



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: 01-510/23

Podgorica, 28. avgust 2023. godine

MP/MP

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, 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 advokata XX, iz Kotora, te utvrdio činjenično stanje na način kako slijedi.

I UVOD

1. Predmet postupka pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore je pritužba koja je podnijeta na rad Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Tivat, koja je podnosiocu pritužbe kao punomoćniku stranaka XX i dr, onemogućila preuzimanje rješenja u predmetu poslovne oznake br. 121919/23 1476 iz razloga što ne posjeduje ovjereno punomoćje za zastupanje.

II ČINJENICE/OKOLNOSTI PREDMETA

2. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe, izjašnjenja Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Tivat, te cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta, mogu se sublimirati na sledeći način.

3. Podnosilac pritužbe je punomoćnik stranaka XX i dr, u upravnom postupku koji se vodi kod Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Tivat u predmetu poslovne oznake br. 121919/23 1476.

4. Dana 13. juna 2023. godine, podnosilac pritužbe dostavio je pomenutom organu podnesak kojim je dostavio punomoćje za zastupanje stranaka.

5. Podnosilac pritužbe od Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Tivat zatražio je preuzimanje rješenja na osnovu sudskog poravnaja Rs 75/23 Osnovnog suda u Kotoru zaključenog između stranaka u određenoj pravnoj stvari.

6. Od strane načelnice PJ Tivat podnosilac pritužbe je obaviješten da ne može preuzeti rješenje iz razloga što ne posjeduje ovjereno punomoćje za zastupanje stranaka.

7. Podnosilac pritužbe Upravnoj inspekciji podnio je inicijativu za pokretanje inspekcijanskog nadzora u Upravi za katastar i državnu imovinu PJ Tivat.

8. Prema stanju u spisima predmeta nema dokaza da je pomenuta inspekcija postupala po predmetnoj inicijativi i o ishodu svog postupanja obavijestila podnosioca inicijative.

III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

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

Član 57 stav 1

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 upravnom postupku („Sl. list CG“, br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17)

Član 56

Stranka, odnosno njen zakonski zastupnik može odrediti advokata ili neko drugo poslovno sposobno lice da je zastupa u postupku kao njen punomoćnik, osim u radnjama u kojima je potrebno da sama stranka daje izjave.

Punomoćje kojim stranka ovlašćuje punomoćnika u smislu stava 1 ovog člana, može biti sačinjeno u pisanom obliku ili dato usmeno na zapisnik. Ako je punomoćje sačinjeno u pisanom obliku, a javnopravni organ posumnja u njegovu istinitost, naložiće da se podnese ovjereno punomoćje.

Za obim punomoćja mjerodavna je sadržina punomoćja. Punomoćje se može dati za čitav upravni postupak ili samo za pojedine radnje u postupku, a može se i vremenski ograničiti. Punomoćje ne prestaje smrću stranke, gubitkom njene procesne sposobnosti ili promjenom njenog zakonskog zastupnika, ali pravni sljedbenik stranke, odnosno njen novi zakonski zastupnik može opozvati ranije dato punomoćje.

Stranka koja je prisutna kad njen punomoćnik daje usmenu izjavu može, neposredno poslije date izjave, izmijeniti ili opozvati izjavu svog punomoćnika. Ako u pisanim ili usmenim izjavama koje se tiču činjenica postoji nesaglasnost između izjava stranke i njenog punomoćnika, ovlašćeno službeno lice cijeniće obje izjave.

Na pitanja u vezi sa punomoćjem koja nijesu uređena ovim zakonom shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje parnični postupak.

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.

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...“

Član 13

„Svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.“

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.

Ovo pravo uključuje:

(a) pravo svake osobe na saslušanje prije preuzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno uticati;

(b) pravo svake osobe na pristup svojem dosjeu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne;

(c) obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.

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

8. Podnosilac pritužbe žalio se na postupanje Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Tivat, koja mu ne dozvoljava da kao punomoćniku stranaka preuzme rješenje donijeto u predmetu poslovne oznake br 121919/23 1467.

9. Izjašnjavajući se na zahtjev Zaštitnika, Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Tivat aktom br. 121-919/23-544-DJ 22. godine, istakla je da je advokat XX na arhivi ovog organa zahtijevao da preuzme rješenja za određena lica koja su stranke u postupku pred ovim organom bez bilo kakvog ovlaštenja, te je ovaj organ odbio da advokatu uruči rješenja u skladu sa čl.56, stav 2 Zakona o upravnom postupku CG, koji predviđa „Punomoćje kojim stranka ovlašćuje punomoćnika u smislu stava 1 ovog člana, može biti sačinjeno u pisanom obliku ili dato usmeno na zapisnik. Ako je punomoćje sačinjeno u pisanom obliku, a javnopravni organ posumnja u njegovu istinitost, naložiće da se podnese ovjereno punomoćje". Pomenutom advokatu naloženo je da ukoliko želi da postupa kao punomoćnik stranaka organu priloži pisano i ovjereno punomoćje. Kako je advokat odbio da dostavi ovjereno punomoćje, rješenja su poslata strankama na adrese koje su poznate ovom organu, te uredno dostavljena, postala izvršna i sprovedena.

10. U odnosu na navode podnosioca pritužbe koji se odnose na podnošenje inicijative Upravnoj inspekciji pomenuti organ se nije izjasnio, odnosno nije dostavio izjašnjenje Zaštitniku.

11. Imajući u vidu iznijete navode i razloge pritužbe, Zaštitnik je cijenio da predmetnu pritužbu treba razmatrati sa aspekta eventualne povrede prava na obrazloženu odluku, kao segment prava na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Povreda prava na na obrazloženu odluku, kao segment prava na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

a) Opšti principi – relevantna načela

12. 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 zasnivaju. U kom obimu će to obrazloženje biti dato, zavisice od prirode odluke i okolnosti slučaja.

13. Nacionalni organi su u obavezi da dovoljno i jasno izlože osnove na kojima zasnivaju svoju odluku i time omoguće 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.

14. Na važnost obrazloženja pojedinačnih odluka javne vlasti insistira i Savjet Evrope koji je Rezolucijom (77)31 o zaštiti pojedinaca od akata javne vlasti odredio da kada god akt može povrijediti pravo, slobodu ili interes neke osobe, ona mora biti obaviještena o razlozima na kojima se takav akt temelji.

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

b) *Primjena principa na konkretni slučaj*

16. Ustavno i konvencijsko pravo na pravično suđenje jemči i zaštitu od arbitrarnosti u odlučivanju državnih organa. Postupanje nadležnih organa neće se smatrati arbitrarnim ako su isti za svoje odluke imali valjanu pravnu osnovu, ako su u svojim odlukama uspjeli predočiti relevantne, dostantne i uvjerljive razloge za svoju ocjenu/stavove, odnosno ako te odluke nijesu ni na koji drugi način očito nerazumne. Pritom uvijek se treba rukovoditi mjerilima dovoljnosti i relevantnosti tih razloga.

17. Kolika će biti široka obaveza organa da u obrazloženju svoje odluke navede razloge kojima se vodio pri njenom donošenju (mjerilo dovoljnosti) uvijek zavisi od posebnih okolnosti svakog pojedinačnog slučaja.

18. Obrazloženja odluka izuzetno su važna, jer je nedostatak relevantnih i uvjerljivih razloga za njeno donešenje, prvi i najvažniji znak koji upućuje na arbitrerno odlučivanje. Pritom uvijek se treba rukovoditi mjerilima dovoljnosti i relevantnosti tih razloga.

19. Kolika će biti široka obaveza organa da u pisanom obrazloženju svoje odluke navede razloge kojima se vodio pri njenom donošenju (mjerilo dovoljnosti) uvijek zavisi od posebnih okolnosti svakog pojedinačnog slučaja.

20. Primjenjujući navedena pravila na konkretan slučaj Zaštitnik je prvenstveno ispitao da li su razlozi Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Tivat koji su poslužili kao osnov za donošenje odluke kojom se podnosiocu pritužbe odbija da preuzme određena akta u odnosnom predmetu, objektivno i dovoljno obrazloženi, što bi u konačnom isključilo mogući zaključak o eventualnoj arbitrenosti njegovog postupanja.

21. Uvidom u izjašnjenje nadležnog organa Zaštitnik je konstatovao da je Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Tivat odbila da podnosiocu pritužbe uruči rješenja za određena lica koje su stranke u postupku, pred tim organom, te pozivajući se na odredbe člana 56 stav 2 Zakona o upravnom postupku istom naložila da dostavi pisano i ovjereno punomoćje.

22. Pomenutom odredbom, između ostalog propisano je da punomoćje kojim stranka ovlašćuje punomoćnika da ga zastupa u postupku može biti sačinjeno u pisanom obliku ili dato usmeno na zapisnik. Ako je punomoćje sačinjeno u pisanom obliku, a javnopravni organ posumnja u njegovu istinitost, naložiće da se podnese ovjereno punomoćje. Dakle, javnopravni organ može odrediti da se podnese ovjereno punomoćje samo kada se posumnja u istinitost istog.

23. U konkretnom slučaju po mišljenju Zaštitnika izostalo je obrazloženje Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Tivat o razlozima koji su opredijelili taj organ da odbije zahtjev podnosioca pritužbe, odnosno da navede zašto postoji sumnja u istinitost dostavljenog punomoćja.

24. Stavove u vezi sa standardima koji se postavljaju kod obrazloženja odluke izrazio je i Upravni sud CG¹ u većem broju svojih odluka, kao i Vrhovni sud CG u svojim odlukama².

25. Takođe, u značajnom broju predmeta, Evropski sud je obavezu obrazloženja odluka od strane organa koji iste donose, doveo u vezu sa pravom na djelotvorni pravni lijek, jer sve dok u takvoj odluci nijesu navedeni uvjerljivi i relevantni razlozi kojima se organ rukovodio prilikom donošenja, ne može se smatrati da ta odluka zadovoljava opšte zahtjeve koji proizilaze iz Ustavom i Konvencijom zajemčenog prava na pravično suđenje.

26. Zaštitnik podsjeća da je obaveza organa javne vlasti, da o ishodu postupka u kojima se odlučuje o ostvarivanju nekog prava obavijeste lica o čijim pravima se odlučuje sa potpunim i jasnim obrazloženjem. Javne vlasti u svakoj pravnoj situaciji moraju postupati u skladu sa zakonom, međunarodnim pravom ali i opštim načelima prava koja uređuju njenu strukturu, nadležnost i postupanje. Odluke koje utiču na prava i interese pojedinaca moraju biti utemeljene na zakonu. Poštovanje zakona isključuje svaki oblik proizvoljnosti i samovolje u odlučivanju i sprječava nejednako postupanje prema strankama.

27. Istovremeno, Zaštitnik prema stanju u spisima predmeta nije mogao utvrditi da li je Uprava za inspeksijske poslove postupila po inicijativi podnosioca pritužbe za vršenje inspeksijskog nadzora i kakav je ishod tog nadzora. Takođe, pomenuti organ ignorisao je zahtjev Zaštitnika za dostavljanje izjašnjenja na navode sadržane u pritužbi.

¹ U. br. 43/23 od 22.06.2023. godine, U. br. 5745/21 od 23.03.2023. godine

² presuda UVP br. 120/21, od 18. marta 2012. godine i rješenje br. 312/11, od 17. marta 2011. godine.

28. Stim u vezi, Zaštitnik ukazuje da poštovanje pozitivnih propisa Crne Gore, ne predstavlja samo obavezu svih njenih građana, već prije svega predstavlja obavezu svih državnih organa, koji svojim primjerom moraju pokazati da njihov rad bezuslovno zasnivaju na poštovanju Ustava i zakona. Dakle, organi državne uprave nemaju diskreciono pravo da ocjenjuju koju će svoju zakonsku obavezu ispuniti, a koju neće, već je osnovni uslov za postojanje pravne države i jačanje povjerenja građana u istu, da svi državni organi u potpunosti poštuju i primjenjuju sve njene pozitivne propise.

29. Neizvršavanje zakonom propisane obaveze saradnje sa Zaštitnikom, vodi posrednom zaključku da organ uprave koji ima takav pristup ovoj zakonskoj obavezi, može sebi da dozvoli nepoštovanje zakona i kada postupa po zahtjevnima građana i odlučuje o njihovim pravima i obavezama, što odstupa od standarda "dobre uprave".

30. Sljedom svega navedenog, Zaštitnik je našao da je ovako podnešena pritužba osnovana i utvrdio da je podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na obrazloženu odluku, kao jedno od segmenata zaštićenim pravom na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama

P R E P O R U K U

Upravi za katastar i državnu imovinu PJ Tivat

Da u budućim i sličnim situacijama, prilikom donošenja svojih odluka, argumentovano obrazloži kojim se razlozima rukovodila, čime bi se izbjegla proizvoljnost i omogućilo strankama da shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka, kako bi mogli procijeniti i ostvariti svoje pravo na ulaganje djelotvornog pravnog sredstva na konkretnu odluku.

Upravnoj inspekciji

Da u budućem radu blagovremeno 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.

Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Tivat i Upravna inspekcija obavezne su da, u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja, dostave izvještaj o radnjama i mjerama koje će preduzeti radi izvršenja preporuke.

ZAŠTITNIK
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
mr Siniša Bjeković

- Dostavljeno:
- podnosiocu pritužbe
 - Upravi za katastar i državnu imovinu PJ Tivat
 - Upravnoj inspekciji
 - a/a

