tužbu, kao ni spise predmeta, na traženje suda od 08.05.2017. godine, te ni nakon ponovljenog traženja od 13.10.2017. godine, čime su se stekli uslovi iz člana 27. stav 4. Zakona o upravnom sporu ("Sl. list CG", broj 54/16), za odlučivanje po tužbi. Tužba je osnovana. Odredbom člana 33. stav 4. Zakona o upravnom sporu, propisano je da sud donosi odluku na osnovu činjeničnog stanja utvrdjenog u upravnom postupku, pa je stoga predviđena obaveza tuženog da u smislu člana 27. stav 3. Zakona o upravnom sporu, dostavi sudu sve spise koji se odnose na predmet spora. Kako je tuženi povrijedio ovu zakonsku odredbu, onemogućio je Sud da ispita pravilnost utvrdjenog činjeničnog stanja, budući da se bez dokumentacije, koju je kao relevantnu, cijenio tuženi u dokaznom postupku, ova upravna stvar ne može riješiti."

3.5. da je četvrti put XX u ponovnom postupku pred JU Centrom za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, gradske opštine Golubovci i Tuzi i opštinu Danilovgrad, Rješenjem br.0101-23399/2016-6 od 14.06.2018.godine odbijen zahtjev za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu, na koji je uložila žalbu pred Ministarstvom rada i socijalnog staranja. Da je Ministarstvo Rješenjem broj 060-1743/18-1 od 26.07.2018.godine odbacilo žalbu, a nakon toga podnositeljka pritužbe pokrenula upravni spor na pomenuto Rješenje. Prema poslednjoj Presudi Upravnog suda U.br.5881/18 od 12.11.2018.godine usvojena je tužba podnositeljke pritužbe i poništeno Rješenje Ministarstva rada i socijalnog staranja br.060-55-1743/18-1 od 26.07.2018.godine, U obrazloženju je navedeno: "... Upravni organi su dužni da saglasno citiranim propisima provedu postupak i donesu obrazloženo rješenje. Medjutim, po nalaženju Suda, osporeno rješenje nije obrazloženo na zakonit način, u skladu sa odredbom člana 203 stav 2 Zakona o opštem

upravnom postupku, ("Sl. list RCG", broj 60/03 i "Sl. list CG", broj 32/11), po kojoj obrazloženje mora sadržati utvrđeno činjenično stanje, pravne propise i razloge koji upućuju na odluku u dispozitivu. Samo citiranje propisa (čl. 32 i 80 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti) i označavanje da je Komisija ocijenila da medicinske indikacije utvrđene u tački 3 nalaza, ocjene i mišljenja nijesu predviđene kao medicinske indikacije za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu, u skladu sa članom 4 navedenog Pravilnika, nije obrazloženje iz kojeg se može nesumnjivo zaključiti da tužiocu to pravo i ne pripada. Ovo posebno, jer nalazi i mišljenja ljekarskih komisija, nijesu jasni, potpuni, dovoljno obrazloženi i dati u skladu sa Pravilnikom o obrazovanju i radu socijalno - ljekarskih komisija, i kao takvi nijesu mogli poslužiti za pravilnu ocjenu spornog pitanja. Uz to nalaz, ocjena i mišljenje Prvostepene socijalno ljekarske komisije broj 0101-23399/2016 od 29.12.2017. godine, nije ovjeren pečatom organa. Obaveza upravnih organa bila je da prije odluke o zahtjevu, nalaze i mišljenja Prvostepene i Drugostepene komisije dostave tužiocu radi izjašnjenja o njihovoj sadržini, što je u skladu sa odredbom člana 8 Zakona o opštem upravnom postupku, sve u cilju pravilnog i potpunog činjeničnog utvrđenja, odnosno prava tužioca da bude upoznat sa svim dokazima u postupku. Zbog povrede pravila, pogrešne primjene materijalnog prava i nepotpunog činjeničnog utvrđenja, Sud je tužbu uvažio i poništio osporeno rješenje. U ponovnom postupku, tuženi organ će u skladu sa presudom (čl. 56 ZUS-a), donijeti novo, zakonito rješenje."

### III Utvrđene činjenice

4. Iz dostavljenog izjašnjenja i priložene dokumentacije proizilazi:

- da se XX prvi put obratila u prvoj polovini 2015 godine JU Centru za socijalni rad za Glavni grad Podgorica i opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi sa zahtjevom za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu;

-da je isti Centar Rješenjem br.0101-2520/2015-3 od 30-06.2015.godine odbilo zahtjev stranka, te stranka uložila žalbu drugostepenom organu Ministarstvu rada i socijalnog staranja;

- da je odlučujući Ministarstvo rada i socijalnog staranja odbilo žalbu Rješenjem br.060-55-1146/15-1 od 09.09.2015.godine.

- da je nakon odbijajućeg Rješenja stranka pokrenula upravni spor pred Upravnim sudom, koji je odlučujući o predmetnoj stvari Presudom U.br.2454/15 od 04.12.2015.godine usvojilo tužbu poništivši Rješenje br.060-55-1146/15-1 od 09.09.2015.godine nakon čega je postupak vraćen pred prvostepeni organ;

- da je u ponovnom postupku pred JU Centrom za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, gradske opštine Golubovci i Tuzi i opštinu Danilovgrad, Rješenjem broj 0101-19615/2015-3 od 17.03.2016, godine, odbijen zahtjev XX za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu;

- da je podnositeljka pritužbe je uputila žalbu Ministarstvu rada i socijalnog staranja na pomenuto Rješenje, po kom je kasnije Ministarstvo Rješenjem br.060-55-822/16-1 od 30.05.2016. godine odbilo žalbu.

- da je XX po drugi put pokrenula upravni spor protiv navedenog Rješenja pred Upravnim sudom Crne Gore koji je odlučujući o Tužbi stranke utvrdio je da je tužba osnovana presudom U.br1936/16 od 27.09.2016. godine i poništilo rješenjem br.060-55-822/16-1 od 30.05.2016. godine;
- da je treći put u ponovnom postupku pred prvostepenim organom, Rješenjem br.0101-23399/2016-3 od 21.12.2016.godine odbijen je zahtjev za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu;
- da je podnositeljka pritužbe uputila Ministarstvu rada i socijalnog staranja žalbu na pomenuto Rješenje, po kom je Ministarstvo Rješenjem br.060-55-876/17-1 od 26.04.2017.godine odbilo žalbu;
- da je podnositeljka pritužbe pokrenula je upravni spor protiv navedenog Rješenja i da je Upravni sud odlučujući o tužbi utvrdio je da je tužba osnovana presudom U.br. 3258/17 od 17.11.2017;
- da je četvrti put XX u ponovnom postupku pred JU Centrom za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, Rješenjem br.0101-23399/2016-6 od 14.06.2018.godine odbijen zahtjev za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu,
- da je uložila žalbu pred Ministarstvom rada i socijalnog staranja koje je u postupku odlučivanja po žalbi Rješenjem broj 060-55-1743/18-1 od 26.07.2018.godine odbacilo žalbu;
- da je podnositeljka pritužbe pokrenula upravni spor na pomenuto Rješenja, nakon kog je Presudom Upravnog suda U.br.5881/18 od 12.11.2018.godine usvojena tužba podnositeljke pritužbe i poništeno Rješenje Ministarstva rada i socijalnog staranja br.060-55-1743/18-1 od 26.07.2018.godine;
- da je od inicijalnog zahtjeva podnositeljke pritužbe postupak za ostvarivanje prava i postupak po žalbi pred prvostepenim, drugostepenim organom, kao i upravni spor pred Upravnim sudom vođen četiri puta i to:
- da je presudama Upravnog suda u tri navrata poništavano rješenje Ministarstva rada i socijalnog staranja zbog pogrešne primene materijalnog prava i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja;
- da je u tokom postupka donešen nov Zakon o upravnom postupku ("Službeni list RCG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/172) kojim je predviđeno da se postupci koji do dana početka primjene novog zakona nijesu pravosnažno okončani, okončaće se po odredbama Zakona o opštem upravnom postupku";
- da je Upravni sud konstatovao da Nalazi i mišljenja socioljekarskih komisija nisu sačinjena u skladu s propisima koji to nalažu;
- da je trenutno postupak vraćen prvostepenom organu JU Centaru za socijalni rad za Glavni grad Podgorica i opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi na ponovni postupak i donošenje odluke.

## IV. Relevantni propisi

### I Domaći propisi

#### 5. Ustav Crne Gore(»Službeni list CG« broj 1/2007 i 38/13)

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. (čl. 9)

#### 6. Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", br. 027/13, 001/15, 042/15, 047/15, 056/16, 066/16, 001/17, 031/17, 042/17, 050/17)

Pravo na ličnu invalidninu ima lice sa teškim invaliditetom.

Pravo na ličnu invalidninu može ostvariti lice iz stava 1 ovog člana pod uslovom da nije korisnik prava na dodatak za njegu i pomoć u skladu sa ovim zakonom i drugim zakonima. Visina lične invalidnine iznosi 178.19 eura mjesečno. Lična invalidnina (Član 32)

Kada je u postupku za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, dodatka za njegu i pomoć, lične invalidnine i naknade zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena potrebno utvrđivanje smetnji u razvoju, nesposobnosti za rad, odnosno invalidnosti, centar za socijalni rad utvrđuje te činjenice na osnovu nalaza, ocjene i mišljenja socijalno-ljekarske komisije.

Socijalno - ljebarska komisija obrazuje se kao prvostepena i drugostepena.

Komisije iz stava 2 ovog člana obrazuje nadležni organ državne uprave.

Predsjedniku, članovima i sekretaru komisije iz stava 3 ovog člana pripada naknada za rad koju utvrđuje nadležni organ državne uprave uz saglasnost organa državne uprave nadležnog za poslove finansija.

Bliže uslove u pogledu obrazovanja, sastava i načina rada komisija iz stava 2 ovog člana propisuje nadležni organ državne uprave. Socijalno-ljekarska komisija (Član 80)

#### 7. 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);

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);

---

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

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); 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).

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

9. Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnih materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite ("Službeni list Crne Gore", br. 040/13, 068/15, 020/16, 088/17)

Uz zahtjev za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu prilaže se medicinska dokumentacija, odnosno dokaz da nije korisnik prava na dodatak za njegu i pomoć u skladu sa Zakonom i drugim zakonima.

Nalaz, ocjenu i mišljenje socijalno-ljekarske komisije iz člana 80 stav 1 Zakona, centar obezbjeđuje po službenoj dužnosti. Lična invalidnina (Član 19)

10. Pravilnik o bližim uslovima za obrazovanje, sastav i način rada socijalno ljekarskih komisija ("Službeni list CG", br. 044/14)

Nalaz, ocjena i mišljenje iz člana 7 stav 1 i člana 8 stav 1 ovog pravilnika treba da bude potpun, jasan i obrazložen i da sadrži sve činjenice koje su, sa medicinskog stanovišta, od značaja za donošenje pravilne odluke.

Obrazac nalaza, ocjene i mišljenja iz stava 1 ovog člana dat je na obrascima NOM1 i NOM2 koji su sastavni dio ovog pravilnika. *Sadržaj nalaza, ocjene i mišljenja* (Član 9)

B) Međunarodni standardi

11. 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 srazmeri sa ciljem kojem se u postupku teži, kao i da postupak vode svrsishodno, prema cilju zbog koga je pokrenut. Organ javne vlasti i javni službenik 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.

## 5. Zaključna ocjena

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

13. Naime, Zaštitnik je tokom postupka utvrdio da je podnositeljka pritužbe pred JU Centrom za socijalni rad Podgorica i opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi, podnijela zahtjev za ostavarivanje prava na ličnu invalidninu u prvoj polovini 2015. godine i da postupak ni nakon više od tri godine nije okončan.

14. Zaštitnik zapaža da je u predmetnoj upravnoj stvari više puta odlučivano od strane prvostepenog organa (četiri) drugostepenog organa (četiri), kao i od strane Upravnog suda (četiri puta). Imajući u vidu utvrđene činjenice, Zaštitnik ukazuje da dužina trajanja postupka u predmetu podnositeljke pritužbe nije bila razumna, s obzirom da se ovaj predmet odnosi na utvrđivanje prava na ličnu invalidninu, a da složenost ovog predmeta po mišljenju Zaštitnika, nije takva da bi se njome moglo opravdati dugo trajanje postupka u predmetnoj upravnoj stvari. U raspoloživoj dokumentaciji nema sadržaja koji bi ukazivao na to da je dugom trajanju postupka doprinela podnositeljka pritužbe

15. Zaštitnik shodno svom mandatu nije ocjenjivao suštinu i argumente za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu što je u nadležnosti organa koji utvrđuju postojanje socio-medicinskih indikacije za ostvarivanje tog prava (socio-ljekarske komisije).

16. U obrazloženju presude Upravnog suda U.br. 5881/18 od 12.11.2018. godine, ističe se da rješenja upravnih organa moraju imati sve elemente, kako činjenične tako i materijalno pravne na osnovu kojih se može zaključiti da li je upravna stvar riješena na zakonit način. Samo citiranje propisa bez dovodjenja u vezu sa medicinskom dokumentacijom označene dijagnoze, ne predstavlja rješenje na osnovu kojeg se može provjeriti zaključak prvostepenog i drugostepenog organa da tužiocu ne pripada traženo pravo. Po ocjeni Suda, *nalazi socijalno ljekarskih komisija* nijesu jasno i potpuno obrazloženi, a kojim odbijaju zahtjev za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu podnositeljke pritužbe. Komisije su dužne da postupaju u skladu sa članom 9 Pravilnika o bližim uslovima za obrazovanje sastav i način rada sociolekaskih komisija i da njihovi nalazi, ocjene i mišljenja budu potpuno jasni i obrazloženi i da sadrže sve činjenice koje su, sa medicinskog stanovišta od značaja za donošenje pravilne odluke. U nastavku proizilazi i da je obaveza upravnih organa bila da pre odluke o zahtjevu stranke, Nalaz i mišljenja komisije dostavi na uvid i izjašnjenje podnositeljki zahtjeva za ličnu invalidninu u cilju pravilnog i potpunog utvrđivanja činjenica, odnosno prava da bude upoznata sa svim dokazima u postupku, a što nije učinjeno. Kod takvog stanja stvari Upravni sud nalazi da činjenice nijesu pravilno i potpuno utvrđene, a učinjene su i povrede postupka, što sve čini osporeno rješenje nezakonitim.

17. Zaštitnik ukazuje da su prema stanovištu Evropskog suda za ljudska prava nacionalni organi 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>2</sup>. Obrazloženje odluke mora biti dovoljno jasno jer je to neprikosnoveni uslov zaštite od arbitrarnosti na kojoj se zasniva pravo na obrazloženje odluke.<sup>3</sup>

18. Zaštitnik je kod zauzimanja svog stava (da je postupak u predmetu podnositeljke pritužbe dugo trajao mimo zakonom određenih rokova), cjenio praksu i stavove Evropskog suda za ljudska prava shodno kojima se dužina trajanja upravnog postupka ima cjeniti u odnosu na: složenost predmeta, ponašanje podnosioca predstavke i relevantnih organa i važnosti predmeta spora za podnosioca predstavke. Prema stavu Evropskog suda (predmet Živaljević protiv Crne Gore)<sup>4</sup> domaći zakoni preciziraju periode u kojima upravni organi treba da donesu svoje odluke, a to su periodi od jednog ili dva mjeseca na jednom nivou nadležnosti. Taj sud napominje da je poseban uslov marljivosti, da se predmeti moraju okončati sa naročitom hitnošću.

19. Zaštitnik smatra da je u konkretnom slučaju ovakvim postupanjem organa povrijeđeno i načelo ekonomičnosti i efikasnosti u upravnom postupku imajući u vidu višestruko vraćanje predmeta o ovoj upravnoj stvari. 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.

Smatramo da su prvostepeni i drugostepeni organ bili dužni da postupe po stavovima i primjedbama Upravnog suda Crne Gore koji je u obrazloženju svojih presuda jasno iznio svoje stavove i primjedbe i ukazao na određene nepravilnosti tuženom organu.

20. 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.

21. 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>

Nalazeći da je pritužba osnovana, a imajući u vidu rezultate ispitnog postupka, okolnosti konkretnog slučaja, naročito dužinu trajanja postupka pred državnim organima, u cilju 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

<sup>2</sup> G.P Ilić Pravo na obrazloženu odluku Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu UDK 342. 722:347.962.6

<sup>3</sup> ECHR, case of Lalmahomed v. the Netherlands (Application no. 26036/08), judgment 22 February 2011, par. 43

<sup>4</sup> ESLJP, Predmet Živaljević protiv Crne Gore (Predstavka br.17229/04) Presuda od 8. marta 2011.godine stav 77

<sup>5</sup> Evropski kodeks dobrog administrativnog postupanja.

Dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>

## ***PREPORUKU***

### **JU Centru za socialni rad Glavni grad Podgorica i opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi:**

- da u skladu sa svojim upravno pravnim ovlašćenjima saglasno zakonu postupi po presudi Upravnog suda i u ponovnom postupku bez odlaganja donese novu zakonitu odluku poštujući obavezujuća pravna shvatanja i primjedbe Suda.

### **Ministarstvu rada i socijalnog staranja:**

- da u budućim postupanjima u drugostepenom postupku postupa u skladu načelima upravnog postupka i načelima dobe uprave;

- da preduzme sve neophodne radnje i mjere kako bi Prvostepene i Drugostepene Socio-lekarske komisije donosile jasne, potpune i obrazložene Nalaze i mišljenja socio-ljekarskih komisija i u skladu sa Pravilnikom o bližim uslovima za obrazovanje, sastav i način rada socio-ljekarskih komisija.

Organi su dužni da u roku od 30 dana, od dana prijema ovog akta, dostave izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preduzetim aktivnostima na izvršenju preporuke.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA  
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA  
CRNE GORE  
Snežana Mijušković

D-na:

- podnositeljki pritužbe,
- Ju Centru za socijalni rad Podgorica
- Ministrstvu rada i socijalnog staranja
- a/a