

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: 01-64/22**

**Podgorica, 18. decembar 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, punomoćnika XX i 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.120-954-up-900/09 (03-up-1112/92), koji se vodi kod Uprave za katastar i državnu imovinu - Područne jedinice Danilovgrad.

## **II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA**

2. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe, izjašnjenja Uprave za katastar i državnu imovinu Područne jedinice Danilovgrad, pribavljenog u toku ispitnog postupka, te cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta, mogu se sublimirati na sledeći način.

3. Dana 24. decembra 1992. godine, advokat XX u ime stranaka XX i dr, podnio je Republičkom zavodu za geodetske i imovinsko pravne poslove Odjeljenje Danilovgrad zahtjev za vraćanje ranijim vlasnicima poljoprivrednog zemljišta iz društvene svojine.

4. Dana 5. februara 1997. godine, pomenuti organ donio je rješenje br. 03-up-1112/92, kojim je odbijen navedeni zahtjev kao neosnovan.

5. Na navedeno rješenje dana 11. aprila 1997. godine, advokat XX u ime stranaka XX i dr, podnio je žalbu Direkciji za nekretnine, koja je rješenjem br. 463-229/97, od 3. juna 1997. godine, odbijena.

6. Na predmetno rješenje advokat XX kod Vrhovnog suda Republike Crne Gore pokrenuo je upravni spor u kojem je Vrhovni sud donio presudu U. br. 693/97, od 10. februara 1998. godine, kojom je poništio rješenje Direkcije za nekretnine od 3. juna 1997. godine.

6. Postupajući po presudi Vrhovnog suda Direkcija za nekretnine donijela je rješenje br. 463-229/9, od 24. februara 1998. godine, kojim je poništeno rješenje Područne jedinice Danilovgrad br. 03-up-1112/92, od 5. februara 1997. godine i predmet vraćen na ponovni postupak i odlučivanje.

7. U ponovnom postupku Direkcija za nekretnine Područna jedinica Danilovgrad rješenjem br. 03-up-1112/92, od 24. decembra 1999. godine, odbila je zahtjev XX i dr, za vraćanje poljoprivrednog zemljišta iz društvene svojine, ranije vlasništvo pok XX.

8. Dana 30. januara 2006. godine, Uprava za nekretnine PJ Danilovgrad donijela je rješenje br. 03-up-1112/92, kojim se vrši vraćanje poljoprivrednog zemljišta katastarskih parcela bliže navedenih u dispozitivu rješenja zakonskom nasljedniku XX iz Beograda.

9. Na predmetno rješenje opština Danilovgrad izjavila je žalbu Upravi za nekretnine koja je rješenjem br. 463-229/97, od 6. marta 2006. godine, žalbu uvažila i poništila rješenje 03-up-1112/92, od 30. januara 2006. godine i predmet vratila na ponovni postupak i odlučivanje.

10. U ponovnom postupku Uprava za nekretnine PJ Danilovgrad donijela je rješenje br. 120-954-UP-900/09 (03-up-1112/92), od 14. juna 2012. godine, kojim se odbija zahtjev XX i dr, za vraćanje poljoprivrednog zemljišta kao neosnovan

11. Na predmetno rješenje dana 6. jula 2012. godine, advokat XX izjavio je žalbu Ministarstvu finansija, koja je rješenjem Ministarstva br. 07-2-904/1-12, od 1. aprila 2013. godine, odbijena.

12. Protiv navedenog rješenja advokat XX u ime XX Upravnom sudu CG podnio je tužbu, koju je Upravni sud presudom U. br. 1338/13, od 28. februara 2014. godine, usvojio i poništio rješenje Ministarstva finansija br. 07-2-904/1-12, od 1. aprila 2013. godine.

13. U izvršenju presude Upravnog suda Ministarstvo finansija donijelo je rješenje br. 07-2-904/1-12, od 27. marta 2014. godine, kojim je uvažilo žalbu i poništio rješenje Uprave za nekretnine PJ Danilovgrad br. 120-954-UP-900/09-1-3, od 14. juna 2012. godine i predmet vratio prvostepenom organu na ponovni postupak.

14. U ponovnom postupku Uprava za nekretnine PJ Danilovgrad donijela je rješenje br. 120-954-UP-900/09 (03-up-1112/92), od 20. marta 2015. godine, kojim je ponovo odbila zahtjev br. 03-up-1112/92 kao neosnovan.

15. Na predmetno rješenje dana 9. aprila 2015. godine, advokat XX izjavio je žalbu Ministarstvu finansija, koja je rješenjem Ministarstva br. 07-2-904/12, od 16. septembra 2015. godine, uvažena i poništeno rješenje Uprave za nekretnine PJ Danilovgrad br. 120-954-UP-900/09-1-3, od 20. marta 2015. godine i predmet vraćen prvostepenom organu na ponovni postupak.

16. U ponovnom postupku PJ Danilovgrad donijela je rješenje br. 120-954-UP-900/09 (03-up-1112/92), od 10. decembra 2015. godine, kojim je odbila zahtjev br. 03-up-1112/92 kao neosnovan.

17. Na navedeno rješenje dana 29. decembra 2015. godine, advokat XX izjavio je žalbu Ministarstvu finansija, koja je rješenjem Ministarstva br. 07-2-904/12, od 21. februara 2018. godine, uvažena i

piništeno rješenje Uprave za nekretnine PJ Danilovgrad br. 120-954-UP-900/09-1-3, od 20. marta 2015. godine i predmet vraćen prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

18. U ponovnom postupku PJ Danilovgrad donijela je rješenje br. 120-954-UP-900/09 (03-up-1112/92), od 23. novembra 2023. godine, kojim je odbila zahtjev kao neosnovan.

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

**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.”

**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**

---

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

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**

Inspekcijски nadzor nad sprovođenjem zakona i drugih propisa iz člana 290 vrše upravni inspektori u skladu sa zakonom o inspekcijском 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 u potrebnih za ostvarivanje njegove funkcije, upravni inspektor rješenjem može izreći sljedeće upravne mjere:

- 1) novčanu kaznu do 30% plate službenika za posljednji mjesec;
- 2) zabranu vršenja poslova službeniku na upravnim poslovima, poslovima vođenja evidencije ili kancelarijskog poslovanja.
- (2) U slučaju kad na uredan zahtjev stranke službeno lice ne donese rješenje u propisanom roku, upravni inspektor će izreći mjere iz stava 1 ovog člana.
- (3) U slučaju iz stava 1 tačka 2 ovog člana inspektor će, u roku od osam dana, podnijeti zahtjev o pokretanju disciplinskog postupka.
- (4) Mjera iz stava 1 tačka 2 ovog člana traje do okončanja disciplinskog postupka.

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

#### **Član 5**

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

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

#### **Član 4**

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

#### **Član 114**

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

#### **Član 119**

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

#### **Član 154**

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

**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.

**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.

**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.

### **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

---

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

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

## **V ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA**

19. Podnosilac pritužbe žali se na odugovlačenje postupka u predmetu poslovne oznake br. 120-954-up-900/09 (03-up-1112/92) od strane Uprave za katastar i državnu imovinu - Područne jedinice Danilovgrad, ističući da ni nakon više ukinutih prvostepenih rješenja (posljednje rješenje Ministarstva finansija br. 07-2-904/12, od 21. februara 2018. godine), kojim je poništeno rješenje Uprave za nekretnine PJ Danilovgrad (sada Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Danilovgrad ) br. 120-954-up-900/15, od 10. decembra 2015. godine, pomenuta Područna jedinica nije sprovela ponovni postupak i donijela novu zakonitu odluku.

20. Uprava za katastar i državnu imovinu - PJ Danilovgrad u svom izjašnjenju istakla je da je u ponovnom postupku ta Područna jedinica u izvršenju rješenja Ministarstva finansija br. 07-2-904/12, od 21. februara 2018. godine, donijela rješenje br. 120-954-UP-900/09 (03-up-1112/92), od 23. novembra 2023. godine, te da spise predmeta nije mogla ranije dostaviti Zaštitniku iz razloga što je službenica tog organa iz zdravstvenih razloga bila odsutna duži vremenski period.

21. 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**

22. 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.

23. 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>

24. 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>.

25. 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>.

26. 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**

27. Vraćajući se na predmetni slučaj, Zaštitnik ukazuje da je shodno praksi Evropskog suda za ljudska prava (vidjeti stav 24 Mišljenja), u konkretnoj upravnoj stvari, "spor" nastao u februaru mjesecu 1997. godine, s obzirom da je tada prvi put stranka podnijela redovni pravni lijek u upravnom postupku.

28. S obzirom da je u odnosnom predmetu u periodu od 1992. godine, koliko je trajao postupak na tri nivoa nadležnosti, donijeto 15 odluka, evidentno je da postupak u ovom predmetu ne ispunjava uslove razumnog trajanja u smislu zahtjeva člana 6 Konvencije.

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

30. U tom pravcu, ono što posebno zabrinjava Zaštitnika jeste činjenica potpune neaktivnosti Uprave za katastar i državnu imovinu - Područne jedinice Danilovgrad, 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.

31. 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 Ministarstva finansija tj. od 21. februara 2018. godine, prvostepenom organu trebalo 5 godina i osam mjeseci da postupi po odluci drugostepenog organa, sprovede ponovni postupak i donese novu odluku.

---

<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.

<sup>6</sup> ESLJP, *Frydlender 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.



32. Izjašnjenje Područne jedinice Danilovgrad nije se baziralo na davanje razloga i adekvatnog obrazloženja u pogledu odugovlačenja postupka u odnosnoj upravnoj stvari, osim navođenja onih razloga zbog kojih pomenuta Područna jedinica nije mogla dostaviti spise predmeta Zaštitniku ranije, zbog dužeg odsustva službenice tog organa .

33. 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.

34. Zaštitnik ocjenjuje da nadležna Područna jedinica Danilovgrad nije djelotvorno i efikasno postupala u konkretnoj upravnoj stvari. Negativna je poruka koja se ovakvim postupanjem organa šalje strankama, sa aspekta pravne sigurnosti i efikasnog ostvarivanja i zaštite njihovih prava i interesa.

35. Stoga važno je za 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.

36. 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.

37. Zaštitnik primjećuje i da Područna jedinica Danilovgrad 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 više puta poništavao prvostepene odluke i donosio ukidna rješenja. Naime, drugostepeni organ je u svojim ukidnim rješenjima 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.

38. 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.

39. 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 6. jul 2012. godine), koja je podnijeta na rješenje Područne jedinice Danilovgrad od 14. juna 2012. godine, istom je trebalo osam mjeseci da odluči po žalbi i donese odluku (odluka donijeta 1. aprila 2013. godine), kao i da je od dana podnošenja žalbe tj. od 29. decembra 2015. godine podnijete protiv rješenja PJ Danilovgrad od 10. decembra 2015. godine, drugostepenom organu trebalo više od dvije godine da odluči po predmetnoj žalbi i donese odluku (21. februar 2018 godine).

40. 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.

41. *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 lijekove 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.*

42. Ono na šta Zaštitnik takođe želi ukazati jeste da je Vrhovni sud CG ocjenjujući jednu od odluka drugostepenog organa donijetu u žalbenom postupku konstatovao da je drugostepeni organ svoju odluku zasnovao na nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju, te da propuste prvostepenog organa osporenim rješenjem drugostepeni organ nije otklonio. Naime, Sud je ukazao da je drugostepeni organ bio dužan poništiti prvostepeno rješenje i naložiti prvostepenom organu sprovođenje određenih dokaza kako bi se utvrdile odlučne činjenice za donošenje zakonitog rješenja. Takođe i Upravni sud ocjenjujući jednu od odluka drugostepenog organa u upravnom sporu, konstatovao da Sud nije mogao prihvatiti stav upravnih organa da nijesu ispunjeni zakonski uslovi za vraćanje poljoprivrednog zemljišta, bez jasnog i potpunog utvrđenja i sagledavanja svih okolnosti od značaja za pravilno rješavanje konkretne upravne stvari.

43. Zaštitnik ocjenjuje da ovakvo postupanje upravnih 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, 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.

44. Vrhovni sud CG u jednoj od svojih odluka (pogledati prethodno "Relevantna domaća praksa -presud Tzp. br. 1/19, od 1. aprila 2029. godine) u predmetu formiranom po tužbi za pravično zadovoljenje radi naknade nematerijalne štete zog povrede prava na pravično suđenje konstatovao da period od 2 godine i 4 mjeseca, u kojem nije donijeta prvostepena odluka u upravnom postupku nije zadovoljio zahtjev razumnog roka zbog čega je došlo do povrede tužiočevog prava na suđenje u razumnom roku.

45. 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.

46. Takođe, u pogledu *ponašanja podnosioca pritužbe*, prema stanju u spisima predmeta Zaštitnik konstatuje da se dužina postupka ne može prepisati podnosiocu pritužbe, jer nije koristio bilo kakve metode koje bi mogle da dovedu do odugovlačenja postupka.

47. Pa i sama činjenica da je podnosilac pritužbe u određenoj mjeri odgovoran za tok postupka, ne oslobađa nadležni organ od odgovornosti da osigura odlučivanje u razumnom roku<sup>8</sup> i njegovo ponašanje ne može opravdati ovoliko trajanje upravnog postupka u cjelini<sup>9</sup>.

48. 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>10</sup>

49. Po mišljenju Zaštitnika, podnosilac pritužbe imao je interes da se u razumnom roku okonča postupak u odnosnoj upravnoj stvari, na koji način bi otklonio nedoumice u pogledu raspolaganja, odnosno vraćanja poljoprivrednog zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu.

50. Na osnovu svega naprijed navedenog, imajući u vidu relevantnu sudsku praksu, naročito činjenicu da podnosilac pritužbe ne može se smatrati odgovornim za odugovlačenje postupka, da predmet nije kompleksan i da ponašanje organa ukazuje na nedostatak dovoljne posvećenosti predmetu, te ako se uzme u obzir samo trajanje postupka (skoro 31 godinu), Zaštitnik je mišljenja da ukupna dužina postupka u ovom predmetu ne može se smatrati razumna.

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

## MIŠLJENJE

Podnosiocu pritužbe, neblagovremenim odlučivanjem u predmetu br. 120-954-UP-900/09 (03-up-1112/92), od strane Uprave za katastar i državnu imovinu - Područne jedinice Danilovgrad, 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.

Sljedom navedenog, Zaštitnik daje

## PREPORUKE

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

- da u budućim istim i/ili sličnim situacijama, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, preduzima sve neophodne mjere u okviru svojih ovlašćenja, kako bi u što kraćem roku imajući u vidu i sve razloge i upute neposredno viših organa okončala postupke po zahtjevima stranaka i donosila odluke na zakonu zasnovane;

- 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

<sup>8</sup> ESLJP *Guincho protiv Portugala*, presuda od 10. jula 1984 godine, zahtjev br. 8990/80&32

<sup>9</sup> ESLJP, *Oberling protiv Francuske*, odluka od 11. april 2006., zahtjev br. 31520/02, § 24

<sup>10</sup> ESPLJ, *Mihailovski protiv Makedonije*, presuda od 31. marta 2007, zahtjev br. 44221/02

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 izbjegnu 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 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;

- 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.

Područna jedinica Danilovgrad i Ministarstvo finansija dužni su da, po isteku roka od 20 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 Danilovgrad**

***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>11</sup>***

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

---

<sup>11</sup> Presuda Vrhovnog suda Crne Gore, Tpz.br.12/2019, citirana na strani 5. i 6. Mišljenja

**Dostavljeno:**

- podnosiocu pritužbe advokatu XX
- Upravi za katastar i državnu imovinu - PJ Danilovgrad
- Ministarstvu finansija
- a/a.,