

Broj: 01-222/2019
Podgorica, 25. novembar 2019. godine
MP/MP

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 41 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/11 i 32/14) i člana 41 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", broj 53/14), nakon završenog ispitnog postupka daje

MIŠLJENJE

I Uvod

1. Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, XX, iz Rožaja, podnijela je pritužbu 9. aprila 2019. godine, na rad Uprave za nekretnine - Područne jedinice Rožaje.

U pritužbi je nevedeno: da službenik u Upravi za nekretnine - Područne jedinice Rožaje XX izbjegava da izvrši pravosnažno sudsko rješenje O. br. 39/2005 koje je donijeto od strane Osnovnog suda Rožaje; da se tokom ovog postupka imenovani služi nepravosnažnim sudskim rješenjima koja su nezakonita i falsifikovana; da se sada predmet nalazi kod drugostepenog organa na odlučivanje.

Uz pritužbu dostavljena je određena dokumentacija.

II Postupanje Zaštitnika

2. Povodom pritužbe Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak i od Uprave za nekretnine Područne jedinice Rožaje, 24. aprila 2019. godine, zatražio i dobio izjašnjenje br. 01-999-563-19, od 13. maja 2019. godine, na navode iz pritužbe. U izjašnjenju je navedeno: da je taj Područnoj jedinici podnijet zahtjev XX za promjenu upisa u katastarskom operatu KO Rožaje, koju po punomoćju zastupa njen sin XX; da je formiran predmet službene oznake 01-464-147/17; da je u ovom predmetu samostalni savjetnik XX, preduzeo niz radnji i postupaka predviđenih Zakonom o upravnom postupku i Zakonom o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, koji su rezultirali donošenjem ukupno tri rješenja u prvom stepenu od kojih zadnje je donijeto 24.01.2019. godine; da je taj organ postupao po zakonu i pored pritisaka u vidu podnošenja krivičnih prijava i ostalih pritužbi na rad samostalnog savjetnika XX, koji su počeli onog trenutka kada je donijeto rješenje suprotno interesima XX; da je ta Područna jedinica, odnosno postupajući službenik u ovom kao i u svim ostalim predmetima postupao u skladu sa zakonom i da su razlozi o odlukama detaljno obrazloženi u obrazloženjima rješenja br. 01-464-147/17.

Uz ovo izjašnjenje dostavljeni su spisi predmeta br. 01-464-147/17, br. 01-954-114/2007 i br. 01-954-359/2008.

3. Budući da je podnosilac pritužbe istakao da se predmet nalazi kod Ministarstva finansija, kao drugostepenog organa, aktom br. 01-222/19, od 27. juna 2019. godine, zatražena je informacija od tog Ministarstva da li je okončalo postupak po žalbi XX i ukoliko jeste kakav je ishod tog postupka.

4. Ministarstvo finansija, aktom br. 07-2-1049/17, od 15. jula 2019. godine, obavijestilo je Zaštitnika da je taj organ 11. juna 2016. godine, donio rješenje br. 07-2-1049/17, kojim je poništio prvostepeno rješenje i predmet vratio prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

Uz ovaj akt dostavljena je kopija predmetnog rješenja.

5. Nakon toga, 9. septembra 2019. godine, Zaštitnik je od Područne jedinice Rožaje zatražio da ga obavijesti da li je nakon donošenja odluke drugostepenog organa, ta područna jedinica postupila po odluci tog organa i donijela novu odluku.

6. Uprava za nekretnine - Područna jedinica Rožaje, aktom, br. 01-999-1062-2019, od 24. septembra 2019. godine, obavijestila je Zaštitnika da je taj organ postupajući po primjedbama iz rješenja Ministarstva finansija br. 07-2-1049/17 od 11.06.2019, godine, održala usmenu i javnu raspravu 27.06.2019. godine; da je nakon toga donijela rješenje br. 01-464-17/17, od 02.09.2019. godine i da je isto dostavila strankama; da je taj organ u ponovnom postupku, postupajući po primjedbama drugostepenog organa, cijeneći izjave date na raspravi, posebno uzimajući u obzir ranije odluke ovog organa, donoseći naprijed pomenuto rješenje okončao prvostepeni postupak i da su razlozi odluke dati u obrazloženju rješenja.

Uz ovo obavještenje dotavljena je kopija zapisnika sa usmene i javne rasprave i kopija rješenja.

III Utvrđene činjenice

7. Na osnovu ispitnog postupka proizilazi:

- da je Uprava za nekretnine - Područna jedinica Rožaje, na zahtjev XX i dr., donijela zaključak br. 01-954-114/2007, od 17. 09. 2007. godine, kojim je odbacila zahtjev za promjenu upisa u kat. operatu, KO Balotiće;
- da je predmetni zahtjev odbačen iz razloga što u dostavljenom rješenju Osnovnog suda u Rožajama O br. 39/05, od 23. 12. 2005. godine, nijesu nazačeni tačni katastarski podaci;
- da je nakon toga Područna jedinica Rožaje, po zahtjevu XX i dr, donijela rješenje br. 01-954-359/2008, od 29. 09. 2008. godine, kojim je dozvolila promjenu upisa u kat. operatu na nepokretnostima - zemljištu upisanom u posjedovnom listu 396 KO Balotiće;
- da je predmetnim rješenjem izvršena promjena upisa u kat. operatu između ostalog i na osnovu izjava XX, XX i XX o katastarskim parcelama koje pripadaju ovim nasljednicima;
- da je Uprava za nekretnine Područna jedinica Rožaje, 19. jula 2017. godine, po službenoj dužnosti donijela rješenje br. 01-464-147/17, kojim je dozvoljena promjena upisa u katastarskom operatu KO Rožaje u upravnoj stvari XX;
- da je predmetnim rješenjem dozvoljena promjena upisa u kat. operatu na nepokretnostima upisanim u V listu LN br. 364 KO Rožaje;
- da je prethodno navedena promjena upisa izvršena po osnovu ostavinskog rješenja O. br. 39/05 i Elaborata originalnih terenskih podataka izrađenih od strane geodetske organizacije;

- da je u žalbenom postupku Ministarstvo finansija, rješenjem br. 07-2- 1049/1-2017, od 30. oktobra 2017. godine, poništilo navedeno rješenje i predmet vratilo na ponovni postupak i odlučivanje;
- da je u ponovnom postupku Područna jedinica Rožaje, donijela rješenje br. 01-464-147/17, od 26. februara 2018. godine, kojim je odbijen zahtjev XX;
- da je u žalbenom postupku Ministarstvo finansija rješenjem br. 07-2-1049/17, od 16. jula 2018. godine, poništilo navedeno rješenje i predmet vratilo na ponovni postupak;
- da je Područna jedinica Rožaje postupajući po rješenju Ministarstva finansija, donijela rješenje br. 01-464-147/17, od 24. januara 2019. godine, kojim je odbijen zahtjev XX kao punomoćnika XX;
- da je na predmetno rješenje XX preko svog punomoćnika XX podnijela žalbu Ministarstvu finansija;
- da je Ministarstvo finansija odlučujući po žalbi donijelo rješenje br. 07-2-1049/17, od 11. juna 2019. godine, kojim je poništeno rješenje Područne jedinice Rožaje i predmet vraćen prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje;
- da je u ponovnom postupku postupajući po rješenju drugostepenog organa Područna jedinica Rožaje donijela rješenje 01- 464-147/17, od 2. septembra 2019. godine;
- da je XX kao punomoćnik XX, Osnovnom državnom tužilaštvu u Rožajama podnio krivičnu prijavu protiv službenika Područne jedinice Rožaje XX, zbog krivičnog djela neizvršavanje sudske odluke;
- da je tužilaštvo rješenjem Kt. br. 113/18, od 24. jula 2018. godine, odbacilo krivičnu prijavu;
- da je nakon toga, 27. septembra 2018. godine, XX, Osnovnom sudu u Rožajama podnio optužni predlog protiv službenika Područne jedinice Rožaje XX, zbog krivičnog djela neizvršenja sudske odluke;
- da je Osnovni sud u Rožajama 15. oktobra 2018. godine, donio rješenje kojim je odbio optužni predlog;
- da je XX na navedeno rješenje izjavio žalbu Višem sudu u Bijelom Polju i da je u postupku po žalbi sud donio rješenje Kž. br. 309/18, od 15. oktobra 2018. godine, kojim je odbijena žalba kao neosnovana.

V Zaključna ocjena

8. Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka, izjašnjenja, raspoložive dokumentacije, te cijeneći utvrđene činjenice proizilazi: da je u ovoj upravnoj stvari više puta odlučivano od strane prvostepenog i drugostepenog organa; da je drugostepeni organ tri puta poništavao rješenja Područne jedinice Rožaje i predmet vraćao na ponovni postupak i odlučivanje, a da je prvostepeni organ četiri puta odlučivao i donosio rješenja; da je posljednju odluku, a po rješenju Ministarstva finansija, kao drugostepenog organa Područna jedinica Rožaje, donijela 2. septembra 2019. godine, kojom je odbijen zahtjev podnositeljke pritužbe; da je takođe vođen krivični postupak protiv službenika Područne jedinice Rožaje XX, zbog krivičnog djela neizvršenja sudske odluke i da je taj postupak okončan.

9. Polazeći od iznijetog, a imajući u vidu da je Područna jedinica Rožaje, nakon donošenja rješenja Ministarstva finansija sprovedla ponovni postupak i donijela odluku, Zaštitnik ukazuje da nema mandat da mijenja, ukida ili poništava akte organa, odnosno u ovom slučaju odluku Područne jedinice Rožaje. Zakonitost posljednje odluke, odnosno rješenja Područne jedinice Rožaje mogla se jedino ocijeniti u postupku kod drugostepenog organa, podnošenjem žalbe u zakonom propisanom roku.

10. Što se tiče dijela pritužbe u kojoj podnositeljka pritužbe ukazuje na nezadovoljstvo povodom postupanja službenika Područne jedinice Rožaje, zbog neizvršenja sudske odluke (rješenja Osnovnog suda u Rožajama), Zaštitnik ukazuje da je podnositeljka pritužbe vodila krivični postupak pred nadležnim sudom i da je u tom postupku donijeta pravosnažna odluka.

11. Imajući u vidu navedeno, a polazeći od ustavnog načela (iz člana 118 stav 1 Ustava Crne Gore) o samostalnosti i nezavisnosti Suda, te činjenice da je postupak u krivičnom predmetu protiv okrivljenog XX, zbog krivičnog djela neizvršenja sudske odluke kod Osnovnog suda u Rožajama okončan, Zaštitnik nema mandat da preispituje sudski postupak i zakonitost sudskih odluka. Provjera zakonitosti odluke prvostepenog suda i postupka koji je prethodio njenom donošenju ocijenjena je od strane više sudske instance u postupku po redovnim pravnim sredstvima.

12. Međutim, sagledavajući utvrđeno činjenično stanje na osnovu raspoložive dokumentacije, a ne upuštajući se u ocjenu zakonitosti predmetnih odluka, Zaštitnik primjećuje da je postupak u predmetnoj upravnoj stvari trajao više godina i da se predmet nakon donošenja drugostepene odluke nekoliko puta vraćao prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje. Zapaža se da odugovlačenju postupka doprinio odnos u postupanju prvostepenog i drugostepenog organa i da se takvim postupanjem organa nanosi šteta strankama u postupku, te konstatuje da je, u ovom djelu, podnositeljki pritužbe povrijeđeno pravo na dobru upravu. S tim u vezi, Zaštitnik ukazuje da je u konkretnoj upravnoj stvari drugostepeni organ trebao razmotriti mogućnost meritornog odlučivanja, ako su za to bili ispunjeni uslovi propisani zakonom¹.

13. Istovremeno, Zaštitnik podsjeća da je u slučaju postojanja spora između stranaka o pravu na nepokretnostima za odlučivanje po tom osnovu nadležan sud, te da je upravni organ u slučaju da ne može sam rješavati prethodno pitanje u upravnom postupku², dužan uputiti stranke na pokretanje odgovarajućeg postupka.

14. Imajući u vidu dužinu trajanja postupka i njegovo višestruko ponavljanje Zaštitnik ukazuje da dugotrajnost postupka od strane državnih organa dovodi do kršenja prava učesnika u postupku i da se na taj način ne doprinosi kvalitetnom i uspješnom ostvarivanju prava i interesa stranaka.

15. U praksi Evropskog suda za ljudska prava³ utvrđena su postupanja državnih organa koja dovode do kršenja prava na odlučivanje u razumnom roku, među kojima i neopravdana aktivnost organa nazvana "ping – pong", u kojoj se navodi da ponavljanje ukidanja odluka u toku jednog postupka ukazuje na ozbiljan nedostatak sistema, s obzirom da je to obično posljedica grešaka nižih organa. Bez obzira na to koliko je puta predmet vraćan na ponovno odlučivanje, postupak se za potrebe procjene dužine njegovog trajanja posmatra kao jedna cjelina, te povreda prava nastupa nakon drugog ukidanja.

¹ Zakon o opštem upravnom postupku ("Službeni list Republike Crne Gore", Službeni list Crne Gore br. 60/03, br. 73/11 i 32/11) član 238.

² Zakon o opštem upravnom postupku ("Službeni list Republike Crne Gore", Službeni list Crne Gore br. 60/03, br. 73/11 i 32/11) član 141.

³ ESLJP, Predmet **Bujković protiv Crne Gore** (Predstavka br. 40080/08), Presuda od 10. marta 2015. godine, stav 35; **Frydlander protiv Francuske** [GC], br. 30979/96, 2000-VII, stav 43.

16. Ovakvo postupanje upravnog organa u konkretnom slučaju po mišljenju Zaštitnika ne može poslužiti kao primjer dobre uprave. Dobra uprava podrazumijeva brzo, efikasno i zakonito postupanje organa javne vlasti na osnovu potpuno i pravilno utvrđenog činjeničnog stanja po zahtjevima građana za ostvarivanje njihovih prava.

17. Zaštitnik podsjeća da su organi, prilikom vođenja postupka i odlučivanja u upravnim stvarima dužni: da strankama omoguće da što lakše zaštite i ostvare svoja prava i pravne interese; da obezbijede uspješno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa stranaka u postupku; da postupak vode bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i druge učesnike u postupku, s tim da se pribave svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i donošenje zakonitog i pravilnog rješenja; da rješenje mora sadržati potrebno objašnjenje i razloge kojima se organ rukovodio prilikom njegovog donošenja i da drugostepeni organ u postupku odlučivanja po žalbi mora cijeniti sve navode iznijete u žalbi koje su od uticaja na zakonito rješenje predmetne stvari.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Zdenka Perović

Dostavljeno:

- podnositeljki pritužbe
- Upravi za nekretnine - Područnoj jedinici Rožaje
- Ministarstvu finansija
- a/a