

Br. 01-197/23
Podgorica, 16. jun 2023. godine
MP/MP

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 41 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/11, br.32/14 i br.21/17) i člana 41 Pravila o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br.53/14), sproveo je ispitni postupak po pritužbi advokata XX i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda odnosi se na rad Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, koji po navodima podnosioca pritužbe u kontinuitetu odbija da postupi po njegovim zahtjevima, inicijativama, žalbama i urgencijama podnijetim elektronskom poštom na službeni mail Ministarstva. Takođe pritužba se odnosi i na odbijanje pomenutog organa da podnosiocu pritužbe dostavi potvrdu o prijemu podnesaka podnijetih elektronskim putem i obavještenja saglasno čl 63 i 64 ZUP-a.

II ČINJENICE PREDMETA – OKOLNOSTI SLUČAJA

2. Na osnovu navoda iz pritužbe, izjašnjenja sa pratećom dokumentacijom Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede u toku ispitnog postupka, kao i uvida u cjelokupnu dokumentaciju koja egzistira u spisima predmeta, utvrđene su sledeće činjenice.

3. Podnosilac pritužbe Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede obraćao se zahtjevima za slobodan pristup informacijama (12. marta 2022. godine, 21. marta 2022. godine, 23. juna 2022. godine i 6. novembra 2022. godine), zahtjevom za vršenje nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada Uprave za šume, od 18. aprila 2022. godine, žalbom zbog ćutanja uprave od 22. maja 2022. godine, zahtjevom od 6. juna 2022. godine, kojim je traženo donošenje akta u izvršenju presude Upravnog suda U. br. 1175/20 od 14. aprila 2022. godine, urgencijama od 19. jula 2022. godine radi dostavljanja odgovora po predstavci od 9. maja 2022. godine i urgencijom od 2. avgusta 2022. godine, radi donošenja odluke po žalbama zbog ćutanja uprave. Takođe, odnosnim zahtjevima, podnosilac pritužbe zahtijevao je dostavljanje potvrde o prijemu zahtjeva.

4. Prema stanju u spisima predmeta nema dokaza da je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede postupilo po odnosnim podnescima i o svom postupanju obavijestilo podnosioca pritužbe, kao ni da je istom dostavilo potvrdu o prijemu tih podnesaka.

III RELEVANTNO PRAVO

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

Član 57

Svako ima pravo da se pojedinačno ili zajedno sa drugim, obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor.

Zakon o državnoj upravi ("Službeni list Crne Gore", br. 78/18, 70/21, 52/22)

Član 3

Organi državne uprave vrše poslove na osnovu Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata.

Član 5

Organi državne uprave dužni su da organizuju vršenje poslova na ekonomičan i efikasan način.

Član 7

U vršenju poslova iz okvira svoje nadležnosti organi državne uprave dužni su da omogućе brzo i jednostavno ostvarivanje prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica.

Član 19

Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave obuhvata:

- 1) kontrolu zakonitosti rada i postupanja u sprovođenju zakona, drugih propisa i opštih akata;
- 2) kontrolu i ocjenu efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova;

U vršenju nadzora iz stava 1 ovog člana organ koji vrši nadzor:

- 1) zahtijeva izvještaje i podatke o radu;
- 2) upozorava na uočene nepravilnosti, određuje mjere i rok za njihovo otklanjanje i nalaže izvršavanje utvrđenih obaveza;
- 3) pokreće postupak za utvrđivanje odgovornosti;
- 4) predlaže Vladi preduzimanje odgovarajućih mjera, i
- 5) preduzima druge mjere propisane posebnim zakonom

Član 55

Na podnijete pritužbe organ državne uprave je obavezan pisano da odgovori podnosiocu, u roku od 15 dana od dana podnošenja pritužbe, ako to stranka zahtijeva.

Zakon o elektronskom dokumentu ("Službeni list CG", br.132/22)

Član 18

Elektronski dokument izrađuje se elektronskim sistemima pripreme, oblikovanja i skladištenja informacionih sadržaja u elektronski zapis.

Elektronski dokument u radnjama izrade, koje čine osnovu za njegovu otpremu i čuvanje, obavezno se potpisuje elektronskim potpisom, odnosno elektronskim pečatom stvaraoca ili lica koje je on za to ovlastio.

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

Član 63

Podnesak se može podnijeti javnopravnom organu u elektronskom obliku, u skladu sa propisima o elektronskoj upravi.

U slučaju podnošenja podneska u elektronskom obliku javnopravni organ, bez odlaganja, elektronski dostavlja stranci obavještenje o prijemu podneska.

Ako se podnesak koji je podniet javnopravnom organu u elektronskom obliku iz tehničkih razloga ne može pročitati, javnopravni organ o tome, bez odlaganja, obavještava stranku sa zahtjevom da taj podnesak dostavi u drugoj odgovarajućoj formi i određuje joj rok za dostavljanje. Ako stranka ne postupi po zahtjevu javnopravnog organa u ostavljenom roku smatraće se da podnesak nije podniet. Ako stranka dostavi podnesak u drugoj odgovarajućoj formi, smatraće se da je podnesak podniet danom dostavljanja u elektronskom obliku.

Član 64

Javnopravni organ koji je primio podnesak dužan je da ga evidentira prema redosljedu prijema.

Ako javnopravni organ istom poštanskom dostavom, odnosno elektronskim putem primi više podnesaka smatra se da su istovremeno podnieti.

Na zahtjev stranke, javnopravni organ izdaje potvrdu u kojoj se navodi da je podnesak primljen, kao i datum i vrijeme prijema, predmet podneska i, ukoliko ih ima, spisak akata priloženih uz podnesak. Za izdavanje potvrde ne naplaćuje se taksa.

Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br.42/11, br.32/14 i br.27/17)

Član 41 stav 1

Nakon završenog 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.

IV DRUGA RELEVANTNA 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.

IV ZAKLJUČNA OCJENA

5. Podnosilac pritužbe žalio se na postupanje Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, koje u kontinuitetu odbija da postupi po njegovim zahtjevima, inicijativama i urgencijama koje je više puta elektronskom poštom dostavljao na službeni mail Ministarstva, ne obavještavajući ga o ishodu postupanja po istima, kao i na odbijanje pomenutog organa da o podnietim zahtjevima mu dostavi potvrdu o prijemu podnesaka i obavještenja saglasno čl 63 i 64 ZUP-a.

6. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede izjašnjavajući se na navode iz pritužbe smatra da kada je u pitanju navodno nezakonito postupanje organa uprave u nadležnosti ovog ministarstva, konkretno Uprave za gazdovanje šumama i lovištima zbog odbijanja da dostavi podnosiocu pritužbe potvrde o prijemu podnesaka kako elektronskim tako i putem PTT pošiljki, krajnje neosnovanim. Ovo iz razloga što postoje potvrde koje se nalaze u prilogu dokumentacije koje ne idu u prilog tvrdnjama ovdje podnosioca pritužbe. Kad su u pitanju potvrde prijema podnesaka elektronskim putem Ministarstvo vjeruje da je i podnosiocu pritužbe, kao i svima koji su dio javne uprave, poznato da se desio snažan sajber napad te da je zbog istog sistem bio spriječen da prima podneske u elektronskoj formi. Takođe, u prilogu dokumentacije Ministarstvo dostavlja dopis šefa PJ Kotor kojim iste obavještava da je usljed napada bio prinuđen da promijeni e-mail adresu pritom navodeći novu kao svoju zvaničnu adresu. Takođe, se napominje da se dosta upravnih sporova koje je ovo Ministarstvo vodilo sa podnosiocem pritužbe kao inicijatorom, okončalo presudom kojom se odbija tužba a sve iz razloga što isti nije mogao da dokaže da je žalbu odnosno tužbu i dostavilo ovom Ministarstvu. Kad su u pitanju ostali navodi u pritužbi između ostalog da je podnosiocima pritužbe onemogućeno korišćenje šume po godičnjim zahtjevima počev od 2004. do 2023. godine, ukazuje se da je vođen sudski spor oko utvrđivanja prava svojine na kojoj se nalazi šuma u suvlasništvu, te da i nije moglo biti odlučeno po zahtjevima s obzirom da nije ispunjen osnovni uslov za rješavanje po zahtjevu a to je uredan list nepokretnosti, kojim se u konačnom potvrđuje pravo svojine podnosioca zahtjeva. Nadalje, u prilogu se dostavlja i korespondencija podnosioca pritužbe koji odbija doznaku, dobro znajući da se ista mora izvršiti u privatnoj šumi u prisustvu vlasnika odnosno njihovog opunomoćenika zastupnika. Takođe se dostavlja dopis kojim se obavještavaju podnosioci pritužbe da mogu pristupiti sječi ukupnog desetogodišnjeg etata. Dopisom im je takođe predočeno da, ukoliko ne budu zadovoljni dinamikom doznake s obzirom da je riječ o velikoj količini i da su kapaciteti Uprave za gazdovanje šumama i lovištima limitirani, jer jedan inženjer duži više područnih jedinica, na osnovu člana 55 Zakona o šumama, mogu angažovati pravno lice ili preduzetnika za doznaku stabala koji ispunjava uslove u skladu sa članom 67 Zakona o šumama. Nadalje, same uplatnice za doznaku u privatnoj šumi podnosilaca pritužbe, ne idu u prilog tvrdnjama da se u kontinuitetu izbjegavanje doznačavanje šume u privatnoj svojini podnasilaca pritužbe, a još manje da se može govoriti o ugrožavanju prava na slobodno uživanje svojine. Takođe, nerijetko su predmet tužbe bila i rješenja kojima je pozitivno riješeno za podnosioca zahtjeva, paradoksalno. Paradoksalno, jer to rješenje nije sadržalo određene članove na osnovu kojih je doneseno rješenje, iako iz suštine predmetnog rješenja proizilazi da isto ne bi ni moglo biti riješeno osim na način na koji je riješeno i na osnovu zakonskih propisa.

7. Zaštitnik cijeni da predmetnu pritužbu u odnosu na ne(postupanje) Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, imajući u vidu izložene navode i utvrđeno činjenično stanje, treba ispitivati na osnovu člana 57 Ustava Crne Gore koji obezbjeđuje pravo obraćanja građana državnom organu i da se dobije odgovor, u vezi ispunjavanja zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetim podnescima.

Povreda prava na obraćanje – odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore u vezi ispunjavanja zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetim zahtjevima, urgencijama i žalbama

(a) Opšti principi – relevantna načela

8. Komitet ministara Savjeta Evrope usvojio je više preporuka, koje imaju za cilj postizanje određenih segmenata dobre uprave. Dostignuti standardi u okviru Savjeta Evrope, kao i usvajanje Evropskog

kodeksa dobrog administrativnog ponašanja (2001) na nivou Evropske unije, stvorili su uslove za donošenje jedne sveobuhvatne preporuke o dobroj upravi, koja definiše osnovno pravo na dobru upravu i time olakšava njegovu efektivnu primjenu u praksi.

9. 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 .

10. Rezolucija (77) 31 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave 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 ljekovima.

11. Na nužnost dostavljanja odgovora ukazuje i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 13) koji utvrđuje da je službenik dužan da se postara da svaki građanin koji se pismenim putem obrati instituciji dobije odgovor . Kodeks predstavlja opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja (dobre uprave) za organe javne vlasti i javne službenike, koji sadrži profesionalne standarde i etička pravila ponašanja za obavljanje službenih poslova i ostvarivanje komunikacije sa građanima. Njegovi osnovni principi odnose se na zakonitost, srazmjernost i svrsishodnost, objektivnost i poštovanje opravdanih očekivanja, a što se traži od svih državnih organa i službenika.

12. Obaveza implementacije navedenih pravnih standarda, odnosno prava EU u nacionalni pravni poredak proizilazi iz odredbe člana 72 Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji koji je za Crnu Goru stupio na snagu 01. maja 2010. godine.

b) Primjena principa na konkretni slučaj

13. Vraćajući se na predmetni slučaj, na osnovu stanja u spisima predmeta, Zaštitnik je konstatovao da se Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede podnosilac pritužbe više puta obraćao određenim zahtjevima za slobodan pristup informacijama, zahtjevima za vršenje inspekcijaskog nadzora, žalbama i urgencijama (vidjeti stav 3 ovog mišljenja), na koje Ministarstvo do dana podnošenja pritužbe nije postupilo, odnosno obavijestilo podnosioca pritužbe o ishodu svog postupanja.

14. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede po mišljenju Zaštitnika, bilo je dužno da razmotri odnosne podneske i da mu odgovori u pisanoj formi, kao i obrazloži razloge odnosno svoj stav po odnosnim pitanjima.

15. Zaštitnik ukazuje da organi javne vlasti dužni su da, u okviru svojih zakonom određenih nadležnosti, postupaju po zahtjevima građana na dosljedan način, poštujući opravdana očekivanja građana, jer bilo kakvo drugo ponašanje je akt loše uprave koji za posledicu ima neostvarivanje prava građana, kod kojih se stvara osjećaj sumnje i nesigurnosti.

16. Uskraćivanjem odgovora na podnijete zahtjeve od strane pomenutog organa po ocjeni Zaštitnika nije u skadu sa odredbom člana 57 stav 1 Ustava Crne Gore, kojim se određuje da svako ima pravo da se obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor. Smisao

ustavne odredbe o pravu na odgovor po zahtjevu ili obraćanju stranke podrazumijeva pružanje mogućnosti stranci koja je nezadovoljna odgovorom da iskoristi raspoloživa pravna sredstva za zaštitu svojih prava.

17. Takođe, Zaštitnik zapaža da je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede postupilo i suprotno odredbama čl. 7 i 55 Zakona o državnoj upravi, kojima je propisano da su organi državne uprave dužni da omogućе brzo i jednostavno ostvarivanje prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica, kao i da na podnijete pritužbe organ državne uprave je obavezan pisano da odgovori podnosiocu, u roku od 15 dana od dana podnošenja pritužbe, ako to stranka zahtijeva.

19. Zaštitnik ocjenjuje da ovakvo postupanje nadležnog organa predstavlja ignorisanje zahtjeva stranke za dobijanje odgovora, što ukazuje na neažurnost u njegovom postupanju, kršenje načela dobre uprave i prava podnosioca pritužbe.

20. U odnosu na navode u kojima podnosilac pritužbe ističe da nadležno Ministarstvo odbija da izda potvrdu o prijemu njegovih zahtjeva navedeni organ smatra da su ti navodi neosnovani iz razloga što postoje potvrde o prijemu podnesaka kako elektronskim tako i putem PTT pošiljki, kao i da treba imati u vidu da se desio sajber napad, te da je zbog istog sistem bio spriječen da prima podneske u elektronskoj formi.

21. Uvidom u dostavljenu dokumentaciju Zaštitnik je zapazio da su pojedini akti zavedeni pod određenim poslovnim brojem, odnosno da se u aktima Uprava za gazdovanje šumama i lovištima koji su dostavljeni Područnoj jedinici Kotor kao odgovori na njene zahtjeve poziva na određeni djelovodni broj. Međutim, iz spisa predmeta nije se moglo utvrditi da je nadležni organ postupajući po predmetnim podnescima kojima je podnosilac pritužbe izričito zahtijevao dostavljanje potvrde o njihovom prijemu istu izdao saglasno odredbi člana 64 Zakona o upravnom postupku, ili da je saglasno odredbi člana 63 Zakona o upravnom postupku elektronskim putem dostavio obavještenje o prijemu njegovih podnesaka.

22. Takođe, uz potpuno razumijevanje nastale situacije uzrokovane sajber napadom što je svakako u određenom vremenskom periodu uslovalo nefunkcionalnost elektronske komunikacije, Zaštitnik ne može a da ne primijeti da su određene inicijative i zahtjevi podnosioca pritužbe upućeni Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede prije tog perioda, na koje podnosiocu prituže nije odgovoreno.

23. Zaštitnik podsjeća da pozitivni propisi i načela dobre uprave zahtijevaju od organa uprave da postupaju i preduzimaju mjere u okviru svoje nadležnosti. Standard dobre uprave traži aktivan, angažovan stav organa uprave prema obavljanju poslova iz svog djelokruga nadležnosti i zakonito vršenje tih poslova. Nevršenje poslova i radnji iz djelokruga svoje nadležnosti ima za posljedicu stvaranje pravne nesigurnosti, otežavanje pravnog položaja građana i kršenje njihovih prava.

24. Shodno svemu naprijed navedenom, a na osnovu člana 41 stav 2 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik daje

MIŠLJENJE

Podnosiocu pritužbe, nepostupanjem po zahtjevima od 12. marta 2022. godine, 21. marta 2022. godine, 23. juna 2022. godine, 6. novembra 2022. godine, 18. aprila 2022. godine, 6. juna 2022.

godine, žalbi zbog ćutanja uprave od 22. maja 2022. godine i urgencijama od 19. jula 2022. godine i 2. avgusta 2022. godine, od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede povrijeđeno je pravo na odgovor, iz člana 57 Ustava Crne Gore.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

P R E P O R U K U

Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

- da bez daljeg odlaganja, postupi po odnosnim zahtjevima i o ishodu svog postupanja obavijesti podnosioca pritužbe.
- da u budućim u istim/sličnim situacijama, blagovremeno i ažurno postupa prema zahtjevima građana/ki i dostavlja odgovor na podnešene zahtjeve/pritužbe u skladu sa Ustavom i Zakonom.
- da u budućim postupanjima u slučajevima podnošenja podneska u elektronskom obliku, bez odlaganja, elektronski dostavlja stranci obavještenje o prijemu podnesaka, kao i u situacijama kada stranka zahtijeva dostavljanje potvrde o prijemu podneska, primjenjuje odredbe člana 64 Zakona o upravnom postupku.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede 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.

ZAŠTITNIK
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
mr Siniša Bjeković

Dostavljeno:

- podnosiocu pritužbe,
- Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede,
- a/a.