



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 01-730/23**

**Podgorica, 29. decembar 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 i 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 Nikšića i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

## **I UVOD**

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, odnosi se na postupanje Ministarstva unutrašnjih poslova, Komisije za žalbe i Upravnog suda CG, u predmetu formiranom po zahtjevu podnosioca pritužbe radi ostvarivanja prava iz radnog odnosa, za period proveden u rezervnom sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova i na dugo trajanje postupka u odnosnom predmetu.

## **II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA**

2. Prvenstveno se ukazuje da su činjenice koje su utvrđene u postupku, dostavljene isključivo od strane podnosioca pritužbe, dok Ministarstvo unutrašnjih poslova ni nakon urgencije nije dostavilo izjašnjenje Zaštitniku.

3. Dana 26. jula 2017. godine, XX, Ministarstvu unutrašnjih poslova podnio je zahtjev za ostvarivanje prava iz radnog odnosa, za period proveden u rezervnom sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova.

4. Dana 2. novembra 2017. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova donijelo je rješenje br. 115/17-69/05, kojim se odbija zahtjev imenovanog, radi povezivanja perioda angažovanja u rezervnom sastavu, u periodu od 12. aprila 1994. godine do 01. februara 1995. godine, i od 20. maja 1998. godine do 1. februara 1998. godine, kao neosnovan.

5. Na predmetno rješenje podnosilac pritužbe dana 13. aprila 2017. godine, podnio je žalbu Komisiji za žalbe koja je u žalbenom postupku rješenjem br. 557/17, od 8. decembra 2017. godine, usvojila žalbu i poništila odnosno rješenje Ministarstva i predmet vratila na ponovni postupak i odlučivanje.

6. Dana 19. marta 2018. godine, podnosilac pritužbe podnio je žalbu Komisiji za žalbe zbog nepostupanja prvostepenog organa po njenoj odluci donijetoj dana 8. decembra 2017. godine.

7. Komisija za žalbe donijela je rješenje br 557/17-1, od 1. juna 2028. godine, kojim je usvojila žalbu i naložila Ministarstvu unutrašnjih poslova da u roku od 15 dana od dana prijema rješenja donese rješenje u izvršenju rješenja tog organa br. 557/17, od 8. decembra 2017. godine.

8. Dana 7. juna 2018. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova donijelo je rješenje br. 113/18-40445, kojim se odbija zahtjev podnosioca pritužbe, kao neosnovan.

9. Na predmetno rješenje podnosilac pritužbe izjavio je žalbu Komisiji za žalbe (20. juna 2018. godine), koju je Komisija rješenjem br. 294/18, od 29. juna 2018. godine, usvojila i poništila rješenje Ministarstva i predmet vratila na ponovni postupak i odlučivanje.

10. Dana 10. oktobra 2018. godine, postupajući po odluci drugostepenog organa Ministarstvo unutrašnjih poslova donijelo je rješenje br. 115/18-73276, kojim se odbija zahtjev podnosioca pritužbe, kao neosnovan.

11. Dana 23. oktobra 2018. godine, podnosilac pritužbe na predmetno rješenje podnio je žalbu Komisiji za žalbe, koja je u žalbenom postupku rješenjem br. 08-UPII-49/18, od 13. decembra 2018. godine, usvojila žalbu i poništila odnosno rješenje Ministarstva i predmet vratila na ponovni postupak i odlučivanje.

12. Protiv drugostepenog rješenja podnosilac pritužbe pokrenuo je upravni spor kod Upravnog suda CG koji je presudom U. br. 156/19, od 13. maja 2020. godine odbio tužbu.

13. Dana 25. marta 2021. godine, Komisija za žalbe odlučujućim po žalbi podnosioca pritužbe podnijetoj zbog nepostupanja Ministarstva unutrašnjih poslova po rješenju br. 08-UPII-49/18, od 13. decembra 2018. godine, donijela je rješenje UP II 06-102/21-141, od 25. marta 2021. godine kojim je usvojila žalbu i naložila Ministarstvu unutrašnjih poslova da u roku od od 15 dana od dana prijema rješenja donese rješenje u izvršenju navedenog rješenja.

14. Prema stanju u spisima predmeta Zaštitnik ne raspolaže činjenicom da li je prvostepeni organ postupio po rješenju Komisije za žalbe od 25. marta 2021. godine i okončao ponovni postupak.

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

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

#### **Član 32**

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

**Zakonom o upravnom postupku** ("Službeni list RCG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17)

#### **Član 10**

Upravni postupak se mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova, ali tako da se pravilno i potpuno utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za uspješno i potpuno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, odnosno drugih učesnika u postupku.

#### **Član 114**

Rok za donošenje i dostavljanje rješenja u upravnom postupku je 30 dana od dana pokretanja postupka, ukoliko posebnim zakonom nije drukčije propisano.

#### **Član 126**

Nakon ispitivanja zakonitosti, odnosno cjelishodnosti prvostepenog rješenja u smislu stava 2 ovog člana, drugostepeni organ može žalbu odbiti, rješenje poništiti u cjelini ili djelimično ili ga izmijeniti.

Drugostepeni organ će odbiti žalbu kad utvrdi da je prvostepeni postupak pravilno sproveden i da je rješenje pravilno i na zakonu zasnovano, a žalba neosnovana. Drugostepeni organ će odbiti žalbu i kad utvrdi da je prvostepeno rješenje zasnovano na zakonu, ali zbog drugih razloga, a ne zbog razloga datih u obrazloženju tog rješenja. U tom slučaju drugostepeni organ u rješenju mora navesti svoje razloge. Ako drugostepeni organ nađe da u prvostepenom postupku činjenice nijesu u potpunosti utvrđene ili da su pogrešno utvrđene, odnosno da podnosiocu žalbe nije data mogućnost da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka, može sam dopuniti postupak i otkloniti nedostatke. Ako drugostepeni organ nađe da se na osnovu utvrđenih činjenica upravna stvar mora riješiti drukčije nego što je riješena prvostepenim rješenjem, drugostepenim rješenjem će poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar. Ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni javnopravni organ, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i predmet vratiti prvostepenom organu na ponovni postupak. Kad drugostepeni organ poništi prvostepeno rješenje, dužan je da ukaže prvostepenom javnopravnom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak, a prvostepeni javnopravni 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 tog rješenja stranka ima pravo na žalbu.

Kad je drugostepeni organ po žalbi već jednom poništio prvostepeno rješenje, a stranka izjavi žalbu na novo rješenje prvostepenog javnopravnog organa, drugostepeni organ je dužan da poništi prvostepeno rješenje i sam riješi upravnu stvar.

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

##### **Član 3**

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

##### **Član 5**

Organi državne uprave dužni su da organizuju vršenje poslova na ekonomičan i efikasan način.

#### **Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list CG“, br.42/11 i 32/14)**

##### **Član 41**

(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**

(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.

#### **IV RELEVANTNA DOMAĆA I MEĐUNARODNA PRAKSA**

##### Praksa Vrhovnog suda Crne Gore

Presuda Vrhovnog suda Crne Gore po tužbi za pravično zadovoljenje, Tpz.br.12/2019 od 1. aprila 2020. godine:

„Djelimično se usvaja tužbeni zahtjev pa je tužena Crna Gora dužna tužiocu B.B. na ime nematerijalne štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u predmetu Ministarstva finansija - Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar, br.03-u1-1-433/06, platiti 600,00 € sa zakonskom kamatom od presuđenja do isplate i nadoknaditi mu troškove postupka u iznosu od 100,00€, u roku od 15 dana od prijema ove presude“.

Iz obrazloženja:

„Dakle, Vrhovni sud konstatuje da period od 2 godine i 4 mjeseca, u kom nije donijeta prvostepena odluka u upravnom postupku koji je tužilac pokrenuo 2006.godine, a u kom postupku je ispitni postupak bio okončan i zaključena usmena rasprava prije perioda koji razmatra Vrhovni sud (pogledati prethodno), nije zadovoljio zahtjev razumnog roka zbog čega je došlo do povrede tužiočevog prava na suđenje u razumnom roku.

Odlučujući o visini tužbenog zahtjeva Vrhovni sud je imao u vidu odredbu čl.4 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku kojom je propisano da se prilikom odlučivanja o tužbi za pravično zadovoljenje (ne samo o njenoj osnovanosti već i o visini postavljenog tužbenog zahtjeva), naročito uzima u obzir složenost predmeta, ponašanje podnosioca pravnog sredstva, ponašanje suda i drugih državnih organa, te interes podnosioca tužbe.

Dakle, polazeći od navedenih kriterijuma, a u skladu sa novijom praksom Evropskog suda za ljudska prava (Arčon i dr. v. Crne Gore-2018 br.15495/10; Montemlin Šajo v.Crne Gore - 2018, br.61976/10), Vrhovni sud je u konkretnom slučaju imao sveobuhvatan pristup kako kod odluke o osnovu tako i kod odluke o visini tužbenog zahtjeva. Dakle, cijenio je:

- da postupak donošenja prvostepene odluke, koja, ni nakon 2 godine i 4 mjeseca, još uvijek nije donijeta, prekomjerno traje i nije ispunio zahtjev razumnog roka,
- da tužilac tome nije doprinio, a urgencijama i žalbama preduzimao je pravna sredstva da pokuša ubrzati postupak,
- da je rješavanje pitanja povraćaja ili obeštećenja za oduzetu imovinu za tužioca je značajno, obzirom na vrijednost oduzetih nepokretnosti,
- da predmet nije bio naročito složen.

(...)

Po ocjeni Vrhovnog suda iznos od 600,00 € predstavlja onu mjeru pravičnog zadovoljenja koja će tužiocu nadoknaditi nematerijalnu štetu nastalu pretrpljenim frustracijama i neizvjesnošću zbog nerazumne dužine trajanja postupka donošenja prvostepene odluke u upravnom postupku. Dosuđeni iznos naknade u skladu je sa dosadašnjom praksom ovog suda..“

#### **Relevantne presude evropskog suda za ljudska prava u strazburu u odnosu na crnu goru (odnose se na dugo trajanje upravnog postupka)**

##### KIPS D.O.O.i Drekalović protiv Crne Gore, br. 28766/06, presuda od 26. juna 2018. godine

Dužina trajanja upravnog postupka za dekompletiranje urbanističke parcele više od 11 godina i 10 mjeseci, tokom kojeg perioda su domaći sudovi vraćali predmet na ponovno suđenje sedam puta predstavljalo povredu člana 6 stav 1 Konvencije. Utvrđena je i povreda člana 13 ESLJP a je bilo povrede člana 13 Konvencije, u vezi sa članom 6 stav 1, zbog nedostatka djelotvornog pravnog lijeka na osnovu domaćeg prava u relevantnom vremenu za žalbe podnosilaca predstave koje se tiču dužine trajanja postupka

##### Živaljević protiv Crne Gore, br.17229/04, presuda od 8. marta 2011. godine

Dužina trajanja upravnog postupka vezanog za eksproprijaciju kuće i zemljišta, pošto je Konvencija stupila na snagu za Crnu Goru 3. marta 2004. godine, trajali su duže od šest godina i jedanaest mjeseci, a uz to, bili su neriješeni više od sedam godina i četiri mjeseca prije tog datuma.

##### Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore, presuda od 7. marta 2017. godine, predstavka br.33781/15, 33785/15, 34369/15, 34371/15

Dužina trajanja upravnog postupka za nakandu ekspropisanog zemljišta 10 godina, 6 mjeseci i 11 dana, predstavljalo povredu člana 6 stav 1 EKLJP

Novaković i drugi protiv Crne Gore, br.44143/11, presuda od 20. marta 2018. godine

Dužina trajanja upravnog postupka povodom naknade zbog nacionalizacije od 7 godina na tri nivoa nadležnosti predstavljalo povredu prava na suđenje u razumnom roku iz člana 6 stav 1 EKLJP

MONTEMLIN ŠAJO protiv Crne Gore, br.61976/10, presuda od 20. marta 2018. godine

Dužina trajanja postupka u vezi sa tenderom – 5 godina i 4 mjesec na 2 nivoa nadležnosti predstavljalo povredu člana 6 stav 1 EKLJP

Nedić protiv Crne Gore, br.15612/10, presuda od 10. oktobra 2017. godine

Dužina trajanje upravnog postupka 5 godina i 4 mjeseca, na jednom nivou nadležnosti predstavljalo povredu člana 6 stav 1 EKLJP

SINEX D.O.O. protiv Crne Gore, br.44354/08, presuda od 5. septembra 2017. godine

Dužina trajanje upravnog postupka 12 godina i 8 mjeseci, na tri nivoa nadležnosti predstavljalo povredu člana 6 stav 1 EKLJP.

## **V OCJENA ZAŠTITNIKA**

15. Podnosilac pritužbe prigovara postupanju Ministarstva unutrašnjih poslova, Komisije za žalbe i Upravnog suda CG, u predmetu formiranom po njegovom zahtjevu kojim je tražio povezivanje perioda angažovanja u rezervnom sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova sa radnim stažom i neopravdano dugom trajanju postuka u odnosnom predmetu.

16. Ministarstvo unutrašnjih poslova na zahtjev Zaštitnika (upućen dana 9. oktobra 2023. godine i urgencije od 18. decembra 2023. godine) nije dostavilo izjašnjenje da li je postupilo po rješenju Komisije za žalbe br. 08-UPII-49/18, od 13. decembra 2018. godine.

17. Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik je saglasno odredbi člana 35 stav 4 Pravila o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br.53/2014), odlučio da okonča postupanje po pritužbi i da mišljenje na osnovu podataka sa kojima raspolaže, bez izjašnjenja Ministarstva unutrašnjih poslova.

18. Zaštitnik cijeni da predmetnu pritužbu u odnosu na (ne)postupanje organa, imajući u vidu izložene navode i utvrđeno činjenično stanje, valja razmatrati sa aspekta eventualne povrede prava na pravično suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

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

19. 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.

20. Zahtjevom da se postupak sprovede u razumnom roku, u tekstu Konvencije i Ustava CG naglašava se koliko je važno da se pravda sprovodi bez odugovlačenja koje bi moglo da ugrozi djelotvornost i vjerodostojnost pravnog sistema. Pravni promet zahtijeva efikasno i brzo okončavanje 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.

21. Razdoblje koje se uzima u obzir kada se procjenjuje razumnost dužine trajanja postupka pred upravnim organima 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 ili dan kada je stranka prvi put podnijela sredstvo pravne zaštite protiv ćutanja uprave.

22. Prema praksi Evropskog suda, razumna dužina postupka mora se cijeliti u svjetlu okolnosti predmeta i u odnosu na sljedeće kriterijume: složenost predmeta, ponašanje podnosioca predstavke i ponašanje nadležnih vlasti i važnost predmeta spora za podnosioca predstavke.

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

23. Vraćajući se na predmetni slučaj, Zaštitnik ukazuje da je shodno praksi Evropskog suda za ljudska prava (vidjeti stav 21 Mišljenja), u konkretnom upravnoj stvari "spor" nastao od dana podnošenja prve žalbe drugostepenom organu (Komisiji za žalbe), tj. od 13. novembra 2017. godine.

24. S obzirom da je od tog perioda, do danas donijeto 9 odluka, na tri nivoa nadležnosti, te da postupak u cjelini traje više od šest godina i da još uvijek nije meritorno odlučeno o predmetnom zahtjevu, Zaštitnik cijeni da postupak u ovom predmetu nije ispunio zahtjev razumnog roka u smislu člana 6 Konvencije.

25. Kod zauzimanja ovog mišljenja Zaštitnik je cijenio praksu Evropskog suda za ljudska prava shodno kojoj se razumna dužina postupka mora cijeliti u svjetlu 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 Mišljenja).

26. Pri ocjeni kriterijuma složenosti postupka, kao i ponašanja odgovornih državnih organa, Zaštitnik je uočio da konkretna upravna stvar nije kompleksna sa aspekta činjeničnih i pravnih pitanja da bi opravdala ovoliko trajanje postupaka.

27. Prilikom ocjene složenosti pojedinog predmeta, Evropski sud za ljudska prava i slobode uzima u obzir obim i složenost dokaza, broj uključenih strana, potrebu da se pribavi stručno mišljenje ili dokazi iz inostranstva i složenost pravnih pitanja u određenom predmetu. Dakle, shodno navedenoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, konkretni slučaj ne spada, ni po broju uključenih strana, ni po potrebi za vještačenjima ili stručnim mišljenjima, obimu i složenosti dokaza, u kompleksne i složene predmete.

28. U pogledu ponašanja nadležnih organa, Zaštitnik primjećuje da Ministarstvo unutrašnjih poslova u suštini nije postupalo sa potrebnom ažurnošću i marljivošću prilikom odlučivanja, iako su zakonom, u skladu sa načelima efikasnosti i ekonomičnosti postupka, jasno precizirani rokovi u kojima upravni organi treba da donesu svoje odluke. Naime, pojedine faze postupka trajale su i po tri ili šest mjeseci, a primjećuje se i da tokom postupka nijesu preduzimane radnje i mjere u cilju pravilnog utvrđivanja svih činjenica i okolnosti, a koje su od značaja za zakonito i pravilno odlučivanje o upravnoj stvari, a na šta je više puta ukazivao drugostepeni organ u svojim ukidnim rješenjima, posebno ističući da obrazloženja pobijanih rješenja ne sadrže jasne i potpune razloge iz kojih su donijete pobijane odluke. Naprotiv, u

ponovnom postupku prvostepeni organ umjesto da postupi po ukidnim rješenjima drugostepenog organa, donosio je rješenja indetična prethodnim rješenjima koja su više puta poništavana od strane drugostepenog organa.

29. Takođe iz spisa predmeta nema dokaza da je nakon donošenja presude Upravnog suda Crne Gore od 13. maja 2020. godine, kojom je odbijena tužba podnosioca pritužbe, Ministarstvo unutrašnjih poslova u izvršenju rješenja Komisije za žalbe br. 08-UPII-49/18, od 13. decembra 2018. godine, sprovelo ponovni postupak i donijelo novo na zakonu zasnovano rješenje.

30. U tom pravcu postavlja se pitanje smisla odredbe čl.237. st.2. ZUP-a, koji jasno propisuje obavezu postupanja po nalogima neposredno višeg oragana, kao i koja je posljedica takvog nepostupanja u situaciji kada prvostepeni organ u više navrata i pored toga što neposredno viši organ takvu činjenicu konstatuje u svojim odlukama, istrajava u donošenju rješenja i nesprovođenja uputa i naloga višeg organa.

31. Zaštitnik ocjenjuje da ovakvo postupanje 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 organa državne uprave. Naime, ukoliko se ne rasprave sve činjenice i okolnosti tokom postupka i iste ne obrazlože u odluci, dolazi do odugovlačenja postupka, jer je podnosilac pritužbe primoran da pokreće žalbeni postupak i upravni spor, kako bi se ispravile nepravilnosti, stoga ova činjenica treba da predstavlja razlog više da organ postupa sa znatno većom pažnjom kako bi se postupak okončao što prije, na zakonit, pravilan i pravičan način.

32. Pravičnost postupka ocjenjuje se na osnovu postupka kao cjeline (Evropski sud za ljudska prava, Barbera, Messeque i Jabardo protiv Španije, presuda od 6. decembra 1988. godine, serija A, br 146, stav 68). Nedostatak u jednoj fazi postupka može se osporavati i ispraviti u drugog, narednoj fazi postupka. Pravo na pravični postupak obavezuje organ da predoči razloge odluke koji stranci omogućava da djelotvorno koristi raspoložive pravne lijekove. Princip pravičnog suđenja, takođe, zahtijeva da se organ pozove na određenu normu, jer pravna osnova odluke ne smije da bude proizvoljna.

33. Sa druge strane Zaštitnik primjećuje i da Komisija za žalbe nije koristila svoje zakonske mogućnosti da shodno čl.126 stav 9 Zakona o upravnom postupku, meritorno odluči u odnosnoj upravnoj stvari.

34. Shodno praksi ESLJP ponovno preispitivanje jednog predmeta nakon vraćanja na ponovno odlučivanje može samo po sebi otkriti ozbiljne nedostatke pravnog sistema države, kako je to ovaj sud utvrdio u predmetu Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore (op.ct.) karakterističnom po ponovnim ispitivanjima od strane nižih organa nakon ponovnog postupanja viših organa, te da je bilo povrede člana 6 Konvencije.

35. U pogledu 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 pritužbe koristio je pravno sredstvo za ubrzanje postupka, upućujući više puta žalbu zbog ćutanja administracije nadležnom organu.

36. Uostalom i sam Zaštitnik je u svom ranijim mišljenjima<sup>1</sup> konstatovao isti problem dugog trajanja postupka pred Ministarstvom unutrašnjih poslova, pa ne vidi razlog da odstupi od svojih ranijih mišljenja, niti okolnosti koje bi predstavljali izuzetak od tako zauzetog stanovišta Zaštitnika.

37. Što se tiče same važnosti predmeta za podnosioca pritužbe, Zaštitnik ukazuje da praksa ESLJP pokazuje da vrsta postupka o kojoj je riječ, odnosno prava ili obaveze koje su predmet odlučivanja u postupku, može uticati na određivanje opravdanosti dužine postupka, odnosno roka koji se može smatrati razumnim rokom. Sud smatra da u postupku posebno važnim za podnosioca zahtjeva, moguće je utvrditi povredu prava na suđenje u razumnom roku, čak i u slučajevima relativno kratkog trajanja.

38. Naime, po mišljenju Zaštitnika, podnosilac pritužbe imao je interes da se u razumnom roku okonča postupak u odnosnoj upravnoj stvari, kako bi se razriješile nedoumice u pogledu priznavanja njegovih prava za vrijeme koje je proveo u rezervnom sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova.

39. Zaštitnik takođe konstatuje da Ministarstvo unutrašnjih poslova, ignorišući zahtjev Zaštitnika i ne obavještavajući ga o razlozima zbog kojih nije postupljeno po rješenju Komsije za žalbe nije ostvarilo zakonom predviđenu saradnju sa Institucijom Zaštitnika u toku ispitnog postupka, niti je izrazilo svoj stav o osnovanosti pritužbe.

40. 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 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.

41. 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".

42. Polazeći od navedenog, te imajući u vidu da je Ministarstvo unutrašnjih poslova više puta ignorisalo zahtjev Zaštitnika u predmetima gdje su se podnosioci žalili na dosadašnje postupanje tog Ministarstva, kao i nepostupanje po preporukama Zaštitnika, Zaštitnik izražava zabrinutost za ovakvo postupanje Ministarstva unutrašnjih poslova, koje je predstavljalo nepoštovanje i ignorisanje insitucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, a time i podnosilaca pritužbi, što je neprihvatljivo i nedopustivo.

43. Na osnovu naprijed navedenog, imajući u vidu relevantnu sudsku praksu, naročito činjenicu da se podnosilac pritužbe ne može smatrati odgovornim za odugovlačenje postupka u odnosnoj pravnoj stvari, da predmet nije kompleksan i da ponašanje organa ukazuje na nedostatak dovoljne posvećenosti predmetu, Zaštitnik je mišljenja da ukupna dužina postupka u ovom predmetu a koji je još uvijek u postupku rješavanja pred prvostepenim organom više od šest godina nije razumna.

---

<sup>1</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1687781398\\_19062023\\_prepeoruka\\_mup.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1687781398_19062023_prepeoruka_mup.pdf) mišljenje br. 01-679/23, od 29. maja 2023. godine



44. U smislu svega gore navedenog, Zaštitnik na osnovu člana 41 stav 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda dalje sljedeće

## **M I Š L J E N J E**

Neblagovremenim odlučivanjem i nepostupanjem u cjelosti po rješenjima Komisije za žalbe, u odnosnoj upravnoj stvari, od strane Ministarstva unutrašnjih poslova, podnosiocu pritužbe povrijeđeno je pravo na pravično suđenje u razumnom roku, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

## **P R E P O R U K E**

### **Ministarstvu unutrašnjih poslova**

I Da u što kraćem kraćem roku u ponovnom postupku odluči u predmetnoj upravnoj stvari, slijedeći naloge i upute neposredno višeg organa (Komisije za žalbe).

II 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.

### **Komisiji za žalbe**

II Da u budućim istim/sličnim postupcima, koristi pravnu mogućnost da sama riješi upravnu stvar, shodno odredbi člana 126 stav 9 ZUP-a.

III Da u situacijama kada nađe da će uočene nedostatke prvostepenog postupka, brže i efikasnije riješiti prvostepeni organ, prilikom poništaja takve odluke, dati valjano obrazloženje zašto smatra da će u konkretnom slučaju to prvostepeni organ brže i efikasnije riješiti.

Ministarstvo unutrašnjih poslova i Komisija za žalbe dužni su da, u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja, dostave izvještaj o radnjama i mjerama koje će preduzeti radi izvršenja preporuke.

\* \* \*

Budući da Zaštitnik ljudskih prava i sloboda djeluje i na način što ukazuje, upozorava, kritikuje i preporučuje shodno članu 20 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, te samostalno i nezavisno, na načelima pravde i pravičnosti, preuzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, to u konkretnom slučaju

## **U P O Z O R A V A**

### **Ministarstvo unutrašnjih poslova i Komisiju za žalbe**

► Da nastavljanje sa dosadašnjom praksom nepostupanja po nalogima neposredno viših organa i nedonošenje odluka u primjerenim zakonskim rokovima, što rezultira nerazumno dugim trajanjem postupaka, može imati za posljedicu vođenje postupaka u kojima bi se razmatrala odgovornost Države, kao i državnog/ih službenika, odnosno namještenika i sljedstveno tome, obavezu naknade štete po opštim pravilima o naknadi iste, a sve shodno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, kao i Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

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

Dostavljeno:

- podnosiocu pritužbe
- Ministarstvu unutrašnjih poslova
- Komisiji za žalbe
- a/a