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

Crna Gora
Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore
Ombudsman

Broj: 01- 820/26
Podgorica, 18. novembar 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, advokata XX podnijete u ime XXI XX i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi

I UVOD

1. Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore obratili su se XX i XX, preko punomoćnika XX, advokata iz Podgorice, pritužbom na rad Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine – Komisije za povraćaj i obeštećenje u Baru, zbog nedonošenja prvostepenog rješenja u predmetu broj 03-UL-5-275/06, koji se pred navedenom Komisijom vodi po zahtjevu za povraćaj i obeštećenje, podnijetom 10. novembra 2006. godine.

Postupak pred Zaštitnikom odnosi se na ispitivanje navoda o nepostupanju Komisije, odnosno nedonošenju prvostepenog rješenja nakon zaključivanja usmene rasprave 25. novembra 2025. godine, u zakonom propisanom roku, kao i na dužinu trajanja postupka po predmetnom zahtjevu.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

2. Činjenice i okolnosti od značaja za razmatranje predmetne pritužbe utvrđene su na osnovu navoda podnosilaca pritužbe i dokumentacije koju su dostavili, 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 je utvrdio da se pred Komisijom za povraćaj i obeštećenje u Baru vodi postupak po zahtjevu za povraćaj oduzetih imovinskih prava i obeštećenje, u predmetu broj 03-UL-5-275/06, koji je pokrenut 10. novembra 2006. godine.

4. Iz navoda podnosilaca proizlazi da se predmet odnosi na ostvarivanje prava na povraćaj i obeštećenje za imovinu bivših vlasnika – članova porodice XX, kao i njihovih pravnih sljedbenika.

5. Prema navodima iz pritužbe, u dosadašnjem toku postupka donijeta su tri djelimična prvostepena rješenja, koja su poništena, nakon čega je postupak nastavljen pred Komisijom.

6. Dalje je navedeno, a što proizlazi i iz dostavljene urgencije od 2. marta 2026. godine, da je Komisija dana 25. novembra 2025. godine zaključila usmenu raspravu, nakon čega nije donijela prvostepeno rješenje.

7. Zaštitnik je, radi potpunog utvrđivanja činjenica i okolnosti od značaja za ocjenu osnovanosti pritužbe, dana 9. jula 2026. godine, od Komisije zatražio izjašnjenje i dostavljanje spisa predmeta. Međutim, Komisija se nije izjasnila o navodima pritužbe niti je Zaštitniku dostavila traženu dokumentaciju, ni nakon ponovljenog zahtjeva od 2. septembra 2026. godine.

8. Stoga, Zaštitnik nije bio u mogućnosti da izvrši uvid u cjelokupan spis predmeta i provjeri sve okolnosti od značaja za dosadašnji tok postupka, uključujući razloge zbog kojih prvostepeno rješenje nije donijeto u zakonom propisanom roku, kao i eventualne druge procesne radnje preduzete nakon zaključivanja usmene rasprave.

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 sprovoditi 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) 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.

[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) Inspekcijki 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 inspector 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

9. Podnosioci pritužbe prigovaraju dužini trajanja postupka pred Komisijom za povraćaj i obeštećenje u Baru, koji je pokrenut 10. novembra 2006. godine, kao i činjenici da Komisija, nakon zaključivanja usmene rasprave 25. novembra 2025. godine, nije donijela prvostepeno rješenje u roku propisanom članom 34 Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju.

10. Cijeneći navedene prigovore, Zaštitnik je imao u vidu da pravo na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda obuhvata i pravo na odlučivanje u razumnom roku. Ovo pravo podrazumijeva obavezu nadležnih organa da postupke u kojima se odlučuje o pravima i obavezama stranaka vode efikasno i bez nepotrebnog odlaganja, preduzimajući sve potrebne radnje radi njihovog okončanja u razumnom roku.

11. Zaštitnik podsjeća da se zahtjev odlučivanja u razumnom roku ne odnosi isključivo na sudske postupke, već i na postupke pred upravnim organima u kojima se odlučuje o građanskim pravima i obavezama. Prilikom ocjene da li je u konkretnom slučaju poštovan ovaj standard, potrebno je cijeniti sve okolnosti predmeta, a naročito njegovu složenost, ponašanje podnosilaca zahtjeva, postupanje nadležnih organa, kao i značaj predmeta za podnosioce.

12. U konkretnom slučaju, postupak po zahtjevu za povraćaj oduzetih imovinskih prava i obeštećenje pokrenut je 10. novembra 2006. godine i, prema raspoloživim podacima, do dana sačinjavanja ovog mišljenja nije okončan donošenjem prvostepenog rješenja. Dakle, postupak traje gotovo dvije decenije, što predstavlja izuzetno dug period za odlučivanje u upravnoj stvari. Prema navodima podnosilaca, u dosadašnjem toku postupka donijeta su tri djelimična prvostepena rješenja, koja su poništena, zbog čega njihov zahtjev još uvijek nije razriješen donošenjem prvostepene odluke.

13. Zaštitnik ne zanemaruje činjenicu da postupci povraćaja oduzetih imovinskih prava i obeštećenja mogu biti složeni, naročito kada je potrebno utvrditi istorijat vlasništva, pravni osnov oduzimanja imovine, identitet bivših vlasnika i pravno sljedbeništvo, kao i druge činjenice i okolnosti od značaja za odlučivanje. Međutim, složenost predmeta ne može sama po sebi opravdati njegovo neograničeno trajanje. Od organa koji vodi postupak očekuje se da, koristeći raspoloživa procesna sredstva, aktivno i kontinuirano preduzima potrebne radnje radi potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja i donošenja odluke bez nepotrebnog odlaganja.

14. U tom smislu, Zaštitnik posebno ukazuje na odredbu člana 34 Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, kojom je propisan rok od 20 dana za donošenje prvostepenog rješenja od dana okončanja usmene rasprave. Iz dostavljene dokumentacije proizlazi da je Komisija usmenu raspravu zaključila 25. novembra 2025. godine, ali da ni do dana sačinjavanja ovog mišljenja nije donijela prvostepeno rješenje.

15. Zaštitnik je imao u vidu i da su se podnosioci pritužbe, preko punomoćnika, obraćali Komisiji urgencijama radi donošenja prvostepenog rješenja. Iz dostavljene dokumentacije proizlazi da je punomoćnik podnosilaca dana 2. marta 2026. godine uputio Komisiji urgenciju, ukazujući na činjenicu da je usmena rasprava zaključena 25. novembra 2025. godine, kao i na protek zakonom propisanog roka za donošenje odluke. Navedeno ukazuje na nastojanje podnosilaca da iniciraju postupanje nadležnog organa i okončanje postupka.

16. Sa druge strane, Zaštitnik nije imao mogućnost da izvrši uvid u cjelokupan spis predmeta, niti da se upozna sa razlozima zbog kojih prvostepeno rješenje nije donijeto, budući da Komisija nije postupila po zahtjevu Zaštitnika od 9. jula 2026. godine, kojim je zatraženo izjašnjenje o navodima pritužbe i dostavljanje kopije spisa predmeta. Komisiji je, zbog izostanka odgovora, dana 2. septembra 2026. godine upućena i urgencija, ali ni nakon toga traženo izjašnjenje i dokumentacija nijesu dostavljeni.

17. Ovakvo postupanje Komisije onemogućilo je Zaštitnika da izvrši potpun uvid u tok postupka i utvrdi sve okolnosti koje su mogle uticati na njegovo trajanje, uključujući eventualne procesne radnje preduzete nakon zaključivanja usmene rasprave, kao i razloge zbog kojih prvostepeno rješenje nije donijeto u zakonom propisanom roku.

18. Zaštitnik podsjeća da su organi vlasti dužni da sarađuju sa ovom institucijom i da joj, na njen zahtjev, dostave podatke i dokumentaciju potrebnu za ispitivanje navoda iz pritužbe i vršenje zakonom utvrđenih ovlašćenja. Nedostavljanje traženog izjašnjenja i spisa predmeta, ni nakon ponovljenog zahtjeva, predstavlja propust u saradnji sa Institucijom Zaštitnika i dodatno otežava sprovođenje postupka po pritužbi. Zaštitnik podsjeća da je i u ranije vođenim postupcima, u svojim mišljenjima, ukazivao na slučajeve u kojima Komisija nije dostavljala tražena izjašnjenja i dokumentaciju, uprkos obraćanjima i urgencijama ove institucije.[2] Takvo postupanje otežava rad Zaštitnika i sprovođenje postupka po pritužbama, imajući u vidu da je saradnja organa vlasti sa ovom institucijom neophodna za djelotvorno ispitivanje navoda iz pritužbi i vršenje njegovih zakonom utvrđenih ovlašćenja.

19. Izostanak izjašnjenja Komisije i nedostavljanje spisa predmeta ne mogu biti razlog da se zanemare činjenice koje proizlaze iz dokumentacije dostavljene uz pritužbu, a naročito ukupno trajanje postupka i činjenica da prvostepeno rješenje nije donijeto ni nakon zaključivanja usmene rasprave. Iako Zaštitnik, zbog nedostavljanja spisa, nije mogao sagledati sve procesne radnje

[2] https://www.ombudsman.co.me/docs/1790320637_100926_preporukaa_kobr.pdf
https://www.ombudsman.co.me/docs/1789559033_100926_preporukabr.pdf

preduzete tokom postupka i eventualne razloge koji su uticali na njegovo trajanje, raspoloživi podaci ukazuju na značajno prekoračenje zakonom propisanog roka za donošenje odluke.

20. Zaštitnik posebno cijeni značaj predmetnog postupka za podnosioce pritužbe, imajući u vidu da se radi o ostvarivanju prava na povraćaj oduzetih imovinskih prava i obeštećenje za imovinu njihovih pravnih prethodnika. Dugotrajno vođenje postupka bez donošenja prvostepene odluke održava stanje pravne neizvjesnosti u pogledu ostvarivanja njihovih imovinskih prava i interesa, što dodatno ukazuje na potrebu da nadležni organ sa posebnom pažnjom i efikasnošću pristupi njegovom okončanju.

21. Zaštitnik, pri tome, ne prejudicira da li podnosiocima zahtjeva pripada pravo na povraćaj oduzetih imovinskih prava odnosno obeštećenje, niti ulazi u ocjenu osnovanosti njihovog zahtjeva, jer je to pitanje iz nadležnosti Komisije, koja je dužna da nakon potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja i primjene relevantnih propisa donese odgovarajuću odluku. Međutim, eventualna sporna činjenična i pravna pitanja ne oslobađaju Komisiju obaveze da postupak vodi kontinuirano, efikasno i u rokovima propisanim zakonom.

22. Cijeneći sve navedene okolnosti, a naročito gotovo dvodecenijsko trajanje postupka, izostanak prvostepene odluke i višestruko prekoračenje zakonom propisanog roka za njeno donošenje, Zaštitnik zaključuje da podnosiocima pritužbe nije obezbijeđeno odlučivanje u razumnom roku, kao jednom od elemenata prava na pravično suđenje, garantovanog članom 32 Ustava Crne Gore i članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Slijedom navedenog zaštitnik daje

P R E P O R U K E

Komisiji za povraćaj i obeštećenje Bar

- da bez daljeg odlaganja preduzme sve potrebne radnje i donese prvostepeno rješenje po zahtjevu podnosilaca pritužbe XX i XX, podnijetom 10. novembra 2006. godine, u skladu sa zakonom;

- da u budućem radu obezbijedi blagovremeno i efikasno vođenje postupaka, uz poštovanje zakonom propisanih rokova za preduzimanje procesnih radnji i donošenje odluka, kako bi se izbjeglo neopravdano odugovlačenje postupaka;

- 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.