



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: 01-653/23
Podgorica, 17. novembar 2023. godine
MP/MP

www.ombudsman.co.me

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu čl. 20 i člana 41 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br.42/11, 32/14 i 21/17), sproveo je ispitni postupak po pritužbi advokata XX, iz Kotora podnijete u ime XX i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore, odnosi se na postupanje Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Tivat u predmetu poslovne oznake br. 121-954-IPi-532/2018, formiranom po zahtjevu za uknjižbu, na osnovu notarskog zapisa ugovora o prodaji UZZ 107/18, odnosno nedonošenja odluke po podnijetom zahtjevu.

II ČINJENICE

2. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe i izjašnjenja Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Tivat, te dostavljene dokumentacije, mogu se sublimirati na sljedeći način.

3. Dana 23. februara 2018. godine, od strane notara XX iz Tivta sačinjen je notarski zapis ugovora o prodaji nepokretnosti bliže navedenih u notarskom zapisu, između prodavca XX i XX i kupca XX br. UZZ 107/2018.

4. Dana 27. februara 2018. godine, notar XX Upravi za katastar i državnu imovinu PJ Tivat podnio je zahtjev za uknjižbu na osnovu notarskog zapisa UZZ 107/2018.

5. Dana 2. aprila 2018. godine, Uprava za katastar i državnu imovinu donijela je rješenje br. 954-121-UPi-532/18, kojim se dozvoljava promjena upisa u katastarskom operatu na određenim katastarskim parcelama bliže navedenih u notarskom zapisu ugovora o prodaji na ime kupca XX.

6. Dana 20. juna 2022. godine, advokat XX u ime XX Upravi za katastar i državnu imovinu PJ Tivat podnio je urgenciju za postupanje po predmetnom zahtjevu za uknjižbu.

7. Dana 20. januara 2023. godine, Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Tivat donijela je rješenje br. 954-121-UPi-532/18, kojim se određuje da se sva dostavljanja u postupku za stranku XX vrše isticanjem pismena na oglasnoj tabli Uprave za katar i državnu imovinu PJ Tivat, predmet br. 954-121-UPi-532/18. Stavom dva izreke pomenutog rješenja određeno je da je pribijanje rješenja 954-121-UPi-532/18, od 2. aprila 2018. godine, na oglasnoj tabli izvršeno 20. januara 2023. godine.

8. Prema stanju u spisima predmeta nema dokaza da je Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Tivat pokušala da dostavi predmetno rješenje stranci XX.

III RELEVANTNO PRAVO

Ustav Crne Gore («Službeni list CG», br.1/2007)

Član 6

Crna Gora jemči i štiti prava i slobode. Prava i slobode su nepovredivi. Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih.

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

Član 74

Stranci i drugom učesniku u upravnom postupku pismeno se dostavlja lično, osim kad stranka ima zakonskog zastupnika, punomoćnika ili punomoćnika za prijem pismena, kojima se vrši dostavljanje.

Dostavljanje pismena zakonskom zastupniku, punomoćniku ili punomoćniku za prijem pismena smatra se kao da je dostavljanje izvršeno stranci.

Član 84

Dostavljanje pismena mora se izvršiti lično licu kome je namijenjeno kad se radi o pismenu od čijeg dostavljanja teče rok koji se ne može produžavati ili ako je to propisano zakonom, odnosno drugim propisom ili ako tako odredi ovlašćeno službeno lice.

Dostavljanje vrši zaposleni koga odredi javnopravni organ ili lice zaposleno kod poštanskog operatora ili u drugoj dostavnoj službi (u daljem tekstu: dostavljač).

Dostavljanje se potvrđuje u potvrdi o izvršenom dostavljanju (u daljem tekstu: dostavnica) koja, pored potpisa primaoca i dostavljača, sadrži podatke o pismenu koje se dostavlja (naziv javnopravnog organa, broj i datum pismena), kao i datum dostavljanja.

Ako primalac nije pronađen na adresi na kojoj je trebalo da mu bude izvršeno dostavljanje, dostavljač će ponovo pokušati da izvrši dostavljanje u periodu od 24 do 72 časa od prvog pokušaja. Ako primalac nije pronađen ni u drugom pokušaju ili odbije da primi pismeno, dostavljač će o tome sačiniti pisanu zabilješku.

U slučaju iz stava 4 ovog člana, na mjestu na kojem je dostavljanje trebalo da bude izvršeno, dostavljač ostavlja obavještenje u kojem naznačava ime i prezime primaoca, podatke o pismenu koje se dostavlja i o prostoriji javnopravnog organa u kojoj primalac može da primi to pismeno, kao i datum kad je obavještenje ostavljeno.

Smatraće se da je dostavljanje izvršeno istekom roka od sedam dana od dana ostavljanja obavještenja iz stava 5 ovog člana.

Član 87

Ako dostavljanje nije bilo moguće izvršiti na način iz čl. 84 i 85 ovog zakona ili se radi o većem broju lica koja javnopravnom organu nijesu poznata, a dostavljanje na drugi način nije bilo moguće ili odgovarajuće, kao i u drugim zakonom propisanim slučajevima, dostavljanje će se izvršiti javnim obavještavanjem.

Dostavljanje javnim obavještavanjem vrši se objavljivanjem pismena na internet stranici javnopravnog organa, portalu elektronske uprave, oglasnoj tabli organa, a može i objavljivanjem pismena u dnevnim novinama.

Dostavljanje javnim obavještavanjem smatra se izvršenim po isteku roka od 10 dana od dana objavljivanja pismena, a iz opravdanih razloga javnopravni organ može da produži rok.

Član 33

Zaštitnik/ca može, u postupku ispitivanja pritužbe, uputiti podnosioca/podnositeljku da iskoristi druga pravna sredstva za otklanjanje povrede na koju ukazuje, ukoliko smatra da se povreda može otkloniti samo tim sredstvima ili bi otklanjanje povrede bilo efikasnije.

Član 43

O rezultatima ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik obavještava podnosioca/teljku pritužbe dostavljanjem mišljenja.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Član 1

Visoke strane ugovornice jamče svim licima pod svojom jurisdikcijom prava i slobode utvrđene u Dijelu I ove konvencije.

Član 6

Svako tokom odlučivanja o njegovim građanski, pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu rspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na sonovu zakona.

Član 13

Svako čija su prava i slobode, priznata ovom konvencijom, narušena ima pravo na pravni lijek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinila lica u vršenju svoje službene dužnosti.

IV OCJENA ZAŠTITNIKA

9. Podnosilac pritužbe žali se da Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Tivat ni nakon pet godina od dana podnošenja zahtjeva za uknjižbu (2018. godine) u predmetu poslovne oznake br. 121-954-UPI-532/18 nije donijela odluku.

10. Izjašnjavajući se na navode iz pritužbe Uprava za kastar i državnu imovinu PJ Tivat istakla je da su rješenja kojima je odlučeno o pravima učesnika u postupku u predmetima koje je naveo podnosilac pritužbe donijeta u 2018. godini i isti su sprovedeni i arhivirani.

11. Zaštitnik cijeni da predmetnu pritužbu treba ispitivati na osnovu odredbe člana 32 Ustava Crne Gore i analogno tome, prava iz odredbe člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u dijelu kojim se garantuje pravo na pristup sudu.

a) Opšti principi – relevantna načela

12. Član 6 stav 1 Konvencije ne jemči samo pravo na to da postupak bude pravičan, javan i brz kada se vodi pred tijelima koja imaju svojstvo nezavisnog i nepristrasnog organa, nego prema tumačenju suda garantuje i da se o svim pravima koja imaju svojstvo "građanskih prava i obaveza" može pokrenuti postupak pred takvim tijelom. Prema tome član 6 Evropske konvencije osigurava svakom licu pravo da se povodom bilo kojeg njegovog zahtjeva, koji je povezan sa njegovim građanskim pravima i obavezama, obrati sudu ili tribunalu.

13. Sud ili tribunal u materijalnom smislu karakteriše sudska funkcija, odnosno, odlučivanje o stvarima iz njegove nadležnosti na osnovu pravnih pravila, sprovođenjem postupaka na propisan način. Međutim, Evropski sud u nekim predmetima zauzeo je stav da domaći organ koji se ne može klasifikovati kao sud neke države ipak može, za potrebe člana 6 stav 1, da se podvede pod koncept „tribunala” u materijalnom smislu, čime se ukazuje na „autonomnu” prirodu pojma sud per se. Tako je sudska praksa Suda doprinijela nastanku šireg koncepta „tribunala” odnosno „suda”, prevazilazeći tradicionalne formalne pravosudne mehanizme i tako omogućavajući primjenu člana 6 stav 1, čak i u upravnim sporovima vansudske prirode.

14. Na ovo pravo "pravo na sud" od kojeg je pravo na pristup jedan aspekt, može se osloniti svako ko smatra, na spornoj osnovi, da je miješanje u vršenje njegovih ili građanskih prava nezakonito i žali se da mu nije pružena mogućnost da podnese tužbu sudu u skladu sa zahtjevima člana 6 stav 1. Pravo na sud uključuje ne samo pravo na pokretanje postupka već i pravo da se od suda dobije odluka o rješenju spora (vidjeti Brajović i drugi protiv Crne br. 52529/12, stav 48, EHCR 2018).

15. S obzirom da Konvencija jamči prava koja su stvarna i djelotvorna, a ne prava koja su teorijska ili prividna, pravo na pristup sudu pojedincu mora biti zajamčeno ne samo formalno u zakonodavstvu države ugovornice, nego se mora omogućiti da se ono stvarno i ostvari u svakom pojedinačnom slučaju.

16. Principi pravičnosti, javnosti i ekspeditivnosti postupka ne bi imali nikakve vrijednosti ukoliko taj postupak ne bi mogao da se pokrene. Vladavina prava u građanskim stvarima treško se može zamisliti bez postojanja mogućnosti pristupu sudu. Osim toga neće se smatrati da je pravo na pristup sudu djelotvorno ako u nacionalnom pravu postoje procesne smetnje kojima se de facto lice onemogućava da podnese tužbu sudu.

17. Nadalje, prema praksi Evropskog suda da bi pravo na pristup sudu bilo djelotvorno, pojedinac mora imati jasnu i stvarnu mogućnost osporavanja akta kojim se narušavaju njegova prava.

b) Primjena navedenih principa na predmetni slučaj

18. Vraćajući se na konkretan predmetni slučaj, Zaštitnik je utvrdio da nedostavljanje odluke podnosiocu pritužbe kojom je odlučeno o zahtjevu za uknjižbu spada u okvir člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

19. Zaštitnik zapaža da je Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Tivat postupila po zahtjevu za uknjižbu koju je pomenutom organu podnio notar XX, a na osnovu notarskog zapisa ugovora o prodaji i donijela rješenje kojim se dozvoljava promjena upisa u katastarskom operatu na katastarskim parcelama bliže opisanim u dispozitivu rješenja na ime kupca XX.

20. Isto tako, saglasno odredbama člana 87 Zakona o upravnom postupku pomenuti organ donio je rješenje kojim se određuje da se sva dostavljanja u postupku za stranku XX vrše isticanjem pismena na oglasnoj tabli Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Tivat, predmet br. 954-121-UPI-532/18, kao i da je pribijanje rješenja 954-121-UPI-532/18, od 2. aprila 2028. godine, na oglasnoj tabli izvršeno dana 20. januara 2023. godine.

21. Međutim, prema stanju u spisima predmeta Zaštitnik nije mogao utvrditi da li je Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Tivat pokušala dostaviti predmetno rješenje stranci XX, odnosno da li je u konkretnom slučaju, postupala u skladu sa zakonskim odredbama o ličnom dostavljanju.

22. Naime, članom 84 Zakona o upravnom postupku, jasno je propisan način na koji se vrši dostava pismena koji se imaju lično dostaviti. Tako, pismeno koje se ima lično dostaviti, mora se izvršiti lično licu kome je namijenjeno kad se radi o pismenu od čijeg dostavljanja teče rok koji se ne može produžavati ili ako je to propisano zakonom, odnosno drugim propisom ili ako tako odredi ovlašćeno službeno lice. Dostavljanje vrši zaposleni koga odredi javnopravni organ ili lice zaposleno kod poštanskog operatora ili u drugoj dostavnoj službi (u daljem tekstu: dostavljač). Dostavljanje se potvrđuje u potvrdi o izvršenom dostavljanju (u daljem tekstu: dostavnica) koja, pored potpisa primaoca i dostavljača, sadrži podatke o pismenu koje se dostavlja (naziv javnopravnog organa, broj i datum pismena), kao i datum dostavljanja. Ako primalac nije pronađen na adresi na kojoj je trebalo da mu bude izvršeno dostavljanje, dostavljač će ponovo pokušati da izvrši dostavljanje u periodu od 24 do 72 časa od prvog pokušaja. Ako primalac nije pronađen ni u drugom pokušaju ili odbije da primi pismeno, dostavljač će o tome sačiniti pisanu zabilješku. U slučaju iz stava 4 ovog člana, na mjestu na kojem je dostavljanje trebalo da bude izvršeno, dostavljač ostavlja obavještenje u kojem naznačava ime i prezime primaoca, podatke o pismenu koje se dostavlja i o prostoriji javnopravnog organa u kojoj primalac može da primi to pismeno, kao i datum kad je obavještenje ostavljeno.

23. Zaštitnik ukazuje da, kada je zakonom predviđeno lično dostavljanje, u skladu sa prednje citiranim pravilima, prvo se vrši pokušaj takvog dostavljanja. Ali, ako takav pokušaj bude bezuspješan, onda se vrši posredno dostavljanje, tako što se pismeno, u skladu sa pravilima dostavljanja preko drugih lica (član 85 stav 1) ostavlja tim licima, da bi ga ona potom, predala licu kome je pismeno upućeno.

24. Prema stanju u spisima predmeta Zaštitnik nije mogao utvrditi da li je dostava pismena/rješenja izvršena na način koji je propisan pomenutim odredbama člana 84 i 85 Zakona o upravnom postupku. Naime, iz spisa predmeta uočeno je da je na jednoj od povratnica potvrđen prijem pošiljke od strane lica XX i XX (dana 18. aprila 2018. godine). U spisima predmeta ne postoji ni jedan dokaz iz kojeg proizilazi nesporna činjenica da je XX pokušana dostava rješenja na adresi koja je navedena u spisima predmeta.

25. Istovremeno, Zaštitnik je konstatovao da je Područna jedinica Tivat, dana 20. januara 2023. godine, donijela rješenje kojim se određuje da se sva dostavljanja u postupku za stranku John Sellers vrše isticanjem pismena na oglasnoj tabli Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Tivat, kao i da je pribijanje predmetnog rješenja (954-121-UPI-532/18, od 2. aprila 2018. godine) izvršeno na oglasnoj tabli dana 20. januara 2023. godine.

26. U pogledu ponašanja pomenutog organa, Zaštitnik ima potrebu i da ukaže da je neshvatljivo da je taj organ donio rješenje br. 954-121-UPI-532/18, od 20. januara 2023. godine, skoro nakon pet godina od dana kada je donijeto rješenje kojim se dozvoljava promjena upisa u katastarski operat. U spisima predmeta nema podataka o preduzetim radnjama koje bi predstavljale opravdanje za toliki period neaktivnosti nadležnog organa, u pokušaju dostavljanja predmetnog rješenja stranci XX.

27. Za Zaštitnika je i upitna pomenuta odluka organa da na oglasnoj tabli istakne predmetno rješenje, a da pri tom nije ispitalo urednost njegove dostave, odnosno ispunjenost uslova iz člana 84 i 85 Zakona o upravnom postupku, nakon kojih je isto tek bilo moguće istaći na oglasnoj tabli tog organa.

28. Takođe, Zaštitnik zapaža da je podnosilac pritužbe u ime XX dana 20. juna 2022. godine, Područnoj jedinici Tivat uputio urgenciju za postupanje po zahtjevu za uknjižbu, na koju mu organ nije odgovorio, odnosno nije ga obavijestio o ishodu postupanja, odnosno donošenju rješenja, niti je nakon toga pokušao izvršiti dostavu predmetnog rješenja.

29. Nastavljanje sa ovakvom praksom u postupanju organa u ovakvim ili sličnim situacijama, po mišljenju Zaštitnika moglo bi predstavljati indikator da ovakvo postupanje, odnosno nepostupanje može imati za posljedicu proizvoljnost u vršenju zakonskih ovlaštenja i ugroziti, odnosno povrijediti određena prava pojedinca.

30. Zaštitnik ukazuje da obaveza blagovremenog dostavljanja u skladu sa zakonskim odredbama o dostavljanju, u skladu je sa načelom pravne sigurnosti jer obezbjeđuje djelotvorno i efikasno ostvarivanje prava i sloboda zaštićenih kako Ustavom CG, tako i EKLJP.

31. Stoga, imajući u vidu prednje navedeno, kao i citirane zakonske norme, dovodeći ih u vezu sa utvrđenim činjeničnim stanjem, Zaštitnik je mišljenja da su ovakvim postupanjem Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Tivat, prekršena osnovna načela upravnog postupka i izvršena povreda principa dobre uprave.

32. Dakle, u smislu gore navedenog, te imajući u vidu da u konkretnom slučaju Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Tivat predmetno rješenje nije uredno dostavila podnosiocu pritužbe, pri tom ne dajući opravdana objašnjenja za takvo postupanje Zaštitnik na osnovu člana 41 stav 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda dalje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosiocu pritužbe, nedostavljanjem rješenja br. 954-121-UPI-532/18, od 2. aprila 2018. godine, povrijeđeno je **pravo na pristup sudu**, kao jedno od segmenata zaštićenim pravom na pravično suđenje, **zajemčeno odredbom člana 32 Ustava Crne Gore i odredbom člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda**.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

PREPORUKU

Upravi za katastar i državnu imovinu PJ Tivat

- da iznova, bez odlaganja, podnosiocu pritužbe dostavi rješenje br. 954-121-UPI-532/18, od 2. aprila 2018. godine;

- du budućim istim/sličnim postupcima, prilikom dostavljanja pismena striktno formalno i sadržinski primjenjuje odredbe Glave VI POZIVANJE, DOSTAVLJANJE I OBAVJEŠTAVANJE Zakona o upravnom postupku.

Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Tivat 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 na izvršenju ove preporuke.

II Ostali navodi pritužbe

U odnosu na navode podnosioca pritužbe koji se odnose na postupanje Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Tivat u predmetu poslovne oznake br. 1141/18, isti je obavijestio Zaštitnika da odustaje od pritužbe koja se odnosi na pomenuti predmet.

Kod ovakvog stanja stvari, polazeći od odredbe člana 39 stav 3 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda CG ("Službeni list CG" br. 42/11 i 32/14), Zaštitnik obavještava podnosioca pritužbe da će obustaviti postupak po predmetnoj pritužbi.

**ZAŠTITNIK
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE**
mr Siniša Bjeković

Dostavljeno:

- podnosiocu pritužbe - XX
- Upravi za katastar i državnu imovinu PJ Tivat
- A/a.