



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- 669/26

Podgorica, 10. septembar 2026. 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 3/26) 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 i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi

I UVOD

1. Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore obratio se xx pritužbom na rad Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar, ukazujući na prekomjerno trajanje postupka povraćaja i obeštećenja oduzete imovine u predmetu poslovne oznake 07-1-01-Up. i-937/1-2008.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

2. Navodi o činjenicama i okolnostima od značaja za predmetnu pritužbu iznijeti su isključivo od strane podnosioca pritužbe, dok Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar, ni nakon upućenog zahtjeva, niti nakon naknadne urgencije, nije dostavila izjašnjenje niti dokumentaciju iz spisa predmeta.

3. Pred Komsijom za povraćaj i obeštećenje Bar vodi se postupak restitucije u predmetu broj 07-1-01-UP.I-937/1-2008.

4. Prema navodima podnosioca, predmetni postupak je započet ranije, bio prekinut 2005. godine, a nastavljen 2008. godine, nakon čega, prema njegovim tvrdnjama, nije donijeta konačna odluka.

5. Podnosilac tvrdi da je nadležnim organima u više navrata podnosio urgencije i druge podneske kojima je traženo postupanje i donošenje odluke, ali da po tim obraćanjima nije postupljeno.

6. Podnosilac navodi da je nakon pravosnažnosti i konačnosti zaključka o prekidu postupka, dana 20. oktobra 2025. godine, podnijet zahtjev za nastavak postupka, o kojem je podnosilac, prema sopstvenim navodima, obaviješten 05. decembra 2025. godine.

7. Podnosilac smatra da je navedeni zahtjev podnijet neblagovremeno i da je nadležni organ bio dužan da o njemu odluči, ali da to nije učinio.

8. Podnosilac povezuje nepostupanje Komisije za povraćaj i obeštećenje sa trajanjem stečajnog postupka St.br.183/11 i tvrdi da takvo postupanje ima posljedice po imovinu stečajnog dužnika, povjerioce i zaposlene.

9. Podnosilac navodi da mu, odnosno odboru povjerenika, nije omogućeno prisustvo ročištima u postupku restitucije, iako smatra da ima svojstvo stranke u postupku.

10. Podnosilac se poziva i na mišljenje Savjeta za privatizaciju broj 01-232 od 23. juna 2014. godine, kojem pripisuje značaj za rješavanje imovinsko-pravnog statusa predmetnog preduzeća.

11. Dana 10. juna 2026. godine Zaštitnik je od Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar zatražio izjašnjenje i kopiju spisa predmeta, ali tražena dokumentacija i izjašnjenje nijesu dostavljeni ni nakon urgencije od 20. jula 2026. godine.

III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

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.

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 28

Postupke započete po zahtjevima bivših vlasnika nastaviće komisije za povraćaj i obeštećenje, i to:

- 1) Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici za teritoriju opština: Podgorica, Danilovgrad, Nikšić, Šavnik, Plužine i Cetinje.
- 2) Komisija za povraćaj i obeštećenje u Baru za teritoriju opština: Budva, Herceg Novi, Tivat, Kotor, Bar i Ulcinj i
- 3) Komisija za povraćaj i obeštećenje u Bijelom Polju za teritoriju opština: Bijelo Polje, Berane, Kolašin, Andrijevica, Plav, Rožaje, Mojkovac, Pljevlja i Žabljak.

Član 34

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

Zakon o opštem upravnom postupku ¹ ("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.

(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 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 290

(1) Inspekcijски 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.

¹ Zakon važio u vrijeme podnošenja zahtjeva

(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 inspektoru 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 Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list CG“, br.42/11 i 32/14)

Član 37

Ukoliko starješina/ka, odnosno lice koje rukovodi organom ne postupi po zahtjevu u određenom roku, dužan/a je da, bez odlaganja, o razlozima obavijesti Zaštitnika/cu.

Nepostupanje po zahtjevu smatra se ometanjem rada Zaštitnika/ce, koji o tome može upoznati neposredno viši organ ili Skupštinu ili obavijestiti javnost.

Član 38

Organi su dužni da sa Zaštitnikom/com sarađuju i pružaju mu/joj pomoć.

Član 41

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

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.

Pravila o radu Zaštitnika ("Službeni list CG", br.53/2014)

Član 35 stav 4

Ukoliko ni nakon ponovnog zahjeva aprotivna strana ne dostavi traženo izjašnjenje, Zaštitnik može na osnovu podataka sa kojima raspolaže zauzeti stav i mišljenje i o tome obavijestiti podnosioca/teljku pritužbe.

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...”

V ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA

12. Podnosilac pritužbe prigovara postupanju Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar, ukazujući na prekomjerno trajanje postupka povraćaja i obeštećenja oduzete imovine u predmetu poslovne oznake 07-1-01-Up. i-937/1-2008.

13. Polazeći od navoda iznijetih u pritužbi, raspoloživih podataka i okolnosti konkretnog slučaja, te imajući u vidu da se Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar nije izjasnila na zahtjev Zaštitnika, niti je postupila po upućenoj urgenciji, Zaštitnik je, nakon sprovedenog ispitnog postupka, ocijenio navode podnosioca pritužbe kao osnovane u dijelu koji se odnosi na dugotrajnost postupka i izostanak blagovremenog postupanja nadležnog organa.

14. Zaštitnik prvenstveno ukazuje da je pravo na blagovremeno, djelotvorno i efikasno postupanje organa javne vlasti sastavni dio principa vladavine prava i dobre uprave, kao i zaštite prava građana od proizvoljnog, neefikasnog i neopravdano dugog postupanja javne vlasti.

15. Dugotrajnost upravnog postupka sama po sebi ne znači nužno da je došlo do povrede prava na odlučivanje u razumnom roku, već se opravdanost njegovog trajanja mora cijeniti imajući u vidu sve okolnosti konkretnog slučaja, a naročito složenost predmeta, postupanje podnosioca, postupanje nadležnih organa, značaj predmeta za podnosioca, kao i druge relevantne okolnosti. Pri tome, složenost predmeta ne može sama po sebi predstavljati opravdanje za neaktivnost organa u dužem vremenskom periodu, niti za izostanak odluke bez obrazloženja razloga koji takvo trajanje postupka čine nužnim i opravdanim.

16. U konkretnom slučaju, prema navodima podnosioca, postupak restitucije u predmetu broj 07-1-01-UP.I-937/1-2008 traje duži niz godina, pri čemu ni nakon nastavka postupka 2008. godine nije donijeta konačna odluka. Podnosilac je naveo da se u više navrata obraćao nadležnim organima urgencijama i drugim podnescima, ukazujući na potrebu postupanja i okončanja predmetnog postupka.

17. Iako podnosilac uz pritužbu nije dostavio dokumentaciju kojom bi potkrijepio svoje navode, Zaštitnik je, u cilju provjere istih, od nadležne Komisije zatražio izjašnjenje o svim relevantnim okolnostima, kao i kopiju spisa predmeta. Međutim, Komisija nije dostavila traženo izjašnjenje niti dokumentaciju, ni nakon upućene urgencije Zaštitnika.

18. U odsustvu izjašnjenja nadležnog organa i dokumentacije iz spisa predmeta, Zaštitnik nije bio u mogućnosti da provjeri sve činjenice i okolnosti navedene u pritužbi, niti da izvrši

neposredan uvid u tok postupka, preduzete procesne radnje, periode u kojima su radnje preduzimate i razloge zbog kojih postupak do danas nije okončan.

19. Međutim, činjenica da nadležni organ nije dostavio traženo izjašnjenje i dokumentaciju, i pored zahtjeva i urgencije Zaštitnika, predstavlja okolnost od posebnog značaja za ocjenu njegovog postupanja. Naime, organ koji vodi postupak raspolaže podacima i dokumentacijom na osnovu kojih bi mogao obrazložiti tok postupka, preduzete radnje i eventualne objektivne razloge koji su uticali na njegovo trajanje. Izostankom takvog izjašnjenja organ nije pružio podatke koji bi omogućili zaključak da je u predmetu kontinuirano i efikasno postupano, odnosno da postoje objektivni i opravdani razlozi za njegovo trajanje.

20. Zaštitnik stoga nalazi da višegodišnje trajanje predmetnog postupka, uz činjenicu da konačna odluka još uvijek nije donijeta, a da nadležni organ nije pružio obrazloženje razloga koji bi opravdali takvo trajanje, nije saglasno zahtjevima efikasnog i blagovremenog postupanja javne vlasti i principima dobre uprave.

21. Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik zaključuje da je u konkretnom slučaju došlo do povrede prava podnosioca pritužbe na efikasno postupanje javne vlasti, odnosno do povrede principa dobre uprave, koja se ogleda u neopravdano dugom trajanju postupka restitucije i izostanku blagovremenog postupanja nadležnog organa radi njegovog okončanja.

22. Ovakav zaključak Zaštitnik izvodi na osnovu podataka kojima raspolaže i činjenice da nadležni organ, koji raspolaže potpunim podacima o toku i razlozima trajanja postupka, nije dostavio traženo izjašnjenje niti spise predmeta. U tom smislu, odsustvo izjašnjenja organa ne može biti razlog da se dugotrajnost postupka zanemari, posebno kada organ nije predočio okolnosti koje bi opravdale njegovo trajanje.

23. U odnosu na navode koji se tiču zahtjeva za nastavak postupka od 20. oktobra 2025. godine, Zaštitnik, imajući u vidu svoje nadležnosti, nije cijenio pitanje njegove blagovremenosti, niti zakonitost postupanja Komisije u vezi sa tim zahtjevom. Zaštitnik nije nadležan za ocjenu zakonitosti pojedinačnih procesnih radnji i odluka nadležnog organa, niti za davanje tumačenja koje bi prejudiciralo ishod postupka.

24. Međutim, sa aspekta zaštite ljudskih prava i principa dobre uprave, Zaštitnik ukazuje na potrebu da se o zahtjevima koji mogu biti od uticaja na dalji tok postupka postupa bez nepotrebnog odlaganja i da se zainteresovana lica o preduzetim radnjama i ishodu postupanja obavijeste u skladu sa primjenjivim procedurama.

25. Budući da Komisija nije dostavila izjašnjenje niti spise predmeta, Zaštitnik nije bio u mogućnosti da utvrdi na koji način je po navedenom zahtjevu postupano, niti da li su nakon njegovog podnošenja preduzimate radnje usmjerene na efikasno dalje vođenje i okončanje postupka. Stoga se Zaštitnik u ovom dijelu ograničava na ocjenu sa aspekta efikasnog postupanja javne vlasti, bez prejudiciranja zakonitosti postupanja Komisije i bez zauzimanja stava o osnovanosti ili neosnovanosti predmetnog zahtjeva.

26. U pogledu navoda da odboru povjerilaca nije omogućeno prisustvo ročištima, odnosno ostvarivanje procesnih prava u postupku, Zaštitnik, takođe, nije bio u mogućnosti da izvrši potpunu ocjenu ovog navoda, budući da nije raspolagao spisima predmeta niti dokumentacijom koja bi omogućila provjeru procesnog statusa podnosioca, odnosno odbora povjerilaca, kao ni načina na koji je Komisija postupala u odnosu na njihovo učešće u postupku.

27. Zaštitnik stoga ni u ovom dijelu ne prejudicira zakonitost postupanja Komisije, već ukazuje na obavezu organa da licima koja imaju svojstvo stranke omogući ostvarivanje procesnih prava u skladu sa pravilima postupka.

28. Imajući u vidu sve navedeno, Zaštitnik ocjenjuje da je pritužba osnovana u dijelu koji se odnosi na dugotrajnost postupka povraćaja i obeštećenja i izostanak blagovremenog i efikasnog postupanja nadležnog organa, čime je povrijeđeno pravo podnosioca pritužbe na odlučivanje u razumnom roku, kao sastavni element prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore, kao i princip dobre uprave.

29. Zaštitnik posebno cijeni kao zabrinjavajuću činjenicu da Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar, i pored zahtjeva Zaštitnika i naknadne urgencije, nije dostavila izjašnjenje niti spise predmeta. Takvim postupanjem Zaštitniku je onemogućeno da u potpunosti provjeri činjenično stanje i izvrši ocjenu svih navoda iz pritužbe.

30. Zaštitnik podsjeća da, u skladu sa Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, organi javne vlasti imaju obavezu da sarađuju sa Institucijom Zaštitnika, blagovremeno odgovaraju na njegove zahtjeve i dostavljaju sve potrebne informacije i dokumentaciju. Poštovanje zakona ne predstavlja samo obavezu građana, već prvenstveno državnih organa, koji su dužni da svojim radom potvrđuju načelo zakonitosti i vladavine prava.

31. Organi javne vlasti nemaju diskreciono pravo da biraju koje će zakonske obaveze izvršavati, a koje zanemarivati. Potpuno i dosljedno poštovanje zakona predstavlja osnovni preduslov za ostvarivanje principa pravne države i jačanje povjerenja građana u institucije. Nesaradnja sa Institucijom Zaštitnika ne predstavlja samo povredu zakonske obaveze, već i postupanje suprotno principima odgovorne, transparentne i dobre uprave.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

P R E P O R U K E

Komisiji za povraćaj i obeštećenje Bar

- bez daljeg odlaganja preduzme sve potrebne radnje iz svoje nadležnosti radi okončanja postupka u predmetu broj 07-1-01-UP.I-937/1-2008 i donošenja odgovarajuće odluke;

- bez odlaganja postupi po zahtjevu za nastavak postupka od 20. oktobra 2025. godine i o istom donese odgovarajuću odluku;

- obezbijedi ostvarivanje procesnih prava svih lica koja imaju svojstvo stranke u postupku, uključujući pravo na obavještanje o preduzetim procesnim radnjama i mogućnost učešća u postupku, u skladu sa zakonom;

- da blagovremeno postupa po zahtjevima Zaštitnika, dostavlja potpune, precizne i konkretne odgovore, potkrijepljene odgovarajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija, jer se drugačije postupanje tretira kao povreda zakonskih odredbi o obaveznoj saradnji sa Zaštitnikom.

Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar dužna je da, u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja, dostavi Zaštitniku izvještaj o radnjama i mjerama preduzetim radi izvršenja preporuka.

**ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE**
Tatjana Radović Todorović

Dostavljeno:

- podnosiocu pritužbe
- Komisiji za povraćaj i obeštećenje Bar
- A/a.