

Br.01-96/23  
Podgorica, 28. april 2023. godine  
MP/MP

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, na osnovu člana 41 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/11 i 32/14), sproveo je ispitni postupak po pritužbi advokata XX, iz Podgorice, punomoćnika XX, XX, XX i XX i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

## I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore, odnosi se na postupanje Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar u predmetu poslovne oznake 03-ul-5-182/06, koja nakon donijetog mišljenja i preporuka Zaštitnika br. 01-139/20, od 11. oktobra 2020. godine, u odnosnoj upravnoj stvari nastavlja sa radnjama i postupcima koji onemogućavaju podnosioca zahtjeva da ostvari svoja prava na povraćaj i obeštećenje oduzetih imovinskih prava.

## 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 od perioda kada je donijeto mišljenje Zaštitnika, mogu se sublimirati na sljedeći način.

3. Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar dana 14. oktobra 2021. godine, donijela je zaključak br. 03-ul-5-182/06, od 14. oktobra 2021. godine, kojim se obustavlja postupak po zahtjevu XX i XX, kojim je tokom postupka preminuo i u postupku su se uključili zakonski nasljednici XX i dr, a u dijelu koji se odnosi na povraćaj/obeštećenje čest.zem. 810/1 KO Dobrota u površini od 1592m<sup>2</sup>. čest.zem. 810/3 KO Dobrota u površini od 383m<sup>3</sup> i čest.zem. 819/2 KO Dobrota u površini od 2100m<sup>2</sup>, zbog odustanka stranke od istog. Tačkom 2 pomenutog rješenja određeno je da će u preostalom dijelu zahtjeva koji se odnosi na čest.zgr. 155 KO Kotor i čest.zgr. 141/1 i 142 KO Kotor, Komisija odlučiti posebnim rješenjem.

4. Dana 24. avgusta 2022. godine, Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar donijela je dopunsko rješenje br. 03-ul-5-182/06, sa dispozitivom odluke bliže određenim u odnosnom rješenju.

5. Na predmetno rješenje podnosioci pritužbe preko svog punomoćnika advokata XX dana 22. septembra 2022. godine, podnijeli su žalbu Komisiji za žalbe za povraćaj i obeštećenje.

6. Dana 26. decembra 2022. godine, Komisija za žalbe u postupku za povraćaj oduzetih imovinskih prava ili obeštećenje donijela je rješenje br. 08-87/1-2021, kojim je poništila dopunsko rješenje Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar br. 03-ul-5-182/0, od 24. avgusta 2022. godine i predmet vratila na ponovni postupak i odlučivanje.

7. U spisima predmeta nema dokaza da je prvostepeni organ postupajući po rješenju drugostepenog oragana sproveo ponovni postupak i donio novu odluku.

## **II RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO**

### **A. 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.”

### **B. 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 34**

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

### **C. 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.

---

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

(3) Službeno lice koje vodi postupak pribaviće po službenoj dužnosti podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi organ nadležan za rješavanje u upravnoj stvari. Na isti način postupiće službeno lice u pogledu činjenica o kojima službenu 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 202**

(1) Dispozitivom se rješava o predmetu postupka u cjelini i o svim zahtjevima stranaka o kojima u toku postupka nije posebno riješeno.

### **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, 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 226**

(1) Rješenje se može pobijati žalbom:

- 1) zbog povrede pravila postupka;
- 2) zbog nepotpuno ili nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja;
- 3) zbog pogrešne primjene materijalnog prava.

(2) Bitne povrede pravila upravnog postupka postoje, ako:

(...)

7) ako je dispozitiv rješenja u suprotnosti sa obrazloženjem, tako da nije moguće utvrđivanje zakonitosti u žalbenom postupku.

### **Član 237**

(1) 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.

(2) Ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. U tom slučaju, drugostepeni organ je dužan svojim rješenjem da ukaže prvostepenom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak, a prvostepeni organ je dužan u svemu da postupi po drugostepenom rješenju i da, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 20 dana od dana prijema predmeta, donese novo rješenje. Protiv novog rješenja stranka ima pravo na žalbu.

### **Član 238**

(1) 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 240**

(1) Odredbe ovog zakona koje se odnose na prvostepeno rješenje shodno se primjenjuju i na rješenja koja se donose po žalbi.

(2) U obrazloženju drugostepenog rješenja moraju se ocijeniti i svi navodi žalbe.

### **Član 241 (Žalba kada prvostepeno rješenje nije donešeno)**

(1) Ako je žalbu izjavila stranka zato što prvostepeni organ nije donio rješenje u propisanom roku (član 212 stav 2), drugostepeni organ će tražiti da mu prvostepeni organ saopšti razloge zbog kojih rješenje nije donešeno u roku. Ako nađe da rješenje nije donešeno u roku iz opravdanih razloga ili zbog krivice stranke, odrediće prvostepenom organu rok za donošenje rješenja, koji ne može biti duži od 20 dana. Ako razlozi zbog kojih rješenje nije donešeno u roku nijesu opravdani, drugostepeni organ će tražiti da mu prvostepeni organ dostavi spise predmeta.

(2) Ako drugostepeni organ može riješiti upravnu stvar prema spisima predmeta, donijeće svoje rješenje, a ako ne može, sam će sprovesti postupak i svojim rješenjem riješiti upravnu stvar. Izuzetno, ako drugostepeni organ nađe da će postupak brže i ekonomičnije sprovesti prvostepeni organ, naložiće da to učini i da mu prikupljene podatke dostavi u određenom roku, poslije čega će sam riješiti upravnu stvar. Takvo rješenje je konačno.

### **Član 242 (Rok za donošenje rješenja po žalbi)**

(1) Rješenje po žalbi mora se donijeti i dostaviti stranci što prije, a najkasnije u roku od 30 dana od dana predaje žalbe, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok.

#### **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 inspektorju 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.

### **D. 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. Inspekcijski 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.

Mjere upravnog inspektora

#### **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.

#### **E. Zakon o inspekcijskom 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.*

## **F. Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni 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.“

## **III 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 OCJENA ZAŠTITNIKA

8. Podnosilac pritužbe prigovara dugom trajanju postupka u predmetu br. 03-ul-5-182/06 formiranom po zahtjevu za povraćaj i obeštećenje oduzetih imovinskih prava od strane Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar, odnosno daljem odugovlačenju postupka u odnosnoj upravnoj stvari nakon donijetog mišljenja Zaštitnika od 11. oktobra 2020. godine.

9. Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar u svom izjašnjenju između ostalog navodi da Komisija u kontinuitetu preduzima radnje u cilju rješavanja, kako ovog, tako i drugih predmeta koji su u radu kod iste, a kojih je zaista mnogo, ujedno napominjući da svi predmeti traju jednako dugo koliko i ovaj za koji je podnijeta pritužba na rad Komisije. Naime, u navedenom predmetu, Komisija je po zahtjevu stranaka, donijela zaključak kojim je obustavljen postupak u dijelu kako su stranke zahtijevale, nakon čega je ova Komisija preduzela dalje radnje iz svoje nadležnosti, te vještacima nalagala radnje neophodne u cilju rješavanja predmetne upravne stvari, što je i učinjeno, i po ocjeni ove Komisije otklonjeni su nedostaci i sačinjeno je prvostepeno rješenje, koje je poništeno u postupku po žalbama stranaka. Imajući u vidu navedeno, netačni su navodi punomoćnika podnosioca zahtjeva da Komisija u odnosnom predmetu ne preduzima radnje iz svoje nadležnosti, te da Komisija ima veliki broj jednako ili više kompleksnih predmeta u radu od predmeta na koji se odnosi pritužba, te će svakako, kao i do sada, preduzeti dalje radnje shodno ukidnim razlozima iz rješenja drugostepene komisije.

10. Nakon utvrđenog činjeničnog stanja Zaštitnik je ocijenio 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.

11. Na opšte principe, odnosno relevantna načela Zaštitnik je ukazao u mišljenju br. 01-139/20, od 11. oktobra 2020. godine<sup>2</sup>, stoga ih Zaštitnik neće ponovo citirati u ovom mišljenju.

12. Primjenjujući opšte principe i relevantna načela na predmetni slučaj, Zaštitnik ukazuje da je shodno praksi Evropskog suda za ljudska prava u konkretnom upravnoj stvari "spor" nastao od dana podnošenja žalbe drugostepenom organu (Komisiji za žalbe u postupku za povraćaj i obeštećenje), a to je, prema stanju u spisima predmeta, od 1. decembra 2010. godine.

13. Zaštitnik konstatuje da je u periodu od 13 godina i 2 mjeseca, na 2 nivoa nadležnosti, donešeno 14 odluka. Gedajući u cjelini trajanje postupka u ovoj upravnoj stvari evidentno je da isti još uvijek nije okončan, ni nakon više od 16 godina.

14. Kod zauzimanja ovog mišljenja cijeneći praksu Evropskog suda za ljudska prava shodno kojoj se razumna dužina postupka mora cijeliti u svjetlu okolnosti predmeta i u odnosu na sljedeće kriterijume: složenost predmeta, ponašanje podnosioca predstavke i relevantnih organa i važnost predmeta spora za podnosioca predstavke Zaštitnik podsjeća da je u svom mišljenju br. 01-139/20, od 11. oktobra 2020. godine u vezi ove upravne stvari dao svoju ocjenu u pogledu složenosti odnosnog predmeta (vidjeti stav mišljenja 35 i 36), ponašanja nadležnih organa (vidjeti stav mišljenja od 37- 46) ponašanja

---

<sup>2</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1603090879\\_11102020-preporuka-br.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1603090879_11102020-preporuka-br.pdf)

podnosioca pritužbe (vidjeti stav 47- 56) i u pogledu važnosti predmeta za podnosioca pritužbe (stav mišljenja 58 - 60).

15. U odnosu na ponašanje nadležnih organa od perioda kada je Zaštitnik donio mišljenje i dao određene preporuke Komisiji za povraćaj i obeštećenje Bar, Zaštitnik konstatuje da je Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar, dana 14. oktobra 2021. godine, donijela zaključak o obustavi postupka po zahtjevu stranaka u dijelu zahtjeva bliže opisanim u tački 1 dispozitiva zaključka, dok je za preostali dio zahtjeva za povraćaj i obeštećenje koji se odnosi na imovinu bliže opisanu u dispozitivu zaključka tačkom 2 određeno da će Komisija odlučiti posebnim rješenjem.

16. Dana 24. avgusta 2022. godine, Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar donijela je dopunsko rješenje, znači tek nakon 10 mjeseci od dana donošenja odnosnog zaključka. Nadalje, Zaštitnik uočava da je u žalbenom postupku drugostepeni organ cijeneći sve žalbene navode i kompletne spise predmeta utvrdio da Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar nije pravilno sprovela postupak koji je prethodio donošenju odnosnog rješenja, da činjenično stanje nije pravilno utvrđeno i da razlozi koji su dati u obrazloženju rješenja nijesu jasni, čime je počinjena bitna povreda pravila postupka predviđena članom 226 stav 2 tačka 7 Zakona o opštem upravnom postupku, što je predstavljalo razlog za poništavanje rješenja i vraćanja predmeta na ponovni postupak i odlučivanje.

17. Zaštitnik konstatuje da nadležna komisija od dana donošenja ožalbenog rješenja do dana dostavljanja izjašnjenja Zaštitniku nije okončala ponovni postupak i donijela novu odluku pridržavajući se primjedbi i uputa drugostepenog organa.

18. U tom pravcu Zaštitnik podsjeća na odredbu čl.237 st.2.ZOUP-a, koja jasno propisuje obavezu postupanja prvostepenog organa po nalogima drugostepenog organa i vremenski rok donošenja odluke.

19. Navodi istaknuti u izjašnjenju Komisije da u kontinuitetu preduzima radnje u cilju rješavanja, kako ovog, tako i drugih predmeta koji su u radu kod iste, a kojih je zaista mnogo, ujedno napominjući da svi predmeti traju jednako dugo koliko i ovaj za koji je podnijeta pritužba na rad Komisije, ipak po mišljenju Zaštitnika ne mogu biti opravdanje za neokončanje postupka i donošenja odgovarajuće odluke u odnosnoj upravnoj stvari, tim prije ako se uzme u vidu činjenica da postupak u ovoj upravnoj stvari traje više od 16 godina.

20. Uz puno razumijevanje činjenice da sami postupak povraćaja i obeštećenja iziskuje određeno vrijeme, kao i da blagovremenost preduzimanja određenih radnji ne mora nužno da zavisi samo od Komisije, te činjenice da je u konkretnom slučaju proteklo više od 16 godina i da se postupak povraćaja i obeštećenja oduzetih imovinskih prava nije okončao, očigledno stvara zaključak da je izostala potpuna efikasnost u postupanju nadležne Komisije i opravdanost dugogodišnjeg trajanja ovog postupka.

21. U pogledu ponašanja podnosioca pritužbe prema stanju u spisima predmeta Zaštitnik je uočio da su podnosioci pritužbe nakon donijetog mišljenja Zaštitnika, preko svog advokata XX, više puta obraćali nadležnoj komisiji zahtjevima/urgencijama za okončanje postupka u odnosnoj upravnoj stvari (dana 17. novembra 2021. godine, 22. marta 2022. godine, 04. aprila 2022. godine, 07. jula 2022. godine i 03. februara 2023. godine).

22. Dakle, niti složenost predmeta, niti ponašanje podnosioca pritužbe ne može objasniti dužinu postupka u predmetnoj upravnoj stvari koja u cjelini traje više od 16 godina.

23. Istovremeno, Zaštitnik izražava zabrinutost što Komisija za povraćaj i obeštećenje ne sprovodi u potpunosti donijeto mišljenje Zaštitnika, od 11. oktobra 2020. godine, u kojem je u predmetnoj upravnoj stvari konstatovao problem dugog trajanja postupka pred pomenutom Komisijom, pa ne vidi razlog da odstupi od svog mišljenja, niti okolnosti koje bi predstavljale izuzetak od tako zauzetog stanovišta Zaštitnika.

24. Dakle, imajući u vidu sve naprijed navedeno, te imajući u vidu da ni nakon donijetog mišljenja Zaštitnika predmetni postupak nije okončan, a posebno imajući u vidu period njegovog trajanja, Zaštitnik na osnovu člana 41 stav 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda daje sljedeće

## **MIŠLJENJE**

Podnositelima pritužbe, neblagovremenim odlučivanjem i nepostupanjem po rješenju Komisije za žalbe za povraćaj i obeštećenje, u predmetu formiranom povodom povraćaja i obeštećenja oduzetih imovinskih prava br. 03-ul-5-182/06, 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 bez daljeg odlaganja, sprovede i okonča prvostepeni postupak, pri tom u cjelosti postupi po nalogu drugostepenog organa i donese odluku koja će sadržati valjano obrazloženje, odnosno u kojoj će na valjan način utvrditi činjenično stanje i jasno obrazložiti zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi drugostepeni organ, a potom eventualno i Upravni sud Crne Gore, kao neposredno viši organi, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmet.

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 i Zakona o upravnom sporu, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, postupa sa izuzetnom hitnošću, što znači da prioritarno postupuje 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, preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, to u konkretnom slučaju imajući u vidu prethodne slučajeve u kojima je Zaštitnik utvrdio povredu i inedifikovao problem nerazumnog trajanja postupaka Zaštitnik ponovo

### **UPOZORAVA**

Komisiju za povraćaj i obeštećenje Bar

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.

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

Dostavljeno:  
- Advokatu XX  
- Komisiji za povraćaj i obeštećenje Bar  
- a/a.