



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: 01-861/23

Podgorica, 27. februar 2024. godine

LK/LK

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, 032/14 i 021/17) i člana 40 Pravila o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br.053/14), sproveo je ispitni postupak po pritužbi XX, sa XX, i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore odnosi se na nepostupanje i nedostavljanje odgovora Ministarstva finansija po zahtjevima podnositeljke pritužbe.

II ČINJENICE

2. Na osnovu navoda iz pritužbe, izjašnjenja sa pratećom dokumentacijom Ministarstva finansija i Poreske uprave, pribavljenih u toku ispitnog postupka, kao i uvida u cjelokupnu dokumentaciju koja egzistira u spisima predmeta, utvrđene su sledeće činjenice.

3. Rješenjem Ministarstva finansija broj XX od 15.09.2017. godine, podnositeljki pritužbe prestao je radni odnos u Poreskoj upravi-Područna jedinica Budva, sa razloga što joj je u disciplinskom postupku izrečena disciplinska mjera prestanak radnog odnosa zbog teže povrede radne dužnosti iz člana 83 stav 1 tačke 4 i 9 Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl.list CG“, br. 2/18, 34/19 i 8/21).

4. Ministarstvu finansija je dana 09.02.2023. godine od strane podnositeljke pritužbe izjavljena žalba protiv rješenja o disciplinskoj odgovornosti br: XX i XX od 10.07.2017. godine. Podnesak je zaveden pod brojem XX.

5. Osim podnijete žalbe, podnositeljka pritužbe je od Ministarstva finansija, dana 29.05.2023. godine, pisanim putem (zahtjev zaveden pod brojem XX) zatražila i informacija o razlozima zbog kojih joj je obustavljena isplata zarada od 01. oktobra 2017. godine, a redovno uplaćivani doprinosi zaključno sa 2019. godinom.

6. Prema stanju u spisima predmeta nema dokaza da je Ministarstvo finansija postupilo po predmetnim podnescima i o ishodu postupanja obavijestilo podnositeljku pritužbe.

III RELEVANTNO PRAVO

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

Član 57

Svako ima pravo da se, pojedinačno ili zajedno sa drugim, obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor.

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

Član 7

U vršenju poslova iz okvira svoje nadležnosti organi državne uprave dužni su da omoguće brzo i jednostavno ostvarivanje prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica.

Zakon o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14, 020/15, 040/16, 037/17)

Član 99

Nadležni javnopravni organ odbiće zahtjev stranke za pokretanje upravnog postupka rješenjem, ako:

- 1) predmet upravnog postupka nije upravna stvar;
- 2) podnosilac zahtjeva nije nosilac prava ili pravnog interesa, odnosno ako u skladu sa ovim zakonom ne može biti stranka u upravnom postupku;
- 3) zahtjev koji je vezan za rok, nije podnesen u roku;
- 4) je u istoj upravnoj stvari već pokrenut drugi upravni postupak ili sudski postupak ili je u toj upravnoj stvari već bilo odlučeno pravosnažnim rješenjem kojim je stranci bilo priznato pravo ili određena neka obaveza; i
- 5) je u istoj upravnoj stvari donijeto i stranci uručeno rješenje kojim je odbijen njen zahtjev, a nakon toga se pravno i faktičko stanje nije promijenilo.

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 121

Žalba se izjavljuje u roku od 15 dana od dana dostavljanja rješenja, ako zakonom nije propisan drugi rok.

Član 125

Prvostepeni javnopravni organ ispituje da li je žalba blagovremena, dozvoljena ili izjavljena od strane ovlašćenog lica. Ako žalba nije blagovremena, dozvoljena ili izjavljena od strane ovlašćenog lica, prvostepeni organ odbiće žalbu rješenjem.

Član 130

Rješenje po žalbi mora se donijeti i dostaviti stranci što prije, a najkasnije u roku od 45 dana od dana prijema žalbe, ako posebnim zakonom nije propisan kraći rok.

Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list CG“, br.42/11,32/14, 21/17)

Član 41

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

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.

IV DRUGA RELEVANATNA 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.

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

7. Podnositeljka pritužbe navodi da je dana 9. februara 2023. godine podnijela žalbu Ministarstvu finansija na koju nije dobila odgovor. Takođe podnositeljka pritužbe prigovara i nepostupanju Ministarstva finansija po podnijetom zahtjevu od 29. maja 2023. godine, kojim je zatražila informacije o razlozima zbog kojih joj je obustavljena isplata zarada od 01. oktobra 2017. godine, a redovno uplaćivani doprinosi zaključno sa 2019. godinom.

8. U izjašnjenjima Ministarstva finansija br: 17-142/23-853/2 od 04. decembra 2023. godine i Poreske uprave broj: I/1-46973/2-23 od 24. januara 2024. godine, navodi se da je XX bivša službenica ranije Poreske uprave, kojoj je prestao radni odnos, rješenjem broj 01-2199/1 od 15.09.2017. godine, po sili zakona, sa razloga što joj je u disciplinskom postupku izrečena disciplinska mjera prestanak radnog odnosa zbog teže povrede službene dužnosti u skladu sa članom 95 Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl.list CG“, br. 2/18, 34/19 i 8/21).

9. Zaštitnik cijeni da predmetnu pritužbu u odnosu na ne(postupanje) Ministarstva finansija, imajući u vidu izložene navode i utvrđeno činjenično stanje, treba ispitivati na osnovu člana 57 Ustava Crne Gore koji obezbjeđuje pravo obraćanja građana državnom organu i da se dobije odgovor, u vezi ispunjavanja zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetom zahtjevu.

I Povreda prava na obraćanje - odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore u vezi ispunjavanja zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po žalbi i zahtjevu podnositeljke pritužbe

a) Opšti principi – relevantna načela

10. Komitet ministara Savjeta Evrope usvojio je više preporuka, koje imaju za cilj postizanje određenih segmenata dobre uprave. Dostignuti standardi u okviru Savjeta Evrope, kao i usvajanje Evropskog kodeksa dobrog administrativnog ponašanja (2001) na nivou Evropske unije, stvorili su uslove za donošenje jedne sveobuhvatne preporuke o dobroj upravi, koja definiše osnovno pravo na dobru upravu i time olakšava njegovu efektivnu primjenu u praksi.

11. Preporuka R. (2007) 7 o dobroj upravi je veoma važan dokument koji postavlja načela i pravila koja organi javne uprave treba da primenjuju 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 vremenskom roku.

12. Rezolucija (77) 31 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave sadrži preporuke državama članicama da se u svojoj zakonskoj i upravnoj praksi uvažavaju sledeća načela: a) pravo na saslušanje, b) pravo na pristup informacijama, c)

pravo na pomoć i pravnu zaštitu, d) navođenje razloga i obrazloženje, i e) pouka o pravnim ljkovima.

13. Ova Rezolucija donijeta je 1977. godine i načela koja ona predviđa odnose se na upravne akte koji se definišu kao pojedinačne odluke ili mjere koje se donose prilikom vršenja vlasti, a koje su takve prirode da neposredno pogađaju prava, slobode i interese. Cilj ovih načela je zaštita lica, bilo fizičkih ili pravnih, u upravnim postupcima koji se mogu okončati autoritativnim upravnim aktom.

14. Na nužnost dostavljanja odgovora ukazuje i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 13) koji utvrđuje da je službenik dužan da se postara da svaki građanin koji se pismenim putem obrati instituciji dobije odgovor. Kodeks predstavlja opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja (dobre uprave) za organe javne vlasti i javne službenike, koji sadrži profesionalne standarde i etička pravila ponašanja za obavljanje službenih poslova i ostvarivanje komunikacije sa građanima. Njegovi osnovni principi odnose se na zakonitost, srazmjernost i svrsishodnost, objektivnost i poštovanje opravdanih očekivanja, a što se traži od svih državnih organa i službenika.

15. Obaveza implementacije navedenih pravnih standarda, odnosno prava EU u nacionalni pravni poredak proizilazi iz odredbe člana 72 Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji koji je za Crnu Goru stupio na snagu 01. maja 2010. godine.

b) Primjena principa na konkretni slučaj

16. Vraćajući se na predmetni slučaj, na osnovu stanja u spisima predmeta, Zaštitnik je konstatovao da se podnositeljka pritužbe dva puta obraćala pisanim podnescima Ministarstvu finansija i to žalbom broj XX i zahtjevom broj XX na koje do dana podnošenja pritužbe, a ni nakon toga, nije odgovoreno.

17. Prema stanju u spisima predmeta nema dokaza da je Ministarstvo finansija postupilo po naznačenim podnescima i o ishodu postupanja obavijestilo podnositeljku pritužbe.

18. Prema mišljenju Zaštitnika Ministarstvo finansija je postupilo suprotno odredbama čl. 125 i čl. 130. Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14, 020/15, 040/16, 037/17) kojom je propisano da javnopravni organ nakon ispitivanja blagovremenosti i dopuštenosti žalbe, mora donijeti odluku po žalbi i dostaviti je stranci najkasnije u roku od 45 dana od dana prijema žalbe.

19. Takođe, po ocjeni Zaštitnika, Ministarstvo finansija je bilo dužno da saglasno odredbama čl.99.st.1 i čl.114 Zakona o upravnom postupku, postupi i po zahtjevu podnositeljke pritužbe broj XX od 29. maja 2023. godine i obavijesti je ishodu svog postupanja.

20. Zaštitnik ukazuje da su organi javne vlasti dužni 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.

21. Uskraćivanje odgovora na podnijete zahtjeve od strane Ministarstva finansija po ocjeni Zaštitnika nije u skladu sa odredbom člana 57 stav 1 Ustava Crne Gore, kojim se određuje da svako ima pravo da se obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor. Pravo obraćanja zagantovano Ustavom Crne Gore podjednako podrazumijeva i pravo da se građanin obrati i pravo da dobije odgovor, što znači ne samo da se odluka donese, već i da se podnosilac/teljka zahtjeva obavijesti o konačnom ishodu na zakonom propisan način.

22. Takođe, Zaštitnik zapaža da je Ministarstvo finansija postupilo i suprotno odredbi člana 7 Zakona o državnoj upravi kojom je propisano da su organi državne uprave dužni da omoguće brzo i jednostavno ostvarivanje prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica.

23. Zaštitnik podsjeća da pozitivni propisi i načela dobre uprave zahtijevaju od javnih organa 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 javnog organa koji obavlja poslove iz svoga djelokruga i zakonito vršenje tih poslova. Nevršenje poslova i radnji iz djelokruga svoje nadležnosti ima za posledicu stvaranje pravne nesigurnosti, otežavanje pravnog položaja građana i kršenje njihovih prava.

24. Dobra uprava, shodno svojim načelima i principima, podrazumijeva da je uprava okrenuta potrebama građana, da je otvorena i dostupna građanima, da postupa sa uvažavanjem i pažnjom, da jednako postupa sa građanima u istim i sličnim situacijama, kao i da blagovremeno postupa po zahtjevima građana.

25. Imajući u vidu da Zaštitnik u vršenju funkcije djeluje i na način što ukazuje, upozorava i kritikuje¹, u ovom predmetu, Zaštitnik primjećuje da je nepostupanje po zahtjevu, tačnije nedostavljanje odgovora od strane Ministarstva finansija, objektivno moglo izazvati utisak podnositeljke pritužbe da njenim navodima nije posvećena dužna pažnja i da kao građanka nije uvažena na odgovarajući način.

26. Zaštitnik ocjenjuje da ovakvo postupanje Ministarstva finansija, predstavlja ignorisanje zahtjeva stranke za dobijanje odgovora, što ukazuje na neažurnost u njegovom postupanju, kršenje načela dobre, uprave i prava podnositeljke pritužbe.

¹ Član 20 stav 1 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/2011 i 32/2014.)

Sa izloženog, a polazeći od toga da je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda ustanovljena u cilju zaštite i unapređenja ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava i u cilju jačanja vladavine prava, pridržavajući se načela pravde i pravičnosti, Zaštitnik dalje

MIŠLJENJE

Podnositeljki pritužbe, nepostupanjem po žalbi broj XX od 09.02 2023. godine i zahtjevu broj XX od 29.05 2023. godine, od strane Ministarstva finansija, povrijeđeno je pravo na odgovor, iz člana 57 Ustava Crne Gore.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

PREPORUKU

Ministarstvu finansija:

- da bez daljeg odlaganja, podnositeljki pritužbe dostavi pisani odgovor po žalbi XX, od 09.02 2023. godine i zahtjevu broj XX od 29.05 2023. godine.

Ministarstvo finansija, dužno je da, u roku od 15 dana od dana prijema ovog mišljenja, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore dostavi izvještaj o radnjama i mjerama koje su preduzete radi izvršenja ove preporuke.

ZAŠTITNIK
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
mr Siniša Bjeković

Dostavljeno:

- podnositeljki pritužbe
- Ministarstvu finansija
- Poreskoj upravi
- a/a.