



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: 01-222/22  
Podgorica, 1. jun 2022. 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 advokaticice XX, punomoćnice XX, XX i XX iz Budve 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. 954-104-U-552/08 pokrenutom po zahtjevu XX za knjiženje nepokretnosti katastarskih parcela br 2929 i 2930 KO Budva na osnovu Ugovora o zamjeni nekretnina I Ov. br. 3969/02.

## II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

2. Činjenice utvđene na osnovu navoda podnositeljke pritužbe, izjašnjenja Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Budva, te cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta, mogu se sublimirati na sljedeći način.

3. Dana 21. februara 2008. godine, XX podnio je Upravi za nekretnine PJ Budva (sada Uprava za katastar i državnu imovinu) zahtjev za knjiženje nepokretnosti katastarskih parcela br 2929 i 2930 KO Budva na osnovu Ugovora o zamjeni nekretnina I Ov. br. 3969/02, od 16. septembra 2002. godine, ovjerenog od strane Osnovnog suda u Kotoru.

4. Po predmetnom zahtjevu PJ Budva donijela je rješenje br. 954-104-U-552/08, od 21. marta 2008. godine, kojim se dozvoljava na osnovu Ugovora o zamjeni nekretnina I Ov 3969/02, od 16. septembra 2002. godine, uknjižba prava korišćenja i svojine na kat. parceli 2929 objekat 1 stambena zgrada površine u osnovi 52m<sup>2</sup> spratnosti P pov.42m<sup>2</sup> i objekat 1 pomoćna zgrada pov u osnovi 7m<sup>2</sup> spratnosti P na kat. parceli 2930 u list nepokretnosti 338 KO Budva u korist XX.

5. Na predmetno rješenje dana 18. aprila 2008. godine, od strane XX podnijeta je žalba drugostepenom organu Ministarstvu finansija, koji je rješenjem br. 07-2-817/1 od 27. novembra 2008. godine, naložilo PJ Budva da odluči po cjelokupnom zahtjevu stranke.

6. Nakon toga u predmetnoj upravnoj stvari nakon više ukidnih rješenja Područna jedinica Budva je u ponovnom postupku donijela 11 odluka kojima je odlučivano o odnosnom zahtjevu i to: 10. marta 2009. godine, 28. februara 2011. godine, 16. avgusta 2013. godine, 11. jula 2014. godine, 4. septembra 2015. godine, 28. marta 2016. godine, 21. jula 2017. godine, 26. novembra 2018. godine, 6. decembra 2019. godine, 2. jula 2020. godine i 16. septembra 2020. godine.

7. Drugostepeni organ je u žalbenim postupcima takođe više puta postupao i donosio odluke i to: 15. juna 2009. godine, 13. juna 2011. godine, 27. novembra 2013. godine, 1. jula 2015. godine, 25. januar 2016. godine, 3. oktobar 2016. godine, 14. marta 2018. godine, 31. maja 2019. godine, 18. juna 2020. godine, 26. avgusta 2020. godine i 9. februara 2022. godine.

8. Upravni sud Crne Gore je u upravnim sporovima pokrenutim protiv drugostepenih odluka Ministarstva finansija, kao i zbog ćutanja administracije tj. nedonošenja rješenja donio presude U. br. 1176/09, od 24. novembra 2009. godine, U. br. 1122/2012. od 5. decembra 2012. godine, U. br. 6/14, od 11. aprila 2014. godine i U. br. 2200/15, od 19. maja 2016. godine.

9. Takođe, Vrhovni sud Crne Gore je postupajući po zahtjevu XX za vanredno preispitivanje sudskih odluka - rješenja Upravnog suda U. br. 1176/09, od 24. novembra 2009. godine i presude U. br. 1122/2012. od 5. decembra 2012. godine donio presude Uvp.br. 15/10, od 15. aprila 2010. godine i Uvp br. 13/13, od 12. aprila 2013. godine, kojima je zahtjev za vanredno preispitivanje pomenutih odluka odbijen.

10. Nakon donošenja posljednje drugostepene odluke br. 07-2-817/08, od 9. februara 2022. godine, od prvostepeni organ - Područna jedinica Budva do dana sačinjavanja ovog mišljenja nije okončala ponovni postupak i donijela novo rješenje.

-druge okolnosti-

11. Dana 14. januara 2020. godine, advokatica XX Ministarstvu javne uprave - Odjeljenju upravne inspekcije podnijela je inicijativu za pokretanje inspeksijskog nadzora kod subjekta nadzora Uprave za nekretnine - PJ Budva.

12. Odjeljenje upravne inspekcije dana 2. marta 2020. godine, izvršilo je inspeksijski pregled i o tome sačinilo zapisnik br UPIN 07-700/20-17/5 od 12. marta 2020. godine, o čemu je obaviještena podnositeljka inicijative aktom br. UPIN07-700/20-17/7, od 12. marta 2020. godine.

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

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

##### **Član 6**

Crna Gora jemči i štiti prava i slobode. Prava i slobode su nepovredivi. Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih.

##### **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.”

## **B. 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 6**

Organi koji vode postupak, odnosno rješavaju u upravnim stvarima dužni su da obezbijede uspješno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka.

### **Član 13**

Postupak se mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i druge učesnike u postupku, ali tako da se pribave svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.

### **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 233**

Kada organ koji je donio prvostepeno rješenje nađe da je podnijeta žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlaštenog lica, a nije novim rješenjem zamijenio rješenje koje se žalbom pobija dužan je, bez odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema žalbe, dostaviti žalbu organu nadležnom za rješavanje po žalbi.

### **Član 237**

Kada drugostepeni organ utvrdi da se u prvostepenom postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja su od uticaja na rješavanje stvari, a ne radi se o bitnim povredama pravila postupka iz člana 226 ovog zakona, on će dopuniti postupak i otkloniti navedene nedostatke sam ili preko prvostepenog organa ili zamoljenog organa. Ako drugostepeni organ nađe da se na osnovu činjenica utvrđenih u dopunjenom postupku upravna stvar mora riješiti drukčije nego što je riješena prvostepenim rješenjem, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar.

### **Član 238**

Ako drugostepeni organ utvrdi da su u prvostepenom rješenju pogrešno ocijenjeni dokazi, da je iz utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, da je pogrešno primijenjen pravni propis na osnovu koga se rješava upravna stvar ili ako nađe da je na osnovu slobodne ocjene trebalo donijeti drukčije rješenje, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar.

### **Član 291**

---

<sup>1</sup> Zakon važio u vrijeme pokretanja postupka

Inspeksijski nadzor nad sprovođenjem zakona i drugih propisa iz člana 290 vrše upravni inspektori u skladu sa zakonom o inspeksijskom 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 inspektor potriebnih 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.

### **C. 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. Inspeksijski nadzor vrši Ministarstvo, preko upravne inspekcije.

### **D. Zakon o državnoj upravi <sup>2</sup>("Službeni list Republike Crne Gore", br. 38/03, Službeni list Crne Gore", br. 22/08, 42/11, 54/16 i 13/18)**

#### **Član 5 stav 2**

Organi državne uprave dužni su da zakonito i blagovremeno odlučuju u stvarima iz svoje nadležnosti.

---

<sup>2</sup> Zakon važio u vrijeme podnošenja zahtjeva

## **E. Zakonom o državnoj upravi** ("Službeni list Crne Gore", br. 78/18)

### **Član 5**

Organi državne uprave dužni su da organizuju vršenje poslova na ekonomičan i efikasan način, uz racionalno planiranje i korišćenje budžetskih sredstava za rad.

## **F. Zakon o inspeksijskom 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 inspeksijskog 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.

## **G. Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore** ("Sl. list CG", br. 42/11 i 32/14)

### **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.

## **H. 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 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 eksproprijisanog 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 ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA

13. Podnositeljka pritužbe žali se na dužinu trajanja postupka u predmetu poslovne oznake br. 954-104-U-552/0 i na nepostupanje prvostepenog organa po obavezujućim upustvima datim u rješenjima drugostepenog organa.

43. Uprava za katastar i državnu imovinu - PJ Budva u svom izjašnjenju istakla je da po predmetnom zahtjevu postupala službenica XX koja je u januaru 2022. godine pošla u penziju. Dana 5. oktobra 2020 godine, ta Područna jedinica posljednji put prosljedila je cjelokupne spise predmeta Ministarstvu finansija radi odlučivanja po žalbi. Nakon više od godinu dana, tj. 14. februara 2022 godine, dostavljeni su spisi predmeti iz Ministarstva finansija koje je rješenjem usvojilo predmetnu žalbu i predmet vratilo na ponovni postupak i odlučivanje. Nadalje je istaknuto da je ranijih godina u toj Područnoj jedinici radilo 6 pravnika dok su skoro cijele 2021 godine radile dvije diplomirane pravnice (3 pravnika preraspoređena u drugim katastrima), koje se od januara 2022. godine nalaze u penziji. U januaru ove godine radio je jedan pravnik - početnik angažovan po osnovu ugovora. U februaru i martu 2022. godine radila su dva pravnika početnika angažovana po osnovu ugovora i da će spisi predmeta biti dodijeljeni u rad diplomiranoj pravnici XX nakon dolaska s bolovanja.

15. 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 sloboda.

### a) Opšti principi – relevantna načela

16. 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.

17. 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>3</sup>

18. 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<sup>4</sup> ili dan kad je stranka prvi put podnijela sredstvo pravne zaštite protiv ćutanja uprave<sup>5</sup>.

---

<sup>3</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”

<sup>4</sup> ESLJP, *Janssen protiv Njemačke*, presuda od 20. decembra 2001., zahtjev br. 23959/94, § 40.

<sup>5</sup> ESLJP, *Počuča protiv Hrvatske*, presuda od 29. juna 2006., zahtjev br. 38550/02, § 30.

19. 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>6</sup>.

20. Naročito, ponovno preispitivanje jednog predmeta nakon vraćanja na ponovno odlučivanje može samo po sebi otkrivati ozbiljne nedostatke pravnog sistema države<sup>7</sup>.

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

21. Vraćajući se na predmetni slučaj, Zaštitnik ukazuje da je shodno praksi Evropskog suda za ljudska prava (vidjeti stav 18 Mišljenja), u konkretnoj upravnoj stvari, "spor" nastao od dana podnošenja žalbe Ministarstvu finansija, tj. od 18. aprila 2008. godine.

22. S obzirom da je u odnosnom predmetu postupak još uvijek u toku i da je u periodu od 14 godina i tri mjeseca koliko traje postupak na četiri nivoa nadležnosti, donijeta 31 odluka, evidentno je da postupak u ovom predmetu ne ispunjava uslove razumnog trajanja u smislu zahtjeva člana 6 Konvencije.

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

24. U tom pravcu, ono što zabrinjava Zaštitnika jeste činjenica nerazumne neaktivnosti Područne jedinice Budva, 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.

25. Naime, Zaštitnik je prema stanju u spisima predmeta uočio da su pojedine faze postupka od strane prvostepenog organa neopravdano dugo trajale i da su se odluke donosile van zakonskog roka. Takođe, zapaža se i da od donošenja posljednjeg ukidnog rješenja tj. od 9. februara 2022. godine, do dana sačinjavanja ovog mišljenja, prvostepeni organ nije sproveo ponovni postupak i donio odluku.

26. Izjašnjenje Područne jedinice Budva u kojem se između ostalog navodi da je jedan broj službenika otišao u penziju te da je mali broj službenika koji su angažovani /ovlašćeni da postupaju u predmetima, moglo bi se u suštini shvatiti kao opravdanje za dugo trajanje postupka u ovoj pravnoj stvari. Međutim, ono, po mišljenju Zaštitnika ne može biti prihvatljivo za ovoliko trajanje postupka, naročito ako se uzme u obzir činjenica da je postupak pokrenut 2008. godine i da ni nakon više od 14 godina nije okončan.

27. Zaštitnik naglašava da član 6 Evropske konvencije nameće državi pozitivnu obavezu da organizuje svoj pravni sistem na takav način da svim građanima omogući ne samo pravičan postupak u vezi sa njihovim građanskim pravima i obavezama nego i da jemči "razuman rok" tog postupka. Nedostaci u organizaciji nekog organa ne smiju imati uticaja na poštovanje individualnih prava i sloboda predviđenih Evropskom konvencijom, niti se smiju pripisati pojedincu.

---

<sup>6</sup> ESLJP, *Frydender protiv Francuske* [GC], br. 30979/96, § 43, ECHR 2000-VII

<sup>7</sup> vidjeti *Pavlyulynets protiv Ukrajine*, br. 70767/01, stav 51, 6. septembar 2005. godin, *Wierciszewska protiv Poljske* br 41431/98 stav 46 25. novembar 2003. godine.



28. Zaštitnik ocjenjuje da nadležna Područna jedinica Budva nije djelotvorno i efikasno postupala u konkretnoj pravnoj stvari, te da je nedopustivo i neopravdano bilo kakvo dalje prolongiranje odlučivanja o predmetnoj upravnoj stvari, a time i uskraćivanje prava građana.

29. Istovremeno Zaštitnik upozorava da 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.

30. Stoga važno je za podsjetiti da je prioriteta dužnost organa državne uprave i postupajućih službenih lica da vrše poslove na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa, primjenjujući pravila i postupke propisane važećim propisima, kao i da organizuju vršenje svojih poslova na ekonomičan i efikasan način.

31. 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.

32. Zaštitnik primjećuje i da Područna jedinica Budva uprkos jasnim uputima neposredno višeg organa kako da upotpuni postupak i otkloni utvrđene nedostatke, nije se u potpunosti pridržavala istih, zbog čega je drugostepeni organ čak 13 puta poništavao prvostepene odluke i donosio ukidna rješenja. Naime, drugostepeni organ je u više svojih ukidnih rješenja ukazivao prvostepenom organu na pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično koje je bilo od značaja za rješavanje predmetne upravne stvari, što je za posljedicu imalo i pogrešnu primjenu materijalnog prava.

33. Zakonom o opštem upravnom postupku, propisana je obaveza postupanja po nalogima neposredno višeg organa, kao i koja je posljedica takvog nepostupanja u situaciji kada prvostepeni organ u više navrata i pored toga što neposredno viši organ takvu činjenicu konstatuje u svojim odlukama, istrajava u donošenju svojih odluka i nesprovođenja uputa i naloga višeg organa.

34. Konačno, Zaštitnik primjećuje i da Ministarstvo finansija u određenim žalbenim postupcima u ovoj upravnoj stvari nije postupalo blagovremeno. Naime, nakon podnošenja žalbe od strane podnosioca pritužbe (14. avgusta 2017. godine), koja je podnijeta na rješenje Područne jedinice Budva od 21. jula 2017. godine, istom je trebalo sedam mjeseci da odluči po žalbi i donese odluku (odluka donijeta 14 marta 2018. godine), kao i da je od dana podnošenja žalbe tj. od 29. septembra 2020. godine protiv rješenja PJ Budva od 16. septembra 2020. godine, drugostepenom organu trebalo više od godine dana i tri mjeseca da odluči po predmetnoj žalbi i donese odluku (9. februar 2022 godine).

35. Takođe, uočava se da drugostepeni organ, nije koristio svoje zakonske mogućnosti iz člana 237 st.2. ZOUP-a, da u konkretnoj upravnoj stvari meritorno odluči u onim situacijama kada nije bilo riječi o bitnim povredama pravila postupka koji bi ga spriječili da postupi po zakonu.

36. Po mišljenju Zaštitnika istrajavanje u vraćanju predmeta na ponovni postupak, pri tom kada je više nego očigledno da prvostepeni organ donosi odluke na čije propuste i nepravilnosti više puta je ukazivao drugostepeni organ, zaista može učiniti pravne ljekove iluzornim, a postupak beskonačnim i bespredmetnim. Pravni put, od niže ka višoj instanci, treba da bude pravilo, jer omogućava stranci da

brzo i djelotvorno dobije odluku od najvišeg organa. Samo u izuzetnim slučajevima, ukidanje i poništavanje odluke, te vraćanje predmeta na nižestepeni organ može biti opravdano.

37. Ono na šta Zaštitnik takođe želi ukazati jeste da je Upravni sud Crne Gore ocjenjujući jednu od odluka drugostepenog organa donijetih u žalbenom postupku konstatovao da obrazloženje odluke nije dato u skladu sa relevantnim odredbama Zakona o upravnom postupku i ne upućuje na odluku kakva je data u dispozitivu rješenja, odnosno da ne sadrži valjane i jasne razloge, kao i materijalne propise koji bi predstavljali osnov za donošenje odluke koja je poništena od strane pomenutog suda.

38. Zaštitnik ocjenjuje da ovakvo postupanje prvostepeneog i drugostepenog organa u konkretnom predmetu stvara utisak kod podnositeljke pritužbe da se izbjegava utvrđivanje činjenica i okolnosti u cilju okončanja postupka, na koji način se narušava povjerenje podnositeljke pritužbe u rad organa državne uprave. Naime, ukoliko se ne rasprave sve činjenice i okolnosti tokom postupka i iste ne obrazlože u odluci, dolazi do odugovlačenja postupka, jer je stranka primorana da pokreće žalbeni postupak i upravni spor, kako bi se ispravile nepravilnosti, stoga ova činjenica treba da predstavlja razlog više da organ postupa sa znatno većom pažnjom kako bi se postupak okončao što prije, na zakonit, pravilan i pravičan način.

39. 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.

40. Takođe, u pogledu *ponašanja podnosioca pritužbe*, prema stanju u spisima predmeta Zaštitnik konstatuje da se dužina postupka ne može prepisati podnosiocima pritužbe, jer nijesu koristili bilo kakve metode koje bi mogle da dovedu do odugovlačenja postupka. Naprotiv, XX više puta je podnosio urgencije nadležnom organu za ubrzanje postupka. Takođe advokatica XX punomoćnica nasljednika XX, podnosila je pravno sredstvo/žalbu zbog nepostupanja prvostepenog organa (ćutanja uprave) i inicijativu za vršenje inspeksijskog nadzora.

41. Međutim, iako je navedeni pravni lijek u suštini efikasan<sup>8</sup> u slučajevima kada organ ne donosi odluku o zahtjevu (tzv.ćutanje uprave), Zaštitnik smatra da, čak iako su postupci mogli biti ubrzani u ovakvim prilikama, to ne bi spriječilo vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje, pa samim tim i njegovo odlaganje, što jeste sporno u ovom predmetu.

42. 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 u cjelini.

43. Čak naprotiv, u predmetu *Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore*<sup>9</sup>, ESLJP je ocijenio da nacionalno pravno sredstvo protiv ćutanja uprave iz čl.212. st.2. Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl.list Crne Gore, 60/03), koji se ima u konkretnom slučaju primijeniti (jer je riječ o postupcima koji su započeti a nijesu pravnosnažno okončani do dana stupanja na snagu novog ZUP-a), kao ni inicijativa za pokretanje postupka inspeksijskog nadzora, nijesu primjenjivi u konkretnom slučaju budući da nijesu namijenjeni rješavanju situacije višestrukog vraćanja predmeta na ponovni postupak.

---

<sup>8</sup> *Vuković protiv Crne Gore* (odl.), br. 18626/11, stavovi 30-31, 27. novembar 2012. godine, gdje Komisija nije odlučila po zahtjevu podnosioca predstavke u periodu dužem od 7 godina i 6 mjeseci

<sup>9</sup> presuda od 7.marta 2017. godine, predstavka br.33781/15, 33785/15, 34369/15, 34371/15

44. Budući da je upravo stanje neizvjesnosti i višestrukog ponavljanja postupka i potom neaktivnost u preduzimanju radnji od strane relevantnih organa, te činjenice da i nakon više od 14 godina postupak još uvijek traje, po mišljenju Zaštitnika jesu okolnosti i činjenice koje su relevantne za odlučivanje o povredi ovog prava.

45. Uostalom i sam Zaštitnik je u svom ranijem mišljenju<sup>10</sup> konstatovao isti problem dugog trajanja postupka pred Upravom za katastar i državnu imovinu PJ Budva, pa ne vidi razlog da odstupi od svog ranijeg mišljenja, niti okolnosti koje bi predstavljali izuzetak od tako zauzetog stanovišta Zaštitnika.

46. Što se tiče same važnosti predmeta za podnosiocima 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.<sup>11</sup>

47. Po mišljenju Zaštitnika, podnosioci pritužbe imali su interes da se u razumnom roku okonča postupak u odnosnoj upravnoj stvari, na koji način bi se otklonile nedoumice u pogledu utvrđivanja stvarnih prava na nepokretnostima koje su bile predmet Ugovora o zamjeni nekretnina zaključenog između XX i SJU "Plovput" Bar ovjerenog od strane nadležnog suda I Ov. br. 3969/02, od 16. septembra 2002. godine.

48. Na osnovu svega naprijed navedenog, imajući u vidu relevantnu sudsku praksu, naročito činjenicu da podnosioci pritužbe ne mogu se smatrati odgovornim za odugovlačenje postupka, da predmet nije kompleksan i da ponašanje organa ukazuje na nedostatak dovoljne posvećenosti predmetu, Zaštitnik je mišljenja da ukupna dužina postupka u ovom predmetu a koji je još uvijek u postupku rješavanja pred prvostepenim organom koji traje više od sedam godina nije razumna.

49. Dakle, u smislu gore navedenog, Zaštitnik na osnovu člana 41 stav 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda dalje sljedeće

## MIŠLJENJE

Podnosiocima pritužbe, neblagovremenim odlučivanjem i nepostupanjem po rješenjima Ministarstva finansija u predmetu br. 954-104- U-5607/14, od strane Uprave za katastar i državnu imovinu - Područne jedinice Budva, 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

### Upravi za katastar i državnu imovinu - Područnoj jedinici Budva

- da bez daljeg odlaganja, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, preduzme sve neophodne mjere u okviru svojih ovlašćenja, kako bi u što kraćem roku imajući u vidu sve razloge i upute

<sup>10</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1649420469\\_30032022\\_preporuka\\_up.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1649420469_30032022_preporuka_up.pdf)

<sup>11</sup> ESPLJ, *Mihailovski protiv Makedonije*, presuda od 31. marta 2007, zahtjev br. 44221/02

neposredno višeg organa okončala ponovni postupak u predmetu poslovne oznake br. 954-104-U-552/08 i donijela novo rješenje;

- da odluku/e koju donese sadrži valjano obrazloženje, odnosno da u istoj na valjan način utvrdi činjenično stanje i jasno obrazloži zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmet;

- da u budućim istim i/ili sličnim situacijama, kada se na postupke u toku ne premjenjuju odredbe novog ZUP-a i ZUS-a, prilikom donošenja odluke, postupka po nalogima neposredno viših organa i pribavi sve dokaze i utvrdi sve činjenice na koje mu je ukazano, kako bi omogućio istima da meritorno odluče i izbjegnuto nepotrebno odugovlačenje postupka, obzirom da ne postoji djelotvorno pravno sredstvo čija bi upotreba spriječila višestruka i iscrpljujuća vraćanja predmeta na ponovni postupak.

### **Ministarstvu finansija**

- da u ovom postupku i budućim istim/sličnim postupcima, posebno onim koji su započeti a nijesu okončani do stupanja na snagu novog ZUP-a i ZUS-a, blagovremeno odlučuje po žalbama protiv prvostepene odluke;

- da koristi pravnu mogućnost da sam riješi upravnu stvar, vodeći računa o interesu stranaka i dugom trajanju upravnih postupaka (u ovom upravnom postupku, kao i u drugim postupcima);

- da u situacijama kada nađe da će uočene nedostatke prvostepenog postupka, brže i efikasnije riješiti prvostepeni organ, prilikom poništaja takve odluke, dati valjano obrazloženje zašto smatra da će u konkretnom slučaju to prvostepeni organ brže i efikasnije riješiti.

### **Upravi za katastar i državnu imovinu**

- preduzme sve raspoložive mjere i aktivnosti u okviru svojih zakonskih ovlašćenja, a sve u cilju efikasnog i zakonitog postupanja Područnih jedinica po podnijetim zahtjevima stranaka;

- da obezbijedi jačanje kadrovskih kapaciteta i edukaciju rukovodećeg kadra u oblastima upravljanja, razvoju i edukaciji državnih službenika, što uključuje i razvoj odgovarajućih upravljačkih vještina, ključnih da bi se omogućio proces profesionalizacije i osigurala odgovarajuća sposobnost na rukovodećem nivou.

Uprava za katastar i državnu imovinu, Područna jedinica Podgorica i Ministarstvo finansija dužni su da, po isteku roka od 30 dana od dana prijema ovog akta, dostave izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preduzetim radnjama na izvršenju ove preporuke.

Imajući u vidu da Zaštitnik u vršenju svoje funkcije djeluje na način što ukazuje, upozorava, kritikuje, predlaže ili preporučuje u smislu člana 20 stav 1 naprijed citiranog Zakona o Zaštitniku, to Zaštitnik ovim putem

### **UPOZORAVA**

### **Upravu za katastar i državnu imovinu Područnu jedinicu Budva**

*Da nastavljanje sa dosadašnjom praksom nepostupanja po nalogima neposredno višeg organa i 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.<sup>12</sup>*

**ZAMJENICA ZAŠTITNIKA  
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE**  
Snežana Armenko

**Dostavljeno:**

- podnositeljki pritužbe advokatici XX
- Upravi za katastar i državnu imovinu - PJ Budva
- Ministarstvu finansija
- a/a.,

---

<sup>s12</sup> Presuda Vrhovnog suda Crne Gore, Tpz.br.12/2019, citirana na strani 8. i 9. Mišljenja