



| | |
|--------------------|---|
| 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: 01-439/23

Podgorica, 20. septembar 2023. godine

MP/MP

Na osnovu člana 41 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/11 i 32/14), sproveo je ispitni postupak po pritužbi XX, iz Banja Luke i utvrdio činjenično stanje na način kako slijedi.

I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, odnosi se na nepostupanje Uprave za katastar i državnu imovinu Područne jedinice Podgorica, zbog nepostupanja po zahtjevu podnositeljke pritužbe kojim je tražila da se obavijesti u kojoj je fazi postupak u predmetu 954-101-UP-9431/13.

II ČINJENICE

2. Prvenstveno se ukazuje da su činjenice koje su utvrđene u postupku, dostavljene isključivo od strane podnositeljke pritužbe, dok Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Podgorica ni nakon urgencije nije dostavila izjašnjenje Zaštitniku.

3. Dana 14. maja 2023. godine i 14. septembra 2023. godine, podnositeljka pritužbe podnosiла је zahtjeve/urgencije Upravi za katastar i državnu imovinu PJ Podgorica, kako bi se ubrzalo odlučivanje po rješenju Ministarstva finansija i socijalnog staranja br. 07-2-1500/16. od 21. decembra 2021. godine, kojim je poništeno rješenje PJ Podgorica br. 954 -101-UP-9431/13 i predmet vraćen na ponovni postupak i odlučivanje. Takođe pomenutim zahtjevima tražila je od PJ Podgorica da se pismeno obavijesti u kojoj je fazi postupak u odnosnom predmetu.

4. Prema stanju u spisima predmeta nema dokaza da je Uprava za katastar i državnu imovinu Područna jedinica Podgorica, postupila po odnosnom zahtjevu i o svom postupanju obavijestila podnositeljku zahtjeva.

III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

Ustav Crne Gore („Sl.list CG“, br. 1/07)

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

Član 3

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

Član 5

Organ 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 omoguće brzo i jednostavno ostvarivanje prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica.

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.

Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list" br. 53/14)

Član 35 stav 4

Ukoliko ni nakon ponovnog zahtjeva protivna strana ne dostavi zatraženo izjašnjenje, Zaštitnik može na osnovu podataka kojima raspolaže zauzeti stav i mišljenje i o tome obavijestiti podnosioca/teljku pritužbe.

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 obraduju 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. Organ javne vlasti i javni službenici uvjeti daju u okviru i na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa i primjenjuju pravila i postupke propisane važećim propisima.

V ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA

5. Podnositeljka pritužbe ističe da se više puta obraćala Upravi za katastar i državnu imovinu PJ Podgorica, kako bi se ubrzalo odlučivanje po rješenju Ministarstva finansija i socijalnog staranja br. 07-2-1500/16. od 21. decembra 2021. godine, kojim je ponишteno rješenje PJ Podgorica br. 954 -101-UP-9431/13 i predmet vraćen na ponovni postupak i odlučivanje. Takođe, od pomenutog organa tražila je da se pismeno obavijesti u kojoj je fazi postupak u odnosnom predmetu, koji traje već devet godina.

6. Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Podgorica nije se izjasnila na navode podnositeljke pritužbe, odnosno nije dostavila izjašnjenje Zaštitniku ni nakon upućene urgancije od 25. jula 2023. godine.

7. Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik je saglasno odredbi člana 35 stav 4 Pravila o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, odlučio da okonča postupanje po pritužbi i da mišljenje na osnovu podataka sa kojima raspolaže, bez izjašnjenja Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Podgorica.

8. Zaštitnik cijeni da predmetnu pritužbu u odnosu na ne(postupanje) ovog organa, imajući u vidu izložene navode i utvrđeno činjenično stanje, treba ispitivati na osnovu člana 57 Ustava Crne Gore koji obezbeđuje pravo obraćanja građana državnom organu i da se dobije odgovor, u vezi ispunjavanja zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetom zahtjevu.

Povreda prava na obraćanje – odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore u vezi ispunjavanja zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetim zahtjevima za pokretanje prekršajnog postupka

(a) *Opšti principi – relevantna načela*

9. 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.

10. 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 roku¹.

11. 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 uvaže 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.

12. 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

¹ Preporuka R (2007)7 o dobroj upravi. Načelo 6 postupanja u okviru razumnog vremenskog roka

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

obrati instituciji dobije odgovor³. 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, srazmernost i svrshodnost, objektivnost i poštovanje opravdanih očekivanja, a što se traži od svih državnih organa i službenika.

13. Obaveza implementacije navedenih pravnih standarda, odnosno prava EU u nacionalni pravni poredak proizlazi 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

14. Vraćajući se na predmetni slučaj, na osnovu stanja u spisima predmeta, Zaštitnik je konstatovao da se Upravi za katastar i državnu imovinu PJ Podgorica podnositeljka pritužbe obraćala zahtjevima/urgencijama da je pismeno obavijesti u kojoj je fazi postupak u predmetu poslovne oznake br. 954-101-UP-9431/13, po kojem Područna jedinica Podgorica do dana podnošenja pritužbe nije postupila.

15. Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Podgorica po mišljenju Zaštitnika, bila je dužna da podnositeljki pritužbe pismeno odgovori na njen zahtjev i obavijesti je u kojoj je fazi postupak u odnosnom predmetu, posebno imajući u vidu navode podnositeljke pritužbe da isti traje devet godina.

16. 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 poslјedicu ima neostvarivanje prava građana, kod kojih se stvara osjećaj sumnje i nesigurnosti.

17. Uskraćivanjem odgovora na podnijete zahtjeve od strane pomenutog organa po ocjeni Zaštitnika nije u skladu 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 srestva za zaštitu svojih prava.

18. Takođe, Zaštitnik zapaža da je Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Podgorica postupila i suprotno odredbi člana 7 Zakona o državnoj upravi kojom je propisano da su organi državne uprave dužni da omoguće brzo i jednostavno ostvarivanje prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica.

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. Dobra uprava, shodno svojim načelima i principima, podrazumijeva da je uprava okrenuta potrebama građana, da je otvorena i dostupna građanima, da postupa sa uvažavanjem i pažnjom, da jednako

³ Evropski kodeks dobrog administrativnog postupanja. Dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>

postupa sa građanima u istim i sličnim situacijama, kao i da blagovremeno postupa po zahtjevima građana.

21. Takođe, Zaštitnik podsjeća na praksu ESLJP prema kojoj je Sud utvrdio da odugovlačenje nesprovođenja odluke nakon što je ista donijeta, može da predstavlja povredu prava na suđenje u razumnom roku, koja je zagarantovana članom 6. EKLJP-a. Nadležni organi imaju pozitivnu obavezu da organizuju sistem za sprovođenje odluka, koji je djelotvoran i u pravnom smislu, i u praktičnom smislu, koji obezbjeduje njihovo sprovođenje bez nepotrebnih odlaganja (vidi, Pecev protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, br. 21839/03, od 6. novembra 2008).

22. S obzirom na to da Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Podgorica, uprkos zahtjevu za izjašnjenje od 19. maja 2023. godine i urgenciji od 25. jula 2023. godine, nije dostavila traženo izjašnjenje povodom postupka kontrole njenog rada koji ovaj državni organ vodi u okviru svojih zakonom utvrđenih ovlašćenja, odnosno ignorisanju zahtjeva Zaštitnika i ne obaveštavajući ga o razlozima zbog kojih nije postupila po zahtjevu podnositeljke pritužbe, nije ostvarila zakonom predviđenu saradnju sa Institucijom Zaštitnika u toku ispitnog postupka, niti je izrazila svoj stav o osnovanosti pritužbe.

23. 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.

24. 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 zahtjevima građana i odlučuje o njihovim pravima i obavezama, što odstupa od standarda "dobre uprave".

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

M I Š L J E N J E

Podnositeljki pritužbe, nepostupanjem po njenim zahtjevima i urgencijama povrijeđeno je pravo na odgovor, iz člana 57 Ustava Crne Gore.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

P R E P O R U K U

Upravi za katastar i državnu imovinu PJ Podgorica

- da bez daljeg odlaganja, postupi po zahtjevu podnositeljke pritužbe od 14. maja 2023. godine i 14. septembra 2023. godine i dostavi joj pismeno obaveštenje o fazi postupka u predmetu poslovne oznake br. 954-101-UP-9431/13.

- da u budućem radu blagovremeno postupa po zahtjevima Zaštitnika, dostavlja potpune, precizne i konkretnе 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 Podgorica dužna 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:

- podnositeljki pritužbe
- Upravi za katastar i državnu imovinu PJ Podgorica
- a/a.