



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- 885/21

Podgorica, 10. maj 2022. godine

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) i čl.40 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br.53/14), sproveo je ispitni postupak po pritužbi X.X. iz Podgorice, koju je podnio preko punomoćnika XX, advokata iz Podgorice i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore, odnosi se na dugo trajanje postupka u predmetu utvrđivanja ocjene rada podnosioca pritužbe za 2014. godinu, a koji još uvijek traje.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

2. Postupak utvrđivanja ocjene rada X.X., koji je bio raspoređen na radno mjesto viši policijski komesar I klase za kontrolu zakonitosti vršenja policijskih poslova, započeo je u januaru 2015. godine, kada je rješenjem Ministarstva unutrašnjih poslova broj 01-051/15-35/2785 od 23. januara 2015. godine, utvrđena ocjena rada za 2014. godinu „zadovoljava“.

3. Na rješenje o ocjeni rada za 2014. godinu broj 01-051/15-35/2785 od 23. januara 2015. godine, podnosilac pritužbe je izjavio je žalbu, koju je Komisija za žalbe usvojila i rješenjem broj 334/15 od 23. jula 2015. godine i poništila navedeno rješenje o ocjeni rada.

4. U ponovnom postupku, prvostepeni organ Ministarstvo unutrašnjih poslova, održalo je usmenu raspravu dana 15. marta 2016. godine o čemu je sačinjen zapisnik, a koji su potpisali podnosilac pritužbe, njegov punomoćnik i službeno lice Ministarstva.

5. Nakon sprovedene usmene rasprave Ministarstvo unutrašnjih poslova je, postupajući po rješenju Komisije za žalbe, donijelo rješenje broj 01- 050/16-35/2036 od 10. avgusta 2016. godine, kojim se podnosilac pritužbe za 2014. godinu ocjenjuje ocjenom „zadovoljava“.

6. Na navedeno rješenje broj 01- 050/16-35/2036 od 10. avgusta 2016. godine, podnosilac pritužbe je dana 23. avgusta 2016. godine izjavio žalbu, koju je Komisija za žalbe usvojila i rješenjem broj 619/16 od 8. septembra 2016. godine poništila pobijano rješenje.

7. Ministarstvo unutrašnjih poslova je, postupajući po rješenju Komisije za žalbe od 8. septembra 2016. godine, ponovo donijelo rješenje broj 01-050/16-82640/1 od 30. decembra 2016. godine, kojim se podnosilac pritužbe za 2014. godinu ocjenjuje ocjenom „zadovoljava“.

8. Na rješenje o ocjeni rada za 2014. godinu broj 01-050/16-82640/1 od 30. decembra 2016. godine, podnosilac pritužbe je dana 27. januara 2017. godine izjavio žalbu Komisiji za žalbe. Kako Komisija za

žalbe nije rješavala po žalbi, podnosilac pritužbe je dana 16. marta 2017. godine Komisiji poslao urgenciju za postupanje.

9. Komisija za žalbe je dana 30. marta 2017. godine donijela rješenje broj 115/17 kojim je poništila rješenje o ocjeni rada za 2014. godinu broj 01-050/16-82640/1 od 30. decembra 2016. godine i predmet vratila na ponovni postupak i odlučivanje.

10. Nakon što je Komisija za žalbe poništila navedeno rješenje o ocjeni rada, podnosilac pritužbe je dana 26. maja 2017. godine, preko punomoćnika, Ministarstvu unutrašnjih poslova, podnio predlog za održavanje usmene rasprave, u cilju pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja i pribavljanja relevantnih dokaza iz službene evidencije.

11. Dana 9. juna 2017. godine, podnosilac pritužbe je ponovo uputio urgenciju Ministarstvu unutrašnjih poslova, sa zahtjevom da se zakaže usmena rasprava i postupi po rješenju Komisije za žalbe broj 115/17 od 30. marta 2017. godine.

12. Ministarstvo unutrašnjih poslova, postupajući po rješenju Komisije za žalbe broj 115/17 od 30. marta 2017. godine, donijelo je dana 7. avgusta 2017. godine rješenje broj 01-050/17-47058, kojim se podnosilac pritužbe za 2014. godinu ocjenjuje ocjenom „dobar“.

13. Na navedeno rješenje podnosilac pritužbe je dana 21. avgusta 2017. godine izjavio žalbu Komisiji za žalbe, koju je Komisija za žalbe usvojila i rješenjem broj 445/17 od 22. septembra 2017. godine poništila pobijano rješenje.

14. Dana 18. decembra 2017. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova je, postupajući po rješenju Komisije za žalbe broj 445/17 od 22. septembra 2017. godine, donijelo zaključak broj 01-050/17-68029 kojim se obustavlja postupak ocjenjivanja podnosioca pritužbe, jer tadašnji načelnik Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije nije bio rukovodilac odjeljenja i nije bio zadužen da prati rad podnosioca pritužbe tokom 2014. godine.

15. Podnosilac pritužbe je dana 26. januara 2018. godine izjavio žalbu na navedeni zaključak Komisiji za žalbe, koju je Komisija za žalbe usvojila i rješenjem broj 47/18 od 15. februara 2018. godine poništila zaključak.

16. Dana 31. jula 2018. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova je, postupajući po rješenju Komisije za žalbe, ponovo donijelo zaključak broj 01-050/18-57781 kojim se obustavlja postupak ocjenjivanja podnosioca pritužbe, navodeći iste razloge kao i prethodnim zaključkom.

17. Protiv navedenog zaključka, podnosilac pritužbe, izjavio je žalbu dana 9. avgusta 2018. godine, koju je Komisija za žalbe usvojila i rješenjem broj 339/18 od 29. avgusta 2018. godine poništila zaključak.

18. Dana 6. septembra 2018. godine podnosilac pritužbe obratio se protestnim pismom Ministarstvu unutrašnjih poslova, zbog nezakonitog postupanja i kako je naveo diskriminacije zbog neutvrđivanja ocjene rada za 2014. godinu, na koje mu je Biro za kadrovske poslove odgovorio dana 8. oktobra 2018. godine da će nadležne službe postupiti po rješenjima Komisije za žalbe.

19. Dana 26. oktobra 2018. godine, podnosilac pritužbe, ponovo se, preko punomoćnika, obratio Ministarstvu unutrašnjih poslova sa predlogom za utvrđivanje relevantnih činjenica u postupku ocjenjivanja i održavanja usmene rasprave.

20. Nakon predloga podnosioca pritužbe, Ministarstvo unutrašnjih poslova donijelo je rješenje broj 01-050/18-83059 od 29. novembra 2018. godine kojim je obrazovana Komisija za ocjenjivanje rada podnosioca pritužbe, za 2014. godinu.

21. Dana 22. januara 2018. godine, Ministarstvo je donijelo rješenje broj 01-050/18-83059 kojim mijenja rješenje broj 01-050/18-83059 od 29. novembra 2018. godine u dijelu koji se odnosi na predsjednika i jednog člana Komisije.

22. Na navedeno rješenje br. 01-050/18-83059 od 22. januara 2018. godine o izmjeni rješenja o obrazovanju Komisije za ocjenjivanje, podnosilac pritužbe je dana 26. februara 2019. godine izjavio žalbu Komisiji za žalbe, koju je Komisija za žalbe rješenjem broj 08-UP II-232/19 od 23. maja 2019. godine odbila zbog nenadležnosti.

23. Protiv navedenog rješenja Komisije za žalbe, podnosilac pritužbe podnio je tužbu Upravnom sudu Crne Gore.

24. Upravni sud je presudom U.br.4433/19 od 13. aprila 2021. godine usvojio tužbu i poništio rješenje Komisije za žalbe 08-UP II-232/19 od 23. maja 2019. godine.

25. Nakon što je poništeno rješenje Komisije za žalbe i rješenja Ministarstva o obrazovanju Komisije za ocjenjivanje, dana 7. jula 2021. godine, podnosilac pritužbe se preko punomoćnika ponovo obratio pomenutom Ministarstvu sa predlogom za održavanje usmene rasprave, što je opet učinio dana 7. oktobra 2021. godine, budući da mu nije odgovoreno na prethodni dopis.

26. Iz dopisa koje je Ministarstvo unutrašnjih poslova dostavilo Zaštitniku, ne može se zaključiti da je ono preduzimalo radnje i mjere u cilju okončanja predmetnog postupka, kod činjenice da je dostavilo rješenja br. 01-050/18-83059 od 22. januara 2018. godine i br. 01-050/18-83059 od 29. novembra 2018. godine, koja su poništena, kao i dopise br. 40-006/22-5263 i 40-050/18-83059, koji predstavljaju unutrašnju korespondenciju između službi u ministarstvu, ne dajući pritom odgovore u kojoj fazi je postupak i koje radnje i mjere je to Ministarstvo preduzelo u cilju okončanja postupka ocjenjivanja rada podnosioca pritužbe za 2014. godinu.

III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

A. Ustav Crne Gore ("Sl.list Crne Gore", br.1/07, 38/13)

Član 32

Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

B. Zakon o državnoj upravi ("Sl.list RCG", br.38/03 i "Sl.list CG", br. 22/08, 42/11, 54/16 i 13/18)

Član 5

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.

C. Zakon o opštem upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br.56/14,20/15, 40/16,37/17)

Načelo efikasnosti

Član 6

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.

Načelo istine

Član 7

U postupku se moraju utvrditi pravilno i potpuno sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje zakonitog rješenja (odlučujuće činjenice).

Načelo saslušanja stranke

Član 8

Prije donošenja rješenja stranci se mora omogućiti da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su od značaja za donošenje rješenja. Rješenje se može donijeti bez prethodnog saslušanja stranke samo u slučajevima u kojima je to zakonom dopušteno.

Načelo ekonomičnosti postupka

Član 13

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 203 stav 2

U ostalim upravnim stvarima obrazloženje rješenja sadrži: kratko izlaganje zahtjeva stranaka; utvrđeno činjenično stanje i, ukoliko je to stanje utvrđeno na osnovu podataka iz elektronskog registra ili evidencije, napomenu o tome, a po potrebi i razloge koji su bili odlučni pri ocjeni dokaza; razloge zbog kojih nije uvažen koji od zahtjeva stranaka; materijalne propise i razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na rješenje kakvo je dato u dispozitivu. Ako žalba ne odlaže izvršenje rješenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na propis koji to predviđa. U obrazloženju rješenja moraju se obrazložiti i zaključci protiv kojih nije dopuštena posebna žalba.

E. Zakon o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list CG", br. 39/2011, 50/2011, 66/2012, 34/2014, 53/2014 i 16/2016)

Član 108

Ocjenjivanje državnog službenika, odnosno namještenika vrši se u cilju praćenja njegovog rada i pravilnog odlučivanja o njegovom kretanju u službi.

Kriterijumi za ocjenjivanje rada državnog službenika, odnosno namještenika su:

- 1) postignuti rezultati rada;
- 2) samostalnost i kreativnost u vršenju poslova;
- 3) kvalitet ostvarene saradnje sa strankama i saradnicima na poslu;
- 4) kvalitet organizacije rada u vršenju poslova;
- 5) druge sposobnosti, vještine i kvalitet u vršenju poslova.

Član 109

Državni službenik, odnosno namještenik dobija ocjenu rada:

- "odličan", ako pokazuje visok nivo stručnosti i samostalnosti u vršenju poslova, obezbjeđuje njihovo blagovremeno izvršavanje, daje korisne predloge ili pokazuje izuzetnu motivaciju za rad i postiže rezultate u radu bolje od predviđenih za radno mjesto na koje je raspoređen;

- "dobar", ako pokazuje potreban nivo stručnosti i samostalnosti, čiji rad i poštovanje službene dužnosti obezbjeđuju pouzdano vršenje poslova, koji svoje poslove izvršava blagovremeno i u skladu sa pravilima struke sa zanemarljivim greškama u radu;

- "zadovoljava", ako pokazuje niži nivo stručnosti od potrebnog za uredno vršenje poslova, čiji rad i poštovanje službene dužnosti obezbjeđuju najmanju moguću mjeru prihvatljivih standarda kvaliteta rada i preciznosti u vršenju poslova, koji griješi u radu i postupanju, koji svoje poslove bez opravdanog razloga ne izvršava blagovremeno i u skladu sa pravilima struke i na čiji rad i postupanje neposredni rukovodilac ima primjedbi;

- "ne zadovoljava", ako ne pokazuje potrebnu stručnost i samostalnost neophodnu za ostvarivanje minimuma standarda kvaliteta rada i pouzdanog i prihvatljivog vršenja poslova, koji značajno griješi u radu i postupanju, odnosno koji poslove učestalo ne izvršava blagovremeno i u skladu sa pravilima struke i ne pokazuje interesovanje za kvalitet svog rada, uprkos tome što neposredni rukovodilac ili starješina organa ima primjedbi na njegov rad i upozorava ga na propuste i nepravilnosti.

Ocjenjivanje se vrši jednom godišnje, a najkasnije do 31. januara tekuće za prethodnu godinu.

Državni službenik, odnosno namještenik koji je u kalendarskoj godini radio manje od šest mjeseci, bez obzira na razloge, ne ocjenjuje se.

Član 110

Ocjenu rada državnog službenika, odnosno namještenika rješenjem daje starješina državnog organa, na predlog neposrednog rukovodioca.

Prije utvrđivanja predloga ocjene rada neposredni rukovodilac dužan je da sa predlogom ocjene upozna državnog službenika, odnosno namještenika i sa njim obavi razgovor.

Razgovor iz stava 2 ovog člana treba da obuhvati razmjenu informacija koje se odnose na sva pitanja vezana za ocjenjivanje državnog službenika, odnosno namještenika.

Ocjenu rada državnog službenika, odnosno namještenika neposredni rukovodilac, uz prethodnu saglasnost svog neposrednog rukovodioca, predlaže starješini državnog organa na obrascu koji utvrđuje organ za upravljanje kadrovima.

F. Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list CG“, br.42/11 i 32/14)

Član 41 stav 1

Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Član 42 stav 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.

G. 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 ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.

IV DRUGA RELEVANATNA DOKUMENTA

Povelja o temeljnim pravima EU (2000) u članu 41 garantuje pravo na dobru upravu na način propisuje da:

Svako ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrasno, pravično i u razumnom roku.

Evropski 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.

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 OCJENA ZAŠTITNIKA

27. Podnosilac pritužbe prigovara dugom trajanju postupka u predmetu utvrđivanja ocjene njegovog rada za 2014. godinu, koji nije okončan ni nakon sedam godina.

28. Nakon utvrđenog činjeničnog stanja Zaštitnik je ocijenio da pritužbu treba razmatrati sa aspekta eventualne povrede prava na pravično suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i analogno tome, člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a sve iz sledećih razloga.

a) Dopuštenost

29. Garancije sadržane u članu 6 EKLJP primjenjuju se samo u kontekstu postupaka za odlučivanje o građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi. Iako se ESLJP u pojedinim predmetima izjasnio da je pojam građanskih prava i obaveza autonoman i da se može tumačiti isključivo pozivanjem na unutrašnje pravo tužene države, on je isto tako zaključio da, da bio primijenjen, u nacionalnom zakonodavstvu mora postojati neko pravo koje ESLJP može kvalifikovati kao građansko.

30. Ono podrazumijeva kumulativno prisustvo sledećih elemenata: mora postojati "spor" oko "prava" i "obaveze"; to pravo ili obaveza moraju imati osnov u unutrašnjem pravu; to pravo ili obaveza moraju biti "građanski" po svojoj prirodi.

31. Za ocjenu da li je neko pravo građansko ili nije u smislu Konvencije, potrebno je razmotriti karakter samog prava, a ne karakter zakonodavstva i to na osnovu suštinskog sadržaja i posljedica tog prava – a ne na osnovu njegove pravne kvalifikacije u unutrašnjem pravnom poretku o kojem je riječ. Pristup Suda je da u svakom predmetu odlučuje prema okolnostima konkretnog slučaja.

32. Polazeći od navedenih principa, Zaštitnik zaključuje da je u konkretnom slučaju riječ o građanskom sporu, budući da od ocjenjivanja rada državnog službenika zavisi njegovo dalje kretanje u službi i eventualno napredovanje a što je u dosadašnjoj praksi ESLJP već priznato kao građansko pravo.

b) Opšti principi – relevantna načela

33. Komitet ministara Savjeta Evrope usvojio je više preporuka, koje imaju za cilj postizanje određenih segmenata dobre uprave. **Preporuka R. (2007) 7** o dobroj upravi je veoma važan dokument koji postavlja načela i pravila koja organi javne uprave treba da primenjuju u svom odnosu sa građanima, tj. javnošću, kako bi se izgradila dobra uprava. Preporuka sadrži načelo postupanja u okviru razumnog vremenskog roka, koje podrazumijeva da javna uprava vrši svoje dužnosti u razumnom vremenskom roku.¹

34. Nadalje, **Rezolucija (77) 31 Komiteta ministara** državama članicama o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave² sadrži preporuke državama članicama da se u svojoj zakonskoj i upravnoj praksi uvažava sledeća načela: a) pravo na saslušanje, b) pravo na pristup informacijama, c) pravo na pomoć i pravnu zaštitu, d) navođenje razloga i obrazloženje, i e) pouka o pravnim lijekovima.

35. Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (*The European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ*), u svom Izveštaju između ostalog navodi da, ako postupak u jednom stepenu suđenja traje preko dvije godine, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) pažljivo ispituje slučaj da bi utvrdio je li nacionalni sud postupao s potrebnom revnošću.

¹ Preporuka R (2007)7 o dobroj upravi.

² *Silvija Panović-Đurić, Gordana Arackić, Zbirka odabranih preporuka Savjeta Evrope, Savjet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2004, str. 202–213.*

36. 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.³

37. U predmetima u kojima se osporava dužina postupka pred upravnim sudovima, Evropski sud za ljudska prava i osnovne slobode (u daljem tekstu ESLJP), uzima u razmatranje i razdoblje postupka pred upravnim tijelom koji je prethodio podnošenju tužbe sudu.⁴

38. Nadalje, 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 postupku⁵ ili dan kad je stranka prvi put podnijela sredstvo pravne zaštite protiv ćutanja uprave⁶. 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.⁷ Naročito, ponovno preispitivanje jednog predmeta nakon vraćanja na ponovno odlučivanje može samo po sebi otkrivati ozbiljne nedostatke pravnog sistema države.⁸

39. Evropski sud za ljudska prava ponavlja da, prema dobro ustanovljenoj praksi koja odražava načelo pravilne primjene pravde, odluke sudova i tribunala treba da na odgovarajući način navode razloge na kojima se te odluke zasnivaju. U kom obimu će to obrazloženje biti dato, zavisice od prirode odluke i okolnosti slučaja (*vidi Ruiz Torija protiv Španije i Niro Balani protiv Španije, 9. decembar 1994. godine, st.27, 29 serija A br.303-A i 303-B* i *Higgins i drugi protiv Francuske, 19. februar 1998. godine, stav 42, Izvještaji 1998-I*).

40. Nacionalni organi su u obavezi da dovoljno i jasno izlože osnove na kojima zasnivaju svoju odluku i time omogućiti stranki da uspješno ostvari pravo na ulaganje pravnog lijeka. 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.⁹

41. Na nužnost obrazloženja odluke na istovjetan način pristupa i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 18) koji utvrđuje da svaka odluka koja može negativno uticati na prava, obaveze i na zakonu zasnovane interese građana, mora sadržati obrazloženje. Posebno se mora navesti

³ "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"

⁴ ESLJP, *Schouten i Meldrum protiv Nizozemske, presuda od 9. decembra 1994.*, zahtjevi br. 19005/91 i 19006/91, § 62

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

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

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

⁸ *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*

⁹ G.P Ilić Pravo na obrazloženu odluku Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu UDK 342. 722:347.962.6

priroda pravnih lijekova, organ pred kojim se pravno sredstvo može iskoristiti i rok za njegovu primjenu (član 19).¹⁰

c) Primjena navedenih principa na predmetni slučaj

42. Vraćajući se na predmetni slučaj, Zaštitnik nalazi da je ukupno trajanje postupka u konkretnom slučaju duže od sedam godina, imajući u vidu da je postupak započet u januaru 2015. godine i da još uvijek nije okončan.

43. Zaštitnik ukazuje da je, shodno naprijed navednim principima i praksi Evropskog suda za ljudska prava, "spor" nastao u julu 2015. godine, kada je podnosilac pritužbe izjavio žalbu Komisiji za žalbe, na rješenje broj 01-051/15-35/2785 od 23. januara 2015. godine, s obzirom da je tada stranka prvi put podnijela redovni pravni lijek u upravnom postupku.

44. Prema spisima predmeta kojima Zaštitnik raspolaže, od tog perioda do danas donijeto je više odluka na tri nivoa nadležnosti. Naime, prvostepeni i drugostepeni organ odlučivali su po osam puta, dok je Upravni sud jedanput. Predmetni postupak još uvijek nije okončan.

45. U konkretnom slučaju Zaštitnik je cijenio praksu Evropskog suda za ljudska prava, shodno kojoj se razumna dužina postupka mora cijiniti u svjetlu okolnosti predmeta i u odnosu na sljedeće kriterijume: složenost predmeta, ponašanje podnosioca predstavke i relevantnih organa i važnost predmeta spora za podnosioca predstavke.

46. Pri ocjeni kriterijuma *složenosti predmeta*, Zaštitnik je mišljenja da se u konkretnom slučaju ne radi o složenom predmetu, imajući u vidu da se radi o neposrednoj primjeni materijalnog propisa na osnovu prethodno utvrđenih činjenica koje se odnose na rad podnosioca pritužbe tokom 2014. godine, odnosno o rezultatima njegovog rada, kvalitetu organizacije rada u vršenju poslova, samostalnosti u radu i drugih sposobnosti i vještina, koje je bio dužan da prati neposredni rukovodilac, te da u zakonom propisanoj proceduri sprovede ocjenjivanje.

47. Prilikom *ocjene složenosti* pojedinog predmeta, Evropski sud za ljudska prava i slobode uzima u obzir obim i složenost dokaza,¹¹ broj uključenih strana,¹² potrebu da se pribavi stručno mišljenje ili dokazi iz inostranstva i složenost pravnih pitanja u određenom predmetu¹³. Dakle, shodno navedenoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, konkretan slučaj ne spada, ni po broju uključenih strana, ni po potrebi za vještačenjima ili stručnim mišljenjima, obimu i složenosti dokaza, u kompleksne i složene predmete.

48. U pogledu *ponašanja nadležnih organa*, Zaštitnik primjećuje da Ministarstvo unutrašnjih poslova nije postupalo blagovremeno i u zakonom propisanim rokovima, s obzirom da postupak utvrđivanja ocjene rada za 2014. godinu podnosioca pritužbe, traje neopravdano dugo i nije okončan ni nakon sedam godina. Naime, pojedine faze postupka trajale su i po šest ili devet mjeseci, a tokom postupka nisu preduzimane radnje i mjere u cilju pravilnog utvrđivanja činjenica i utvrđivanja ocjene rada, niti je postupano po predlozima i urgencijama podnosioca pritužbe za održavanje usmene rasprave. Ovo posebno kod činjenice da je tokom sedam godina održana jedna usmena rasprava 15. marta 2016. godine, kojoj nije prisustvovao neposredni rukovodilac odjeljenja u kom je radio podnosilac pritužbe, već

¹⁰Evropski kodeks dobrog administrativnog postupanja. Dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>

¹¹ *Eckle protiv Nemačke*, presuda ESLjP od 15. jula 1982, stav 80-81

¹² *Neumeister protiv Austrije*, presuda ESLjP od 27. juna 1968, stav 21

¹³ *Ibid.*

ovlašćeni službenik, koji je začinio zapisnik o izjavi punomoćnika podnosioca pritužbe, što ukazuje da suštinski rasprave nije ni bilo.

49. Zaštitnik ocjenjuje da ovakvo postupanje u konkretnom predmetu stvara utisak kod podnosioca pritužbe da se izbjegava utvrđivanje činjenica i okolnosti u cilju okončanja postupka, na koji način se narušava povjerenje podnosioca pritužbe u rad organa državne uprave. Naime, ukoliko se ne rasprave sve činjenice i okolnosti tokom postupka i iste ne obrazlože u odluci, dolazi do odugovlačenja postupka, jer je podnosilac pritužbe primoran da pokreće žalbeni postupak i upravni spor, kako bi se ispravile nepravilnosti, stoga ova činjenica treba da predstavlja razlog više da organ postupi sa znatno većom pažnjom kako bi se postupak okončao što prije, na zakonit, pravilan i pravičan način.

50. Naime, „pravičnost” u smislu člana 6 EKLJP suštinski zavisi od toga da li je podnosiocu pritužbe pruženo dovoljno mogućnosti da iznese svoj slučaj i da ospori dokaze koje smatra neistinitim. Pored toga, strankama, odnosno učesnicima upravnog postupka, u skladu sa pravom na pravično suđenje, potrebno je obezbijediti pravo na ravnopravnost i procesnu ravnotežu stranaka, te pravo na kontradiktorno raspravljanje i pravo na obrazloženu odluku.

51. Istovremeno Zaštitnik upozorava da, imajući u vidu zapažene značajne vremenske neaktivnosti nadležnog organa (od donošenja drugostepenih odluka do okončanja ponovnog postupka), nastavljanje sa ovakvom praksom, odnosno svako dalje neblagovremeno postupanje može imati za posljedicu dalje kršenje prava podnosioca pritužbe. Ovo svakako odstupa od principa “dobre uprave” i načela efikasnog vođenja upravnog postupka, te je važno podsjetiti da je prioritarna 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.

52. Pored navedenog, Zaštitnik ukazuje da, shodno praksi ESLJP ponovno preispitivanje jednog predmeta nakon vraćanja na ponovno odlučivanje može samo po sebi otkriti ozbiljne nedostatke pravnog sistema države, kako je to ovaj sud utvrdio u predmetu *Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore (op.ct.)* karakterističnom po ponovnim ispitivanjima od strane nižih organa nakon ponovnog postupanja viših organa, te da je bilo povrede člana 6 Konvencije.

53. Naime, Zakonom o opštem upravnom postupku, propisana je obaveza postupanja po nalogima neposredno višeg organa, kao i koja je posljedica takvog nepostupanja u situaciji kada prvostepeni organ u više navrata i pored toga što neposredno viši organ takvu činjenicu konstatuje u svojim odlukama, istrajava u donošenju svojih odluka i nesprovođenja uputa i naloga višeg organa.

54. U odnosu na *ponašanje podnosioca pritužbe*, Zaštitnik zapaža da je podnosilac pritužbe podnosio zahtjeve za održavanje usmene rasprave, predloge za izvođenje dokaza i odlučivanje, kako bi ubrzao postupak pred Ministarstvom unutrašnjih poslova, te da u konkretnom slučaju njegovo ponašanje nije moglo doprinijeti odugovlačenju postupka, niti isti može snositi odgovornost za prekomjerno dugo trajanje postupka.

55. Naime, Zaštitnik nalazi da je podnosilac pritužbe mogao izjaviti žalbu zbog ćutanja uprave, što predstavlja pravno sredstvo čija upotreba može ubrzati upravni postupak koji je u toku, međutim, imajući u vidu da predmetni postupak još uvijek nije okončan, podnosilac može i sada izjaviti žalbu zbog ćutanja uprave, shodno članu 212 Zakona o opštem upravnom postupku, koji zakon se primjenjuje u konkretnom slučaju, a po kojem drugostepeni organ ima obavezu da po toj žalbi odluči. Međutim, sama činjenica da podnosilac pritužbe nije koristio pravno sredstvo za ubrzanje postupka, ne oslobađa nadležni organ od

odgovornosti da osigura odlučivanje u razumnom roku¹⁴ i njegovo ponašanje ne može opravdati ovoliko trajanje upravnog postupka u cjelini.¹⁵

56. Što se tiče same *važnosti predmeta za podnosioca pritužbe*, Zaštitnik ukazuje da praksa ESLJP pokazuje da vrsta postupka o kojoj je riječ, odnosno prava ili obaveze koje su predmet odlučivanja u postupku, može uticati na određivanje opravdanosti dužine postupka, odnosno roka koji se može smatrati razumnim rokom. Sud smatra da u postupku posebno važnim za podnosioca zahtjeva, moguće je utvrditi povredu prava na suđenje u razumnom roku, čak i u slučajevima relativno kratkog trajanja.¹⁶

57. Naime, po mišljenju Zaštitnika, podnosilac pritužbe imao je interes da se u razumnom roku okonča postupak u odnosnoj upravnoj stvari, posebno imajući u vidu da je u pitanju njegovo pravo iz rada i da od ocjene rada zavisi njegovo dalje kretanje u službi i eventualno napredovanje.

58. Stoga, polazeći od prethodno navedenog ustavnog određenja i Evropskog kodeksa dobrog administrativnog ponašanja, Zaštitnik ukazuje da su svi javnopravni organi koji postupaju u upravnim stvarima dužni da pri vođenju upravnog postupka budu efikasni i da strankama omogućе da što lakše zaštite i ostvare svoja prava i pravne interese, a ovaj cilj se može ostvariti samo na način što će se postupak sprovesti na zakonit način, shodno načelima upravnog postupka, poštujući pravo na pravično suđenje u razumnom roku, garantovano članom 32 Ustava CG i članom 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

Negativna je poruka koja ovakvim postupanjem organa se šalje strankama, sa aspekta pravne sigurnosti i efikasnog ostvarivanja i zaštite njihovih prava i interesa.

59. Istovremeno, Zaštitnik želi ukazati da je Ministarstvo unutrašnjih poslova, u konkretnom slučaju ignorisalo zahtjev Zaštitnika za dostavljanje izjašnjenja na navode iz pritužbe i spisa predmeta, s obzirom da je Zaštitniku dostavilo rješenja ministarstva, koja su poništena, i dopise koji predstavljaju unutrašnju korespondenciju između službi u Ministarstvu, ne dajući odgovore na pritužbu, zatim u kojoj fazi je postupak i koje radnje i mjere je ministarstvo preduzelo u cilju okončanja postupka ocjenjivanja rada podnosioca pritužbe za 2014. godinu.

Shodno svemu prednjem, a na osnovu čl.41 st.2. Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, daje slijedeće

MIŠLJENJE

da je odugovlačenjem postupka i neblagovremenim odlučivanjem, podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na pravično suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

PREPORUKU

Ministarstvu unutrašnjih poslova

- 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 sprovelo i okončalo postupak u predmetu utvrđivanja ocjene rada za 2014. godinu podnosioca pritužbe i donijelo na zakonu zasnovanu

¹⁴ *ESLJP Guincho protiv Portugala, presuda od 10. jula 1984 zahtjev br. 8990/80&32*

¹⁵ *ESLJP, Oberling protiv Francuske, odluka od 11. april 2006., zahtjev br. 31520/02, § 24*

¹⁶ *ESPLJ, Mihailovski protiv Makedonije, presuda od 31. marta 2007, zahtjev br. 44221/02*

odluku, koja sadrži valjano obrazloženje o utvrđenim činjenicama i okolnostima i razlozima kojima se rukovodilo pri donošenju odluke.

- da u budućem radu postupa po zahtjevima Zaštitnika, dostavlja potpune, precizne i konkretne odgovore, potkrijepljene odgovarajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija, jer se drugačije postupanje tretira kao povreda zakonskih odredbi o obaveznoj saradnji sa Zaštitnikom.

Ministarstvo unutrašnjih poslova, dužno je da, po isteku roka od 15 dana od dana prijema ovog akta, dostavi izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preduzetim radnjama na izvršenju ove preporuke.

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

Dostavljeno:

- punomoćniku podnosioca pritužbe:
X.X.
- Ministarstvu unutrašnjih poslova,
- a/a.