

© Kancelarija zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, <https://www.gov.me/kzcg>. [Prevod je objavljen na zvaničnom sajtu Vlade Crne Gore i u Službenom listu Crne Gore]

© The Office of the Representative of Montenegro before the European Court of Human Rights, <https://www.gov.me/kzcg>. [Translation already published at the official website of the Government of Montenegro and in the Official Gazette of Montenegro]

ČETVRTO ODJELJENJE

PREDMET ŽIVALJEVIĆ protiv CRNE GORE

(Predstavka br. 17229/04)

PRESUDA

STRAZBUR

8. mart 2011. godine

Ova presuda je postala pravosnažna u okolnostima koje su izložene u članu 44 stav 2 Konvencije. U njoj može doći do redakcijskih izmjena.

U predmetu Živaljević protiv Crne Gore,

Evropski sud za ljudska prava (Četvrto odjeljenje), zasijedajući u Vijeću sljedećeg sastava:

Nicolas Bratza, *predsjednik*,
Lech Garlicki,
Ljiljana Mijović,
Päivi Hirvelä,
Ledi Bianku,
Zdravka Kalaydjieva,
Nebojša Vučinić, *sudije*,

i Lawrence Early, *sekretar Odjeljenja*,

Nakon vijećanja bez prisustva javnosti 15. februara 2011. godine,
donosi sljedeću presudu, koja je usvojena toga dana:

POSTUPAK

1. Postupak u ovom predmetu pokrenut je predstavkom (br. 17229/04) protiv Crne Gore koju su 31. aprila 2004. godine Sudu po članu 34 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija) podnijela dva državljanina Crne Gore, g. Todor Živaljević i g. Ljubiša Živaljević (u daljem tekstu: podnosioci predstavke).

2. Podnosiocima predstavke kojima je odobrena besplatna pravna pomoć, zastupao je g. V. Hajduković, advokat iz Podgorice. Vladu Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) zastupao je njen Zastupnik, g. Z. Pažin.

3. Podnosioci predstavke navodili su, naročito, da dužina upravnog postupka nije kompatibilna sa uslovom „razumnog roka” po članu 6 stav 1 Konvencije.

4. 26. oktobra 2009. godine predsjednik Četvrtog odjeljenja odlučio je da o predstavi obavijesti Vladu. Takođe je odlučeno da se o prihvatljivosti i meritumu predstavke odlučuje u isto vrijeme (član 29 stav 1).

ČINJENICE**I. OKOLNOSTI PREDMETA**

5. Podnosioci predstavke rođeni su 1950. odnosno 1953. godine i žive u Podgorici.

6. Činjenice predmeta, koje su izložile strane, mogu se sumirati na sljedeći način.

7. 19. maja 1995. godine Društveni fond za građevinsko zemljište sa sjedištem u Podgorici (u daljem tekstu: Fond) tražio je eksproprijaciju zemljišne parcele koja je bila u vlasništvu podnosioca predstavke da bi se tu izgradio put.

8. 14. septembra 1995. godine podnosioci predstavke tražili su da se izvrši eksproprijacija i njihove kuće i ostatka njihove zemlje

9. Do kraja 1995. godine izgrađen je planirani put koji je prošao preko predmetne parcele.

10. 11. oktobra 1996. godine Uprava za nekretnine u Podgorici izvršila je eksproprijaciju samo one parcele koju je precizirao Fond, ne uzevši u razmatranje zahtjev podnosioca predstavke.

11. 29. oktobra 1996. godine podnosioci predstavke uložili su žalbu ali 11. decembra 1996. godine ta je žalba odbijena.

12. 5. februara 1998. godine Vrhovni sud poništio je navedene odluke.

13. 3. marta 2004. godine, nakon što su osam puta vraćeni, zahtjevi su i dalje bili neriješeni u Upravi za nekretnine.

14. U periodu između 3. marta 2004. godine i 28. marta 2005. godine odložena su tri ročišta, jer nisu bili prisutni ili predstavnik opštine ili vještaci.

15. 18. februara 2005. godine podnosioci predstavke tražili su inspekcijski nadzor predmetnog postupka. Do 16. marta 2005. godine Ministarstvo pravde "utvrdilo je nepravilnosti" u postupku i naložilo otklanjanje utvrđenih nepravilnosti.

16. 28. marta 2005. godine Uprava za nekretnine prihvatila je oba zahtjeva za eksproprijaciju i 1. septembra 2005. godine ta je odluka potvrđena u postupku po žalbi.

17. 6. juna 2006. godine Upravni sud poništio je tu posljednju odluku.

18. 3. oktobra 2006. godine Ministarstvo finansija poništilo je odluku Uprave za nekretnine od 28. marta 2005. godine

19. Pošto nakon toga Uprava za nekretnine Podgorica nije donijela odluku, 11. juna 2007. odnosno 14. avgusta 2007. godine podnosioci predstavke podnijeli su žalbe Ministarstvu finansija.

20. 30. avgusta 2007. godine podnosioci predstavke takođe su pokrenuli upravni spor pred Upravnim sudom.

21. 7. septembra 2007. godine Ministarstvo finansija usvojilo je žalbu podnosioca predstavke i naložilo Upravi za nekretnine Podgorica da odluči u toj stvari u roku od trideset dana.

22. 24. oktobra 2007. godine Upravni sud prekinuo je spor.

23. 3. novembra 2007. godine Uprava za nekretnine Podgorica prihvatila je oba zahtjeva za eksproprijaciju, ali 28. maja 2008, godine Ministarstvo finansija poništilo je tu odluku u postupku po žalbi.

24. 16. decembra 2008. godine podnosioci predstavke ponovo su pokrenuli spor pred Upravnim sudom.

25. Na dan 19. maj 2010. godine ovaj postupak još uvijek je bio u toku.

II. RELEVANTNO DOMAĆE PRAVO

A. Ustav Crne Gore iz 2007. godine (objavljen u Službenom listu Crne Gore 1/07)

26. Članom 149 Ustava propisuje se da Ustavni sud odlučuje o ustavnoj žalbi zbog navodne povrede nekog ljudskog prava ili slobode zajamčene Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava.

27. Ovaj Ustav stupio je na snagu 22. oktobra 2007. godine

B. Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore (objavljen u Službenom listu Crne Gore 64/08)

28. Član 48 predviđa da se ustavna žalba može podnijeti protiv pojedinačnog akta državnog organa, upravnog organa, organa lokalne samouprave ili pravnog lica koje vrši javno ovlašćenje, zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih drugih djelotvornih domaćih pravnih sredstava. Članovima 49 – 59 detaljnije se precizira postupak po ustavnoj žalbi.

29. Ovaj je Zakon stupio na snagu u novembru 2008. godine

C. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (objavljen u Službenom listu Crne Gore 11/07)

30. Ovaj Zakon predviđa, pod posebnim okolnostima, mogućnost da se dug postupak ubrza putem kontrolnog zahtjeva, te mogućnost podnosioca zahtjeva da mu se dosudi naknada putem tužbe za pravično zadovoljenje.

31. Član 44, naročito, predviđa da se taj Zakon primjenjuje i retroaktivno na sve postupke pokrenute nakon 3. marta 2004. godine, ali da će se i trajanje sudskih postupaka prije tog datuma takođe uzeti u obzir.

32. Ovaj je zakon stupio na snagu 21. decembra 2007. godine, ali u njemu se ne pominju predstavke koje se odnose na dugo trajanje postupka koje su već predate Sudu.

D. Zakon o opštem upravnom postupku (objavljen u Službenom listu Republike Crne Gore 60/03)

33. Član 212 stav 1 predviđa da u jednostavnim pitanjima upravni organ ima obavezu da donese odluku u roku od mjesec dana od podnošenja zahtjeva. U svim drugim slučajevima, upravni organ obavezan je da donese odluku u roku od dva mjeseca od podnošenja zahtjeva.

34. Član 212 stav 2 omogućuje strani o čijem zahtjevu nije donesena odluka u rokovima iz stava 1 da uloži žalbu žalbenom tijelu ukoliko je njen zahtjev odbijen. Ukoliko žalba nije dozvoljena podnosilac može direktno da pokrene upravni spor pred nadležnim sudom.

E. Zakon o upravnom sporu (objavljen u Službenom listu Republike Crne Gore 60/03)

35. Član 18 predviđa da stranka može da pokrene upravni postupak pred Upravnim sudom (upravni spor) ukoliko žalbeni organ ne donese odluku u roku od šezdeset dana, niti u dodatnom roku od sedam dana, ili ukoliko prvostepeni organ ne donese odluku, a ne postoji pravo na žalbu.

36. Član 35 predviđa da Upravni sud može da odlučuje o meritumu ukoliko je odluka već poništena u istom sporu a relevantni organ nije djelovao u potpunosti u skladu sa presudom Upravnog suda ili ako nije donio novu odluku u roku od trideset dana. Upravni sud može takođe da odlučuje o meritumu ukoliko žalbeni organ ili prvostepeni organ kada ne postoji pravo na žalbu, nije donio odluku u predviđenom vremenskom roku.

F. Zakon o eksproprijaciji iz 1981. godine (Službeni list Socijalističke Republike Crne Gore 20/81, 34/86, 10/90, i Službeni list Republike Crne Gore 37/95)

37. Član 9 ovog Zakona predviđa da ukoliko se tokom eksproprijacije dijela nečije nepokretne imovine utvrdi da vlasnik ne može više normalno da koristi ostatak imovine, da nema ekonomskog interesa da ga koristi ili da su time ugrožena njegova sredstva izdržavanja, ostatak imovine takođe se podvrgava eksproprijaciji ukoliko on to zahtijeva.

G. Zakon o inspekcijskom nadzoru (objavljen u Službenom listu Republike Crne Gore 39/03 i 76/09)

38. Članom 10 predviđa se da svako može da zahtijeva upravnu inspekciju.

39. Član 13-19 precizira pravo i dužnosti inspektora, koje, između ostalog, obuhvataju njihovo pravo da utvrde nepravilnosti i da nalože da se preduzmu adekvatne mjere, kao i da se izreknu adekvatne novčane kazne.

H. Relevantna domaća sudska praksa

40. Između 1. januara 2008. godine i 30. septembra 2009. godine sudovi u Crnoj Gori razmatrali su stotinu i dva kontrolna zahtjeva po Zakonu o

zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Dva zahtjeva su povučena, a osam se još ispituje. Od stotinu i dva zahtjeva koji su razmotreni, u osamdeset i četiri predmeta podnosioci zahtjeva obaviješteni su da će biti preduzete određene proceduralne mjere u određenom vremenskom periodu. Nema informacija u obezbijedenim dokumentima o tome da li su ispoštovani ovi rokovi. Osamnaest zahtjeva je odbijeno kao neosnovano.

41. U istom periodu, predate su dvadeset dvije tužbe za pravično zadovoljenje, od čega je šesnaest riješeno a šest se još ispituje. U jednom predmetu sudovi su dosudili naknadu nematerijalne štete zbog dužine postupka. 2010. godine ispitano je još četrnaest tužbi za pravično zadovoljenje, od čega je u dva predmeta dosuđena naknada štete.

I. Zakon o obligacionim odnosima iz 1978. godine (objavljen u Službenom listu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, 29/78, 39/85, 57/89 i 31/93)

42. Članovi 185-192 sadrže detalje koji se odnose na prava na naknadu štete licima koja su pretrpjela štetu usljed protivpravnog djelovanja trećih lica.

J. Zakon o obligacionim odnosima iz 2008. godine (objavljen u Službenom listu Crne Gore 47/08)

43. Ovaj Zakon stupio je na snagu 15. avgusta 2008. godine i na taj je način stavljen van snage Zakon o obligacionim odnosima iz 1978. godine. Članovi 192 – 199, međutim, odgovaraju članovima 185-192 prethodnog Zakona.

PRAVO

I. NAVODNA POVREDA ČLANA 6 STAV 1 KONVENCIJE

44. Podnosioci predstavke žalili su se da dužina postupka nije u saglasnosti sa uslovom “razumnog roka” koji je predviđen članom 6 stav 1 Konvencije, i koji glasi:

“Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ... ima pravo na ... raspravu u razumnom roku pred ...sudom...”

A. Prihvatljivost

1. *Usklađenost ratione materiae*

45. Vlada je ustvrdila da zahtjev podnosioca predstavke da im se izvrši eksproprijacija više imovine nego što je prvobitno država tražila ne može da se smatra “građanskim pravom i obavezom” ili “sporom” u smislu značenja člana 6.

46. Podnosioci predstavke osporili su ovaj argument.

47. Sud ponavlja da se članom 6 stav 1 obezbjeđuje svakome pravo da zahtjev vezan za njegova građanska prava i dužnosti iznese pred sudom, s tim što se garancije ove odredbe odnose samo na prava koja su, a da je to moguće dokazati, priznata u domaćem pravu (v. *Roche protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 32555/96, stavovi 116-117, ECHR 2005-X).

48. U vezi sa konkretnim predmetom, Sud napominje da je eksproprijaciju dotične parcele tražio Fond, a ne podnosioci predstavke. Podnosioci predstavke su samo, reagujući na taj zahtjev i to u skladu sa relevantnim zakonima (v. stav 37 ove presude), podnijeli zahtjev da se izvrši eksproprijacija i ostalog dijela njihove imovine. Spor koji je iz toga proistekao jasno je bio baziran na pravu podnosioca predstavke po domaćem pravu da traže da se izvrši eksproprijacija i ostalog dijela njihove imovine, pravo koje je po svojoj prirodi jasno „građansko pravo”.

49. Pošto su podnosioci predstavke, dakle, imali imovinsko pravo po domaćem pravu, koje je sasvim jasno bilo dokazivo, Sud smatra da njihova tužba ulazi u područje primjene člana 6. Vladina primjedba u odnosu na to se stoga mora odbaciti.

2. *Iscrpljivanje domaćih pravnih lijekova*

(a) Argumenti strana

50. Vlada je ustvrdila da podnosioci predstavke nisu iscrpili sve djelotvorne pravne lijekove koji su im bili dostupni. Prije svega, nisu “tražili inspekciju” spornog postupka. Nadalje, oni su propustili da ulože kontrolni zahtjev i tužbu za pravično zadovoljenje koji su predviđeni Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (v. stav 30 ove presude). U tom smislu Vlada je uputila na predmet *Grzinčič protiv Slovenije*, br. 26867/02, ECHR 2007-V (izvodi). I na kraju, podnosioci predstavke nisu iskoristili institut ustavne žalbe (v. stavovi 26 – 29 ove presude).

51. Podnosioci predstavke osporili su ove tvrdnje. Oni su dostavili kopije njihovih zahtjeva za obavljanje inspekcije, kao i odgovor na iste (v. stav 15 ove presude). Oni su ustvrdili da pravni lijekovi koje pominje Vlada nisu postojali u vrijeme kada su oni svoju predstavku podnijeli ovom Sudu i

da stoga oni nisu imali obavezu da te pravne lijekove iskoriste. Oni su takođe ustvrdili da u svakom slučaju ti pravni lijekovi nisu djelotvorni.

(b) Relevantni principi

52. Sud ponavlja da, u skladu sa utvrđenom sudskom praksom Suda, svrha pravila o iscrpljivanju domaćih pravnih lijekova u članu 35 stav 1 Konvencije jeste da se stranama ugovornicama obezbijedi mogućnost da spriječe ili isprave navodne povrede prije nego što budu izvedene pred Sud.

53. Međutim, jedini pravni lijekovi za koje Konvencija propisuje da moraju da budu iscrpljeni su oni pravni lijekovi koji se odnose na navodne povrede i koji su u isto vrijeme dostupni i dovoljni (v. *Selmouni protiv Francuske* [GC], br. 25803/94, stav 75, ECHR 1999. V, *McFarlane protiv Irske* [GC], br. 31333/06, stav 107, ECHR 2010-...).

54. Postojanje takvih pravnih lijekova mora biti dovoljno sigurno ne samo u teoriji već i u praksi, a ukoliko to nije slučaj oni nemaju ni potrebnu dostupnost ni djelotvornost, a odgovornost je tužene države da utvrdi da su ti razni uslovi ispunjeni (v. *Vernillo protiv Francuske*, 20. februar 1991. godine, stav 27, Serija A br. 198, i *Dalia protiv Francuske*, 19. februar 1998. godine, stav 38, *Izvještaji* 1998-I).

55. Kada se zadovolji ovaj teret dokazivanja, tada je odgovornost podnosioca predstavke da utvrdi da su pravni lijekovi koje je ponudila Vlada u suštini iskorišćeni, ili da su iz nekog razloga neadekvatni ili nedjelotvorni u naročitim okolnostima predmeta, ili da su postojale posebne okolnosti koje podnosioca predstavke oslobađaju od uslova da ih koriti (v. *Dankevich protiv Ukrajine*, br. 40679/98, stav 107, 29. april 2003. godine).

56. Sud ponavlja da odlučujuće pitanje u ocjeni djelotvornosti nekog pravnog lijeka koji se odnosi na pritužbu na dužinu postupka jeste da li je bilo moguće da podnosilac predstavke dobije direktno i brzo pravno sredstvo ili ne, a ne da li je podnosilac predstavke imao pristup indirektnoj zaštiti prava koje se jemči članom 6 (v. *Scordino protiv Italije (br. 1)* [GC], br. 36813/97, stav 195, ECHR 2006, i *Sürmeli protiv Njemačke* [GC], br. 75529/01, stav 101, 8. jun 2006). Naročito, pravni lijek ove vrste smatra se "djelotvornim" ako se može koristiti da se ubrza odluka suda koji rješava u predmetu ili da se obezbijedi stranci u sporu adekvatno sredstvo za rješavanje pitanja odlaganja do kojeg je već došlo (v. *Kudła protiv Poljske* [GC], br. 30210/96, stavovi 157-159, ECHR 2000-XI; *Mifsud protiv Francuske* (odluka), [GC], br. 57220/00, stav 17, ECHR 2002-VIII; i *Sürmeli protiv Njemačke* [GC], citirano u stavu 99 ove presude).

57. I na kraju, djelotvornost nekog posebnog pravnog lijeka obično se ocjenjuje u odnosu na datum kada je podnesena predstavka (v. na primjer, *Baumann protiv Francuske*, br. 33592/96, stav 47, ECHR 2001-V (izvodi)), s tim što postoje izuzeci od ovog pravila koji se mogu opravdati posebnim okolnostima svakog pojedinačnog slučaja (v. *Nogolica protiv Hrvatske* (odluka), br. 77784/01, ECHR 2002-VIII).

(c) Ocjena Suda*(i) u vezi sa zahtjevom za inspekciju*

58. Sud napominje da su podnosioci predstavke, u odgovor na napomene Vlade, predali kopiju svog zahtjeva za obavljanje inspekcije od 18. februara 2005. godine, kao i odgovor Ministarstva pravde na taj zahtjev od 16. marta 2005. godine. Sud dalje napominje da iako je inspekcija “utvrdila nepravilnosti”, ona očigledno nije ubrzala postupke pošto su u maju 2010. godine, više od pet godina kasnije, ovi postupci još uvijek bili neriješeni.

59. Stoga se primjedba Vlade u ovom smislu mora odbaciti.

(ii) u vezi sa kontrolnim zahtjevom

60. Sud je svjestan pozivanja Vlade na predmet *Grzinčič protiv Slovenije* (citiran u ovom tekstu) u kome je, kao i u nekim drugim slučajevima, Sud odstupio od opšteg pravila da se ocjena da li je domaći pravni lijek iscrpljen vrši u odnosu na datum kada je predstavka predata Sudu.

61. Sud zapaža da su se u ovim slučajevima posebni zakoni vezani za dužinu postupka donosili uglavnom kao odgovor na činjenicu da je pred ovim Sudom već bio veliki broj neriješenih predstavki kojima se ukazuje na sistemski problem u Državama u kojima su takvi zakoni donošeni. Ti zakoni takođe su sadržavali prelazne odredbe kojima se u okvir nadležnosti domaćih sudova stavljaju i predmeti koji su već u postupku pred ovim Sudom (v. *Grzinčič protiv Slovenije*, citiran u ovoj Presudi, stav 48, *Charzyński protiv Poljske* (odluka), br. 15212/03, stav 20, ECHR 2005-V, i *Brusco protiv Italije* (odluka), br. 69789/01, ECHR 2001-IX). Uzevši u obzir te okolnosti, Sud je bio mišljenja da se ovim državama treba omogućiti da same spriječe ili isprave navodne povrede i stoga je dozvolio izuzetak od gore navedenog pravila.

62. Nadalje, kada je Sud dozvolio takve izuzetke pravni lijekovi o kojima je bilo riječi bili su uvedeni kratko vrijeme prije toga i nije bilo utvrđene domaće sudske prakse koja bi potvrđivala njihovu djelotvornost (v. *Giacometti i drugi protiv Italije* (odluka), br. 34939/97, ECHR 2001-XII, *Ahlskog protiv Finske* (odluka), br. 5238/07, § 73, 9. novembar 2010. godine, *Nogolica protiv Hrvatske* (odluka), br. 77784/01, ECHR 2002-VIII, *Grzinčič protiv Slovenije*, citirano u tekstu ove presude, stav 108, *Andrášik i drugi protiv Slovačke* (odluka), br. 57984/00, 60226/00, 60237/00, 60242/00, 60679/00, 60680/00 i 68563/01, ECHR 2002-IX). Sud nije imao razloga da sumnja u djelotvornost ovih pravnih lijekova u tako ranoj fazi nakon njihovog uvođenja.

63. Za razliku od situacije kod ovih predmeta, Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku na snazi je već oko tri godine. Iako je većina kontrolnih zahtjeva riješena tako što je određen period u kome treba

preduzeti određene proceduralne mjere, Vlada nije pružila informacije o tome da li su te radnje učinjene i vremenska ograničenja poštovana u praksi i da li su postupci zaista ubrzani i/ili zaključeni (v. stav 40 ove presude).

64. I na kraju, za razliku od slovenačkog, poljskog i italijanskog zakona koji su sadržavali prelazne odredbe koje su se odnosile na predmete koji su neriješeni pred Sudom, ovaj Zakon ne sadrži odredbe koje bi eksplicitno stavile u nadležnost domaćih sudova predstavke koje su već u postupku pred Sudom (v. stav 32 ove presude).

65. Pošto su sporni postupci bili neriješeni pred domaćim sudovima više od jedanaest godina i mjesec dana prije uvođenja pomenutog Zakona i još uvijek su neriješeni, i pošto se iz Vladinih podnesaka ne mogu izvući zaključci o djelotvornosti ovog pravnog lijeka u naročitim okolnostima predmeta kao što je predmet podnosilaca predstavke, Sud smatra da bi bilo nerazumno tražiti od podnosilaca predstavke da pokušaju da ostvare svoja prava sa tim pravnim lijekom (v. *Parizov protiv "bivše jugoslovenske Republike Makedonije"*, br. 14258/03, stavovi 45-46, 7. februar 2008. godine, i *Bijelić protiv Crne Gore i Srbije*, br. 11890/05, stav 76, 28. april 2009. godine).

66. Stoga se, nakon uzimanja u obzir naročitih okolnosti ovog predmeta koje su izložene u tekstu ove presude, primjedba Vlade u tom smislu mora odbaciti. Sud bi mogao u budućim predmetima ponovno razmotriti svoj stav ako bi Vlada pokazala, u odnosu na konkretne predmete, da je ovaj pravni lijek efikasan, što bi za posljedicu imalo situaciju da bi se od podnosilaca predstavke moglo tražiti da iscrpe taj pravni lijek.

(iii) u vezi sa tužbom za pravično zadovoljenje i ustavnom žalbom

67. Sud ponavlja da je već izrazio stav da tužba za pravično zadovoljenje ne može da ubrza postupak koji je u toku, što je jasno i najznačajnije za podnosioc predstavke (v. *mutatis mutandis*, *Mijušković protiv Crne Gore*, br. 49337/07, stav 72, 21. septembar 2010. godine).

68. Uzevši u obzir činjenicu da Vlada nije predala podatke o sudskoj praksi koji bi pokazali suprotno, Sud smatra da ustavna žalba ne može da se smatra dostupnim pravnim lijekom za pritužbe na dužinu postupka pošto ne postoji nikakva "pojedinačna odluka" protiv koje bi se takva žalba mogla uložiti (v. *mutatis mutandis*, *Mijušković protiv Crne Gore*, citirano u ovoj presudi, stav 74; i, *a contrario*, *Slaviček protiv Hrvatske* (odluka), br. 20862/02, ECHR 2002-VII).

(iv) Zaključak

69. Sud smatra da predstavka nije očigledno neosnovana u okviru značenja člana 35 stav 3 Konvencije i ne nalazi nijedan drugi osnov da bi je proglasio neprihvatljivom. Stoga se ona mora proglasiti prihvatljivom.

B. Meritum

1. Argumenti strana

70. Vlada je ustvrdila da je postupak eksproprijacije sam po sebi složen, a naročito u postupcima podnosioca predstavke u kojima je potrebna komplikovana stručna analiza. Vlada je takođe ustvrdila da sam predmet nije iziskivao hitnost u radu.

71. Podnosioci predstavke osporili su ove argumente i ponovno potvrdili svoju pritužbu.

2. Relevantna načela

72. Sud ponavlja da se razumna dužina postupka mora 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 predstavke u postupku, *Frydlender protiv Francuske* [GC], br. 30979/96, § 43, ECHR 2000-VII).

73. Sud takođe ponavlja da se, kako bi se utvrdilo razumno odlaganje o u konkretnom slučaju, u obzir mora uzeti status predmeta na datum potvrđivanja (v. *mutatis mutandis*, *Styranowski protiv Poljske*, presuda od 30. oktobra 1998. godine, *Izveštaji o presudama i odlukama* 1998-VIII).

74. Mora se dalje pomenuti da ponovljena preispitivanja jednog predmeta nakon vraćanja mogu sama po sebi govoriti o ozbiljnim nedostacima u datom sudskom sistemu dotične države (v. *Pavlyulynets protiv Ukrajine*, br. 70767/01, § 51, 6. septembar 2005. godine).

3. Ocjena Suda

75. Napominje se da period koji treba uzeti u obzir počinje 29. oktobra 1996. godine, na dan kada su podnosioci predstavke uložili žalbu protiv odluke donesene u prvom stepenu (v. *mutatis mutandis*, *Počuča protiv Hrvatske*, br. 38550/02, stav 30, 29. jun 2006. godine). Sud zapaža da su postupci izgleda još uvijek u toku pred Upravnim sudom (v. stav 25 u ovoj Presudi). Pošto je Konvencija stupila na snagu za Crnu Goru 3. marta 2004. godine (v. *Bijelić protiv Crne Gore i Srbije*, br. 11890/05, stav 69, 28. april 2009. godine), predmetni postupci su dakle u nadležnosti suda *ratione temporis* u periodu dužem od šest godina i jedanaest mjeseci. Uz to, ovi su postupci bili neriješeni više od sedam godina i četiri mjeseca prije tog datuma.

76. Sud napominje da se ovaj predmet odnosi na eksproprijaciju zemljišta i kuće podnosioca predstavke. Iako se može prihvatiti da neki predmeti eksproprijacije mogu biti složeniji od drugih, Sud ne smatra da je složenost ovog predmeta takva da bi se njome mogla opravdati tolika dužina postupka.

77. Nadalje, domaći zakoni preciziraju periode u kome upravni organi treba da donesu svoje odluke, a to su periodi od jednog ili dva mjeseca na jednom nivou nadležnosti (v. stavove 33-36 ove presude). Sud napominje da je poseban uslov marljivosti naročito relevantan za države u kojima domaće pravo predviđa da se predmeti moraju okončati sa naročitom hitnošću (v. *mutatis mutandis*, *Stevanović protiv Srbije*, br. 26642/05, stavovi 53 i 55, 9. oktobar 2007. godine). U ovom predmetu, Sud napominje da je, nakon što je tužena država ratifikovala Konvenciju 3. marta 2004. godine, prva odluka donesena 28. marta 2005. godine, što je više od godinu dana nakon ratifikacije. Nakon što je ta odluka poništena 3. oktobra 2006. godine, bilo je potrebno više od godinu dana da se donese druga odluka u prvom stepenu – 3. novembra 2007. godine. I na kraju, predmet je u postupku pred Upravnim sudom od 16. decembra 2008. godine, što je više od dvije godine i mjesec dana. U spisima predmeta nema ništa što bi ukazalo na to da je to izazvano postupcima podnosilaca predstavke, već razlog leži u propustima organa da djeluju u skladu sa zakonom i u zakonski predviđenim rokovima (v. stavovi 33-36 ove presude).

78. U svjetlu kriterijuma predviđenih u sudskoj praksi Suda i relevantnih činjenica ovog predmeta, Sud je mišljenja da dužina postupka na koji se podnosioci predstavke žale ne zadovoljava uslov razumnog roka. Shodno tome došlo je do povrede člana 6 stav 1 Konvencije.

II NAVODNA POVREDA ČLANA 1 PROTOKOLA BR. 1 UZ KONVENCIJU

79. U svojim napomenama podnosioci predstavke žalili su se i da su povrijeđena njihova imovinska prava, pošto je put koji je izgrađen na njihovoj parceli izazvao štetu na ostalom dijelu njihove imovine.

80. Vlada je tvrdila da nije bilo povrede člana 1 Protokola br. 1.

81. Sud napominje da i Zakon o obligacionim odnosima iz 1978. godine i Zakon o obligacionim odnosima iz 2008. godine predviđaju mogućnost da podnosioci predstavke potražuju naknadu štete u postupku pred sudom (v. stavovi 42–43 ove presude). Podnosioci predstavke nisu iskoristili taj pravni lijek. Stoga se pritužba podnosilaca predstavke u ovom smislu mora proglasiti neprihvatljivom zbog činjenice da oni nisu iscrpli domaće pravne lijekove po članu 35 stavovi 1 i 4 Konvencije.

III PRIMJENA ČLANA 41 KONVENCIJE

82. Član 41 Konvencije predviđa:

“Kada Sud utvrdi povredu Konvencije ili protokola uz nju, a unutrašnje pravo konkretne Visoke strane ugovornice omogućava samo djelimičnu naknadu štete, Sud, ako je to potrebno, pruža pravično zadovoljenje oštećenoj stranci.

A. Naknada štete

83. Podnosioci predstavke potraživali su iznos od 183.300 eura (EUR) kao naknadu štete za uništavanje njihove imovine. Oni su takođe tražili naknadu nematerijalne štete, ali su prepustili Sudu da utvrdi iznos.

84. Vlada je osporila zahtjev za naknadom materijalne štete, pošto su postupci koji se odnose na predmetnu imovinu i dalje u toku pred domaćim organima. U svakom slučaju, Vlada je konstatovala da podnosioci predstavke nisu dokazali uzročno-posljedičnu vezu između tražene naknade štete i navodne povrede.

85. Sud je mišljenja da nije valjano potkrijepljena tvrdnja da su podnosioci predstavke pretrpjeli materijalnu štetu zbog povrede člana 6 stav 1 po pitanju dužine postupka. Međutim, Sud prihvata da su podnosioci predstavke pretrpjeli određenu nematerijalnu štetu koja ne može dovoljno da se nadoknadi samim utvrđivanjem da je došlo do povrede. Procjenjujući na osnovu načela pravičnosti, Sud stoga dosuđuje svakom podnosiocu predstavke po ovoj stavci 1.200 EUR.

B. Troškovi i izdaci

86. Podnosioci predstavke potraživali su troškove i izdatke koje su navodno imali pred domaćim sudovima, u iznosu koji su prepustili slobodnom odlučivanju Suda, i 850 EUR na ime troškova i izdataka koje su imali pred Sudom.

87. Vlada je osporila taj zahtjev za nadoknadu troškova i izdataka koje su podnosioci predstavke imali pred domaćim sudovima i prepustila slobodnom odlučivanju Suda odluku o zahtjevu podnosilaca predstavke za nadoknadom troškova pred Sudom.

88. Prema sudskoj praksi Suda, podnosilac predstavke ima pravo na naknadu troškova i izdataka samo u onoj mjeri u kojoj se pokaže da ih je podnosilac stvarno imao i da su bili neophodni, a i razumni po pitanju iznosa (v. na primjer, *Iatridis protiv Grčke* (pravično zadovoljenje) [GC], br. 31107/96, stav 54, ECHR 2000-XI).

89. U ovom predmetu, uzevši u obzir gore pomenute kriterijume, kao i činjenicu da su podnosioci predstavke već dobili 850 EUR u okviru programa Savjeta Evrope za pravnu pomoć, Sud odbija zahtjeve za nadoknadom troškova jer nisu dovoljno potkrijepljeni

C. Zatezna kamata

90. Sud smatra da je prikladno da se zatezna kamata bazira na najmanjoj kreditnoj stopi Evropske Centralne Banke, uz dodatak od tri procentna poena.

IZ TIH RAZLOGA, SUD

1. *Progllašava* veći dio predstavke koji se odnosi na pretjeranu dužinu trajanja postupka prihvatljivim i, jednoglasno, ostatak predstavke neprihvatljivim;
2. *Smatra* sa pet glasova za i dva glasa protiv da je došlo do povrede člana 6 stav 1 Konvencije;
3. *Smatra* sa pet glasova za i dva glasa protiv
 - (a) da tužena država mora da plati svakom podnosiocu predstavke u roku od tri mjeseca od datuma pravosnažnosti presude u skladu sa članom 44 stav 2 Konvencije, 1.200 eura (hiljadu dvjesto eura) na ime naknade nematerijalne štete, i svaki porez koji se na to plaća;
 - (b) da se od isteka navedenog vremenskog roka od tri mjeseca, pa do isplate ovih iznosa obračunava obična kamata na gore navedene iznose po stopi koja je jednaka najnižoj kreditnoj stopi Evropske Centralne Banke tokom zateznog perioda uz dodatak od tri procentna poena;
4. *Odbacuje* jednoglasno ostatak zahtjeva podnosioca predstavke za pravičnim zadovoljenjem.

Sačinjeno na engleskom jeziku i objavljeno u pisanoj formi 8. marta 2011. godine, shodno Pravilu 77 stav 2 i 3 Poslovnika Suda.

Lawrence Early
Sekretar

Nicolas Bratza
Predsjednik

U skladu sa članom 45 stav 2 Konvencije i Pravilom 74 stav 2 Poslovnika Suda izdvojeno mišljenje sudija Mijovića i Hirvelä priloženo je uz ovu Presudu.

N.B.
T.L.E.

ZAJEDNIČKO IZDVOJENO MIŠLJENJE SUDIJA MIJOVIĆ I HIRVELA

Ne možemo se složiti sa većinom u Vijeću da je predstavka koja se odnosi na pretjerano dugo trajanje postupka prihvatljiva i stoga da je bilo povrede člana 6 stav 1.

Kako je prihvaćeno u presudi, svrha člana 35 Konvencije jeste da se pruži prilika stranama ugovornicama da spriječe ili isprave povrede koje se protiv njih navode prije nego što se ti navodi podnesu institucijama Konvencije (v. stav 52 ove presude).

Kao posljedica toga države ne moraju odgovarati za svoja djela pred međunarodnim sudom dok nemaju priliku da isprave stanje stvari kroz svoj pravni sistem. Ovo pravilo bazira se na pretpostavci, koja se ogleda u članu 13 Konvencije – sa kojom je veoma slično – da u domaćem sistemu postoji djelotvorni pravni lijek za na navodnu povredu (v. Odluku o prihvatljivosti predstavke br. 5238/07, *Ahlskog protiv Finske*, 9. novembar 2010. godine, stav 68). Na ovaj način, značajan je aspekt tog principa da su mehanizmi zaštite utvrđeni Konvencijom supsidijarni domaćim sistemima kojima se štite ljudska prava (v. Rekapitulacija relevantne sudske prakse u predmetu *Selmouni protiv Francuske* [GC], br. 25803/94, stav 74, ECHR 1999-V). Pravni lijekovi za koje član 35 Konvencije propisuje da treba da budu iscrpljeni su oni koji se odnose na navedene povrede i koji su u isto vrijeme i dostupni i dovoljni. Postojanje takvih pravnih lijekova mora biti dovoljno sigurno i u teoriji i u praksi, i ukoliko to nije tako oni neće posjedovati potrebnu dostupnost i djelotvornost, a odgovornost je tužene države da utvrdi da su ovi različiti uslovi zadovoljeni (v. na primjer, *Vernillo protiv Francuske*, 20. februar 1991. godine, stav 27, Serija A br. 198; i *Akdivar i drugi protiv Turske*, 16. septembar 1996. godine, stav 66, *Izveštaji o presudama i odlukama* 1996-IV). S druge strane, a to je tačno istaknuto u presudi (v. stav 55), kada se ispuni ovaj teret dokazivanja, odgovornost je na podnosiocu predstavke da utvrdi da je pravni lijek koji je ponudila Vlada zaista korišćen, ili da je iz nekog razloga on bio neadekvatan i nedjelotvoran u posebnim okolnostima predmeta, ili da su postojale posebne okolnosti koje podnosioca predstavke oslobađaju od obaveze da ga koristi. Pitanje od odlučujućeg značaja kada se cijeni djelotvornost nekog pravnog lijeka za pritužbu na dužinu postupka jeste da li je podnosiocu predstavke na raspolaganju bila mogućnost da ubrza postupak ili mogućnost da traži nadoknadu štete za odugovlačenje do koga je došlo (v. *Kudla protiv Poljske* [GC], br. 30210/96 stavovi 157-159, ECHR 2000-XI).

Mi smatramo da ovi principi nisu na pravi način primijenjeni prilikom ocjene djelotvornosti domaćih pravnih lijekova koji su bili na raspolaganju podnosiocima predstavke.

Prije svega, podnosioci predstavke u ovom predmetu imali su na raspolaganju dva pravna lijeka – kontrolni zahtjev i tužbu za pravičnim zadovoljenjem koji su predviđeni Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, te ustavnu žalbu. Podnosioci predstavke naveli su da ovi pravni lijekovi nisu postojali kada su oni podnijeli predstavku Evropskom sudu i da stoga nisu imali obavezu da te pravne lijekove koriste. Uz to, podnosioci predstavke su naveli da, u svakom slučaju, ti pravni lijekovi nisu djelotvorni.

Većina je navela da je Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku stupio na snagu 21. decembra 2007. godine i da sadrži odredbu o retroaktivnoj primjeni. U ovom predmetu postavlja se pitanje da li od podnosioca predstavke treba tražiti da iscrpu ovaj pravni lijek, s obzirom na to da su svoje predstavke predali prije stupanja na snagu gore navedenog Zakona. S tim u vezi, većina je ponovila da se procjena o tome da li su domaći pravni lijekovi iscrpljeni obično obavlja s obzirom na datum kada je predstavka podnesena Sudu. Međutim, moguće je da dođe do izuzetaka u odnosu na ovo pravilo koji mogu biti opravdani naročitim okolnostima svakog predmeta (v. *Baumann protiv Francuske*, br. 33592/96, stav 47, ECHR 2001-V (izvodi)). Dakle, Sud je mišljenja da od podnosioca predstavke u predmetima protiv Italije, na primjer, koji su se odnosili na dužinu postupka i nisu proglašeni prihvatljivima, treba tražiti da iskoriste pravni lijek uveden Pinto zakonom bez obzira na činjenicu da je taj zakon donesen nakon što su njihove predstavke bile podnesene Sudu (v. na primjer *Giacometti i drugi protiv Italije* (odluka), br. 34939/97, ECHR 2001-XII; ili *Brusco protiv Italije* (odluka), br. 69789/01, ECHR 2001-IX). Slična je odluka donesena u vezi sa predmetima protiv Hrvatske nakon stupanja na snagu izmjena i dopuna Ustava kojima je data mogućnost Ustavnom sudu da licima koja su se žalila na neopravdana odlaganja u sudskim postupcima obezbijedi pravni lijek i preventivne i kompenzatorne prirode (v. *Nogolica protiv Hrvatske* (odluka), br. 77784/01, ECHR 2002-VIII). Sličan pristup primjenjen je i u odnosu na Slovačku (v. *Andrášik i drugi protiv Slovačke* (odluka), br. 57984/00, 60237/00, 60242/00, 60679/00, 60680/00, 68563/01 i 60226/00, ECHR 2002-IX) i Poljsku (v. *Charzyński protiv Poljske* (odluka), br. 15212/03, stav 40, ECHR 2005-V; i *Michalak protiv Poljske* (odluka), br. 24549/03, stav 41, 1. mart 2005. godine). Vjerujemo da je ovaj predmet sličan po svojoj suštini navedenim predmetima protiv Italije, Hrvatske, Slovačke i Poljske. Kao i u tim predmetima, po našem mišljenju i u skladu sa sudskom praksom Suda Sud je trebalo da odbaci argumente podnosioca predstavke da oni nisu imali mogućnost da koriste ovaj pravni lijek i da nisu bili obavezni da ga koriste.

Uz to, podnosioci predstavke navodili su da ovaj pravni lijek, čak i ako se upotrijebi, ne bi bio djelotvoran. Većina u Vijeću došla je do istog zaključka i proglasila predstavku prihvatljivom. Imajući na umu ranije naglašene principe koje Sud primjenjuje kada se bavi pitanjem

djelotvornosti, u velikoj se mjeri ne slažemo sa zaključkom do koga je došla većina i to iz sljedećih razloga.

Pošto je Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku stupio na snagu tek 21. decembra 2007. godine, još uvijek ne postoji dugo uspostavljena praksa domaćih sudova. Međutim, formulacija u Zakonu jasno ukazuje na to da je sam Zakon osmišljen konkretno da rješava pitanje pretjerano dugog trajanja postupaka pred domaćim sudovima. Nadalje, relevantna domaća sudska praksa pokazuje da su između 1. januara 2008. godine i 30. septembra 2009. godine sudovi u Crnoj Gori uzeli u razmatranje stotinu i dva kontrolna zahtjeva po ovom Zakonu. U osamdeset i četiri predmeta podnosioci su obavješteni da će biti preduzete određene proceduralne mjere u preciziranom konkretnom periodu. Ne postoje informacije o tome da li su ti vremenski rokovi poštovani ili ne. Osamnaest zahtjeva odbijeni su kao neosnovani. S druge strane, u istom periodu podnesene su dvadeset i dvije tužbe za pravično zadovoljenje, od kojih je šesnaest riješeno, a šest se još ispituje. U jednom predmetu domaći sudovi dosudili su naknadu nematerijalne štete za trajanje građanskog postupka. 2010. godine, ispitano je još četrnaest tužbi za pravično zadovoljenje, a u dvije od tih četrnaest sudovi su dosudili naknadu štete.

U svjetlu navedenoga, oklijevamo da donesemo odluku da je pritužba po Zakonu o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku nedjelotvoran pravni lijek u smislu da se njime ne može obezbijediti adekvatni pravni lijek za pretjeranu dužinu postupka, kada je sporni postupak još uvijek u toku.

Nadalje, uzimajući u obzir činjenicu da je mehanizam Konvencije supsidijaran domaćim sistemima za čuvanje ljudskih prava, i u svjetlu gore date rasprave, mišljenja smo da od podnosilaca predstavke treba tražiti da iskoriste pravni lijek koji im je dostupan po Zakonu o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Zbog toga smo odlučili da glasamo protiv toga da ovaj predmet bude proglašen prihvatljivim.

Dodatna stavka koja nije razmatrana u presudi odnosi se na moguću upotrebu ustavne žalbe. Po Ustavu Crne Gore iz 2007. godine, Ustavni sud odlučuje o ustavnoj žalbi zbog navodne povrede nekog ljudskog prava ili slobode zajamčene Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava. Većina Vijeća bila je mišljenja da ustavna žalba ne može da se smatra dostupnim pravnim lijekom u slučajevima gdje ne postoji „pojedinačna odluka” protiv koje bi se takva žalba mogla uložiti. Međutim, prava pozicija za razmatranje ovog pitanja treba da bude u Zakonu o Ustavnom sudu Crne Gore koji je stupio na snagu u novembru 2008. godine koji propisuje da:

“se ustavna žalba može podnijeti protiv pojedinačnog akta državnog organa, organa lokalne samouprave ili pravnog lica koje vrši javno ovlaštenje, zbog povrede

ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih drugih djelotvornih domaćih pravnih sredstava.”¹

Mišljenja smo da je ovo Vijeće trebalo da se pozabavi ovom diskrepancom (pojedinačna odluka br. 13628/03, nasuprot pojedinačni akt). Ovo nije puko lingvističko pitanje, već značajno i pravno relevantno pitanje kojim se pojašnjava nadležnost Ustavnog Suda.

Međutim, ako stavimo na stranu ovo lingvističko-pravno pitanje, mišljenja smo da pristup koji je uzela većina u vezi sa djelotvornošću ustavne žalbe u Crnoj Gori izgleda u suprotnosti sa sudskom praksom Evropskog Suda. Kako je utvrđeno u predmetima *Slaviček protiv Hrvatske* (odluka) br. 20862/02, ECHR 2002-VII) i *Nogolica protiv Hrvatske* (citiran u tekstu ove presude), Sud je prihvatio ustavnu žalbu kao djelotvoran pravni lijek u postupcima vezanim za dužinu postupka u predmetima koji su bili u toku pred domaćim sudovima u Hrvatskoj. Pristup sudske prakse suda u odnosu na Bosnu i Hercegovinu jeste da kada podnosilac predstavke nije iskoristio ni ustavnu žalbu niti pokazao da je ona iz bilo kog razloga neadekvatna ili nedjelotvorna (a mi smatramo da takav razlog nije pokazan u ovom predmetu), predmet treba proglasiti neprihvatljivim zbog toga što nisu iscrpljeni svi pravni lijekovi (v. *Mirazović protiv Bosne i Hercegovine*, (odluka) br. 13628/03, 6. maj 2006. godine).

Čak i sa teoretskog stanovišta, mišljenja smo da nema razloga zašto pritužba podnosioca predstavke na dužinu postupka ne bi mogla ili nije trebalo da bude predata Ustavnom sudu, čak i ako taj sud ima isključivo žalbenu nadležnost, tj. čak i kada nema pojedinačnih odluka na koje su se podnosioci predstavke mogli osloniti kao na osnov za svoju žalbu. Suština problema dužine postupka je upravo u nepostojanju pojedinačne odluke i iz tog razloga nema razumnog objašnjenja zašto ustavna žalba nije mogla da bude predata i u ovom predmetu. Podnosioci predstavke odlučili su da ne testiraju ovaj pravni lijek, navodeći da on ne bi bio djelotvoran. Međutim, ne postoje relevantni statistički podaci koji bi pokazali da bi to bio slučaj. U sudskoj praksi Evropskog suda već je zauzet stav po ovom pitanju kada je utvrđeno da što se tiče pravnih sistema koji obezbjeđuju ustavnu zaštitu za osnovna prava, oštećeni pojedinac ima obavezu da testira koliki je domašaj te zaštite (v. *Holland protiv Irske*, br. 24827/94, Odluka Komisije od 14. aprila 1998. godine Odluke i izvještaji 93, str. 15 i *Independent News and Media i Independent Newspapers Ireland Limited protiv Irske* (odluka), br. 55120/00, 19. jun 2003. godine; *Tokić i drugi protiv Bosna i Hercegovina*, br. 12455/04, 14140/05, 12906/06 i 26028/06, stav 59, 8. jul 2008. godine).

1. Citirani član 48 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore preuzet je sa zvanične internet stranice Ustavnog suda iz zvaničnog prevoda na engleski jezik i kao takav treba da se pravilno koristi i citira od strane Vijeća u presudi.

Po našem mišljenju, nije naveden dobar razlog, niti posebne okolnosti kojima bi se opravdalo odstupanje od ovog ili bilo koga od gore navedenih principa i na taj način se podnosioci predstavke oslobodili od obaveze da upotrijebe ovaj pravni lijek.