



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: 01-38/24

Podgorica, 11. mart 2024. godine

MP/MP

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu čl. 41 st. 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Sl. list CG“, br. 42/11, 32/14, 21/17) i čl. 40 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Sl. list CG“, br. 53/14), sproveo je ispitni postupak po pritužbi advokata XX, podnijete u ime XX, iz Budve, te utvrdio činjenično stanje na način kako slijedi.

I UVOD

1. Predmet postupka pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore je pritužba koja je podnijeta na postupanje Sekretarijata za zaštitu imovine opštine Budva, po zahtjevu podnosioca pritužbe od 7. februara 2018. godine, kojim je tražena izmjena Odluke o sticanju prava na zakup stana br. 001-1197/27-1, od 18. jula 2014. godine.

Takođe predmet pritužbe je i nepostupanje po zahtjevu podnosioca pritužbe podnijet predsjedniku opštine Budva dana 12. novembra 2021. godine, kojim je tražio kupovinu stana u opštinskoj zgradi solidarnosti u naselju Lazina.

II ČINJENICE/OKOLNOSTI PREDMETA

2. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe, izjašnjenja Sekretarijata za zaštitu imovine opštine Budva, te cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta, mogu se sublimirati na sledeći način.

3. Dana 18. jula 2024. godine, Komisija za rješavanje stambenih potreba stanara koji žive u privremenim objektima-barakama donijela je Odluku o sticanju prava na zakup stana br. 001-1197/27-1 kojom je podnosilac pritužbe stekao pravo na zakup od opštine Budva stana br. 23, površine 48 m², u zgradi br 1, na kat. paceli br 162/1 KO Budva, naselje Lazi.

4. Dana 21. avgusta 2014. godine, zaključen je ugovor o zakupu stambenog prostora bliže navedenog u članu 2 ugovora, između zakupodavca opštine Budva i podnosioca pritužbe kao zakupca.

5. Dana 7. februara 2018. godine, podnosilac pritužbe obratio se Sekretarijatu za zaštitu imovine opštine Budva zahtjevom za izmjenu Odluke o sticanju prava na zakup stana br. 001-1197/27-1, od 18. jula 2018. godine. Zahtjev zaveden pod brojem 02-296/1.

6. Dana 12. novembra 2021. godine, podnositelj pritužbe obratio se predsjedniku opštine Budva zahtjevom za kupovinu stana u opštinskoj zgradi solidarnosti u naselju Lazina.

7. Prema stanju u spisima predmeta nema dokaza da je po navedenom zahtjevu postupljeno i o ishodu postupanja obaviješten podnositelj pritužbe.

8. Dana 26. jula 2023. godine, Sekretarijat za zaštitu imovine opštine Budva dostavio je podnosiocu pritužbe izjašnjenje punomoćnika opštine Budva advokata XX na njegov zahtjev upućen tom Sekretarijatu dana 7. februara 2018. godine.

III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

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

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

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...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 propisuje da:

Svako ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrasno, pravično i u razumnom roku.

Ovo pravo uključuje:

(a) pravo svake osobe na saslušanje prije preduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno uticati;

(b) pravo svake osobe na pristup svojem dosjeu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne;

(c) obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.

Evropski kodeksom dobrog administrativnog ponašanja, koji je na osnovu posebnog izveštaja Evropskog ombudsmana i na njegovu inicijativu usvojio Evropski parlament Rezolucijom 6. septembra 2001. godine, Evropski parlament je

pozvao Evropskog ombudsmana da svakodnevno primenjuje Kodeks kada ispituje pravilnost rada organa Unije, a kako bi se osnažilo pravo građana na dobru upravu.

Kodeks dobre uprave 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 OCJENA ZAŠTITNIKA

9. Podnosilac pritužbe prigovara postupanju Sekretarijata za zaštitu imovine opštine Budva, po njegovom zahtjevu, kojim je tražena izmjena Odluke o sticanju prava na zakup stana br. 001-1197/27-1, od 18. jula 2018. godine, na način što mu je u vezi tog zahtjeva Sekretarijat dostavio izjašnjenje pozivajući se na pitanje regulisanja zakupnine, odnosno njenog plaćanja, bez davanja bilo kakvih razloga zašto nije postupljeno po predmetnom zahtjevu za izmjenu predmetne odluke.

10. Takođe, podnosilac se žali i na nepostupanje opštine Budva po njegovom zahtjevu, kojim je tražio kupovinu stana u opštinskoj zgradi solidarnosti u naselju Lazina.

11. Izjašnjavajući se na zahtjev Zaštitnika, Sekretarijat za zaštitu imovine opštine Budva br 02-430/23-823/3, od 23. januara 2024. godine (akt primljen u Instituciji zaštitnika 6. februara 2024. godine) istakao je da je od 48 stanova koje je opština Budva raspolagala, komisije su dodijelile 41 stan, za 12 stanova zaključeni su ugovori o zakupu, a za 29 stanova ugovori o kupoprodaji sa elementima hipoteke pred izabranim notarom, dok sedam stanova nije raspodijeljeno i da Sekretarijat ne raspolaže dokumentacijom o eventualnom postupanju istih neposrednom pogodbom ili na drugi način. Preduslov za rješavanje stambenih pitanja ovih lica je bio, između ostalih, da su ista evidentirana od strane Radnog tima imenovanog rješenjem Predsjednika Opštine broj 001-2479/2 na dan 06. avgust 2012.godine, kao lica koja žive u barakama. U vezi sa navedenim, ovaj organ je stava da je za eventualno postupanje po traženom, neophodno da se prethodno donese Pravilnik o rješavanju stambenih pitanja lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe, a koji prema saznanju ovog sekretarijata Opština Budva nema, na koji način bi se stvorio preduslov za razmatranje mogućnosti zamjene stanova kojima raspolaže Opština Budva. Nadalje se navodi da prilikom donošenja odluke o davanju u zakup stana nije cijenjeno zdravstveno stanje podnosioca zahtjeva a podnosilac zahtjeva je u tom stanu na osnovu usmenog odobrenja tadašnjeg rukovodstva.

112 Imajući u vidu iznijete navode i razloge pritužbe, Zaštitnik je cijenio da predmetnu pritužbu treba razmatrati sa aspekta eventualne povrede prava na obrazloženu odluku, kao segment prava na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Povreda prava na na obrazloženu odluku, kao segment prava na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

a) Opšti principi – relevantna načela

13. Evropski sud za ljudska prava ponavlja da, prema dobro ustanovljenoj praksi koja odražava načelo pravilne primjene pravde, odluke sudova i tribunala treba da na odgovarajući način navode razloge na kojima se zasnivaju. U kom obimu će to obrazloženje biti dato, zavisiće od prirode odluke i okolnosti slučaja.

14. Nacionalni organi su u obavezi da dovoljno i jasno izlože osnove na kojima zasnivaju svoju odluku i time omogućе stranki da uspješno ostvari pravo na ulaganje pravnog lijeka. Obrazloženje odluke se izvodi i iz razloga pravne prirode jer se pravni stavovi izraženi u odluci mogu ispitati samo ako je dato potpuno i logično obrazloženje.

15. Na važnost obrazloženja pojedinačnih odluka javne vlasti insistira i Savjet Evrope koji je Rezolucijom (77)31 o zaštiti pojedinaca od akata javne vlasti odredio da kada god akt može povrijediti pravo, slobodu ili interes neke osobe, ona mora biti obaviještena o razlozima na kojima se takav akt temelji.

16. Na nužnost obrazloženja odluke na istovjetan način pristupa i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 18) koji utvrđuje da svaka odluka koja može negativno uticati na prava, obaveze i na zakonu zasnovane interese građana, mora sadržati obrazloženje. Posebno se mora navesti priroda pravnih ljekova, pred kojim se pravno sredstvo može iskoristiti i rok za njegovu primjenu (član 19).

b) Primjena principa na konkretni slučaj

17. Ustavno i konvencijsko pravo na pravično suđenje jemči i zaštitu od arbitrnosti u odlučivanju državnih organa. Postupanje nadležnih organa neće se smatrati arbitrnim ako su isti za svoje odluke imali valjanu pravnu osnovu, ako su u svojim odlukama uspjeli predočiti relevantne, dostantne i uvjerljive razloge za svoju ocjenu/stavove, odnosno ako te odluke nijesu ni na koji drugi način očito nerazumne. Pritom uvijek se treba rukovoditi mjerilima dovoljnosti i relevantnosti tih razloga.

18. Kolika će biti široka obaveza organa da u obrazloženju svoje odluke navede razloge kojima se vodio pri njenom donošenju (mjerilo dovoljnosti) uvijek zavisi od posebnih okolnosti svakog pojedinačnog slučaja.

19. Obrazloženja odluka izuzetno su važna, jer je nedostatak relevantnih i uvjerljivih razloga za njeno donešenje, prvi i najvažniji znak koji upućuje na arbitrerno odlučivanje. Pritom uvijek se treba rukovoditi mjerilima dovoljnosti i relevantnosti tih razloga.

20. Kolika će biti široka obaveza organa da u pisanom obrazloženju svoje odluke navede razloge kojima se vodio pri njenom donošenju (mjerilo dovoljnosti) uvijek zavisi od posebnih okolnosti svakog pojedinačnog slučaja.

21. Primjenjujući navedena pravila na konkretan slučaj Zaštitnik je prvenstveno ispitao da li su razlozi Sekretarijata za zaštitu imovine opštine Budva koji su poslužili kao osnov za iznošenje svog stava povodom odnosnog zahtjeva, objektivno i dovoljno obrazloženi.

22. Zaštitnik ukazuje da je izvan njegove nadležnosti da procjenjuje stav nadležnog organa u pogledu same onovanosti zahtjeva, osim ukoliko je taj stav očigledno proizvoljan i ukoliko postupajući organ nije ispitao suštinu navoda koji su pred njega iznijeti.

23. Vraćajući se na predmetni slučaj Zaštitnik je konstatovao da je povodom zahtjeva podnosioca pritužbe podnijenog dana 18. jula 2018. godine, Sekretarijat za zaštitu imovine opštine Budva imenovanom dostavio izjašnjenje punomoćnika opštine Budva advokata xx u vezi predmetnog zahtjeva. Isto tako konstatovano je da je predmetnim izjašnjenjem dat osvrt na pitanje regulisanja zakupnine, odnosno duga po osnovu ugovora o zakupu predmetnog stana, utvrđenog nakon uvida u analitičku karticu koja glasi na podnosioca pritužbe, kao i davanje odgovarajućeg predloga za izmirivanje duga, nakon čega bi se ispunili preduslovi za razmatranje daljeg boravka podnosioca pritužbe u predmetnom stanu.

24. Zaštitnik smatra da u konkretnom slučaju predmetno izjašnjenje ne može biti opravdanje za nedonošenje odgovarajuće odluke po odnosnom zahtjevu od strane nadležnog Sekretarijata i davanja relevantnog obrazloženja o onim razlozima koji su opredijelili taj Sekretarijat da odbije ili eventualno usvoji zahtjev podnosioca pritužbe.

25. Podnosilac pritužbe imao je legitimno očekivanje da će nadležni Sekretarijat ispitati u cjelosti njegove navode i odgovoriti na suštinu njegovog zahtjeva donošenjem odgovarajuće odluke sa argumentovanim obrazloženjem.

26. Zaštitnik podsjeća da je stavove u vezi sa standardima koji se postavljaju kod obrazloženja odluke izrazio i Upravni sud CG u većem broju svojih odluka, kao i Vrhovni sud CG u svojim odlukama.

27. Takođe, u značajnom broju predmeta, Evropski sud je obavezu obrazloženja odluka od strane organa koji iste donose, doveo u vezu sa pravom na djelotvorni pravni lijek, jer sve dok u takvoj odluci nijesu navedeni uvjerljivi i relevantni razlozi kojima se organ rukovodio prilikom donošenja, ne može se smatrati da ta odluka zadovoljava opšte zahtjeve koji proizilaze iz Ustavom i Konvencijom zajemčenog prava na pravično suđenje.¹

28. Zaštitnik ne može a da ne ukaže i na činjenicu pasivnog postupanja nadležnog Sekretarijata prema predmetnom zahtjevu podnosioca pritužbe, imajući u vidu vremenski period od kada je podnosilac pritužbe podnio zahtjev do vremena kada mu je povodom istog dostavljeno izjašnjenje (period od pet godina i pet mjeseci).

29. Neblagovremeno, odnosno neažurno postupanje organa uprave dovodi do povrede načela dobre uprave. Načela dobre uprave zahtijevaju od organa javne vlasti da poštuju i ostvaruju opravdana očekivanja koja građani imaju. Njihova obaveza je da postupke vode proaktivno, sa inicijativom i angažovano, pri čemu radnje u postupku treba da budu usmjerene na postizanje njegovog cilja i ostvarivanja njegove svrhe.

30. Po mišljenju Zaštitnika negativna je poruka koja se ovakvim postupanjem organa šalje strankama, sa aspekta pravne sigurnosti i efikasnog ostvarivanja i zaštite njihovih prava i interesa.

31. Istovremeno, Zaštitnik prema stanju u spisima predmeta nije mogao utvrditi da li je opština Budva postupila po zahtjevu podnosioca pritužbe od 12. novembra 2021. godine i kakav je ishod tog postupanja.

32. Stim 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

¹ Ruiz Torija protiv Španije, 9. decembar 1994.godine, §29., i Van de Hurk protiv Nizozemske, 19. april 1994.godine, § 61. Gorou protiv Grčke presuda Velikog Vijeća, od 20. maja 2009.godine, zahtjev br. 12686/03.

uslov za postojanje pravne države i jačanje povjerenja građana u istu, da svi državni organi u potpunosti poštuju i primjenjuju sve njene pozitivne propise.

33. Sljedom svega navedenog, Zaštitnik je našao da je ovako podnešena pritužba osnovana i utvrdio da je podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na obrazloženu odluku, kao jedno od segmenata zaštićenim pravom na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama

34. Sljedom navedenog, Zaštitnik daje

P R E P O R U K U

Sekretarijatu za zaštitu imovine opštine Budva

- da postupi po zahtjevu podnosioca pritužbe br. 001-1197/27-1, od 18. jula 2018. godine i donese odgovarajući akt/odluku sa obrazloženjem koje će sadržati relevantne razloge kojima se rukovodio prilikom njegovog donošenja.

predsjedniku Opštine Budva

- da ukoliko nije odlučeno po zahtjevu podnosioca pritužbe od 12. novembra 2021. godine, postupi po odnosnom zahtjevu i o ishodu svog postupanja obavijesti njegovog podnosioca.

Opština Budva i Sekretarijat za zaštitu imovine opštine Budva dužni su da, u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja, dostave izvještaj o radnjama i mjerama koje će preduzeti radi izvršenja preporuke.

ZAŠTITNIK
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
mr Siniša Bjeković

Dostavljeno:

- podnosiocu pritužbe advokatu XX
- Sekretarijatu za zaštitu imovine opštine Budva
- a/a