



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: 01-137/23
Podgorica, 18. maj 2023. godine
VR/VR

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu 41 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl. list CG", br. 42/11, 32/14, 21/17), sproveo je ispitni postupak po pritužbi XX, iz Herceg Novog 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 – Područna jedinica Herceg Novi po zahtjevu podnositeljke pritužbe koji je podnjet tom organu dana 16. juna 2022. godine, zaveden pod br. 919-109-Up I I XXXX/1-2022.

II ČINJENICE

2. Prvenstveno se ukazuje da su činjenice utvrđenje u postupku dostavljene isključivo od strane advokata XX, iz Herceg Novog (pružaoca besplatne pravne pomoći podnositeljki pritužbe u postupku diobe nepokretnosti, koji se vodio pred Osnovnim sudom u Herceg Novom, a shodno Odluci tog suda broj VII Su XX/20 od 12. januara 2021. godine), dok Uprava za katastar i državnu imovinu – Područna jedinica Herceg Novi ni nakon urgencije nije dostavila izjašnjenje Zaštitniku.

3. Dana 16. juna 2022. godine, podnositeljka pritužbe je Upravi za katastar i državnu imovinu – Područna jedinica Herceg Novi podnijela zahtjev za upis – uknjižbu u katastar nepokretnosti, po rješenju Osnovnog suda u Herceg Novom Rs.br. XX/21 od 13. maja 2022. godine o fizičkoj diobi nepokretnosti upisanoj u LN XXX, K.O. Podi, kat. parc. 1455, PD 1.

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

III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

A. Ustav Crne Gore (“Sl. list CG”, br. 1/07, 38/13)

Član 6

Crna Gora jemči prava i slobode. 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 državnom premjeru i katastru nepokretnosti (“Sl. list CG”, br. 29/07, 73/10, 32/11, 40/11, 43/15, 37/17, 17/18)

Član 83 stav 1 i 2

Upisi u katastar nepokretnosti su: uknjižba, predbilježba i zabilježba.

Uknjižba je upis kojim se prava na nepokretnosti stiču, prenose, ograničavaju ili prestaju bez naknadnog opravdanja.

Član 84 tačka 3

Upis prava se vrši na osnovu:

3) pravosnažne odluke suda;

Član 112

Upis u katastar nepokretnosti vrši organ uprave.

Postupak upisa počinje prijemom zahtjeva za upis ili isprave na osnovu koje se o upisu odlučuje po službenoj dužnosti.

Član 114 stav 1

Zahtjev za uknjižbu ili predbilježbu može podnijeti lice koje bi upisom u katastar nepokretnosti steklo, izgubilo ili promjenilo pravo na nepokretnosti.

Član 120 stav 1 alineja 1 i stav 2

O upisima u katastar nepokretnosti odlučuje se u skraćenom postupku u sljedećim slučajevima:

- na osnovu pravosnažnih i izvršnih odluka suda;

Organ uprave dužan je da po zahtjevu iz stava 1 ovog člana odluči najkasnije u roku od osam dana od dana prijema ovog zahtjeva, osim u slučaju iz stave 1 alineja 2 ovog člana.

C. Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave (“Sl. list CG”, br. 49/22, 52/22, 56/22, 82/22, 110/22, 139/22)

Član 47 stav 1 tačka 3 alineja 3

Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave i zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti organa uprave vrše:

3) Ministarstvo finansije nad:

- Upravom za katastar i državnu imovinu,

D. Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore (“Sl. list CG”, br. 42/11, 32/14, 21/17)

Član 37

Ukoliko starješina/ka, odnosno lice koje rukovodi organom ne postupi po zahtjevu u određenom roku, dužan/a je da, bez odlaganja, o razlozima obavijesti Zaštitnika/cu.

Nepostupanjem po zahtjevu smatra se ometanjem rada Zaštitnika/ca, koji o tome može upoznati neposredno viši organ ili Skupštinu ili obavijestiti javnost.

Član 41

Nakon završenog ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik/ca daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Kad Zaštitnik/ca utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se povreda otklonila, kao i rok za njeno otklanjanje.

Član 42 stav 1

Starješina odnosno lice koje rukovodi organom na čiji rad se preporuka odnosi obavezan je da, u ostavljenom roku dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke.

E. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Član 1

Visoke strane ugovornice garantuju svakome u svojoj nadležnosti prava i slobode određene u dijelu I ove Konvencije.

Član 6 stav 1

Relevantni dio ovog člana glasi:

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...

IV ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA

5. Podnositeljka pritužbe se žali na nepostupanje Uprave za katastar i državnu imovinu – Područna jedinica Herceg Novi, po zahtjevu od 16. juna 2022. godine, a kojim je tražila upis – uknjižbu u katastar nepokretnosti, po rješenju Osnovnog suda u Herceg Novom Rs.br. XX/21 od 13. maja 2022. godine.

6. Uprava za katastar i državnu imovinu – Područna jedinica Herceg Novi se nije izjasnila povodom akta Zaštitnika od 10. marta 2023. godine, a na okolnost postupanja tog organa povodom predmetnog zahtjeva, a nije dostavila izjašnjenje Zaštitniku ni nakon upućene urgencije od 4. aprila 2023. godine.

7. Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik je shodno odredbi člana 35 stav 4 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore (“Sl. list CG”, br. 53/2014), odlučio da okonča postupanje po pritužbi i da mišljenje na osnovu podataka sa kojima raspolaže, bez izjašnjenja Uprave za katastar i državnu imovinu – Područna jedinica Herceg Novi.

8. 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

9. 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 tribunalu¹.

10. 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 Konvencije, da se podvede pod koncept “tribunala” u materijalnom smislu, čime se ukazuje na “autonomnu” prirodu pojma sud per se. Tako je praksa Suda doprinijela nastanku šireg koncepta “tribunala” odnosno “suda”, prevazilazeći tradicionalne formalne pravosudne mehanizme i tako omogućavajući primjenu člana 6 stav 1 Konvencije čak i u upravnim sporovima vansudske prirode². Da bi se smatrala tribunalom, institucija mora imati moć da donosi obavezujuće odluke³.

11. 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 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 predmet Brajović i drugi protiv Crne Gore, predstavka br. 52529/14, presuda od 30. januara 2018. godine, stav 48).

12. S obzirom da Konvencija jemči prava koja su stvarna i djelotvorna, a ne prava koja su teorijska i 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.

13. 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 teško se može zamisliti bez postojanja mogućnosti pristupu sudu. Osim toga neće se smatrati da je pravo na pristup sudu bilo djelotvorno ako u nacionalnom pravu postoje procesne smetnje kojima se de facto lice onemogućava da podnese tužbu sudu⁴.

¹ Predmet Hornsby protiv Grčke, predstavka br.107/1995/613/701, presuda od 1. aprila 1998. godine.

² Predmet Argyrou i drugi protiv Grčke, predstavka br.10468/04, presuda od 15. januara 2009. godine, st.27. Vidjeti takođe predmet Rolf Gustafson protiv Švedske, predstavka br.23196/94, presuda od 1. jula 1997. godine.

³ Predmet Sramek protiv Austrije, predstavka br. 8790/79, presuda od 22. oktobra 1984. godine, st. 36-42.

⁴ Predmet Kruz protiv Poljske, predstavka br. 28249/95, presuda od 19. juna 2001. godine, st. 52.

14. 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 prava⁵.

b) Primjena navedenih principa na konkretan slučaj

15. Vraćajući se na predmetni slučaj, Zaštitnik je utvrdio da nepostupanje po zahtjevu podnositeljke pritužbe spade u okvir člana 6 stav 1 EKLJP.

16. Imajući u vidu prednje navedeno, kao i citirane zakonske norme, dovodeći ih u vezi sa utvrđenim činjeničnim stanjem, Zaštitnik je utvrdio da podnositeljki pritužbe nije pružena mogućnost da ostvari svoje pravo propisano odredbom člana 83 stav 2 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, budući da nadležni organ nije odlučio po zahtjevu podnositeljke pritužbe za upis – uknjižbu u katastar nepokretnosti br. 919-109-Up I I XXXX/1-2022 od 16. juna 2022. godine i donio odgovarajući upravni akt.

17. S tim u vezi, Zaštitnik konstatuje da je postupajući na prethodno navedeni način, Uprava za katastar i državnu imovinu – Područna jedinica Herceg Novi postupila suprotno odredbi čl.120 st. 2 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, koja propisuje da je organ uprave dužan da postupi po zahtjevu za upis u katastar nepokretnosti u roku od osam dana od dana prijema zahtjeva, a koji je u konkretnom slučaju podnijen na osnovu pravosnažnog rješenja Osnovnog suda u Herceg Novom Rs.br.XX/21 od 13. maja 2022. godine, kojim je izvršena dioba nepokretnosti, karakteristika bliže označenih u tom rješenju.

18. U vezi sa navedenim, zabrinjava činjenica nerazumne neaktivnosti Uprave za katastar i državnu imovinu – Područna jedinica Herceg Novi, odnosno nepreduzimanje radnji u cilju odlučivanja po podnijetom zahtjevu.

19. 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 ovlašćenja i ugroziti, odnosno povrijediti određena prava pojedinca.

20. Zaštitnik ukazuje da pravo na pristup sudu, nije apsolutno pravo, već podliježe ograničenjima koja ne smiju narušavati samu suštinu prava i njegov legitimni cilj, a to je pristup pravnom sredstvu. Ta ograničenja, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, biće kompatibilna sa članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, samo ako su u skladu sa relevantnim domaćim zakonima i drugim propisima, ukoliko teže ka legitimnom cilju i ukoliko postoji razuman odnos srazmjernosti između sredstava koja su upotrijebljena i cilja čijem se ostvarenju teži (Predmet Golder protiv Ujedinjenog kraljevstva, presuda od 21. februara 1975. godine, serija A, broj 18, stav 35; predmet Philis protiv Grčke, presuda od 27. avgusta 1991. godine, serija A, broj 209, stav 59).

21. Evropski sud je stanovišta da kada organ ne može pružiti garancije koje se zahtijevaju članom 6 Evropske konvencije mora obezbijediti pravo žalbe⁶. Iako sam po sebi član 6 stav 1 ne garantuje

⁵ Predmet Lesjak protiv Hrvatske, predstavka br. 25904/06, presuda od 18. februara 2010. godine, st. 35.

⁶ Predmet Alber i Le Compt protiv Belgije, predstavka br. 7299/75; 7496/76, presuda od 24. oktobra 1983. godine.

pravo na žalbu, mora se imati na umu da se član 6 odnosi kako na postupak pred prvostepenim organom, tako i na svaku žalbu, koja iz toga može proistići.

22. Pravo na pravično i blagovremeno rješavanje sporova, kao i ukupno sprovođenje načela efikasnosti u pružanju pravde koje je navedeno u međunarodnom i evropskom pravu se krši u trenutku poricanja ostvarivanja prava na pristup pravdi⁷.

23. Zaštitnik takođe podsjeća da su svi organi koji postupaju u upravnim stvarima dužni da rješavaju na osnovu zakona i drugih propisa, te da su pri vođenju postupka dužni da budu efikasni i da strankama omoguće da što lakše zaštite i istvare svoja prava i pravne interese. S tim u vezi, upozorava da nevršenje poslova i radnji iz djelokruga svojih nadležnosti, odnosno svako dalje neblagovremeno postupanje organa može imati za posljedicu stvaranje pravne nesigurnosti, otežavanje pravnog položaja građana (stranaka) i kršenje njihovih prava.

24. Zaštitnik takođe ukazuje da dobra uprava shodno, 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 postupa sa građanima u istim i sličnim situacijama, kao i da blagovremeno postupa po zahtjevima građana.

25. Pozitivni propisi i načela dobre uprave zahtijevaju od organa uprave da postupaju i preduzimaju mjere u okviru svoje nadležnosti u zakonom propisano roku. Standard dobre uprave ne dozvoljava nečinjenje i pasivnost, već traži aktivan, angažovan stav organa uprave prema obavljanju poslova iz svog djelokruga i zakonito vršenje tih poslova, te zahtijave od organa javne vlasti da poštuju i ostvaruju opravdana očekivanja koja građani imaju.

26. Istovremeno, Zaštitnik želi ukazati da je Uprava za katastar i državnu imovinu – Područna jedinica Herceg Novi u konkretnom slučaju ignorisala zahtjev Zaštitnika za dostavljanje izjašnjenja.

27. S tim 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 procjenjuju 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.

28. 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 o zahtjevima građana i odlučuje o njihovim pravima i obavezama, što odstupa od standarda “dobre uprave”.

29. Dakle u smislu gore navedenog, te imajući u vidu da u konkretnom Uprava za katastar i državnu imovinu – Područna jedinica Herceg Novi nije postupila po zahtjevu podnositeljke pritužbe, kao i činjenicu da nije dalo objašnjenje za svoje nepostupanje tim povodom, Zaštitnik na osnovu člana 41 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda daje sljedeće

⁷ Priručnik o evropskom zakonu u vezi sa pristupom pravdi.

MIŠLJENJE

Podnositeljki pritužbe, nepostupanjem po njenom zahtjevu, povrijeđeno je pravo na pristup sudu, kao jedan od segmenata zaštićenih pravom na pravično suđenje, zajamčeno odredbom člana 32 Ustava Crne Gore i odredbom člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Slijednom navedenog, Zaštitnik na osnovu člana 41 stav 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda daje

PREPORUKU

Upravi za katastar i državnu imovinu - Područnoj jedinici Herceg Novi

- da bez daljeg odlaganja odluči po zahtjevu podnositeljke pritužbe od 16. juna 2022. godine i o ishodu svog postupanja obavijesti podnositeljku zahtjeva;

- 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.

Ministarstvu finansija

- da osigura da Uprava za katastar i državnu imovinu – Područna jedinica Herceg Novi, nad kojom vrši nadzor, bez odlaganja odgovara na zahtjeve i intervencije Zaštitnika.

Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi i Ministarstvo finansija dužni su da po isteku roka od 15 dana od dana prijema ovog akta, dostave 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 – Područna jedinica Herceg Novi,
- Ministarstvu finansija,
- a/a.

