



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: 01-245/22  
Podgorica, 27.04.2022. godine  
MK

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu čl. 41 st. 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br.42/11, 32/14 i 21/17) sproveo je ispitni postupak po pritužbi i dao

## MIŠLJENJE

### I UVOD

1. XY iz Podgorice, podnio je pritužbu u vezi sa ostvarivanjem prava iz socijalne zaštite.

U pritužbi je naveo: da od **2015. godine**, kada se prvi put obratio Centru za socijalni rad u Podgorici, pokušava da ostvari pravo na njegu i pomoć drugog lica, jer je veoma lošeg zdravstvenog stanja i da ima nekoliko dijagnoza; da je Centar četiri puta odlučivao o tom zatjevu, i odbijao je njegov zahtjev; da je na odluke Centra, ulagao žalbe Ministarstvu rada i socijalnog staranja, a da se, takođe, nezadovoljan drugostepenim odlukama žalio Upravnom sudu Crne Gore, koji je svaki put usvajao njegovu tužbu i vraćao predmet; da je poslednjom presudom Upravni sud U.br. 3276/2020 od 6.12.2021. godine, usvojio njegovu tužbu i poništio rješenje Ministarstva rada i socijalnog staranja br. UPII 109-042/20-1506-1 od 29.07.2020. godine.

U usmenom razgovoru sa predstavnikom Institucije Zaštitnika<sup>1</sup> istakao je da je predmet od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja upućen Centru za socijalni rad u Podgorici.

Smatra da Centar za socijalni rad nije postupao shodno presudama Upravnog suda, zbog čega su mu povrijeđena prava, kao i da postupak u cjelosti traje dugo.

### II POSTUPANJE ZAŠTITNIKA

2. Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od JU Centra za socijalni rad Podgorica.

U izjašnjenju Centra br. 030163-041-6260/22/2, između ostalog navodi se:

- da je **9.09.2015. godine**, XY, Centru za socijalni rad Podgorica, podnio zahtjev za ostvarivanje prava na dodatak za njegu i pomoć drugog lica; da je zahtjev na osnovu nalaza Prvostepene ljekarske komisije, odbijen rješenjem br. 0101-11148/2015-3 od 7.10.2015.g. na koje je izjavio žalbu Ministarstvu rada i socijalnog staranja; da je Ministarstvo rješenjem 060-55-1891/15-1 od 18.12.2015. godine odbio žalbu, na osnovu Nalaza i mišljenja Drugostepene socijalno ljekarske komisije; da je protiv drugostepenog rješenja g. Y. pokrenuo upravni spor; da je Upravni sud presudom U.br. 410/2016 od 8.07.2016. godine usvojio tužbu, poništio drugostepeno rješenje, nakon čega je Ministarstvo 21.07.2016. godine poništio rješenje centra od 7.10.2015 i dostavilo na ponovni postupak.
- da je Centar za socijalni rad rešenjem br. 0101-18704/2016-2 od 17.02.2017. godine, ponovo odbio zahtjev podnosioca pritužbe; daj e u postupku po žalbi Ministarstvo rada i socijalnog staranja rješenjem 060-55-5121/17-2 od 22.09.2017. godine žalbu odbilo; da je protiv tog rješenja pokrenuo

<sup>1</sup> Sl. zabilješka od 30.03.2022.g.

upravni spor, te je Upravni sud presudom U.br. 11482/2017 od 11.09.2018. godine usvojio tužbu i poništio rješenje Ministarstva, koje je ministarstvo zatim poništilo odluku Centra od 17.02.2017. godine i predmet vratio na ponovno odlučivanje;

- da je u ponovnom postupku Centar na osnovu mišljenja Prvostepene ljekarske komisije donio rješenje br. 0101-18704/2016-7 od 13.11.2018. godine, odbio zahtjev kao neosnovan, protiv kog rešenja podnosilac pritužbe podnosi žalbu drugostepenom organu koje je rješenjem br. 060-55-3252/18-1 od 24.12.2018. godine odbilo žalbu; da je odlučujući u upravnom sporu. Upravni sud donio presudu U.br. 85/19 od 31.01.2020. godine, usvojio tužvi i poništio rješenje ministarstva, koje je zatim svojim rešenjem od 25.02.2020. godine poništio rešenje Centra od 13.11.2018.g. i predmet dostavio na ponovni postupak i odlučivanje;
- da je Centar na osnovu nalaza socijalno ljekarske komisije donio rješenje br. 0101-1874/2016 od 06.07.2020. godine kojim je odbijen zahtjev podnosioca pritužbe za ostvarivanje prava na njegu i pomoć drugog lica, koji je izjavio žalbu drugostepeno organu koje je na osnovu mišljenja drugostepene socijalno ljekarske komisije, rješenjem br. UPII 109-042/20-1506-1 od 29.07.2020. godine odbilo žalbu; da je podnosilac pritužbe tužbom pokrenuo upravni spor te je Upravni sud presudom U. br. 3276/20 od 6.12.2021. godine tužbu usvojio i poništio rješenje Ministarstva, nakon čega je Ministarstvo odlukom od 15.02.2022. godine poništio rješenje centra i vratilo predmet na ponovni postupak i odlučivanje, naloživši da u tom postupku Centar postupi po primjedbama Upravnog suda iz presude U. br. 3276/20;
- da će Centar u okviru svojih nadležnosti u daljem postupku pozvati podnosioca pritužbe da pristupi Prvostepenoj socijalno ljekarskoj komisiji, a zatim na osnovu nalaza, ocjene i mišljenj komisije koja daje ocjenu zdravstvenog stanja podnosioca zahtjeva, donijeti rješenje.

### III UTVRĐENE ČINJENICE

3. Na osnovu pritužbe, izjašnjenja i raspoložive dokumentacije, Zaštitnik je utvrdio:

- da je **9.09.2015. godine**, podnosilac pritužbe podnio zahtjev Centru za socijalni rad Podgorica, za ostvarivanje prava na njegu i pomoć drugog lica;
- da je Centar za socijalni rad četiri puta odbijao njegov zahtjev kao neosnovan (na osnovu mišljenja socijalno ljekarske komisije) rješenjima **od 7.10.2015. godine, 17.02.2017. godine, 22.10.2018. godine, 6.07.2020. godine**;
- da je protiv odluka Centra podnosilac pritužbe izjavljivao žalbe Ministarstvu rada i socijalnog staranja koje je iste odbijalo, te je nakon toga on je podnosio tužbe Upravom sudu Crne Gore;
- da je Upravni sud, odlučujući u upravnim sporovima, donio presude **U.br. 410/2016** od 8.07.2016. godine, **U. br. 11482/17** od 11.09.2018. godine, **U.br. 85/19 od 31.01.2020.** godine i **U.br. 3726/20** od 6.12.2021. godine;
- da je predmet vraćen prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje;
- da cjelokupni postupak ostvarivanja prava na njegu i pomoć drugog lica traje skoro sedam godina;
- da podnosilac pritužbe boluje od sledećih bolesti (Potvrda Doma zdravlja Podgorica od 5.01.2022.g): .....

### IV RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

#### 4. Ustav Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br.1/07, 38/13)

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 pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom. **Član 32**

“Svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu.

Svako ima pravo na pravnu pomoć.” **Član 20**

## 5. Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Relevantni dio **člana 6 stav 1** glasi kako slijedi:

Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama..., **ima pravo na pravičnu i javnu raspravu...pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.**“

## 6. Zakon o opštem upravnom postupku<sup>2</sup> (“Sl. list RCG”, br. 60/03 i “Sl. list CG” br. 73/10 i 32/11)

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**

(1) Kada se postupak pokreće povodom zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti, ako je to u interesu stranke, a prije donošenja rješenja nije potrebno sprovesti poseban ispitni postupak, niti postoje drugi razlozi zbog kojih se ne može donijeti rješenje bez odlaganja (rješavanje prethodnog pitanja i dr.), organ je dužan da donese rješenje i dostavi ga stranci što prije, a najkasnije u roku od 20 dana od dana predaje urednog zahtjeva, odnosno od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok.

U ostalim slučajevima, kada se postupak pokreće povodom zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti, ako je to u interesu stranke, organ je dužan da donese rješenje i dostavi ga stranci najkasnije u roku od jednog mjeseca, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok.

(2) Ako organ protiv čijeg je rješenja dopuštena žalba ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u propisanom roku, stranka ima pravo na žalbu kao da je njen zahtjev odbijen. Ako žalba nije dopuštena, stranka može neposredno pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni spor. **Član 212**

Kada organ koji je donio prvostepeno rješenje nađe da je podnijeta žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica, a nije novim rješenjem zamijenio rješenje koje se žalbom pobija dužan je, bez odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema žalbe, dostaviti žalbu organu nadležnom za rješavanje po žalbi. **Član 233**

Kada drugostepeni organ utvrdi da se u prvostepenom postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja su od uticaja na rješavanje stvari, a ne radi se o bitnim povredama pravila postupka iz člana 226 ovog zakona, on će dopuniti postupak i otkloniti navedene nedostatke sam ili preko prvostepenog organa ili zamoljenog organa. Ako drugostepeni organ nađe da se na osnovu činjenica utvrđenih u dopunjenom postupku upravna stvar mora riješiti drukčije nego što je riješena prvostepenim rješenjem, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar. **Član 237**

Ako drugostepeni organ utvrdi da su u prvostepenom rješenju pogrešno ocijenjeni dokazi, da je iz utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, da je pogrešno primijenjen pravni propis na osnovu koga se rješava upravna stvar ili ako nađe da je na osnovu slobodne ocjene trebalo donijeti drukčije rješenje, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar. **Član 238**

(1) U slučajevima neizvršenja, nesavjesnog, neblagovremenog ili nemarnog vršenja službenih obaveza, zloupotrebe službenog položaja ili prekoračenja ovlašćenja koja se odnose na primjenu pravila upravnog postupka, odlučivanje, vođenje propisanih evidencija, kancelarijsko poslovanje, odbijanje ili davanje netačnih podataka upravnom inspektoratu potrebnih za ostvarivanje njegove funkcije, upravni inspektor rješenjem može izreći sljedeće upravne mjere:

1) novčanu kaznu do 30% plate službenika za posljednji mjesec;

---

<sup>2</sup> Zakon važio u vrijeme pokretnja postupka

2) zabranu vršenja poslova službeniku na upravnim poslovima, poslovima vođenja evidencije ili kancelarijskog poslovanja.

(2) U slučaju kad na uredan zahtjev stranke službeno lice ne donese rješenje u propisanom roku, upravni inspektor će izreći mjere iz stava 1 ovog člana.

(3) U slučaju iz stava 1 tačka 2 ovog člana inspektor će, u roku od osam dana, podnijeti zahtjev o pokretanju disciplinskog postupka.

(4) Mjera iz stava 1 tačka 2 ovog člana traje do okončanja disciplinskog postupka. **Član 292**

#### 7. Zakon o upravnom sporu ("Službeni list Crne Gore", br. 054/16)

Kad sud poništi akt ili drugu upravnu aktivnost protiv koje je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništen akt donesen, odnosno poništena druga upravna aktivnost preduzeta.

Ako, prema prirodi upravne stvari koja je bila predmet spora treba, umjesto poništenog akta, odnosno druge upravne aktivnosti donijeti drugi akt, odnosno preduzeti drugu upravnu aktivnost, tuženi javnopravni organ dužan je da taj akt donese, odnosno drugu upravnu aktivnost preduzme, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude. Tuženi javnopravni organ je vezan pravnim shvatanjem Upravnog suda, kao i primjedbama tog suda u pogledu postupka. Član 56

#### *Pravne posljedice nepostupanja po presudi*

Ako tuženi javnopravni organ, poslije donošenja presude Upravnog suda kojom se njegov akt poništava, ne donese odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, novi akt u tom postupku ili u tom roku ne donese akt o izvršenju presude Upravnog suda iz člana 35 stav 3 ovog zakona, stranka može, posebnim podneskom, tražiti donošenje takvog akta. Ako tuženi javnopravni organ ne donese akt iz stava 1 ovog člana, u roku od sedam dana od dana podnošenja podneska, stranka može tražiti donošenje takvog akta od strane Upravnog suda.

Po zahtjevu iz stava 2 ovog člana, Upravni sud će zatražiti od tuženog javnopravnog organa obavještenje o razlozima zbog kojih nije donio akt. Tuženi javnopravni organ je dužan da ovo obavještenje dostavi odmah, a najkasnije u roku od sedam dana.

Ako u roku iz stava 3 ovog člana, tuženi javnopravni organ ne dostavi obavještenje ili dostavljeno obavještenje ne opravdava neizvršenje presude Upravnog suda iz člana 35 stav 3 ovog zakona, Upravni sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt tuženog javnopravnog organa.

Rješenje iz stava 4 ovog člana, Upravni sud će dostaviti organu nadležnom za izvršenje upravnog akta, i o tome istovremeno obavijestiti organ koji vrši nadzor nad tim organom.

Organ nadležan za izvršenje upravnog akta, dužan je bez odlaganja da izvrši rješenje iz stava 4 ovog člana. Član 57

#### *Pravne posljedice ponovljenog nepostupanja po presudi*

**Ako tuženi javnopravni organ, nakon što Upravni sud poništi akt tog organa, ne donese akt u skladu sa presudom suda, a tužilac podnese novu tužbu, sud će poništiti osporeni akt i, po pravilu, sam riješiti upravnu stvar presudom. Takva presuda u svemu zamjenjuje akt tuženog javnopravnog organa.**

U slučaju iz stava 1 ovog člana, Upravni sud obavješta organ koji vrši nadzor nad radom tuženog javnopravnog organa koji nije postupio u skladu sa presudom Upravnog suda.

Organ koji vrši nadzor nad tuženim javnopravnim organom dužan je da obavijesti Upravni sud o preduzetim mjerama, u roku do 30 dana. Član 58

#### 8. Zakon o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18, 34/19)

(1) Državni službenici odnosno namještenici obavljaju poslove na osnovi Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata.

(2) Državni službenici, odnosno namještenici odgovorni su za zakonitost, stručnost i efikasnost svog rada **Član 5**

Državni službenik, odnosno namještenik materijalno je odgovoran za štetu koju je na radu ili u vezi sa radom protivpravno, namjerno ili iz krajnje nepažnje prouzrokovao državnom organu. **Član 4**

(2) Država odgovara za štetu koju državni službenik, odnosno namještenik na radu ili u vezi sa radom prouzrokuje trećem licu. Treće lice može tražiti naknadu štete i od državnog službenika, odnosno namještenika koji je prouzrokovao štetu, ako je šteta učinjena namjerno. **Član 114**

Za isplaćeni iznos naknade štete koju je državni službenik, odnosno namještenik na radu ili u vezi s radom prouzrokovao trećoj osobi, država ima pravo na regresni zahtjev prema državnom službeniku, odnosno namješteniku.

#### **Član 119**

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona, vrši Ministarstvo. **Član 154**

Inspekcijски nadzor vrši Ministarstvo, preko upravne inspekcije.

9. Zakon o državnoj upravi<sup>3</sup> ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 38/03, Službeni list Crne Gore", br. 22/08, 42/11, 54/16 i 13/18)

Organi državne uprave dužni su da zakonito i blagovremeno odlučuju u stvarima iz svoje nadležnosti. **Član 5/2**

10. Zakonom o državnoj upravi ("Službeni list Crne Gore", br. 78/18)

Organi državne uprave dužni su da organizuju vršenje poslova na ekonomičan i efikasan način, uz racionalno planiranje i korišćenje budžetskih sredstava za rad. **Član 5**

11. Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", br. 027/13):

Pravo na dodatak za njegu i pomoć ima:

1) lice kome je zbog tjelesnih, mentalnih, intelektualnih ili senzornih oštećenja ili promjena u zdravstvenom stanju neophodna njega i pomoć da bi imalo obezbijeđen pristup zadovoljavanju potreba;

2) korisnik lične invalidnine.

Pravo na dodatak za njegu i pomoć može ostvariti lice iz stava 1 ovog člana pod uslovom da ovo pravo nije ostvarilo po drugom osnovu.

Visina dodatka za njegu i pomoć iznosi 63 eura mjesečno. **čl. 33**

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 - ljeakarska 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. **čl. 80**

Postupak za ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite koji je započet prije stupanja na snagu ovog zakona završiće se po ovom zakonu. **čl. 175**

12. Pravilnikom 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 ("Službeni list Crne Gore", br. 058/14 od 29.12.2014) propisuju se medicinske indikacije za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, dodatka za njegu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena.

13. Pravilnik o bližim uslovima za obrazovanje, sastav i način rada socijalno-ljekarskih komisija ("Službeni list Crne Gore", br. 044/14 od 21.10.2014, 019/19 od 29.03.2019, 006/21 od 22.01.2021)

Prvostepena komisija daje nalaz, ocjenu i mišljenje na osnovu medicinske i druge dokumentacije, uz prisustvo korisnika.

Izuzetno od stava 1 ovog člana Prvostepena komisija može dati pozitivan nalaz, ocjenu i mišljenje na osnovu medicinske i druge dokumentacije, za korisnika koji je na bolničkom liječenju.

Nalaz, ocjena i mišljenje Drugostepene komisije

Član 8

<sup>3</sup> Zakon važio u vrijeme podnošenja zahtjeva

Drugostepena komisija, po pravilu, nalaz, ocjenu i mišljenje daje na osnovu dokumentacije iz prvostepenog postupka. Drugostepena komisija nakon uvida u dokumentaciju iz stava 1 ovog člana može potvrditi ili izmijeniti nalaz, ocjenu i mišljenje Prvostepene komisije.

Sadržaj nalaza, ocjene i mišljenja

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. Član 9

#### 14. Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl. list CG", br. 42/11 i 32/14)

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. **Član 41/1**

Starješina, odnosno lice koje rukovodi organom na čiji se rad preporuka odnosi obavezan je da, u ostavljenom roku, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke. **Član 42/1**

### **V ZAKLJUČNA OCJENA**

15. Na osnovu ispitnog postupka Zaštitnik je utvrdio da je podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na pravično i zakonito kao i efikasno postupanje - pravo na suđenje u razumnom roku, kao jedno od segmenata prava na pravično suđenje zagarantovano čl. 32 Ustava Crne Gore i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Navedenim (ne)postupanjem onemogućeno mu je da ostvari pravo iz socijalne i dječje zaštite.

16. Naime, zahtjev za ostvarivanje prava na njegu i pomoć drugog lica – koje je pravo u okviru socijalne i dječje zaštite, podnosilac pritužbe podnio je **9.09.2015. godine, prije šest i po godina**. Nadležni prvostepeni organ - Centar za socijalni rad Podgorica odbio je zahtjev kao neosnovan, na osnovu nalaza i mišljenja Prvostepene socijalno ljekarske komisije. Takođe, Centar je još tri puta na istovjetan način odlučivao o njegovom pravu, imajući u vidu da je predmet vraćan od strane Upravnog suda.

17. Podnosilac pritužbe koristio je sva pravna sredstva koja mu stoje na raspolaganju, pa je ulagao žalbu drugostepenom organu od kada je predmet u sporu. Nakon što je žalba odbijena, pokretao je upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore. Upravni sud je u ovom slučaju za više od šest godina odlučivao četiri puta i u svojim presudama ukazivao nadležnim organima na propuste.

18. Zaštitnik zapaža da se predmet po zahtjevu za pravo na njegu i pomoć drugog lica, nekoliko puta vraća na ponovni postupak i odlučivanje, zbog čega je podnosilac pritužbe doveden u situaciju pravne nesigurnosti kao i neizvjesnosti u vezi sa ostvarivanjem prava.

19. Zaštitnik je cijenio i da predmetnu pritužbu u odnosu na (ne)postupanje nadležnih organa, imajući u vidu izložene navode i utvrđeno činjenično stanje, valja razmatrati i sa aspekta eventualne povrede prava na pravično suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

20. **Kada je riječ o Opštim principima – relevantnim načelima**, ukazujemo da Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (*The European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ*), u svom Izvještaju između ostalog navodi da, ako postupak u jednom stepenu suđenja traje preko dvije godine, ESLJP pažljivo ispituje slučaj da bi utvrdio je li nacionalni sud postupao s potrebnom revnošću.

U složenim predmetima, ESLJP može ocijeniti dopuštenim i razdoblje duže od dvije godine, ali će, u pravilu, pažljivo ocijeniti očigledna preduga razdoblja neaktivnosti. Postupak koji traje preko pet godina rijetko će biti

ocijenjen saglasnim konvencijskom pravu na suđenje u razumnom roku, a gotovo nikad postupci koji traju preko osam godina.<sup>4</sup>

Razdoblje koje se uzima u obzir u upravnim postupcima započinje **danom kada je nastao "spor"** u smislu člana 6. stav 1. Konvencije. To može biti dan kad je stranka prvi put podnijela redovni pravni lijek u upravnom postupku<sup>5</sup> ili dan kad je stranka prvi put podnijela sredstvo pravne zaštite protiv ćutanja uprave<sup>6</sup>.

Nadalje, prema praksi ESLJP, razumna dužina postupka mora cijeliti u svjetlu okolnosti predmeta i u odnosu na sljedeće kriterijume: složenost slučaja, ponašanje podnosioca predstavke i ponašanje nadležnih vlasti i važnost onoga što je važno za podnosioca predstavke u postupku<sup>7</sup>. U presudi Mirković i ostali protiv Crne Gore<sup>8</sup>, Sud je utvrdio povredu člana 6 st. 1 Konvencije zbog dužine postupka pred upravnim organima. U konkretnom predmetu donijeto je ukupno 16 odluka (upravna tijela osam odluka i Upravni sud osam). Posmatrajući ukupno trajanje upravnih postupaka zajedno sa trajanjem upravnosudskih postupaka, Sud je zaključio da je uzrok predugog trajanja postupka ponovno vraćanje predmeta na ponovni postupak.

21. Zapaža se da je slična situacija kod odlučivanja u sporu podnosioca pritužbe, gdje je ukupno donijeto 12 odluka – upravni organi 8 i Upravni sud 4. U konkretnom slučaju zapaženo je ponovno preispitivanje jednog istog predmeta, nakon vraćanja na ponovno odlučivanje, koja činjenica može sama po sebi otkrivati ozbiljne nedostatke pravnog sistema države<sup>9</sup>.

22. Kada je riječ o primjeni navedenih principa na predmetni slučaj, Zaštitnik ukazuje da je shodno praksi Evropskog suda za ljudska prava, u konkretnoj upravnoj stvari, "spor" nastao od dana podnošenja žalbe Ministarstvu rada i socijalnog staranja – u oktobru 2015. godine i traje više od šest godina.

23. Naime, Zaštitnik zapaža da Upravni sud u četiri presude koje je donio rješavajući upravni spor, ističe da se osporena odluka(e) zasnivaju a nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju, te da ni prvostepena ni drugostepena ljekarska komisija nijesu imale u vidu činjenicu da je podnosiocu dijagnostifikovana bolest epilepsija, od koje uz još osam bolesti podnosilac boluje i koja prema Pravilniku<sup>10</sup> predstavlja medicinsku indikaciju za ostvarivanje predmetnog prava. Takođe kod posnocioa pritužbe je dijagnostifikovano i oštećenje sluha 100 % na jednom i 80 % na drugom uhu (o čemu postoji izvještaj ljekara specijaliste) u odnosu na koje navode niti organi ni ljekarske komisije nijesu dali izjašnjenja.

Podsjećamo da je članom 9 stav 1 Pravilnika o bližim uslovima za obrazovanje, sastav i način rada socijalno - ljekarskih komisija<sup>11</sup>, propisano da nalaz, ocjena i mišljenje socijalno ljekarskih komisija treba da bude potpun, jasan i obrazložen i da sadrži sve činjenice koje su sa medicinskog stanovišta od značaja za donošenje pravilne odluke.

Upravni sud je u svojim odlukama ukazivao na navedeno, te da nalaze ljekarskih komisija, nijesu mogli da se dovedu u vezu sa indikacijama predviđenim u Pravilniku 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. Naime, u odlukama o podnijetom zahtjevu potrebno je da se nalaz i mišljenje komisija dovede u vezu sa činjeničnim stanjem u odnosu na dijagnoze koju posjeduje podnosilac zahtjeva – podnosilac pritužbe, te je bilo neophodno da se odgovarajući osvrt na sve okolnosti koje su sa medicinskog stanovišta od značaja za rješavanje u konkretnom slučaju.

---

<sup>4</sup> "Analiza postojećeg zakonskog uređenja i prakse u vezi s učinkovitim pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u upravnom postupku i upravnom sporu" Sanja Otočan, Podgorica 2019 "Horizontal facility FILL"

<sup>5</sup> ESLJP, *Janssen protiv Njemačke*, presuda od 20. decembra 2001., zahtjev br. 23959/94, § 40.

<sup>6</sup> ESLJP, *Počuča protiv Hrvatske*, presuda od 29. juna 2006., zahtjev br. 38550/02, § 30.

<sup>7</sup> ESLJP, *Frydlender protiv Francuske* [GC], br. 30979/96, § 43, ECHR 2000-VII

<sup>8</sup> Predstavka 33781/15

<sup>9</sup> vidjeti *Pavlyulynets protiv Ukrajine*, br. 70767/01, stav 51, 6. septembar 2005. godin, *Wierciszewska protiv Poljske* br 41431/98 stav 46 25. novembar 2003. godine.

<sup>10</sup> Pravilnik o 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 ("Službeni list Crne Gore", br. 058/14 od 29.12.2014)

<sup>11</sup> ("Službeni list Crne Gore", br. 044/14 od 21.10.2014, 019/19 od 29.03.2019, 006/21 od 22.01.2021)

Ovo naročito ako se ima u vidu činjenica da se zdravlje podnosioca pritužbe od podnošenja zahtjeva (2015.g.) do danas nije popravilo, već pogoršalo, s obzirom na veći broj dijagnoza koje je dao ljekar specijalista i koje je nadležna komisija bila dužna da pažljivo cijeni poštujući uputstva Upravnog suda Crne Gore.

Umjesto toga, Centar za socijalni rad i Ministarstvo odlučuju gotovo identično, odbijajući zahtjev podnosioca pritužbe, odnosno njegovu žalbu, a da nijesu valjano, odnosno pravilno ocijenili sporno pitanje.

24. Zaštitnik podsjeća da je tokom 2020. godine, postupao u predmetu podnosioca pritužbe koji se odnosio na odlučivanje o pravu na njegu i pomoć drugog lica, kada je Upravni sud po treći put poništio drugostepeno rješenje i ukazao na nepravilnosti.

Tim povodom, Zaštitnik je aktom od **18.05.2020. godine ukazao** JU JU Centru za socijalni rad Podgorica i Socijalno-ljekarskoj komisiji

- da u ovom kao i drugim sličnim slučajevima, prilikom odlučivanja, pažljivo razmotri svu dostavljenu dokumentaciju, kao i druge dokaze od značaja za odluku o podnijetom zahtjevu, **kako bi se izbjeglo nepotrebno odugovlačenje postupka i višestruko vraćanje istog predmeta** i postupak sproveo u skladu sa zakonom i načelima ekonomičnosti i efikasnosti.

Međutim, zapaža se da je nakon toga, Centar, kao i nadležno ministarstvo ponovo odlučivalo na gotovo istovjetan način, zbog čega je po četvrti put predmet dospio kod Upravnog suda po tužbi protiv odluke drugostepenog organa, te je evidentno, imajući u vidu zapažene nedostatke od strane Upravnog suda koji je ukazovao na iste u četiri odluke, da su organi koji su nadležni da postupaju, nastavili sa svojom praksom – donošenja odluka koje su kasnije poništene.

25. Primjećuje se da u obrazloženju presude Upravnog suda od 31.01.2020. godine, Sud ističe da je osporena odluka donijeta u izvršenju presude Upravnog suda U.br. 11482/17 od 11.09.2018 godine, kojom je poništeno ranije rješenje drugostepenog organa ističući da se isto zasniva na nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju, te da ni prvostepena ni drugostepena ljekarska komisija nijesu imale u vidu činjenicu da je podnosiocu pritužbe dijagnostifikovana bolest epilepsija koja prema Pravilniku predstavlja medicinsku indikaciju za ostvarivanje predmetnog prava. Naime o toj činjenici, kako se navodi u posljednoj presudi Upravnog suda 31.01.2020. godine, upravni organi nijesu dali niti jedan razlog, a takođe je trebalo cijeliti i činjenicu da je podnosiocu pritužbe dijagnostifikovana i „*disordo paranoides organikus*“.

Nadalje, zapaža se da Upravni sud u posljednoj presudi od 6.12.2021. godine, između ostalog, navodi da nalazi i mišljenja ljekarskih komisija nijesu mogli poslužiti tuženom (MRSS) kao valjan dokaz za pravilnu ocjenu spornog pitanja, jer ne sdrže jasno i potpuno utvrđeno činjenično stanje o zdravstvenom stanju tužioca i ocjenu priložene medicinske dokumentacije u odnosu na važeći materijalni propis, zbog čega sud nije mogao provjeriti da li mu pripada predmetno pravo; da su ljekarske komisije bila dužne da detaljnije obrazlože primjenu člana 3 Pravilnika<sup>12</sup>, jer navedene nalaze ljekarskih komisije sud nije mogao dovesti u vezi sa indikacijama predviđenim u Pravilniku. Sud dalje ističe da kako je tužilac isticao da ima 100% oštećenje sluha na jednom i 80% na drugom uhu (o čemu u spisima postoji izvještaj ljekara specijaliste sa naznakom za njegu i pomoć) u odnosu na koje upravni organi ni ljekarske komisije nijesu dali izjašnjenja, a kod činjenice da su oštećenja sluha predviđena čl. 3 Pravilnika kao medicinske indikacije za ostvarivanje traženog prava. Sud je takođe našao da je tuženi organ primjenio Zakon o upravnom postupku („Sl. list CG“ br. 56/14, 20/15 40/16 37/17), umjesto Zakon o opštem upravnom postupku („Sl. list RC“ br 60/03 i „Sl. list CG“ br 32/11), odnosno nije vodio računa da je u vrijeme podnošenja zahtjeva bio u primjeni Zakon o opštem upravnom postupku.

Upravni sud navodi da za meritorno odlučivanje nijesu bili ispunjeni uslovi iz člana 36 Zakona o upravnom sporu. Međutim imajući u vidu da je isti predmet dospio i četvrti put na odlučivanje, mišljenja smo da je Sud trebao tu činjenicu posebno da cijeni, a naročito imajući u vidu da smo u saznanju da je u sličnim situacijama ponovljenog vraćanja predmeta, taj Sud rješavao upravnu stvar.

<sup>12</sup> Pravilnik 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 ("Službeni list Crne Gore", br. 058/14 od 29.12.2014)



26. S obzirom da je u odnosnom predmetu postupak još uvijek u toku i da je u periodu **od skoro 7 godina** koliko traje postupak na tri nivoa nadležnosti, donijeto 12 odluka (četiri prvostepene, četiri drugostepene i četiri presude Upravnog suda), evidentno je da cjelokupni postupak u ovom predmetu ne ispunjava uslove razumnog trajanja u smislu zahtjeva člana 6 Konvencije.

27. Kada je u pitanju *složenost predmeta*, Zaštitnik ne smatra da je ovaj predmet, tj upravna stvar kompleksna sa aspekta činjeničnih i pravnih pitanja da bi opravdala ovoliko dugo trajanje cjelokupnog postupka. Takođe, u pogledu *ponašanja podnosioca pritužbe*, prema stanju u spisima predmeta Zaštitnik konstatuje da se dužina postupka ne može prepisati podnosiocu pritužbe, jer nije koristio bilo kakve metode koje bi mogle da dovedu do odugovlačenja postupka. On je samo koristio raspoloživa pravna sredstva.

28. Ovakva situacija – nastavljanje sa istom praksom, dovelo je do stvaranja pravne nesigurnosti za stranku i kršenje njenih prava. Negativna je poruka koja se ovakvim postupanjem organa šalje strankama, sa aspekta pravne sigurnosti i efikasnog ostvarivanja i zaštite njegovih prava i interesa.

Stoga važno ponovo podsjetiti da je prioritetna dužnost organa državne uprave i postupajućih službenih lica da vrše poslove na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa, primjenjujući pravila i postupke propisane važećim propisima, kao i da organizuju vršenje svojih poslova na ekonomičan i efikasan način.

Neažurno postupanje organa uprave dovodi do povrede načela dobre uprave. Načela dobre uprave zahtijevaju od organa javne vlasti da poštuju i ostvaruju opravdana očekivanja koja građani imaju. Njihova obaveza je da postupke vode proaktivno, sa inicijativom i angažovano, pri čemu radnje u postupku treba da budu usmjerene na postizanje njegovog cilja i ostvarivanja njegove svrhe.

29. Zaštitnik nema mandat da mijenja ili poništava akte koji su donešeni po zahtjevu stranaka niti da ispituje osnovanost samog zahtjeva za ostvarivanje prava na njegu i pomoć drugog lica. Međutim, na osnovu svega navedenog, imajući u vidu relevantnu sudsku praksu, te činjenicu da se podnosilac pritužbe ne može smatrati odgovornim za odugovlačenje postupka, odnosno višestruko vraćanje po istom ili sličnom osnovu od strane Upravnog suda, a da pri tom predmet nije kompleksan i da ponašanje organa ukazuje na nedostatak dovoljne posvećenosti predmetu. Takođe mišljenja smo da ukupna dužina postupka u ovom predmetu, koji je u ovom trenutku u postupku rješavanja pred prvostepenim organom i koji traje skoro sedam godina, nije razumna.

30. Naime istrajavanje u vraćanju predmeta na ponovni postupak, kada je više nego očigledno da prvostepeni kao i drugostepeni organ donosi odluke na čije propuste i nepravilnosti je ukazivao Upravni sud, zaista može učiniti pravne lijekove iluzornim, a postupak beskonačnim i bespredmetnim.

Bilo je i slučajeva kada u takvom začaranom krugu „ping-pong“ odlučivanja, stranka umre ne dočekavši pravosnažnost postupka.

Stoga Zaštitnik ukazuje da ovi postupci (kada se odlučuje o zahtjevu za njegu i pomoć drugog lica i ličnu invalidninu) zahtijevaju ažurno i efikasno postupanje, imajući u vidu da oboljele osobe, nerijetko nemaju vremena, već im je (i dok postupci traju) potrebna njega i pomoć kako bi mogli da žive život dostojan čovjeka i za vrijeme trajanja postupka.

31. Stoga, u smislu gore navedenog, Zaštitnik

## PREPORUČUJE

**JU Centru za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, opštinu u okviru Glavnog grada Golubovci i Opštinu Tuzi**

**Ministarstvu finansija i socijalnog staranja**

Prvostepenoj socijalno ljekarskoj komisiji

Drugostepenoj socijalno ljekarskoj komisiji

- da bez daljeg odlaganja, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, preduzme sve neophodne mjere u okviru svojih ovlašćenja, kako bi u što kraćem roku, imajući u vidu sve razloge i upute Upravnog suda, okončao ponovni postupak u predmetu po zahtjevu podnosioca pritužbe i donijelo novo na zakonu zasnovano rješenje;
- da odluku/e koju donese sadrži valjano obrazloženje, odnosno da na valjan način utvrdi činjenično stanje i jasno obrazloži zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz;

### Upravnom sudu

- da u budućim sličnim slučajevima, shodno odredbama Zakona o upravnom sporu, sam riješi upravnu stvar, kako bi se izbjeglo višestruko vraćanje istog predmeta.

Centar, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja –nadležne socijalno ljekarkse komisije i Upravni sud Crne Gore, dužni su da Zaštitniku dostave izvještaj o radnjama i mjerama na izvršenu preporuka, u roku od 20 dana od dana prijema ovog mišljenja.

Imajući u vidu da Zaštitnik u vršenju svoje funkcije djeluje na način što ukazuje, upozorava, kritikuje, predlaže ili preporučuje u smislu člana 20 stav 1 naprijed citiranog Zakona o Zaštitniku, to Zaštitnik ovim putem

### UPOZORAVA

***Da nastavljanje sa dosadašnjom praksom nepostupanja po ukazivanjuma Upravnog suda, što rezultira višewstrukim vraćanjima istih predmeta te nerazumno dugim trajanjem postupaka, može imati za posljedicu vođenje postupaka u kojima bi se razmatrala odgovornost Crne Gore, kao i državnog/ih službenika, odnosno namještenika i sljedstveno tome, obavezu naknade štete po opštim pravilima o njenoj naknadi, a sve shodno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, kao i Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.<sup>13</sup>***

**ZAMJENICA ZAŠTITNIKA  
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE  
Snežana Mijušković**

**D-na:**

- podnosiocu pritužbe
- JU Centru za socijalni rad Podgorica
- Ministarstvu finansija i socijalnog staranja
- Upravnom sudu
- a/a

---

<sup>13</sup> Presuda Vrhovnog suda Crne Gore, Tpz.br.12/2019, citirana na strani 8. i 9. Mišljenja