



Kabinet Zaštitnika 020/241-642
Savjetnici 020/225-395
Centrala 020/225-395
Fax: 020/241-642
E-mail: ombudsman@t-com.me
www.ombudsman.co.me

Broj: 607/18

Podgorica, 26.12.2018. godine

DK/DK

Na osnovu člana 41 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore¹, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore nakon završenog postupka po pritužbi XXXXX iz Podgorice, daje sljedeće:

MIŠLJENJE

I UVOD

1. Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, g-đa XXXXX podnijela je pritužbu na Ministarstvo rada i socijalnog staranja Crne Gore zbog povrede prava na odgovor i nemogućnosti isplate socijalnih davanja putem banke.

U pritužbi između ostalog navodi da je njena majka QQQQQ (92) korisnica tuđe njege i pomoći kojoj se socijalna naknada dostavlja na kućnu adresu preko Pošte Crne Gore. S obzirom da je QQQQQ stara i nagluva osoba - nerijedak je slučaj da ostane bez nadoknade, jer zbog nagluposti i nenošenja slušnog aparata ne čuje poštara. Sa druge strane, u prilog svojoj aktivnoj legitimaciji za ovu pritužbu po pitanju prava da podiže novac od socijalnog davanja koje pripada njenoj majci, navodi primjer da je njena majka ostvarila pravo na penziju i da joj je činjenicom da Fond PIO isplatu penzije vrši preko banke u suštini omogućeno da umajčino ime podiže novac po punomoćju i na taj način majku poštedi napora da ide do banke i podiže novac. Time bi, po podnositeljki pritužbe, moralo biti postupljeno i u slučaju socijalnih davanja, pri čemu za situaciju prema kojoj se ova davanja isplaćuju isključivo preko pošte smatra da nema utemeljenje u zakonu.

¹("Službeni list Crne Gore", br. 042/11, 032/14 i 21/17).

U vezi sa navedenim ističe da se istim povodom resornom Ministarstvu obratila dopisom od 22.06.2018. godine, ali da do dana sačinjavanja ovog akta nije dobila odgovor.

II ISPITNI POSTUPAK

2. Postupajući po zaprimljenoj pritužbi, u cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u skladu sa odredbom člana 35 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, zatražio izjašnjenje na navode pritužbe.

3. Ministarstvo rada i socijalnog staranja Crne Gore u svom izjašnjenju navodi da se dodatak za njegu i pomoć drugog lica, kao i sva druga materijalna davanja čiji obračun ide preko tog ministarstva, isplaćuju se preko Pošte Crne Gore. Iz tog razloga nije moguća isplata preko poslovnih banaka.

4. Usljed tako izjašnjenja na navode pritužbe, traženo je dopunsko pojašnjenje kojim su traženi precizniji podaci o pravnom osnovu na temelju kojeg Ministarstvo vrši isplatu socijalnih davanja, kao i podatak da li je podnositeljki pritužbe odgovoreno na dopis od 22.06.2018. godine.

5. U dopunskom izjašnjenju Ministarstvo je iznova istaklo da se sva socijalna davanja, koja idu preko tog organa, isplaćuju preko Pošte Crne Gore, a na osnovu zaključenog ugovora koji je dostavljen u prilogu izjašnjenja. U smislu navoda podnositeljke pritužbe koji se odnose na odgovor na dopis od 22.06.2018 godine, ističu da na isti nije odgovoreno.

III ČINJENIČNO STANJE

4. Radi pravilnog i potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja u ovom predmetu, izvedeni su dolje pobrojani materijalni dokazi:

- Uvidom u fotokopiju obraćanja bez broja od 22.06.2018. godine dostavljenu Ministarstvu rada i socijalnog staranja, utvrđuje se da je podnositeljka resornom ministarstvu uputila dopis sa zahtjevom za odgovor.
- Uvidom u fotokopiju mejla na adresu Kabineta Ministarstva rada bez datuma, utvrđuje se da se podnositeljka povodom iste stvari obratila i putem mejla.

- Uvidom u ugovor za pružanje usluga sačinjen između Ministarstva rada i socijalnog staranja CG i Pošte Crne Gore bez djelovodnog broja od 16.01.2017. godine, utvrđuje se da su predmet tog ugovora isplata i dostava uputnica korisnicima materijalnog obezbjeđenja porodice, lične invalidnine i pomoći drugog lica, dodatka na djecu, materijalnog obezbjeđenja boraca i lične i porodične invalidnine na teritoriji Crne Gore.

IV RELEVANTNO PRAVO

5. Ustavom Crne Gore (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)

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

6. Zakonom o državnoj upravi ("Sl. list RCG", br. 38/03 i "Službeni list CG", br. 22/08, 42/11, 54/16, 13/18) propisano je: "U vršenju svojih poslova organi državne uprave obezbjeđuju jednaku i efikasnu zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica. Organi državne uprave dužni su da zakonito i blagovremeno odlučuju u stvarima iz svoje nadležnosti. (član 5);

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

7. Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Sl.list CG br. 42/11, 32/14 i 21/17) u članu 2 propisuje:

"Zaštitnik/ca samostalno i nezavisno, na načelima pravde i pravičnosti, preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, kad su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja..."

Isti Zakon u čl.3 propisuje:

“Zaštitniku/ci se može obratiti svako ko smatra da su aktom, radnjom ili nepostupanjem organa povrijeđena njegova/njena prava ili slobode...”

Članom 28 ovog Zakona propisano je:

“Postupak ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda pokreće se povodom pritužbe ili po sopstvenoj inicijativi...”

V OCJENA ZAŠTITNIKA

8. Razmatrajući okolnosti konkretnog slučaja, Zaštitnik na osnovu raspoložive dokumentacije i ispitnog postupka zauzima stav o tome da li je podnositeljki pritužbe povrijeđeno neko pravo garantovano Ustavom, Zakonom i međunarodnim ugovorima od strane Ministarstva rada i socijalnog staranja Vlade Crne Gore.

9. Nakon razmatranja pritužbe i izjašnjenja na pritužbene navode, Zaštitnik nalazi da je pritužba osnovana u smislu odredbe čl. 57 Ustava kojom je propisano da svako ima pravo da se, pojedinačno ili zajedno sa drugim, obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor. Kako je navedeno u dijelu III ovog mišljenja Zaštitnika, *činjenično stanje* utvrđeno je iz samog dopisa podnositeljke pritužbe od 22.06.2018. godine da se ista obratila u državnom organu povodom određene pravne stvari, a kojije predala na arhivu državnog organa, kao i iz dopunskog izjašnjenja organa na koji se odnosi pritužba da joj na zahtjev nije odgovoreno - pa stoga Zaštitnik konstatuje da je organ uprave učinio propust u svom radu nedostavljanjem odgovora kao Ustavom zagarantovanog prava.

10. Zaštitnik smatra da je prevashodno obaveza organa državne uprave da postupa u skladu sa pozitivno pravnim propisima, odgovara na zahtjeve stranaka kao i da blagovremeno postupa po njihovim zahtjevima. U tom smislu, Zaštitnik stoji na stanovištu da je obaveza ministarstva u cilju rada dobre uprave bila da odgovori na zahtjev stranke, pri čemu ne ulazi u samu sadžinu odgovora. Svoj stav potkrepljuje i stavom Višeg suda u Podgorici² prilikom pozivanja tužilaca na povredu prava zagarantovanog članom 57 Ustava, u kom se kaže da je jedina obaveza tužene bila da odgovori tužiocima na podnijetu peticiju, pa stoga očekivanje pozitivnog ishoda popodnijetoj peticije nije osnov za dosudjenje tražene naknade, jer je jedina obaveza tužene da odgovori na peticiju, a ne i da tu peticiju i usvoji.

²Presuda GŽ. br. 4844/14 od 22.09.2015. godine

11. U tom smislu dodaje da organi državne uprave ne mogu da se pozivaju na prekomjerni obim posla. Standard dobre uprave ne dozvoljava nečinjenje i pasivnost, već traži aktivan i angažovan stav organa uprave prema obavljanju poslova iz svog djelokruga i zakonito vršenje tih poslova radi ostvarivanja cilja zbog koga su organu data javna ovlašćenja.

12. U odnosu na drugi dio zahtjeva podnositeljke, Zaštitnik zaključuje da je ključni preduslov za utvrđivanje povrede nekog prava postojanje takvog prava u pravnom sistemu države. Pri tome, da bi se upustio u ispitivanje same povrede nužna je pretpostavka da se na to pravo ukaže, a što podnositeljka nije učinila, odnosno nije dokazala da je zakonom ili drugim propisom država obavezna da postupi na određeni način prilikom isplate socijalnih davanja. Takođe, koristeći se uporednim iskustvima u regionalnom kontekstu Zaštitnik posebno ukazuje na stav Zaštitnika građana Republike Srbije³ koji je bio mišljenja da obaveza isplate penzija isključivo preko banaka upravo dovodi u neravnopravan položaj nosioce prava na isplatu nakanada, imajući u vidu da svako mjesto boravka nema banku, a da se isplatom na kućnu adresu izlazi u susret korisniku koji nema mogućnost pristupa bankama i dobija naknadu neposredno od strane poštanskog službenika.

Sa druge strane, opcija koju primjenjuje resorno Ministarstvo u Crnoj Gori (isplata na ruke preko pošte) zastupljena je i u Bosni i Hercegovini, a pokušaji ukidanja ovog načina isplate i prelazak na bankarsku metodu naišli su na isti otpor kao i u Republici Srbiji.

U Republici Hrvatskoj, prema Zakonu o mirovinskom osiguranju koji je stupio na snagu 1. januara, 2019. godine, penzija i druga primanja iz penzijskog osiguranja koja su ostvarena i isplaćuju se od 1. januara, 2019. isplaćuju se u Republici Hrvatskoj ili u inostranstvu putem banaka. Slijedom takvog zakonskog uređenja načina isplate, Zavod za mirovinsko osiguranje RH od 1. januara, 2014. godine novim korisnicima ne može isplaćivati penzijska davanja na adresu putem Hrvatske pošte. Izuzetno, korisnicima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj koji su penzijska primanja ostvarili i koja su im se isplaćivala do 31. decembra, 2013. godine, ova primanja se i nadalje isplaćuju na adresu putem pošte u Republici Hrvatskoj.

Nadalje, korisnici penzijskih primanja ne mogu mijenjati način isplate sa banke na poštu tokom korišćenja prava, jer Zavod u skladu sa zakonskim propisima ne može udovoljiti takvom zahtjevu korisnika.

³Zamjenica Zaštitnika građana za prava osoba sa invaliditetom i starijih Vladana Jović je 10. marta, 2017. godine pozvala Ministarstvo da još jednom preispita svoj stav prilikom inoviranja Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, a kojom novelom je predviđeno ukidanje isplate penzija „na ruke“. Ona je to obrazložila uzimajući u obzir posebnu ranjivost grupe građana koju bi ovakve mjere pogodile u ostvarivanju njihovih elementarnih prava

Konačno, *Zakon o doplatku za djecu* RH u čl.26 propisuje da se ovo socijalno davanje isplaćuje preko banaka, a način uređuju Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje kao isplatalac i poslovna banka međusobnim ugovorom.

13. Iz priloženog može se zaključiti da isplatu socijalnih davanja uređuju posebni propisi, a da se opredjeljenje za način isplate od strane ovlašćenog organa najviše vrši na bazi svrsishodnosti i cjelishodnosti koju utvrđuje država kao svoje diskreciono pravo, pri čemu se obrazloženje po indikatorima iz okruženja sastoji i u utvrđivanju interesa korisnika ovih davanja, koje prema navedenoj praksi počiva na nekom propisu, najčešće zakonu. Imajući to u vidu Zaštitnik se, shodno zakonom utvrđenim ovlašćenjima, nije upuštao u ocjenu svrshodnosti i cjelishodnosti takvog rješenja, već samo ocjenu da li je ili nije povrijeđeno neko propisano pravo. U takvoj pravnoj i faktičkoj situaciji Zaštitnik, kada se to tiče načina isplate socijalnog davanja, nije našao povredu prava na koju podnositeljka ukazuje.

U odnosu na pravo na obraćanje i odgovor garantovanog čl.57. Ustava Crne Gore, a u vezi sa naprijed iznijetim, Zaštitnik zaključuje da je došlo do povrede prava na štetu podnositeljke i daje sljedeću

P R E P O R U K U
Ministarstvu rada i socijalnog staranja Vlade Crne Gore

1. Da bez odlaganja razmotri zahtjev podnositeljke pritužbe od 22.06.2018. godine i dostavi joj pisani odgovor.
2. Da u svom budućem radu ažurno i blagovremeno razmotri svaki zahtjev/predstaku građana, i u skladu sa važećim propisima dostavi odgovor u vezi sa predmetom obraćanja, kao i o eventualnom daljem postupanju, ukoliko su za to ispunjeni zakonski uslovi.

Ovaj organa je u obavezi je da u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja dostavi izvještaj Zaštitniku o preduzetim radnjama i mjerama na izvršenju preporuku.

ZAMJENIK ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE

mr Siniša Bjeković

Dostavljeno:

-Podnositeljki pritužbe

-MRSS

- U spise predmeta