

Broj:01-676/22

01-437/23

Podgorica, 25. decembar 2023. godine

MBMB

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu čl. 41 st.2 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sluzbeni list Crne Gore" br.42/11 i 32/14) i člana 41 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sluzbeni list Crne Gore" br.53/14) nakon završenog ispitnog postupka, po pritužbi XX, iz Podgorice, na rad Ministarstva javne Uprave-Odjeljenje Upravne inspekcije i Ministarstva odbrane daje

MIŠLJENJE

I Uvod

1. Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, XX podnio je pritužbu, na rad Ministarstva javne Uprave-Odjeljenje Upravne inspekcije i Ministarstva odbrane. U pritužbi je naveo da je Ministarstvo odbrane u postupku dodjele stanova donijelo konačnu rang listu, br 806-7090/17-8 od 10.01.2019.godine, po kojoj je kao učesnik oglasa u okviru podoficira ostvario 18 mjesto i stekao pravo na dodjelu stana od Ministarstva odbrane, ali da, na osnovu te rang liste nijesu donijeta pojedinačna rješenja o dodjeli stanova, na koji način je povrijedilo pravo na pravedno, efikasno i brzo donošenje odluke po istoj. Dalje je naveo da je po njegovom zahtjevu Upravna inspekcija kod Ministarstva odbrane izvršila inspekcijski nadzor i nakon toga donijela Zapisnik o vanrednom inspekcijskom pregledu br UPIN12-700/22-16/8 od 05.05.2022.godine, u kojem je ukazano Ministarstvu odbrane, kao odgovornom licu u subjektu nadzora, da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana, od dana prijema zapisnika, preduzme procesne mjere i radnje za donošenje pojedinačnih rješenja po Oglasu za davanje stanova u zakup na neodređeno vrijeme, sa pravom otkupa po povoljnim uslovima, br.805-4333/10-2, od 20.05.2010.godine i Konačnoj rang listi profesionalnih vojnih lica, br.808-7090/17-8, od 10.01.2019.godine. Napominje da nakon toga Upravna inspekcija, u okviru svojih nadležnosti, nije izvršila kontrolni inspekcijski pregled na ukazane obaveze iz naznačenog zapisnika, odnosno donijela adekvatnu odluku-rješenje radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti iz istog. Ukazuje da je više puta upućivao urgencije Upravnoj inspekciji da postupi po predmetnom zapisniku, odnosno izvrši kontrolni inspekcijski pregled Zapisnika o vanrednom inspekcijskom pregledu, br.UPIN12-700/22-16/8 od 05.05.2022. godine i u istom utvrdi činjenično stanje i nakon toga donese odluku-rješenje radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti, koje nijesu dobrovoljno otklonjene.

II Ispitni postupak

2. Radi utvrđivanja relevantnih činjenica i osnovanosti povrede prava, Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak i zatražio i dobio izjašnjenje od Ministarstva javne uprave i Ministarstva odbrane.

3. Ministarstvo javne uprave - Odjeljenje Upravne inspekcije je u svom izjašnjenju¹ i dopunama izjašnjenja² navelo da je predmetni postupak inspekcijskog nadzora pokrenut povodom Inicijative advokata XX,

¹ Ministarstvo javne uprave Odjeljenje upravne inspekcije br.UPIN10-700/22-16/24 od 29.11.2022.godine

² Ministarstvo javne uprave Odjeljenje upravne inspekcije br.UPIN10-700/22-16/32 od 21.12.2022.godine, Ministarstvo javne uprave Odjeljenje upravne inspekcije br.UPIN10-700/22-16/40 od 16.01.2023.godine, Ministarstvo javne uprave Odjeljenje upravne inspekcije br.UPIN10-700/22-16/62 od 25.09.2023.godine

punomoćnika XX, a povodom donošenja pojedinačnih rješenja po konačnoj rang listi Ministarstva odbrane br 806-7090/17-8 od 10.01.2019. godine u postupku stambene raspodjele, po pravosnažnim presudama, te izvjestilo Zaštitnika o preduzetim mjerama i radnja u predmetnom postupku.

4. Ministarstvo odbrane u svom izjašnjenju nije sporilo navode nosioca pritužbe i u bitnom je navelo da razlozi zbog kojih u postupku treće ponovne raspodjele stanova po Oglasu broj 805-4333/10-2 od 20.05.2010.godine, za profesionalna vojna lica, još nijesu donijeta rješenja o dodjeli stanova su što je predsjednici kao i članovima Komisije za rješavanje stambenih potreba tokom 2020. i 2021. godine prestao radni odnos u Ministarstvu odbrane, a koja komisija je utvrđivala rang liste po kategorijama lica sačinjavala predloge rješenja po prigovorima lica na rang liste i predloga rješenja za dodjelu stanova konkretnim licima na osnovu konačnih rang lista i predloge rješenja za dodjelu stanova konkretnim licima na osnovu konačnih rang lista. Takođe jedan od problema je i to što su radna mjesta u organizacionoj jedinici ovog ministarstva u čijem djelokrugu su poslovi u vezi stambenih pitanja i koja lica obavljaju stručne poslove za potrebe Komisije više od dvije godine bila nepopunjena. Radi rješavanja ovog decenijskog problema i složene pravne situacije u Direktoratu za upravljanje ljudskim resursima dana 29.10.2021.godine, održan je inicijalni sastanak na kojem su iznijeti konkretni problemi i dati predlozi njihovog rješavanja, o čemu je sačinjen zapisnik. Posebno je naomenuto da se po predmetnom Oglasu od 20.05.2010.godine za davanje 100 stanova u zakup na neodređeno vrijeme, s pravom otkupa po povoljnijim uslovima za predmetnu kategoriju lica, kojoj pripada podnosilac pritužbe-profesionalna vojnica, i na koji se ponovna raspodjela odnosi, opredijeljeno 75 stanova i istaknuto da namjera ministarstva ni u kom slučaju nije da onemogući XX u ostvarivanju prava na dodjelu stana, već da u nastavku postupka raspodjele, u skladu sa zakonom, pronađe rješenje koje bi bilo pravno održivo i u konačnom riješilo ovaj postupak, koji je započeo 2010.godine poštujući prava svih učesnika predmetnog oglasa, pa i pravo podnosioca pritužbe.

III Utvrđene činjenice

5. Na osnovu navoda iz pritužbe, izjašnjenja i dostavljene dokumentacije u ispitnom postupku je utvrđeno:

-da je dana 19.01.2022.godine podnosilac pritužbe Ministarstvu javne uprave Odjeljenju upravne inspekcije podnio inicijativu za vršenje inspeksijskog nadzora, a povodom nepostupanja Ministarstva odbrane u periodu od više od 3 godine i nedonošenja pojedinačnih rješenja u postupku izvršenja ponovne stambene raspodjele, po Konačnoj rang listi profesionalnih vojnih lica br. 806-7090/17-8 od 10.01.2019.godine, na kojoj je podnosilac pritužbe, ostvario 18 mjesto i stekao pravo na dodjelu stana;

-da se postupak ponovne stambene raspodjele po Oglasu broj 805-4333/10-2 od 20.05.2010.godine, odnosi na postupak izvršenja pravosnažnih presuda, da se postupak stambene raspodjele po ovom oglasu, u izvršenju pravosnažnih presuda u odnosu na ovu kategoriju lica, profesionalni vojna lica (oficiri i podoficiri) vodi treći put³, budući su vođeni postupci za poništenje odluka donijetih po predmetnom po oglasu u kojim postupcima je od strane suda naloženo Ministarstvu odbrane da izvrši ponovno raspodjelu između učesnika po oglasu broj 805-4333/10-2 od 20.05.2010.godine;

- da je postupajući po predmetnoj inicijativi upravni inspektor izvršio inspeksijski pregled i o utvrđenom činjeničnom stanju sačinio Zapisnik o izvršenom vanrednom inspeksijskom pregledu broj UPIN 10-700/22-168 od 05.05.2022.godine.

- da je inspektor na Zapisniku konstatovao da je Konačna rang lista donijeta u postupku izvršenja ponovne raspodjele po pravosnažnim presudama Osnovnog suda u Podgorici P.br.7074/15 od 27.10.2017.godine,

³ po 1) pravosnažnim presudama Osnovnog suda u Podgorici P.br.5798/10 od 06.12.2011.godine, P.br.5167/10 od 15.07.2011.godine, P.br.5290/10 od 30.12.2011.godine, P.br.5490/10 od 18.06.2012.godine, P.br.2860/11 od 24.04.2012.godine, P.br.5291/10 od 26.10.2012.godine, P.br.541/11 od 27.12.2011.godine, P.br.5312/10 od 19.08.2012.godine i P.br.311 od 18.05.2012.godine 2) po pravosnažnim presudama Osnovnog suda u Podgorici P.br.716/13 od 10.06.2013.godine, P.br.3876/13 od 17.04.2014. godine, P.br.3773/13 od 31.07.2014.godine i P.br.3853/13 od 24.09.2014.godine i Rješenjima o izvršenju I.br.1648/14 od 12.05.2014.godine i I.br.51/15 od 27.02.2015.godine 3) predmetni postupak po pravosnažnim presudama Osnovnog suda u Podgorici P.br.7074/15 od 27.10.2017.godine, P.br.6365/15 od 06.11.2017.godine, P.br.11/16 od 03.03.2017.godine, P.br.7220/15 od 24.02.2017.godine, P.br.6112/15 od 19.10.2016.godine i P.br.6071/15 od 19.10.2016.godine, Osnovnog suda u Nikšiću P.br.291/16 od 23.03.2017.godine i Rješenjima o izvršenju I.br.303/17 od 02.08.2017.godine i I.br.378/17 od 25.09.2017.godine

P.br.6365/15 od 06.11.2017.godine, P.br.11/16 od 03.03.2017.godine, P.br.7220/15 od 24.02.2017.godine, P.br.6112/15 od 19.10.2016.godine i P.br.6071/15 od 19.10.2016.godine, Osnovnog suda u Nikšiću P.br.291/16 od 23.03.2017.godine i Rješenjima o izvršenju I.br.303/17 od 02.08.2017.godine i I.br.378/17 od 25.09.2017.godine, te da je u tom dijelu-u dijelu donošenja konačne rang liste presuda izvršena, ali da postupak po Oglasu za davanje stanova u zakup na neodređeno vrijeme s pravom otkupa po povoljnijim uslovima br.806-4333/10-2 od 25.05.2010.godine, nije okončan, jer njesu donijeta pojedinačna rješenja, po osnovu konačne rang liste,a što je obaveza subjekta nadzora saglasno čl.34 stav 6 Pravilnika o rješavanju stambenih potreba u Ministarstvu odbrane br.801-3909/10 od 07.05.2010.godine

-da je u odnosu na ovu činjenicu upravni inspektor našao da nije ispunjen zahtjev efikasnosti niti zahtjev temeljnosti u odlučivanju u konkretnoj pravnoj stvari, pa je subjekt nadzora upućen na zakonsku obavezu izvršenja presude u svemu kako ona glasi;

-da je Upravni inspektor cijenio i navode iz izjašnjenja Ministarstva odbrane⁴ da je jedan od razloga nepostupanja činjenica da je predsjednici i članovima Komisije za rješavanje stambenih potreba tokom 2020. i 2021.godine prestao radni odnos u Ministrstvu odbrane, a koja komisija je utvrđivala rang liste, sačinjavala predloge rješenja, po prigovorima i predloge rješenja za dodjelu stanova i da je jedan od problema i to što su radna mjesta, u čijem djelokrugu su poslovi u vezi stambenih pitanja, više od dvije godine nepopunjena, ali je ocijenio da se ministarstvo ne može sa uspjehom pozivati na te okolnosti, pri jasnoj zakonskoj obavezi izvršenja pravosnažnih sudskih odluka, koja podrazumijeva preduzimanje svih radnji i mjera kako bi se obezbijedio pravni standard pravovremenog postupanja organa državne vlasti i time omogućilo učesnicima u postupku ostvarivanje prava koje mu po zakonu pripadaju;

-da je saglasno prednje navedenom u konačnom⁵ upravni inspektor ukazao ministru odbrane, kao odgovornom licu u subjektu nadzora da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana, od dana prijema Zapisnika, preduzme procesne mjere i radnje za donošenje pojedinačnih rješenja po Oglasu za davanje stanova u zakup na neodređeno vrijeme s pravom otkupa po povoljnijim uslovima br.805-4333/10-2 od 20.05.2010 godine i Konačnoj rang listi profesionalnih vojnih lica br.806-7090/17-8 od 10.01.2019.godine i da je o preduzetim mjerama i radnjama odgovorno lice kome je ukazano na otklanjanje nepravilnosti u obavezi da pisano obavijesti upravnog inspektora u roku od sedam dana, od dana isteka roka određenog za otklanjanje nepravilnosti⁶;

-da je Upravni inspektor, saglasno Zapisniku o izvršenom vanrednom inspekcijском nadzoru br.UPIN12-70022-167 od 05.05.2022.godine, dana 28.06.2022.godine ministra odbrane, u cilju nastavka inspekcijскоg nadzora, obavijestio da je obavezan da saglasno čl.21st.3 Zakona o inspekcijском nadzoru, što prije, a najkasnije u roku od pet dana, po prijemu ovog akta dostavi potpune podatke i dokumentaciju o postupanju Ministarstva odbrane u predmetnoj stvari⁷;

-da je dana 25.11.2022.godine upravni inspektor uputio urgenciju Ministarstvu odbrane da u roku od 3 dana, po prijemu urgencije, dostavi potpune podatke i dokumentaciju o postupanju minstarstva u otklanjanju nepravilnosti, na koje je ukazano Zapisnikom o izvršenom inspekcijском pregledu br.UPIN10-70022-168 od 05.05.2022.godine, te upozorenje da ukoliko u ostavljenom roku Ministarstvo odbrane ne dostavi tražene podatke, upravni inspektor će smatrati da nepravilnosti nijesu otklonjene i u skladu sa odredbom člana 36 stav 5 Zakona o inspekcijском nadzoru donijeće rješenje kojim će narediti otklanjanje nepravilnost⁸;

-da je dana 02.12.2022.godine Ministarstvo odbrane obavijestilo upravnog inspektora da je radi rješavanja decenijskog problema složene pravne situacije u vezi raspodjele stanova po Oglasu za davanje stanova u zakup na neodređeno vrijeme, s pravom otkupa po povoljnijim uslovima br.805-4333/10-2 od 20.05.2010.godine obrazovana Radna grupa za unapređenje modela stambenog zbrinjavanja profesionalnih vojnih lica i civilnih lica u službi u Vojsci Crne Gore, čiji je zadatak između ostalog, da na osnovu spisa predmeta utvrdi činjenično stanje, izvrši analizu i sačini informaciju sa predlogom mjera za konačno rješavanje raspodjele stanova u skladu sa relevantnim pravnim propisima;

-da je Upravni inspektor dana 09.12.2022.godine, izvršio kontrolni inspekcijский pregled i konstatovao da nijesu otkonjene nepravilnosti, na koje je ukazano Zapisnikom o izvršenom vanrednom inspekcijском pregledu

⁴ Akt broj 01-337/21-75958 od 02.03.2022.godine

⁵ Zapisnik o izvršenom vanrednom inspekcijском pregledu broj UPIN 10-70022-168 od 05.05.2022.godine

⁶ Član 36 Zakona o inspekcijском nadzoru

⁷ Akt Ministarstva javne uprave-Odjeljenje upravne inspekcije br.UPIN12-70022-16/15 od 28.06.2022.godine

⁸ Akt Ministrstva javne upravne Odjeljenje upravne inspekcije br.UPIN10-70022-16/23 od 25.11.2022.godine

br.UPIN10-70022-168 od 05.05.2022.godine, uzimajući u obzir da nijesu donešena pojedinačna rješenja po osnovu konačne rang liste, te da će Upravni inspektor u skladu sa odredbom člana 36 stav 5 Zakona o inspekcijском nadzoru donijeti rješenje kojim će narediti da se utvrđene nepravilnosti u potpunosti otklone⁹;

-dana 13.01.2023.godine Upravni inspektor je donio Rješenje br.UPIN10-70022-1637 od 13.01.2023.godine, kojim se naređuje starješini Ministarstva odbrane da u roku od 45 dana, od dana prijema rješenja otkloni nepravilnosti koje su utvrđene u postupku inspekcijског nadzora u odnosu na nedonošenje pojedinačnih rješenja po Oglasu za davanje stanova u zakup na neodređeno vrijeme s pravom otkupa po povoljnijim uslovima br.805-4333/10-2 od 20.05.2010.godine i Konačnoj Rang listi profesionalnih vojnih lica br.806-/7090/17-8 od 10.01.2019.godine i istovremeno utvrđuje da je odgovorno lice kome je naređeno otklanjanje nepravilnosti dužno da pisano obavijesti inspektora da li su naređene mjere izvršene, u roku tri dana od dana isteka roka određenog za izvršenje, pri čemu je konstatovano da žalba ne zadržava izvršenje mjere¹⁰;

-Dana 23.08.2023.godine, upravni inspektor je, budući da ministarstvo odbrane nije izvršilo rješenje broj UPIN10-70022-37 od 13.01.2023.godine donijelo Zaključak o novčanoj kazni¹¹ kojim se izriče novčana kazna XX starješini Ministarstvu odbrane, kao odgovornom licu u pravnom licu, u iznosu 50 eura, zbog neizvršenja mjere naređene Rješenjem upravnog inspektora br.UPIN12-70022-1637 od 13.01.2023.godine, koju kaznu je dužan da uplati na žiro-račun Držanog trezora Crne Gore br.907-83001-19 PIB 02010658, u roku od sedam dana, od dana prijema ovog Zaključka;

-Zaključkom je utvrđeno da je starješina Ministarstva odbrane dužan dostaviti dokaz o izvršenoj uplati upravnom inspektor Ministarstvu javne uprave, u roku od tri dana po izvršenoj uplati, te da se novčana kazna neće naplatiti ako starješina Ministarstva odbrane XX izvrši Rješenje upravnog inspektora br.UPIN12-70022-1637 od 13.01.2023.godine, u roku od 7 (sedam) dana od dana prijema ovog Zaključka, te da će se u slučaju neizvršenja naredbe iz rješenja inspektora u cjelosti, izreći nova strožija kazna, a da Zaključak inspektora prinudno izvršava nadležni organ za javne prihode;

IV Relevantni propisi i pravni standardi praksa Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu

6.Ustav Crne Gore („Sl.list Crne Gore“ br. 1/2007)

„Svako ima pravo na pravično i javno sudjenje u razumnom roku pred nezavisnim ,nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom“(čl.32).

7.Zakonom o upravnom postupku("Službeni list Crne Gore", br. 056/14 od 24.12.2014, 020/15 od 24.04.2015, 040/16 od 30.06.2016, 037/17 od 14.06.2017) propisano je:

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. (čl.10)

8.Zakonom o inspekcijском nadzoru ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 039/03 od 30.06.2003, Službeni list Crne Gore", br. 076/09 od 18.11.2009, 057/11 od 30.11.2011, 018/14 od 11.04.2014, 011/15 od 12.03.2015, 052/16 od 09.08.2016)

član 26

Postupak inspekcijског nadzora vodi se u skladu sa ovim zakonom, posebnim propisima i Zakonom o opštem upravnom postupku.

član 36

Ako inspektor u postupku inspekcijског pregleda utvrdi nepravilnosti, ukazaće subjektu nadzora na učinjene nepravilnosti i odrediće primjeren rok da ih otkloni.Na način iz stava 1 ovog člana inspektor će postupiti ako se subjekat nadzora sa tim saglasi, odnosno izjavi da ne zahtijeva donošenje rješenja.Nepravilnosti, radnje i mjere, saglasnost, odnosno izjava subjekta nadzora i rok za otklanjanje nepravilnosti konstatuju se u zapisniku.O preduzetim radnjama i mjerama subjekat nadzora obavezan je da pisano obavijesti inspektora u roku od sedam dana od dana isteka roka određenog za otklanjanje nepravilnosti.Ako subjekat nadzora u ostavljenom roku u potpunosti otkloni nepravilnosti na koje mu je inspektor ukazao, inspektor će zaključkom obustaviti postupak. Ako nepravilnosti nijesu otklonjene, inspektor će rješenjem narediti njihovo otklanjanje.

Član 38

Zaključkom se odlučuje o pitanjima postupka koja se pojave u toku inspekcijског pregleda.

Pisani zaključak se izdaje samo u slučajevima kada je na zaključak dozvoljena posebna žalba.

član 39

Nakon inspekcijског pregleda, inspektor donosi rješenje o mjerama, radnjama i rokovima za otklanjanje nepravilnosti.

Član 56

Subjekt nadzora dužan je da izvrši rješenje u roku koji je naveden u rješenju.Ako subjekat nadzora ne izvrši rješenje u roku određenom za dobrovoljno izvršenje, pristupa se administrativnom izvršenju rješenja.Inspektor obavještava subjekat nadzora o vremenu i načinu administrativnog izvršenja.Inspektor prati, odnosno obezbjeđuje izvršenje mjera koje je naredio.

⁹ Ministarstvo javne uprave Odjeljenje Upravne inspekcije Zapisnik o izvršenom kontrolnom inspekcijском pregledu broj UPIN10-70022-1628 od 09.12.2022.godine

¹⁰ Ministarstvo Javne uprave Odjeljenje upravne inspekcije Br.UPIN10-70022-1627 od 13.01.2023.godine

¹¹ Ministarstvo javne uprave Odjeljenje upravne inspekcije Zaključak o novčanoj kazni broj UPIN10-70022-1656 od 23.08.2023.godine

Član 57

Rješenje inspektora administrativno se izvršava preko drugih lica, novčanom kaznom ili neposrednom prinudom. U postupku administrativnog izvršenja inspektor će ocijeniti kojim se najblažim načinom za subjekat nadzora može postići cilj i svrha izvršenja.

član 59

Ako je naređenom mjerom subjekat nadzora obavezan da nešto čini ili trpi činjenje, pa postupa protivno toj obavezi, a naređena mjera se ne može izvršiti preko drugih lica ili neposrednom prinudom, inspektor će subjektu nadzora izreći novčanu kaznu, i to: pravnom licu od 500 do 5000 €, a fizičkom licu od 50 do 500 €, s tim što će naznačiti da se novčana kazna neće naplatiti ako subjekat nadzora izvrši svoju obavezu do isteka za to određenog roka. Novčana kazna se može ponovo izricati sve dok se obaveza ne izvrši. Novčana kazna izriče se zaključkom protiv kojeg je dozvoljena žalba.

član 61

Rješenje i zaključak inspektora koji glase na novčane obaveze subjekta nadzora prinudno izvršava nadležni organ za javne prihode. Na izvršno rješenje, odnosno zaključak inspektor stavlja klauzulu o izvršnosti i rješenje, odnosno zaključak dostavlja nadležnom organu za javne prihode na postupak prinudne naplate.

Zakon o upravnoj inspekciji ("Službeni list Crne Gore", br. 042/16 od 11.07.2016)

Član 5

Upravna inspekcija vrši inspeksijski nadzor nad primjenom zakona kojim se uređuje upravni postupak kod ministarstava i drugih organa uprave, državnih organa, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, ustanova i drugih subjekata koji vrše javna ovlašćenja, u odnosu na: 1) ekonomičnost i efikasnost ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa stranaka u upravnom postupku... 11) druga postupanja subjekta nadzora, u skladu sa pravilima upravnog postupka.

Član 12

Inspeksijski nadzor vrši se kao redovni, vanredni i kontrolni nadzor. Redovan inspeksijski nadzor vrši se u skladu sa Planom rada. Vanredni inspeksijski nadzor vrši se po nalogu glavnog upravnog inspektora, starješine organa državne uprave nadležnog za poslove uprave ili po inicijativi organa, ustanova i subjekata iz člana 5 ovog zakona, kao i drugih pravnih i fizičkih lica. Kontrolni inspeksijski nadzor vrši se radi utvrđivanja izvršenja mjera koje su predložene ili naređene subjektu nadzora u okviru redovnog ili vanrednog inspeksijskog nadzora.

9. Pravilnik o rješavanju stambenih potreba u Ministarstvu odbrane br.801-3909/10 od 07.05.2010.godine

član 3

Rješavanje stambenih potreba ostavlja se prema Planu rješavanja stambenih potreba (u dlajem tekstu Plan) koji donosi ministar odbrane (u dlajem tekstu : ministar), početkom godine za tekuću godinu.

član 8 st.1

Na osnovu Plana, ministar donosi odluku o načinu raspodjele raspoloživih stanova i sredstava za rješavanje stambenih potreba po kategorijama lica iz člana 2 ovog pravilnika.

član 31 st.1

Postupak za rješavanje stambenih potreba Komisija pokreće oglašavanjem raspoloživih stanova, odnosno sredstava za dodjelu kredita.

Član 32 st.1

Oglas za davanje stanovi sadrži: naziv organa, kojem se podnosi zahtjev, broj, strukturu, površinu stanova, koji se opredjeljuju za raspodjelu, lokaciju stanova, roka za podnošenje zahtjeva i potrebne dokaze.

član 34

Po osnovu dostavljenih zahtjeva iz člana 32 ovog pravilnika, Komisija primejnom kriterijuma propisanih ovim pravilnikom, utvrđuje rang liste prema načinu rješavanja stambenih potreba i kategorija lica-učesnika u oglasu.

Rang liste iz stava ovog člana objavljuju se na oglasnim tablama Ministarstva, Vojske Crne Gore i Udruženja vojnih penzionera.

Na utvrđene rang liste iz stava 1 ovog člana podnosilac zahtjeva može podnijeti prigovor u roku od 15 dana, od dana objavljivanja.

Izmijenjene okolnosti koje utiču na utvrđivanja redosljeda, uzimaju se u obzir do donošenja konačne rang liste.

Po prigovoru na objavljenu rang listu Komisije, odlučuje ministar.

Na osnovu konačnih rang listi ministar donosi pojedinačna rješenja.

Protiv rješenja iz stava 6 ovog člana, lice može pokrenuti postupak kod nadležnog suda.

Rješenje iz stava 6 ovog člana dostavlja se licu čija se stambena potreba rješava, a ostalim učesnicima oglasa dostavljaju se obavještenja u roku 8 dana, od dana donošenja rješenja.

Postupak za rješavanje stambenih potreba, Komisija pokreće oglašavanjem raspoloživih stanova, odnosno sredstava

10. Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list CG“, br. 42/11 i 32/14) propisano je:

član 20. st.1

Zaštitnik u vršenju svoje funkcije djeluje na način što: ukazuje, upozorava, kritikuje, predlaže ili preporučuje.

član 41

Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda. Kad Zaštitnik 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 se rad preporuka odnosi obavezan je da, u ostavljenom roku, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke.

11. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Rim, 4. novembar 1950) :

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 (čl.6 st.1).

12. Praksa Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu

Prema praksi Evropskog suda za ljudska za prava izvršenje sudskih odluka smatra se sastavnim dijelom sudjenja, a neizvršenje presuda u razumnom roku posebno se kvalifikuje kao povreda "prava na sud" iz čl. 6 st. 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (presuda Jankulovska protiv Makedonije- 2007. godine).

V Zaključna ocjena

13. Vraćajući se na konkretan slučaj Zaštitnik konstatuje da Ministarstvo odbrane u postupku ponovne raspodjele u izvršenju pravosnažnih presuda suda, nije postupilo i nije donijelo pojedinačno rješenje o dodjeli stana u korist podnosioca pritužbe, po Končanoj rang listi profesionalnih vojnih lica br.806-7090/17-8 od 10.01.2019.godine, na način kako je to propisano i utvrđeno Pravilnikom o rješavanju stambenih potreba u Ministarstvu odbrane¹². Takođe, Ministarstvo odbrane, u postupku inspekcijskog nadzora nije postupilo po naloženim mjerama, radnjama i u rokovima, naloženim od strane upravnog inspektora, čime je u potpunosti izostalo postupanje subjekta nadzora-Ministarstva odbrane u predmetnom postupku, a koje mjere su bile usmjerene na izvršenje sudske odluke i sprječavanje daljeg odugovlačenja postupka tj. njegovo okončanje u skladu sa internim pravilima subjekta nadzora.

14. Imajući navedeno u vidu Zaštitnik ukazuje da je upravni inspektor naložio Ministarstvu odbrane da preduzme procesne mjere i radnje za donošenje pojedinačnih rješenja po Oglasu za davanje stanova u zakup na neodređeno vrijeme s pravom otkupa po povoljnijim uslovima br.805-4333/10-2 od 20.05.2010 godine i Konačnoj rang listi profesionalnih vojnih lica br.806-7090/17-8 od 10.01.2019.godine i da je o preduzetim mjerama i radnjama odgovorno lice kome je ukazano na otklanjanje nepravilnosti bilo u obavezi da pisano obavijesti upravnog inspektora, da odgovorni lice nije postupilo ni nakon upućene urgencijem, ni naređenja za otklanjanje nepravilnosti, što je u konačnom rezultiralo donošenjem zaključka o novačnoj kazni.

15. Stoga ocjenjuje da je ovakvim nepostupanjem i zanemarivanjem odluka inspekcijskog organa grubo zanemario postupanje u skladu sa pozitivnim propisima i načelima dobre uprave, koji zahtijevaju od organa uprave da postupaju i preduzimaju mjere u okviru svoje nadležnosti u zakonom propisanom 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. Nevršenje poslova i radnji iz djelokruga svoje nadležnosti ima za posljedicu stvaranje pravne nesigurnosti, otežavanje pravnog položaja građana i kršenje njihovih prava, posebno u okolnosti neposrednog vršenja upravnog nadzora i ukazivanja na dužnost poštovanja zakonskih propisa.

16. Stoga, Zaštitnik podsjeća da navedeno postupanje nije u skladu sa Preporukom R. (2007) 7, a koja postavlja načela i pravila koja organi javne uprave treba da primjenjuju u svom odnosu sa građanima, tj. javnošću, kako bi se izgradila dobra uprava. Preporuka sadrži načelo postupanja u okviru razumnog vremenskog roka, koje podrazumijeva da javna uprava vrši svoje dužnosti u razumnom roku¹³. Ovo posebno u okolnostima predmetnog slučaja, gdje se donošenje pojedinačnog pravnog akta odnosi na postupak ponovne raspodjele stanova u postupku stambene raspodjele, po pravosnažnim presudama suda, što predstavlja dodatni pravni¹⁴ osnov za zahtjev ažurnosti, pa svako nepostupanje, posebno organizacione prirode, ne može lišiti upravni organ ovog standarda, a što je u konačnom ocijenjeno i od nadzornog organa¹⁵.

17. S tim u vezi, a cijeneći okolnost da je nadležni upravni organ donio konačnu rang listu, ne može smatrati da je izvršio svoju obavezu, budući da jasan, dugogodišnji stav sudski stav i praksu suda da Konačan rang lista ne uživa sudsku zaštitu, već da samo konačna odluka dodjeli stanova može biti predmet sudske zaštite (Vrhovni sud Crne Gore Rev.29/08 od 06.02.2008.godine).

18. Stoga Zaštitnik ocjenjuje da je u konkretnom u potpunosti izostalo brzo i efikasno postupanje organa nadležnog za sprovođenje predmetnog kursa, posebno kod okolnosti da je u izvršenom nadzoru upravni inspektor jasno upoznao ministarstvo na prednje navedne okolnosti i jasno ukazao na obavezu izvršenja

¹² Pravilnik o rješavanju stambenih potreba u Ministarstvu odbrane br.801-3909/10 od 07.05.2010.godine, čl.34 st. 7

¹³ Preporuka R (2007) 7 o dobroj upravi . Načelo 6 postupanje u okviru razumnog vremenskog roka.

¹⁴ ESLJP, v.Salesi v. Italy Fuklev v. Ukrajina

¹⁵ Zapisnik o izvršenom vanrednom inspekcijskom pregledu broj UPIN 10-70022-16/8 od 05.05.2022.godine

presuda, donošenjem pojedinačnih akata-rješenja i naložio postupanje u skladu sa Pravilnikom o rješavanju stambenih potreba u Ministarstvu odbrane.

19. Stoga, Zaštitnik ukazuje na obavezu javnopravnog organa koji vodi postupak, da, po službenoj dužnosti, vodi računa o donošenju odluka u razumom roku, te posebno na obavezu poštovanja odluka, mjera i radnji, koje naleže inspekcijski organ u vršenju nadzora nad organom uprave. Jer, nesrazmjerenim kršenjem rokova, u postupku odlučivanja u upravnim stvarima, nepoštovanje odluka inspekcijskog organa, povređuje se pravo na potpuno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, odnosno drugih učesnika u postupku. Zato su javnopravni organi, dužni da prilikom odlučivanja o pravima, obavezama i interesima stranaka, postupak vode efikasno, u granicama zakonom propisanih rokova, u cilju potpune zaštite i ostvarenja njihovih prava i pravnih interesa. Na obaveznost takvog postupanja upućuje i članu 17 Evropskog kodeksa dobrog administrativnog ponašanja (2001) određeno je da je službenik dužan da obezbijedi da odluka o svakom zahtjevu ili pritužbi instituciji bude donijeta u razumnom vremenskom roku, bez odlaganja, a u svakom slučaju najkasnije dva mjeseca od dana prijema¹⁶. U konačnom implementacija navedenih pravnih standarda, odnosno prava EU u nacionalni pravni poredak proizilazi iz Povelje o temeljnim pravima EU, kao iz odredbe člana 72 Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji koji je za Crnu Goru stupio na snagu 01.maja 2010.godine.

20. S tim u vezi Zaštitnik, zapaža i to da je nadležni upravni organ u vršenju inspekcijskog nadzora preduzeo mjere i radnje na otklanjanju nepravilnosti subjekta nadzora, ali zapaža i da je bilo perioda neblagovremenosti u postupanju i preduzetim radnjama u sprovođenju nadzora, što je ukazano i tokom ispitnog postupka¹⁷ pa *Ukazuje*, Ministarstvu javne Uprave-Odjeljenje Upravne inspekcije, da u budućem postupanju, vodi računa o blagovremenosti u postupanju, te preduzimanju mjera, u skladu sa zakonskom propisanim rokovima.

21. Nadalje, cijeneći okolnost da se predmetni postupak ponovne raspodjele odnosi na postupak izvršenja po pravosnažnim presudama suda Zaštitnik podsjeća da je izvršenje pravosnažne presude od posebnog značaja za stranke u postupku, jer se upravo u tom postupku obezbjedjuje izvršenje prava i obaveza, koja su priznatna pravosnažnom presudom suda.

22. Zaštitnik podsjeća, da ovaj postupak znači ne samo pravo na izvršenje presude u formalno-pravnom smislu (donošenjem odgovarajućih odluka u postupku), već i pravo na izvršenje presude u materijalno-pravnom smislu, koje znači blagovremeno osvarenje prava utvrdjenog presudom. Sa tog razloga, se, pravo na sudjenje u razumnom roku, obezbjedjuje djelotvornim postupanjem svih učesnika u izvršnom postupku, koje u konačnom dovodi do izvršenja prava i obaveza, koja su priznata odlukom Suda.

23. Prema stavu Evropskog suda za ljudska prava, Visoke strane ugovornice, po članu 1 Konvencije dužne su da organizuju svoje pravne sisteme tako da obezbijede poštovanje člana 6. Po pravilu pozivanje na finansijske ili praktične poteškoće ne može opravdati neispunjenje tih zahtjeva (v. Salesi v. Italy). Stoga se uloga vlasti (i u slučaju kada nijedna stranka u sporu nije vlast niti državni organ) svodi na to da razumno pomogne izvršenju presude u korist stranke koja je spor dobila, ali ne da garantuje izvršenje u svim okolnostima. (Fuklev v. Ukrajina).

24. Naime, prema praksi ESLJP cjelokupni period trajanja izvršnog postupka, smatra sastavnim dijelom sudjenja prema članu 6 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda¹⁸, pa imajući u vidu konkretno nepostupanje Ministarstva odbrane po Končanoj rang listi od 2019.godine, okolnost da se predmetni postupak ponovne raspodjele po pravosnažnim sudskim presudama, vodi Oglasu broj 805-4333/10-2 od 20.05.2010. godine, te stim u vezi cjelokupno trajanje predmetnog postupka, od preko 13 godina, Zaštitnik ocjenjuje da takvo postupanje nije u skladu sa procesno-pravnim zahtjevom razumosti roka iz čl. 6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

¹⁶ Evropski kodeks dobrog administrativnog postupanja. Dostupan na: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>

¹⁷ Akt Zaštitnika br.676/22-6 od 28.decembar 2022.godine

¹⁸ v. Horsby protiv Grčke, presuda od 19.marta 1997.godine

25. Ovo imajući u vidu da se radi o postupku izvršenja sudske odluke, koji postupak je hitne prirode, pa uslijed odugovlačenja postupka usled neopravdane neaktivnosti državnog organa u navedenom periodu po ocjeni Zaštitnika znači povredu prava, na sudjenje u razumnom roku. Navedno, posebno, imajući u vidu da se radi o izvršenju odluke po osnovu prava iz radnog odnosa, koji su takođe po svojoj prirodi hitni, na što jasno upućuju i rokovi koje je sud dao za dobrovoljno izvršenje odluke (8 dana), a država je dužna da obezbijedi djelotvorno učešće cijelog aparata u postupku izvršenja i obezbijedi - preduzme sve neophodne mjere da se pravosnažna presuda izvrši (ZIT protiv Srbije).

26. Sa svega izloženog, a polazeći od činjenice da je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori ustanovljena u cilju zaštite i unaprijeđenja ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i jačanja vladavine prava, a pridržavajući se i načela pravde i pravičnosti, a imajući u vidu obavezu države da svoje nacionalne sisteme organizuje, tako da obezbijede poštovanje člana 6 Konvencije, te postupanje naldežnog organa u vršenju inspekcijskog nadzora Ministarstva javne uprave-Odjeljenje upravne inspekcije¹⁹ Zaštitnik daje sljedeću

PREPORUKU

Ministarstvu odbrane da:

- bez daljeg odlaganja, preduzme procesne mjere i radnje za donošenje pojedinačnog rješenja po Oglasu za davanje stanova u zakup na neodređeno vrijeme s pravom otkupa po povoljnijim uslovima br.805-4333/10-2 od 20.05.2010 godine i Konačnoj rang listi profesionalnih vojnih lica br.806-7090/17-8 od 10.01.2019.godine, za učesnika konkursa XX
- da u budućem postupanju u skladu sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru, blagovremeno postupa, preduzima i izvršava mjere upravnog inspektora u vršenju inspekcijskog nadzora;

Ministarstvo odbrane dužno je da u roku od 30 dana, od dana prijema ovog mišljenja dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke.

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

D-na:

- podnosiocu pritužbe
- Ministarstvu odbrane Crne Gore
- Ministarstvu javne Uprave-Odjeljenje Upravne inspekcije
- a/a

¹⁹ Rješenje UPIN10-70022-1637 od 13.01.2023.godine