



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- 707/26

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 iz Cetinja i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi

I UVOD

1. Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore obratila se XX pritužbom na rad Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar, ukazujući na povredu prava na pravično suđenje, odnosno prava na odlučivanje u razumnom roku, u predmetu poslovne oznake 03-UI-390/07.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

2. Činjenice i okolnosti od značaja za razmatranje predmetne pritužbe utvrđene su na osnovu navoda podnositeljke pritužbe i dokumentacije koju je dostavila, budući da Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar, ni nakon upućenog zahtjeva, niti nakon naknadne urgencije, nije dostavila izjašnjenje niti dokumentaciju iz spisa predmeta.

3. Zaštitnik konstatuje da je predmetni postupak povraćaja oduzetih imovinskih prava i obeštećenja pokrenut zahtjevom koji je, prema raspoloživim podacima, podnijet 2007. godine, odnosno da se isti pred nadležnim organom vodi gotovo dvije decenije.

4. Iz dostavljene dokumentacije proizilazi da je Uprava za nekretnine – Područna jedinica Kotor rješenjem od 28. marta 2007. godine dozvolila upis zabilježbe postupka restitucije na predmetnoj nepokretnosti.

5. Takođe proizilazi da je pred Komisijom za povraćaj i obeštećenje Bar bila zakazana usmena rasprava za 5. april 2018. godine. Iz zapisnika proizilazi da rasprava tog dana nije održana, već je odložena i da je zaključeno da će novi termin biti naknadno određen.

6. Podnositeljka je u primjedbi na zapisnik ukazala da je dan prije zakazane rasprave, telefonskim putem, obaviještena od strane Komisije da se rasprava odlaže zbog zahtjeva punomoćnika podnosioca zahtjeva za odlaganje radi pribavljanja dokaza, te da ta okolnost nije navedena u zapisniku.

7. Prema navodima podnositeljke, nova usmena rasprava održana je 23. novembra 2018. godine, kojoj je prisustvovala, a na kojoj su pročitana izjašnjenja Fonda za obeštećenje i Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, koji su osporili zahtjev za restituciju i predložili njegovo odbijanje.

8. Međutim, iz raspoložive dokumentacije ne proizilazi da je nakon toga postupak okončan, niti da je Komisija donijela konačnu odluku kojom bi odlučila o zahtjevu za povraćaj odnosno obeštećenje.

9. Zaštitnik konstatuje da je podnositeljka pritužbe u više navrata preduzimala aktivnosti usmjerene na ubrzanje postupka i ukazivala nadležnim organima na potrebu njegovog okončanja.

10. Istovremeno, u toku ispitnog postupka pred Zaštitnikom Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar nije dostavila izjašnjenje niti spise predmeta, iako je to od nje zatraženo dana 12. juna 2026. godine, a potom i urgirano dana 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 postupku¹ (“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 Zakon važio u vrijeme podnošenja zahtjeva

(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 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 zahjeba 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

11. Podnositeljka pritužbe prigovara postupanju Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar zbog neopravdano dugog trajanja postupka koji se pred tim organom vodi pod poslovnom oznakom 03-UI-390/07.

12. Zaštitnik je, na osnovu navoda podnositeljke pritužbe, dostavljene dokumentacije i raspoloživih podataka, cijenio da li je postupanjem Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar u predmetu broj 03-UI-390/07 došlo do povrede prava na pravično suđenje, odnosno prava na odlučivanje u razumnom roku, garantovanog članom 32 Ustava Crne Gore i članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

13. Članom 32 Ustava Crne Gore propisano je da svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom, dok član 6 stav 1 Evropske konvencije garantuje pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku u odlučivanju o građanskim pravima i obavezama. Zaštitnik podsjeća da zahtjev postupanja u razumnom roku nije ograničen isključivo na sudski postupak, već se odnosi i na postupke pred upravnim organima kada se u njima odlučuje o građanskim pravima i obavezama.

14. Prilikom ocjene da li je u konkretnom slučaju ispoštovan standard razumnog roka, potrebno je cijeliti ukupno trajanje postupka, složenost predmeta, ponašanje podnosioca, postupanje nadležnih organa, kao i značaj predmeta za podnosioca.

15. U konkretnom slučaju, postupak restitucije pokrenut je 2007. godine i, prema raspoloživim podacima, do dana odlučivanja Zaštitnika nije okončan donošenjem odluke kojom bi se odlučilo o zahtjevu. Postupak, dakle, traje gotovo dvije decenije, što, imajući u vidu sve okolnosti konkretnog slučaja, predstavlja period koji prevazilazi granice prihvatljivog trajanja postupka sa aspekta standarda razumnog roka.

16. Zaštitnik ne zanemaruje činjenicu da postupci restitucije, po svojoj prirodi, mogu biti složeni i zahtijevati utvrđivanje činjenica i okolnosti koje se odnose na istorijat vlasništva, pravni osnov oduzimanja imovine, identitet bivšeg vlasnika, pravno sljedbeništvo, status nepokretnosti i druga pitanja relevantna za odlučivanje. Međutim, složenost predmeta ne može predstavljati

opravdanje za neograničeno trajanje postupka, već je organ koji vodi postupak dužan da raspoloživim procesnim sredstvima aktivno vodi postupak, pribavlja potrebne dokaze i preduzima sve radnje neophodne za njegovo efikasno okončanje.

17. U tom smislu, odredbe Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju obavezuju Komisiju da u postupku utvrdi relevantne činjenice i okolnosti i odluči o zahtjevu za povraćaj odnosno obeštećenje. Zakon istovremeno propisuje rokove za donošenje odluke nakon okončanja usmene rasprave, čime se potvrđuje zahtjev zakonodavca da se postupak povraćaja ili obeštećenja ne vodi neograničeno, već da nakon sprovedenog dokaznog postupka uslijedi odlučivanje u propisanom roku.

18. U konkretnom predmetu, iz raspoložive dokumentacije proizilazi da je usmena rasprava bila zakazana za 5. april 2018. godine, ali je odložena, dok je, prema navodima podnositeljke, nova usmena rasprava održana 23. novembra 2018. godine. Međutim, ni nakon toga, prema podacima kojima Zaštitnik raspolaže, nije donijeta odluka kojom bi postupak bio okončan.

19. Posebno je značajno da je podnositeljka pritužbe još 5. oktobra 2017. godine podnijela Komisiji zahtjev za okončanje postupka, nakon čega se, u cilju njegovog ubrzanja i konačnog rješavanja, u više navrata tokom 2018, 2019. i 2021. godine obraćala Komisiji za žalbe u postupku povraćaja imovinskog prava ili obeštećenja, kao i nadležnom Ministarstvu koje vrši nadzor nad radom Komisije.

20. Ovakvo postupanje podnositeljke ukazuje na njeno aktivno zalaganje za okončanje postupka i ne ostavlja prostor za zaključak da je svojim radnjama doprinijela njegovom odugovlačenju. Naprotiv, iz dostavljene dokumentacije proizilazi da je podnositeljka aktivno zahtijevala postupanje nadležnog organa i ukazivala na potrebu donošenja odluke.

21. Sa druge strane, Zaštitnik nema na raspolaganju podatke koji bi ukazivali na postojanje objektivnih okolnosti koje bi opravdale trajanje postupka od gotovo dvadeset godina. Pri tome je od posebnog značaja što Komisija, iako joj je Zaštitnik dana 12. juna 2026. godine uputio zahtjev za izjašnjenje i dostavljanje kopije dokumentacije iz spisa predmeta, a potom dana 20. jula 2026. godine i urgenciju, nije dostavila ni izjašnjenje niti traženu dokumentaciju.

22. Nedostavljanje spisa onemogućilo je Zaštitnika da izvrši potpun uvid u tok postupka i utvrdi da li su nakon održavanja usmene rasprave 23. novembra 2018. godine preduzimane druge procesne radnje, koje su eventualno mogle uticati na dužinu postupka, kao i da li su postojale konkretne i objektivne okolnosti koje bi mogle opravdati njegovo dalje trajanje.

23. Međutim, činjenica da Komisija nije dostavila dokumentaciju ne može ići na štetu podnositeljke pritužbe. Naprotiv, organ koji vodi postupak i raspolaže predmetnim spisom ima obavezu da postupak vodi efikasno i da, u okviru saradnje sa Institucijom Zaštitnika, omogući uvid u činjenice i dokumentaciju relevantnu za ispitivanje navoda pritužbe.

24. Zaštitnik posebno ukazuje da se, prema Zakonu o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, organi vlasti i druga lica koja vrše javna ovlašćenja imaju obavezu da sarađuju sa Zaštitnikom, da mu na njegov zahtjev dostave podatke i dokumentaciju od značaja za postupak i omoguće pristup službenim spisima. Nedostavljanje traženih podataka nakon ostavljenog roka, bez obavještanja Zaštitnika o razlozima takvog postupanja, predstavlja ometanje rada Zaštitnika.

25. U konkretnom slučaju, Komisija nije postupila ni po zahtjevu Zaštitnika od 12. juna 2026. godine, niti po urgenciji od 20. jula 2026. godine, niti je dostavila obrazloženje razloga zbog kojih nije u mogućnosti da postupi. Takvo postupanje predstavlja propust Komisije i dodatno otežava ostvarivanje funkcije Zaštitnika u postupku ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda.

26. Zaštitnik ukazuje da je i u ranije vođenim postupcima pred ovom Institucijom bilježeno nepostupanje Komisije po zahtjevima za dostavljanje izjašnjenja i dokumentacije, zbog čega se navedeno postupanje ne može posmatrati isključivo kao pojedinačni propust u konkretnom predmetu, već ukazuje na potrebu unapređenja saradnje Komisije sa Institucijom Zaštitnika i dosljednog izvršavanja zakonom utvrđenih obaveza.

27. Zaštitnik posebno cijeni i značaj predmeta za podnositeljku pritužbe. Predmetni postupak odnosi se na nepokretnost na kojoj podnositeljka ima suvlasničko pravo, a na kojoj je još 2007. godine upisana zabilježba postupka restitucije. Nezavisno od toga kakav će biti konačni ishod postupka, dugotrajno trajanje postupka bez konačne odluke produžava stanje pravne neizvjesnosti u pogledu pravnog statusa predmetne nepokretnosti i prava i interesa stranaka u postupku.

28. Zaštitnik pri tome ne prejudicira da li podnosiocu zahtjeva pripada pravo na povraćaj odnosno obeštećenje, niti može, bez uvida u kompletan spis predmeta, ocjenjivati osnovanost navoda podnositeljke da predmetna nepokretnost nije bila oduzeta u korist opštenarodne, državne, društvene ili zadružne svojine, odnosno da podnosilac zahtjeva nije dokazao svojstvo bivšeg vlasnika ili pravnog sljedbenika.

29. Navedena pitanja predstavljaju pitanja merituma upravne stvari o kojima je nadležna da odluči Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar, nakon što potpuno i pravilno utvrdi činjenično stanje i primijeni relevantne materijalne i procesne propise. Međutim, činjenica da postoje sporna pitanja koja zahtijevaju dodatno utvrđivanje činjenica i izvođenje dokaza ne oslobađa Komisiju obaveze da postupak vodi efikasno i da o zahtjevu odluči u razumnom roku.

30. Zaštitnik je u svojoj dosadašnjoj praksi već ukazivao na problem dugotrajnog vođenja postupaka povraćaja i obeštećenja pred Komisijom za povraćaj i obeštećenje Bar i utvrđivao povredu prava na suđenje u razumnom roku u predmetima koji su trajali 18 godina i duže. U tim predmetima posebno je naglašeno da složenost postupka ne može opravdati neaktivnost organa i da je Komisija dužna da postupak vodi kontinuirano i efikasno.

31. Imajući u vidu gotovo dvodecenijsko trajanje predmetnog postupka, izostanak konačne odluke i odsustvo okolnosti koje bi opravdale njegovo tako dugo trajanje, Zaštitnik nalazi da nije ispoštovan standard razumnog roka iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 stav 1 Evropske konvencije. Slijedom navedenog, Zaštitnik zaključuje da je podnositeljki pritužbe, usljed neefikasnog postupanja Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar, povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku, kao jedan od segmenata prava na pravično suđenje.

Imajući u vidu iznijeto Zaštitnik daje

P R E P O R U K E

Komisiji za povraćaj i obeštećenje Bar

- da, bez daljeg odlaganja, preduzme sve potrebne procesne radnje radi okončanja postupka u predmetu broj 03-UI-390/07 i o podnesenom zahtjevu donese odluku u skladu sa zakonom, uz obrazloženje u kojem će jasno i potpuno biti navedeni razlozi odlučivanja;

- 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.