

Ustavni sud Crne Gore, u Prvom vijeću za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama, u sastavu: sudija Snežana Armenko, predsjednica Vijeća i sudije Faruk Resulbegović i Momirka Tešić, članovi Vijeća, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore i člana 48 tačka 3 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list CG”, broj 11/15), na sjednici Vijeća od 21. februara 2025. godine, donio je

O D L U K U

USVAJA SE ustavna žalba i utvrđuje da je dugim trajanjem upravnog postupka pokrenutim pred Komisijom za povraćaj i obeštećenje opštine Kotor, zahtjevom br. 0110-343/06 od 28. decembra 2006. godine, podnositeljki ustavne žalbe povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku, zajemčeno odredbom člana 32 Ustava Crne Gore.

ODBIJA SE ustavna žalba u preostalom dijelu.

O b r a z l o ž e n j e

I POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM CRNE GORE

1. M. Č., iz B., R.S., koju zastupa M. Č., iz B., podnijela je blagovremenu i dozvoljenu ustavnu žalbu protiv presude Vrhovnog suda Crne Gore, Uvp. br. 510/20, od 8. oktobra 2020. godine, zbog povrede prava iz čl. 32, 58, 147 i 148 Ustava Crne Gore, člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju.

2. U ustavnoj žalbi je, u bitnom, navedeno: da je tokom postupka podnositeljka ustavne žalbe pokušavala da dokaže da je, pok. J.D., bivši vlasnik sporne imovine i da je podnositeljka ustavne žalbe njen zakonski nasljednik; da su sudovi arbitrarno tumačili Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenja („Sl. list RCG”, br. 21/04, 49/07 i 60/07-ispr. i „Sl. list CG”, br. 12/07 - drugi zakon, 30/17 i 70/17) i Zakona o nasljeđivanju Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije („Sl. list SFRJ”, br. 42/65), a koji je važio u vrijeme sastavljanja

testamenta pok. J.D.; da je Vrhovni sud po pitanju činjenice, da li je podnositeljka ustavne žalbe zakonska nasljednica pok. J.D., donijela presudu, Uvp. br. 1989/18 od 25. oktobra 2018. godine, u kojoj je zaključeno da je podnositeljka ustavne žalbe zakonska nasljednica pok. Jovanke i osporenu odluku, u kojoj je isto vijeće zauzelo drugačiji stav; da sudovi nijesu dali jasne i ubjedljive razloge za svoje odluke kao da je dugim trajanjem postupka (14 godina) podnositeljki ustavne žalbe povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku. U konačnom je predloženo da sud usvoji ustavnu žalbu, utvrdi navedene povrede i poredmet vrati na ponovni postupak i odlučivanje.

3. U postupku pokrenutim ustavnom 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, za potrebe postupka, od Ministarstva finansija - Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar, pribavio spise predmeta poslovne oznake 343/06 i 03-u1-5-343/06, pa je, na osnovu uvida u iste, te cjelokupne dokumentacije priložene uz ustavnu žalbu, utvrdio sljedeće činjenice i okolnosti od značaja za odlučivanje u ovom ustavnosudskom predmetu.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

5. Ustavni sud, najprije, primjećuje da su povodom iste imovini, Komisiji za povraćaj i obeštećenje Kotor podnijeta dva zahtjeva za povraćaj i obeštećenje imovine eksproprisane od bivšeg vlasnika J.D. (djevojačko Ć.), rješenjem Eksproprijacione komisije, posl.br. 17452/48, od 19. septembra 1948. godine. Dana 14. septembra 2005. godine Flipović Ana, podnijela je zahtjev koji je zaveden pod poslovnim brojem 0110/31, dok je podnositeljka ustavne žalbe zahtjev podnijela dana 28. decembra 2006. godine, i isti je zaveden pod poslovnim brojem 0110-343/06.

6. Dana 8. avgusta 2007. godine Komisija za povraćaj oduzetih imovinskih prava Opštine Kotor donijela je zaključak da se spoje predmeti 0110-31/05 i 0110-343/06, te da će ubuduće nositi oznaku 0110-31/05.

7. Rješenjem Komisije za žalbe za povraćaj i obeštećenje, 08-40/1-2008 od 28. januara 2009. godine, poništen je navedeni zaključak i predmet vraćen Ministarstvu finansija - Komisiji za povraćaj i obeštećenje Bar.

8. Protiv ovog rješenja, podnositeljka ustavne žalbe je podnijela tužbu Upravnom sudu Crne Gore, koji je presudom, U. br. 2214/10 od 12. januara 2011. godine, tužbu odbio.

9. Dana 5. aprila 2011. godine, Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar je donijela zaključak, br. 03-u1-5-31/05 kojim se spajaju u jedan postupak zahtjev za povraćaj i obeštećenje oduzetih imovinskih prava br. 03-u1-5-31/05 od 14. septembra 2005. godine, podniet od strane Filipović Ane i broj 03-u1-5-343/06 od 28. decembra 2006. godine, podniet od strane Marice Čolak. Istim zaključkom je odlučeno da će po navedenim predmetima biti postupano i odlučeno pred Komisijom za povraćaj i obeštećenje Bar, pod brojem 03-u1-5-31/05.

10. Protiv ovog zaključka žalbu su izjavile F.A. i F.I., a odlučujući o istoj, Komisija za žalbe za povraćaj i obeštećenje je rješenjem br. 08-89/1-2011 od 8. avgusta 2011. godine, odbila žalbu kao neosnovanu.

11. Protiv ovog rješenja F.A. i F.I. su podnijele tužbu Upravnom sudu, koji je presudom U. br. 2797/11 od 28. februara 2012. godine, poništio navedeno rješenje, iz razloga što je zahtjev za spajanje doniet po zahtjevima tužilaca i lica za koje nije ispitano da li ima stranačku sposobnost.

12. Poštujući upute iz navedene presude, Komisija za žalbe za povraćaj imovinskih prava ili obeštećenja je donijela rješenje, br. K-08-89/3-2011 od 9. maja 2012. godine, kojim je poništen zaključak Komsije za povraćaj i obeštećenje Bar, br. 03-u1-5-31/05 od 5. aprila 2011. godine i predmet vraćen na ponovni postupak i odlučivanje.

13. Protiv ovog rješenja, podnositeljka ustavne žalbe je podnijela tužbu Upravnom sudu, koji je presudom U. br. 1636/12 od 8. maja 2013. godine, tužbu odbio.

14. Nakon toga, Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar je zakazala usmenu raspravu za dan 18. novembar 2013. godine, na kojoj je prisustvovao punomoćnik podnositeljke ustavne žalbe.

15. Dana 24. januara 2014. godine, Komisija za povraćaj i obeštećenje je donijela rješenje, br. 03-u1-5-343/06 kojim je odbijen kao neosnovan zahtjev podnositeljke ustavne žalbe za povraćaj/obeštećenje br. 03-u1-5-343/06 od 28. decembra 2006. godine, a iz razloga što podnosilac zahtjeva nije zakonski nasljednik bivšeg vlasnika D. L., a ni njegov krvni srodnik, već testamentarni legatar, supruga bivšeg vlasnika, čiji je legat izvršen, što znači da ista nema svojstvo stranke u postupku u smislu čl. 31 Zakona o povraćaju imovinskih prava i obeštećenja.

16. Dana 8. maja 2014. godine, Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar je donijela zaključak, br. 03-u1-5-31/05 kojim se podnositeljki ustavne žalbe ne priznaje svojstvo stranke u ovoj upravnoj stvari. Rješavajući o žalbi podnositeljke ustavne žalbe, Komisija za žalbe za povraćaj imovinskih prava ili obeštećenje je rješenjem od 1. novembra 2014. godine, istu odbila kao neosnovanu

17. Odlučujući o žalbi podnositeljke ustavne žalbe na rješenje br. 03-u1-5-343/06 od 24. januara 2014. godine, Komisija za žalbe za povraćaj i obeštećenje donijelo je rješenje br. 08-51/1-2014 od 12. septembra 2014. godine, kojim je žalba podnositeljke odbijena kao neosnovana.

18. Protiv navedenog rješenja, podnositeljka ustavne žalbe je podnijela tužbu Upravnom sudu koji je presudom, U. br. 2990/14 od 24. juna 2015. godine, tužbu usvojio i poništio osporeno rješenje, jer se iz istog ne vidi pravi razlog zbog kog je odbijen zahtjev tužilje (da li zato što podnositeljka ustavne žalbe nema svojstvo stranke u postupku ili zbog toga što nema pravo na povraćaj imovine). Poštujući upute Upravnog suda, Komisja za žalbe u postupku za povraćaj imovinskog prava ili obeštećenje je rješenjem, br. 08-51/2-2014 od 27.

avgusta 2015. godine poništila rješenje Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar, br. 03-u1-5-343/06 od 24. januara 2014. godine.

19. Nakon toga, Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar je održala usmenu raspravu dana 25. decembra 2015. godine, na kojoj je prisustvovao punomoćnik podnositeljke ustavne žalbe, a Komisija za povraćaj i obeštećenje, zatim, donosi rješenje, br. 03-u1-5-343/06 od 23. februara 2016. godine, kojim je u stavu I odbijen kao neosnovan zahtjev podnositeljke ustavne žalbe za povraćaj imovine/obeštećenje, br. 03-u1-5-343/06 od 28. decembra 2006. godine, dok je u stavu II odbačen zahtjev podnositeljke ustavne žalbe od 10. marta 2014. godine za spajanje predmeta br. 03-u1-5-343/06 i br. 03-u1-5-31/05, jer je u toj upravnoj stvari već odlučeno.

20. Navedeno rješenje je poništeno rješenjem Komisije za žalbe za povraćaj imovinskih prava ili obeštećenje, br. 08-63/1-2016 od 27. oktobra 2016. godine, jer činjenično stanje nije u potpunosti utvrđeno od strane prvostepenog oragana, nakon čega je Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar, radi utvrđivanja spornih činjenica, zakazala usmenu raspravu za dan 13. februar 2017. godine.

21. Protiv rješenja Komisije za žalbe u postupku povraćaja imovinskog prava ili obeštećenja, br. 08-36/1-2016 od 27. oktobra 2016. godine, podnositeljka ustavne žalbe je podnijela tužbu Upravnom sudu, koji je presudom U. br. 4375/16 od 16. juna 2017. godine tužbu odbio.

22. Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar, zatim donosi rješenje, br. 03-u1-5-343/06 od 26. septembra 2017. godine, kojim u stavu I odbija kao neosnovan zahtjev podnositeljke ustavne žalbe br. 03-u1-5-343/06 od 28. decembra 2006. godine za povraćaj i obeštećenje, dok je u stavu II odbacuje zahtjev podnositeljke ustavne žalbe od 10. marta 2014, godine za spajanje predmeta br. 03-u1-5-343/06, po zahtjevu M. Č. i br. 03-u1-5-31/05, po zahtjevu Filipović Ane, jer je u toj upravnoj stvari već odlučeno.

23. Rješavajući po žalbi M. Č., punomoćnika podnositeljke ustavne žalbe, Komisija za žalbe u postupku za povraćaj imovinskih prava ili obeštećenje je donijela rješenje, br. 08-63/1-2016 od 26.03.2018. godine, kojim je odbila žalbu kao neosnovanu.

23. I protiv ovog rješenja podnositeljka ustavne žalbe je podnijela tužbu Upravnom sudu, koji je presudom U. br. 3226/18 od 11. juna 2020. godine, tužbu odbio.

24. Odlučujući o zahtjevu za ispitivanje sudske odluke, Vrhovni sud CG je presudom, Uvp. br. 510/20 od 8. oktobra 2020. godine, isti odbio kao neosnovan.

U obrazloženju osporene odluke, Vrhovni sud je naveo:

(...)“Članom 1 Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 021/04) koji je važio u vrijeme podnošenja zahtjeva tužilje i na koje se pozivaju upravni organi, normirano je da se ovim zakonom uređuju uslovi, način i postupak povraćaja prava svojine i drugih imovinskih prava i obeštećenja bivših vlasnika za prava oduzeta u korist opštenarodne, državne, društvene ili zadružne svojine. Pojam bivšeg vlasnika određen je odredbom člana 2 stav 1 tačka 3, pa je bivši vlasnik fizičko ili pravno lice koje je bilo vlasnik stvari ili imalac prava u vrijeme kada je ta stvar prešla u opštenarodnu, društvenu, državnu ili zadružnu svojinu i njegovog zakonskog nasljednika ili pravnog sljedbenika.

Iz spisa predmeta proizilazi da je postupak pokrenut zahtjevom tužilje od 28.12.2006. godine za povraćaj oduzetih imovinskih prava/obeštećenje nepokretnosti bliže označenih u stavu prvom izreke prvostepenog rješenja. Nadalje proizilazi da su predmetne nepokretnosti rješenjem Sreske eksproprijacione komisije broj 17452 od 19.10.1948.godine, eksproprisane za potrebe NO Prčanj za izgradnju plaže i kupališta od ranijeg vlasnika D. L., odnosno čest. zem 2540, dio drugog knjižnog bića iz ZU 208 PO Stoliv, u obimu prava od 30/45 od J. D., njegove supruge, te da je pok. L. D. preminuo dana 13.11.1943.godine, ostavivši pismenu oporuku-testament kojom svoje nepokretno imanje, koje se nalazi u Stolivu, ostavlja u legat svojoj supruzi J.D. na plodouživanje, a u slučaju da joj je potrebno za pristojno izdržavanje sa pravom da isto može prodati, bez prigovora ili založiti i željom da navedne nepokretnosti, iza njene smrti, naslijede krvni srodnici ostavioca, njegovi sestrčići N.i S.F pok.T. iz Stoliva. Dosudnom odlukom Osnovnog suda u Kotoru O. br 269/43 od 22.01.1947.godine, na osnovu naveden oporuke J. D. je oglašena za nasljednika u cjelini sa povjerbenom zamjenom u korist N. i S. F., pok. T. iz S., svakome po ½ dijela. Dana 21.04.1971.godine J. D. je sudskim testamentom (poslovne oznake 154/71) za univerzalnog sukcesora cjelokupne svoje imovine odredila S.F., sa napomenom da je na taj način ispunila želju svog pokojnog supruga, navodeći u testamentu da je kod nje dugi niz godina radila njena sestrčićna Z. R., majka tužilje, kojoj je zbog iskazane brige ostavila kuću u Tivtu, sa željom da testamnetalni nasljednik isplati istoj nešto novca, po njegovom nahodjenju. Rješenjem Osnovnog suda u Kotoru O br 132/73 od 30.05.1973.godine, raspravljena je zaostavština iza smrti pok. J. D. i za testamnetalnog nasljednika oglašen S. F. pok.T. iz Stoliva, dok je za legatara oglašena sestrčićna ostavilje Z. R.za iznos legata u visini od 2.000,00 dinara.

Kada se prethodne zakonske odredbe primjene na konkretno činjenično stanje pravilan je zaključak upravnih organa i Upravnog suda da podnositeljka zahtjeva nije aktivno legitimisana jer nijesu ispunjeni uslovi

predviđeni odredbom člana 2 stav 1 tačka 3 Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, jer tužilja nije nasljednik bivšeg vlasnika oduzete imovine.

Činjenica je da J. Da. nije imala djece, tj. zakonskih nasljednika prvog naslednog reda, i da je imovinu koju je stekla kao i onu koju je naslijedila od svog supruga L., sudskim testamentom ostavila S.-S. F. pok. T. iz Stoliva, (sestriću svog supruga) na osnovu kojeg je donijeto rješenje o nasljedivanju Osnovnog suda u Kotoru O br 132/73 od 30.05.1973.godine.

Imajući u vidu da je zaostavština ostavilje raspravljena na osnovu testamenta u skladu sa čl. 6 i 7 Zakona o nasljedivanju („Sl.list SFRJ“ br.42/65) koji je važio u vrijeme raspravljanja zaostavštine to je S. F. kao testamentalni nasljednik isključio tužilju kao zakonsku naslednicu i njenu mogućnost da bude aktivno legitimisana u postupku povraćaja oduzetih imovinskih prava i obeštećenja. Stoga, neosnovani su navodi iz zahtjeva kojima se ukazuje na pravo nasljedivanja, posebno imajući u vidu odredbe Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenje, koji propisuje ko se smatra bivšim vlasnikom.

Sud je cijenio i ostale navode zahtjeva, koji predstavljaju ponovljene tužbene navode na koje je odgovoreno u pobijanoj presudi, na koje upućuje i ovaj sud, tako da su isti bez uticaja na drugačije presudjenje. (...)”

25. Dana 29. oktobra 2020. godine, Komisija za žalbe za povraćaj i obeštećenje je donijela rješenje, br. 08-66/1-2020 kojim je odbijena kao neosnovana žalba zbog “ćutanja uprave”, izjavljena dana 1. septembra 2020. godine.

26. U spisima predmeta se nalazi i presuda Upravnog suda, U. br. 8808/17, od 26. juna 2018. godine i presuda Vrhovnog suda, Uvp. br. 1989/18, od 25. oktobra 2018. godine i iz istih proizilazi da su donijete u upravnom sporu, po tužbi tužioca A. Č.

III RELEVANTNE ODREDBE

Ustav Crne Gore

Ćlan 32

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

Ćlan 58

Jemći se pravo svojine.

Niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu. Prirodna bogastva i dobra u opštoj upotrebi su u državnoj svojini.

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.

Protokol broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Član 1

Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svojine imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava; Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.

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 2

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

- **bivši vlasnik** označava fizičko ili pravno lice koje je bilo vlasnik stvari ili imalac prava u vrijeme kada je ta stvar prešla u opštenarodnu, društvenu, državnu ili zadružnu svojinu i njegovog zakonskog nasljednika ili pravnog sljedbenika.

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 povratili 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 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 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, donijeće 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, naložiće 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 inspektoratu 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 37/17¹)

Član 161

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

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

Član 2

Pravo na sudsku zaštitu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku imaju stranka i umješak 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.

Pravo iz stave 1 ovog člana i dužina trajanja razumnog roka utvrđuje se u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.

Član 3

Pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku su:

- 1) zahtjev za ubrzanje postupka (u daljem tekstu: kontrolni zahtjev);
- 2) tužba za pravično zadovoljenje.

Zakon o nasljeđivanju ("Sl. listu FNRJ", br. 20/55 i "Sl. listu SFRJ", br. 12/65.

Član 6

Naslediti se može na osnovu zakona i na osnovu testamenta.

Član 7

Zaveštalac može testamentom raspolagati svojom imovinom na način i u granicama koji su određeni u zakonu.

IV OCJENA USTAVNOG SUDA

27. Podnositeljka ustavne žalbe se žali na povredu prava na suđenje u razumnom roku, koji predstavlja jedan od aspekata prava na pravično suđenje, smatrajući da upravni i sudski

¹ Zakon se primjenjuje od 1. jula 2017. godine

organi vlasti nijesu dugi niz godina odlučili o njenom zahtjevu za obeštećenje. Takođe, podnositeljka ustavne žalbe se žali na povredu prava na pravično suđenje, smatrajući, u suštini, da su sudovi arbitrarno primijenili materijalno pravo i da u osporenoj odluci nijesu dali relevantni razlozi, na koji način joj je povrijeđeno Ustavom i Konvencijom zaštićeno pravo.

28. Stoga će Ustavni sud predmetnu ustavnu žalbu razmatrati sa aspekta moguće povrede prava na pravično suđenje, iz odredaba člana 32 Ustava i člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

V PRAVO NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU

Dopuštenost

29. Prije nego se upusti u ispitivanje osnovanosti predmetne ustavne žalbe u pogledu dužine trajanja postupka, Ustavni sud je analizirao uslove njene dopuštenosti, u smislu blagovremenosti i prethodnog iscrpljivanja djelotvornih pravnih sredstava.

30. Naime, 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.

31. 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 spor², 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.³ 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.

32. 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 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

² „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.

³ 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.

ne bi mogla da ubrza upravni postupak koji traje 14 godina, te, stoga, podnosilac ustavne žalbe nije bio dužan da ga iskoristi prije podnošenja ustavne žalbe.

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

Osnovanost

34. 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.

35. 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 mjeru⁴. 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 sigurnosti⁵.

36. 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

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

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

i razdoblje postupka pred upravnim organom koji je prethodio podnošenju tužbe sudu⁶. Naročito, što ponovno preispitivanje jednog predmeta nakon vraćanja na ponovno odlučivanje može, samo po sebi, otkrivati ozbiljne nedostatke pravnog sistema države.⁷

37. Nadalje, razdoblje koje se uzima u obzir u upravnim postupcima započinje danom kada je nastao "spor", u smislu člana 6 stav 1 Konvencije. Razumni rok u upravnom sporu počinje da teče od dana podnošenja tužbe upravnom sudu, bez obzira na to da li je tužba podneta radi poništaja konačnog upravnog akta ili radi ćutanja uprave. Međutim, kako postupak u upravnim stvarima započinje pred upravnim organima ili drugim organima upravnog rešavanja, po zahtevu stranke ili po službenoj dužnosti, a u slučaju podnošenja tužbe se pravosnažno okončava pred Upravnim sudom, sve to vreme do donošenja pravosnažne odluke postoji određena pravna nesigurnost, pa se prilikom ocene povrede prava na suđenje u razumnom roku u upravnim stvarima upravni postupak i upravni spor posmatraju kao jedinstvena celina. S druge strane, prilikom procjene povrede prava na suđenje u razumnom roku, okončanjem sudskog postupka smatra se dan dostavljanja pravosnažne sudske odluke, odnosno odluke donijete po delotvornom vanrednom pravnom sredstvu.

38. Primjenjujući navedene standarde na konkretan slučaj, Ustavni sud je utvrdio da period koji treba uzeti u razmatranje prilikom ispitivanja predmetne pritužbe, teče od 2010. godine, kada je podnositeljka ustavne žalbe izjavila žalbu na rješenje Komisije za žalbe za povraćaj i obeštećenje, br. 08-40/1-2008 od 28. januara 2009. godine, kojim je poništen zaključak o spajanju predmeta od 8. avgusta 2007. godine. Primjenom navedenog na konkretan slučaj, prema navedenoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, iako je "spor" nastao podnošenjem tužbe, upravni postupak u konkretnoj upravnoj stvari započet je 28. decembra 2006. godine. Iz ustavne žalbe proizilazi da je podnosilac ustavne žalbe presudu Vrhovnog suda, Uvp. br. 510/20 od 8. oktobra 2020. godine, primio dana 26. oktobra 2020. godine. To znači da je postupak ukupno trajao 13 godina, 9 mjeseci i 28 dana, u kojem periodu je, na 3 nivoa nadležnosti, donijeto ukupno 19 odluka.

39. 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,

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

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

ponašanje podnosioca predstavke i ponašanje nadležnih vlasti i važnost onoga što je važno za podnosioca ustavne žalbe u postupku⁸.

Složenost predmeta

40. 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 slično⁹.

41. Ustavni sud ocjenjuje, da se u konkretnom slučaju, ne radi o složenom predmetu jer je obaveza upravnih organa, bila da utvrde da li je podnositeljka ustavne žalbe bila aktivno legitimisana za podnošenje za povraćaj oduzetih imovinskih prava ili obeštećenje.

Ponašanje nadležnih organa

42. U pogledu ponašanja nadležnih organa, Ustavni sud primjećuje da upravni organi nijesu postupali sa potrebnom ažurnošću i marljivošću prilikom odlučivanja, iako su zakonom, u skladu sa načelima efikasnosti i ekonomičnosti postupka, jasno precizirani rokovi u kojima upravni organi treba da donesu svoje odluke. 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.

43. Ustavni sud, imajući u vidu raspoloživu dokumentaciju, primjećuje da je prvostepeni upravni organ postupajući po zahtjevu za obeštećenje podnosioca, donio prvo rješenje, kojim je odlučivao u meritumu, u upravnom postupku tek 2014. godine, dakle nakon 8 godine od podnošenja zahtjeva. Tokom vođenja postupka na 3 nivoa nadležnosti, kojim su odluke poništavane i donošene nove, u principu, proticalo je vrijeme od 3 mjeseca do 2 godine.

⁸ *Frydlender protiv Francuske* [GC], br. 30979/96, st. 43, ECHR 2000-VII; *Carić protiv Hrvatske* zahtjev br. 58650/12

⁹ Van Dijk, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen - Oxford, 2006., str. 607.

44. 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).

45. Ustavni sud napominje da je poseban uslov marljivosti naročito relevantan za države u kojima domaće pravo predviđa da se predmeti moraju okončati sa naročitom hitnošću¹⁰.

Ponašanje podnosioca ustavne žalbe

46. U pogledu ponašanja podnosioca u konkretnom postupku, Ustavni sud ukazuje da Zakon o opštem upravnom postupku¹⁰, 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).

47. 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, ali iz spisa predmeta proizilazi da 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.¹¹

48. Međutim, iako je navedeni pravni lijek u suštini efikasan¹² 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.

¹⁰ 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 ¹⁰ "Sl. listu RCG", br. 60/03 i "Sl. list CG" br. 73/10 i 32/11

¹¹ *Božić protiv Hrvatske*, br. 22457/02, st. 39, 29. jun 2006. godine

¹² *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

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

49. Čak, naprotiv, u predmetu *Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore*¹³, 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.¹³

50. 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 njihovo značenje umanjeno zbog nepostupanja odnosno neadekvatnog postupanja Komisije za žalbe u postupku za povraćaj imovinskog prava ili obeštećenje.¹⁴

51. Dakle, niti složenost predmeta, niti ponašanje podnosioca ustavne žalbe, ne mogu objasniti dužinu postupaka od gotovo 14 godina od pokretanja upravnih postupaka na tri nivoa nadležnosti.

Važnost predmeta za podnosioca ustavne žalbe

52. 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.¹⁵ 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,

¹³ *Oberling protiv Francuske*, odluka od 11. april 2006, br. 31520/02, st. 24

¹⁴ *Sürmeli protiv Njemačke*, presuda [VV], 8. jun 2006, br. 75529/01

¹⁵ *Mihailovski protiv Makedonije*, presuda od 31. marta 2007, br. 44221/02

postupci ne mogu trajati neograničeno i nerazumno dugo. Komisija je dužna da po podnijetim zahtjevima okonča postupke u razumnom roku.

Zaključak

53. 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 14 godina, podnosiocu ustavne žalbe povrijeđeno 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.

54. Imajući u vidu da podnosilac ustavne žalbe nije istakao zahjev za naknadu, Ustavni sud je, krećući se u granicama postavljenog zahtjeva, ocijenio da je utvrđivanjem povrede postignuto pravično zadovoljenje podnosioca.

VII ARBITRARNA PRIMJENA PRAVA I PRAVO NA OBRAZLOŽENU ODLUKU

Opšta načela

55. Pravo na pravično suđenje, između ostalog, obuhvata i jemstvo zabrane arbitarnosti u postupanju i odlučivanju sudova. Zaključku da je određena odluka suda proizvoljna ponajviše doprinosi nedosljednost sudova u odlučivanju i nedovoljnost razloga iznesenih u obrazloženju sudske odluke. Ustavni sud podsjeća da nije njegov zadatak da presuđuje umjesto nadležnih sudova o pravima i obavezama stranaka u sudskim postupcima, niti da se bavi greškama o činjenicama ili o pravu koje su navodno napravili redovni sudovi, osim ako i u mjeri u kojoj one mogu povrijediti ljudska prava i osnovne slobode zaštićene Ustavom na koje podnosioci ukazuju u ustavnim žalbama.

56. Kad je riječ o tumačenju i primjeni prava u konkretnim slučajevima, nadležnost je Ustavnog suda, vezana za ispitivanje da li sunadležni sudovi i drugi nadležni organi pravilno protumačili i primijenili pravo, ograničena. On u pravilu neće dovoditi u pitanje ocjene sudova i drugih nadležnih organa osim ako nijesu arbitrarne ili na drugi način očigledno nerazumne. Naime, zadatak je Ustavnog suda da osigura da sudovi tumače i primjenjuju domaće pravo na način da svojim odlukama ne dovode do povreda ljudskih prava i osnovnih sloboda stranaka zajemčenih Ustavom. Uloga Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li rezultati takvog tumačenja, odnosno primjene prava saglasni s Ustavom, te jesu li u konkretnom slučaju doveli do povrede ustavnih prava podnosioca.

57. Zabrana arbitarnosti u odlučivanju, takođe je, usko povezana s pravom na obrazloženu sudsku odluku, kao zasebnim jemstvom prava na pravično suđenje, a koje zahtijeva da sudovi za svoje odluke daju dovoljne i relevantne razloge. Međutim, to pravo nije apsolutno i ne može se tumačiti da zahtijeva detaljan odgovor na svaku tvrdnju stranke u postupku. Tako se, na primjer, žalbeni sudovi pri odbijanju žalbe u načelu mogu samo pozvati na mišljenje nižih sudova.

58. U tom smislu odgovor na pitanje jesu li razlozi koje su sudovi dali za donošenje odluke dovoljni i relevantni zavisi o okolnostima svakog pojedinačnog slučaja, navodima stranaka te pravnoj prirodi postupka i odluka koji su posrijedi. Međutim, navodi stranke koji su odlučujući za ishod postupka zahtijevaju određen i izričit odgovor.

59. Stoga su ovlašćenja Ustavnog suda u postupku po ustavnoj žalbi ograničena na to da ispita da li su u određenom sudskom postupku poštovana ljudska prava i slobode zajemčene Ustavom i EKLJP i standardi koje je Sud izgradio u svojoj dosadašnjoj praksi.

Primjena opštih načela na konkretan slučaj

60. Podnosilac tvrdi da se osporena presuda zasniva na pogrešnoj i arbitrarnoj primjeni materijalnih propisa, što je dovelo do nedovoljno obrazložene osporene presude.

61. Ustavni sud smatra da je pravno pitanje koje se u konkretnom slučaju postavlja zapravo pitanje tumačenja prava, što prvenstveno spada u domen nadležnosti redovnih sudova. S tim u vezi, Ustavni sud ukazuje da je, prema praksi Evropskog suda, prvenstveno na domaćim organima, naročito sudovima, da rješavaju probleme tumačenja domaćih zakona. Sud ne treba da postupa kao sud „četvrte instance“, te, stoga, neće prema članu 6 stav 1 Konvencije dovoditi u pitanje ocjenu domaćih sudova, osim ako se njihova utvrđenja mogu smatrati proizvoljnim ili očigledno nerazumnim (*Aščerić protiv Bosne i Hercegovine*, od 17. decembra 2019. godine, st. 23, sa ostalim referencama). Takvu praksu dosljedno prati i Ustavni sud u svojim odlukama.

62. Zadatak Ustavnog suda u tom kontekstu jeste da ispita da li obrazloženja redovnih sudova ispunjavaju standarde iz člana 6 stav 1 Evropske konvencije, odnosno da li obrazloženja jasno upućuju na to da sudovi nijesu izvršili procjenu predmeta na proizvoljan način, te da li su sudovi propustili razmotriti sve relevantne faktore bitne za odlučivanje.

63. Ustavni sud primjećuje da je u postupku, koji je prethodio ustavnosudskom, Vrhovni sud Crne Gore, potvrdio stav Upravnog suda, da podnositeljka nije bila aktivno legitimisana za podnošenje zahtjeva za povraćaj imovine ili obeštećenje. Ovo sa razloga što je pok. J.D., koja nije ima djece, tj. zakonske nasljednike prvog nasljednog reda, svoju imovinu koju je stekla kao i imovinu koju je naslijedila od supruga pok. L., sudskim testamentom ostavila S. S.F., pok. T. iz Stoliva. Kako je zaostavština pok. ostavilje raspravljena po osnovu testamenta, koji predstavlja jači osnov nasljeđivanja, to je testamentalni nasljednik S. F. isključio tužilju kao zakonsku nasljednicu, zbog čega ista nije aktivno legitimisana za podnošenje zahtjeva za povraćaj oduzetih imovinskih prava ili obeštećenja.

64. Polazeći od navoda podnosioca ustavne žalbe, iznijetih u sudskom postupku koji je prethodio ustavnosudskom, načina na koji je drugostepeni sud utvrdio činjenice u konkretnom slučaju, te razloga kojima je zasnovao svoju osporenu odluku, Ustavni sud ocjenjuje da ništa iz okolnosti konkretnog slučaja ne upućuje na to da je primjena mjerodavnog Zakona o nasljeđivanju i Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, na bilo koji način bila proizvoljna ili očigledno nerazumna. Upravo suprotno, očigledno je da je Vrhovni sud Crne Gore u detaljnom obrazloženju svoje odluke naveo dovoljne i relevantne razloge za svoja utvrđenja.

65. Slijedom navedenog, okolnosti konkretnog slučaja ne upućuju da je procjena postupajućih sudova na bilo koji način proizvoljna ili očigledno nerazumna, na način da je dovela do povrede ustavnog prava na pravično suđenje, zajemčenog članom 32 Ustava. Jednako tako, ni preostali prigovori istaknuti u ustavnoj žalbi ne upućuju na takav zaključak. Kada su u pitanju prigovori pogrešne primjene materijalnog prava, odnosno iznošenje sopstvenih interpretacija podnosioca ustavne žalbe o tome na koji način je u konkretnom slučaju trebalo primijeniti materijalno pravo, Ustavni sud utvrđuje da se radi o neosnovanim prigovorima "četvrtog stepena" koji, u skladu sa uspostavljenom praksom Ustavnog suda ne otvaraju pitanje povrede Ustavom zajemčenih prava i sloboda.

66. U odnosu na navode žalbe da Vrhovni sud Crne Gore nije odgovorio na sve navode iz zahtjeva, Ustavni sud ukazuje da obaveza suda da obrazloži odluku ne znači da se u odluci moraju dati detaljni odgovori na sve iznijete argumente (vidi *Van der Hurk protiv Holandije*, broj 16034/90, od 19. aprila 1994. godine), a što se posebno odnosi na obrazloženja odluka u kojima su prihvaćeni argumenti iznijeti u odlukama nižih sudova. Međutim, Ustavni sud ukazuje da je za ocjenu da li su u tim slučajevima ispunjeni standardi prava na pravično suđenje, neophodno sagledati da li je sud ispitao odlučna pitanja koja su pred njega iznijeta ili se zadovoljio pukim potvrđivanjem odluke nižeg suda (vidi, *Helle protiv Finske*, broj 157/1996/776/977, od 19. decembra 1997. godine).

67. Ocjena je Ustavnog suda da su nadležni sudovi svoje odluke obrazložili, dajući, pri tom, za svoja stanovišta jasne i utemeljene razloge. Vrhovni sud Crne Gore je, potvrđujući stav Upravnog suda, u osporenoj presudi, detaljno i jasno odgovorio na odlučna pitanja iz zahtjeva za ispitivanje sudske odluke, pa je iznijete stavove i ocjene obrazložio na način koji otklanja svaku sumnju u arbitrarnost postupanja i odlučivanja.

68. Stoga, sagledavajući postupak koji je prethodio ustavnosudskom postupku u cjelini, Ustavni sud smatra da osporenom presudom podnositeljki ustavne žalbe nije povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajemčeno članom 32 Ustava.

Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

21. februar 2025. godine

Snežana Armenko,s.r.

Podgorica