



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: 01-678/23
Podgorica, 29. decembar 2023.godine
LK/LK

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 XX i XX, podnijetoj preko punomoćnika XX iz Bara i utvrdio činjenično stanje na način koji 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 podnosioca pritužbe za upis prava susvojine na dijelu kat.parcele br.1644/1 KO Radovanići na osnovu pravosnažne sudske odluke Osnovnog suda u Herceg Novom, P.br.309/19 od 13.04.2021. godine i rješenja Ministarstva finansija Crne Gore broj 05-2-662/1-2022 od 31.08.2022. godine.

II ČINJENICE

2. Prvenstveno se ukazuje da su činjenice koje su utvrđene u postupku, dostavljene isključivo od strane podnosioca pritužbe, dok Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi ni nakon urgencije nije dostavila izjašnjenje Zaštitniku.

3. Pravosnažnom presudom Osnovnog suda u Herceg Novom P.br.309/19 od 13.04.2021. godine, utvrđeno je da su podnosioci pritužbe XX i XX suvlasnici na po ½ dijela kat.parcele br.1644/1 KO Radovanići.

4. XX u svojstvu punomoćnika podnosioca pritužbe, dana 20.05.2021. godine podnio je zahtjev broj 919-109-UP/1-1030-2021-2 Upravi za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi, radi promjene upisa u LN br.77 KO Radovanići i upisa podnosioca pritužbe kao novih vlasnika, na osnovu pravosnažne sudske odluke.

5. Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi rješenjem broj 919-109-UP/1-1030/1-2021-2 od 07.12.2021. godine odbila je zahtjev za upis kao neosnovan.

6. Dana 14.12.2021. godine, protiv rješenja Uprave za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi izjavljena je žalba Ministarstvu finansija i socijalnog staranja.

7. Rješenjem Ministarstva finansija broj: 05-2-662/1-2022 od 31.08.2022. godine uvažava se žalba podnosioca pritužbe i poništava rješenje Uprave za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi, broj 919-109-UP/1-1030/1-2021-2 od 07.12.2021. godine.

8. Dana 11.10.2022. godine podnijeta je urgencija kojom je zahtijevano da Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi, u roku od 8 dana donese rješenje kojim će usvojiti zahtjev podnosioca pritužbe.

9. Prema stanju u spisima predmeta nema dokaza da je Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi, postupila po rješenju Ministarstva finansija broj: 05-2-662/1-2022 od 31.08.2022. godine i o svom postupanju obavijestila podnosioca pritužbe.

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 stav 8

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.

Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 029/07 od 25.05.2007, "Službeni list Crne Gore", br. 073/10, 032/11, 040/11, 043/15, 037/17, 037/17, 017/18)

Član 84

Upis prava se vrši na osnovu:

- 1) zakona;
- 2) izvršne odluke nadležnog organa;

- 3) pravosnažne odluke suda;
- 4) isprave o pravnom poslu sačinjene u skladu sa zakonom.

Član 86

Upis u katastar nepokretnosti vrši se na osnovu isprava sastavljenih u propisanoj formi za njihovu punovažnost i koje nemaju očiglednih nedostataka koji dovode u sumnju njihovu vjerodostojnost.

Član 120 st. 1 al. 1

O upisima u katastar nepokretnosti odlučuje se po 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 zahtjeva, osim u slučaju iz stava 1 alineja 2 ovog člana.

Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list CG“, br.42/11,32/14, 021/17)

Član 41 stav 1

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

Član 42 stav 1

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

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 u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.

IV DRUGA RELEVANTNA DOKUMENTA

Povelja o temeljnim pravima EU (2000) u članu 41 garantuje pravo na dobru upravu na način što propisuje da *Svako ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrasno, pravično i u razumnom roku.*

Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja, odražava principe Evropskog upravnog prostora. Organi javne vlasti i javni službenici uvijek djeluju u okviru i na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa i primjenjuju pravila i postupke propisane važećim propisima. Organi javne vlasti i javni službenici posebno vode računa da odluke koje se tiču prava, obaveza ili na zakonu zasnovanih

interesa građana imaju osnov u zakonu i da njihov sadržaj bude usklađen sa zakonom. Organi javne vlasti i javni službenici se staraju da se odluka po svakom zahtjevu ili pritužbi donese u razumnom roku, a najkasnije u zakonom predviđenom roku.

Građani se zbog povreda ovog Kodeksa mogu pritužbom obratiti rukovodiocu organa javne vlasti i Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Zaštitnik svojim odlukama, stavovima, mišljenjima, preporukama i drugim aktima stvara praksu od značaja za primjenu ovog kodeksa i o njoj obavještava organe javne vlasti i javnost.

V ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA

10. Podnosilac pritužbe ističe da Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi, uporno odbija da donese rješenje u predmetnoj upravnoj stvari i pored obavezujuće, pravosnažne sudske presude i rješenja Ministarstva finansija kao osnova za upis.

11. Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi nije se izjasnila na navode podnosioca pritužbe, odnosno nije dostavila izjašnjenje Zaštitniku ni nakon upućene urgencije od 23. novembra 2023. godine.

12. 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.053/14), 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.

13. 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 iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Povreda prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore u odnosu na obavezu upravnih tijela da djeluju u skladu s presudom suda

a) Opšti principi – relevantna načela

14. Svaki pravni poredak utemeljen na načelima pravne države i vladavine prava teži što efikasnijem sistemu zaštite građanskih i ljudskih prava. Sprovođenje sudskih odluka u interesu je 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.

15. Član 6. stav 1. štiti izvršenje pravosnažnih, obavezujućih sudskih odluka. Pravo na izvršenje takvih odluka bilo kojeg suda sastavni je dio „prava na sud“. U suprotnom bi odredbe člana 6. stav 1. bile lišene svih korisnih učinaka.

16. Efikasna zaštita prava stranaka u postupku pretpostavlja obavezu upravnih tijela da djeluju u skladu s presudom suda. Odbijanje upravnih tijela da u obzir uzmu odluku koju je donio sud je u suprotnosti sa članom 6. stav 1. Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

b) Primjena navedenih principa na predmetni slučaj

17. Vraćajući se na predmeti slučaj, na osnovu stanja u spisma predmeta, Zaštitnik je konstatovao da se Upravi za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi, podnosilac pritužbe obratio zahtjevom za upis prava susvojinje na dijelu kat. parcele broj 1644/1 KO Radovanići, a sve na osnovu pravosnažne sudske odluke P. br. 309/19 od 13.04.2021. godine (pravosnažna od 05.05.2021. godine).

18. Takođe je utvrđeno da je Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi rješenjem odbila da izvrši upis po osnovu sudske odluke, nakon čega je podnosilac pritužbe izjavio žalbu Ministarstvu finansija koje je poništilo prvostepeno rješenje i naložilo donošenje novog rješenja saglasnog sudskoj presudi.

19. Iz spisa predmeta nema dokaza da je nakon donošenja rješenja Ministarstva finansija od 31.08.2022. godine, prvostepeni organ u izvršenju rješenja sproveo ponovni postupak i donio novo na zakonu zasnovano rješenje.

20. Zaštitnik primjećuje da postupak po zahtjevu podnosioca pritužbe za upis prava susvojinje pokrenut 20.05.2021. godine i dalje nije meritorno okončan, iako postoje sve pravne pretpostavke za upis, kako je utvrđeno pravosnažnom sudskom odlukom, a na šta jasno ukazuje i drugostepeni organ u svojem ukidnom rješenju od 31.08.2022. godine. I pored toga što drugostepeni organ, tj. Ministarstvo finansija takvu činjenicu konstatuje u svojoj odluci, prvostepeni organ istrajava u nepostupanju i nesprovođenja uputa i naloga višeg organa.

21. Zaštitnik zapaža, da Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi, ni nakon više od jedne godine od donošenja odluke Ministarstva finansija, tj. od 31.08.2022. godine, nije postupila po nalogu neposredno višeg organa i donijela novo na zakonu zasnovano rješenje u predmetnoj upravnoj stvari.

22. Organi javne vlasti dužni su da, u okviru svojih zakonom određenih nadležnosti, postupaju po zahtjevima/inicijativama građana na dosljedan način, poštujući opravdana očekivanja građana, jer bilo kakvo drugo ponašanje je akt loše uprave koji za posljedicu ima neostvarivanje prava građana, kod kojih se stvara osjećaj sumnje i nesigurnosti.

23. Pozitivni propisi i načela dobre uprave zahtijevaju od javnopravnih organa da postupaju i preduzimaju mjere u okviru svoje nadležnosti i da u razumnom roku sprovode odluke i druge opšte akte. Standard dobre uprave ne dozvoljava nečinjenje i pasivnost, već traži aktivan, angažovan stav javnopravnih organa prema obavljanju poslova iz svog djelokruga i zakonito vršenje tih poslova.

24. Međutim, Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi, nepreduzimanjem aktivnosti, duže od jedne godine, na donošenju novog rješenja u skladu sa presudom Osnovnog suda u Herceg Novom i rješenjem Ministarstva finansija, onemogućava podnosiocima pritužbe da ostvare svoja prava. Na ovaj način podnosioci pritužbe se nalaze u stanju pravne neizvjesnosti i povrijeđuju se njihova legitimna očekivanja da se po pravosnažnoj presudi i drugostepenom rješenju postupi u razumnom roku.

25. Zaštitnik naglašava da nesprovođenje sudskih odluka proizvodi dejstvo, koje dovodi do situacija koje nijesu u skladu sa principom vladavine prava, principom koji su organi javne vlasti u obavezi da

poštuju. Po mišljenju Zaštitnika bilo bi besmisleno da pravni sistem dozvoli da sudska odluka ostane nedjelotvorna na štetu podnosilaca pritužbe.

26. Zaštitnik podsjeća na praksu ESLJP prema kojoj je Sud dosljedno naglašavao kako opseg obaveze koju ima država da osigura suđenje pred „nezavisnim i nepristrasnim sudom“ na osnovu člana 6. stav 1. Konvencije nije ograničen na pravosuđe. Ta obaveza podrazumijeva i obaveze izvršne, zakonodavne i svake druge državne vlasti, bez obzira na njen nivo, da poštuje i pridržava se presuda i odluka sudova, čak i kada se s njima ne slažu. Stoga država mora poštovati autoritet sudova jer je to nužan preduvjet za povjerenje koje javnost ima u sudove i, u širem smislu, u vladavinu prava.

27. Osim toga odugovlačenje izvršenja odluke nakon što je ista donijeta, može da predstavlja povredu prava na suđenje u razumnom roku, koja je zagantovana članom 6. EKLJP-a. Nadležni organi imaju pozitivnu obavezu da organizuju sistem za sprovođenje odluka, koji je djelotvoran i u pravnom smislu, i u praktičnom smislu, koji obezbjeđuje njihovo sprovođenje bez nepotrebnih odlaganja (vidi, Pecev protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, br. 21839/03, od 6. novembra 2008).

28. Zaštitnik takođe konstatuje da Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi, ignorišući zahtjev Zaštitnika za dostavljanje izjašnjenja na navode pritužbe, nije ostvarilo zakonom predviđenu saradnju sa Institucijom Zaštitnika u toku ispitnog postupka, niti je izrazilo svoj stav o osnovanosti pritužbe.

29. 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.

30. Neizvršavanje zakonom propisane obaveze saradnje sa Zaštitnikom, vodi posrednom zaključku da organ uprave koji ima takav pristup ovoj zakonskoj obavezi, može sebi da dozvoli nepoštovanje zakona i kada postupa po zahtjevima građana i odlučuje o njihovim pravima i obavezama, što odstupa od standarda "dobre uprave".

31. 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 po pravosnažnoj sudskoj odluci, Osnovnog suda u Herceg Novom, P.br.309/19 od 13.04.2021. godine i rješenju Ministarstva finansija Crne Gore, broj 05-2-662/1-2022 od 31.08.2022. godine, u odnosnoj upravnoj stvari, od strane Uprave za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi, podnosiocima pritužbe povrijeđeno je pravo na pravično suđenje, 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

Upravi za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi

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

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.

ZAŠTITNIK
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
mr Siniša Bjeković

Dostavljeno:

- podnosiocu pritužbe
- Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi
- Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
- a/a