

Ustavni sud Crne Gore, u Prvom vijeću za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama, u sastavu: sudija Dragana Đuranović, predsjednica Vijeća i sudije Snežana Armenko i Momirka Tešić, članice Vijeća, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore, člana 48 tačka 3, član 51 stav 2, člana 52 i člana 76 stav 4 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list CG”, broj 11/15), na sjednici Vijeća održanoj dana 30. maja 2024. godine, donio je

## **ODLUKU**

**I USVAJA SE** ustavna žalba i **UTVRĐUJE SE** da je dugim trajanjem upravnog postupka pokrenutim pred Komisijom za povraćaj i obeštećenje Podgorica, zahtjevom od 6. septembra 2005. godine (predmet prvobitno formiran pod brojem 07-1-01-Up.I-113/1-08), po osnovu rješenja Eksproprijacione komisije posl. br. 7/48 od 12. jula 1948. godine, koji postupak i dalje traje, podnosiocu ustavne žalbe povrijeđeno pravo na pravično suđenje u razumnom roku, iz člana 32 Ustava Crne Gore i pravo na djelotvorni pravni lijek, iz člana 20 Ustava Crne Gore.

**II NALAŽE SE** Komisiji za povraćaj i obeštećenje Podgorica da najkasnije u roku od 3 (tri) mjeseca od dana dostavljanja ove Odluke sprovede i okonča prvostepeni postupak, na način što će u cjelosti postupiti po nalogima iz odluke Komisije za žalbe Vlade Crne Gore, br. 08-67/1-2021, od 9. avgusta 2023. godine, donijetoj u postupku izvršenja presude Upravnog suda U. br. 2666/22, od 17. jula 2023. godine, utvrditi sve činjenice i provesti sve potrebne dokaze na koje joj je ukazano, te donijeti odluku o svim zahtjevima, koja će sadržati valjano obrazloženje, a sve kako bi drugostepeni organ, a potom, eventualno, i Upravni sud, kao neposredno viši organi, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj upravnoj stvari i okončaju predmet.

**III NALAŽE SE** Komisiji za žalbe Vlade Crne Gore da, shodno članu 237 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku, meritorno odluči i sama riješi predmetnu upravnu stvar, u roku od mjesec dana od dana prijema eventualno uložene žalbe, vodeći računa o interesu stranaka i dugom trajanju upravnog postupka.

**IV NALAŽE SE** Vladi Crne Gore da preduzme odgovarajuće radnje i mjere iz okvira svoje nadležnosti, posebno da zaduži resorna ministarstva, shodno Zakonu o državnoj upravi, kako bi se obezbijedilo pravosnažno okončanje postupka za obeštećenje i donošenje odluke povodom zahtjeva podnosioca ustavne žalbe iz stava I izreke Odluke, najkasnije u roku od 6 (šest) mjeseci od dana dostavljanja ove Odluke, kao i da inicira pokretanje postupka inspekcijskog nadzora i izricanje upravnih mjera, u smislu čl. 290-293 Zakona o (opštem) upravnom postupku, te druge postupke, shodno čl. 154-157 Zakona o državnim službenicima i namještenicima i čl. 13-19 Zakona o inspekcijskom nadzoru, za starješine organa, kao i odgovorno/a lice/a kod kojeg/ih je utvrđena povreda, ukoliko se predmetni postupak ne okonča na način i u rokovima navedenim u prednjim stavovima.

**V NALAŽE SE** Vladi Crne Gore, Komisiji za povraćaj i obeštećenje Podgorica i Komisiji za žalbe Vlade Crne Gore da, nakon isteka rokova iz stavova II, III i IV ove izreke, dostave Ustavnom sudu Crne Gore izvještaj o izvršenju ove Odluke.

**VI** Ova Odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“.

## **O b r a z l o ž e n j e**

### **I POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM CRNE GORE**

1. R.R., podnio je dozvoljenu ustavnu žalbu, dana 20. februara 2024. godine, zbog nepostupanja državnih organa i povrede prava iz čl. 20, 32 i 58 Ustava Crne Gore, čl. 6 i 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

2. U ustavnoj žalbi je, u bitnom, navedeno: da upravni postupak koji je formalno započeo 2005. godine, suštinski traje od 1948. godine; da je rješenjem Vlade FNRJ Predsjedništva broj 3067 od 20. juna 1948. godine, odlučeno da se u korist FNRJ za potrebe Narodne banke FNRJ, radi podizanja zgrade filijale u Nikšiću, izvrši eksproprijacija zemljišta V. R., u površini od 609m<sup>2</sup>; da se, na osnovu čl. 11 i 15 Osnovnog zakona o eksproprijaciji („Sl.list CG“ br. 28/47), vlasniku utvrdi naknada za ekspropriisanu imovinu i da na osnovu člana 17 postupak eksproprijacije sprovede Gradska eksproprijaciona komisija; da je rješenjem eksproprijacione komisije pri Gradskom narodnom odboru u Nikšiću, br. 7/48 od 12. jula 1948. godine, ekspropriisana u korist FNRJ za potrebe Narodne banke FNRJ, radi podizanja zgrade Filijale u Nikšiću, imovina i vlasništvo V., određena je naknada u iznosu od 354.855 dinara i odlučeno da se ima isplatiti u dinarima FNRJ i da rješenje nije sadržalo uputstvo o pravu na žalbu ili tužbu; da je rješenjem Sreskog suda u Nikšiću R. br. 95/48, od 8. septembra 1948. godine ekspropriisana imovina prenijeta na Državu FNRJ, kao opštenarodna imovina, po osnovu kog je izvršena odgovarajuća uknjižba; da je podnosilac podnio blagovremeni zahtjev Vladi Crne Gore - Komisiji za restituciju u skladu sa zahtjevima iz Zakona o pravedenoj restituciji; da je nakon više održanih usmenih rasprava pred Komisijom za povraćaj i obeštećenje Opštine Nikšić, donijeto rješenje broj 01-166/5, dana 20. februara 2007. godine, kojim se odobrava neimenovanim zakonskim naslednicima bivšeg vlasnika R. D. poč.V.udove R.K. poč. D., obeštećenje u ukupnom iznosu od 293,810,05 eura, za oduzeto izgrađeno gradsko građevinsko zemljište i naložena isplata Fondu za obeštećenje; da od 2005. godine, kada je pokrenut upravni postupak, isti još uvijek traje, što znači da nije okončan punih 20 godina, za koji period je na tri nivoa nadležnosti donijeto ukupno 17 odluka, a o zahtjevu podnosioca ustavne žalbe, niti njegove pravne prethodnice, nije odlučeno; da je dugim trajanjem upravnog postupka povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku; da je poslednja odluka donijeta od strane Upravnog suda Crne Gore U. br. 1666/22, od 17. jula 2023. godine, kojom je predmet opet vraćen na ponovni postupak i odlučivanje, a da prvostepeni organ još nije postupio, pa radnja nepostupanja još uvijek traje; da nepostupanje i neaktivnost traje 20 godina i predstavlja trajnu povredu prava, jer 20 godina od pokretanja postupka, a preko 65 godina od oduzimanja imovine, bez plaćanja naknade koja je određena, ne može da ostvari svoje Ustavom i

Konvencijom garantovano pravo, te da protiv dugog trajanja postupka ne postoji djelotvorno pravno sredstvo za ubrzanje u upravnom postupku kada je riječ o tzv. „ping pong“ odlučivanju. Podnositelj smatra: da su ispunjeni uslovi dopuštenosti propisani ovim članom; da ni složenost predmeta, niti ponašanje podnosioca ne može objasniti dužinu postupka od gotovo 20 godina od pokretanja upravnog postupka na tri nivoa nadležnosti, to je nesporno da su odlaganja usljed višestrukih ponovnih vraćanja na postupak i odlučivanje izazvana nepostupanjem Komisije za obeštećenje po nalogima nadležne Komisije za žalbe i Upravnog suda, pa se na osnovu toga dugotrajno vođenje upravnog postupka pripisuje državnim organima; da nije bilo okolnosti koje bi opravdale trajanje ovih postupaka skoro 20 godina, od kada se smatra da „postoji građanski spor“ u upravnim postupcima; da su organi u periodu od 20 godina donijeli 17 odluka, pri čemu nijesu uvijek poštovali zakonske rokove, a produženi karakter postupka samo je djelimično rezultat toga što organi nisu donijeli svoje odluke na vrijeme; da se odgovornost Države ogleda u povredi pozitivne obaveze da obezbijedi normativni okvir da se ova vrsta predmeta rješava blagovremeno i efikasno. Ukazuje na odluku Ustavnog suda Crne Gore U-III broj 374/15, od 21. februara 2019. godine, kao i odluke Evropskog suda u Strazburu koji se odnose na dugo trajanje upravnog postupka i to u predmetima: *KIPS DOO i Drekalović protiv Crne Gore*, *Živaljević protiv Crne Gore*, *Stanka Mirković i dr. protiv Crne Gore*, *Novaković i drugi protiv Crne Gore*, *Montemlin Šajo protiv Crne Gore*, *Nedić protiv Crne Gore*, *Sinex protiv Crne Gore*; predlaže da Ustavni sud predmet prioritarno razmatra i da se, shodno članu 76 stav 3 Zakona o Ustavnom sudu, nakon što utvrdi povrede navedenih prava, obaveže organe koji postupaju i odlučuju u ovoj upravnoj stvari, kao i Vladu Crne Gore da obezbijedi konačno i pravosnažno okončanje predmetnog upravnog postupka. U međuvremenu je Komisija za žalbe Vlade Crne Gore u postupku za povraćaj oduzetih imovinskih prava ili obeštećenja, donijela rješenje broj 08-67/1-2021, od 9. avgusta 2023. godine, kojim je poništeno rješenje Ministarstva finansija – Komisije za povraćaj i obeštećenje Podgorica, broj 07-1-01-Up.I-113/1-2008, od 27. jula 2021. godine i predmet vraćen na ponovni postupak i odlučivanje.

3. U postupku pokrenutim ustavnim žalbom, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava i čl. 68 i 75 Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud, u granicama zahtjeva istaknutog u ustavnoj žalbi, utvrđuje da li je u postupku odlučivanja o pravima i obavezama podnosiocu ustavne žalbe povrijeđeno ustavno pravo, pri čemu se, po pravilu, ne upušta u pitanje jesu li sudovi pravilno i potpuno utvrdili činjenično stanje i ocijenili dokaze. Za Ustavni sud relevantne su samo one činjenice od čijeg postojanja zavisi ocjena o povredi ustavnog prava.

4. Ustavni sud je, dopisom od 14. marta 2024. godine, zatražio fotokopiju spisa predmeta 07-1-01-Up. I-113/1-08 od Komisije za obeštećenje Ministarstva finansija, ali ovom zahtjevu nije udovoljeno, te je Ustavni sud, na osnovu uvida u dostavljene akte i presude nadležnih sudova, te cjelokupnu dokumentaciju priloženu uz ustavnu žalbu, utvrdio sljedeće činjenice i okolnosti od značaja za odlučivanje u ovom ustavnosudskom predmetu.

## II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

5. Podnosilac ustavne žalbe je stranka u upravnom postupku koji je započeo dana 6. septembra 2005. godine, njegovim zahtjevom za povraćaj i obeštećenje imovine eksproprisane od bivšeg vlasnika R. V., udove pok. R. D., rješenjem Eksproprijacione komisije pri GNO Nikšić Posl.br. 7/48, od 12. jula 1948. godine.

6. Komisija za povraćaj i obeštećenje Opštine Nikšić je rješenjem, od 20. februara 2007. godine, odobrila obeštećenje u ukupnom iznosu od 293.810,05 eura, neimenovanim zakonskim naslednicima bivšeg vlasnika R. Đ. poč. V. rođ. R., udove R. K. poč. D. za oduzeto izgrađeno građevinsko zemljište privedeno namjeni površine 609m<sup>2</sup> i za porušeni i uklonjeni poslovno-stambeni objekat sa površinom u prizemlju 240m<sup>2</sup> u prvoj građevinskoj zoni u strogom centru Nikšića-Trgu Slobode.

7. Navedeno prvostepeno rješenje je poništeno rješenjem Ministarstva finansija RCG, broj 07-1-238/2007 od 31. jula 2007. godine, jer je prvostepeni organ odredio obeštećenje i za porušeni i uklonjeni poslovni-stambeni objekat, za koji tokom postupka nijesu prikupljeni dokazi da je bio predmet oduzimanja nadležnog državnog organa, koje rješenje je poništeno presudom Upravnog suda Crne Gore U. br. 1142/17, od 14. marta 2008. godine.

8. Nakon što su donijeti rješenja Komisije za žalbe za povraćaj i obeštećenje broj K-07-1-238/3-2007, od 9. maja 2008. godine, presuda Upravnog suda Crne Gore, U. br. 1978/2008, od 17. jula 2009. godine i rješenje Vlade Crne Gore – Komisije za žalbe za povraćaj i obeštećenje broj K-07-1-238/3-2007, od 15. septembra 2009. godine, pred prvostepenim organom u periodu od septembra 2009. godine do donošenja ponovnog rješenja dana 30. oktobra 2013. godine, periodično su preduzimate određene radnje i održane četiri usmene rasprave o čemu su sačinjeni zapisnici (dana 11. februara 2011. godine, dana 4. marta 2011. godine, dana 27. aprila 2011. godine i dana 19. jula 2013. godine).

9. Prvostepeni organ, Ministarstvo finansija – Komisija za povraćaj i obeštećenje Podgorica je rješenjem broj 07-1-01-Up.I-113/1-08, od 30. oktobra 2013. godine, usvojio zahtjev tužioca i za predmetne nepokretnosti – izgrađeno građevinsko zemljište površine 609 m<sup>2</sup>, odobrio neimenovanim zakonskim naslednicima bivšeg vlasnika obeštećenje u iznosu od 32.104,02 eura, a odbio zahtjev u dijelu koji se odnosi na 312m<sup>3</sup> novoizgrađenih zidova jedne male stare šupe, obrađeni rasuti i neobrađeni kamen i pijesak, koje rješenje je poništeno rješenjem Komisije za žalbe u postupku za povraćaj imovinskih prava i obeštećenje, broj 08-236/1-2013, od 24. aprila 2014. godine, zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava i predmet vraćen na ponovni postupak i odlučivanje.

10. Dana 23. septembra 2014. godine, Ministarstvo finansija – Komisija za povraćaj i obeštećenje Podgorica donijelo je rješenje broj 07-1-01-Up.I-113/1-08.

11. Rješenjem Vlade Crne Gore – Komisije za žalbe u postupku za povraćaj imovinskih prava ili obeštećenje broj 08-179/1-2014, od 13. januara 2015. godine, odbijena je žalba ovdje

podnosioca ustavne žalbe i potvrđeno rješenje Ministarstva finansija – Komisije za povraćaj i obeštećenje Podgorica broj 07-1-01-Up.I-113/1-08, od 23. septembra 2014. godine.

**12.** Dana 20. novembra 2015. godine, Upravni sud Crne Gore donio je presudu U. br. 448/15, nakon čega je Komisija za žalbe - Vlada Crne Gore u postupku za povraćaj imovinskih prava i obeštećenje, dana 15. januara 2016. godine, donijela rješenje broj 08-179/3-2014 kojim je poništeno rješenje Ministarstva finansija – Komisija za povraćaj i obeštećenje Podgorica broj 07-1-01-Up.I-113/1-08, od 23. septembra 2014. godine.

**13.** Ministarstvo finansija - Komisija za povraćaj i obeštećenje - Podgorica je u ponovnom postupku rješenjem od 18. oktobra 2017. godine, usvojila zahtjev tužioca, istom odredila obeštećenje u iznosu od 104.853,57 eura za predmetne nepokretnosti i naložila Fondu za obeštećenje isplatu određenog iznosa. Međutim, odlučujući o žalbi Komisija za žalbe za povraćaj i obeštećenje je rješenjem od 26. marta 2018. godine, broj 08-236/1-2013, osporeno rješenje poništila, iz razloga što je vještak vršio procjenu rješenjem o eksproprijaciji. Protiv navedenog rješenja podnijeta je tužba Upravnog suda Crne Gore koja je odbijena rješenjem U. br. 3427/18, od 3. aprila 2020. godine.

**14.** Prvostepeni organ, Komisija za povraćaj i obeštećenje Podgorica je rješenjem broj 07-1-01-Up. I-113/1-2008 od 27. jula 2021. godine, usvojio zahtjev tužioca za obeštećenje za nepokretnosti koje su ekspropisane od bivšeg vlasnika R. V. i to zemljište površine 609m<sup>2</sup>, koje u vrijeme podnošenja zahtjeva predstavlja izgrađeno građevinsko zemljište i neimenovanim zakonskim naslednicima bivšeg vlasnika odobrio obeštećenje u iznosu od 32.104,02 eura, dok je zahtjev za obeštećenje u dijelu koji se odnosi na 312 m<sup>2</sup> novoizgrađenih zidova jedne male stare šupe obrađeni i rasuti neobrađeni kamen i pijesak, odbio kao neosnovan. U obrazloženju rješenja je navedeno da zemljište površine 609 m<sup>2</sup>, prema nalazima vještaka geodetke i građevinske struke, predstavlja izgrađeno građevinsko zemljište koje se nalazi u zahvatu generalnog urbanističkog plana Opštine Nikšić-izmjene i dopune, te da isto, shodno članu 12 Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, nije predmet povraćaja, zbog čega podnosilac zahtjeva može ostvariti pravo na obeštećenje što je u konkretnom slučaju i urađeno, dok je odbijen zahtjev za obeštećenje za objekat koji se nalazio ne predmetnom zemljištu, jer iz rješenja Eksproprijacione komisije pri GNO Nikšić Posl. br. 7/48 od 12. jula 1948. godine, proizilazi da takvog objekta nije bilo ni u momentu eksproprijacije.

**15.** Odlučujući o žalbi, Komisija za žalbe u postupku za povraćaj imovinskog prava ili obeštećenje je rješenjem broj 08-67/1-2021, od 14. marta 2022. godine, je istu odbila kao neosnovanu.

**16.** Upravni sud Crne Gore je u presudi U. br. 2666/22, od 17. jula 2023. godine, naveo da se obrazloženje osporenog rješenja ne sadrži razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na odluku u dispozitivu. U obrazloženju je navedeno da je rješenjem Eksproprijacione komisije pri GNO Nikšić Posl. br. 7/48, od 12. jula 1948. godine od bivše vlasnice R. V., ekspropisano zemljište površine 609m<sup>2</sup>, na kojem se nalazi 312m<sup>2</sup>

novizgrađenih zidova, jedna mala stara šupa, obrađeni i rasuti neobrađeni kamen i pijesak, za koje je istoj održana naknada u iznosu od 354.855 dinara, pri čemu je u obrazloženju tog rješenja navedeno da je Komisija odlučila da se bivšoj vlasnici isplati cjelokupna suma u dinarima FNRJ, zato što ista duguje Investicionoj banci 310.228 dinara, kao zajam koji je uzela radi podizanja zgrade, koje imanje je tim rješenjem eksproprisano, a za koje radove je utrošila sve sem 60.639 dinara, koja suma se nalazu na štednji kod Narodne banke-Filijale Nikšić. Dalje je navedeno da nije sporno da upravni organi, odlučujući o predmetom zahtjevu, nakon pribavljanja nalaza vještaka geodetske, građevinske i finansijske struke utvrdili da se u konkretnom slučaju radi o izgrađenom gradsko-građevinskom zemljištu, koje se nalazi u prvoj "A" građevinskoj zoni i u cjelosti je privedeno namjeni, zbog čega su zahtjev u dijelu koji se odnosi na zemljište površine 609 m<sup>2</sup> usvojili i neimenovanim zakonskim naslednicima bivšeg vlasnika za isto odobrili obeštećenje u iznosu od 32.104,02 eura, dok su zahtjev za obeštećenje u dijelu koji se odnosi na 312m<sup>2</sup> novoizgrađenih zidova jedne male stare šupe, obrađeni i rasuti neobrađeni kamen i pijesak, odbili. Dalje je navedeno da se ni jedan vještak u svom nalazu i mišljenju nije bavio procjenom vrijednosti novoizgrađenih zidova, obrađenog i neobrađenog kamena i pijeska za koje je rješenjem Eksproprijacione komisije od 12. jula 1948. godine, nesumnjivo utvrđeno da su se nalazili na predmetnoj nepokretnosti i za koje je navedenim rješenjem bila utvrđena naknada. Osim toga, rješenjem o eksproprijaciji, konstatovano je da je bivša vlasnica uzela zajam od Investicione banke u iznosu od 310.228 dinara radi podizanja grade, koju činjenicu su upravni organi trebali uzeti u obzir prilikom utvrđivanja obeštećenja za predmetnu nepokretnost, obzirom da iz samog rješenja o eksproprijaciji proizilazi da su se na istoj nalazili novoizgrađeni zidovi, obrađeni i neobrađeni kamen i pijesak. Kako osporeno rješenje ne sadrži razloge koji opravdavaju odluku iz dispozitiva, Sud nalazi da je isto donijeto uz povredu pravila upravnog postupka koja je mogla uticati na zakonito i pravilno rješavanje pravne stvari, zbog čega je tužbu uvažio i osporeno rješenje poništio.

17. Postupajući u skladu sa nalogima iz pomenute odluke Upravnog suda, U. br. 2666/22, od 17. jula 2023. godine, Komisija za žalbe Vlade Crne Gore, br. 08-67/1-2021, od 9. avgusta 2023. godine, donijela je rješenje u postupku izvršenja citirane presude i poništila pomenuto rješenje Ministarstva finansija – Komisije za povraćaj i obeštećenje Podgorica i predmet vratila na ponovni postupak i odlučivanje sa istim nalogima i uputima na koje je ukazano i u odluci Upravnog suda Crne Gore.

18. U spisima predmeta nema dokaza da je nakon toga prvostepena Komisija u međuvremenu donijela odluku u skladu sa nalogima Komisije za žalbe i Upravnog suda Crne Gore, niti je prvostepena komisija na zahtjev Ustavnog suda Crne Gore dostavila traženu dokumentaciju.

### III RELEVANTNE USTAVNE I KONVENCIJSKE ODREDBE

## **Ustav Crne Gore**

### **Pravni lijek**

#### **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.

#### **Član 32**

Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

## **Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda**

### **Član 6 stav 1**

Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.

### **Član 13**

Svako kome su povrijeđena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.

## **IV MJERODAVNO PRAVNO**

**Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju** (*“Službeni list RCG”, br. 21/04, 49/07 i 60/07 i “Službeni list CG” br. 12/07, 73/10, 30/10*)

### **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, osim u slučajevima iz člana 7 ovog zakona.

Pravo na obeštećenje imaju i bivši vlasnici koji su svoja oduzeta imovinska prava vratili na osnovu pravnog posla uz naknadu prije stupanja na snagu ovog zakona.

Član 4 propisuje, inter alia, da će se u postupcima restitucije / obeštećenja primjenjivati Zakon o opštem upravnom postupku.

### **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** (*“Službeni list RCG”, br.60/03 i “Službeni list CG” br. 73/10 i 32/11*)

### **Član 5 stav 1**

Pri vođenju postupka i rješavanju u upravnim stvarima, organi su dužni strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava i pravne interese, vodeći računa da ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa ne bude na štetu prava i pravnih interesa drugih lica, niti u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesom.

### **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 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.

(2) Činjenice i okolnosti iz stava 1 ovog člana utvrđuju se i prava i pravni interesi iz tog stava ostvaruju se i štite u skraćenom postupku (član 133) ili u posebnom ispitnom postupku (čl. 134 i 135).

(3) Podatke koji predstavljaju službenu tajnu ili se radi o podacima o ličnosti službeno lice u organu koji vodi postupak može pribaviti samo ako je to dozvoljeno posebnim zakonom, odnosno na osnovu pisane dozvole stranke, odnosno druge osobe na koju se ti podaci odnose.

### **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 202**

(1) Dispozitivom se rješava o predmetu postupka u cjelini i o svim zahtjevima stranaka o kojima u toku postupka nije posebno riješeno.

### **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 226**

- (1) Rješenje se može pobijati žalbom:
  - 1) zbog povrede pravila postupka;
  - 2) zbog nepotpuno ili nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja;
  - 3) zbog pogrešne primjene materijalnog prava.
- (2) Bitne povrede pravila upravnog postupka postoje, ako:
  - 1) rješenje donese stvarno nenadležan organ;
  - 2) licu koje je trebalo da učestvuje u svojstvu stranke ili zainteresovanog lica nije bila data mogućnost da učestvuje u postupku;
  - 3) ako stranci ili zainteresovanom licu nije data mogućnost da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima koje su bile bitne za donošenje rješenja;
  - 4) ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik, odnosno ako punomoćnik nije imao punomoćje;
  - 5) ako su prekršene odredbe ovog zakona o upotrebi jezika u postupku;
  - 6) ako je u vođenju ili odlučivanju u postupku učestvovalo lice koje je, po ovom zakonu, trebalo biti izuzetno, odnosno lice koje po ovom ili posebnom zakonu ne ispunjava uslove za vođenje postupka, odnosno za odlučivanje u postupku;
  - 7) ako je dispozitiv rješenja u suprotnosti sa obrazloženjem, tako da nije moguće utvrđivanje zakonitosti u žalbenom postupku.

### **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.

Ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. U tom slučaju, drugostepeni organ je dužan svojim rješenjem da ukaže prvostepenom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak, a prvostepeni organ je dužan u svemu da postupi po drugostepenom rješenju i da, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 20 dana od dana prijema predmeta, donese novo rješenje. Protiv novog rješenja stranka ima pravo na žalbu.

### **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 240**

Odredbe ovog zakona koje se odnose na prvostepeno rješenje shodno se primjenjuju i na rješenja koja se donose po žalbi.

U obrazloženju drugostepenog rješenja moraju se ocijeniti i svi navodi žalbe.

### **Član 241 (Žalba kada prvostepeno rješenje nije donešeno)**

(1) Ako je žalbu izjavila stranka zato što prvostepeni organ nije donio rješenje u propisanom roku (član 212 stav 2), drugostepeni organ će tražiti da mu prvostepeni organ saopšti razloge zbog kojih rješenje nije donešeno u roku. Ako nađe da rješenje nije donešeno u roku iz opravdanih razloga ili zbog krivice stranke, odrediće prvostepenom organu rok za donošenje rješenja, koji ne može biti duži od 20 dana. Ako razlozi zbog kojih rješenje nije donešeno u roku nijesu opravdani, drugostepeni organ će tražiti da mu prvostepeni organ dostavi spise predmeta.

(2) Ako drugostepeni organ može riješiti upravnu stvar prema spisima predmeta, donijet će svoje rješenje, a ako ne može, sam će sprovesti postupak i svojim rješenjem riješiti upravnu stvar. Izuzetno, ako drugostepeni organ nađe da će postupak brže i ekonomičnije sprovesti prvostepeni organ, naložit će da to učini

i da mu prikupljene podatke dostavi u određenom roku, poslije čega će sam riješiti upravnu stvar. Takvo rješenje je konačno.

#### **Član 242 (Rok za donošenje rješenja po žalbi)**

(1) Rješenje po žalbi mora se donijeti i dostaviti stranci što prije, a najkasnije u roku od 30 dana od dana predaje žalbe, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok.

#### **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.

(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 inspektorju 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 upravnom sporu ("Službeni list CG", broj 56/16)**

#### **Pravne posljedice poništenja**

##### **Član 56**

Kad sud poništi akt ili drugu upravnu aktivnost protiv koje je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništen akt donesen, odnosno poništena druga upravna aktivnost preduzeta.

Ako, prema prirodi upravne stvari koja je bila predmet spora treba, umjesto poništenog akta, odnosno druge upravne aktivnosti donijeti drugi akt, odnosno preduzeti drugu upravnu aktivnost, tuženi javnopravni organ dužan je da taj akt donese, odnosno drugu upravnu aktivnost preduzme, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude. Tuženi javnopravni organ je vezan pravnim shvatanjem Upravnog suda, kao i primjedbama tog suda u pogledu postupka.

#### **Pravne posljedice nepostupanja po presudi**

##### **Član 57**

Ako tuženi javnopravni organ, poslije donošenja presude Upravnog suda kojom se njegov akt poništava, ne donese odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, novi akt u tom postupku ili u tom roku ne donese akt o izvršenju presude Upravnog suda iz člana 35 stav 3 ovog zakona, stranka može, posebnim podneskom, tražiti donošenje takvog akta.

Ako tuženi javnopravni organ ne donese akt iz stava 1 ovog člana, u roku od sedam dana od dana podnošenja podneska, stranka može tražiti donošenje takvog akta od strane Upravnog suda.

Po zahtjevu iz stava 2 ovog člana, Upravni sud će zatražiti od tuženog javnopravnog organa obavještenje o razlozima zbog kojih nije donio akt. Tuženi javnopravni organ je dužan da ovo obavještenje dostavi odmah, a najkasnije u roku od sedam dana.

Ako u roku iz stava 3 ovog člana, tuženi javnopravni organ ne dostavi obavještenje ili dostavljeno obavještenje ne opravdava neizvršenje presude Upravnog suda iz člana 35 stav 3 ovog zakona, Upravni sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt tuženog javnopravnog organa.

Rješenje iz stava 4 ovog člana, Upravni sud će dostaviti organu nadležnom za izvršenje upravnog akta, i o tome istovremeno obavijestiti organ koji vrši nadzor nad tim organom.

Organ nadležan za izvršenje upravnog akta, dužan je bez odlaganja da izvrši rješenje iz stava 4 ovog člana.

### **Pravne posljedice ponovljenog nepostupanja po presudi**

#### **Član 58**

Ako tuženi javnopravni organ, nakon što Upravni sud poništi akt tog organa, ne donese akt u skladu sa presudom suda, a tužilac podnese novu tužbu, sud će poništiti osporeni akt i, po pravilu, sam riješiti upravnu stvar presudom. Takva presuda u svemu zamjenjuje akt tuženog javnopravnog organa.

U slučaju iz stava 1 ovog člana, Upravni sud obavještava organ koji vrši nadzor nad radom tuženog javnopravnog organa koji nije postupio u skladu sa presudom Upravnog suda.

Organ koji vrši nadzor nad tuženim javnopravnim organom dužan je da obavijesti Upravni sud o preduzetim mjerama, u roku do 30 dana.

### **Organ nadležan za izvršenje odluke**

#### **Član 59**

Odluke suda donijete u upravnom sporu izvršava organ nadležan za izvršenje upravnog akta ili druge upravne aktivnosti, u skladu sa zakonom.

Ako je Upravni sud rješavao na osnovu člana 36 ovog zakona, a odlukom Upravnog suda je utvrđena novčana obaveza javnopravnog organa, odluka se izvršava u skladu sa zakonom kojim se uređuje izvršenje i obezbjeđenje.

### **Zakonom o upravnom postupku ("Službeni list RCG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17<sup>1</sup>)**

#### **Član 161**

Postupci koji do dana početka primjene ovog zakona nijesu pravosnažno okončani, okončaće se po odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.

### **Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku ("Sl. list CG", br. 11/07)**

Članom 2 je predviđeno, inter alia, da stranke i zainteresovana lica u upravnom sporu imaju pravo na sudsku zaštitu koja je predviđena ovim Zakonom.

Članom 3 je propisan kontrolni zahtjev, pravno sredstvo za ubrzanje postupaka.

### **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.

---

<sup>1</sup> Zakon se primjenjuje od 1. jula 2017. godine

#### **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. Inspeksijski nadzor vrši Ministarstvo, preko upravne inspekcije.

#### **Upravni inspektor**

##### **Član 155**

Upravni inspektor, u vršenju nadzora nad sprovođenjem ovog zakona, ima pravo uvida u dokumentaciju i evidencije državnih službenika, odnosno namještenika.

Upravni inspektor vrši nadzor, naročito, u odnosu na:

(..)

- blagovremenost donošenja i dostavljanja pojedinačnih akata;

(...)

- druga pitanja u vezi prava i obaveza državnih službenika i namještenika.

#### **Mjere upravnog inspektora**

##### **Član 156**

Upravni inspektor dužan je da uzme u rad svaki podnesak ili inicijativu iz svoje nadležnosti, a podnosioca obavijesti o ishodu postupanja po podnesku ili inicijativi.

Ako u vršenju inspeksijskog nadzora upravni inspektor utvrdi nezakonitosti i nepravilnosti sačinice zapisnik i naložiti otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti, u skladu sa zakonom, a sa utvrđenim nezakonitostima i nepravilnostima upoznati Komisiju za žalbe.

Ako starješina državnog organa u ostavljenom roku ne otkloni utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti iz stava 2 ovog člana, upravni inspektor može predložiti Komisiji za žalbe da poništi nezakonito rješenje u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak.

**Zakon o inspeksijskom nadzoru** (*“Službeni list RCG”, br. 39/03, 76/09, 57/11, 18/14, 11/15 i 52/16*)

Članom 10 je predviđeno da svako može pokrenuti inicijativu za pokretanje postupka inspeksijskog nadzora.

U članovima 13-19 su nabrojana prava i obaveze inspektora, koji, inter alia, uključuju njihovo pravo da identifikuju neregularnosti i odrede preduzimanje adekvatnih mjera i određuje adekvatne kazne.

**Zakon o državnoj upravi** (*“Službeni list CG” br. 078/18, 070/21, 052/22*)

#### **Predmet zakona**

##### **Član 1**

Ovim zakonom uređuju se poslovi državne uprave, organizacija državne uprave, prenošenje i povjeravanje poslova državne uprave, kao i druga pitanja od značaja za vršenje poslova državne uprave.

### **Vršenje poslova državne uprave**

#### **Član 2**

Poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave (u daljem tekstu: organi državne uprave).

### **Načelo zakonitosti**

#### **Član 3**

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

### **Načelo djelotvornosti**

#### **Član 7**

U vršenju poslova iz okvira svoje nadležnosti organi državne uprave dužni su da omogućе brzo i jednostavno ostvarivanje prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica.

### **Načelo odgovornosti države za štetu**

#### **Član 8**

Država je odgovorna za štetu koju organ državne uprave učini svojim nezakonitim ili nepravilnim radom.

### **Kontrola rada organa državne uprave**

#### **Član 9**

Rad organa državne uprave podliježe kontroli.

Kontrola rada organa državne uprave ostvaruje se vršenjem upravnog i drugog nadzora, sudskom kontrolom i drugim oblicima kontrole, u skladu sa zakonom.

### **Upravni nadzor**

#### **Član 17**

Vršenje upravnog nadzora obuhvata:

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

### **Nadzor nad zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti**

#### **Član 18**

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

### **Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave**

#### **Član 19**

Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave obuhvata:

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

## **Inspekcijski nadzor**

### **Član 20**

Inspekcijski nadzor obuhvata utvrđivanje da li se subjekti nadzora pridržavaju zakona, drugih propisa i opštih akata i preduzimanje upravnih i drugih mjera i radnji u cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti i obezbjeđivanja pravilne primjene propisa.

Inspekcijski nadzor vrši se u skladu sa posebnim zakonom.

## **IV. UPRAVLJANJE I ODGOVORNOST**

### **Ministar**

#### **Član 29**

Ministar je starješina ministarstva.

Ministar predstavlja ministarstvo, upravlja i rukovodi njegovim radom.

Ministar za svoj rad, rad ministarstva, kao i za stanje u upravnoj oblasti odgovara Skupštini Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština) i predsjedniku Vlade.

U slučaju prestanka funkcije ili duže spriječenosti ministra da vrši funkciju, radom ministarstva rukovodi član Vlade koga odredi predsjednik Vlade.

### **Starješina organa uprave**

#### **Član 33**

Starješina organa uprave predstavlja, rukovodi i organizuje rad u organu uprave.

Starješinu organa uprave imenuje Vlada, na pet godina, na predlog ministra, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika.

Starješina organa uprave je samostalan u upravljanju ljudskim resursima i finansijskim sredstvima za vršenje djelatnosti, u skladu sa zakonom.

Starješina organa uprave za svoj rad i rad organa uprave kojim rukovodi odgovara resornom ministru.

## **Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list CG", broj 11/15)**

### **Član 52**

Državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravna lica i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja dužni su da, u okviru svoje nadležnosti, izvršavaju odluke Ustavnog suda a njihovo izvršenje, kad je to potrebno, obezbjeđuje Vlada Crne Gore.

Ustavni sud može u odluci odrediti rok i način izvršenja odluke, kao i organ koji je dužan da je izvrši.

Organ koji je dužan da izvrši odluku Ustavnog suda dužan je nakon isteka roka iz stava 2 ovog člana da dostavi izvještaj Ustavnom sudu o izvršenju odluke Ustavnog suda.

### **Član 76 stav 3**

U slučaju kad je povreda učinjena radnjom ili nepostupanjem državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja, odlukom kojom se usvaja ustavna žalba Ustavni sud zabraniće dalje vršenje radnje odnosno naložiće donošenje akta ili preduzimanje druge odgovarajuće mjere ili radnje kojom se ispravljaju već nastale odnosno otklanjaju buduće štetne posljedice utvrđene povrede ljudskog prava ili slobode zajemčenih Ustavom.

### **Član 77**

Kad Ustavni sud ukine pojedinačni akt i vrati predmet na ponovni postupak, nadležni organ je dužan da odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema odluke Ustavnog suda, uzme predmet u rad.

U ponovljenom postupku nadležni organ iz stava 1 ovog člana, dužan je da poštuje pravne razloge Ustavnog suda izražene u odluci i da u ponovnom postupku odluči u razumnom roku.

## **V PRAVO**

**19.** Podnosilac ustavne žalbe se, u suštini, žali na povredu prava na suđenje u razumnom roku, koji predstavlja jedan od aspekata prava na pravično suđenje, smatrajući da

upravni i sudski organi vlasti nijesu dugi niz godina odlučili o njegovom zahtjevu za obeštećenje, kao i na nepostojanje djelotvornog pravnog lijeka za ubrzanje postupka pred upravnim organima.

**20.** Stoga će Ustavni sud predmetnu ustavnu žalbu razmatrati sa aspekta moguće povrede prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava i člana 6 stava 1 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda, te prava na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava i kompatibilnog mu prava iz člana 13 Konvencije.

## **VI PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE**

### **Dopuštenost**

**21.** Prije nego se upusti u ispitivanje osnovanosti predmetne ustavne žalbe, Ustavni sud je analizirao uslove njene dopuštenosti, u smislu blagovremenosti i prethodnog iscrpljivanja djelotvornih pravnih sredstava, budući da je riječ o upravnom postupku koji još uvijek traje. Podnosilac ustavne žalbe smatra da nije u obavezi da koristi pravna sredstva iz Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, posebno imajući u vidu odluku Upravnog suda Crne Gore, U. br. 2666/22, donijeta 17. jula 2023. godine, kojom je predmet vraćen Komisiji za žalbe, koja je opet poništila prvostepenu odluku i predmet je na ponovnom odlučivanju pred Komisijom za povraćaj i obeštećenje, a po kojoj odluci još uvijek nije postupljeno, pa, stoga, radnja još uvijek traje. Smatra i da navedeno postupanje predstavlja trajnu povredu jer duže od 20 godina od pokretanja postupka, a preko 65 godina od oduzimanja imovine bez plaćanja naknade koja je određena, ne može da ostvari svoje Ustavom i Konvencijom garantovano pravo.

**22.** Naime, Ustavni sud je pošao od odredbe člana 69 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu, kojom je propisano da se, ako se radi o radnji ili nepostupanju koje neprekidno traje duže vrijeme, ustavna žalba može podnijeti i dok ta radnja odnosno nepostupanje traje, ako podnosilac u ustavnoj žalbi obrazloži zbog čega ta radnja odnosno nepostupanje dovodi do trajne povrede nekog njegovog ljudskog prava ili slobode zajemčenih Ustavom, u čemu se trajna povreda tog prava ili slobode sastoji i dokaže da protiv te radnje ili nepostupanja ne postoji djelotvorno pravno sredstvo.

**23.** Relevantni principi u ovom smislu su iznijeti u presudi *Mocanu i drugi protiv Rumunije* [VV], br. 10865/09, 45886/07 i 32431/08, stavovi 258-261, ECHR 2014 (izvodi). U konkretnom slučaju Ustavni sud primjećuje da se, nakon što su Upravni sud i Komisija za žalbe Vlade Crne Gore potvrdili odluku da predmet treba vratiti na ponovno odlučivanje, predmet ponovo nalazi pred Komisijom za obeštećenje koja postupa kao prvostepeni upravni organ, dok je sam postupak pokrenut 2005. godine i još uvijek nije okončan.

**24.** Nadalje, po pitanju postojanja djelotvornih pravnih sredstava za ubrzanje upravnog postupka, Ustavni sud podsjeća da su relevantni principi po ovom pitanju detaljno iznijeti u

presudi *Vučković i drugi protiv Srbije* (preliminarne primjedbe) [VV], br. 17153/11 i 29 drugih, stavovi 69-75, 25. mart 2014. godine, a potom eksplicitno potvrđeni u presudi *Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore*, st.45-49. Naime, Zakonom o opštem upravnom postupku i Zakonom o upravnom sporu, koji se primjenjuju u ovoj upravnoj stvari, predviđeni su pravni lijekovi u slučajevima kada jedan upravni organ ne donese odluku u određenom vremenskom roku (vidite stavove 22-23 i 25 u predmetu *Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore*). Iako su navedeni pravni lijekovi u suštini efikasni (*Vuković protiv Crne Gore* (odl.), br. 18626/11, stavovi 30-31, 27. novembar 2012. godine, gdje Komisija nije odlučila po zahtjevu podnosioca predstavke u periodu dužem od 7 godina i 6 mjeseci), ESLJP je smatrao da oni nijesu primjenjivi u predmetima kada organi u principu odlučuju u zakonskim rokovima, pa čak iako je postupak mogao biti neznatno ubrzan u ovakvim prilikama, jer to ne bi spriječilo vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje pa samim tim i njegovo odlaganje, što jeste sporno u ovom predmetu.

**25.** Nadalje, i ako je odredbom Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (u daljem tekstu ZZPSRR), shodno čl. 1 i 2, ograničena zaštita ovog prava na upravni spor<sup>2</sup>, Ustavni sud ocjenjuje da se on ipak treba poštovati i primijeniti i na nepostupanje upravnih organa, koje se u konačnom svodi na dugo trajanje upravnog postupka. Pravna sredstva, koja bi se u tom slučaju trebala iskoristiti, shodno ZZPSRR, jesu kontrolni zahtjev i tužba za pravično zadovoljenje. Budući da o kontrolnom zahtjevu jedino može da odluči sud, iz kog razloga ukoliko predmet zbog višestrukog vraćanja na ponovni postupak od strane drugostepenog organa ne stiže do Upravnog suda (tzv. ping-pong efekat), stranka i zainteresovano lice, ne svojom krivicom, ostaju uskraćeni za ovo sredstvo. Sredstvo koje im stoji na raspolaganju je tužba za pravično zadovoljenje, što i sam Zakon predviđa.<sup>3</sup> Ukoliko se tužba za pravično zadovoljenje usvoji i dosudi pravična naknada, takva situacija neće podnosioca u potpunosti lišiti statusa žrtve, budući da sama odluka nema karakter da ubrza postupak, već samo da istog obešteti.

**26.** U tom smislu, kao i kod pravnih lijekova navedenih u Zakonu o opštem upravnom postupku i Zakonu o upravnom sporu, Ustavni sud prihvata pravni stav ESLJP, izražen u odluci *Stanka Mirković i drugi*, da kontrolni zahtjev ne bi bio od značajnog uticaja na podnosioca ustavne žalbe s obzirom na to da je Upravni sud, u suštini, odlučivao u okviru zakonski predviđenih rokova. Iako bi kontrolni zahtjev možda mogao blago ubrzati samo određeni dio postupka u prilikama kada bi Upravni sud propustio da odluči u navedenim rokovima, u svakom slučaju ne bi mogao ubrzati postupke koji se vode pred različitim upravnim organima, niti bi spriječio vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje i, posljedično, ukupno odlaganje, što je

---

<sup>2</sup> „Sl. list CG“, br. 011/07 od 13. decembra 2007. godine. Članom 1 Zakona propisano je da se zaštita prava na suđenje u razumnom roku, kao i pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku ostvaruje u sudskom postupku, na način i pod uslovima propisanim ovim zakonom. Članom 2 propisano je da pravo na sudsku zaštitu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku imaju stranka i umještač u građanskom sudskom postupku, stranka i zainteresovano lice u upravnom sporu, okrivljeni i oštećeni u krivičnom postupku (u daljem tekstu: stranka), ukoliko se postupci odnose na zaštitu njihovih prava u smislu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

<sup>3</sup> Član 33 stav 2 ovog zakona propisuje da tužbu za pravično zadovoljenje može podnijeti i stranka koja nije bila u mogućnosti da podnese kontrolni zahtjev.

predmet ovog spora. U tom smislu, Ustavni sud prihvata zaključak ESLJP, koji je izražen u citiranoj presudi *Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore*, da se može zaključiti da se, s obzirom da se pomenuti pravni lijek može upotrijebiti samo da ubrza postupak pred samim Upravnim sudom, odnosno u upravnom sporu (vidite *Vukelić protiv Crne Gore*, br. 58258/09, stav 85, 4. jun 2013. godine), ne može smatrati efikasnim pravnim lijekom, u smislu postupaka koji su u toku pred različitim upravnim organima. Isto važi i za tužbu za pravično zadovoljenje, budući da to pravno sredstvo nema akceleratorni već samo kompenzatorni karakter i njegova upotreba ne bi mogla da ubrza upravni postupak koji traje 19 godina, te, stoga, podnosilac ustavne žalbe nije bio dužan da ga iskoriti prije podnošenja ustavne žalbe.

**27.** Stoga Ustavni sud smatra da je predmetna ustavna žalba dopuštena u smislu člana 69 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

### **Osnovanost**

**28.** Svaki pravni poredak utemeljen na načelima pravne države i vladavine prava teži što efikasnijem sistemu zaštite građanskih i ljudskih prava. Odlučivanje u razumnom roku u interesu je osobe koja zahtijeva da organ odluči o njenim pravima ili obavezama, ali i pravne sigurnosti, kao načela na kojem se temelji pravni poredak, zbog čega bi ono trebalo postati imperativ u svakoj državi koja teži ostvarivanju vladavine prava.

**29.** Svrha zahtjeva za postupanje u razumnom rokom iz člana 6 stava 1 Evropske konvencije je pružanje garancije da će pojedinačan slučaj pred nadležnim organom biti okončan unutar razumnog roka, što znači da će vrijeme neizvjesnosti i nesigurnosti za stranku u postupku biti svedeno na prihvatljivu mjeru<sup>4</sup>. Pravni promet zahtijeva efikasno i brzo okončanje sporova, zbog čega nadležni organi moraju postupati u skladu sa načelom efikasnosti. Efikasna pravda od izuzetne je pravne i pravno političke važnosti. Ona doprinosi stvaranju osjećaja pravne sigurnosti<sup>5</sup>.

**30.** U predmetima u kojima se osporava dužina postupka pred upravnim sudovima, Evropski sud za ljudska prava i osnovne slobode (u daljem tekstu ESLJP) uzima u razmatranje i razdoblje postupka pred upravnim organom koji je prethodio podnošenju tužbe sudu<sup>6</sup>. Naročito, što ponovno preispitivanje jednog predmeta nakon vraćanja na ponovno odlučivanje može, samo po sebi, otkrivati ozbiljne nedostatke pravnog sistema države.<sup>7</sup>

**31.** Nadalje, 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

---

<sup>4</sup> Van Dijk Pieter; Van hoof, fried, *Theory and Practice of the European Convention on human Rights*, Antwerpen- Oxford, 2006 str 511- 651.

<sup>5</sup>Ups. Radolović, Aldo, zaštita prava na suđenje u razumnom roku-realna mogućnost (pre) skupa avantura ili utopija? *Hrvatska pravna revija*, april 2008. str 7.s

<sup>6</sup> *Schouten i Meldrum protiv Nizozemske*, presuda od 9. decembra 1994., zahtjevi br. 19005/91 i 19006/91, § 62.

<sup>7</sup> *Pavlyulynets protiv Ukrajine*, br.70767/01, stav 51, 6. septembar 2005. godine

put podnijela redovni pravni lijek u upravnom postupku ili dan kad je stranka prvi put podnijela sredstvo pravne zaštite protiv ćutanja uprave<sup>8</sup>.

**32.** Primjenjujući navedene standarde na konkretan slučaj, Ustavni sud je utvrdio da period koji treba uzeti u razmatranje prilikom ispitivanja predmetne pritužbe, (imajući u vidu da je zahtjev za obeštećenje podniet 2005. godine, o kojem je prvi put odlučeno rješenjem Komisije za obeštećenje Opštine Nikšić dana 20. februara 2007. godine), teče od marta 1. marta 2007. godine, kada je na prvostepeno rješenje izjavljena žalba od Vrhovnog državnog tužilaštva. Primjenom navedenog na konkretan slučaj, prema navedenoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, iako je "spor" nastao ulaganjem žalbe, upravni postupak u konkretnoj upravnoj stvari započet je 2005. godine i traje 19 godina, u kojem periodu je, na 3 nivoa nadležnosti, donijeto ukupno 18 odluka.

**33.** Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, razumna dužina postupka mora se cijeliti 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 ustavne žalbe u postupku<sup>9</sup>.

#### *Složenost predmeta*

**34.** Po pitanju složenosti predmeta, Ustavni sud primjećuje da je ovaj predmet kompleksan, ali ne pretjerano, da bi opravdao toliku dužinu trajanja postupka. Složenost predmeta može se odnositi na činjenična i pravna pitanja, a procjenjuje se prema različitim mjerilima, na primjer, broju svjedoka ili vještaka, količini dokaznog materijala, odnosno dokaza koji se moraju provesti u postupku, prirode činjenica koje treba utvrditi, povezanosti s drugim predmetima što uključuje potrebu pribavljanja spisa drugog predmeta, složenim pravnim pitanjima, većem broju stranaka u postupku i slično<sup>10</sup>.

**35.** U konkretnom slučaju, radi se o predmetu koji ne karakteriše brojnost stranaka, jer se radi o jednom podnosiocu, da zahtjevi nijesu brojni, budući da je predmet zahtjeva eksproprisano zemljište u površini 609 m<sup>2</sup> sa objektom, na kojem se nalazi 312 kubnih metara novo izgraženih zidova, jedna mala stara šupa i rasuti neobrađeni pijesak. Takođe je tokom postupka bilo potrebno angažovati vještake odgovarajuće struke, u konkretnom slučaju geodetske, građevinske i finansijske struke. Nadalje, ovaj Sud primjećuje da se radi o jednom zahtjevu za obeštećenje zbog eksproprisane nepokretnosti rješenjem o eksproprijaciji iz 1948. godine pravnog prethodnika podnosioca.

#### *Ponašanje nadležnih organa*

---

<sup>8</sup> *Počuča protiv Hrvatske*, presuda od 29. juna 2006., br. 38550/02, st. 30.

<sup>9</sup> *Frydlender protiv Francuske* [GC], br. 30979/96, st. 43, ECHR 2000-VII; *Carić protiv Hrvatske* zahtjev br. 58650/12

<sup>10</sup> Van Dijk, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen - Oxford, 2006., str. 607.

**36.** Ustavni sud, imajući u vidu raspoloživu dokumentaciju, primjećuje da je prvostepeni upravni organ postupajući po zahtjevu za obeštećenje podnosioca, donio prvo rješenje u upravnom postupku tek 2007. godine, dakle nakon 2 godine od podnošenja zahtjeva. Tokom vođenja postupka na 3 nivoa nadležnosti, kojim su odluke poništavane i donošene nove, u principu, proticalo je vrijeme od 9 mjeseci do 4 godine.

**37.** Takođe, Komisija za žalbe za povraćaj i obeštećenje je u konkretnom predmetu, u pojedinim žalbenim postupcima donosila odluke ne poštujući zakonom propisan rok (u periodu nakon isteka roka od tri mjeseca).

**38.** Ustavni sud primjećuje da u periodu od gotovo 19 godina, koliko postupak traje, Komisija za povraćaj i obeštećenje nije donijela rješenje kojim bi odlučila o zahtjevu u cjelosti i pored imperativnih zakonskih odredaba, i pored jasnih uputa Upravnog suda, datih u presudi, odlučujući o tužbi u upravnom sporu. Pored navedenog, iz sadržine rješenja ne proizilazi da je Komisija za žalbe u postupku za povraćaj imovinskog prava ili obeštećenje postupila po uputima Upravnog suda, u smislu da se prilikom utvrđivanja činjenica vještaci u svom nalazu i mišljenju nijesu bavili procjenom vrijednosti novoizgrađenih zidova, obrađenog i neobrađenog kamena i pijeska, za koje je utvrđeno da su se nalazili na eksproprisanoj nepokretnosti i za koje je bila i određena naknada rješenjem Eksproprijacione komisije od 12. jula 1948. godine. Posebno što iz sadržine rješenja ne proizilazi da je Komisija preduzimala bilo kakve radnje kako bi pokazala da zaista nastoji da pravilno i potpuno utvrdi činjenično stanje.

**39.** U tom pravcu Ustavni sud ukazuje na odredbe čl. 56, 57 i 58 Zakona o upravnom sporu, koja jasno propisuju da je postupajući upravni organ vezan pravnim shvatanjem Upravnog suda, kao i pravne posledice nepostupanja po presudi Upravnog suda.

**40.** Upravni organi su, postupajući po nalogima iz presuda Upravnog suda, sprovodili postupke i donosili rješenja u kojima suštinski nijesu uvažavali naloge iz presude Upravnog suda, a koji su se ticali povrede zakona na štetu podnosioca. Pored navedenog, upravni organi pored ignorisanja naloga Upravnog suda, rješenja upravnih organa donošena su suprotno rokovima propisanim Zakonom o opštem upravnom postupku, što u svojoj ukupnosti čini predmetni postupak iluzornim za podnosioca pritužbe, čiji postupak traje gotovo 19 godina.

**41.** Nadalje, zakon jasno precizira periode u kome upravni organi treba da donesu svoje odluke, a to su periodi od jednog ili dva mjeseca na jednom nivou nadležnosti. Ustavni sud napominje da je poseban uslov marljivosti naročito relevantan za države u kojima domaće pravo predviđa da se predmeti moraju okončati sa naročitom hitnošću<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> v. *mutatis mutandis*, *Stevanović protiv Srbije*, br. 26642/05, stavovi 53 i 55, 9. oktobar 2007. godine, kao i presuda Živaljević protiv Crne Gore, naprijed citiran <sup>10</sup> "Sl. listu RCG", br. 60/03 i "Sl. list CG" br. 73/10 i 32/11

## *Ponašanje podnosioca ustavne žalbe*

**42.** U pogledu ponašanja podnosioca u konkretnom postupku, Ustavni sud ukazuje da Zakon o opštem upravnom postupku<sup>10</sup>, koji se primjenjuje na predmetni postupak, predviđa pravni lijek u slučajevima kada jedan upravni organ ne donese odluku u određenom vremenskom roku (tzv. ćutanje uprave).

**43.** Dakle, podnosilac ustavne žalbe je trebalo da podnosi žalbe zbog ćutanja uprave, što predstavlja pravno sredstvo čija upotreba može ubrzati upravni postupak koji je u toku, a kako bi ubrzali postupak odlučivanja pred upravnim organima.

**44.** Ustavni sud uočava da je prvostepeni organ 2007. godine prvi put odlučio o zahtjevu za obeštećenje koje je podnosilac podnio 2005. godine, kao i da je od donošenja drugostepene odluke do donošenja nove odluke od strane prvostepenog organa, u principu proticalo od 9 mjeseci do 4 godine, te da, kako se to zaključuje iz raspoložive dokumentacije, podnosilac nije ulagao žalbu za ćutanje, koja mu je bila na raspolaganju u skladu sa zakonom, kada su upravni organi premašili zakonske rokove za donošenje svojih odluka.<sup>12</sup>

**45.** Međutim, iako je navedeni pravni lijek u suštini efikasan<sup>13</sup> u slučajevima kada organ ne donosi odluku o zahtjevu (tzv. ćutanje uprave), čak iako su postupci mogli biti ubrzani u ovakvim prilikama, to ne bi spriječilo vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje u predmetu, pa samim tim i njegovo odlaganje, što jeste sporno u ovom predmetu.

**46.** Čak, naprotiv, u predmetu *Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore*<sup>13</sup>, ESLJP je ocijenio da nacionalno pravno sredstvo protiv ćutanja uprave, iz člana 212 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list Crne Gore", br. 60/03), koji se ima u konkretnom slučaju primijeniti (jer je riječ o postupcima koji su započeti a nijesu pravnosnažno okončani do dana stupanja na snagu novog ZUP-a), kao ni inicijativa za pokretanje postupka inspekcijskog nadzora, nijesu primjenjivi u konkretnom slučaju, budući da nijesu namijenjeni rješavanju situacije višestrukog vraćanja predmeta na ponovni postupak. Shodno tome, iako podnosilac u određenoj mjeri snosi odgovornost za prekomjerno odlaganje pred ovim organom, njegovo ponašanje ne može opravdati ovoliko dugo trajanje upravnog postupka u cjelini.<sup>14</sup>

**47.** U konkretnom slučaju treba imati na umu da su odlaganja uzrokovana radnjama ili propuštanjima podnosioca samo jedan od elemenata koji se razmatra prilikom procjene da li je trajanje postupka bilo razumno, te da se može naći povreda prava na suđenje u razumnom roku uprkos tome što se neki zastoji u postupku mogu pripisati podnosiocima pritužbe, ali je

---

<sup>12</sup> *Božić protiv Hrvatske*, br. 22457/02, st. 39, 29. jun 2006. godine

<sup>13</sup> *Vuković protiv Crne Gore* (odl.), br. 18626/11, stavovi 30-31, 27. novembar 2012. godine, gdje Komisija nije odlučila po zahtjevu podnosioca predstavke u periodu dužem od 7 godina i 6 mjeseci

<sup>13</sup> presuda od 7. marta 2017. godine, br. 33781/15, 33785/15, 34369/15, 34371/15

<sup>14</sup> *Oberling protiv Francuske*, odluka od 11. april 2006, br. 31520/02, st. 24

njihovo značenje umanjeno zbog nepostupanja odnosno neadekvatnog postupanja Komisije za žalbe u postupku za povraćaj imovinskog prava ili obeštećenje.<sup>15</sup>

**48.** Dakle, niti složenost predmeta, niti ponašanje podnosioca ustavne žalbe, ne mogu objasniti dužinu postupaka od gotovo 19 godina od pokretanja upravnih postupaka na tri nivoa nadležnosti.

#### *Važnost predmeta za podnosioca ustavne žalbe*

**49.** Prema ocjeni ESLJP, u postupku posebno važnim za podnosioca zahtjeva moguće je utvrditi povredu prava na suđenje u razumnom roku, čak i u slučajevima relativno kratkog trajanja. Sud smatra da određene vrste postupka zahtijevaju brže rješavanje, na primjer imovinski sporovi i slično, posebno kada takva obaveza proizilazi iz domaćeg prava.<sup>16</sup> Zahtjevi za povraćaj oduzetih imovinskih prava i obeštećenje ne mogu se okončati istovremeno ili u kratkom vremenskom roku, imajući u vidu broj podnijetih zahtjeva, složenost predmeta, samih radnji koje se moraju preduzeti u postupku i broja stručnih saradnika Komisije. Međutim, postupci ne mogu trajati neograničeno i nerazumno dugo. Komisija je dužna da po podnijetim zahtjevima okonča postupke u razumnom roku.

#### *Zaključak*

**50.** Na osnovu svega naprijed navedenog, imajući u vidu relevantnu sudsku praksu, naročito u predmetima koji pokreću pitanja slična onima u ovom predmetu, karakteristične po ponovnim ispitivanjima od strane nižih organa nakon ponovnog postupanja viših organa (vidjeti, između ostalih, *Stanka Mirković i dr. protiv Crne Gore*, gore navedena, st. 55), Ustavni sud je mišljenja da je, budući da nije bilo okolnosti koje bi opravdale trajanje ovog postupka od skoro 19 godina, od kada se smatra da "postoji građanski spor", neodlučivanjem o zahtjevima u cjelosti, neblagovremenim odlučivanjem, nepostupanjem po rješenjima Komisije za žalbe, kao i neodlučivanjem u meritumu od strane Komisije za žalbe, u predmetu formiranim povodom povraćaja oduzetih imovinskih prava, od strane Komisije za povraćaj i obeštećenje Podgorica i Komisije za žalbe, podnosiocu ustavne žalbe povrijeđeno je pravo na suđenje u razumnom roku, kao jedno od segmenata zaštićenim pravom na pravično suđenje, zajemčeno odredbama člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

## **VII PRAVO NA DJELOTVORNI PRAVNI LIJEK**

---

<sup>15</sup> *Sürmeli protiv Njemačke*, presuda [VV], 8. jun 2006, br. 75529/01

<sup>16</sup> *Mihailovski protiv Makedonije*, presuda od 31. marta 2007, br. 44221/02

**51.** Podnosilac je u žalbi potencirao povredu prava na djelotvorni pravni lijek, te ovi žalbeni navodi pokreću pitanja činjenica i prava zagaranovanih članom 20 Ustava i članom 13 Konvencije, te odlučivanje po njoj zahtijeva ispitivanje osnovanosti.

**52.** Vraćajući se na konkretan predmet, u konkretnom postupku upravni organi u upravnom postupku i Upravni sud Crne Gore, odlučujući o tužbi, su u vremenskom trajanju od skoro 19 godina, donijeli 18 odluka, pri čemu nijesu poštovali zakonske rokove. Međutim, produženi karakter postupka samo je djelimično bio rezultat toga što ti organi nijesu donijeli svoje odluke na vrijeme. Glavni uzrok dugog trajanja postupka je nedostatak u ranije važećem Zakonu o opštem upravnom postupku, a koji se primjenjuje na ove postupke, koji je omogućavao ponovna vraćanja predmeta na ponovni postupak, a koja su bila potrebna zbog nepotpunih činjeničnih utvrđenja. Budući da žalba zbog ćutanja uprave nije namijenjena za ispravljanje tog nedostatka, niti ona to može učiniti, ne može se zaključiti da bi njeno korišćenje, u okolnostima ovoga predmeta, dovelo do drugačijeg ishoda ovog postupaka. Stoga, Ustavni sud konstatuje da crnogorski zakonodavni sistem za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u upravnim postupcima koji su započeti prije stupanja na snagu novog ZUP-a i još uvijek traju, pati od slabosti koje inače djelotvoran sistem čine nedjelotvornim.

**53.** Sa istih razloga, Sud zaključuje da je podnosiocu ustavne žalbe povrijeđeno pravo na djelotvorni pravni lijek, iz člana 20 Ustava i člana 13 Konvencije, zajedno sa članom 32 Ustava i članom 6 stav 1 Konvencije, zbog nedostatka efikasnog pravnog lijeka po domaćim zakonima a u vezi žalbe podnosioca predstavke vezano za dužinu trajanja postupka (*Stevanović protiv Srbije*, br. 26642/05, stavovi 67-68, 9. oktobar 2007. godine, vidjeti takođe *Stakić protiv Crne Gore*, br. 49320/07, stavovi 59-60, 2. oktobar 2012. godine) u slučajevima višestrukog vraćanja predmeta organima uprave na ponovni postupak, budući da se odredbe novog ZUP-a, ne mogu primijeniti, shodno prelaznim i završnim odredbama, na postupke koji nijesu pravnosnažno okončani do njegovog stupanja na snagu. Podnosilac ustavne žalbe nema na raspolaganju djelotvorno pravno sredstvo za ubrzanje upravnog postupka u slučajevima višestrukog vraćanja na ponovni postupak, iz kojeg razloga mu je povrijeđeno pravo na djelotvorni pravni lijek, garantovano članom 32 Ustava CG i članom 13 Evropske konvencije.

**54.** Stavovi od II do V izreke odluke donijeti su u skladu i na osnovu člana 76 stav 3 Zakona o Ustavnom sudu, kojim je propisano da je u slučaju kad je povreda učinjena radnjom ili nepostupanjem državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja, odlukom kojom se usvaja ustavna žalba Ustavni sud zabraniće dalje vršenje radnje odnosno naložiće donošenje akta ili preduzimanje druge odgovarajuće mjere ili radnje kojom se ispravljaju već nastale odnosno otklanjaju buduće štetne posljedice utvrđene povrede ljudskog prava ili slobode zajemčenih Ustavom.

**55.** Ustavni sud je obavezao Vladu Crne Gore na način kako je bliže precizirano stavovima IV i V izreke Odluke, shodno članu 52 Zakona o Ustavnom sudu, kojim je propisana obaveza izvršenja odluke Ustavnog suda od strane, između ostalog, državnih organa, organa

državne uprave, itd, te da njihovo izvršenje, kad je to potrebno, obezbjeđuje Vlada Crne Gore, pri čemu Ustavni sud može u odluci odrediti rok i način izvršenja odluke, kao i organ koji je dužan da je izvrši. Organ koji je dužan da izvrši odluku Ustavnog suda dužan je nakon isteka datog roka da dostavi izvještaj Ustavnom sudu o izvršenju odluke Ustavnog suda.

**55.** Ustavni sud je odlučio i da se predmetna Odluka objavi u „Službenom listu Crne Gore“, saglasno odredbama člana 151 stav 2 Ustava Crne Gore i člana 51 stava 2 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

U-III br. 339/24  
30. maj 2024. godine  
P o d g o r i c a

Predsjednica Vijeća,  
Dragana Đuranović,s.r.