

Br. 01-557/18-3
Podgorica, 12. 9. 2018. godine

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore u skladu sa odredbom člana 41 stav 1 i 2 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore («Službeni list CG», broj 42/11 i 32/14) i člana 36 Pravila o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br.53/14), nakon završenog ispitnog postupka po pritužbi XX iz Šavnika, daje

MIŠLJENJE

I Uvod

XX. iz Šavnika, 30. 7. 2018. godine Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore podnio je pritužbu na rad preduzeća D.O.O. Komunalne djelatnosti Šavnik.

U pritužbi je naveo: da Zavod za zapošljavanje Crne Gore već godinama organizuje projekat za javni rad naziva "Neka bude čisto", za teže zapošljive osobe; da se taj projekat u Opštini Šavnik sprovodi preko preduzeća D.O.O. Komunalne djelatnosti Šavnik; da se svake godine prijavljivao na raspisane Oglase za prijem u radni odnos na određeno vrijeme, ali da je samo jednom primljen u radni odnos. Napominje, da su po skoro svim Oglasima uvijek primljene iste osobe. Posebno napominje, da Odluke o izboru kandidata preduzeća D.O.O. Komunalne djelatnosti Šavnik nijesu sadržavale pravnu pouku za podnošenje žalbe, kao i Odluka o izboru kandidata preduzeća D.O.O. Komunalne djelatnosti Šavnik iz 2018. godine, br.197/1-01, od 12. 6. 2018. godine. Ističe, da je opisanim postupanjem preduzeća D.O.O. Komunalne djelatnosti Šavnik povrijeđeno njegovo zajemčeno ustavno pravo na žalbu. Uz pritužbu je dotavljena određena dokumentacija.

II Ispitni postupak

Postupajući po pritužbi Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u ispitnom postupku obavijestio preduzeće D.O.O. "Komunalne djelatnosti" Šavnik da je XX iz Šavnika, podnio pritužbu na rad tog preduzeća, naznačio suštinu pritužbe i zatražio izjašnjenje na navode podnosioca pritužbe.

Tim povodom preduzeće D.O.O. Komunalne djelatnosti Šavnik je dostavilo izjašnjenje.

U izjašnjenju se navodi: da je Zavod za zapošljavanje Crne Gore raspisao konkurs za javni rad "Neka bude čisto" po čijim uslovima je preduzeće D.O.O. "Komunalne djelatnosti" Šavnik apliciralo i dobilo dva izvršioca; da je analizom prispjelih prijava i dostavljenih dokumentacija, kao i vremena završetka angažovanja

kandidata po osnovu prethodnih javnih radova, donijeta odluka o izboru dva kandidata koja su imala prioritet po osnovu naznačenih kriterijuma; da Odluka o izboru kandidata preduzeća D.O.O. "Komunalne djelatnosti" Šavnik iz 2018. godine, br.197-1, od 12. 6. 2018. godine, nije sadržavala pravnu pouku zbog propusta prilikom pisanja iste. Ukazuju, da im nije bila namjera da ni na koji način povrijede zajemčeno ustavno pravo na žalbu kandidata. Napominju, da će se ubuduće truditi da ne dođe do takvih propusta.

III Utvrđene činjenjice

U ispitnom postupku utvrđeno je:

- da je u vezi projekta Zavoda za zapošljavanje Crne Gore za javni rad pod nazivom "Neka bude čisto", preduzeće D.O.O. "Komunalne djelatnosti" Šavnik 1. 6. 2018. godine raspisalo Oglas za prijem u radni odnos na određeno vrijeme (četiri mjeseca) za dva izvršioca, po kojem je donijelo Odluku o izboru kandidata, br.197-1, od 12. 6. 2018. godine, ali ista nije sadržavala upustvo o pravnoj zaštiti, odnosno pravnu pouku;
- da je podnosilac pritužbe na Odluku o izboru kandidata, br.197-1, od 12. 6. 2018. godine, 3. 7. 2018. godine izjavio žalbu Komisiji za žalbe - Opština Šavnik.

IV Relevantni propisi

Ustavom Crne Gore («Službeni list CG», br.1/2007 i 38/13) 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 na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda". (član 19)

"Svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu" (član 20).

Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 042/03 028/04, 075/05, 013/06, Službeni list Crne Gore", br. 088/09, 003/10, 073/10, 038/12, 010/14, 057/14, 003/16) propisano je:

"U opštini se ostvaruje zadovoljavanje potreba od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo" (član 4. stav 1)

"Poslove iz svoje nadležnosti opština vrši preko svojih organa, organa mjesne samouprave i javnih službi, u skladu sa zakonom, statutom i drugim aktima. Za vršenje poslova organi i javne službe iz stava 1 ovog člana su odgovorni lokalnom stanovništvu". (član 5 stav 1 i 2)

"U vršenju svojih poslova organi lokalne samouprave obezbjeđuju jednaku zaštitu prava i na zakonu zasnovanih pravnih interesa lokalnog stanovništva i pravnih lica" (član 7).

"Opština vrši poslove lokalne samouprave koji su od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo. (član 28)

"Način i uslove obavljanja sopstvenih poslova opština vrši u skladu sa mogućnostima, interesima i potrebama lokalnog stanovništva. (član 36)

Zakonom o upravnom postupku («Službeni list CG», br.37/17 propisano je:

"Javnopравни organ odlučuje i postupa u upravnoj stvari na osnovu zakona, drugih propisa i opštih akata." (član 5 stav 1)

"Stranka ima pravo na pravnu zaštitu u upravnoj stvari" (član 7)

"Javnopравни 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)

"Rješenje u pisanom obliku, između ostalog, sadrži upustvo o pravnoj zaštiti. Upustvom o pravnoj zaštiti stranka se obavještava da li protiv rješenja može izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor ili drugi postupak pred sudom. U upustvu se navodi javnopравни organ kojem se može podnijeti pravni lijek, odnosno sud pred kojim se može ostvariti sudska zaštita. Kad u rješenju nije dato nikakvo upustvo o pravnoj zaštiti, stranka može postupiti u skladu sa važećim propisima, a može, u roku od 60 dana, od dana prijema rješenja, tražiti od javnopravnog organa koji je donio rješenje, da ga dopuni" (član 22 st. 1 i 5)

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

"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).

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 primjenjuje Kodeks kada ispituje pravilnost rada organa Unije, a kako bi se osnažilo pravo građana na dobru upravu.

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.

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

Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka, pažljivim razmatranjem pritužbe sa pratećom dokumentacijom, dostavljenog izjašnjenja, kao i ispitivanja svih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je utvrdio da je pritužba XX iz Šavnika, osnovana i da je donošenjem Odluke o izboru kandidata preduzeća D.O.O. Komunalne djelatnosti Šavnik koja nije sadržavale upustvo o pravnoj zaštiti, povrijeđeno Ustavom zajemčeno pravo na pravni lijek.

Naime, Zaštitnik je u ispitnom postupku utvrdio da je u vezi projekta Zavoda za zapošljavanje Crne Gore za javni rad pod nazivom "Neka bude čisto", preduzeće D.O.O. "Komunalne djelatnosti" Šavnik 1. 6. 2018. godine raspisalo Oglas za prijem u radni odnos na određeno vrijeme (četiri mjeseca) za dva izvršioca, po kojem je donijelo Odluku o izboru kandidata, br.197-1, od 12. 6. 2018. godine, ali ista nije sadržavala upustvo o pravnoj zaštiti, odnosno pravnu pouku. Takođe, Zaštitnik je utvrdio da je na tu odluku podnosilac pritužbe 3. 7. 2018. godine izjavio žalbu Komisiji za žalbe - Opština Šavnik.

S tim u vezi Zaštitnik podsjeća, da je članom 20 Ustava Crne Gore zajemčeno da svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu. Takođe, Zaštitnik ukazuje da shodno Evropskim kodeksom dobrog administrativnog ponašanja, Kodeks dobre uprave odražava principe Evropskog upravnog prostora koji podrazumjeva da Organi javne vlasti uvijek djeluju u okviru i na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa i primjenjuju pravila i postupke propisane važećim propisima.

Polazeći od naznačenog ustavnog određenja i Evropskog kodeksa dobrog administrativnog ponašanja Zaštitnik ukazuje da su svi javnopravni organi koji postupaju u upravnim stvarima dužni da rješavaju na osnovu zakona i drugih propisa, te da su pri vođenju upravnog 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 upravni postupak i donijeti pravilna i na zakonu zasnovana odluka. U konkretnom slučaju taj cilj nije ostvaren jer je preduzeće D.O.O. "Komunalne djelatnosti" Šavnik donijelo Odluku koja nije sadržavala upustvo o pravnoj zaštiti, odnosno pravnu pouku, na koji način je povrijeđeno pravo na pravni lijek, u ovom slučaju pravo na žalbu.

Međutim, u konkretnom slučaju Zaštitnik je u ispitnom postupku utvrdio da je podnosilac pritužbe samostalno iskoristio pravo koje ima u skladu sa važećim

propisima, jer je na predmetnu odluku koja nije sadržavala upustvo o pravnoj zaštiti izjavio žalbu nadležnom drugostepenom organu, iz kojeg razloga nije trpio štetne posljedice.

Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik ukazuje da su nadležni organi uprave dužni da o pravima i obavezama ili pravnim interesima fizičkih i pravnih lica i drugih stranaka, odlučuju u skladu sa pozitivnim propisima i istim dostave odluku u pisanom obliku koja sadrži upustvo o pravnoj zaštiti. To je zakonska obaveza organa s jedne strane, i pravo stranaka u postupku, s druge strane. Stranka koja smatra da su joj upravnom aktivnošću u upravnoj stvari javnopravnog organa povrijeđena prava i/ili pravni interesi, ima pravo na pravni lijek. S toga, donošenjem odluke u pisanom obliku koja sadrži upustvo o pravnoj zaštiti omogućava se stranki da se sa istom upozna, da na osnovu nje ostvari svoje pravo ili obavezu ili, ukoliko je tom odlukom nezadovoljna, iskoristi odgovarajuća pravna sredstva protiv nje, radi zaštite svog prava.

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 preduzeće D.O.O. "Komunalne djelatnosti" Šavnik ubuduće, prilikom izrade odluka koje donosi u upravnom postupku, doslijedno primjenjuje pozitivne propise koji uređuju to pitanje, i da, između ostalog, te odluke sadrže upustvo o pravnoj zaštiti kako bi se obezbijedilo poštovanje zajemčenog ustavnog prava na pravni lijek.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Snežana Mijušković

Dostavljeno:

- podnosiocu pritužbe,
- preduzeću D.O.O. "Komunalne djelatnosti" Šavnik;
- a/a