

Br. 589/22-2

Podgorica, 17. oktobar 2022. godine

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu člana 41 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br.42/11, br.32/14 i br.21/17) i člana 40 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br.53/14), sproveo je ispitni postupak po pritužbi XX, 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 nedonošenje konačne odluke o raspodjeli stanova po Oglasu o raspodjeli stanova za službenike i namještenike tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada - Golubovci, br.22-033/17-892, od 20.11.2017. godine.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

2. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnositeljke pritužbe, izjašnjenja Komisije za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika Opštine Zeta, te cjelokupne dokumentacija koja egzistira u spisima predmeta, mogu se sublimirati na slijedeći način.

3. Dana 08.11.2017. godine, predsjednik tadašnje Gradske Opštine Golubovci donio je rješenje o imenovanju Komisije za rješavanje stambenih potreba u Opštini u okviru Glavnog grada – Golubovci, br.22-033/17-885.

4. Dana 20.11.2017. godine Komisija za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada – Golubovci raspisala je Oglas o raspodjeli stanova za službenike i namještenike tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada - Golubovci, br.22-033/17-892.

5. Dana 20.08.2019. godine, kako formirana Komisija nije završila povjereni joj posao, predsjednica tadašnje Gradske Opštine - Golubovci donijela je rješenje o imenovanju nove Komisije za rješavanje stambenih potreba u Opštini u okviru Glavnog grada – Golubovci, br.22-031/19-3852.

6. Komisija za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada – Golubovci održala je pet sjednica, i to 10.12.2019. godine, 10.06.2020. godine, 15.02.2021. godine, 17.09.2021. godine i 04.05.2022. godine i u više navrata sprovodila radnje i postupke radi provjere podataka, činjenica i navoda istaknutih u podnijetim prijavama.

7. Dana 10.03.2022. godine Komisija za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada – Golubovci donijela je Rang listu za raspodjelu stanova službenicima i namještenicima Opštine u okviru Glavnog grada – Golubovci, br.D 22-337/22-606.

8. Dana 18.03.2022. godine, između ostalih, podnositeljka pritužbe je izjavila prigovor na Rang listu za raspodjelu stanova službenicima i namještenicima Opštine u okviru Glavnog grada – Golubovci, br.D 22-337/22-606, od 10.03.2022. godine, koji je aktom Komisije za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada – Golubovci, br.D 22-337/21-606/36, od 16.05.2022. godine, odbijen kao neosnovan.

9. Dana 15.03.2022. godine sekretarka Komisije za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada – Golubovci podnijela je ostavku, a 08.06.2022. godine ostavku je podnio i jedan član Komisije.

10. Komisija za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada – Golubovci, odnosno sadašnje Opština Zeta, nije utvrdila konačnu Rang listu i donijela konačnu Odluku o raspodjeli stanova službenicima i namještenicima Opštine u okviru Glavnog grada – Golubovci po raspisanom Oglasu o raspodjeli stanova za službenike i namještenike tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada - Golubovci, br.22-033/17-892, od 08.11.2017. godine.

III RELEVANTNO DOMAĆE PRAVO

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

Član 6

Crna Gora jemči i štiti slobode i prava.

Prava i slobode su nepovredivi.

Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih.

Član 32

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

B. Zakon o lokalnoj samoupravi («Službeni list CG», 2/18)

Član 3

Lokalna samouprava ostvaruje se na načelima demokratije, jednakosti, decentralizacije, depolitizacije, autonomnosti, zakonitosti, profesionalnosti, efikasnosti rada organa lokalne samouprave i međusobne saradnje države i opštine.

C. Zakon o etažnoj svojini ("Sl. list RCG", br. 71/04 od 22. novembra 2004)

Član 61

Privredna društva, druga pravna lica i subjekti obezbjeđuju sredstva za rješavanje stambenih potreba zaposlenih, u skladu sa potrebama i mogućnostima.

Privredna društva, druga pravna lica i subjekti, saglasno principu slobodne inicijative koji proizilazi iz prava svojine, mogu rješavati stambena pitanja zaposlenih prodajom stanova pod tržišnim ili povoljnijim uslovima, dodjelom stambenih kredita, zamjenom, poklonom, zakupom, pretvaranjem zajedničke svojine ili susvojine u etažnu svojinu i na drugi način, u skladu sa svojim opštim aktom.

Lica koja su bila obveznici plaćanja doprinosa za stambenu izgradnju, imaju pravo na određene povoljnosti prilikom rješavanja svojih stambenih potreba, u skladu sa opštim aktom privrednog društva, drugog pravnog lica, odnosno subjekta.

Član 62 stav 3

Rješavanje stambenih pitanja od interesa za Republiku, odnosno jedinicu lokalne samouprave uređuje Vlada Republike Crne Gore ili jedinica lokalne samouprave svojim propisom.

D. Odluka o rješavanju stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika organa uprave u okviru Opštine Glavnog grada - Golubovci ("Službeni list CG-opštinski propisi br.044/17)

Član 1

Ovom odlukom utvrđuju se uslovi, način i postupak rješavanja stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika u Opštini u okviru Glavnog grada – Golubovci.

Član 17 stav 1

O rješavanju stambenih potreba zaposlenih odlučuje Komisija za rješavanje stambenih potreba.

Član 27 st. 1, 3 4 i 5

Na osnovu priloženih dokaza, Komisija utvrđuje i objavljuje rang listu, u zavisnosti od načina rješavanja stambenih potreba zaposlenih primjenom kriterijuma propisanih ovom odlukom. Rang lista objavljuje se na oglasnoj tabli organa uprave, posebne i stručne službe.

Član 28

Učesnik oglasa ima pravo da podnese Komisiji obrazloženi prigovor na rang listu u roku od osam dana od dana njenog objavljivanja. Komisija je dužna da odluči po prigovoru u roku od 8 dana od dana podnošenja.

Član 29 stav 2

Na osnovu konačne rang liste Komisija donosi odluku o dodjeli stanova, odnosno kredita I pojedinačna rješenja.

E. Zakon o sudovima ("Sl. list RCG", br. 5/2002, 49/2004 i Sl. list CG", br. 22/2008, 39/2011, 46/2013 i 48/2013.)

Član 7

Svako ima pravo na nepristrasno suđenje u razumnom roku.

F. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku ("Sl. list CG", br. 011/07 od 13.12.2007)

Član 2

Pravo na sudsku zaštitu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku imaju stranka i umještač u građanskom sudskom postupku, stranka i zainteresovano lice u upravnom sporu, okrivljeni i oštećeni u krivičnom postupku (u daljem tekstu: stranka), ukoliko se postupci odnose na zaštitu njihovih prava u smislu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Pravo iz stava 1 ovog člana i dužina trajanja razumnog roka utvrđuje se u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.

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

Član 41

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

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.

IV OCJENA ZAŠTITNIKA

11. Podnositeljka pritužbe se žalila da Komisija za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada – Golubovci, odnosno sadašnje Opština Zeta, nije utvrdila konačnu Rang listu i donijela konačnu Odluku o raspodjeli stanova službenicima i namještenicima tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada – Golubovci po raspisanom Oglasu o

raspodjeli stanova za službenike i namještenike tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada - Golubovci, br.22-033/17-892, od 08.11.2017. godine.

12. Komisija za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada – Golubovci, odnosno sadašnje Opština Zeta, kao razlog nedonošenja konačne Rang liste i Odluke o raspodjeli stanova službenicima i namještenicima, po raspisanom Oglasu o raspodjeli stanova za službenike i namještenike tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada - Golubovci, br.22-033/17-892, od 08.11.2017. godine navodi, prvenstveno, da je u toku postupka odlučivanja rasformirana predhodno formirana Komisija, kao i da je Komisija koja je kasnije oformljena, nakon donošenja Rang liste za raspodjelu stanova ostala bez neophodnog kvoruma za odlučivanje, jer su sekretar i jedan član podnijeli ostavke. U krajnjem ističe, da joj nije namjera da onemoguće ostavarivanje prava učesnicima Oglasa, već da se postupak raspodjele i donošenje Konačne Rang liste za raspodjelu stanova obavi u skladu sa zakonom, poštujući prava svih učesnika Oglasa.

1) Navodna povreda prava na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i analogno tome člana 6 stav 1 EKLJP

13. Zaštitnik prije svega zapaža da sporovi u vezi rješavanja stambenog pitanja spadaju u odlučivanje o građanskim pravima u smislu člana 6 EKLJP, koji je iz tog razloga primjenljiv u upravnom postupku u ovom slučaju. Iz tog razloga, a imajući u vidu i navode pritužbe, Zaštitnik će istu ispitivati sa aspekta povrede ovog prava.

a) Opšti principi – relevantna načela

14. Pojam "građanskih prava i obaveza" imaju autonomno značenje prema EKLJP, a to se značenje često razlikuje od nacionalnih definicija tih izraza. Obimna praksa Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) ukazuje da se garancije prava na pravično suđenje u smislu člana 6 EKLJP protežu i na faze postupaka koje prethode otpočinjanju sudskog postupka.

15. Svaka država potpisnica EKLJP ima pozitivnu obavezu da preduzme sve neophodne korake kako bi osigurala da sva prava u obuhvatu člana 6 EKLJP budu garantovani kako u teoriji, tako i u praksi. Stoga, svaka država je dužna da organizuje svoj pravni sistem na takav način da svakom građaninu omogući pravičan postupak u vezi sa njegovim građanskim pravima i obavezama, kao i da jemči "razuman rok" tog postupka. Nedostaci u organizaciji nekog organa ne smiju imati uticaja na poštovanje individualnih prava i sloboda predviđenih EKLJP, niti se smiju prepisati pojedincu.

16. Takođe, javni službenici kojima se povjerava sprovođenje postupka, koji na odlučujući način utiču na građanska prava i obaveze, dužni su da se ponašaju u skladu sa garancijama iz člana 6 EKLJP.

17. Shodno ustaljenoj praksi ESLJP, razumnost dužine trajanja postupka se mora ocjenjivati u svjetlu okolnosti konkretnog predmeta, vodeći računa o kriterijumima koji su uspostavljeni u praksi tog Suda, a naročito o pravnoj prirodi - složenosti predmeta, ponašanju strana u postupku i nadležnog suda ili drugih javnih vlasti, kao i o značaju predmeta spora za podnosioca predstavke.

18. Glavni kriterijum u pogledu prirode predmeta je stepen složenosti predmeta. Složenost predmeta može se odnositi i na činjenice, kao i na pravna pitanja, a može se odnositi i na pojedine složenosti postupka, koje mogu biti uzrokovane, na primjer: brojem stranaka ili raznim problemima vezanim za prikupljanje i proučavanje velike količine dokaza. Drugi kriterijum jeste važnost predmeta spora za podnosioca pritužbe. U odnosu na kriterijum ponašanja stranaka, čl. 6 st. 1 EKLJP ne zahtijeva od podnosioca da aktivno saraduje sa sudskim vlastima, niti ih može kriviti za potpuno iskorišćavanje pravnih sredstava koja su im dostupna na temelju domaćeg prava. Osoba o kojoj je riječ treba pokazati samo odgovornost u preduzimanju radnji u postupku koje se na nju odnose, suzdržati se od korišćenja taktika odugovlačenja.

19. Četvrti, posljednji kriterijum, ustanovljen u sudskoj praksi u građanskoj sferi od presude u predmetu König protiv SR Njemačke, a to je ponašanje nadležnih organa. Ovo se odnosi ne samo na sudske organe, već i na sve druge javne organe koji učestvuju u postupku bilo kao stranke ili u drugom svojstvu.

b) Primjena opštih principa na konkretni slučaj

20. Vraćajući se na predmetni slučaj, na osnovu stanja u spisima predmeta, dovodeći u vezu prehodno navedeno činjenično stanje, Zaštitnik je nesumljivo konstatovao da Komisija za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada – Golubovci, odnosno sadašnje Opština Zeta, u periodu od skoro pet godina nije okončala postupak po raspisanom Oglasu o raspodjeli stanova za službenike i namještenike tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada - Golubovci, br.22-033/17-892, od 20.11.2017. godine, odnosno nije utvrdila konačnu Rang listu i donijela konačnu Odluku o raspodjeli stanova, pa je evidentno da postupak u konkretnom slučaju ne ispunjava uslove razumnog trajanja u smislu zahtjeva člana 6 Konvencije.

21. Slijedeći kriterijume za ocjenu razumnosti trajanja, Zaštitnik je prvenstveno ispitao ponašanje nadležnih vlasti.

22. U svom je izjašnjenju Komisija za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika Opština Zeta ukazala da je za vremensko trajanje odnosno upravne stvari došlo uslijed raspuštanja predhodne i formiranja nove Komisije za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika i mjenjanja sastava Komisije zbog podnijetih ostavki na članstvo u istoj. Međutim, imajući u vidu prednje

utvrđeno činjenično stanje, a posebno vremenski period trajanja postupka, Zaštitnik je ove navode cijenio neosnovanim.

23. Zaštitnik naglašava da član 6 Evropske konvencije nameće državi pozitivnu obavezu da organizuje svoj pravni sistem na takav način da svim građanima omogući ne samo pravičan postupak u vezi sa njihovim građanskim pravima i obavezama nego i da jemči "razuman rok" tog postupka.

24. Zaštitnik smatra da trajanje odnosnog postupka stambene raspodjele, imajući u vidu vremenski period trajanja postupka, ukazuje na neažurnost u postupanju.

25. U konkretnom slučaju Zaštitnik konstatuje da Komisija za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada – Golubovci, odnosno sadašnje Opština Zeta, u periodu od skoro pet godine nije preduzela sve potrebne radnje kako bi se okončala raspodjela stanova po predmetnom oglasu i donijela konačna Odluka o dodjeli stanova i pojedinačna rješenja. Ovakvo postupanje Komisije nesumnjiv je pokazatelj njene neažurnosti u postupanju, a zahtjev suđenja u razumnom roku ne dozvoljava pasivnost već traži proaktivan pristup u rukovođenju postupkom.

26. Neblagovremeno, odnosno 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.

27. Zaštitnik cijeni da u konkretnom slučaju Komisija za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada – Golubovci, odnosno sadašnje Opština Zeta nije djelotvorno i efikasno postupala, te da je nedopustivo i neopravdano bilo kakvo dalje prolongiranje za donošenje konačne Rang liste i donošenje konačne Odluke o raspodjeli stanova službenicima i namještenicima po predmetnom Oglasu, a time i uskraćivanje prava stranke/aka.

28. Stoga je važno podsjetiti da je prioritarna dužnost organa državne uprave i lokalnih samouprava 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.

29. Nadalje, po pitanju složenosti predmeta, primjenom uspostavljene prakse ESLJP, Zaštitnik cijeni da je u pitanju relativno složen postupak. Ovo imajući u vidu da se po predmetnom oglasu dijele dva stana, da je bilo više učesnika oglasa što je zahtijevalo i potrebu sprovođenja određenog broja radnji na provjeri dostavljene dokumentacije i faktičkog stanja obilaskom lica mjesta od strane Komisije.

30. Kada je u pitanju ocjena kriterijuma važnosti i značaja predmeta za podnositeljku pritužbe, jasno je da se radi o rješavanju egzistencijalnog pitanja za podnositeljku i kao takvo je od izuzetne važnosti za nju.

31. U navedenom kontekstu Zaštitnik cijeni da se trajanje predmetnog postupka u čitavom periodu ne može staviti na teret podnositeljki pritužbe, u niti jednom smislu, jer nije koristila bilo kakve metode koje bi mogle da dovedu do odugovlačenja postupka.

32. Imajući u vidu sve navedeno, rezultate ispitnog postupka, okolnosti konkretnog slučaja, naročito dužinu trajanja postupka pred nadležnom Komisijom, slijedeći naprijed izložene kriterijume koje je uspostavio ESLJP u svojoj praksi odlučujući o povredi prava na suđenje u razumnom roku, u cilju unaprjeđenja prava građana i zaštite prava i na pravu zasnovanog interesa građana, te ostvarivanja načela dobre uprave, a polazeći od načela pravde i pravičnosti, nalazeći da je pritužba osnovana, po zaključku Zaštitnika u konkretnom slučaju povrijeđeno je pravo na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Konvencije.

33. Shodno svemu prednjem, a na osnovu člana 41 stav 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnositeljki pritužbe, nedonošenjem konačne Rang liste i konačne Odluke o raspodjeli stanova službenicima i namještenicima po Oglasu o raspodjeli stanova za službenike i namještenike tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada - Golubovci, br.22-033/17-892, od 20.11.2017. godine, od strane Komisije za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada – Golubovci, odnosno sadašnje Opština Zeta, povrijeđeno je pravo na suđenje u razumnom roku, kao jedno od segmenata prava na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i članom 6 Evropske Konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

P R E P O R U K U

Komisiji za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika Opština Zeta

- da bez daljeg odlaganja, u što kraćem roku, preduzme sve neophodne mjere i radnje kako bi se okončao postupak raspodjele stanova po Oglasu o raspodjeli stanova za službenike i namještenike tadašnje Opštine u okviru Glavnog grada - Golubovci, br.22-033/17-892, od 20.11.2017. godine i donese konačnu Rang listu i

konačnu Odluku o raspodjeli stanova službenicima i namještenicima, kao i pojedinačna rješenja.

Komisija za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika Opština Zeta, dužna je da po isteku roka, od 30 dana, od dana prijema ovog akta, dostavi izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preduzetim radnjama i mjerama na izvršenju ove preporuke.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Snežana Armenko

Dostavljeno:

Podnositeljki pritužbe;

Opština Zeta - Komisija za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika;

a/a.