



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: 01-389/23**

**Podgorica, 29. 11. 2023. godine**

**VR/VR**

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. 41 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl. list CG", br. 53/14), sproveo je ispitni postupak po pritužbi XX, iz Tivta i utvrdio činjenično stanje na način kako slijedi.

## **I UVOD**

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda pokrenut je pritužbom XX (u daljem tekstu: podnositelj pritužbe) na rad Vrhovnog suda Crne Gore (u daljem tekstu: Vrhovni sud), Upravnog suda Crne Gore (u daljem tekstu: Upravni sud), Ministarstva rada i socijalnog staranja i Fonda PIO Crne Gore – Područna jedinica Bar (u daljem tekstu: Fond PIO – PJ Bar). Pritužbom je ukazano da je postupanjem Fonda PIO – PJ Bar, Ministarstva rada i socijalnog staranja i Upravnog suda došlo do odugovlačenja upravno - sudskog postupka, koji u prvom stepenu odlučivanja, računajući od dana kada je podnositelj podnio žalbu Ministarstvu rada i socijalnog staranja, radi poništaja rješenja Fonda PIO – PJ Bar, br. 01-02-XXXXX/2 od 05.12.2012. godine, tj. od dana 27.12.2012. godine, traje deset godina i četiri mjeseca, dok pravosnažna odluka u izvršenju presude Upravnog suda U.br.XXXX/14 od 05.06.2015. godine nije donijeta ni nakon sedam godina i deset mjeseci. Nadalje, podnositelj je iz razloga bliže navedenih u pritužbi, a s pozivom na relevantne odredbe ranije važećeg Zakona o opštem upravnom postupku, Zakona o upravnom sporu i Zakona o parničnom postupku, osporio rješenje Ministarstva rada i socijalnog staranja br. 0402-01-02-XXXXX/24 od 31.01.2020. godine, presudu Upravnog suda U.br. XXXX/20 od 26.04.2021. godine, kao i rješenje tog suda U.br.XXXX/21 od 27.06.2022. godine (donijeto u postupku po zahtjevu podnosioca pritužbe za donošenje akta u izvršenju presude U.br.XXXX/20 od 26.04.2021. godine), zbog čega je Vrhovnom sudu podnio zahtjev za preispitivanje sudske odluke – rješenja U.br.XXXX/21 od 27.06.2022. godine. S tim u vezi, istakao je da je zbog neodlučivanja Vrhovnog suda po podnijetom zahtjevu u periodu od sedam mjeseci, tom sudu podnio zahtjev za ubrzanje postupka (kontrolni zahtjev), po kojem nije odlučeno u zakonskom roku. Podnositelj je naveo i da je Upravnom sudu podnio tužbu zbog ćutanja uprave – nepostupanja Fonda PIO – PJ Bar po rješenju tog suda U.br. XXXX/21 od 27.06.2022. godine, ali da je zbog neodlučivanja po ovoj tužbi podnio zahtjev za ubrzanje postupku (kontrolni zahtjev), po kojem taj sud nije odlučio u zakonskom roku, a do dana podnošenja predmetne pritužbe Zaštitniku nije odlučio ni po tužbi.

U konačnom, postupanjem Vrhovnog suda i Upravnog suda podnosilac ukazuje na povrede više segmenata prava na pravično suđenje, s posebnim akcentom na povredu prava na suđenje u razumnom roku, zagarantovanim članom 32 Ustava Crne Gore i članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

## **II POSTUPANJE ZAŠTITNIKA**

2. Ispitujući navode podnijete pritužbe, Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenja Vrhovnog suda i Upravnog suda.

3. Vrhovni sud je u izjašnjenju Su. V br. 446/23 od 22.09.2023. godine obavijestio Zaštitnika da je taj sud, presudom Uvp. br. XXX/22 od 26.04.2023. godine, odlučio po podnijetom zahtjevu podnosioca pritužbe za ispitivanje sudske odluke, te da je isti primio presudu dana 12.05.2023. godine.

4. Upravni sud je u prilogu akta Su IV-1 br. 10-1/23 od 30.10.2023. godine Zaštitniku dostavio izjašnjenje postupajućeg sudije u predmetu posl. oznake U.br. XXXX/22, u kojem je navedeno da je označeni predmet formiran po tužbi XX, te da je tužba predata dana 20.10.2022. godine protiv tuženog Ministarstva finansija i socijalnog staranja (sada Ministarstva rada i socijalnog staranja), zbog ćutanje uprave. U predmetnom izjašnjenju je u najbitnijem navedeno da je prioritet rješavanje predmeta iz 2021. godine, te da će predmet posl. oznake U.br. XXXX/22 biti završen najkasnije do kraja tekuće godine.

## **III ČINJENICE/OKOLNOSTI PREDMETA**

5. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe, izjašnjenja Vrhovnog suda, Upravnog suda, te cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta (uglavnom dostavljene od strane podnosioca pritužbe), mogu se sublimirati na sljedeći način:

6. Podnosilac pritužbe je dana 27.12.2012. godine podnio žalbu Ministarstvu rada i socijalnog staranja, a protiv rješenja Fonda PIO Crne Gore - PJ Bar, br. 01-02-XXXXX/2 od 05.12.2012. godine, kojim mu je priznato pravo na starosnu penziju, zbog pogrešno određene visine penzije, odnosno nepravilno ocijenjene osnovice za utvrđivanje visine penzije.

7. U priloženoj dokumentaciji Zaštitniku nije dostavljena odluka - rješenje Ministarstva rada i socijalnog staranja po podnijetoj žalbi od 27.12.2012. godine.

8. Presudom Upravnog suda U.br. XXXX/14 od 05.06.2015. godine usvojena je tužba tužioca XX, te poništeno rješenje Ministarstva rada i socijalnog staranja, br. 0402-01-02-XXXXX/9 od 02.10.2014. godine, kojim je odbijena, kao neosnovana, žalba tužioca izjavljena protiv rješenja Fonda PIO - Pj Bar, br. 01-02-XXXXX/8 od 23.05.2014. godine o priznanju prava na starosnu penziju tužiocu, počev od 01.12.2011. godine, u mjesečnom iznosu od 645,28€, počev od dana sticanja prava; te iznosima od 662,06€ počev od 01.01.2012. godine i 662,06€ počev od 01.01.2013. godine.

9. Rješenjem Ministarstva rada i socijalnog staranja br. 0402-01-02-XXXXX/21 od 21.10.2019. godine usvojena je žalba XX i poništeno rješenje Fonda PIO – PJ Bar, br. 01-02-XXXXX/20 od 08.08.2019. godine i predmet vraćen prvostepenom organu na ponovni postupak i odluku. Pobjanim rješenjem XX je priznato pravo na starosnu penziju, počev od 01.12.2011. godine, u mjesečnom iznosu od 645,28€, počev od dana sticanja prava i dalje u iznosima kao u dispozitivu tog rješenja. Iz obrazloženja navedenog drugostepenog rješenja utvrđuje se da su, prethodno, rješenjima Ministarstva rada i socijalnog staranja br. 0402-01-02-XXXXX/17 od 15.02.2019. godine i br. 0402-01-02-XXXXX/19 od 15.05.2019. godine, poništena rješenja prvostepenog organa Fonda PIO – PJ Bar, br. 01-02-XXXXX/16 od 12.11.2018. godine i br. 01-02-XXXXX/18 od 22.03.2019. godine i ukazano tom organu na nedostatke koje je trebalo otkloniti u ponovnom postupku.

10. Rješavajući po žalbi XX, zbog nedonošenja rješenja od strane Fonda PIO – PJ Bar, Ministarstvo rada i socijalnog staranja je donijelo rješenje br. 0402-01-02-XXXXX/24 od 31.01.2020. godine, kojim je prvostepeni organ Fond PIO – PJ Bar dužan da postupi po rješenju Ministarstva rada i socijalnog staranja br. 01-02-XXXXX/21 od 21.10.2019. godine.

11. Presudom Upravnog suda U.br.XXXX/20 od 26.04.2021. godine usvojena je tužba XX, te obavezano Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema ove presude, odluči po žalbi tužioca od 17.03.2020. godine. Predmetna presuda je donijeta u upravnom sporu pokrenutom po tužbi ovdje podnosioca pritužbe protiv tuženog Ministarstva, zbog neodlučivanja o njegovoj žalbi od dana 17.03.2020. godine, izjavljenoj usljed nedonošenja rješenja od strane prvostepenog organa Fonda PIO - PJ Bar, u izvršenju rješenja tuženog organa br. 0402-01-02-XXXXX/21 od 21.10.2019. godine.

12. Rješenjem Vrhovnog suda IV-2 Su. XX/22 od 20.06.2022. godine usvojena je žalba XX, koju je podnio tom sudu zbog neodlučivanja predsjednika Upravnog suda o kontrolnom zahtjevu kojeg je podnio 04.03.2022. godine, u predmetu U.br. XXXX/21, pa je naloženo prioritarno rješavanje u predmetu za donošenje akta u izvršenju presude u predmetu U.br. XXXX/21.

13. Rješenjem Upravnog suda U.br. XXXX/21 od 27.06.2022. godine usvojen je zahtjev XX za donošenje akta u izvršenju presude Upravnog suda U.br. XXXX/20 od 26.04.2021. godine, usvojena žalba XX od 17.03.2020. godine i Fondu PIO – PJ Bar određen rok od 20 dana od dana prijema ovog rješenja, da odluči po zahtjevu tužioca za ostvarivanje prava na starosnu penziju od 28.12.2011. godine.

14. Dana 28.07.2022. godine, podnosilac pritužbe je podnio Vrhovnom sudu zahtjev za ispitivanje sudske odluke – rješenja Upravnog suda U.br.XXXX/21 od 27.06.2022. godine, povodom kojeg je pred tim sudom formiran predmet posl. oznake Uvp.br.XXX/22.

15. Dana 20.10.2022. godine, podnosilac pritužbe je Upravnom sudu podnio tužbu protiv Ministarstva finansija i socijalnog staranja, zbog ćutanja uprave, povodom koje je pred tim sudom formiran predmet posl. oznake U.br. XXXX/22.

16. Dana 29.11.2022. godine, podnosilac pritužbe je podnio Upravnom sudu zahtjev za ubrzanje postupka u predmetu U.br. XXXX/22.

17. Dana 16.02.2023. godine, podnosilac pritužbe je podnio Vrhovnom sudu zahtjev za ubrzanje postupka po predmetu Uvp. br. XXX/22.

18. Presudom Vrhovnog suda Uvp.br.XXX/22 od 26.04.2023. godine odbijen je zahtjev podnosioca pritužbe za ispitivanje sudske odluke – rješenja Upravnog suda, U.br.XXXX/21 od 27.06.2022. godine, kao neosnovan.

19. Postupak pred Upravnim sudom, posl. oznake U.br.XXXX/22, je i dalje u toku.

### **III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO**

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

##### **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 32**

Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

#### **B. Zakon o upravnom postupku** (“Sl. list CG”, br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17)

##### **Član 161**

Postupci koji do dana početka primjene ovog zakona nijesu pravosnažno okončani, okončaće se po odredbama Zakona o opštem upravnom postupku (“Sl. list CG”, br. 60/03, 32/11)

#### **C. Zakon o opštem upravnom postupku** (“Sl. list RCG”, br. 60/03, “Sl. list CG”, br. 73/10, 32/11)

##### **Član 13**

Postupak se mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i druge učesnike u postupku, ali tako da se pribave svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.

##### **Član 196 stav 1**

Na osnovu odlučnih činjenica utvrđenih u postupku, organ nadležan za rješavanje donosi rješenje u upravnoj stvari koja je predmet postupka.

##### **Član 219 stav 1**

Protiv rješenja donešenog u prvom stepenu stranka ima pravo na žalbu.

##### **Član 221 stav 2**

Po žalbi na prvostepeno rješenje organa uprave, organa lokalne uprave, ustanove i drugog pravnog lica u vršenju javnih ovlašćenja rješava organ koji vrši nadzor nad njegovim radom.

##### **Član 237**

Kada drugostepeni organ utvrdi da se u prvostepenom postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja su od uticaja na rješavanje stvari, a ne radi se o bitnim povredama pravila postupka iz člana 226 ovog zakona, on će dopuniti postupak i otkloniti navedene nedostatke sam ili preko prvostepenog organa ili zamoljenog organa. Ako drugostepeni organ nađe da se na osnovu činjenica utvrđenih u dopunjenom postupku upravna stvar mora riješiti drukčije nego što je riješena prvostepenim rješenjem, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar.

Ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. U tom slučaju, drugostepeni organ je dužan svojim rješenjem da ukaže prvostepenom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak, a prvostepeni organ je dužan u svemu da postupi po drugostepenom rješenju i da, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 20 dana od dana prijema predmeta, donese novo rješenje. Protiv novog rješenja stranka ima pravo na žalbu.

#### **Član 241**

Ako je žalbu izjavila stranka zato što prvostepeni organ nije donio rješenje u propisanom roku (član 212 stav 2), drugostepeni organ će tražiti da mu prvostepeni organ saopšti razloge zbog kojih rješenje nije donešeno u roku. Ako nađe da rješenje nije donešeno u roku iz opravdanih razloga ili zbog krivice stranke, odrediće prvostepenom organu rok za donošenje rješenja, koji ne može biti duži od 20 dana. Ako razlozi zbog kojih rješenje nije donešeno u roku nijesu opravdani, drugostepeni organ će tražiti da mu prvostepeni organ dostavi spise predmeta.

Ako drugostepeni organ može riješiti upravnu stvar prema spisima predmeta, donijeće svoje rješenje, a ako ne može, sam će sprovesti postupak i svojim rješenjem riješiti upravnu stvar. Izuzetno, ako drugostepeni organ nađe da će postupak brže i ekonomičnije sprovesti prvostepeni organ, naložiće da to učini i da mu prikupljene podatke dostavi u određenom roku, poslije čega će sam riješiti upravnu stvar. Takvo rješenje je konačno.

#### **Član 242 stav 1**

Rješenje po žalbi mora se donijeti i dostaviti stranci što prije, a najkasnije u roku od 30 dana od dana predaje žalbe, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok.

### **D. Zakon o upravnom sporu ("Sl. list CG", br. 54/16)**

#### **Član 4**

Na pitanja postupka u upravnom sporu koja nijesu uređena ovim zakonom, shodno se primjenjuje zakon kojim se uređuje parnični postupak.

#### **Član 12**

Upravni spor može se pokrenuti protiv upravnog akta koji je donijet u drugom stepenu i protiv prvostepenog upravnog akta protiv kojeg nije dozvoljena žalba ili prigovor u upravnom postupku, kao i protiv druge upravne aktivnosti kad je to zakonom propisano.

Upravni spor može se pokrenuti i kad javnopravni organ nije donio upravni akt, odnosno nije odlučio po žalbi stranke ili nije preduzeo upravnu aktivnost, odnosno nije odlučio po prigovoru stranke (u daljem tekstu: ćutanje uprave).

#### **Član 36 stav 1 tačka 4 i stav 3**

Ako Upravni sud poništi osporeni akt, a priroda upravne stvari mu to dozvoljava, može sam odlučiti o predmetnoj upravnoj stvari, ako:

4) je u istom sporu već poništen akt, a tuženi javnopravni organ nije u potpunosti postupio po presudi;

Kad je Upravni sud već jednom poništio osporeni akt u istoj upravnoj stvari, dužan je da sam riješi predmetnu stvar po tužbi protiv novog akta javnopravnog organa u toj upravnoj stvari, kad priroda upravne stvari to dozvoljava.

#### **Član 40 stav 1 tačka 1**

Protiv pravosnažne odluke Upravnog suda mogu se podnijeti:

1) zahtjev za ispitivanje sudske odluke;

#### **Član 42**

O zahtjevu za ispitivanje sudske odluke odlučuje Vrhovni sud, u vijeću sastavljenom od troje sudija, po pravilu, na nejavnoj sjednici.

#### **Član 56**

Kad sud poništi akt ili drugu upravnu aktivnost protiv koje je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništen akt donesen, odnosno poništena druga upravna aktivnost preduzeta.

Ako, prema prirodi upravne stvari koja je bila predmet spora treba, umjesto poništenog akta, odnosno druge upravne aktivnosti donijeti drugi akt, odnosno preduzeti drugu upravnu aktivnost, tuženi javnopravni organ dužan je da taj akt donese, odnosno drugu upravnu aktivnost preduzme, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude. Tuženi javnopravni organ je vezan pravnim shvatanjem Upravnog suda, kao i primjedbama tog suda u pogledu postupka.

#### **Član 57**

Ako tuženi javnopravni organ, poslije donošenja presude Upravnog suda kojom se njegov akt poništava, ne donese odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, novi akt u tom postupku ili u tom roku ne donese akt o izvršenju presude Upravnog suda iz člana 35 stav 3 ovog zakona, stranka može, posebnim podneskom, tražiti donošenje takvog akta.

Ako tuženi javnopravni organ ne donese akt iz stava 1 ovog člana, u roku od sedam dana od dana podnošenja podneska, stranka može tražiti donošenje takvog akta od strane Upravnog suda.

Po zahtjevu iz stava 2 ovog člana, Upravni sud će zatražiti od tuženog javnopravnog organa obavještenje o razlozima zbog kojih nije donio akt. Tuženi javnopravni organ je dužan da ovo obavještenje dostavi odmah, a najkasnije u roku od sedam dana.

Ako u roku iz stava 3 ovog člana, tuženi javnopravni organ ne dostavi obavještenje ili dostavljeno obavještenje ne opravdava neizvršenje presude Upravnog suda iz člana 35 stav 3 ovog zakona, Upravni sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt tuženog javnopravnog organa.

Rješenje iz stava 4 ovog člana, Upravni sud će dostaviti organu nadležnom za izvršenje upravnog akta, i o tome istovremeno obavijestiti organ koji vrši nadzor nad tim organom.

Organ nadležan za izvršenje upravnog akta, dužan je bez odlaganja da izvrši rješenje iz stava 4 ovog člana.

#### **Član 58 stav 1**

Ako tuženi javnopravni organ, nakon što Upravni sud poništi akt tog organa, ne donese akt u skladu sa presudom suda, a tužilac podnese novu tužbu, sud će poništiti osporeni akt i, po pravilu, sam riješiti upravnu stvar presudom. Takva presuda u svemu zamjenjuje akt tuženog javnopravnog organa.

**E. Zakon o parničnom postupku** ("Sl. list CG", br. 22/04, 28/05, 76/06, 73/10, 47/15, 48/15, 51/17, 75/17, 62/18, 34/19, 42/19, 76/20, 108/21)

#### **Član 11**

Sud je dužan da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku, sa što manje troškova i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.

## **F. Zakon o Zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (“Sl. list CG”, br. 11/07)**

### **Član 3 tačka 1**

Pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku su:

1) zahtjev za ubrzanje postupka (u daljem tekstu: kontrolni zahtjev);

### **Član 5**

U postupku odlučivanja po pravnom sredstvu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku sud je dužan da postupa hitno.

### **Član 20**

Predsjednik suda je dužan da o kontrolnom zahtjevu odluči najkasnije u roku od 60 dana od dana prijema zahtjeva.

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

### **Član 41**

Nakon završetka 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.

## **H. 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 ove odredbe glasi;

“Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanom na osnovu zakona”.

## **IV PRAVO**

20. Zaštitnik cijeni da po predmetnoj pritužbi treba razmatrati pravilnost postupanja nadležnih organa u upravno - sudskom postupku polazeći od standarda prava na pravično suđenje u smislu člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 stav 1 Evropske konvencije, smatrajući, istovremeno, da se iz ovog konteksta isključuje ocjena pravilnosti postupanja Vrhovnog suda u predmetu Uvp. br. XXX/22, a nakon podnošenja kontrolnog zahtjeva podnosioca pritužbe radi ubrzanja postupka u tom predmetu od 16.02.2023. godine, budući da je u međuvremenu taj sud okončao postupak u

navedenom predmetu, sve ovo shodno čl. 39 st. 1 tač. 4 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore<sup>1</sup>.

21. Pritužbu u odnosu na prethodno navedene nadležne javnopravne i sudske organe treba sublimirati kroz dva aspekta prava na pravično suđenje.

22. Kroz aspekt povrede prava na pravičan postupak u segmentima prava na nepristrasan sud, prava na obrazloženu sudsku odluku i prava na pravilno ispitivanje predmeta, podnosilac je u pritužbi osporio rješenje Ministarstva rada i socijalnog staranja br. 0402-01-02-XXXXX/24 od 31.01.2020. godine, presudu Upravnog suda U.br. XXXX/20 od 26.04.2021. godine i rješenje Upravnog suda U.br. XXXX/21 od 27.06.2022. godine.

23. Kroz aspekt povrede prava na pravičan postupak u u segmentu prava na suđenje u razumnom roku, podnosilac je u pritužbi ukazao na nepostupanje Fonda PIO-PJ Bar po rješenju Ministarstva rada i socijalnog staranja br. 0402-01-02-XXXXX/21 od 21.10.2019. godine u periodu od tri godine i šest mjeseci (računajući period do dana podnošenja pritužbe Zaštitniku ljudskih prava i sloboda), nepostupanje u navedenom vremenskom periodu Ministarstva rada i socijalnog staranja, a u skladu sa čl. 241 ZOUP-a, te odbijanje Upravnog suda da meritorno odluči u predmetu spora, shodno čl. 36 st. 1 tač. 4 ZUS-a. U vezi sa navedenim, podnosilac je dodao da Upravni sud do dana podnošenja predmetne pritužbe nije odlučio po tužbi podnijetoj tom sudu dana 20.10.2022. godine, u predmetu posl. oznake U.br. XXXX/22, niti o podnijetom kontrolnom zahtjevu od 29.11.2022. godine, kao i da Vrhovni sud nije odlučio po zahtjevu za ubrzanje postupka za preispitivanje sudske odluke – rješenja Upravnog suda U.br. XXXX/21 od 27.06.2022. godine, koje okolnosti su doprinijele da predmetni upravno-sudski postupak traje duže od deset godina i četiri mjeseca.

24. U odnosu na ukazivane povrede prava, bliže navedene u tački 22. mišljenja, Zaštitnik ističe da je članom 22 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci propisano da Zaštitnik nije ovlašćen da mijenja, ukida ili poništava akte organa. Stoga, Zaštitnik ne sprovodi instancionu kontrolu, niti preuzima funkciju državnih organa, kao što ne može istupati kao supervizijski organ koji može oduzeti pravnu valjanost akata/odluka koje su ti organi donijeli u okviru svojih nadležnosti.

25. Iako član 32 Ustava Crne Gore i član 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda jemči pravo na pravično suđenje, koje, između ostalog, podrazumijeva pravo na nepristrasan sud i pravo na obrazloženu odluku, kao segmente zaštićene istim, Zaštitnik, polazeći od navoda pritužbe, ističe da nije ovlašćen da preispituje valjanost obrazloženja, odnosno zakonitost odluke drugostepenog organa – Ministarstva rada i socijalnog staranja br. 0402-01-02-XXXXX/24 od 31.01.2020. godine, kao ni presude Upravnog suda U.br. XXXX/20 od 26.04.2021. godine i rješenja Upravnog suda U.br. XXXX/21 od 27.06.2022. godine, budući da ti akti mogu biti predmet razmatranja i preispitivanja isključivo u postupku po pravnim sredstvima i pred organima kako je to bliže propisano relevantnim odredbama ZUS-a. Drugačije postupanje Zaštitnika bi predstavljalo bi miješanje u postupak i odlučivanje tih organa, a za šta nema ovlašćenje.

---

<sup>1</sup> Čl. 39 st. 1 tač. 4: “Zaštitnik/ca će obustaviti postupak, ako organ u međuvremenu otkloni učinjenu povredu“.



26. Stoga, polazeći od ključnih navoda pritužbe i predstavljenog činjeničnog stanja, Zaštitnik cijeni da predmetnu pritužbu valja razmatrati sa aspekta eventualne povrede prava na pravično suđenje u razumnom roku, iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 stav 1 Evropske konvencije.

#### **a) Opšti principi – relevantna načela**

27. Svaki pravni poredak utemeljen na načelima pravne države i vladavine prava teži što efikasnijem sistemu zaštite građanskih i ljudskih prava. Odlučivanje u razumnom roku u interesu je osobe koja zahtijeva da organ odluči o njenim pravima ili obavezama, ali i pravne sigurnosti, kao načela na kojem se temelji pravni poredak, zbog čega bi ono trebalo postati imperativ u svakoj državi koja teži ostvarivanju vladavine prava.

28. Svrha zahtjeva za razumnim rokom iz člana 6 stava 1 Evropske konvencije je pružanje garancije da će pojedinačan slučaj pred nadležnim organima biti okončan unutar razumnog roka, što znači da će vrijeme neizvjesnosti i nesigurnosti za stranku u postupku biti svedeno na prihvatljivu mjeru<sup>2</sup>. Pravni promet zahtijeva efikasno i brzo okončanje sporova, zbog čega nadležni organi moraju postupati u skladu sa načelom efikasnosti. Efikasna pravda od izuzetne je pravne i pravno-političke važnosti i ona doprinosi stvaranju osjećaja pravne sigurnosti.

29. Prema konzistentnoj praksi Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: Evropski sud), razumnost dužine trajanja postupka se mora cijeniti u svijetlu okolnosti pojedinog predmeta, vodeći računa o kriterijumima uspostavljenim sudskom praksom Evropskog suda, a naročito o složenosti predmeta, ponašanju strana u postupku i nadležnog suda ili drugih javnih vlasti, te o značaju koji konkretna pravna stvar ima za podnosioca predstavke (*vidi, između ostalog, Mikulić protiv Hrvatske, predstavka br. 53176/99, presuda od 07.02.2002. godine, stav 38*).

30. Pri tome, razumni rok ne znači kratak rok, jer i kratki rokovi nijesu uvijek garancija “dobre pravde”, već je to onaj vremenski period koji je optimalno potreban da se otkloni pravna neizvjesnost. Član 6 Konvencije zahtijeva vremensku efikasnost sudskih postupaka, ali takođe garantuje i načelo “dobrog vršenja pravde”, koje ima veći domet od načela razumnog roka i može opravdati izbor manje brzih ali pravednijih postupaka<sup>3</sup>.

31. U složenijim predmetima, ESLJP može ocijeniti dopuštenim i razdoblje duže od dvije godine, ali će u pravilu pažljivo ocijeniti očigledna preduga razdoblja neaktivnosti. Postupak koji traje preko pet godina rijetko će biti ocijenjen saglasnim konvencijskom pravu na suđenje u razumnom roku, a gotovo nikad postupci koji traju preko osam godina<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Van Dijk Pieter; Fied Van Hoof, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Antwerpen – Oxford, 2006., str. 511-651.

<sup>3</sup> Predmet Intiba protiv Turske, presuda od 24.05.2005. godine, predstavka br. 42585/98, st.54.

<sup>4</sup> „Analiza postojećeg zakonskog uređenja i prakse u vezi s učinkovitim pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u upravnom postupku i upravnom sporu“ Sanja Otočan, Podgorica 2019 „Horizontal facility FILL“.

32. U predmetima u kojima se osporava dužina postupka pred upravnim sudovima, Evropski sud za ljudska prava i osnovne slobode uzima u razmatranje i razdoblje postupka pred upravnim tijelom koji je prethodio podnošenju tužbe sudu<sup>5</sup>.

33. U vezi sa navedenim, razdoblje koje se uzima u obzir u upravnim postupcima započinje danom kada je nastao “spor” u smislu člana 6 stav 1 Konvencije. To može biti dan kada je stranka prvi put podnijela redovni pravni lijek u upravnom postupku<sup>6</sup>, ili dan kad je stranka prvi put podnijela sredstvo pravne zaštite protiv ćutanja uprave<sup>7</sup>.

34. Član 6 stav 1 zahtijeva od organa da sa posebnom ili naročitom pažnjom postupaju o mnogim oblastima građanskog prava, pri čemu “Sud naglašava da je posebna pažnja neophodna u radnim sporovima, koji uključuju i sporove oko penzija...”<sup>8</sup>.

### **b) Primjena navedenih principa na konkretan slučaj**

35. Vraćajući se na predmetni slučaj, Zaštitnik ukazuje da je shodno praksi Evropskog suda (vidjeti stav 33. mišljenja), u konkretnoj upravnoj stvari “spor” nastao danom podnošenja prve žalbe drugostepenom organu (Ministarstvu rada i socijalnog staranja), tj. dana 27.12.2012. godine. S obzirom da su prvostepeni i drugostepeni organ uprave, od tog perioda pa nadalje, donijeli više odluka, da je Upravni sud donio tri odluke (odlučujući po tužbama podnosioca pritužbe, kao i njegovom zahtjevu za donošenje akta u izvršenju presude Upravnog suda), Zaštitnik konstatuje da predmetni postupak na tri nivoa nadležnosti traje nešto duže od deset godina i četiri mjeseca (zaključno sa danom prijema predmetne pritužbe kod Zaštitnika), što nesumnjivo upućuje na zaključak da ovaj upravno-sudski postupak nije ispunio uslove razumnog trajanja u smislu zahtjeva člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 stav 1 Evropske konvencije.

36. Kod zauzimanja ovog mišljenja, Zaštitnik je cijenio praksu Evropskog suda shodno kojoj se razumna dužina postupka mora cijiniti u svijetlu okolnosti predmeta i u odnosu na sljedeće kriterijume: složenost predmeta, ponašanje podnosioca predstavke i relevantnih organa i važnost predmeta spora za podnosioca predstavke (vidjeti stav 29. mišljenja).

37. Pri ocjeni kriterijuma složenosti predmeta, Zaštitnik prihvata da se u ovom predmetu radilo o određenom stepenu činjenične složenosti. Pritom, podnosilac pritužbe, obraćanjem svojim podnoscima u kontinuitetu nadležnim organima u svim nivoima nadležnosti, za sav relevantni period, te stalnim interesovanjem za tok upravno – sudskog postupka, pokazao je aktivan odnos prema predmetu. Međutim, složenost predmeta, pa čak i da je prisutno pasivnije ponašanje podnosioca pritužbe, ne mogu opravdati ovoliko trajanje upravno – sudskog postupka, pri čemu Zaštitnik primjećuje da je odugovlačenje u najvećoj mjeri bilo uzrokovano sukcesivnim vraćanjima predmeta na ponovljeni postupak, kako od strane nadležnog drugostepenog upravnog organa, tako i od strane Upravnog suda, pa se stoga ono može prvenstveno pripisati vlastima.

---

<sup>5</sup> Predmet Schouten i Meldrum protiv Holandije, presuda od 9. 12.1994., st. 62.

<sup>6</sup> Predmet Janssen protiv Njemačke, presuda od 20.12.2001., predstavka br. 23959/94, st. 40, predmet Božić protiv Hrvatske, presuda od 29.06.2006., predstavka br. 22457/02, st. 26.

<sup>7</sup> Predmet Počuča protiv Hrvatske, presuda od 29.06.2006., predstavka br. 38550/02, st. 30.

<sup>8</sup> Predmet Nibbio protiv Italije, presuda od 26.02.1992., predstavka br. 12854/87, st. 18.

38. U vezi sa prethodno navedenim, a u pogledu kriterijuma ponašanja nadležnih organa, Zaštitnik uočava da drugostepeni organ nije koristio svoje zakonske mogućnosti iz člana 241 stav 2 ZOUP-a, odnosno da u konkretnoj stvari meritorno odluči, kao što ni Upravni sud nije iskoristio mogućnost odlučivanja propisanu odredbom člana 36 stav 1 tačka 4 ZUS-a i stavom 3 istog člana.

39. Po mišljenju Zaštitnika, istrajavanje u vraćanju predmeta na ponovni postupak, kada je očigledno da prvostepeni organ donosi odluke na čije propuste je ukazivano kako od strane drugostepenog organa, tako i od strane suda, može učiniti pravne lijekove iluzornim, a postupak beskonačnim i bespredmetnim. Pravni put, od niže ka višoj instanci, treba da bude pravilo, jer omogućava stranci da brzo i djelotvorno dobije odluku od najvišeg organa. Samo u izuzetnim slučajevima, ukidanje ili poništavanje odluke, te vraćanje predmeta na nižestepeni organ, može biti opravdano.

40. Zaštitnik ocjenjuje da ovakvo postupanje prvostepenog i drugostepenog organa u konkretnom predmetu stvara utisak kod podnosioca pritužbe da se izbjegava utvrđivanje činjenica i okolnosti u cilju okončanja postupka, na koji način se narušava povjerenje podnosioca pritužbe u rad državne uprave i sudova.

41. U pogledu kriterijuma ponašanja podnosioca pritužbe, prema stanju u spisima predmeta, Zaštitnik konstatuje da se dužina postupka ne može pripisati podnosiocu pritužbe, jer nije koristio bilo kakve metode koje bi mogle da dovedu do odugovlačenja postupka. Naprotiv, podnosilac je podnosio žalbu zbog ćutanja uprave, kako bi se ubrzao postupak odlučivanja pred Ministarstvom rada i socijalnog staranja, podnosio tužbu Upravnom sudu zbog ćutanja uprave, a zbog nepostupanja po presudi tog suda istom podnosio i zahtjev za donošenje akta u izvršenju presude tog suda, dok je pred Upravnim sudom u toku i postupak po tužbi koju je podnosilac podnio protiv Ministarstva rada i socijalnog staranja, zbog ćutanja uprave, koji je u toku.

42. Zaštitnik konstatuje i primjećuje da je Vrhovni sud Crne Gore odlučujući po zahtjevu za ispitivanje sudske odluke – rješenja Upravnog suda Crne Gore U.br. XXXX/21 od 27.06.2022.godine, odbio zahtjev podnosioca pritužbe i ocijenio da u konkretnom slučaju priroda upravne stvari ne dozvoljava da sud odluči u sporu pune jurisdikcije, ali se nije upuštao u dalju ocjenu i utvrđivanje činjeničnog stanja po tom osnovu, budući da Zaštitnik nema mandat da ispituje pravilnost i zakonitost odluka, odnosno povredu prava po tom osnovu. U daljem toku postupka, za ocjenu o tome da li je u konkretnom aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčena Ustavom, nadležan je Ustavni sud Crne Gore, u postupku pokrenutom po ustavnoj žalbi, u skladu sa pravilima odredbi čl. 68, 69 i 72 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

43. Što se tiče važnosti predmeta za podnosioca pritužbe, Zaštitnik ističe da je predmet od izuzetnog značaja za podnosioca jer se u ovom postupku odlučuje o njegovom statusnom pitanju. U pitanju je ostvarivanje prava na penziju, koja je preduslov njegove materijalne sigurnosti, tako da se ima smatrati da se u ovom postupku rješava pitanje od značaja za podnosiocu životnu egzistenciju, a što je obavezivalo sve nadležne upravne organe i nadležni sud da revnosnije postupaju u ovakvom predmetu, što je u konkretnom slučaju očigledno izostalo. Za podnosioca je iz istih razloga od bitnog značaja i visina pripadajuće penzije. Sve ovo upućuje na zaključak Zaštitnika da je podnosilac imao interes da se u razumnom roku okonča postupak u odnosnoj

upravnoj stvari, a kako bi se razriješile sve nedoumice u pogledu (prava – visine) njegove starosne penzije.

Na osnovu naprijed navedenog, imajući u vidu relevantnu sudsku praksu, naročito činjenicu da se podnosilac pritužbe ne može smatrati odgovornim za odugovlačenje postupka, da predmet nije izuzetno kompleksan i da ponašanje organa ukazuje na nedostatak dovoljne posvećenosti predmetu, Zaštitnik na osnovu člana 41 stav 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore daje sljedeće

### **MIŠLJENJE**

Podnosiocu pritužbe, neodlučivanjem o njegovom pravu na penziju u odgovarajućem iznosu, na tri nivoa nadležnosti - od strane Fonda PIO Crne Gore - PJ Bar, Ministarstva rada i socijalnog staranja i Upravnog suda Crne Gore u periodu dužem od deset godina i četiri mjeseca, zaključno sa danom prijema predmetne pritužbe kod Zaštitnika, povrijeđeno je pravo na suđenje u razumnom roku, kao jedno od segmenata prava na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

### **PREPORUKE**

#### **Upravnom sudu Crne Gore**

- da bez odlaganja donese odluku po tužbi XX, u predmetu tog suda U.br. XXXX/22;

#### **Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Fondu PIO Crne Gore – Područna jedinica Bar**

- da bez daljeg odlaganja, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, u daljem toku postupka odluče po predmetnom zahtjevu na pravo na starosnu penziju podnosioca zahtjeva XX;

Upravni sud Crne Gore, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Fond PIO Crne Gore – Područna jedinica Bar, dužni su da u roku od 30 dana, od dana prijema ovog mišljenja, dostave izvještaj o preduzetim radnjama na izvršenju datih preporuka.

**ZAMJENICA ZAŠTITNIKA  
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE**  
Mirjana Radović

Dostavljeno:

- Podnosiocu pritužbe;
- Vrhovnom sudu Crne Gore;
- Upravnom sudu Crne Gore;
- Ministarstvu rada i socijalnog staranja;

- Fondu PIO Crne Gore – Područnoj jedinici Bar;
- A/a.