

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: 01-721/21  
Podgorica, 12. jul 2022. godine

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 XX iz Podgorice i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

## I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, odnosi se na dugo trajanje postupka utvrđivanja pravične naknade za eksproprijaciju dijela zemljišta ranijeg vlasnika XX u predmetu poslovne oznake br. 465-101-UP-12703/20/2018-36, kod Uprave za katastar i državnu imovinu - Područne jedinice Podgorica.

## II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

2. Činjenice utvđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe, izjašnjenja Uprave za katastar i državnu imovinu - PJ Podgorica, kao i cjelokupne dokumentacije koja se nalazi u spisima predmeta, mogu se sublimirati na sljedeći način.

3. Uprava za nekretnine - PJ Podgorica, rješavajući po zahtjevu/predlogu Ministarstva saobraćaja i pomorstva radi eksproprijacije nepokretnosti u KO Rogami na teritoriji Opštine Podgorica za potrebe autoputa Bar - Boljare, dionica Smokovac - Mateševo i eksproprijacije nepokretnosti radi izgradnje saobraćajne veze autoputa Bar - Boljare sa magistralnim putem M - 2 u KO Doljani na teritoriji Opštine Podgorica, u korist Ministarstva saobraćaja i pomorstva, donijela je rješenje br. 465-101-UP-12703/20/2018-36, od 12. decembra 2018. godine.

4. Prema tom rješenju Uprave - PJ Podgorica br. 465-101-UP-12703/20/2018-36, od 12. decembra 2018. godine, tačkom II, kao ranijem vlasniku, XX, ekspropisane su nepokretnosti za koje je utvrđena pravična naknada i na taj dio rješenja se ne odnosi pritužba podnosioca.

5. Međutim, tačkom III toga rješenja, na zahtjev XX, kao ranijeg vlasnika, ekspropisan je u korist države Crne Gore - Ministarstva saobraćaja i pomorstva preostali dio nepokretnosti, označenih kao kat. parcela br. 3435/1, dvorište u površini od 209 m<sup>2</sup>, kat. prrcela broj 3440/1, voćnjak 2 klase u površini od 671/ m<sup>2</sup> i kat. parcela broj 3441/1, livada 3 klase, u površini od 790 m<sup>2</sup>, koje su upisane u listu nepokretnosti broj

1582 KO Doljani, a tačkom IV toga rješenja obavezano je Ministarstvo saobraćaja i pomorstva da u roku od 15 dana od njegove pravosnažnosti podnese Upravi za nekretnine – PJ Podgorica pismenu ponudu o visini naknade za ekspropisane nepokretnosti.

6. U postupanju po tom rješenju, u dijelu tač. III i IV, na usmenoj raspravi od 16. maja 2019. godine nije postignut sporazum o pravičnoj naknadi, što je konstatovano Zapisnikom o usmenoj raspravi Uprave za nekretnine – PJ Podgorica, br. 465-101-UP-12703/2018-36, od 16. maja 2019. godine.

7. Povodom pritužbe podnosioca Zaštitnik se u više navrata obraćao Upravi za katastar i državnu imovinu PJ Podgorica, i to dopisima od 28. septembra 2021, godine, 22. novembra 2021. godine i 14. marta 2022. godine, sa zahtjevom za izjašnjenje po pritužbi i dostavljanje spisa predmeta i dokaza o postupanju te uprave u navedenom postupku eksproprijacije.

8. Takođe, od Ministarstva kapitalnih investicija, dopisom od 13. aprila 2022. godine, Zaštitnik je zatražio da nas obavijesti da li je to ministarstvo dostavilo Upravi za katastar i državnu imovinu - PJ Podgorica predlog ponude za zaključenje sporazuma o pravičnoj naknadi, radi okončanja postupka eksproprijacije.

9. Uprava za katastar i državnu imovinu - PJ Podgorica, dostavila je Zaštitniku izjašnjenje na navode iz pritužbe, sa pratećom dokumentacijom dana 16. decembra 2021. godine i 16. marta 2022. godine.

10. Ministarstvo kapitalnih investicija do dana sačinjavanja ovog mišljenja nije dostavilo Zaštitniku izjašnjenje da li je Upravi za katastar i državnu imovinu - PJ Podgorica dostavilo predlog ponude za zaključenje sporazuma o pravičnoj naknadi, radi okončanja navedenog postupka eksproprijacije.

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

#### **A. Ustav Crne Gore ("Sl. list CG", 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 upravnom postupku ("Sl. list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17)**

##### **Član 10**

Upravni postupak se mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troskova, ali tako da se pravilno i potpuno utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za uspješno i potpuno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, odnosno drugih učesnika u postupku.

##### **Član 11**

U upravnom postupku moraju se pravilno i potpuno utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito i pravilno odlučivanje o upravnoj stvari.

##### **Član 14**

Stranka ima pravo da učestvuje u upravnom postupku radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje upravnog akta.

Prije donošenja upravnog akta stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka.

Upravni akt se može donijeti bez izjašnjenja stranke samo u slučajevima propisanim zakonom.

#### **Član 19**

Kad se u upravnoj stvari rješava o više pitanja, a stekli su se uslovi za rješavanje samo nekih od njih, može se donijeti rješenje samo o tim pitanjima (djelimično rješenje).

Kad nije riješio sva pitanja koja su predmet upravnog postupka, javnopravni organ može na predlog stranke ili po službenoj dužnosti donijeti rješenje o pitanjima koja nijesu riješena (dopunsko rješenje).

O odbijanju predloga stranke iz stava 2 ovog člana, donosi se rješenje.

Ako prema okolnostima slučaja prije okončanja postupka treba donijeti rješenje kojim se privremeno uređuju sporna pitanja ili odnosi, rješenje će se donijeti na osnovu činjenica poznatih u momentu njegovog donošenja (privremeno rješenje). Takvo rješenje označava se kao privremeno i ukida se rješenjem kojim se rješava o glavnoj upravnoj stvari.

Djelimično, dopunsko i privremeno rješenje smatraju se samostalnim rješenjima u pogledu pravne zaštite i izvršenja.

#### **Član 46**

Upravni postupak vodi i rješenje donosi, u skladu sa ovim zakonom, ovlašćeno službeno lice, određeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji javnopravnog organa.

Ako u javnopravnom organu nije određeno ovlašćeno službeno lice, rješenje u upravnom postupku donosi starješina tog organa.

U slučaju iz stava 2 ovog člana, upravni postupak vodi lice koga ovlasti starješina javnopravnog organa.

#### **Član 69**

Stranka i drugo lice koje učini vjerovatnim svoj pravni interes u predmetu, imaju pravo da budu obaviješteni o toku upravnog postupka, kao i o pitanjima koja se tiču tog postupka.

#### **Član 114**

Rok za donošenje i dostavljanje rješenja u upravnom postupku je 30 dana od dana pokretanja postupka, ukoliko posebnim zakonom nije drukčije propisano.

#### **Član 115**

Ako se upravni postupak, zbog složenosti upravne stvari, ne može završiti u propisanom roku, rok se može produžiti za vrijeme koje je potrebno za donošenje rješenja, pri čemu to vrijeme ne može biti duže od polovine roka iz člana 114 ovog zakona. Rok koji je jednom produžen, ne može se ponovo produžavati.

U slučaju iz stava 1 ovog člana, stranka mora biti obaviještena o produženju roka, o datumu njegovog isteka, kao i razlozima za njegovo produženje, prije isteka roka iz člana 114 ovog zakona.

#### **Član 119**

Protiv rješenja donijetog u prvom stepenu ili kad rješenje nije donijeto u zakonom propisanom roku, stranka ima pravo na žalbu, osim ako žalba zakonom nije dozvoljena.

Protiv prvostepenog rješenja ministarstva može se izjaviti žalba samo kad je to zakonom propisano, kao i u slučaju kad se radi o upravnoj stvari u kojoj je isključen upravni spor.

Protiv rješenja Vlade ne može se izjaviti žalba.

#### **Član 160**

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši organ državne uprave nadležan za poslove uprave.

Inspeksijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši upravna inspekcija.

### **C. Zakon o eksproprijaciji ("Sl. list RCG", br. 55/00, 02/02, 28/06 i "Sl. list CG", br. 21/08 i 75/18)**

### **Član 8**

Ako se prilikom eksproprijacije jednog dijela nepokretnosti utvrdi da vlasnik nema ekonomskog interesa da koristi preostali dio nepokretnosti, odnosno ako je zbog toga na preostalom dijelu nepokretnosti onemogućena ili bitno otežana njegova egzistencija, eksproprišaće se, na njegov zahtjev, i taj dio nepokretnosti.

### **Član 9**

Pravična naknada za ekspropriisanu nepokretnost može se odrediti u novcu ili davanjem u svojину ili susvojину druge odgovarajuće nepokretnosti.

### **Član 19**

Predlog za eksproprijaciju može podnijeti korisnik eksproprijacije tek posto je, u skladu sa zakonom, utvrđen javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti.

Predlog za eksproprijaciju podnosi se nadležnom organu uprave - područnoj jedinici u opštini na čijoj se teritoriji nalazi nepokretnost predložena za eksproprijaciju.

### **Član 20**

U predlogu za eksproprijaciju nepokretnosti moraju biti naznačeni:

- 1) naziv i sjedište podnosioca predloga za eksproprijaciju (korisnik eksproprijacije);
- 2) nepokretnost za koju se predlaže eksproprijacija i mjesto gdje se ta nepokretnost nalazi;
- 3) vlasnik nepokretnosti za koju se predlaže eksproprijacija i njegovo prebivalište ili sjedište, i
- 4) svrha radi koje se predlaže eksproprijacija.

### **Član 21**

Uz predlog za eksproprijaciju podnosi se:

- 1) izvod iz katastra nepokretnosti i drugih javnih knjiga u koji se upisuju prava na nepokretnostima, koji sadrži podatke o nepokretnosti za koju se predlaže eksproprijacija;
- 2) dokaz da je, u skladu sa zakonom, utvrđen javni interes za eksproprijaciju.

### **Član 22**

Pored isprava iz člana 21 ovog zakona, uz predlog za eksproprijaciju podnosi se potvrda da je korisnik eksproprijacije na poseban račun depozita Ministarstva finansija uplatio sredstva u visini pravične naknade nepokretnosti čija se eksproprijacija predlaže.

Visinu pravične naknade nepokretnosti iz stava 1 ovog člana, u skladu sa ovim zakonom, na zahtjev korisnika eksproprijacije, utvrđuje nadležni organ uprave, na predlog komisije .

### **Član 23**

Postupak po predlogu za eksproprijaciju sprovodi i rješenje donosi nadležni organ uprave.

Prije donošenja rješenja o eksproprijaciji organ iz stava 1 ovog člana omogućuje stranci pravo na izjašnavanje u postupku.

Po žalbi protiv prvostepenog rješenja donijetog po predlogu za eksproprijaciju rješava Ministarstvo finansija.

### **Član 24**

U slučaju iz člana 8 ovog zakona, organ koji vodi postupak eksproprijacije dužan je da pouči ranijeg vlasnika da može da podnese zahtjev za eksproprijaciju preostalog dijela nepokretnosti i da to unese u zapisnik.

Zahtjev u smislu stava 1 ovog člana može se podnijeti do donošenja izvršnog rješenja o eksproprijaciji.

Ako se zahtjev za eksproprijaciju preostalog dijela nepokretnosti podnese do donošenja prvostepenog rješenja o eksproprijaciji, nadležni organ rješava po zahtjevu istovremeno sa predlogom korisnika eksproprijacije, a ako je zahtjev podnesen poslije donošenja prvostepenog rješenja o zahtjevu se rješava u odvojenom postupku.

### **Član 25**

Rješenje kojim se usvaja predlog za eksproprijaciju naročito sadrži:

- 1) naznačenje korisnika eksproprijacije;
- 2) naznačenje nepokretnosti koja se ekspropriše uz navođenje podataka iz katastra nepokretnosti;

- 3) naznačenje vlasnika nepokretnosti i njegovog prebivalista ili sjedišta;
- 4) naznačenje svrhe eksproprijacije;
- 4a) visinu pravične naknade za ekspropisanu nepokretnost, utvrđenu od strane nadležnog organa uprave u skladu sa članom 22 ovog zakona;
- 5) obavezu korisnika eksproprijacije na ispunjenje iz čl. 36 i 38 ovog zakona;
- 6) obavezu vlasnika da nepokretnost preda u državinu korisnika eksproprijacije, kao i rok predaje.

#### Član 28

Korisnik eksproprijacije stiče pravo da stupi u posjed ekspropisane nepokretnosti danom pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji, ako je bivšem vlasniku isplatio naknadu iz člana 22 ovog zakona ili mu je predao u svojinu drugu odgovarajuću nepokretnost u smislu člana 9 ovog zakona ili dokaze da je bivši vlasnik uredno pozvan, ali je odbio da primi isplatu naknade iz člana 22 ovog zakona.

Zahtjev za stupanje u posjed ekspropisane nepokretnosti korisnik eksproprijacije podnosi nadležnom organu uprave.

Uz zahtjev iz stava 2 ovog člana korisnik eksproprijacije je dužan da nadležnom organu uprave podnese dokaz da je obavezu prema bivšem vlasniku ispunio u skladu sa stavom 1 ovog člana.

O zahtjevu iz stava 2 ovog člana, nadležni organ uprave je dužan da odluči bez odlaganja.

Žalba na odluku iz stava 4 ovog člana ne odlaže izvršenje.

#### Član 35

Ranijem vlasniku za ekspropisanu nepokretnost pripada pravična naknada u novcu, koja se određuje u visini tržišne cijene iste vrste nepokretnosti na istom ili sličnom području opštine, uvećana za eventualno izgubljenu dobit u periodu preseljenja u zavisnosti od načina korišćenja nepokretnosti i troškova preseljenja.

Ranijem vlasniku ekspropisane nepokretnosti (objekta) za koju se daje u svojinu ili susvojину druga nepokretnost (objekat) pripada odgovarajuća nepokretnost iste vrijednosti, u momentu zasnivanja prava svojine, odnosno susvojine, uz doplatu pripadajućih troškova iz stava 1 ovog člana.

Ukoliko se tržišna cijena iz stava 1 ovog člana ne može utvrditi prema istom ili sličnom području opštine, uzima se područje opštine sa istim ili sličnim prihodima po glavi stanovnika, u skladu sa zakonom kojim su uređene egalizacione dotacije.

Ako je vrijednost preostalog dijela nepokretnosti ranijeg vlasnika značajno uvećana zbog ulaganja korisnika eksproprijacije na ekspropisanom zemljištu (izgradnja autoputeva, magistralnih puteva ili drugih infrastrukturnih objekata), pravična naknada određuje se srazmjernim umanjnjem tržišne cijene u odnosu na te okolnosti.

Ako se korisniku eksproprijacije nepokretnost predaje prije pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji, raniji vlasnik ima pravo da bira da mu se naknada odredi prema okolnostima u vrijeme predaje ekspropisane nepokretnosti ili u vrijeme donošenja prvostepene odluke o naknadi.

#### Član 52

Stranke se mogu sporazumjeti o oblicima i visini naknade, kao i o predaji nepokretnosti koja se ekspropriše van postupka propisanog ovim zakonom sve do pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji.

U slučaju sporazuma obustavlja se dalji postupak o eksproprijaciji.

#### Član 61

Postupak po predlogu za eksproprijaciju koji nije pravosnažno okončan do dana stupanja na snagu ovog zakona okončaće se po odredbama ranijeg zakona, osim u slučajevima kada su predmet eksproprijacije poslovni i stambeni objekti.

Postupak određivanja naknade za ekspropisanu nepokretnost u kome, do dana stupanja na snagu ovog zakona, nije zaključen sporazum o naknadi, odnosno donijeta pravosnažna sudska odluka okončaće se po odredbama ovog zakona.

### D. Zakon o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list CG", br. 02/18, 34/19 i 08/21)

#### Član 5

Državni službenik, odnosno namještenik vrši poslove na osnovu Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata.

Državni službenik, odnosno namještenik odgovoran je za zakonitost, stručnost i efikasnost svog rada.

Državni službenik, odnosno namještenik odgovoran je za zakonitu, efikasnu i svrsishodnu upotrebu sredstava državne imovine kojima upravlja ili koja koristi u radu.

Državni službenik, odnosno namještenik, u skladu sa zakonom, odgovoran je za štetu koju svojim nezakonitim ili nepravilnim radom nanese državnom organu ili trećem licu.

#### **Član 6**

Državni službenik, odnosno namještenik u vršenju poslova dužan je da se pridržava Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika.

#### **Član 14**

Državni službenik, odnosno namještenik odgovara za povrede službene džznosti, u skladu sa zakonom.

#### **Član 114**

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.

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 154**

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

### **E. Zakon o državnoj upravi ("Službeni list Crne Gore", br. 78/18, 70/21 i 52/22)**

#### **Član 3**

Organi državne uprave vrše poslove na osnovu Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata.

#### **Član 4**

Organi državne uprave vrše poslove po pravilima struke, nepristrasno i politički neutralno.

Organi državne uprave dužni su da u istovjetnim situacijama prema fizičkim i pravnim licima postupaju na istovjetan način, bez diskriminacije.

Zabranjeno je političko organizovanje i djelovanje političkih organizacija u organima državne uprave.

#### **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 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.

### **G. 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“.*

### V ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA

11. Podnosilac pritužbe žali se na dugo trajanje postupka utvrđivanja pravične naknade za eksproprijaciju dijela zemljišta ranijeg vlasnika XX u predmetu poslovne oznake br. 465-101-UP-12703/20/2018-36, kod Uprave za katastar i državnu imovinu - PJ Podgorica.

12. Iz izjašnjenja Uprave za nekretnine - PJ Podgorica i dostavljene dokumentacije proizilazi da je rješenjem Uprave za nekretnine - PJ Podgorica, br. 465-101-UP-12703/20/2018-36, od 12. decembra 2018. godine, tačkom III toga rješenja, po zahtjevu podnosioca, kao ranijeg vlasnika zemljišta, eksproprian u korist države Crne Gore - Ministarstva saobraćaja i pomorstva preostali dio nepokretnosti, označenih kao kat. parcela br. 3435/1, dvorište u površini od 209 m<sup>2</sup>, kat. prcela broj 3440/1, voćnjak 2 klase u površini od 671/ m<sup>2</sup> i kat. parcela broj 3441/1, livada 3 klase, u površini od 790 m<sup>2</sup>, upisanih u listu nepokretnosti broj 1582 KO Doljani, a tačkom IV toga rješenja obavezano je Ministarstvo saobraćaja i pomorstva da u roku od 15 dana od njegove pravosnažnosti podnese Upravi za nekretnine pismenu ponudu o visini naknade za ekspropriisane nepokretnosti. Na usmenoj raspravi od 16. maja 2019. godine nije posttignut sporazum o visini pravične naknade za ekspropriisane nepokretnosti, što proizilazi i iz Zapisnika o usmenoj raspravi Uprave za nekretnine - PJ Podgorica, br. 465-101-UP-12703/2018-36, od 16. maja 2019. godine.

13. Nadalje, kako proizilazi iz izjašnjenja, dana 05. septembra 2019. godine, spisi predmeta su dostavljeni Osnovnom sudu u Podgorici radi utvrđivanja pravične naknade za ekspropriisane nepokretnosti, ali se taj sud oglasio nenadležnim za postupanje rješenjem Rs. br. 300/19, od 08. februara 2021. godine iz razloga što je predlog u tom postupku dostavljen po službenoj dužnosti dana 12. septembra 2019. godine, nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakon o eksproprijaciji prema kome je ova nadležnost za postupanje i rješavanje utvrđena organima državne uprave.

14. 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**

15. 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.

16. 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>1</sup>

17. 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>2</sup> ili dan kad je stranka prvi put podnijela sredstvo pravne zaštite protiv ćutanja uprave<sup>3</sup>.

18. 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**

19. 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 stranku i njena opravdana očekivanja, dana 16. maja 2019. godine, kako to proizilazi i iz Zapisnika o usmenoj raspravi Uprave za nekretnine - PJ Podgorica, br. 465-101-UP-12703/2018-36, od 16. maja 2019. godine.

20. S obzirom da je u odnosnom predmetu postupak još uvijek u toku i da u periodu dužem od 3 godine koliko traje postupak na jednom nivou nadležnosti još uvijek nije utvrđena pravična naknada i pored toga što je rješenje o eksproprijaciji zemljišta donijeto 12. decembra 2018. godine, evidentno je da postupak u ovom predmetu ne ispunjava uslove razumnog trajanja u smislu zahtjeva člana 6 Konvencije.

21. Sljedeći kriterijume za ocjenu razumnosti trajanja, Zaštitnik je prvenstveno ispitao *ponašanje nadležnih vlasti*.

22. U tom pravcu, ono što zabrinjava Zaštitnika jeste činjenica neopravdane neaktivnosti Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Podgorica i Ministarstva saobraćaja i pomorstva (sada Ministarstvo kapitalnih investicija) u određenim periodima, kao i njihovo neefikasno i neblagovremeno preduzimanje određenih radnji, u cilju utvrđivanja odlučnih činjenica i okolnosti koje su od značaja za rješavanje predmetne upravne stvari.

---

<sup>1</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>2</sup> ESLJP, *Janssen protiv Njemačke*, presuda od 20. decembra 2001., zahtjev br. 23959/94, § 40.

<sup>3</sup> ESLJP, *Počuča protiv Hrvatske*, presuda od 29. juna 2006., zahtjev br. 38550/02, § 30.

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



23. Naime, PJ Podgorica u periodu od oglašavanja nenadležnim Osnovnog suda u Podgorici za utvrđivanje visine pravične naknade (8 februara 2021. godine), do upućivanja zahtjeva Ministarstvu za dostavljanje novog predloga za utvrđivanje naknade (07. decembra 2021. godine), dakle, više od 8 mjeseci, nije preduzela nijednu radnju u cilju okončanja predmetne pravne stvari iako je saglasno pravilima upravnog postupka bila dužna postupak završiti bez odugovlačenja, efikasno, prema opravdanom očekivanju stranke i zaštititi javnog interesa.

24. Takođe, ni nakon upućivanja zahtjeva/predloga Ministarstvu (07. decembra 2021. godine), za utvrđivanje pravične naknade, radi postizanja sporazuma i zaključenja aneksa sporazuma o pravičnoj naknadi za ekspropisane nepokretnosti, do sačinjavanja ovog mišljenja PJ Podgorica nije preduzela nijednu radnju radi ubrzanja postupanja Ministarstva (urgencija, ponovljeni zahtjev i sl.), na koji način je uslovlila dugo trajanje postupka.

25. Ni po zahtjevu stranke za ubrzanje i okončanje postupka (od 17. maja 2021. godine), kako proizilazi iz izjašnjenja, nije odgovoreno, jer u spisima predmeta nema odgovora stranci po tom zahtjevu.

26. Sa druge strane, Ministarstvo je bitno doprinijelo dugom trajanju postupka jer još uvijek, do sačinjavanja ovog mišljenja, nije postupilo po zahtjevu nadležne PJ Podgorica za dostavljanje predloga za utvrđivanje pravične naknade (od 07. decembra 2021. godine).

27. Takođe, izjašnjenje PJ Podgorica u kojem se između ostalog navodi da je ovlašćeno službeno lice koje je postupalo u ovom predmetu bilo na bolovanju do 02. novembra 2021. godine, te da predmet nije dodijeljen u rad drugom službeniku, 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 14. septembra 2018. godine, podnošenjem predloga za eksproprijaciju, te da ni nakon više od 3 godine i 8 mjeseci nije okončan.

28. 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.

29. Zaštitnik ocjenjuje da nadležna PJ Podgorica ali i Ministarstvo nijesu djelotvorno i efikasno postupali u konkretnoj pravnoj stvari, te da je nedopustivo i neopravdano bilo kakvo dalje prolongiranje odlučivanja, a time i uskraćivanje prava građana.

30. 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.

31. Stoga je važno podsjetiti da je prioritetna 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.

32. Neblagovremeno, odnosno neažurno postupanje organa dovodi do povrede načela dobre uprave. Načela dobre uprave zahtijevaju od organa javne vlasti da poštuju i ostvaruju opravdana očekivanja građana. 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, odnosno zaštite interesa stranke i javnog interesa.

33. Zaštitnik ocjenjuje da ovakvo postupanje organa u konkretnom predmetu stvara utisak kod podnosioca pritužbe da se izbjegava utvrđivanje činjenica i okolnosti u cilju okončanja postupka, na koji način se narušava povjerenje podnosioca pritužbe u rad organa državne uprave. Naime, organ uvijek treba da vodi računa da se postupak okonča što prije, na zakonit, pravilan i pravičan način.

34. 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.

35. Takođe, u pogledu *ponašanja podnosioca pritužbe*, prema stanju u spisima predmeta Zaštitnik konstatuje da se dužina postupka ne može pripisati podnosiocu pritužbe, jer nije koristio bilo kakve metode koje bi mogle da dovedu do odugovlačenja postupka. Naprotiv, podnosilac pritužbe obraćao se nadležnom organu za ubrzanje postupka podneskom od 17. maja 2021. godine po kome nije postupljeno, niti je predmet dodijeljen drugom državnom službeniku - obrađivaču, obzirom da je postupajući službenik bio duže vrijeme na bolovanju.

36. Uostalom i sam Zaštitnik je u svojim ranijem mišljenjima konstatovao slični problem dugog trajanja postupka pred Upravom za katastar i državnu imovinu PJ Podgorica, pa ne vidi razlog da odstupi od svog ranijeg mišljenja, niti okolnosti koje bi predstavljali izuzetak od tako zauzetog stanovišta Zaštitnika.

37. 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.<sup>5</sup>

38. Po mišljenju Zaštitnika, podnosilac pritužbe imao je interes da se u razumnom roku okonča postupak u odnosnoj upravnoj stvari, kako bi se otklonile nedoumice u pogledu utvrđivanja visine pravične naknade za eksproprisane nepokretnosti.

39. Na osnovu naprijed navedenog, imajući u vidu relevantnu sudsku praksu, naročito činjenicu da se podnosilac pritužbe ne može 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 više od 3 godine i 8 mjeseci, nije razumna.

---

<sup>5</sup> ESPLJ, *Mihailovski protiv Makedonije*, presuda od 31. marta 2007, zahtjev br. 44221/02

40. U smislu svega gore navedenog, Zaštitnik na osnovu člana 41 stav 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda dalje sljedeće

## MIŠLJENJE

Podnosiocu pritužbe, XX, iz Podgorice, neblagovremenim odlučivanjem i nepostupanjem u pedmetu utvrđivanja pravične naknade za eksproprijaciju dijela nepokretnosti u predmetu poslovne oznake br. 465-101-UP-12703/20/2018-36 Uprave za katastar i državnu imovinu - Područne jedinice Podgorica, 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

## PREPORUKU

### **Upravi za katastar i državnu imovinu - Područnoj jedinici Podgorica:**

- da bez daljeg odlaganja, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, preduzme sve neophodne aktivnosti i mjere u okviru svojih ovlašćenja, kako bi se u što kraćem roku okončao postupak utvrđivanja pravične naknade u predmetu eksproprijacije nepokretnosti poslovne oznake br. 465-101-UP-12703/20/2018-36 Uprave za katastar i državnu imovinu - Područne jedinice Podgorica;.

### **Ministarstvu kapitalnih investicija:**

- da u što kraćem roku postupi po zahtjevu Uprava za katastar i državnu imovinu - Područne jedinice Podgorica, od 07. decembra 2021. godine.

Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Podgorica i Ministarstvo kapitalnih investicija 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 Podgorica i Ministarstvo kapitalnih investicija:**

*Da nastavljanje sa dosadašnjom praksom nepostupanja u upravnim stvarima i nedonošenje odluka u primjerenim zakonskim rokovima, što rezultira nerazumno dugim trajanjem postupaka, može imati za posledicu 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>6</sup>*

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

**Dostavljeno:**

- podnosiocu pritužbe
- Upravi za katastar i državnu imovinu - PJ Podgorica
- Ministarstvu kapitalnih investicija
- a/a

---

<sup>6</sup> Presuda Vrhovnog suda Crne Gore, Tpz.br.12/2019, citirana na strani 8 Mišljenja