

**Broj 01-688/23**

**Podgorica, 26. februar 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 i 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, iz Ulcinja podnijete u ime XX i dr, i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

## **I UVOD**

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, odnosi se na dugo trajanje upravnog postupka u predmetu poslovne oznake br. 030-u1-68-178 formiranom povodom zahtjeva za povraćaj i obeštećenje eksproprisane imovine - zemljišta pokojnog XX.

## **II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA**

2. Činjenice utvđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe, izjašnjenja Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar, te cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta, mogu se sublimirati na sljedeći način.

3. Dana 19. januara 2006. godine, Komisiji za povraćaj i obeštećenje Bar XX i dr, podnijeli su zahtjev za povraćaj i obeštećenje eksproprisane imovine -zemljišta pok. XX.

4. Prema stanju u spisima predmeta utvrđeno je da su u predmetnom postupku, održane 3 rasprave (dana 15. juna 2006. godine, 18. oktobra 2006. godine i 31. maja 2011. godine), da su spovedena 3 vještačenja i to po vještaku geodetske struke, vještaku građevinske struke i vještaku finasijske struke, koji su sačinili nalaze i mišljenja, po podnijetim prigovorima dali dopunske nalaze, kao i određena razjašnjenja u vezi iznijetih nalaza.

5. U odnosnom predmetu prema stanju u spisima predmeta nema dokaza da je do dana sačinjavanja ovog mišljenja donijeta niti jedna odluka kojom je odlučeno o predmetnom zahtjevu (prvostepeno rješenje, drugostepeno i sl), odnosno da je postupak okončan donošenjem odgovarajuće odluke.

## **III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO**

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

### **Član 32**

„Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

### **Član 20**

„Svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu.

Svako ima pravo na pravnu pomoć.”

**Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju** („Službeni list RCG“, broj 21/04, 49/2007 i 60/2007 i („Službeni list CG“, 12/07, 73/10, 30/17 i 70/17)

### Član 3

„Bivši vlasnici imaju pravo da zahtijevaju povraćaj ili obeštećenje u skladu sa ovim zakonom, ako su njihova imovinska prava oduzeta u korist opštenarodne, državne, društvene ili zadružne imovine, bez pravične ili tržišne nadoknade; da pravo na obeštećenje imaju i bivši vlasnici koji su svoja oduzeta imovinska prava povratili na osnovu pravnog posla uz naknadu prije stupanja na snagu ovog zakona.

### Član 28

Postupke započete po zahtjevima bivših vlasnika nastaviće komisije za povraćaj i obeštećenje, i to:

1) Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici za teritoriju opština: Podgorica, Danilovgrad, Nikšić, Šavnik, Plužine i Cetinje.

2) Komisija za povraćaj i obeštećenje u Baru za teritoriju opština: Budva, Herceg Novi, Tivat, Kotor, Bar i Ulcinj i

3) Komisija za povraćaj i obeštećenje u Bijelom Polju za teritoriju opština: Bijelo Polje, Berane, Kolašin, Andrijevića, Plav, Rožaje, Mojkovac, Pljevlja i Žabljak.

### Član 34

„U roku od 20 dana od okončanja usmene rasprave Komisija donosi prvostepeno rješenje kojim odlučuje o zahtjevu za povraćaj ili obeštećenje.

**Zakon o opštem upravnom postupku**<sup>1</sup> (“Sl. list RCG”, br. 60/03 i “Sl. list CG” br. 73/10 i 32/11)

### Član 126

(1) Prije donošenja rješenja moraju se utvrditi sve odlučne činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje rješenja i strankama omogućiti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese.

### Član 127

(1) Službeno lice koje vodi postupak može u toku cijelog postupka upotpunjavati činjenično stanje i izvoditi dokaze radi utvrđivanja i onih činjenica koje u postupku nijesu bile iznijete ili nijesu utvrđene.

(2) Službeno lice koje vodi postupak narediće po službenoj dužnosti izvođenje svakog dokaza, ako nađe da je to potrebno radi razjašnjenja stvari.

(3) Službeno lice koje vodi postupak pribaviće po službenoj dužnosti podatke o činjenicama o kojima službeno evidenciju vodi organ nadležan za rješavanje u upravnoj stvari. Na isti način postupiće službeno lice u pogledu činjenica o kojima službeno evidenciju vodi drugi organ.

(4) Službena evidencija, u smislu ovog zakona, je evidencija koja je ustanovljena zakonom, odnosno drugim propisom, kojom se organizovano registruju podaci ili činjenice za određene namjene, odnosno za potrebe određenih korisnika.

### Član 203

(2) U ostalim upravnim stvarima obrazloženje rješenja sadrži: kratko izlaganje zahtjeva stranaka; utvrđeno činjenično stanje i, ukoliko je to stanje utvrđeno na osnovu podataka iz elektronskog registra ili evidencije,

<sup>1</sup> Zakon važio u vrijeme podnošenja zahtjeva

napomenu o tome, a po potrebi i razloge koji su bili odlučni pri ocjeni dokaza; razloge zbog kojih nije uvažen koji od zahtjeva stranaka; materijalne propise i razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na rješenje kakvo je dato u dispozitivu. Ako žalba ne odlaže izvršenje rješenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na propis koji to predviđa. U obrazloženju rješenja moraju se obrazložiti i zaključci protiv kojih nije dopuštena posebna žalba.

#### **Član 212**

(1) Kada se postupak pokreće povodom zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti, ako je to u interesu stranke, a prije donošenja rješenja nije potrebno sprovesti poseban ispitni postupak, niti postoje drugi razlozi zbog kojih se ne može donijeti rješenje bez odlaganja (rješavanje prethodnog pitanja i dr.), organ je dužan da donese rješenje i dostavi ga stranci što prije, a najkasnije u roku od 20 dana od dana predaje urednog zahtjeva, odnosno od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok.

U ostalim slučajevima, kada se postupak pokreće povodom zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti, ako je to u interesu stranke, organ je dužan da donese rješenje i dostavi ga stranci najkasnije u roku od jednog mjeseca, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok.

(2) Ako organ protiv čijeg je rješenja dopuštena žalba ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u propisanom roku, stranka ima pravo na žalbu kao da je njen zahtjev odbijen. Ako žalba nije dopuštena, stranka može neposredno pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni spor.

#### **Član 290**

(1) Inspekcijski nadzor nad primjenom odredaba zakona i drugih propisa o upravnom postupku koji se odnose na efikasnost i ažurnost u rješavanju upravnih stvari, postupanje u skladu sa pravilima postupka, pružanje pravne pomoći i troškove upravnog postupka, primjenom propisa o kancelarijskom poslovanju i vođenju evidencija, vrši organ uprave nadležan za poslove državne uprave.

(2) Organ iz stava 1 ovog člana vrši inspekcijski nadzor i nad primjenom zakona i drugih propisa iz oblasti sistema državne uprave u odnosu na organizaciju uprave, javnost rada, ravnopravnost jezika i pisma i stručnu spremu zaposlenih koji vrše poslove državne uprave.

(3) Inspekcijski nadzor iz st. 1 i 2 ovog člana vrši se u državnim organima, sudovima, organima lokalne uprave, službama organa republike i opštine i u preduzećima, ustanovama i drugim pravnim licima koja vrše javna ovlašćenja.

#### **Član 291**

Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem zakona i drugih propisa iz člana 290 vrše upravni inspektori u skladu sa zakonom o inspekcijskom nadzoru.

#### **Član 292**

(1) U slučajevima neizvršenja, nesavjesnog, neblagovremenog ili nemarnog vršenja službenih obaveza, zloupotrebe službenog položaja ili prekoračenja ovlašćenja koja se odnose na primjenu pravila upravnog postupka, odlučivanje, vođenje propisanih evidencija, kancelarijsko poslovanje, odbijanje ili davanje netačnih podataka upravnom inspektorima potrebnih za ostvarivanje njegove funkcije, upravni inspektor rješenjem može izreći sljedeće upravne mjere:

1) novčanu kaznu do 30% plate službenika za posljednji mjesec;  
2) zabranu vršenja poslova službeniku na upravnim poslovima, poslovima vođenja evidencije ili kancelarijskog poslovanja.

(2) U slučaju kad na uredan zahtjev stranke službeno lice ne donese rješenje u propisanom roku, upravni inspektor će izreći mjere iz stava 1 ovog člana.

(3) U slučaju iz stava 1 tačka 2 ovog člana inspektor će, u roku od osam dana, podnijeti zahtjev o pokretanju disciplinskog postupka.

(4) Mjera iz stava 1 tačka 2 ovog člana traje do okončanja disciplinskog postupka.

## **Zakon o državnim službenicima i namještenicima** ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18, 34/19)

### **Član 5**

(1) Državni službenici odnosno namještenici obavljaju poslove na osnovi Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata.

(2) Državni službenici, odnosno namještenici odgovorni su za zakonitost, stručnost i efikasnost svog rada

### **Član 4**

Državni službenik, odnosno namještenik materijalno je odgovoran za štetu koju je na radu ili u vezi sa radom protivpravno, namjerno ili iz krajnje nepažnje prouzrokovao državnom organu.

### **Član 114**

(2) Država odgovara za štetu koju državni službenik, odnosno namještenik na radu ili u vezi sa radom prouzrokuje trećem licu. Treće lice može tražiti naknadu štete i od državnog službenika, odnosno namještenika koji je prouzrokovao štetu, ako je šteta učinjena namjerno.

### **Član 119**

Za isplaćeni iznos naknade štete koju je državni službenik, odnosno namještenik na radu ili u vezi s radom prouzrokovao trećoj osobi, država ima pravo na regresni zahtjev prema državnom službeniku, odnosno namješteniku.

### **Član 154**

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona, vrši Ministarstvo. Inspekcijски nadzor vrši Ministarstvo, preko upravne inspekcije.

## **Upravni inspektor**

### **Član 155**

Upravni inspektor, u vršenju nadzora nad sprovođenjem ovog zakona, ima pravo uvida u dokumentaciju i evidencije državnih službenika, odnosno namještenika.

Upravni inspektor vrši nadzor, naročito, u odnosu na:

(..)

- blagovremenost donošenja i dostavljanja pojedinačnih akata;

(...)

- druga pitanja u vezi prava i obaveza državnih službenika i namještenika.

### **Član 156**

Upravni inspektor dužan je da uzme u rad svaki podnesak ili inicijativu iz svoje nadležnosti, a podnosioca obavijesti o ishodu postupanja po podnesku ili inicijativi.

Ako u vršenju inspekcijskog nadzora upravni inspektor utvrdi nezakonitosti i nepravilnosti sačinice zapisnik i naložiti otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti, u skladu sa zakonom, a sa utvrđenim nezakonitostima i nepravilnostima upoznati Komisiju za žalbe.

Ako starješina državnog organa u ostavljenom roku ne otkloni utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti iz stava 2 ovog člana, upravni inspektor može predložiti Komisiji za žalbe da poništi nezakonito rješenje u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak.

## **Zakon o inspekcijском nadzoru** ("Sl.list RCG", br. 39/03, 76/09, 57/11, 18/14, 11/15 i 52/16)

Članom 10 je predviđeno da svako može pokrenuti inicijativu za pokretanje postupka inspekcijskog nadzora.

U članovima 13-19 su nabrojana prava i obaveze inspektora, koji, inter alia, uključuju njihovo pravo da identifikuju neregularnosti i odrede preduzimanje adekvatnih mjera i određuje adekvatne kazne.

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

### **Član 37**

Ukoliko starješina/ka, odnosno lice koje rukovodi organom ne postupi po zahtjevu u određenom roku, dužan/a je da, bez odlaganja, o razlozima obavijesti Zaštitnika/cu.

Nepostupanje po zahtjevu smatra se ometanjem rada Zaštitnika/ce, koji o tome može upoznati neposredno viši organ ili Skupštinu ili obavijestiti javnost.

### **Član 38**

Organi su dužni da sa Zaštitnikom/com sarađuju i pružaju mu/joj pomoć.

### **Član 41**

(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**

(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.

### **Član 44**

(1) Zaštitnik/ca može nadležnom organu da podnese inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka, odnosno postupka za razrješenje lica čijim je radom ili nepostupanjem učinjena povreda ljudskih prava i sloboda.

(2) Za prekršaje propisane ovim zakonom i Zakonom o zabrani diskriminacije Zaštitnik/ca može podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

## **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...”

### **Član 13**

„Svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.“

## **IV RELEVANTNA DOMAĆA I MEĐUNARODNA PRAKSA**

### **A. Praksa Vrhovnog suda Crne Gore**

Presuda Vrhovnog suda Crne Gore po tužbi za pravično zadovoljenje, Tpz.br.12/2019 od 1. aprila 2020. godine: „Djelimično se usvaja tužbeni zahtjev pa je tužena Crna Gora dužna tužiocu B.B. na ime nematerijalne štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u predmetu Ministarstva finansija - Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar, br.03-u1-1-433/06, platiti 600,00 € sa zakonskom kamatom od presuđenja do isplate i nadoknaditi mu troškove postupka u iznosu od 100,00€, u roku od 15 dana od prijema ove presude“.

### **Iz obrazloženja:**

„Dakle, Vrhovni sud konstatuje da period od 2 godine i 4 mjeseca, u kom nije donijeta prvostepena odluka u upravnom postupku koji je tužilac pokrenuo 2006.godine, a u kom postupku je ispitni postupak bio okončan i zaključena usmena rasprava prije perioda koji razmatra Vrhovni sud (pogledati prethodno), nije zadovoljio zahtjev razumnog roka zbog čega je došlo do povrede tužiočevog prava na suđenje u razumnom roku.

Odlučujući o visini tužbenog zahtjeva Vrhovni sud je imao u vidu odredbu čl.4 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku kojom je propisano da se prilikom odlučivanja o tužbi za pravično zadovoljenje (ne samo o njenoj osnovanosti već i o visini postavljenog tužbenog zahtjeva), naročito uzima u obzir složenost predmeta, ponašanje podnosioca pravnog sredstva, ponašanje suda i drugih državnih organa, te interes podnosioca tužbe.

Dakle, polazeći od navedenih kriterijuma, a u skladu sa novijom praksom Evropskog suda za ljudska prava (**Arčon i dr. v. Crne Gore**-2018 br.15495/10; **Montemlin Šajo v.Crne Gore** - 2018, br.61976/10), Vrhovni sud je u konkretnom slučaju imao sveobuhvatan pristup kako kod odluke o osnovu tako i kod odluke o visini tužbenog zahtjeva. Dakle, cijenio je:

- da postupak donošenja prvostepene odluke, koja, ni nakon 2 godine i 4 mjeseca, još uvijek nije donijeta, prekomjerno traje i nije ispunio zahtjev razumnog roka,
- da tužilac tome nije doprinio, a urgencijama i žalbama preduzimao je pravna sredstva da pokuša ubrzati postupak,
- da je rješavanje pitanja povraćaja ili obeštećenja za oduzetu imovinu za tužioca je značajno, obzirom na vrijednost oduzetih nepokretnosti,
- da predmet nije bio naročito složen.

(...)

Po ocjeni Vrhovnog suda iznos od 600,00 € predstavlja onu mjeru pravičnog zadovoljenja koja će tužiocu nadoknaditi nematerijalnu štetu nastalu pretrpljenim frustracijama i neizvjesnošću zbog nerazumne dužine trajanja postupka donošenja prvostepene odluke u upravnom postupku. Dosuđeni iznos naknade u skladu je sa dosadašnjom praksom ovog suda..“

### **B. RELEVANTNE PRESUDE EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U STRAZBURU U ODNOSU NA CRNU GORU (odnose se na dugo trajanje upravnog postupka)**

#### **KIPS D.O.O.i Drekalović protiv Crne Gore, br. 28766/06, presuda od 26. juna 2018. godine**

Dužina trajanja upravnog postupka za dekompletiranje urbanističke parcele više od 11 godina i 10 mjeseci, tokom kojeg perioda su domaći sudovi vraćali predmet na ponovno suđenje sedam puta predstavljalo povredu člana 6 stav 1 Konvencije. Utvrđena je i povreda člana 13 ESLJP a je bilo povrede člana 13 Konvencije, u vezi sa članom 6 stav 1, zbog nedostatka djelotvornog pravnog lijeka na osnovu domaćeg prava u relevantnom vremenu za žalbe podnosilaca predstavke koje se tiču dužine trajanja postupka

#### **Živaljević protiv Crne Gore, br.17229/04, presuda od 8. marta 2011. godine**

Dužina trajanja upravnog postupka vezanog za eksproprijaciju kuće i zemljišta, pošto je Konvencija stupila na snagu za Crnu Goru 3. marta 2004. godine, trajali su duže od šest godina i jedanaest mjeseci, a uz to, bili su neriješeni više od sedam godina i četiri mjeseca prije tog datuma.

#### **Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore, presuda od 7. marta 2017. godine, predstavka br.33781/15, 33785/15, 34369/15, 34371/15**

Dužina trajanja upravnog postupka za nakandu eksproprisanog zemljišta 10 godina, 6 mjeseci i 11 dana, predstavljalo povredu člana 6 stav 1 EKLJP

#### **Novaković i drugi protiv Crne Gore, br.44143/11, presuda od 20. marta 2018. godine**

Dužina trajanja upravnog postupka povodom naknade zbog nacionalizacije od 7 godina na tri nivoa nadležnosti predstavljalo povredu prava na suđenje u razumnom roku iz člana 6 stav 1 EKLJP

**MONTEMLIN ŠAJO protiv Crne Gore, br.61976/10, presuda od 20. marta 2018. godine**

Dužina trajanja postupka u vezi sa tenderom – 5 godina i 4 mjesec na 2 nivoa nadležnosti predstavljalo povredu člana 6 stav 1 EKLJP

**Nedić protiv Crne Gore, br.15612/10, presuda od 10. oktobra 2017. godine**

Dužina trajanje upravnog postupka 5 godina i 4 mjeseca, na jednom nivou nadležnosti predstavljalo povredu člana 6 stav 1 EKLJP

**SINEX D.O.O. protiv Crne Gore, br.44354/08, presuda od 5. septembra 2017. godine**

Dužina trajanje upravnog postupka 12 godina i 8 mjeseci, na tri nivoa nadležnosti predstavljalo povredu člana 6 stav 1 EKLJP.

## **V OCJENA ZAŠTITNIKA**

6. Podnosioci pritužbe prigovaraju dugom trajanju postupka od strane Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar u predmetu formiranom po zahtjevu za povraćaj i obeštećenje br. 030-u1-68-178.

7. Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar u svom izjašnjenju navodi da je Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar, imenovana rješenjem Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, rješenjem od 01. novembra 2023. godine, u novom sastavu. Naime, novoimenovana Komisija nije bila u mogućnosti da preduzima radnje, kako u ovom, tako ni u ostalim predmetima koji su u radu kod iste u prethodnom periodu, već je po imenovanju započeto postupanje, kako bi se rješavali zahtjevi stranaka po hitnom postupku, te da je Komisija uzela u razmatranje navedeni predmet radi preduzimanja daljih procesnih radnji i postupanje u istom.

8. Zaštitnik cijeni da predmetnu pritužbu u odnosu na (ne)postupanje ovog organa, imajući u vidu izložene navode i utvrđeno činjenično stanje, valja razmatrati sa aspekta eventualne povrede prava na pravično suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

### **a) Opšti principi – relevantna načela**

9. Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (*The European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ*), u svom Izvještaju između ostalog navodi da, ako postupak u jednom stepenu suđenja traje preko dvije godine, ESLJP pažljivo ispituje slučaj da bi utvrdio je li nacionalni sud postupao s potrebnom revnošću.

10. U složenim predmetima, ESLJP može ocijeniti dopuštenim i razdoblje duže od dvije godine, ali će, u pravilu, pažljivo ocijeniti očigledna preduga razdoblja neaktivnosti. Postupak koji traje preko pet godina rijetko će biti ocijenjen saglasnim konvencijskom pravu na suđenje u razumnom roku, a gotovo nikad postupci koji traju preko osam godina.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> “Analiza postojećeg zakonskog uređenja i prakse u vezi s učinkovitim pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u upravnom postupku i upravnom sporu” Sanja Otočan, Podgorica 2019 “Horizontal facility FILL”

11. U predmetima u kojima se osporava dužina postupka pred upravnim sudovima, Evropski sud za ljudska prava i osnovne slobode (u daljem tekstu ESLJP), uzima u razmatranje i razdoblje postupka pred upravnim tijelom koji je prethodio podnošenju tužbe sudu.<sup>3</sup>

12. Razdoblje koje se uzima u obzir u upravnim postupcima započinje danom kada je nastao "spor" u smislu člana 6. stav 1. Konvencije. To može biti dan kad je stranka prvi put podnijela redovni pravni lijek u upravnom postupku ili dan kad je stranka prvi put podnijela sredstvo pravne zaštite protiv ćutanja uprave.

13. Nadalje, prema praksi ESLJP, razumna dužina postupka mora cijeniti u svjetlu okolnosti predmeta i u odnosu na sljedeće kriterijume: složenost slučaja, ponašanje podnosioca predstavke i ponašanje nadležnih vlasti i važnost onoga što je važno za podnosioca predstavke u postupku<sup>4</sup>.

### ***b) Primjena navedenih principa na predmetni slučaj***

14. Iako prema praksi ESLJP spor nastaje od dana kada je stranka prvi put podnijela pravni lijek, vraćajući se na predmetni slučaj, Zaštitnik cijeni da je u konkretnoj upravnoj stvari, "spor" nastao danom kada nije postignut sporazum o pravičnoj naknadi za eksproprisane nepokretnosti i nastupanju pravne neizvjesnosti za stranke i njihova opravdana očekivanja, dana 19. januara 2006. godine, kako to proizilazi i iz zahtjeva br. 030-u1-68-178, zaveden kod Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar.

15. S obzirom da je u odnosnom predmetu postupak još uvijek u toku i da u periodu od 18 godina Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar još uvijek nije odlučila o predmetnom zahtjevu i donijela odgovarajuću odluku, evidentno je da postupak u ovom predmetu ne ispunjava uslove razumnog trajanja u smislu zahtjeva člana 6 Konvencije.

16. Slijedeći kriterijume za ocjenu razumnosti trajanja, Zaštitnik je prvenstveno ispitao ponašanje nadležnih vlasti.

17. U tom pravcu, ono što zabrinjava Zaštitnika jeste činjenica nerazumne neaktivnosti Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar, u određenim periodima, kao i njeno neefikasno i neblagovremeno preduzimanje određenih radnji, u cilju utvrđivanja odlučnih činjenica i okolnosti koje su od značaja za rješavanje predmetne upravne stvari.

18. Naime, Zaštitnik je prema stanju u spisima predmeta uočio da je bilo nekoliko dugih razdoblja neobjašnjive neaktivnosti od strane nadležne Komisije. Naime, uočeno je da je pomenuta Komisija određene procesne radnje u odnosnoj upravnoj stvari preduzela 2011. godine, tek nakon tri godine od dana dostavljanja odgovora vještaka građevinske struke (02. jula 2007. godine), povodom izjašnjenja Osnovnog državnog tužioca.

19. Nadalje, zapaža se da u toku postupka nijesu redovno zakazivane usmene rasprave, te da je Komisiji trebalo i po nekoliko godina da zakaže usmenu raspravu u odnosnoj upravnoj stvari (održana usmena rasprava 18. oktobra 2006. godine, sljedeća je zakazana i održana nakon više od četiri godine 31. maja 2011. godine). Ono što je takođe evidentno jeste da od dana dostavljenog odgovora vještaka građevinske struke (30. novembra 2015. godine), u kojem vještak prigovara odnosu i saradnji sa

<sup>3</sup> ESLJP, *Schouten i Meldrum protiv Nizozemske*, presuda od 9. decembra 1994., zahtjevi br. 19005/91 i 19006/91, § 62.

<sup>4</sup> ESLJP, *Frydlander protiv Francuske* [GC], br. 30979/96, § 43, ECHR 2000-VII



pomenutom Komisijom, tražeći angažovanje drugih vještaka ukoliko Komisija i stranke smatraju da bi drugi vještak efikasnije odgovorio na predmetne zahtjeve i urgencije, do dana kada je Zaštitnik dobio izjašnjenje Komisije ista nije preduzimala dalje procesne radnje u cilju okončanja postupka i donošenja odluke o predmetnom zahtjevu.

20. U spisima predmeta nema dokaza da je Komisija donijela zaključak o angažovanju drugog vještaka građevinske struke, niti da je eventualno preduzela druge radnje shodno odredbi člana 186 Zakona o opštem upravnom postupku.

21. Zaštitnik upozorava da svako dalje neblagovremeno postupanje od strane nadležne Komisije može imati za posljedicu stvaranje pravne nesigurnosti za stranku i kršenje njenih prava. Negativna je poruka koja se ovakvim postupanjem organa šalje strankama, sa aspekta pravne sigurnosti i efikasnog ostvarivanja i zaštite njihovih prava i interesa.

22. Po mišljenju Zaštitnika sama činjenica da je jedan od podnosilaca zahtjeva XX u međuvremenu preminuo (dana 19. decembra 2019. godine), te da su postupak nastavili njegovi zakonski nasljednici, dana 18. jula 2022. godine, tek nakon dvije godine i sedam mjeseci, ne može predstavljati opravdanje za ovako dugo trajanje postupka.

23. Za Zaštitnika je neshvatljivo da za 18 godina u predmetnoj upravnoj stvari postupak još uvijek nije okončan i donijeta odgovarajuća odluka.

24. Takođe, izjašnjenje Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar u kojem se između ostalog navodi da je Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar, imenovana rješenjem Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, od 01. novembra 2023. godine, u novom sastavu, te da, nije bila u mogućnosti da preduzima radnje, kako u ovom, tako ni u ostalim predmetima koji su u radu kod iste u prethodnom periodu, uz puno razumijevanje navedene okolnosti, ipak po mišljenju Zaštitnika ne može biti opravdanje za ovoliko trajanje postupka, naročito ako se uzme u obzir činjenica da postupak ni nakon 18 godina nije okončan.

25. Iako sami postupak povraćaja i obeštećenja iziskuje određeno vrijeme, kao i da blagovremenost preduzimanja određenih radnji ne mora nužno da zavisi samo od Komisije, okolnost da postupak u ovoj upravnoj stvari i dalje nije okončan, dovodi do zaključka da je izostala efikasnost u postupanju nadležne Komisije i opravdanost dugogodišnjeg trajanja ovog postupka.

26. Dužnost državnih organa, izvedena iz obaveze poštovanja načela djelotvornosti i ekonomičnosti postupka i zaštite prava građana i javnog interesa, je da upravne i druge postupke od značaja za ostvarivanje i poštovanje prava građana vode proaktivno, sa inicijativom i angažovano, pri čemu radnje i aktivnosti u postupku treba da budu usmjerene na postizanje njegovog cilja i ostvarivanja njegove svrhe, tj. na ostvarivanje prava građana ili zaštitu njihovih pravnih interesa.

27. Odgovornost za obavljanje javnog posla nalaže da svaki organ i službeno lice uloži poseban napor kako bi šteta po privatni i javni interes bila spriječena. Neispunjavanje obaveza koje su, u interesu građana, organi preuzeli na sebe predstavlja nezakonito i neefikasno postupanje organa koje u pravnom sistemu stvara pravnu nesigurnost, a kod građana opravdanu sumnju u blagovremen, efikasan i nepristrasan rad orga i njegovih zaposlenih.

28. Istovremeno Zaštitnik upozorava da, imajući u vidu zapažene značajne vremenske neaktivnosti nadležnog organa, nastavljanje sa ovakvom praksom, odnosno svako dalje neblagovremeno postupanje može imati za posljedicu stvaranje pravne nesigurnosti za stranku i kršenje njenih prava. Negativna je poruka koja se ovakvim postupanjem organa šalje strankama, sa aspekta pravne sigurnosti i efikasnog ostvarivanja i zaštite njihovih prava i interesa.

29. Nadalje, po pitanju složenosti predmeta, Zaštitnik ne smatra da je ovaj predmet, tj upravna stvar kompleksna sa aspekta činjeničnih i pravnih pitanja da bi opravdala ovoliko dugo trajanje postupka.

30. Takođe, u pogledu ponašanja podnosioca pritužbe, Zaštitnik zapaža da je podnosilac zahtjeva XX nadležnoj Komisiji uputio samo dvije urgencije za ubrzanje postupka i to 18. aprila 2011. godine i 26. decembra 2011. godine. U spisima predmeta nema dokaza da je isti ulagao žalbu zbog ćutanja upave (administracije) ili eventualno podnosio zahtjev/inicijativu za vršenje inspekcijskog nadzora. Takođe, u spisima predmeta nema dokaza da su zakonski nasljednici pok XXa koji su nastavili postupak pred odnosnom Komisijom isti koristili određena sredstva u cilju ubrzanja postupka.

31. Pa i sama činjenica da su podnosioci pritužbe u određenoj mjeri odgovorni za tok postupka, ne oslobađa nadležni organ od odgovornosti da osigura odlučivanje u razumnom roku i njihovo ponašanje ne može opravdati ovoliko trajanje upravnog postupka.

32. Uostalom i sam Zaštitnik je u svojim ranijim mišljenjima<sup>5</sup> konstatovao isti problem dugog trajanja postupka pred Komsijom za povraćaj i obeštećenje Bar, pa ne vidi razlog da odstupi od svojih ranijih mišljenja, niti okolnosti koje bi predstavljali izuzetak od tako zauzetog stanovišta Zaštitnika.

33. Što se tiče same važnosti predmeta za podnosioca pritužbe, Zaštitnik ukazuje da praksa ESLJP pokazuje da vrsta postupka o kojoj je riječ, odnosno prava ili obaveze koje su predmet odlučivanja u postupku, može uticati na određivanje opravdanosti dužine postupka, odnosno roka koji se može smatrati razumnim rokom. Sud smatra da u postupku posebno važnim za podnosioca zahtjeva, moguće je utvrditi povredu prava na suđenje u razumnom roku, čak i u slučajevima relativno kratkog trajanja, kao i da određene vrste postupka zahtijevaju brže rješavanje, na primjer imovinski sporovi i slično, posebno kada takva obaveza proizilazi iz domaćeg prava.

34. Zaštitnik razumije da se zahtjevi za povraćaj oduzetih imovinskih prava i obeštećenje ne mogu okončati istovremeno ili u kratkom vremenskom roku, imajući u vidu broj podnijetih zahtjeva, složenost predmeta, samih radnji koje se moraju preduzeti u postupku i broja stručnih saradnika Komisije. Međutim, postupci ne mogu trajati neograničeno i nerazumno dugo. Komisija je dužna da po podnijetim zahtjevima okonča postupke u razumnom roku.

35. Imajući u vidu da se radi o postupcima kojima se ispravljaju moguće nepravilnosti iz ranijeg perioda i građanima omogućava ostvarivanje apsolutnog prava svojine koje im je dugo godina uskraćivano, ova činjenica treba da predstavlja razlog više da se ovim postupcima pokloni znatno veća pažnja, te da se postupci okončaju što prije, na zakonit, pravilan i pravičan način, poštujući ustavom zagarantovano pravo građana na imovinu.

---

<sup>5</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1642768330\\_30122021\\_preporuka\\_bp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1642768330_30122021_preporuka_bp.pdf)  
[https://www.ombudsman.co.me/docs/1636542352\\_02112021\\_preporukabp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1636542352_02112021_preporukabp.pdf)

36. Dakle, u smislu gore navedenog, te imajući u vidu da u konkretnom slučaju nijesu postojale okolnosti koje bi opravdale ovoliko trajanje postupka u odnosnoj upravnoj stvari, Zaštitnik na osnovu člana 41 stav 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda dalje sljedeće

### **MIŠLJENJE**

Podnosiocima pritužbe, neblagovremenim odlučivanjem u predmetu formiranom povodom povraćaja i obeštećenja eksproprisane imovine br. 030-u1-68-178, od strane Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar, povrijeđeno je pravo na suđenje u razumnom roku, kao jedno od segmenata prava na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i članom 6 st.1 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

### **PREPORUKE**

Komisiji za povraćaj i obeštećenje Bar

I Da u što kraćem roku bez daljeg odlaganja sprovede i okonča postupak u predmetu poslovne oznake br. 030-u1-68-178.

II Da u ovom upravnom postupku, kao i sličnim postupcima, koji su započeti a nijesu okončani do stupanja na snagu novog Zakona o upravnom postupku, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, postupa sa izuzetnom hitnošću, što znači da prioritarno postupa i rješava u istom, imajući u vidu njegovo/njihovo pretjerano dugo trajanje.

Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar dužna je da, po isteku roka od 30 dana od dana prijema ovog akta, dostavi izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preduzetim radnjama na izvršenju ove preporuke.

\* \* \*

Budući da Zaštitnik ljudskih prava i sloboda djeluje i na način što ukazuje, upozorava, kritikuje i preporučuje shodno članu 20 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, te samostalno i nezavisno, na načelima pravde i pravičnosti, preuzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, to u konkretnom slučaju imajući u vidu prethodne slučajeve u kojima je Zaštitnik utvrdio povredu i inefektivno problem nerazumnog trajanja postupaka

### **UKAZUJE**

da nadležni državni organi očigledno i dalje nijesu svjesni potrebe i interesa građana da se o njihovim imovinskim zahtjevima odluči u razumnom roku, na koji način bi se otklonile nedoumice u pogledu eventualnih smetnji i pravne nesigurnosti i nepredvidivosti njihovog položaja, kao i da usljed dugog trajanja postupka neminovno dolazi i do povrede prava na mirno uživanje imovine i rezultira vođenjem postupaka za naknadu štete zbog nepravilnog i nezakonitog rada državnih organa i slijedstveno tome obavezi naknade štete koja pada na teret budžetskih sredstava.

Stoga Zaštitnik

## **UPOZORAVA**

Komisiju za povraćaj i obeštećenje Bar

Da nastavljanje sa dosadašnjom praksom nedonošenje odluka u primjerenim zakonskim rokovima, što rezultira nerazumno dugim trajanjem postupaka, može imati za posljedicu vođenje postupaka u kojima bi se razmatrala odgovornost Države, kao i državnog/ih službenika, odnosno namještenika i sljedstveno tome, obavezu naknade štete po opštim pravilima o naknadi iste, a sve shodno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, kao i Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

**ZAŠTITNIK**  
**LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE**  
mr Siniša Bjeković

Dostavljeno:

- advokatu XX adresa ...
- Komisiji za povraćaj i obeštećenje Bar
- a/a