



Crna Gora

Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa

ZU broj 339/22

IZVJEŠTAJ O RADU

Za 2021. godinu

Podgorica, mart 2022. godine

SADRŽAJ:

I Uvod.....	3
II Nadležnost i organizacija.....	4-6
III Struktura predmeta u 2021. godini.....	7-8
IV Broj predmeta u 2021. godini.....	9-11
V Kvartalno izvještavanje u 2021. godini	12-14
VI Saradnja sa državnim organima.....	15
VII Saradnja sa pravobranilaštvima.....	15
VIII Zaključak.....	16-17

UVOD

Izveštaj o radu Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore (u daljem tekstu: Zaštitnik) za 2021. godinu Zaštitnik sačinjava u skladu sa odredbom člana 59 stav 2 Zakona o državnoj imovini (Sl. list CG br. 021/09 od 20.03.2009, 040/11 od 08.08.2011). U izvještaju je sadržan elaborat organizacije i nadležnosti organa Zaštitnika, struktura predmeta u radu, saradnja sa državnim organima Crne Gore i podaci o broju zaprimljenih predmeta u 2021. godini u kojim predmetnima je Zaštitnik postupio i postupa u skladu sa odredbom člana 53 Zakona o državnoj imovini.

U izvještaju će biti elaborirane aktivnosti Zaštitnika i rezultati tih aktivnosti.

Zaštitnik imovinsko- pravnih interesa osnovan je Zakonom o državnoj imovini, 2009. godine. Međutim, iako samostalan, ovaj organ posao obavlja kao organ uprave, dok svi zakonski zastupnici Države u okruženju imaju položaj organa pravosuđa u sistemu vlasti, bilo da se radi o Pravobranilaštvima ili Državnom odvjetništvu Hrvatske.

Nadležnosti Zaštitnika propisane su odredbama Zakona o državnoj imovini (*Sl. list CG br. 021/09 od 20.03.2009, 040/11 od 08.08.2011*) u kojem zakonu je u odredbi člana 53 propisano da „ Crnu Goru, njene organe i javne službe čiji je osnivač država, a nemaju svojstvo pravnog lica, pred sudovima i drugim državnim organima zastupa Zaštitnik imovinsko - pravnih interesa Crne Gore. Zaštitu imovinsko-pravnih interesa opštine vrši organ koji odredi opština. U vršenju funkcija iz st. 1 i 2 ovog člana Zaštitnik, odnosno nadležni organ opštine ima položaj zakonskog zastupnika pravnog lica”, a da je odredbom člana 54 istog Zakona propisano da “Zaštitnik, odnosno nadležni organ opštine je dužan da, u slučajevima kada se radi o imovinskim sporovima od naročitog značaja za državu, odnosno lokalnu samoupravu ili o sporovima povodom stvari i drugih dobara čija je tržišna vrijednost iznad 30.000,00€, a treba se odreći tužbenog zahtjeva, priznati zahtjev protivne strane, zaključiti poravnanje ili odustati od pravnog lijeka, o tome, bez odlaganja, obavijestiti Vladu, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave i postupi u skladu sa njihovim stavom.” Odredbom člana 55 propisano je da Zaštitnik može, prije pokretanja postupka, preduzeti potrebne radnje radi sporazumnog razrješenja spornog odnosa, ako priroda spora to dopušta. Odredbom člana 56 istog zakona propisano je “Zaštitnik, odnosno nadležni organ opštine dužan je da organima čija imovinska prava i interese zastupa, na njihov zahtjev, da pravno mišljenje u vezi sa zaključenjem ugovora i mišljenje o drugim imovinsko-pravnim pitanjima.” Način i uslovi za imenovanje Zaštitnika i Zamjenika propisani su odredbom člana 58 ovog zakona. Odredbom člana 59 istog zakona propisano je da Nadzor nad radom Zaštitnika vrši Ministarstvo (*Ministarstvo finansija i socijalnog staranja*), a da Zaštitnik sačinjava godišnji izvještaj o radu i dostavlja ga Ministarstvu koje ga nakon razmatranja i ocjenjivanja dostavlja Vladi na usvajanje. Postojanje stručne službe kod Zaštitnika propisano je odredbom člana 60, istog zakona, dok ova odredba propisuje takođe da se na zaposlene kod Zaštitnika ima primjenjivati Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Odredbom člana 61 ovog zakona, propisano je da se zaključeni ugovori o sticanju i raspolaganju nepokretnim stvarima i pokretnim stvarima i drugim dobrima veće vrijednosti u državnoj imovini dostavljaju Zaštitniku, Državnom tužilaštvu Crne Gore i Državnoj revizorskoj instituciji, u roku od 15 dana od dana ovjere.

Zaštitnik svoje nadležnosti ostvaruje kao jedinstven inokosni organ kroz tri organizacione jedinice radi postupanja pred sudovima i organima uprave na području Crne Gore, kancelariju u Podgorici, koja je ujedno i sjedište Zaštitnika, te kancelarije u Bijelom Polju i Kotoru.

Kancelarija Podgorica:

- Bojana Ćirović, Zaštitnica imovinsko-pravnih interesa,
- Laković Slavica, Zamjenica zaštitnika imovinsko-pravnih interesa,
- Raičević Radomirka, Zamjenica zaštitnika imovinsko-pravnih interesa,
- Božović Marija, Zamjenik zaštitnika imovinsko-pravnih interesa,
- Jaredić Sanja, Zamjenica zaštitnika imovinsko-pravnih interesa,

- Rakočević Milanka, Zamjenica Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa,
- Filipović Sandra, Zamjenica Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa,
- Stanković Vanja, Zamjenica Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa,
- Barać Jovanović Jelena samostalna savjetnica I,
- Minja Radović, samostalni savjetnik I,
- Emina Mušović, samostalni savjetnik I,
- Zlatko Lalević, samostalni savjetnik I,
- Željka Đukić, samostalna referentkinja,
- Paljević Ivana, samostalna referentkinja,
- Prentić Vanja, samostalna referentkinja,
- Prentić Mladen, samostalni referent,
- Nada Baletić, samostalna referentkinja,
- Radmila Petrović, samostalna referentkinja,
- Sanja Mašanović, samostalna referentkinja,
- Ljubiša Bošković, savjetnik I za računovodstvo,
- Laković Željko, vozač-kurir,
- Radojica Radojičić, arhivar,

Kancelarija Bijelo Polje:

- Madžgalj Ljubiša, Zamjenik Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa;
- Elma Dizdarević, Zamjenica Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa,
- Snežana Karišik, samostalna savjetnica I,
- Predrag Tončić, samostalni savjetnik I,
- Žana Sošić, samostalna referentkinja,
- Lejla Džafić, samostalna referentkinja,
- Danilo Bulatović, vozač-kurir,

Kancelarija Kotor:

- Ivan Đurišić, Zamjenik Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa;
- Žana Raičević, Zamjenica Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa,
- Vanja Janović, stručni saradnik,
- Marina Rozgaja, samostalna referentkinja;
- Ilija Radonjić, vozač-kurir.

Zaštitnik je u postupanju dužan da primjenjuje zakone, podzakonske propise, uredbe, kako one koje se odnose na organizaciju i način rada državne uprave, tako i uredbe kojima se propisuju uslovi, način i postupak vršenja stvarno-pravnih ovlašćenja, odnosno drugih imovinskih prava i obaveza na državnoj imovini.

U primjeni propisa Zaštitnik se stara da se ostvaruju prava garantovana Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

U cilju ostvarivanja poslova iz propisane nadležnosti, Zakon obavezuje sve organe da Zaštitniku, na njegov zahtjev, dostave tražene informacije i dokumentaciju. U tom pravcu posebno treba istaći da je napravljen značajan pomak u pogledu pisane komunikacije u pogledu traženih informacija i dokumentacije od strane organa koje Zaštitnik zastupa, u odnosu na raniji period kada to nije bio slučaj. S tim u vezi, u 2021. godini uspostavljena je značajno bolja saradnja između organa koje zastupa Zaštitnik i organa Zaštitnika.

Obaveza Zaštitnika je obavezna i blagovremena dostava svih akata koji se tiču zastupanog organa od tužbe do konačne odluke, što isti uredno i čini. Isto je preduslov blagovremenog postupanja državnih organa po presudama, a sve u cilju smanjenja troškova izvršnog postupka i zaštite budžeta.

Kao zakonski zastupnik Države, u ostvarivanju svog djelokruga rada Zaštitnik je samostalan u granicama koje su propisane Zakonom i dužan je da, kada se radi o imovinskim sporovima od naročitog značaja za Državu, ili o sporovima povodom stvari i drugih dobara čija je vrijednost iznad 30.000,00 € postupi u skladu sa stavom Vlade, ako se namjerava odreći tužbenog zahtjeva, priznati tužbeni zahtjev, zaključiti poravnanje ili odustati od pravnog lijeka (*član 54 Zakona o državnoj imovini*).

Kako je to prethodno detaljno navedeno funkciju Zaštitnika i zamjenika Zaštitnika u Kancelariji u Podgorici obavlja 8 lica, funkciju zamjenika Zaštitnika u Kancelariji u Kotoru obavljaju 2 lica, a u Bijelom Polju, takođe, funkciju zamjenika Zaštitnika obavljaju 2 lica.

Što se tiče stručno saradničkog kadra, u Kancelariji u Podgorici postoje 3 stručna saradnika, u Kancelariji Kotor 1 stručni saradnik, a u Kancelariji Bijelo Polje 2. Ovi podaci, imajući u vidu nadležnost i obaveze Zaštitnika ustanovljene Zakonom o državnoj imovini, su bili razlog donošenja Odluke o povećanju broja Zamjenika br.07-6879/2 od 23.12.2021. godine koju je Vlada Crne Gore donijela i ista određuje da Zaštitnik imovinsko pravnih interesa Crne Gore ima 13 zamjenika (*umjesto dosadanih 11*). Ipak usled velikog priliva predmeta te uz postojeće predmete Zaštitnik je prinuđen da se u pojedinim vrstama sporova uglavnom izjašnjava pismenim putem. Za naglastiti je da Zaštitnik postupa pred svim Osnovnim sudovima (15) i dva Viša suda u Crnoj Gori, Privrednim sudom Crne Gore, Apelacionim sudom Crne Gore, Upravnim sudom Crne Gore, zastupa pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova, Centrom za alternativno rješavanje sporova, Upravom za katastar i državnu imovinu i Komisijom za restituciju.

Analizom i upoređenjem broja zamjenika i saradnika sa postupcima u kojima isti postupaju evidentno je da postoji nedovoljan broj zamjenika i stručnih saradnika da bi se funkcija Zaštitnika iz njegove nadležnosti mogla na pravi način i kvalitetno obavljati, kako to predviđa Zakon o državnoj imovini. Takođe, radi konačnog utvrđenja položaja Zaštitnika u sistemu državne uprave, nadležnosti ovog organa, kadrovske popunjenosti Vlada je svojim Zaključkom zadužila nadležno Ministarstvo finansija da pripremi predlog novog Zakona o Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa, koji još uvijek nije donijet.

Pokrenuti postupci protiv Države pred sudovima redovne nadležnosti se odnose na tužbene zahtjeve u najvećem broju po tužbama službenika i namještenika ministarstava i uprava, gdje je najveći broj tužbi protiv Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva odbrane. Tužbeni zahtjevi glase na naknade za rad van redovnog radnog vremena, redovni rad, faktički rad, naknada za neiskorišćene godišnje odmone, za isplatu zarada nakon sudskog poništavanja odluka disciplinskih organa o prestanku radnog odnosa i uplatu doprinosa, naknade za odvojeni život, za terenski dodatak, za službena putovanja, za troškove stručnog osposobljavanja, za povrede na radu, za nagrade, za rad u radnim grupama. Može se reći da nema nijednog segmenta radnog prava (*pa i šire*) a da zaposleni, državni službenici i namještenici, bez razlike po vrsti posla i ovlašćenja, nijesu tvrdili da su uskraćeni.

Tužbeni zahtjevi podneseni protiv Uprava, koji tužbeni zahtjevi su u nadležnosti Privrednog suda Crne Gore glase na naknadu štete kao i izmaklu dobit. U pitanju je prvenstveno Uprava javnih radova, te zaključivanje ugovora iz nadležnosti te uprave iz kojih ugovora proističu predmetni tužbeni zahtjev, a većinom se odnose na izvođenje radova koji premašuju ugovorene radove (*viškovi radova*). Veliki broj tužbenih zahtjeva i postupaka je podnesen i vodi se protiv Uprave za šume, a tiče se naknade po osnovu dodijeljenih koncesija kao i po osnovu neisporučene ugovorene drvne mase.

Postupci po tužbama za utvrđenje prava svojine i susvojine, naknade štete za eksproprijaciju su karakteristični pogotovo za primorsku oblast, te tužbeni zahtjevi koji pristignu u kancelariju Zaštitnika u Kotoru, u značajnom broju glase na utvrđenje prava svojine i susvojine, eventualno naknade protivvrijednosti zemljišta koje je bilo u svojini tužioca/tužilaca.

Zaštitnik preduzima radnje kako pred Upravom za katastar i državnu imovinu, nadležnim inspekcijским službama, tako i pred sudovima u sudskim postupcima u cilju povraćaja imovine koja je bila predmet uzurpacija od strane fizičkih i pravnih lica. Kada je u pitanju protivpravno zauzimanje zemljišta Zaštitnik postupa i kao oštećeni u krivičnim postupcima koji se pokreću po krivičnim prijavama kao i postupcima koje tužilaštvo pokreće po službenoj dužnosti.

U postupcima po predlozima za određivanje privremenih mjera protiv Države Crne Gore kao protivnika obezbjeđenja, Zaštitnik postupa na način što prigovara u roku, koji rok je 3-5 dana, i na način da se obezbijedi zakonska zaštita interesa Države, a koje privremene mjere ishoduju podnošenjem tužbe sudu radi opravdanja iste.

Zaštitnik zastupa Državu Crnu Goru u predmetima koji se vode u krivičnim stvarima pred sudovima i tužilaštvima i daje svoj doprinos te se izjašnjava po pitanju postavljanja imovinsko pravnog zahtjeva.

Veliki broj postupaka pokrenut je po tužbama razriješenih direktora javnih ustanova u nadležnosti Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta. Postupci su u toku i u izvještajnom periodu nije donijeta nijedna prvostepena presuda.

U postupcima izvršenja Zaštitnik nastoji da kroz prigovore umanju iznose koji se žele ostvariti, međutim, u ovim postupcima rokovi za izjavljivanje prigovora su veoma kratki, a ključno je brzo izjašnjavanje od strane organa protiv kojih je pokrenut izvršni postupak, naročito kada se radi o potraživanjima po osnovu izdatih računa. Izjašnjenja državnih organa pak i dalje izostaju, međutim, Uprava javnih radova u ovom pogledu na vrijeme dostavlja izjašnjenja i aktivno saradjuje sa Zaštitnikom po tom pitanju.

Zaštitnik postupa u 11 (*jedanaest*) predmeta pred Privrednim sudom Crne Gore po tužbama pravnih lica-koncesionara, koja pravna lica su učesnici pravnih poslova po koncesijama za izgradnju malih hidroelektrana, a tužbenim zahtjevima se traži utvrđenje da je ugovor o koncesiji raskinut, naknada stvarne štete i izmakle dobiti, kao i poništaj sporazumnog raskida ugovora, kao i utvrđenje da bankarske garancije ne proizvode pravno dejstvo. Uz podnijete tužbe su u određenim predmetima predloženo je izdavanje privremenih mjera, i to u pogledu izdatih bankarskih garancija, koje privremene mjere su pravoznažno odbijene odlukom suda. Svi postupci proistekli iz ove problematike su u toku, do dana izrade izvještaja nije donijeta niti jedna prvostepena odluka od strane nadležnog suda.

U 2021. godini Zaštitnik je postupao u predmetima, kako je prikazano:

Kancelarija Podgorica:

- „PZ“ parnični upisnik 1421 predmeta
- „RZ“ vanparnični i ostali građanski upisnik 2216 predmeta
- „UZP“ upravni upisnik 428 predmeta
- „IZ“ izvršni upisnik 5064 predmeta
- „ZU“ upisnik 1533 predmeta
- „M“ upisnik 33 predmeta

Kancelarija Bijelo Polje:

- „PZ“ parnični upisnik 1079 predmeta
- „RZ“ vanparnični i ostali građanski upisnik 147 predmeta
- „UZP“ upravni upisnik 237 predmeta
- „IZ“ izvršni upisnik 2679 predmeta
- „ZU“ upisnik 29 predmeta

Kancelarija Kotor:

- „PZ“ parnični upisnik 471 predmeta
- „RZ“ vanparnični i ostali građanski upisnik 100 predmeta
- „UZP“ upravni upisnik 575 predmeta
- „IZ“ izvršni upisnik 1423 predmeta
- „ZU“ upisnik 57 predmeta

Prethodno navedeni broj predmeta je predstavljen bez onih predmeta u kojima je Zaštitnik već postupao i postupa, a koji su iz prethodnog perioda i isti nisu uključeni u izvještajni period.

Zaštitnik postupa i u postupcima stečaja pred Privrednim sudom Crne Gore kao zakonski zastupnik stečajnih povjerilaca, državnih organa, podnosi prijave potraživanja i učestvuje u stečajnim postupcima do okončanja.

U upravnim postupcima Zaštitnik je postupao pred 21 (*dvadeset jednom*) područnom jedinicom Uprave za nekretnine Crne Gore, tri Komisije za povraćaj i obeštećenje, kao i pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova i Centrom za alternativno rješavanje radnih sporova.

U odnosu na izvršne postupke i primjenu Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, moglo bi se istaći da je u pitanju realizacija pravosnažnih odluka te da postoje intervencije Zaštitnika uglavnom zbog troškova postupka, osim toga Zaštitnik pokreće protivizvršenja kada izdejstvuje ukidanje ili preinačenje pravosnažnih presuda po vanrednom pravnom sredstvu od strane Vrhovnog suda Crne Gore, koji rokovi su kratki i nijesu ni u jednom slučaju propušteni.

Zakon o mirnom rješavanju radnih sporova ("Sl. list Crne Gore", br. 016/07 od 27.12.2007, 053/11 od 11.11.2011, 011/15 od 12.03.2015, 042/15 od 29.07.2015, 055/16 od 17.08.2016) uređuje način i postupak mirnog rješavanja, osim kolektivnih, i individualnih radnih sporova. S tim u vezi, iako je odredbom člana 4 stav 2 istog zakona, propisano da su strane u individualnom sporu zaposleni i poslodavac u 2021. godini kod Zaštitnika je formirano 1318 predmeta pokrenutih pred Agencijom radi ostvarivanja prava iz rada i po osnovu rada državnih službenika i namještenika, dok je pred Centrom za alternativno rješavanje sporova pokrenuto 1125 postupaka u kojima se pojavljuje Država kao tužena.

Zaštitnik postupa i u krivičnim postupcima pred sudovima, u kojima zastupa Državu kao oštećenu, podnosi imovinsko pravni zahtjev i preduzima pravne radnje iz njegove nadležnosti.

Kancelarija u Podgorici daje pravna mišljenja ministarstvima, upravama i svim državnim organima koje zastupa shodno odredbi člana 53 Zakona o državnoj imovini, o ugovorima i drugim pitanjima u vezi sa upravljanjem, korišćenjem i raspolaganjem državnom imovinom.

U izvještajnom periodu, kao i u prethodnom, postupanje Zaštitnika dominantno je određeno brojem zaposlenih – kako zamjenika, tako službenika i namještenika u stručnoj službi Zaštitnika. Ukupan broj zamjenika Zaštitnika u sve tri kancelarije je 11, uposlenih službenika 6, i namještenika 14.

Evidencije, praćenje i kontrola postupanja kod Zaštitnika se, od osnivanja, obavlja preko upisnika čija je sadržina opredijeljena vrstama postupka. Riječ je o upisniku PZ za parnične predmete, upisnik RZ za vanparnične i ostale građanske postupke, upisnik IZ za izvršne postupke i postupke obezbjeđenja, UZP upisnik za predmete upravnih postupaka, i upisnik M za pravna mišljenja. Osim toga, uspostavljen je upisnik ZU u koji se, osim zaštitničke uprave unose uputstva za postupanje u pojedinim karakterističnim predmetima, vode predmeti po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, predmeti koji se odnose na sprovedene postupku javnih nabavki, zapisnici sa kolegijuma. Osim toga, svaki izvršilac pojedinačno koristi internu dostavnu knjigu iz koje se utvrđuje datum prijema i predaje predmeta, a u rokovnicima evidentiraju postupci i druge obaveze koje su od značaja za ostvarivanje funkcije organa.

Krajem 2018. godine u organu Zaštitnika uspostavljen je program elektronskog vođenja evidencije – ORIGAMI, međutim, samo za kancelariju u Podgorici. U izvještajnom periodu je obezbijedena tehnička podrška pa je isti program instaliran i u dvije druge kancelarije Zaštitnika, opreza radi i dalje se koristi i forma upisnika.

Odluka o instaliranju ORIGAMI programa i u ostalim kancelarijama Zaštitnika donešena je radi potrebe vršenja nadzora nad radom tih kancelarija od strane Zaštitnika, na koji način isti sada ima pojednostavljen i brži uvid u predmete koji se zaprimaju u kancelarijama u Bijelom Polju i Kotoru, a takođe elektronska obrada

podataka po imenima stranaka, učesnika u postupcima koja je jedinstvena za sve tri organizacione jedinice, isključuje mogućnost zloupotreba vođenja duplih postupaka i olakšava rad u kancelarijama Zaštitnika. Zaštitniku je kroz ovaj program olakšano dostavljanje traženih podataka kako organima koje zastupa, tako i ostalim licima koja na to imaju pravo po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama. Softver je obezbijeđen preko Ministarstva javne uprave.

Sajt Zaštitnika imovinsko pravnih interesa Crne Gore je zaživio po prvi put od osnivanja ovog organa i posjetom na web stranicu www.zipicg.me, može se ispratiti rad Zaštitnika kroz kvartalne izvještaje, primjena zakonskih propisa, struktura zaposlenih i drugi bitni podaci institucije.

Od jula 2021. godine na ime Zaštitnika imovinsko pravnih interesa Crne Gore Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je otvorilo posebnu partiju za uplatu sudskih troškova, koje troškove dosuđuju sudovi u sporovima u kojima Zaštitnik uspije, kroz koju evidenciju se sada može imati uvid i u podatak o prilivu na račun budžeta zahvaljujući uspjehu Zaštitnika u sudskim sporovima, a koji troškovi predstavljaju prihod budžeta.

Zaključkom Vlade Crne Gore br.08-198 od 29.12.2016. godine, Zaštitnik imovinsko pravnih interesa Crne Gore je zadužen da kvartalno informiše Vladu Crne Gore o odlivu sredstava po osnovu sudskih postupaka u kojim postupcima Zaštitnik postupa kao zakonski zastupnik države Crne Gore.

Zaštitnik je u kvartalnim izvještajima ukazao da izostaje sinhronizovan pristup državnih organa kada je u pitanju zaštita imovinsko-pravnih interesa Države, kao i da postoje dokazi o nedomaćinskom odnosu prema trošenju budžetskih sredstva, što se djelimično odnosi i na sudove kako u pogledu različitog postupanja sudova u istim činjeničnim i pravnim situacijama, tako i u nizu konkretno predstavljenih predmeta. Da je uočeno da je najveći priliv osnovanih tužbi po osnovu rada i prava iz radnog odnosa u pretežnom dijelu protiv Ministarstva odbrane, Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije, pa se dosuđeni iznosi uvećavaju za iznos troškova postupka izvršenja na štetu budžetskih sredstava.

Kada su u pitanju brojini sporovi iz radnih odnosa koje pokreću državni službenici i namještenici Zaštitnik je ukazao na potrebu izrade potrebnih procedura i obavezu vođenja svih evidencija na radu zaposlenih u javnoj upravi, kako bi se konačno zaustavila ova tužbena traženja, kao i potrebu iznalaženja mogućnosti da sam organ obračuna i isplati naknade zaposlenima kojima to pravo pripada usled nepravilnih obračuna pripadajućih naknada, a sve u cilju izbjegavanja sudskih postupaka.

Takođe, usled neizvršavanja sudskih rješenja na ime nagrada vještacima, tumačima i drugim stručnim licima koja učestvuju u sudskim postupcima, pristupa se izvršenju, pa se malim novčanim iznosima pridružuju troškovi izvršenja, takođe na teret budžetskih sredstava. Dalje je uočeno da državni organi ne postupaju po rješenjima koja se donose u upravnom postupku, pa izvršni postupci rezultiraju rješenjima o izvršenju kojim se određuje prodaja akcija u vlasništvu Države, te i neblagovremenim postupanjem u vezi sa postupkom izvršenja, državni organi onemogućavaju Zaštitnika da izjavljuje kvalitetne prigovore sudovima, čime se dodatno uvećavaju troškovi. Ukazano je i na činjenicu da sudovi omogućavaju prodaju prava korišćenja na državnoj svojini, bez saglasnosti Države kao titulara, kao i da Privredni sud Crne Gore i određeni Javni izvršitelji, na diskriminatorski način postupaju prema Državi, zanemaruju zakonske odredbe u korist dužnika i onemogućavaju naplatu u korist Države. Ukazano je i da su pred Institucijom Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore složeni zadaci koji zahtijevaju jačanje kapaciteta same institucije, kako bi u budućem periodu odgovorila na sve izazove, a sve u cilju zaštite interesa Države.

Zaštitnik je u svom trećem kvartalnom izvještaju ukazao da i uprkos tome što je Zaštitnik opominjao nastavljeno sa neizvršavanjem sudskih rješenja od strane državnih organa, koji su nadležni za izvršenje, a na ime nagrada vještacima, tumačima i drugim stručnim licima koja učestvuju u sudskim postupcima pa se iz tog razloga i dalje pristupa izvršenju prinudnim putem što iziskuje dodatne troškove i odliv iz budžeta. Zaštitnik je nakon održanog sastanka sa Sudskim savjetom uputio apel svim sudovima u Crnoj Gori da se hitno postupa kako bi se izbjegli troškovi prinudne naplate, a na taj način vodilo računa o racionalnom trošenju budžetskih sredstava. Nažalost, samo je Apelacioni sud Crne Gore odgovorio na dopis Zaštitnika. Nadležna ministarstva nisu postupala po presudama donijetim od strane Upravnog suda Crne Gore, kojim presudama su dosuđeni troškovi upravnog spora pa su se takve presude prinudno izvršavale putem Javnih izvršitelja na koji način se dodatno opterećuje budžet. Dalje je ukazano da državni organi ne postupaju po rješenjima koja se donose u upravnom postupku, pa izvršni postupci rezultiraju rješenjima o izvršenju kojim se određuje prodaja akcija u vlasništvu Države.

Vlada Crne Gore je na osnovu kvartalnih izvještavanja Zaštitnika donijela sledeće zaključke:

1. Zadužuju se organi i javne službe čiji je osnivač država, a koje u skladu sa članom 53 Zakona o državnoj imovini, zastupa Zaštitnik imovinsko pravnih interesa Crne Gore, dužni su da hitno postupaju po zahtjevima Zaštitnika, kako bi istom omogućili kvalitetno zastupanje tog organa/službe. *(Zaključak Vlade broj 04-4477/2 od 30.09.2021. godine.)*
 2. Zadužuju se organi i javne službe čiji je osnivač država da postupaju po rješenjima koja donose u upravnom postupku i isplaćuju iznose utvrđene tim rješenjima, na koji način bi se izbjegla prodaja akcija u vlasništvu Države i plaćanje troškova postupka izvršenja. *(Zaključak Vlade broj 04-4477/2 od 30.09.2021. godine.)*
 3. Zadužuju se organi i javne službe čiji je osnivač država da izmiruju dugovanja kako bi se izbjegli troškovi postupka izvršenja koji pored redovnih i ne zanemarljivih troškova obuhvataju i značajno veći iznos koji omogućava Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza ("Službeni list Crne Gore", br. 028/14 od 04.07.2014). *(Zaključak Vlade broj 04-4477/2 od 30.09.2021. godine.)*
 4. Zadužuju se organi i javne službe čiji je osnivač Država da preko svojih službenika aktivno učestvuju u postupcima pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova i Centrom za alternativno rješavanje sporova u cilju sprečavanja dodatnog odliva novca iz budžeta. *(Zaključak Vlade broj 04-1115/2 od 17.03.2022. godine.)*
 5. Nalaže se Ministarstvima da blagovremeno postupaju po presudama Upravnog suda Crne Gore, kojim presudama je naloženo tuženom (*Ministarstvu*) da isplati troškove upravnog spora tužiocu/ima, kako bi se izbjegao postupak prinudnog izvršenja i dodatno uvećali troškovi postupka po tom osnovu. *(Zaključak Vlade broj 04-1115/2 od 17.03.2022.)*
 6. Zadužuju se organi i javne službe čiji je osnivač Država, a koje zastupa Zaštitnik imovinsko pravnih interesa Crne Gore da u sklopu svojih pravnih službi vode detaljnu evidenciju sudskih postupaka u kojima se taj organ pojavljuje kao tuženi ili tužilac. *(Zaključak Vlade broj 04-1116/2 od 17.03.2022.)*
 7. Nalaže se Ministarstvima i organima uprave da postupaju po izdatim fakturama pravnih lica i vrše dobrovoljna plaćanja dugovanja na koji način bi se izbjegli troškovi postupaka izvršenja i eventualno troškova parničnog postupka, kada se po izjavljenom prigovoru predmet prevede u parnicu. *(Zaključak Vlade broj 04-1116/2 od 17.03.2022.)*
- Imajući u vidu situaciju izazvanu javnim objavljivanjem spiskova lica koja su bila u samoizolaciji, koji spiskovi su javno objavljeni na sajtu Vlade Crne Gore, marta 2020. godine, te nakon što su redovni sudovi u Crnoj Gori, ustanovili praksu da je iznos od 300,00€ iznos koji predstavlja dovoljnu satisfakciju za povrijeđeno pravo na privatnost, što je u konkretnom učinjeno, a Ustavni sud Crne Gore potvrdio svojom odlukom U-II br.22/20 od dana 23.07.2020. godine, Zaštitnik je sačinio Informaciju Vladi Crne Gore i Ministarstvu finansija i socijalnog staranja u kojoj je predložio da se u svim takvim slučajevima potpišu poravnjenja na koji način bi se značajno sačuvao budžet, ovo prvenstveno kada su u pitanju sudski troškovi koji bi bili isplaćeni ali je izrazio neophodnost i dobrovoljnog izvršavanja tih poravnjenja kako bi se izbjeglo plaćanje značajnog iznosa i po osnovu troškova prinudnog izvršenja. Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj dana 23.12.2021. godine

usvojila Informaciju Zaštitnika i donijela Zaključak br.04-6870/2 dana 23. decembra 2021. godine, kojim zaključkom je data saglasnost na Predlog za zaključenje Poravnanja u postupcima za naknadu nematerijalne štete lica čija su imena objavljena na internet stranici Vlade Crne Gore, te zadužen Zaštitnik imovinsko pravnih interesa da zaključuje Poravnanja u ovim postupcima naknade nematerijalne štete.

Odredbama članova 56 i 57, Zakona o državnoj imovini (*Sl. list br. br. 021/09 od 20.03.2009, 040/11 od 08.08.2011*), je propisano ostvarivanje osnovne nadležnosti Zaštitnika imovinsko pravnih interesa i njegovo valjano postupanje u zaštiti državne imovine. Državni organi koje zastupa Zaštitnik su dužni da Zaštitniku, na njihov zahtjev, dostave tražene informacije i dokumente. Ne blagovremeno dostavljanje podataka koji bi Zaštitniku omogućili kvalitetno zastupanje, može biti u direktoj vezi sa prouzrokovanjem štete Državi.

Do stupanja na funkciju nove Zaštitnice dana 13.05.2021. godine državni organi iz člana 53 Zakona o državnoj imovini su neblagovremeno dostavljali neophodnu dokumentaciju ili uopšte nisu dostavljali. Isto bilježe godišnji i kvartalni izvještaji koji su sačinjavani od strane institucije Zaštitnika. Ovakvo postupanje državnih organa je uticalo na tok i ishod postupaka u kojima Zaštitnik zastupa organe i uvećavalo troškove postupka. U periodu nakon stupanja na funkciju sadašnje Zaštitnice primijećena je tendencija poboljšanja saradnje između institucije Zaštitnika i organa koje zastupa.

Postupanje državnih organa do pokretanja sudskog postupka Zaštitnik neće komentarisati i cijeniti, međutim, nakon što Zaštitnik kao zastupnik državnog organa pred sudom, preuzme postupak i preduzima radnje u skladu sa njegovim nadležnostima, državni organi su dužni da promptno reaguju i dostavljaju svoja izjašnjenja i svaku informaciju vezanu za konkretnu situaciju kako bi Zaštitniku omogućili kvalitetno vršenje radnji i zastupanje pred sudskim organima.

Potrebno je takođe, a imajući u vidu da Zaštitnik blagovremeno dostavlja organima koje zastupa odluke koje proisteknu iz sudskih postupaka, a koje su pravosnažne i izvršne presude, prevashodno iste izvrše u paricionom roku te isto tako vode evidencije o sudskim sporovima u kojima se pojavljuju kao stranke, u svojim pravnim službama. Na taj način se vodi računa o budžetskim sredstvima te se pravovremeno djeluje u svakoj situaciji koja se naknadno može pojaviti.

Potrebno je da organi koje Zaštitnik zastupa vrše analizu uzroka nastanka sporova kako bi se spriječilo pojavljivanje istih te pravovremeno djelovalo u pravcu da se iz istog činjeničnog i pravnog osnova spriječe postupci po novim tužiocima. S tim u vezi, bilo bi korisno da državni organi imenuju lica koja bi bila direktno zadužena za komunikaciju sa Zaštitnikom, jer bi se na taj način blagovremeno, prije pokretanja sudskih postupaka, moglo ući u postupak mirnog rješavanja spora bilo pred Agencijom za mimo rješavanje sporova, bilo pred Centrom za alternativno rješavanje sporova, posebno kod činjenice da je veliki broj zaposlenih u pravnim službama tih organa. Za naglasiti je da se radi o radnim sporovima koji se mogu rješavati u neposrednom odnosu između tuženog organa i zaposlenog, čime bi se smanjio broj predmeta koji se vode pred sudovima, a time i troškovi postupka, posebno u sporovima u kojima postoji već utvrđena sudska praksa i koji su samim podnošenjem tužbe, unaprijed izgubljeni.

Na osnovu uvida u ranije izvještaje Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa koji su dostavljani Vladi Crne Gore, uočava se da je Zaštitnik ostvarivao saradnju i to u 2010.godini sa pravobranilaštvima bivših jugoslovenskih republika u organizaciji NATO i OTAN skupa, koji je održan u Neumu, a u 2013.godini kontaktima sa Generalnim pravobraniocem Republike Slovenije i Republičkim pravobranilaštvom Srbije. Međutim, formalizovan oblik ove saradnje ne postoji.

Zaštitnik nastoji i preduzima aktivnosti u pravcu uspostavljanja saradnje sa pravobranilaštvima u okruženju, sve u cilju razmjene iskustava i unapređenju rada institucije Zaštitnika.

Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore će nastaviti da u skladu sa svojim nadležnostima zastupa u sudskim postupcima, daje mišljenja, ukazuje državnim organima na situacije pogubne po budžet, te u svim situacijama nastoji da isti zaštiti.

Posebno se mora ukazati na ogroman broj predmeta pristiglih u 2021. godini te na činjenicu da postoji nedovoljna kadrovska opremljenost u kancelarijama Zaštitnika. Posebno Zaštitnik ukazuje da postojeći broj zaposlenih lica, te imajući u vidu da u instituciji Zaštitnika moraju biti zaposlena lica sa visokim stručnim kvalifikacijama i u teorijskom i u praktičnom dijelu, je više nego zanemarljiv. Ovo ukazuje na potrebu jačanja institucije Zaštitnika u kadrovskom dijelu.

Programom rada Vlade za 2016. godinu bilo je predviđeno donošenje Zakona o Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa – IV kvartal, kojim bi se poboljšao normativni okvir u kojem Zaštitnik postupa, pa time i kvalitetno postupanje ove institucije. Zakon o Zaštitniku još uvijek nije donijet. Donošenje ovog zakona je od velikog značaja kako radi položaja Zaštitnika i definisanja njegove nadležnosti, tako i u svakom drugom pogledu, prvenstveno kada je u pitanju jačanje nadležnosti ove institucije u sistemu državne administracije.

Izmjena Zakona o parničnom postupku je dala pravo Zaštitniku-Državi za naplatu troškova postupka u sporovima u kojima je spor riješen u korist države, pa je institucija Zaštitnika prihodovala budžetu Države za

period od jula 2021. godine, kada je otvoren poseban podračun Zaštitnika od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja, pa do 31.12.2021. godine iznos od 74.248,46€.

Zaštitnik je u 2021. godini podnio kvartalne izvještaje Vladi Crne Gore koji se odnose na broj primljenih tužbi, vrstu i strukturu, te o novčanim sredstvima koja su sa državnog trezora kvartalno isplaćivana po osnovu izgubljenih radnih sporova. Prema ovim izvještajima, koji su usvojeni od strane Vlade Crne Gore, ukupan iznos koji je u 2021. godini odliven sa računa budžeta je 23.992.356,50€, uz napomenu da je "Aerodromi-ma Crne Gore" AD Podgorica u izvještajnom periodu po osnovu Rješenja o izvršenju Javnog izvršitelja Aleksandra Boškovića iz Podgorice prinudno isplaćen iznos od 9.427.864,19€, te takođe u cifru od 23.992.356,50€ sa Glavnog računa Državnog trezora spadaju i isplaćena potraživanja drugih budžetskih jedinica, nastalih u sudskim sporovima, a koje ne zastupa Zaštitnik imovinsko pravnih interesa jer iste imaju svojstvo pravih lica pred sudovima i drugim državnim organima, kao i troškovi nastali po donijetim rješenjima nadležnih sudova i tužilaštava, a tiču se troškova službenih odbrana advokata, troškova vještačenja, tumačenja uz dodatno uvećanje kroz prinudnu naplatu, zatim, odliv iz budžeta tiče se i neplaćanja po ispostavljenim fakturama za izvršene usluge, isporučenu robu i izvedene radove po kojima nije postupljeno od strane nadležnih državnih organa uz, opet, uvećanje za troškove prinudne naplate. Ovome treba dodati i odliv sredstava na ime troškova upravnog postupka i spora po donijetim presudama uz uvećanje za troškove prinudne naplate, a radi se takođe o postupcima u kojima ne zastupa Zaštitnik imovinsko pravnih interesa Crne Gore.

Zaštitnik
imovinsko-pravnih interesa Crne Gore
Boško Kirvić
PODGORICA

