



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: 01-820/23
Podgorica, 29. januar 2024. godine
LK/LK

MIŠLENJE

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 utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore, odnosi se na rad Uprave za inspeksijske poslove, odnosno prosvjetnog inspektora XX, zbog nepostupanja po inicijativama za vršenje inspeksijskog nadzora u JU OŠ "xx" u Danilovgradu.

II ČINJENICE

2. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe i izjašnjenja Uprave za inspeksijske poslove, te cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta mogu se sublimirati na sljedeći način.

3. Dana 18. septembra 2023. godine, Upravi za inspeksijske poslove podsilac pritužbe podnio je inicijativu za vršenje nadzora u školi „xx“ u Danilovgradu, u pogledu sistematizacije radnih mjesta, da li svi zaposleni imaju položen stručni ispit, licence za rad i prijavu na socijalno osiguranje. Inicijativa je zavedena pod brojem UPIN 0203-717/23-37702 i UPIN 0401-741/23-37703.

4. Dana 21. septembra 2023. godine, prosvjetni inspektor XX, putem mejla obavijestio je podnosioca pritužbe o prijemu inicijative za vršenje inspeksijskog nadzora br. UPIN-0401-741/23-37749 od 18.09.2023. godine i pozvao ga na razgovor u službene prostorije UIP radi upoznavanja sa procedurama i protokolima prije vršenja inspeksijskog nadzora u JU OŠ "xx" u Danilovgradu.

5. Obavještenjem broj 0203-717/23-37702/2 od 25. septembra 2023. godine, UIP- Odsjek za inspekciju rada je zatražila od podnosioca pritužbe da precizira inicijativu i da navede konkretna lica na koja se napravnost odnosi kako bi inspekcija mogla efikasno djelovati u pogledu preduzimanja mjera i radnji iz svoje nadležnosti, dok će o ostalim navodima inicijative obavještenje dati prosvetna inspekcija. Obavještenje je dostavljeno na e-mail adresu podnosioca pritužbe.

6. Dana 27. septembra 2023. godine, UIP-Odsjek za inspekciju rada, na e-mail adresu podnosioca pritužbe dostavila je obavještenje po inicijativi UPIN BR. 0203-717/23-37702/4.

7. Iz spisa predmeta proizilazi da je prosvjetni inspektor XX, izvršio inspekcijski nadzor u JU OŠ " xx", Danilovgrad, dana 26.09.2023. godine. O sprovedenom inspekcijskom nadzoru sačinjeni su dana 29.09.2023. godini zapisnici broj 0401-741/23-37703/2, broj 0401-741/23-37749/2, broj 0401-741/23-37996/2 i broj 0401-741/23-39113/2.

8. Dana 12. oktobra 2023. godine, na e-mail adresu podnosioca pritužbe, prosvjetni inspektor dostavio je obavještenje u kojem se navodi da je po službenoj dužnosti izvršen inspekcijski nadzor i sačinjen zapisnik o izvršenom inspekcijskom nadzoru, istovremeno zahtijevajući dostavljanje adrese stanovanja podnosioca inicijative, radi dostavljanja obavještenja o inspekcijskom nadzoru. Takođe, podnosilac inicijative upućen je i na mogućnost ličnog preuzimanja obavještenja u prostorijama Odsjeka za inspekciju za prosvjetu.

9. Prosvjetni inspektor I XX, dana 13.10.2023. godine na e-mail adresu podnosioca pritužbe, dostavio je obavještenje broj UP IN 0401-741/23-37703/5 o izvršenom inspekcijskom nadzoru.

III RELEVANTNO PRAVO

Ustav Crne Gore („Sl. list CG“, br. 1/07)

Član 57 stav 1

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 inspekcijskom nadzoru ("Službeni list RCG", br. 39/03, Službeni list CG", br.76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16)

Član 1

Ovim zakonom uređuju se načela inspekcijskog nadzora, način i postupak vršenja inspekcijskog nadzora, obaveze i ovlašćenja inspektora i druga pitanja od značaja za vršenje inspekcijskog nadzora.

Član 10

Inspektor vrši inspekcijski nadzor u cilju ostvarivanja i zaštite javnog interesa, kao i interesa pravnih i fizičkih lica kada je to u skladu sa javnim interesom. Postupak inspekcijskog nadzora se pokreće i vodi po službenoj dužnosti. Svako može podnijeti inicijativu za pokretanje postupka inspekcijskog nadzora.

Član 11

Inspektor, po službenoj dužnosti, utvrđuje činjenično stanje i izvodi dokaze u postupku inspekcijskog nadzora.

Član 71

Inspektor odgovara za povrede službene dužnosti u skladu sa propisima o državnim službenicima.

Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/2011 i 32/2014)

Član 22

Zaštitnik nije ovlašćen da mijenja, ukida ili poništava akte organa.

Član 43

O rezultatima ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik obavještava podnosioca/teljku pritužbe dostavljanjem mišljenja.

III DRUGA RELEVATNA 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.

Evropskim kodeksom dobrog administrativnog ponašanja, koji je na osnovu posebnog izvještaja Evropskog ombudsmana i na njegovu inicijativu usvojio Evropski parlament Rezolucijom 6. septembra 2001. godine, Evropski parlament je pozvao Evropskog ombudsmana da svakodnevno primjenjuje Kodeks kada ispituje pravilnost organa Unije, a kako bi se osnažilo pravo građana na dobru upravu. 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.

OCJENA ZAŠTITNIKA

10. Podnosilac pritužbe prigovara postupanju Uprave za inspekcijske poslove odnosno prosvjetnog inspektora XX, zbog niza zloupotreba, neobavještanje stranke o postupku po inicijativama za vršenje inspekcijskog nadzora, pri čemu postupajući inspektor „na jedan zahtjev i broj predmeta šalje drugi predmet“ i ne pruža tačan i objektivan nalaz inspekcije, insistiranju na otkrivanju identiteta podnosioca inicijative, te nepriznavanje mejla kao sredstva komunikacije.

11. U ispitnom postupku Zaštitnik je zatražio od Uprave za inspekcijske poslove da ga obavijesti o svim podnijetim inicijativama za vršenje inspekcijskog nadzora, brojevima pod kojima su zavedene kao i da dostavi kopije inicijativa i zapisnika o sprovedenom nadzoru.

12. Uprava za inspekcijske poslove obavijestila je Zaštitnika da je XX, prosvjetnom inspektor I, Odsjek za inspekciju za prosvjetu, u periodu od 18.09.2023. godine pa dalje dostavljeno pet inicijativa za pokretanje inspekcijskog nadzora u JU OŠ "xx, Danilovgradu, zavedene pod brojem: UP IN 0401-741/23-37703 i UP IN 0401-741/23-37749 od 18.09.2023. godine; UP IN 0401-741/23-37996 od 19.09.2023. godine; UP IN 0401-741/23-39113 od 27.09.2023. godine i UP IN 0401-741/23-38785 od 25.09.2023. godine, povodom kojih je prosvjetni inspektor izvršio inspekcijski nadzor i sačinio Zapisnike o izvršenom inspekcijskom nadzoru broj: 0401-741/23-37703/2, 0401-741/23-37749/2, 0401-741/23-37996/2 i 0401-741/23-39113/2 od 29.09.2023. godine i UP IN 0401-741/23-38785/2 od 11.10.2023.godine. Pojašnjeno je i da je inicijativa zavedena pod brojem UPIN 0203-717/23-37702 i UPIN 0401-741/23-37703 od 18.09.2023. godine proslijeđena u rad Inspekciji rada i Prosvjetnoj inspekciji koje su nakon izvršenog inspekcijskog nadzora obavještenje o istom dostavili podnosiocu. Uz izjašnjenje dostavljene su kopije inicijativa, zapisnika o izvršenom inspekcijskom nadzoru, obavještenja i e-mail korespondencija prosvjetnog inspektora sa podnosiocima inicijativa.

13. Polazeći od iznijetih izjašnjenja, te dostavljene dokumentacije, proizilazi da je u JU OŠ "xx, Danilovgradu vršeno više inspekcijskih nadzora od strane nadležnih inspekcija, u pogledu primjene zakona, drugih pripisa i opštih akata, da su nakon tih inspekcijskih nadzora sačinjeni zapisnici o izvršenim inspekcijskim nadzorima.

14. Takođe u dijelu postupanja prosvjetnog inspektora XX prilikom vršenja inspekcijskog nadzora u JU OŠ "xx, Danilovgradu, direktorica Uprava za inspekcijske poslove konstatovala je da je po prethodno navedenim inicijativama prosvjetni inspektor izvršio inspekcijski nadzor i nakon izvršenog inspekcijskog nadzora obavještenje o istom dostavio podnosiocu pritužbe.

15. Imajući u vidu naprijed utvrđeno činjenično stanje, Zaštitnik konstatuje da Uprava za inspekcijske poslove nije prekršila pravo i obavezu na efikasno postupanje i odlučivanje po prethodno navedenim inicijativama, već je po podnijetim inicijativama blagovremeno postupala i preduzela radnje i mjere shodno svojim ovlaštenjima.

16. Stoga, a polazeći od činjenice da se navodima iz predmetne inicijative bavila nadležna inspekcija, Zaštitnik ukazuje da ne može, niti ima ovlaštenja upuštati se u ocjenu valjanosti donijetih inspekcijskih akata, niti je ovlašten utvrđivati činjenice mimo onih koje su već utvrđene, eventualno suprotno zaključcima nadležne inspekcije.

17. S tim u vezi, Zaštitnik ukazuje da je odredbom člana 22 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore propisano da Zaštitnik nije ovlašten da mijenja, ukida ili poništava akte organa, pa ni nadležnih inspekcija, kao i da utvrđuje činjenice mimo onih koje se nalaze u spisima predmeta, jer drugačijim postupanjem ne bi se poštovala zakonska ograničenja koja su nametnuta njegovom djelovanju.

18. Zaštitnik, dakle, ne sprovodi institucionalnu kontrolu, niti preuzima funkciju državnih organa/Uprave za inspekcijske poslove, niti može istupati kao supervizijski organ koji može oduzeti pravnu valjanost akata/odluka/zapisnika koje je organ/inspekcija donijela u okviru svoje nadležnosti.

19. U ovom slučaju nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada i zakonitošću upravnih akata za pojedine upravne oblasti iz okvira nadležnosti Uprave za inspekcijske poslove vrše ministarstva nadležna za određenu

upravnu oblast. Takođe, shodno Zakonu o inspekcijskom nadzoru inspektor odgovara za povrede službene dužnosti u skladu sa propisima o državnim službenicima.

20. Svakako, uz puno razumijevanje određenih pitanja i problema na koje je ukazano u pritužbi, Zaštitnik smatra bitnim ukazati da nadzorna uloga organa javne vlasti, stavlja pred organe koji sprovode inspekcijski nadzor posebnu odgovornost da obezbijede poštovanje zakona i da svojim načinom rada spriječe eventualno izigravanje zakona od strane nadziranih subjekata. Pravilno i potpuno utvrđivanje i ocjena svih činjenica od kojih zavisi ishod vršenja inspekcijskog nadzora, uslov je za pravilno, savjesno, djelotvorno i pravično obavljanje njegove funkcije.

21. Isto tako propuštanjem nadležne inspekcije da postupi po određenoj inicijativi može se stvoriti utisak da sa jedne strane amnestira subjekta nadzora, a sa druge strane savjesne i odgovorne građane obeshrabruje u nastojanju da zaštite svoja prava. Tim prije što svako može podnijeti inicijativu za vršenje inspekcijskog nadzora i što je dužnost inspektora da u vršenju inspekcijskog nadzora razmotri inicijativu i o tome obavijesti podnosioca inicijative.

22. Zaštitnik takođe 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, u ovom slučaju po kojoj prijavi će postupiti ili ne postupiti, 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.

23. Zaštitnik ukazuje da su osnovni principi Evropskog upravnog prava, koje podrazumijeva i rad inspekcijskih organa, između ostalog, pouzdanost i predvidljivost, odgovornost i efikasnost, a princip pouzdanosti i predvidljivosti obuhvata izvjestan broj načela vladavine prava i dobre uprave, između ostalog i načelo blagovremenosti.

24. Načelo blagovremenosti u postupanju državne uprave, pa i inspekcijskih organa, podrazumijeva da treba izbjeći kašnjenje u djelovanju i donošenju odluka, što može izazvati nezadovoljstvo, nepravdu ili ozbiljnu štetu i javnom interesu i privatnim interesima

25. Kod ovakvog stanja stvari, Zaštitnik nije mogao utvrditi da je podnosiocu pritužbe povrijeđeno neko od Ustavnom ili Evropskom konvencijom garantovano pravo ili sloboda.

ZAŠTITNIK
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
mr Siniša Bjeković

Dostavljeno:
- podnosiocu pritužbe
- Upravi za inspekcijske poslove adresa: Oktobarske revolucije br. 130
- a/a