

**Broj 01-89/23**

**Podgorica, 27. april 2023. godine**

**MP/MP**

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu čl. 41 st. 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br.42/11, 32/14 i 21/17) i čl.40 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br.53/14), sproveo je ispitni postupak po pritužbi advokata XX, podnijete u ime XX i XX i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

## **I UVOD**

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, odnosi se na nepostupanje Uprave za katastar i državnu imovinu - Područne jedinice Podgorica po zahtjevu pravnih sljedbenika XX za vraćanje poljoprivrednog zemljišta evidentiranog u posjedovnom listu 317 KO Tološi, koje je bilo predmet Ugovora br. 109 zaključenog 1960 godine, između opštine Tivat i pok. XX.

## **II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA**

2. Prvenstveno se ukazuje da su činjenice koje su utvrđene u postupku, dostavljene isključivo od strane podnosioca pritužbe, dok Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Podgorica samo je dostavila izvještaj službenog lica od 24. marta 2023. godine u vezi predmeta poslovne oznake 958-101-1573/01.

3. XX i XX obratili su se Direkciji za nekretnine - Područnoj jedinici Podgorica sa zahtjevom za vraćanje zemljišta označeno kao kat. parcela 11/2 upisane u posjedovnom listu 317 KO Tološi.

4. Dana 21. februara 2002. godine, Direkcija za nekretnine - Područna jedinica Podgorica, u vezi predmetnog zahtjeva, imenovanima dostavila je obavještenje br. 958-101-1573/01.

5. Juna mjeseca 2006. godine, XX Upravi za nekretnine - Područna jedinica Podgorica podnio je zahtjev u vezi povraćaja zemljišta, na koji je Uprava za nekretnine imenovanom dostavila obavještenje od 2. februara 2007. godine, bez djelovodnog broja akta tog organa.

6. Podnosioci pritužbe su se više puta obraćali Upravi za nekretnine PJ Podgorica tražeći detaljnije informacije u vezi odnosne upravne stvari i kopiranje spisa predmeta br. 958-101-1573/01.

7. Dana 18. jula 2018. godine i 19. maja 2021. godine, Uprava za nekretnine - PJ Podgorica imenovanima dostavila je izvještaj službenog lica kojim se navodi da uvidom u arhiv tog organa nije se pronašao predmet.

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

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

## **Član 6**

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

## **Član 20**

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

**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 7**

U postupku se moraju utvrditi pravilno i potpuno sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje zakonitog rješenja (odlučujuće činjenice).

## **Član 113**

Postupak pokreće nadležni organ po službenoj dužnosti ili povodom zahtjeva stranke.

## **Član 116**

Postupak po zahtjevu stranke pokrenut je danom prijema zahtjeva.

(2) Nadležni organ odbacuje zahtjev stranke zaključkom, ako:

- 1) predmet postupka nije upravna stvar;
- 2) podnosilac zahtjeva nije nosilac prava ili pravnog interesa, odnosno ako po ovom zakonu ne može biti stranka u postupku;
- 3) zahtjev koji je vezan za rok predaje nije predat u roku;
- 4) je u istoj upravnoj stvari već pokrenut drugi postupak ili sudski postupak ili je u toj upravnoj stvari već bilo pravosnažno odlučeno rješenjem kojim je stranci bilo priznato pravo ili određena neka obaveza. Na isti način organ će postupiti i kada je u istoj upravnoj stvari izdato rješenje kojim se stranci odbija zahtjev, a nakon toga se nije promijenilo pravno i faktičko stanje.

(3) Organ može odbaciti zahtjev u toku cijelog postupka, ako se utvrde razlozi iz stava 2 ovog člana.

(4) Protiv zaključka kojim se odbacuje zahtjev dozvoljena je posebna žalba.

## **Član 126**

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**

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.

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

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.

---

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

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

### **Član 3**

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

### **Član 5**

Organi državne uprave dužni su da organizuju vršenje poslova na ekonomičan i efikasan način.

### **Član 16**

Odlučivanje i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti u upravnim stvarima podrazumijeva donošenje upravnih akata, zaključivanje upravnog ugovora, zaštitu korisnika usluga od opšteg interesa, kao i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti, u skladu sa zakonom.

### **Član 17**

Vršenje upravnog nadzora obuhvata:

- 1) nadzor nad zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti;
- 2) nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave, lokalne samouprave i drugih pravnih lica u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova;
- 3) inspekcijски nadzor.

### **Član 18**

Nadzor nad zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti obuhvata kontrolu zakonitosti upravnih akata kojima se, na osnovu zakona, rješava o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica, kontrolu drugih upravnih aktivnosti i u vezi sa tim preduzimanje zakonom propisanih mjera.

### **Član 19**

Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave obuhvata:

- 1) kontrolu zakonitosti rada i postupanja u sprovođenju zakona, drugih propisa i opštih akata;
  - 2) kontrolu i ocjenu efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova;
- U vršenju nadzora iz stava 1 ovog člana organ koji vrši nadzor:
- 1) zahtijeva izvještaje i podatke o radu;
  - 2) upozorava na uočene nepravilnosti, određuje mjere i rok za njihovo otklanjanje i nalaže izvršavanje utvrđenih obaveza;
  - 3) pokreće postupak za utvrđivanje odgovornosti;
  - 4) predlaže Vladi preduzimanje odgovarajućih mjera, i
  - 5) preduzima druge mjere propisane posebnim zakonom.

## **Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 118/20, 121/20, 1/21, 2/21, 29/21, 34/21, 41/21)**

### **Član 47 stav 1 tačka 3**

Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave i zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti organa uprave vrše: Ministarstvo finansija nad: (...) Upravom za katastar i državnu imovinu.

## **Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 47/19)**

### **Član 2 stav 1**

Poslovi prijema, razvrstavanja, raspoređivanja, evidentiranja i otpremanja akata, čuvanja predmeta, akata i drugog materijala i arhiviranja i čuvanja arhiviranih predmeta, kao i druga postupanja sa službenim materijalom vrše se u pisarnici. Pisarnica se, po pravilu, organizuje kao posebna organizaciona jedinica, a ako je obim kancelarijskog poslovanja manji može se organizovati kao dio organizacione jedinice.

## **Upustvo o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja** ("Službeni list Crne Gore", br. 59/19, 3/20)

### **Član 1**

Ovim uputstvom bliže se uređuje način vršenja kancelarijskog poslovanja u organima državne uprave, državnim organima, organima i službama jedinica lokalne samouprave, nosiocima javnih ovlaštenja i drugim pravnim licima kojima su preneseni, odnosno povjereni poslovi državne uprave (u daljem tekstu: organ).

### **Član 2**

Kancelarijsko poslovanje obuhvata prijem, otvaranje, pregledanje, razvrstavanje, raspoređivanje, evidentiranje, davanje u rad podnesaka, odnosno akata, administrativno-tehničku obradu akata, otpremanje, kao i njihovo razvođenje, arhiviranje i čuvanje.

## **Zakon o arhivskoj djelatnosti** ("Službeni list Crne Gore", br. 49/10, 40/11)

### **Član 1**

Ovim zakonom uređuje se registratorska i arhivska građa, prava i obaveze stvaralaca i držalaca registratorske i arhivske građe, vrste arhiva i druga pitanja od značaja za obavljanje arhivske djelatnosti.

### **Član 5**

Registratorska građa je izvorni i/ili reprodukovani dokumentarni materijal u analognoj i/ili elektronskoj formi, koji je nastao u radu ili djelovanju organa, organizacija, pravnih i fizičkih lica, iz kojeg nije odabrana arhivska građa.

(2) Registratorska građa predstavlja arhivsku građu u nastajanju, te se u postupku njene zaštite primjenjuju odredbe ovog zakona i drugih propisa koji se odnose na arhivsku građu.

### **Član 38**

Inspekcijски nadzor nad primjenom ovog zakona i propisa donesenih na osnovu ovog zakona vrši Državni arhiv preko arhivskih inspektora, u skladu sa zakonom kojim se uređuje inspekcijски nadzor.

## **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.

## **V OCJENA ZAŠTITNIKA**

8. Podnosilac pritužbe ističe da Uprava za katastar i državnu imovinu - PJ Podgorica u postupku pokrenutom po zahtjevu pravnih sljedbenika XX za vraćanje zemljišta evidentiranog u posjedovnom listu 317 KO Tološi, do danas ni nakon punih 22 godine, nije odlučila o predmetnom zahtjevu, odnosno nije donijela odgovarajući upravni akt.

9. Na zahtjev Zaštitnika Uprava za katastar i državnu imovinu, PJ Podgorica dostavila je izvještaj službenog lica XX od 24. marta 2023. godine, kojim se ističe da uvidom u dokumentaciju arhive tog organa nije pronađen predmet poslovne oznake 958/101-1573/01 zaveden dana 24. oktobra 2011. godine, ne izjašnjavajući se na navode iz pritužbe, odnosno ne iznoseći svoj stav o osnovanosti iste iako je to od strane Zaštitnika zahtijevano.

10. Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti konkretnog predmeta, Zaštitnik je utvrdio da je nesporno da su pravni sljedbenici pok XX kod Uprave za nekretnine - PJ Podgorica (sada Uprava za katastar i državnu imovinu) 2001. godine, podnijeli zahtjev za vraćanje zemljišta evidentiranog u posjedovnom listu 317 KO Tološi, te da o tom zahtjevu ni nakon 22 godine, od dana podnošenja zahtjeva nadležni organ nije donio odgovarajući upravni akt shodno važećim zakonskim propisima.

11. Obavještenje koje je u konkretnom slučaju Uprava za nekretnine - PJ Podgorica dostavila podnosiocima zahtjeva navodeći da su povodom odnosnog zahtjeva dana 11. februara 2002. godine, na lice mjesta izašla tehnička lica-geometri da bi indetifikovali parcele prema pokazivanju sada pok. XX, te da su indetifikovane kat. parcele 4729/1 i 4730, koje su vraćene u postupku povraćaja zemljišta drugim vlasnicima, po mišljenju Zaštitnika ne mogu biti opravdanje za nepostupanje organa, odnosno nedonošenje odgovarajućeg upravnog akta po predmetnom zahtjevu (vidjeti imperativne zakonske članove Zakona o opštem upravnom postupku o pokretanju postupka citirani u "Relevantnim propisima").

12. Ne upuštajući se u osnovanost samog zahtjeva, Zaštitnik smatra da ovakvim postupanjem nadležnog organa, tačnije nedonošenjem upravnog akta sa odgovarajućim obrazloženjem i poukom o pravnoj zaštiti, kao i nedostavljanja takvog akta stranci, ostaju nezaštićena njena prava, te istoj onemogućeno da odluku preispita ulaganjem pravnog sredstva radi zaštite svojih prava.

13. Nastavljanje sa ovakvom praksom u postupanju organa u ovakvim ili sličnim situacijama, po mišljenju Zaštitnika moglo bi predstavljati indikator da ovakvo postupanje, odnosno nepostupanje može imati za posljedicu proizvoljnost u vršenju zakonskih ovlašćenja i ugroziti, odnosno povrijediti određena prava pojedinca.

14. Zaštitnik podsjeća da svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu.

15. Ustavom Crne Gore svakome je zajemčeno pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu. Pojam pravnog lijeka u smislu navedene odredbe Ustava treba razumjeti na način da u sudskim i drugim postupcima u kojima se odlučuje o pravima i na zakonu zasnovanim interesima, pravnim subjektima treba stajati na raspolaganju takav sistem pravnih lijekova koji bi tim subjektima omogućio da izazovu preispitivanje odluke zbog svih razloga zbog kojih ona može biti nepravilna i nezakonita ili donesena u postupku koji je sproveden uz bitne povrede odredaba koje ga uređuju.

16. Takođe, član 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda garantuje da svako čija su prava i slobode zaštićena Konvencijom povrijeđena, ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira da li je povreda učinjena od strane lica koja su djelovala u okviru vršenja javnih ovlašćenja. Ovaj član obezbjeđuje da prava koja su propisana zakonom nisu teoretska i iluzorna, već djelotvorna i efikasna.

17. Pravni lijek propisan članom 13 Konvencije mora biti "efikasan" u praksi, osim toga što je propisan zakonom. Konkretno, ostvarivanje ovog prava ne smije biti neopravdano ometeno djelima ili propustima nadležnih državnih organa (vidjeti predmet *McFarlane protiv Irske*, Ap. br. 31333/06,

10/09/2010, stav 114; *Riccardi Pizzati protiv Italije*, Ap. br. 62361/00, Veliko vijeće, presuda od 29 March 2006, stav 38).

18. Nadaje, Zaštitnik ukazuje da su osnovni principi Evropskog upravnog prava pouzdanost i predvidivost; otvorenost i transparentnost; odgovornost; efikasnost i djelotvornost.

19. Između ostalih, princip pouzdanosti i predvidivosti obuhvata izvjestan broj načela i mehanizama upravnog prava koja nastoje da eliminišu arbitrarnost iz vođenja javnih poslova a to su između ostalih načelo zakonitosti (vladavina prava), načelo brižljivog vođenja postupka, načelo saslušanja stranke, blagovremenost u postupanju državne uprave i profesionalizam i profesionalni integritet u državnoj službi.

20. Načelo blagovremenosti u postupanju državne uprave podrazumijeva da se treba izbjeći kašnjenje u donošenju odluka i djelovanju, što može izazvati nezadovoljstvo, nepravdu ili ozbiljnu štetu i javnom interesu i privatnim interesima.

21. Dakle, u smislu gore navedenog, te imajući u vidu sve utvrđene činjenice i okolnosti, Zaštitnik je na bazi tih činjenica, utvrdio propust u pravilnosti i zakonitosti rada Uprave za katastar i državnu imovinu - PJ Podgorica na uštrb principa dobre uprave, a na štetu ostvarivanja prava i pravnih interesa podnosioca pritužbe.

22. Istovremeno imajući u vidu protok vremena od dana kada je pokrenut postupak po zahtjevu podnosioca pritužbi, te činjenicu da još uvijek nije donijeta odgovarajuća odluka po odnosnom zahtjevu, kao i da odgovorni organ nije dao uopšte objašnjenja, odnosno komentare za takvo postupanje, Zaštitnik je mišljenja da je došlo i do povrede prava na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava CG i člana 6 Evropske Konvencije

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

## **P R E P O R U K U**

### **Upravi za katastar i državnu imovinu - PJ Podgorica**

- da bez daljeg odlaganja odluči po zahtjevu podnosioca pritužbi kojim je traženo vraćanje zemljišta evidentiranog u posjedovnom listu 317 KO Tološi i shodno odredbama Zakona o opštem upravnom postupku donese odgovarajući upravni akt, sa argumentovanim obrazloženjem odluke i poukom o pravnoj zaštiti.

Uprava za katastar i državnu imovinu - PJ Podgorica 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.

### **Ostali navodi iz pritužbe**

23. Povodom navoda podnosioca pritužbe kojima se ističe da se Upravi za katastar i državnu imovinu - PJ Podgorica obraćao tražeći kopiranje spisa predmeta poslovne oznake 958-101-1573/01, te da je od strane službenog lica PJ Podgorica, obaviješten da predmet nije nađen, a što je potvrđeno i u izvještaju

koji je dostavljen Zaštitniku od strane pomenutog organa, Zaštitnik je spise predmeta prosljedio Upravi za inspeksijske poslove - Sektoru za zaštitu djelatnosti od javnog interesa - Odsjeku inspekcije za zaštitu kulturnih dobara, kulturnu baštinu i arhivsku djelatnost, kako bi u ovom dijelu, u okviru svojih nadležnosti kod subjekta nadzora Uprave za katastar i državnu imovinu - PJ Podgorica, izvršio inspeksijski nadzor, utvrdio činjenično stanje i eventualno preduzeo određene radnje i mjere u cilju otklanjanja eventualnih utvrđenih nepravilnosti.

24. Istovremeno povodom odnosnog slučaja Zaštitnik će upoznati i Ministarstvo finansija u cilju vršenja upravnog nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada Uprave za katastar i državnu imovinu - PJ Podgorica.

25. Na kraju Zaštitnik svakako smatra važnim istaći da postojanje okolnosti koje objektivno ometaju efikasnost postupka ne smije se zanemariti, ali je prioriteta dužnost organa i postupajućih službenih lica da preduzmu sve što je u njihovoj moći da pravo građanina i u takvim okolnostima bude što prije ostvareno. Tek tada se unutar organa uprave treba okrenuti preispitivanju razloga zbog kojih je propust nastao, utvrđivanju odgovornosti i unapređenju rada. Teret neorganizovanosti ili propusta na strani organa ne treba da snosi građanin. Dužnost je svakog organa i službenog lica da se angažuje kako bi omogućio ostvarivanje zagantovanih prava građana, čak i kada postoje otežavajuće okolnosti koje taj konkretni organ ili službeno lice nijesu skrivili. Eventualno prebacivanje za nenađeni predmet na objektivne i subjektivne okolnosti, uz indiferentan odnos prema zahtjevu stranke, bez pokazivanja namjere da se stranci uputi izvinjenje ili makar objašnjenje zbog propusta na strani administracije, neprihvatljivo je i nespojivo sa odgovornom "dobrom" upravom.

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

Dostavljeno:  
- advokatu xx  
- Upravi za katastar i državnu imovinu - PJ Podgorica  
- Upravi za katastar i državnu imovinu  
- Upravi za inspeksijske poslove - Sektoru za zaštitu djelatnosti od javnog interesa - Odsjeku inspekcije za zaštitu kulturnih dobara, kulturnu baštinu i arhivsku djelatnost - adresa: Oktobarske revolucije br 130 Podgorica  
- Ministarstvu finansija  
-a/a