

## O ZAKONU O SLOBODI VJEROISPOVJESTI ILI UVJERENJA I PRAVNOM POLOŽAJU VJERSKIH ZAJEDNICA

Zakon o slobodi vjeroispovjesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica Crne Gore (u daljem tekstu "Zakon"), usvojen 27. decembra 2019, stupio na snagu 8. januara 2020. godine, izazvao je znatnu polemiku i višemjesečne javne proteste u Crnoj Gori.

Sporne su, posebno, prelazne i završne odredbe zakona (čl. 62-64)<sup>1</sup>, koje, prema tumačenju mnogih učesnika u polemici i protestima, omogućavaju oduzimanje imovine Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori (SPC) u korist države, tj. svojevrsnu nacionalizaciju te imovine.

U tekstu se razmatra, prvo, postoje li osnovani razlozi za tvrdnju da zakon omogućava državi da oduzme pravo svojine vjerskoj zajednici koje je kao takvo upisano u katastar nepokretnosti; drugo, postoje li razlozi za osporavanje ustavnosti ovog zakona prije njegove primjene, i, treće, na koji način bi primjena ovog zakona mogla biti protivna Ustavu i međunarodnim standardima ljudskih prava.

U zaključku se preporučuje da se postojeća situacija prevaziđe tako što bi se sporne prelazne i završne odredbe Zakona stavile van snage.

Upisi prava svojine SPC i njenih eparhija na teritoriji Crne Gore, koji su navodno sporni, mogli bi se prema važećem pravu preispitati samo ako bi se zbog nezakonitih upisa pokrenuli i sproveli krivični postupci zbog zloupotrebe službenog položaja protiv odgovornih državnih službenika koji su takve upise izvršili. Ako bi se utvrdilo da je svojina nezakonito stečena upisom u katastar koji je posljedica izvršenja krivičnog djela, onda bi ona teorijski mogla biti oduzeta u korist države.

\* \* \*

---

<sup>1</sup> Član 62

Vjerski objekti i zemljište koje koriste vjerske zajednice na teritoriji Crne Gore koji su izgrađeni, odnosno pribavljeni iz javnih prihoda države, ili su bili u državnoj svojini do 1. decembra 1918. godine, i za koje ne postoje dokazi o pravu svojine vjerskih zajednica, kao kulturna baština Crne Gore, državna su svojina.

Vjerski objekti koji su izgrađeni na teritoriji Crne Gore zajedničkim ulaganjima građana do 1. decembra 1918. godine, a za koje ne postoje dokazi o pravu svojine, kao kulturna baština Crne Gore, državna su svojina.

U pogledu postojanja dokaza o činjenicama iz stava 1 i 2 ovog člana primijeniće se dokazna sredstva i pravila dokazivanja u skladu sa Zakonom o upravnom postupku i supsidijarno Zakonom o parničnom postupku.

Član 63

Organ uprave nadležan za poslove imovine dužan je da, u roku od godinu dana od stupanja na snagu ovog zakona, utvrdi vjerske objekte i zemljište koji su u smislu člana 62 ovog zakona državna svojina, izvrši njihov popis i podnese zahtjev za upis prava državne svojine na tim nepokretnostima u katastar nepokretnosti.

Organ uprave nadležan za poslove katastra nepokretnosti dužan je da upis zahtjeva iz stava 1 ovog člana izvrši u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva, o čemu, bez odlaganja, obavještava vjersku zajednicu koja koristi objekte i zemljište iz stava 1 ovog člana.

Član 64

Po pravosnažnosti odluke kojom se vrši upis prava državne svojine u katastar nepokretnosti u skladu sa članom 62 st. 1 i 2 ovog zakona, vjerska zajednica nastavlja sa korišćenjem objekata i zemljišta koji su predmet upisa do odluke državnog organa nadležnog za odlučivanje o državini, korišćenju i raspolaganju ovim objektima i zemljištem.

### *Teza:*

Za razliku od drugačijeg tumačenja Vlade, član 62, st. 1 i 2 Zakona o slobodi vjeroispovjesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica (u nastavku "Zakon o slobodi vjeroispovjesti") ne dozvoljava preispitivanje upisa u katastar, zato što i sam upis u katastar predstavlja "dokaz o pravu svojine vjerskih zajednica" koji se u tom članu zahtijeva da se vjerski objekti i zemljište koje koriste vjerske zajednice u Crnoj Gori ne bi smatrali državnom svojinom.

Stav Vlade da Zakon o slobodi vjeroispovjesti dozvoljava preispitivanje zakonitosti upisa u katastar, iako je njime propisano da se zahtijevaju "dokazi o pravu svojine vjerskih zajednica", a ne "drugi dokazi o pravu svojine vjerskih zajednica *osim upisa u katastar*", upućuje da izvršna vlast od državnih organa (katastra, ministarstva finansija, Upravnog suda) očekuje da zakon primjenjuju proizvoljno.

### *Obrazloženje:*

Sudeći na osnovu teksta člana 62 stav 1<sup>2</sup> (jezičko tumačenje), kao državna svojina u katastar bi mogli biti upisani samo oni vjerski objekti i zemljište koje vjerske zajednice koriste na teritoriji Crne Gore, a za koje *ne postoje dokazi o pravu svojine vjerskih zajednica* i za koje bude moguće da se utvrdi da su izgrađeni ili pribavljeni iz javnih prihoda države ili da su bili u državnoj svojini do 1. decembra 1918. Isto važi za vjerske objekte izgrađene javnim ulaganjima građana do 1.12.1918, da bi i oni postali državna svojina, potrebno je da *ne postoje dokazi da nad njima bilo ko ima pravo svojine*.<sup>3</sup>

Prema osnovnim zakonima u Crnoj Gori koji uređuju imovinskopravne odnose, Zakonu o svojinsko-pravnim odnosima i Zakonu o državnom premjeru i katastru, upis prava svojine u katastar jeste dokaz o postojanju prava svojine<sup>4</sup>. Pravo svojine nad nepokretnostima koje koriste vjerske zajednice i koja su na njih upisana u katastar, dokazuje se izvodom iz katastra, pa

---

<sup>2</sup> "Vjerski objekti i zemljište koje koriste vjerske zajednice na teritoriji Crne Gore koji su izgrađeni, odnosno pribavljeni iz javnih prihoda države, ili su bili u državnoj svojini do 1. decembra 1918. godine, i za koje ne postoje dokazi o pravu svojine vjerskih zajednica, kao kulturna baština Crne Gore, državna su svojina."

<sup>3</sup> "Vjerski objekti koji su izgrađeni na teritoriji Crne Gore zajedničkim ulaganjima građana do 1. decembra 1918. godine, a za koje ne postoje dokazi o pravu svojine, kao kulturna baština Crne Gore, državna su svojina."

<sup>4</sup> Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa (*Sl. list SFRJ*, br. 6/80, 36/90, *Sl. list SRJ*, br. 29/96), član 33: "Na osnovu pravnog posla pravo svojine na nepokretnost stiče se upisom u javnu knjigu ili na drugi odgovarajući način određen zakonom." Zakon o svojinsko-pravnim odnosima (*Sl. list CG*, br. 19/2009), član 84: "Na osnovu pravnog posla pravo svojine na nepokretnim stvarima stiče se upisom u katastar nepokretnosti ili na drugi odgovarajući način određen zakonom"; član 88 stav 2: "Kad je više lica zaključilo pravne poslove radi sticanja prava svojine na istu nepokretnu stvar, pravo svojine steklo je ono lice koje je upisalo svoje pravo u katastar nepokretnosti, ako je bilo savjesno"; član 127, stav 2: "Upis u javnu knjigu je dokaz o postojanju određenog prava tuženog iz stava 1 ovog člana na nepokretnosti." Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti (*Sl. list RCG*, br. 29/2007 i *Sl. list CG*, br. 32/2011, 40/2011 - dr. zakon, 43/2015, 37/2017 i 17/2018), član 2, tačka 3: „3) **katastar nepokretnosti** je jedinstvena javna evidencija u koju se upisuju nepokretne stvari i stvarna prava na nepokretnostima i obligaciona prava u skladu sa zakonom;" član 354: "Pravo svojine na nepokretnoj stvari stiče se upisom u katastar nepokretnosti..."; član 10, **Načelo pouzdanosti**: "Podaci o nepokretnostima i pravima na njima, upisani u katastar nepokretnosti, smatraju se tačnim i niko ne može trpjeti štetne posljedice u prometu nepokretnosti i drugim odnosima u kojima se ti podaci koriste."

se mora smatrati da u pogledu te imovine postoje dokazi o pravu svojine, koji sprečavaju da se na tu imovinu država upiše kao vlasnica, bez obzira na to u čijoj svojini su te nepokretnosti prethodno bile, tj. do 1.12.1918. godine.

Prema tome, državna svojina bi možda mogle postati samo one nekretnine koje koriste vjerske zajednice, a koje nisu upisane u katastar, jer za sve što je već upisano u katastar, samim tim, postoji i dokaz o postojanju prava svojine.

Jedino kako bi se upis u katastar kao dokaz prava svojine mogao osporiti jeste svojinskom tužbom pred nadležnim sudom, u roku od tri godine od saznanja za upis.<sup>5</sup> Predstavnicima države su Venecijanskoj komisiji ukazali da ovaj trogodišnji rok ne važi za preispitivanje upisa svojine na kulturnim dobrima<sup>6</sup>, međutim, uporišta za takvu tvrdnju nema u Zakonu o zaštiti kulturnih dobara (*Sl. list Crne Gore*, br. 49/10 od 13.08.2010), pa prema tome, rok važi, i u odnosu na državu je davno istekao.

Pravni osnovi za sticanje prava svojine, kakvi su npr. ugovor o prodaji, poklonu, razmjeni, sudska odluka, odluka državnog organa, a koji se takođe upisuju u katastar prilikom upisa prava svojine<sup>7</sup>, predstavljaju sredstva za dokazivanje prava svojine onda kada se upis u katastar nepokretnosti osporava na pomenuti način - tužbom, pred nadležnim, parničnim sudom, u pomenutom roku koji je propisan Zakonom o katastru.

Jedini drugi način da se validnost upisa preispita, u znatno dužem roku, jeste slučaj u kome se može dokazati da je upis posledica izvršenja krivičnog djela. O tom načinu se detaljnije govori u nastavku.

Treba imati u vidu da je načelo pouzdanosti katastra i dokaza o postojanju prava svojine koji on obezbeđuje jedno od osnovnih načela pravnog poretka u Crnoj Gori, državi koja u svom Ustavu garantuje pravo svojine.<sup>8</sup> Propisano je, kako je navedeno, kada se, izuzetno, izvod iz katastra kao dokaz svojine može dovesti u pitanje. Sam tekst Zakona ne dovodi u pitanje ništa od toga, a i Venecijanska komisija je razumjela da se rješenja propisana Zakonom zasnivaju na "dugotrajnim pravnim principima pravnog poretka u Crnoj Gori", a ne na *ad hoc* pravilima, koja bi bila specifična za ovu situaciju.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Zakon o državnom premjeru i katastru (*Sl. list RCG*, br. 29/2007 i *Sl. list CG*, br. 32/2011, 40/2011 - dr. zakon, 43/2015, 37/2017 i 17/2018), čl. 124a: „Ako neko smatra da je upisom prava svojine u katastar nepokretnosti povrijeđeno njegovo pravo svojine može tužbom nadležnom sudu tražiti brisanje upisa i povraćaj u pređašnje stanje. Na zahtjev zainteresovanog lica u katastar nepokretnosti upisaće se zabilježba tužbe za brisanje upisa. Tužba iz stava 1 ovog člana može se podnijeti u roku od tri godine od dana saznanja za izvršeni upis.”

<sup>6</sup> „The authorities have also explained that the three years' time limit in Article 124a of the 2007 Cadaster Law does not apply to cultural heritage property in accordance with the constant case-law of the Supreme Court developed in the 1990s, being later codified in the 2010 Law on Cultural Heritage.” Venice Commission, Opinion on the draft Law on Freedom of Religion or Beliefs and Legal Status of Religious Communities, Venice, 21-22 June 2019: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)010-e), st. 60.

<sup>7</sup> „Prilikom upisa prava svojine iz stava 1 ovog člana upisuje se i pravni osnov sticanja prava svojine (ugovor o prodaji, poklonu, razmjeni i drugo, jednostrani pravni poslovi upravljani na prenos prava svojine, sudska odluka, odlukom državnog organa u skladu sa zakonom).” Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, čl. 74, st. 2.

<sup>8</sup> Ustav Crne Gore, Svojina, čl. 58.

<sup>9</sup> „The Venice Commission welcomes in this respect that the solutions proposed in this draft law rely on long-standing legal principles of the Montenegrin legal order, and are not based on *ad hoc* rules, specific for this situation.” Venice Commission, Opinion, *op. cit.*, tač. 76.

Neminovno se postavlja pitanje - u čemu je onda problem, i zašto je ogroman broj ljudi uvjeren da će, uprkos postojećim upisima u katastar, svojina SPC biti oduzeta na osnovu ovog Zakona i upisana na državu?

Odgovor su dali najviši predstavnici vlasti u Crnoj Gori, ističući da se upis u katastar nepokretnosti za potrebe primjene ovog zakona neće smatrati dokazom prava svojine, već da će se, u primjeni Zakona, preispitivati upisi svojine SPC, odnosno njenih eparhija u Crnoj Gori, koji su izvršeni devedesetih godina.<sup>10</sup>

Kako zakon ne govori o tome da se upis u katastar nepokretnosti vjerskih zajednica neće smatrati dovoljnim dokazom prava o svojini na nepokretnostima, što je uočila i Venecijanska komisija,<sup>11</sup> ovakvo tumačenje zakonskog teksta od strane Vlade je zabrinjavajuće, jer ukazuje da se bar od njenih organa, Uprave za nekretnine u prvom stepenu i Ministarstva finansija, u drugom, očekuje da zakonski tekst zapravo primjenjuju proizvoljno, u skladu sa voljom vlasti, iako ona, kao takva, nije izričito pretočena u tekst zakona.<sup>12</sup>

Ako bi se Zakon primjenjivao onako kako Vlada očekuje da se primjenjuje, da se izvod iz katastra ne prihvata kao dokaz prava svojine, tj. ako bi državni organi izraz iz člana 62 Zakona “za koje ne postoje dokazi o pravu svojine vjerskih zajednica” tumačili kao “za koje ne postoje *drugi* dokazi o pravu svojine vjerskih zajednica *pored upisa u katastar nepokretnosti*”, onda bi to bio razlog da se takve odluke proglašene nezakonitim, odnosno da se zbog toga, u krajnjem, utvrdi i kršenje Ustava i Evropske konvencije o ljudskim pravima, koja dozvoljava da se pravo na mirno uživanje imovine ograniči isključivo na zakonit način.

Možda bi se, osim proste proizvoljnosti u primjeni zakona, mogla osporiti i sama njegova odredba, kao nedovoljno precizna i predvidljiva, koja bi kao takva bila suprotna standardu Evropske konvencije o ljudskim pravima.<sup>13</sup> Smatra se da je odredba “predvidljiva” onda kada obezbjeđuje mjeru zaštite od njene arbitrerne primjene od strane vlasti.<sup>14</sup> Ipak, neopravdano bi bilo okriviti jasan tekst zakona za njegovo proizvoljno “dopisivanje” u praksi državnih organa.

### *Cilj donošenja zakona (ratio legis) ukazuje na neustavnost spornih odredbi*

---

<sup>10</sup> Na primjer, “Potpredsjednik Vlade Zoran Pažin: Vlada je dužna da otvori pitanje pravne valjanosti upisa nekih vjerskih objekata u katastar”, portal Vlade Crne Gore, 23.12.2020, dostupno: <http://www.gov.me/vijesti/219134/Potpredsjednik-Vlade-Zoran-Pazin-Vlada-je-duzna-da-otvori-pitanje-pravne-valjanosti-upisa-nekih-vjerskih-objekata-u-katastar.html>; Isto je saopšteno i Venecijanskoj komisiji, vidi Venice Commission, Opinion, *op. cit.*, tač. 64, 76.

<sup>11</sup> U tački 68 Mišljenja o Nacrtu zakona o slobodi vjeroispovijesti, Venecijanska komisija govori o tome da Nacrt „ćuti“ o tome da li se sam upis u katastar može smatrati dokazom svojine („... *the draft provisions are completely silent on the standard of proof that may be used within those procedures. For instance, the draft provisions are silent on whether or not long-time bona fide possession can be considered as proof, or whether or not the registration at the cadaster as such can be considered as a beginning of proof.*”).

<sup>12</sup> Za isti stav Venecijanske komisije, koja u svom mišljenju o Nacrtu zakona upravo naglašava istu dilemu, i postavlja pitanje *da li će upis u katastar biti smatran dokazom prava svojine ili ne* vidi tačku 68 (Venice Commission, Opinion, *op. cit.*, tač. 68).

<sup>13</sup> *Gall v. Hungary*, 49570/11, 2013, st. 47. Venecijanska komisija je upozorila na to da zakon “mora da sadrži dovoljno detalja i obrazloženja da bi zadovoljio zahtjeve predvidljivosti i dostupnosti koji su navedeni u posebnoj praksi Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na primjenu člana 1 Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima” (Venice Commission, Opinion, *op. cit.*, tač. 78).

<sup>14</sup> *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands* [GC], no. 38224/03, § 88, 14 September 2010; *Vistiņš and Perepjolkins v. Latvia* [GC], no. 71243/01, §§ 96-98, 25 October 2012.

Cilj donošenja spornih zakonskih odredbi (*ratio legis*), tj. javni interes koji se želi njima zaštititi, je vrlo važan, i zato što Evropska konvencija o ljudskim pravima i Ustav Crne Gore za ograničavanje ili oduzimanje prava svojine zahtijevaju da za to postoji javni interes,<sup>15</sup> pa je, dakle, postojanje preovlađujućeg javnog interesa za donošenje spornih odredbi važno i za ocjenu njihove ustavnosti.

Zvanično obrazloženje razloga za donošenje spornih odredbi je Skupštini trebalo dostaviti uz Predlog zakona, u okviru njegovog obrazloženja<sup>16</sup>. Međutim, obrazloženje Predloga zakona ne sadrži razloge za donošenje spornih odredbi, već samo *prepričane odredbe* iz kojih se ništa ne može zaključiti o cilju zbog koga su propisane.

U izostanku zvaničnog obrazloženja javnog interesa za donošenje zakona, *ratio legis* se traži u izjavama za javnost najviših predstavnika vlasti, odnosno u izjavama koje su predstavnici Vlade dali delegaciji Venecijanske komisije.

Potpredsjednik Vlade i ministar pravde, Zoran Pažin, je objasnio da je “Vlada dužna da otvori pitanje pravne valjanosti upisa nekih vjerskih objekata u katastar”, konkretnije, upisa imovine na eparhije Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori devedesetih godina.<sup>17</sup> Venecijanskoj komisiji je objašnjeno da je dužnost Vlade da se stara o kulturnoj baštini i da se preispitivanje upisa svojine SPC vrši u tom cilju.<sup>18</sup> Takođe, predstavnici Vlade su Venecijanskoj komisiji objasnili da će Zakon omogućiti da se ti upisi preispitaju bez obzira na rok od tri godine koji je za to propisan Zakonom o državnom premjeru i katastru i bez obzira na nadležnost parničnog suda za takvo preispitivanje, koja je propisana procesnim zakonima i utvrđena u sudskoj praksi.

Predsjednik Crne Gore, Milo Đukanović, govoreći o spornom Zakonu i ne sporeći da je njegov cilj da država preuzme kontrolu nad crkvenom imovinom, saopštio je: “Crnoj Gori je potrebno da ima sopstvenu pravoslavnu crkvu kako bi učvrstila svoj nacionalni identitet i suprotstavila se miješanju iz Srbije”.<sup>19</sup> Ova izjava upućuje na to da je stvarni cilj primjene Zakona da imovina kojom sada raspolaže SPC, odnosno njene četiri eparhije u Crnoj Gori, postane državna, da bi državni organ mogao da odluči da tu imovinu da na korišćenje Crnogorskoj pravoslavnoj crkvi<sup>20</sup>, koju predsjednik države promovise.

Međutim, ovakav cilj nije u skladu s Ustavom Crne Gore i ovlašćenjima njenog predsjednika. Prema Ustavu, Crna Gora je građanska država republikanskog oblika vladavine (član 1) u kojoj su vjerske zajednice *odvojene* od države i *ravnopravne* (čl. 14), pri čemu svi

<sup>15</sup> Vidi čl. 58, st. 2 Ustava Crne Gore i čl. 1 Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

<sup>16</sup> Predlog Zakona sa obrazloženjem je dostupan na internet stranici Skupštine Crne Gore: <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/884/2178-12812-23-3-19-7.pdf>

<sup>17</sup> “Potpredsjednik Vlade Zoran Pažin: Vlada je dužna da otvori pitanje pravne valjanosti upisa nekih vjerskih objekata u katastar”, portal Vlade Crne Gore, 23.12.2020, dostupno: <http://www.gov.me/vijesti/219134/Potpredsjednik-Vlade-Zoran-Pazin-Vlada-je-duzna-da-otvori-pitanje-pravne-valjanosti-upisa-nekih-vjerskih-objekata-u-katastar.html>

<sup>18</sup> Član 78 Ustava Crne Gore; vidi *Venice Commission, Opinion, op. cit.*, tač. 78.

<sup>19</sup> Ovu izjavu predsjednika Đukanovića agenciji *Frans pres* prenijeli su na isti način mnogi mediji u regionu (vidi npr. „Đukanović za AFP: Crnoj Gori potrebna sopstvena crkva“, *Vijesti*, 14.02.2020: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/dukanovic-za-afp-crnoj-gori-potrebna-sopstvena-crkva>).

<sup>20</sup> U skladu sa članom 64 Zakona: „Po pravosnažnosti odluke kojom se vrši upis prava državne svojine u katastar nepokretnosti u skladu sa članom 62 st. 1 i 2 ovog zakona, vjerska zajednica nastavlja sa korišćenjem objekata i zemljišta koji su predmet upisa do odluke državnog organa nadležnog za odlučivanje o državini, korišćenju i raspolaganju ovim objektima i zemljištem.”

moraju biti jednaki pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (čl. 17). Nadležnost predsjednika, a ni drugih državnih organa, nije da stvaraju vjerske zajednice, niti da bilo koju od njih favorizuju, niti da im obezbjeđuju imovinu za korišćenje, a posebno ne na način koji bi drugoga lišio prava svojine, bez propisanog javnog interesa i pravične naknade (čl. 58).<sup>21</sup>

Venecijanska komisija je saopštila da su joj nejasne odredbe Nacrta zakona čl. 62-63, kao i njihova istorijska i činjenična pozadina.<sup>22</sup> Istaknuto je da su predstavnici vlasti sa kojima su članovi delegacije Venecijanske komisije razgovarali o tome davali različita i ponekad i kontradiktorna tumačenja.<sup>23</sup> Istaknuto je i da je od suštinskog značaja da se sve to razjasni tokom procesa usvajanja zakona<sup>24</sup>, ali se to, kako je gore navedeno, nažalost nije desilo, i nije se blagovremeno raspravilo.

Predstavnici vlasti su Venecijanskoj komisiji saopštili da je do 1. decembra 1918. godine u Knjaževini i kasnije Kraljevini Crnoj Gori, postojala autokefalna crnogorska crkva, a da je imovina koju je ona koristila bila *državna imovina*.<sup>25</sup> Crnogorska crkva je imala pravo korišćenja i ubiranja plodova, dok je država zadržala pravo da odlučuje o prodaji crkvene imovine.<sup>26</sup> Posle 1. decembra 1918. i stvaranja Kraljevine Jugoslavije, i sama crkva, pa i imovina koju je koristila, pripojena je Srpskoj pravoslavnoj crkvi (SPC). Posle 1941. godine, sva imovina koju je crkva koristila je nacionalizovana, postala je prvo državna, a zatim društvena svojina, da bi, posle 1991. godine i raspada SFR Jugoslavije, ta imovina bila upisana, navodno bez pravnog osnova, na različite entitete u okviru SPC.<sup>27</sup>

Međutim, sporno je da li je imovina koju je crkva koristila do 1918. godine zaista bila u državnom vlasništvu, kao što se nagovještava u članu 62, st. 1 i kao što vlast tvrdi. Na osnovu Opšteg imovinskog zakonika, koji je važio od 1888. do 1946. godine, “imaonici crkava i manastira su pravoslavne crkve i manastiri i druge crkvene ustanove kojima tu osobitost priznaju crkvena pravila ili crkovna vlast, a to priznanje nije u opreci sa državnim zakonom” (čl. 716); oni imaju pravo da tim dobrima upravljaju (čl. 718), a mogu da ih prodaju ili ustupaju samo sa dozvolom državne vlasti (čl. 719). Prema tome, crkve i manastiri su bili vlasnici crkvene imovine, dok je država mogla da im zabrani da tu imovinu otuđe, kao što i danas država ima pravo preče kupovine u slučaju otuđenja kulturnog dobra koje je u privatnoj svojini<sup>28</sup>.

Ovdje se nećemo dalje upuštati u istorijskoppravna i kanonska pitanja koja sama po sebi zahtijevaju posebnu i detaljnu elaboraciju, a kojima bi nadležni organi za primjenu ovog Zakona morali da se bave, jer član 62 zahtijeva od njih da utvrde činjenicu da su vjerski objekti i zemljište koje koriste vjerske zajednice bili u državnoj svojini do 1. decembra 1918. godine, odnosno da su pribavljeni iz javnih prihoda države, što je poseban izazov. Navodi predstavnika

---

<sup>21</sup> Nadležnost predsjednika države je propisana u članu 95 Ustava Crne Gore.

<sup>22</sup> Mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu zakona, tačka 55: “These draft provisions and their historical and factual background are rather vague and unclear. During the meetings, the interlocutors met by the Venice Commission delegation provided various, sometimes contradictory interpretation. It is of the essence that their meaning is clarified in the course of the legislative process.”

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Mišljenje Venecijanske komisije, tačka 55.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*, tač. 58

<sup>28</sup> Čl. 45 Zakona o zaštiti kulturnih dobara (*Sl. list Crne Gore*, br. 049/10 od 13.08.2010, 040/11 od 08.08.2011, 044/17 od 06.07.2017, 018/19 od 22.03.2019).

vlasti Venecijanskoj komisiji su ovdje istaknuti samo da bi pomogli da se pretpostavi buduća primjena Zakona, tj. da se razumije cilj koji vlast očekuje da ispune njegove sporne odredbe.

U svakom slučaju, iz Mišljenja VK se uviđa da Vlada ima otvorene pretenzije da imovinu koja je upisana kao svojina vjerske zajednice, smatra državnom svojinom, koja nikada nije smela biti upisana na SPC “zato što na osnovu preovladavajućih pravnih principa i pravila u Crnoj Gori ona zakonito pripada državi”<sup>29</sup>. Predstavnici Vlade smatraju da se usvajanjem spornih zakonskih odredbi ne može govoriti o “oduzimanju imovine” (*deprivation of property*) u smislu člana 1 Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima, niti o konfiskaciji, jer su te nepokretnosti dio kulturnog nasljeđa Crne Gore i nikada nije ni trebalo da budu upisane na vjersku zajednicu.<sup>30</sup> Time je takođe objašnjen izostanak prava na kompenzaciju u članovima 62 i 63, koja se zahtijeva na osnovu čl. 58, st. 2 Ustava Crne Gore<sup>31</sup> i Zakona o eksproprijaciji<sup>32</sup> i čl. 1 Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima u slučaju oduzimanja ili ograničavanja prava svojine.<sup>33</sup>

Dakle, nesporno je da je cilj Zakona, kako ga Vlada vidi, da omogući preispitivanje upisa svojine na nepokretnostima SPC mimo postojećih pravila Zakona o državnom premjeru i katastru, koji, u cilju pravne sigurnosti, nalaže da se to čini samo u roku od tri godine od saznanja za upis, u parničnom postupku pred redovnim sudom, a da bi se pomoglo jačanje jedne vjerske zajednice, Crnogorske pravoslavne crkve, na uštrb druge, SPC. Međutim, ovakav cilj zakona je u suprotnosti sa gore navedenim načelima Ustava Crne Gore u pogledu razdvojenosti države i vjerskih zajednica, zabrane diskriminacije u odnosu na vjerske zajednice, a i slobode vjeroispovjesti jer se dotiče hramova u kojima se vjeroispovjest upražnjava.<sup>34</sup>

U pogledu poštovanja prava na mirno uživanje imovine, nema sumnje da Evropski sud za ljudska prava izvod iz katastra nepokretnosti tretira kao *prima facie* dokaz o postojanju prava svojine.<sup>35</sup> Što se tiče stava da se ne može govoriti o oduzimanju imovine (*deprivation of property*) jer “su te nepokretnosti dio kulturnog nasljeđa Crne Gore i nikada nije ni trebalo da budu upisane na vjersku zajednicu”, treba imati u vidu da je Evropski sud za ljudska prava u predmetu *The Holy Monasteries v. Greece* (st. 60-61) zaključio da je odredba zakona, po kojoj su pravo korišćenja i pravo svojina nad imovinom kojom su manastiri raspolagali data državi,

---

<sup>29</sup> „In the authorities’ view, the entry into force of these provisions does not constitute a “deprivation of property” in the sense of Article 1 of the First Protocol to the ECHR nor a confiscation, since those immovables are part of the cultural heritage of Montenegro and ought not have been inscribed in the name of the religious communities, because under the prevailing legal principles and rules of Montenegro, they legally belong to the state. This also would explain the lack of any right to compensation in draft Articles 62 and 63”. Venice Commission, Opinion, *op.cit.*, tač. 62

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> „Niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu.”

<sup>32</sup> Zakon o eksproprijaciji, *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 055/00 od 01.12.2000, 012/02 od 15.03.2002, 028/06 od 03.05.2006, *Službeni list Crne Gore*, br. 021/08 od 27.03.2008, 030/17 od 09.05.2017.

<sup>33</sup> Venice Commission, Opinion, *op.cit.*, tač. 62.

<sup>34</sup> “Therefore, the possibility of using buildings as places of worship is important for the participation in the life of the religious community and thus for the right to manifestation of religion.” İzzettin Doğan and Others v. Turkey [GC], no. 62649/10, § 111, 2016. Vidi i RELIGIJSKA ZAJEDNICA JEHOVAHOVIH SVJEDOKA KRYVYI RIHOV TERNIVSKI DISTRIKT protiv UKRAJINE, predstavka br. 21477/10 (2019) §50.

<sup>35</sup> “As ... examples of *prima facie* evidence of ownership of or residence in property, the Court has accepted documents such as land or property titles, extracts from land or tax registers, documents from the local administration, plans, photographs and maintenance receipts as well as proof of mail deliveries, statements of witnesses or any other relevant evidence (Prokopovich v. Russia, 2004 § 37; Elsanova v. Russia (dec.), 2005).” Vidi Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, European Court on Human Rights, 2019: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_1\\_Protocol\\_1\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG.pdf)

imala efekat prenosa svojine nad zemljištem na državu i da je kao takva predstavljala oduzimanje imovine. U pogledu procjene da li se radilo o nečijoj imovini, Sud je smatrao odlučujućim to što se osoba u određenom vremenskom periodu u pravnom prometu smatrala stvarnim vlasnikom (*Bečvār and Bečvārovā*, 2004 § 131).

Da bi oduzimanje imovine bilo u skladu sa Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima ono mora biti u legitimnom javnom interesu i mora biti srazmjerno uravnoteženo sa pravom osobe kojoj se imovina oduzima.<sup>36</sup> Iako je Evropski sud za ljudska prava tolerantan u pogledu toga kako država procjenjuje preovlađujući javni interes, sporno je da li bi kao legitiman prihvatio interes jačanja jedne vjerske zajednice na uštrb druge, imajući u vidu da Evropska konvencija o ljudskim pravima ne dozvoljava diskriminaciju, tj. neopravdano razlikovanje među vjerskim zajednicama. Što se tiče interesa staranja o kulturnoj baštini i interesa za preispitivanje upisa svojine SPC u tom cilju,<sup>37</sup> taj cilj bi se svakako posmatrao u svjetlu postojećeg Zakona o zaštiti kulturnih dobara, koji propisuje metode zaštite kulturne baštine, a prema kome na kulturnim dobrima postoji i privatna i državna svojina, pri čemu država ima samo pravo preče kupovine kulturnih dobara u privatnoj svojini.

U pogledu proceduralnih garancija člana 1 Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima, Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da miješanje u pravo svojine ne može biti legitimno bez kontradiktornog postupka (*adversarial proceedings*) u kome se primjenjuje načelo jednakosti stranaka, koje omogućava da se predstave i utvrde svi argumenti relevantni za slučaj i koje sprečava da jedna strana bude u nepovoljnijem položaju u odnosu na drugu (npr. *Hentrich v. France*, § 42, 49, 56, 1994). U svakom slučaju se posmatra da li su svi glavni argumenti pažljivo razmotreni (*Megadat.com SRL v. Moldova*, § 74; *Novoseletskiy v. Ukraine*, § 111; *Bistrović v. Croatia*, § 37).<sup>38</sup>

Venecijanskoj komisiji je objašnjeno da “pitanje upisa nepokretnosti, kako je opisano u nacrtu člana 63, neće biti regulisano posebnim pravilima posebno predviđenim u tu svrhu. “Pravila koja nacrt zakona podrazumijeva su ista pravila koja bi primjenjivali sudovi ako bi država ili lokalna zajednica, koja tvrdi da je vlasnik vjerske zgrade registrovane na ime SPC, podnijeli tužbu pred parničnim sudom da se utvrdi pravo vlasništvo nad imovinom.”<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Ustav Crne Gore čl. 58; Za primjenu čl. 1 Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima u ovom smislu vidi *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights – Protection of property*, European Court of Human Rights, izdanje dopunjeno 31.08.2019, tačke 114-118, dostupno: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_1\\_Protocol\\_1\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG.pdf)

<sup>37</sup> Član 78 Ustava Crne Gore; vidi *Venice Commission, Opinion, op. cit*, tač. 78.

<sup>38</sup> *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights – Protection of property*, European Court of Human Rights, izdanje dopunjeno 31.08.2019, dostupno: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_1\\_Protocol\\_1\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG.pdf)

<sup>39</sup> „66. ... The rules which the draft law implies are the same rules which would be applied by the courts if the state or the local community that claims to be the owner of a religious building registered in the name of the Serbian Orthodox Church were to sue the latter before a civil court to have the property title ascertained. The possibility of suing the Serbian Orthodox Church in relation to each contentious religious building indeed exists, although it would be an expensive and very lengthy procedure which the draft law tries to avoid given the high number of cases in which it would have to be exercised. The procedure under Articles 62 and 63 of the draft law would also have the effect of avoiding a direct confrontation between local communities and religious communities or between religious communities, as the state in all procedures would be the respondent. It is in general unproblematic that a *lex specialis* designates a specific administrative and judicial procedure, if the substantive rules and the procedural criteria provide for a level of judicial protection equivalent to that of the civil court procedure. Civil courts may then step aside in the light of the equivalent protection by such administrative court procedure (which in Montenegro ends with the Supreme Court plus possibly an appeal to the Constitutional Court). Such equivalence should concern the substantive rules and the procedural safeguards and guarantees. Allocating all the cases to a specialised court may increase efficiency and consistency.”



Na osnovu ove tvrdnje je Venecijanska komisija zaključila da *generalno posmatrano nije problematično da lex specialis propisuje poseban upravni i sudski postupak ako materijalna i procesna pravila garantuju isti nivo sudske zaštite koji postoji u građanskom postupku*. Preporučila je da se zakonom obezbijedi isti nivo garancija u navedenom smislu da bi se zadovoljili standardi člana 1 Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima.<sup>40</sup>

Pitanje da li postupak propisan Zakonom o slobodi vjeroispovjesti garantuje isti nivo sudske zaštite – u materijalnopravnom i procesnom smislu - kao onaj koji postoji u građanskom postupku, zahtijeva detaljnije razmatranje.

Prema važećem svojinsko-pravnom režimu, upis u katastar nepokretnosti se može osporavati tužbom pred nadležnim sudom u roku od tri godine od saznanja za upis<sup>41</sup>. “Nadležni sud” je redovni sud u parničnom postupku. O tome govore Zakon o parničnom postupku, Zakon o upravnom sporu, kao i dosadašnja sudska praksa.<sup>42</sup>

Prema spornim odredbama Zakona, u upravnom postupku pred Upravom za nekretnine / katastrom, u prvom stepenu, odnosno pred ministarstvom finansija, u drugom, raspravljače se o dokazima o svojini SPC. Protiv konačnog rješenja ministarstva finansija o tome, biće moguće pokretanje upravnog spora.

Do sada se pravo svojine nije utvrđivalo u upravnom postupku, ni u upravnom sporu, s obzirom na to da relevantni procesni zakoni to ne predviđaju, niti takvih primjera ima u sudskoj praksi. To znači da se ni službenici katastra ni sudije Upravnog suda time nisu bavili (osim ako neko od njih prethodno nije bio parnični sudija).

Upravni postupak, za razliku od parničnog postupka, osim toga što nije sudski postupak, po svojoj pravnoj prirodi je jednostran i nije kontradiktoran postupak. U upravnom postupku, shodno čl. 51, st. 1 Zakona o upravnom postupku, postoji samo jedna stranka o čijim se pravima, interesima ili obavezama rješava, dok je druga strana uvijek upravni organ, koji nema status strane u postupku.<sup>43</sup> Sa druge strane, u parničnom postupku, shodno čl. 76 Zakona o parničnom postupku, postoje dvije suprostavljene strane, od kojih je jedna ona koja je upisana

---

<sup>40</sup> “*The special procedure in Articles 62 and 63 of the draft law should provide protection equivalent to the ordinary procedure, both in terms of substantive rules and procedural safeguards and guarantees, so as to comply with Article 1 of Protocol No.1 and Article 6 ECHR*“, Mišljenje Venecijanske komisije, tač. 78.

<sup>41</sup> Član 124a Zakona o državnom premjeru i katastru, *op.cit.*

<sup>42</sup> Član 1 Zakona o parničnom postupku (“Službeni list Republike Crne Gore”, br.062/18 od 21.09.2018, 034/19 od 21.06.2019, 042/19 od 26.07.2019): „Ovim zakonom određuju se pravila postupka na osnovu kojih sud raspravlja i odlučuje u sporovima iz ličnih i porodičnih odnosa, iz radnih odnosa, kao i iz imovinskih i drugih građanskopravnih odnosa fizičkih i pravnih lica, osim ako su neki od navedenih sporova posebnim zakonom stavljeni u nadležnost drugog državnog organa.“

Član 1 Zakona o upravnom sporu (“Službeni list Crne Gore”, br. 054/16 od 15.08.2016): „Ovim zakonom uređuje se nadležnost, sastav suda i pravila postupka na osnovu kojih sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta i drugih upravnih aktivnosti, u cilju obezbjeđivanja sudske zaštite prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica i drugih stranaka, povrijeđenih postupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, ustanova i drugih subjekata koji vrše javna ovlašćenja (u daljem tekstu: javnopravni organ), kao i u cilju zaštite javnog interesa kad je zakonom propisano.“ U pogledu sudske prakse, vidi presudu Upravnog suda Crne Gore [U.br.](#) 2876/17, od 15.02.2018; presudu Upravnog suda U. br. 4167/2018, od 07.03.2019; presudu Vrhovnog suda [Uvp.br.](#) 244/18, od 10.05.2018; odluku Ustavnog suda UŽ-III br. 9/10, od 28.10.2010.

<sup>43</sup> „Stranka u upravnom postupku je fizičko ili pravno lice na čiji zahtjev je pokrenut upravni postupak, o čijim pravima, obavezama ili pravnim interesima se upravni postupak vodi po službenoj dužnosti ili koje, radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa, ima pravo da učestvuje u postupku.“ Zakon o upravnom postupku, *Sl. list CG*, br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017.

kao vlasnik, a druga ona koja joj to pravo vlasništva osporava prilaganjem dokaza da je ona vlasnik. Za razliku od parničnog postupka, u kojem dominira raspravno načelo<sup>44</sup>, u upravnom postupku je izjava ili iskaz stranaka supsidijarno i najslabije dokazno sredstvo.<sup>45</sup>

Upravni postupak, kao nekontradiktoran postupak, ne pruža dovoljno garancija u pogledu pravilnog, zakonitog i nepristrasnog odlučivanja upravnog organa o pravu privatne, odnosno državne svojine. Ovo posebno jer se za odlučivanje o pravu svojine, kao građanskom pravu, zahtijevaju sve garancije pravičnog suđenja iz člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Prema tome, može se smatrati da tek pokretanjem upravnog spora, kao kontradiktornog postupka, počinje faza koja bi mogla da zadovolji garancije pravičnog suđenja.

Predviđanjem upravnog spora umjesto parnice za utvrđivanje svojinskog prava, uskraćuje se jedna sudska instanca. U parničnom postupku je dozvoljena žalba drugostepenom sudu, pa revizija Vrhovnom sudu i onda ustavna žalba, dok je u upravnom sporu dozvoljena samo žalba Vrhovnom sudu, a zatim ustavna žalba.

Odlučivanje o upravnoj stvari, uključujući dokazni postupak, ne započinje u upravnom sporu, nego se prethodno sprovodi u upravnom postupku, dok se u upravnom sporu ocjenjuje samo zakonitost odluke koja je već donijeta u prethodnom postupku. Ovo znači da je teret dokazivanja na onome koji osporava upravni akt, a što će po pravilu biti SPC, vlasnik imovine koja se oduzima upravnim aktom. U parnici bi teret dokazivanja bio na državi, koja bi morala da dokaže i da upis u katastar nije dovoljan dokaz svojine, i da su nepokretnosti upisane na SPC do 1.12.1918. godine bile u vlasništvu države. Ovako, SPC će biti u poziciji da osporava upravni akt kojim je, u nekontradiktornom postupku koji ne zadovoljava garancije pravičnog suđenja, već donijeta odluka o oduzimanju imovine. Ovakav teret dokazivanja predstavlja dodatnu nepovoljnost za stranu kojoj je u upravnom postupku imovina oduzeta.

Upravni sud ispituje zakonitost upravnog akta, ograničava se na ispitivanje zakonitosti dispozitiva odluke, što znači da se zakonitost obrazloženja ne ispituje, za razliku od onoga što u drugom stepenu čini parnični sud.<sup>46</sup> Akcija za ljudska prava je nedavno kritikovala praksu Upravnog suda<sup>47</sup> da odbije da sasluša svjedoke u predmetu u kome bi njihovo svjedočenje predstavljalo jedini dokaz za utvrđivanje neistinitosti isprave na kojoj je zasnovan upravni akt (odluka o izboru kandidata za sudije). Iako je Upravni sud ovlašćen da postupa u upravnom sporu tzv. pune jurisdikcije, što znači da može sam da utvrđuje i činjenično stanje i na osnovu toga donese odluku, on to čini srazmjerno rijetko. U 2019. godini, od ukupno 6808 predmeta, Upravni sud je u 64 (manje od 1%) odlučio u sporu pune jurisdikcije. Za prethodne godine ne postoje informacije o broju takvih predmeta.

Sve to ukazuje na činjenicu da je bez odgovarajućeg opravdanja, postojeći procesni režim za utvrđivanje prava svojine Zakonom promijenjen tako da pogoduje državi u njenom cilju primjene Zakona. U praksi bi se pokazalo kako bi se dokazivanje zaista odvijalo i da li bi

---

<sup>44</sup> Prof.dr Zoran Rašović, „Građansko pravo”, Podgorica, 2009, str. 397 i 405.

Prof. dr. Sead Dedić, „Upravno procesno pravo”, Bihać/Sarajevo, 2001, str. 20.

<sup>45</sup> Prof.dr Stevan Lilić, doc.dr Dražen Cerović, „Upravno procesno pravo”, Podgorica, 2013, str. 83.

Prof. dr. Sead Dedić, „Upravno procesno pravo”, Bihać/Sarajevo, 2001, str. 150.

<sup>46</sup> Vidi članove 1 i 2 Zakona o upravnom sporu (*Sl. list CG*, br. 54, 2016). Za tumačenje vidi Goran Branković, „Sudska praksa i upravni spor“, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2012, str. 79.

<sup>47</sup> Odluka Upravnog suda U.br. 4719/18, od 22.10.2019. godine, dostupna na linku: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/2019/12/Presuda.pdf>.

Upravni sud u ovim predmetima uspeva da postupa u svemu kao parnični sud. Međutim, i u tom slučaju, jedna instanca sudske zaštite ne može biti nadoknađena, kao što se ne može promijeniti ni teret dokazivanja na štetu onoga kome se imovina oduzima.

\*\*\*

U nastavku se osporavaju pojedinačne tvrdnje koje su predstavnici vlasti saopštili Venecijanskoj komisiji kao da se radi o nespornim činjenicama.

### *Osporavanje upisa u katastar nepokretnosti prema pozitivnim propisima Crne Gore*

Predstavnici Vlasti tvrde da “mogućnost podnošenja tužbe protiv SPC u odnosu na svaku spornu vjersku zgradu zaista postoji, mada bi to bio skup i veoma dugotrajan postupak koji nacrt zakona pokušava da izbjegne, s obzirom na veliki broj slučajeva u kojima bi to moralo da se izvrši” (tač. 66).<sup>48</sup> U pogledu roka od tri godine od saznanja za upis u katastar za podnošenje takve tužbe protiv SPC (iz čl. 124a Zakona o državnom premjeru i katastru), rečeno je da se on „ne primjenjuje na kulturna dobra u skladu sa utvrđenom praksom Vrhovnog suda razvijenom tokom devedesetih godina, koja je kasnije kodifikovana u Zakonu o zaštiti kulturnih dobara iz 2010. godine“ (tač. 60).<sup>49</sup> Međutim, Zakon o zaštiti kulturnih dobara (*Sl. list Crne Gore*, br. 49/10 od 13.08.2010) ne sadrži takvu odredbu ili sličnu odredbu. Ovim zakonom se, pored ostalog, propisuje da kulturna dobra mogu biti u državnoj i privatnoj svojini (čl. 2, st. 2) i da kulturno dobro u privatnoj svojini može biti predmet eksproprijacije samo u skladu sa zakonom kojim se uređuje eksproprijacija (čl. 110), a ne i na drugi način.

Mogućnost podnošenja tužbe protiv upisa prava svojine na SPC više ne postoji. Ni Zakonom o zaštiti kulturnih dobara, a ni Zakonom o slobodi vjeroispovijesti, nije derogiran rok od tri godine za osporavanje upisa u katastar od dana saznanja za taj upis, koji predviđa Zakon o državnom premjeru i katastru. Država je neminovno znala za upis SPC od trenutka kada je on izvršen, s obzirom na to da ga je izvršio njen organ, i da je upravo država bila prethodno upisana kao vlasnik. Dakle, rok od 3 godine za osporavanje upisa u katastar tužbom je davno istekao.

Jedini način na koji bi taj upis teorijski mogao biti osporen, a u skladu sa važećim pozitivnim propisima Crnoj Gori, je ako bi se na osnovu Krivičnog zakonika utvrdilo da su ti, navodno nezakoniti upisi, devedesetih godina nastali izvršenjem krivičnog djela, kao što je Zloupotreba službenog položaja, pa ako bi se kao posljedica utvrđivanja krivične odgovornosti onda imovina stečena izvršenjem krivičnog djela oduzela. Krivični zakonik Crne Gore omogućava oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom,<sup>50</sup> koja uključuje

---

<sup>48</sup> “*The possibility of suing the Serbian Orthodox Church in relation to each contentious religious building indeed exists, although it would be an expensive and very lengthy procedure which the draft law tries to avoid given the high number of cases in which it would have to be exercised.*”

<sup>49</sup> “*The authorities have also explained that the three years’ time limit in Article 124a of the 2007 Cadaster Law does not apply to cultural heritage property in accordance with the constant case-law of the Supreme Court developed in the 1990s, being later codified in the 2010 Law on Cultural Heritage.*”

<sup>50</sup> (12) Imovinskom korišću pribavljenom krivičnim djelom smatra se imovinska korist pribavljena krivičnim djelom, neposredno ili posredno, koja se sastoji od svakog uvećanja ili sprječavanja umanjivanja imovine, do kojeg je došlo izvršenjem krivičnog djela, imovina za koju je zamijenjena ili sa kojom je sjedinjena ili u koju je pretvorena imovinska korist pribavljena krivičnim djelom, kao i svaka druga korist koja je dobijena od imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom ili imovine za koju je zamijenjena ili u koju je pretvorena imovinska korist pribavljena krivičnim djelom, bez obzira da li se nalazi na teritoriji Crne Gore ili van nje, kao i sve isprave kojima se dokazuje neko imovinsko pravo.

“predmete od vrijednosti i svaku drugu imovinsku korist”.<sup>51</sup> Krivično gonjenje za krivično djelo zloupotreba službenog položaja (čl. 416, st. 3 KZCG<sup>52</sup>) zastarijeva kad protekne 15 godina od izvršenja krivičnog djela (čl. 124, st. 1, tač. 3 KZCG), osim ako npr. učinilac u međuvremenu nije učinio isto tako teško ili teže krivično djelo (čl. 125, st. 5), u kom slučaju se tok zastarijevanja prekida. U svakom slučaju, zastarjelost nastupa u roku od 30 godina (apsolutna zastarjelost), pa je moguće da krivično gonjenje za krivična djela iz devedesetih godina u vezi nezakonitih upisa u katastar još nisu zastarjela.

### *Održaj kao osnov za sticanje svojine SPC*

Iako je Venecijanska komisija konstatovala u tački 68 da sam Nacrt zakon nije govorio ništa o tome da li bi SPC mogla da se pozove na održaj kao pravni osnov za sticanje svojine (ni usvojeni Zakon o tome ne govori), iz Mišljenja se saznaje da vlasti smatraju da taj osnov sticanja svojine u slučaju SPC nije validan, da se ne može govoriti ni o redovnom ni o vanrednom održaju, jer se u oba slučaja zahtijeva da je držalac savjestan, dok se može zaključiti da predstavnici vlasti smatraju da se u slučaju imovine kojom SPC raspolaže zapravo radi o manljivoj državini, koja je pribavljena silom, prevarom ili zloupotrebom povjerenja (tačka 60). Ovo pitanje je *par excellence* pitanje koje bi u parničnom postupku trebalo da utvrđuje nezavisni i nepristrasni parnični sud, dok ovakvo “upustvo” za tumačenje zakona od strane vlasti dodatno obeshrabruje da će SPC moći da dokaže savjesnost u upravnom postupku i upravnom sporu.

Venecijanskoj komisiji je rečeno i da na osnovu “domaćeg prava i ustanovljene pravne prakse sticanje društvene i državne svojine održajem nije dozvoljeno” (tač. 60).<sup>53</sup> Ova tvrdnja nije tačna. U pogledu sudske prakse, prema presudi Višeg suda u Bijelom Polju, Gž. br. 1980/18 od 12.12.2018. godine, “nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa od 4.7.1996. pravo svojine na stvari u društvenoj svojini može se steći održajem protekom roka od 20 godina.” Od jula 1996. do danas je proteklo preko 20 godina, pa je validna pretpostavka da je SPC imovinu do sada mogla steći i održajem.

---

<sup>51</sup> Uslovi i način oduzimanja imovinske koristi  
Član 113\*

(1) Od učinioaca će se oduzeti novac, predmeti od vrijednosti i svaka druga imovinska korist koji su pribavljeni krivičnim djelom, a ako oduzimanje nije moguće učinilac će se obavezati da plati novčani iznos koji odgovara pribavljenoj imovinskoj koristi.

(2) Od učinioaca krivičnog djela može se oduzeti i ona imovinska korist za koju postoji osnovana sumnja da je stečena kriminalnom djelatnošću, osim ako učinilac ne učini vjerovatnim da je njeno porijeklo zakonito (prošireno oduzimanje).

(3) *(prestalo da važi)*

(4) *(prestalo da važi)*

(5) Imovinska korist pribavljena krivičnim djelom oduzeće se i od lica na koje je prenesena bez naknade ili od lica koje je znalo da je imovinska korist pribavljena krivičnim djelom ili je to moglo i bilo dužno da zna.

(6) Ako je krivičnim djelom pribavljena imovinska korist za drugog ta korist će se oduzeti.

<sup>52</sup> Član 416 KZCG

(1) Službeno lice koje protivpravnim iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granica svog službenog ovlašćenja ili nevršenjem svoje službene dužnosti pribavi sebi ili drugom korist, drugom nanese štetu ili teže povrijedi prava drugog, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.

(2) Ako je izvršenjem djela iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu preko tri hiljade eura, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.

(3) Ako vrijednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od trideset hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do dvanaest godina.

<sup>53</sup> “*In addition, it was also explained to the delegation that under domestic law and consistent case-law the acquisition of social and state property through actual possession is not permitted.*”

Iz Mišljenja VK se takođe saznaje da Vlada smatra da ovde nema mesta održaju, na osnovu čl. 53 i 54 Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa, jer da navodno Zakon o državnoj imovini i Zakon o osnovama svojinsko-pravnih odnosa ne dozvoljavaju održaj na državnoj imovini, tj. dobrima od opšteg značaja, a posebno ne na kulturnim dobrima (tačka 60). Međutim, iz konkretnih odredbi na koje se Vlada pozvala se to ne može zaključiti (“*Article 6. 10 Para. 1 Item 8<sup>54</sup> and Article 13, Items 14 and 15<sup>55</sup> of the 2009 State Property Law; Article 7, 20 and 22, Para. 2 of the 2009 Property Law*”<sup>56</sup>). Zakon o državnoj imovini u članu 1 propisuje da uređuje korišćenje, upravljanje i raspolaganje stvarima i drugim dobrima koja pripadaju Crnoj Gori ili lokalnoj samoupravi (državna imovina). Sve i da se može tvrditi da je imovina upisana u katastru na neko drugo lice (vjersku zajednicu) zapravo državna imovina, zakon propisuje da i državna imovina može preći u privatnu svojinu “na osnovu odluke nadležnog organa, pravnim poslom i na drugi način” (član 9, st. 3), dok jedino prirodna bogatstva i dobra u opštoj upotrebi ne mogu biti objekti privatne svojine (čl. 9, st. 2), pri čemu crkve, manastiri i prateće zemljište ne spadaju u takva dobra<sup>57</sup>. Naprotiv, iz članova Zakona o državnoj imovini na koje se Vlada pozvala, zaključuje se kako ona smatra da se tu radi o spomenicima kulture u svojini Crne Gore i o kulturno-istorijskim dobrima. Za ova posljednja dobra je posebno karakteristično da mogu biti, osim u državnoj svojini i u *svojini drugih pravnih i fizičkih lica* (kurziv moj, član 13, tačka 15 Zakona o državnoj imovini).

U ovom kontekstu treba imati u vidu i stav Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *The Holy Monasteries v. Greece*, 1994, u kome je taj sud poseban značaj pridao sticanju svojine manastira putem održaja imajući, u vidu i da su manastiri postojali dugo prije stvaranja Grčke kao moderne države i osnivanja katastra. U Crnoj Gori bi, kako je gore već navedeno, vlasti vjerovatno osporavale savjesnost vjerske zajednice upisane u registar u posljednjih 20 godina, što je glavno pitanje, koje bi morao da utvrđuje sud. Za razliku od situacije u Grčkoj, ovdje je sporno i pitanje identiteta pravoslavne crkve u čijoj je državini prije 1921. godine bila sporna imovina. SPC i njene eparhije u Crnoj Gori tvrde da su Crnogorska pravoslavna crkva i Srpska pravoslavna crkva jedno te isto, tj. da Crnogorska pravoslavna crkva zapravo nije bila autokefalna crkva po vjerskom kanonu, iako se kao takva navodi u Ustavu Kraljevine Crne Gore iz 1905. godine<sup>58</sup>, dok vlasti i Crnogorska pravoslavna crkva tvrde suprotno.

---

<sup>54</sup> 8) dobra od opšteg interesa su prirodna bogatstva, dobra u opštoj upotrebi i ostala dobra od opšteg interesa (kulturna dobra, građevinsko zemljište, poljoprivredno zemljište, šume i šumska zemljišta, morsko dobro, posebno zaštićeni rezervati i staništa ugroženih ili zaštićenih vrsta životinja, biljaka i druga dobra u skladu sa zakonom);

<sup>55</sup> „Druga dobra od opšteg interesa kojima raspolaže Crna Gora su:

...

- spomenici kulture u svojini Crne Gore;

- kulturno-istorijska dobra, ako nijesu u svojini drugih pravnih i fizičkih lica;

<sup>56</sup> Zakon o svojinsko-pravnim odnosima, *Sl. list CG*, br. 19/2009

<sup>57</sup> Značenje pojedinih izraza, član 10:

...

10) **dobra u opštoj upotrebi** su dobra koja su dostupna svima pod jednakim uslovima i njihova upotreba se vrši bez posebnih dozvola ili odobrenja nadležnih organa (putevi, trgovci, vodotoci, luke, aerodromi, gradski parkovi i drugo);

11) **prirodna bogatstva** su dobra nastala prirodnim putem koja su, zbog svojih svojstava od posebnog ekonomskog značaja, zakonom proglašena prirodnim bogatstvom (rude, vode, divljač, pijesak, šljunak, kamen i druga dobra nastala prirodnim putem)

<sup>58</sup> “Državna vjera je u Crnoj Gori istočno-pravoslavna.

Crnogorska je crkva autokefalna. Ona ne zavisi ni od koje strane Crkve, ali održava jedinstvo u dogmama s istočno-pravoslavnom Vaseljenskom Crkvom. Sve ostale priznate vjeroispovjesti slobodne su u Crnoj Gori”. Ustav za knjaževinu Crnu Goru, član 40, 1905. godina.

### *Suspenzivno dejstvo žalbe drugostepenom organu i tužbe Upravnom sudu*

Venecijanskoj komisiji je rečeno da prema crnogorskom pravu, žalba drugostepenom organu u upravnom postupku, odnosno pokretanje upravnog spora ima suspenzivno dejstvo na upis promjene vlasnika u katastru.

Međutim, na osnovu važećih zakonskih propisa, uopšte nije izvjesno da će žalba i tužba odložiti upis promjene vlasnika svojine. Zakon o slobodi vjeroispovjesti o tome ne govori. Prema Zakonu o državnom premjeru i katastru, žalba protiv rješenja o upisu u katastar ne odlaže izvršenje rješenja o upisu u slučaju kada se upis vrši "po zakonu" (čl. 125, st. 3, tač. 2). Moguće je tumačenje da se u slučaju primjene Zakona o slobodi vjeroispovjesti radi o vršenju upisa na osnovu tog zakona, te da žalba drugostepenom organu ne odlaže upis promjene vlasnika u registru. U takvom slučaju se žalba protiv rješenja o upisu samo informativno zabilježava u katastru po službenoj dužnosti (čl. 125, st. 4), isto kao i tužba u upravnom sporu i vanredni pravni lijekovi protiv pravosnažne odluke upravnog suda (čl. 126). Isto tako, tužba Upravnom sudu po pravilu ne odlaže izvršenje upravnog akta, odnosno pravno dejstvo druge upravne aktivnosti protiv koje je tužba podnijeta. Ako javnopravni organ nije odložio izvršenje upravnog akta do donošenja pravosnažne odluke o upravnoj stvari, po zahtjevu tužioca, sud može odložiti izvršenje upravnog akta ili pravno dejstvo druge upravne aktivnosti do donošenja sudske odluke, ako bi se izvršenjem upravnog akta ili pravnim dejstvom druge upravne aktivnosti tužiocu nanijela nenadoknadiva šteta, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanijela šteta koja bi se teško mogla nadoknaditi protivnoj stranci, odnosno zainteresovanom licu (čl. 15, st. 1 i 2 Zakona o upravnom sporu, *Sl. list CG*, br. 54, 2016).

### *Uticao promjene vlasnika nad crkvenom imovinom na pravo korišćenja te imovine*

Iako je Venecijanska komisija preporučila da se Zakonom jasno predvidi da promjena titulara svojine neće automatski uticati na dosadašnje pravo korišćenja te svojine, iz člana 64 Zakona se jasno razaznaje da će vjerska zajednica moći da nastavi sa korišćenjem objekata i zemljišta koji su predmet upisa *samo* do odluke državnog organa nadležnog za odlučivanje o državi, korišćenju i raspolaganju ovim objektima i zemljištem. Ako se ima u vidu izjava predsjednika države o tome da je Crnoj Gori potrebno da ima sopstvenu pravoslavnu crkvu da bi se suprotstavila mešanju iz Srbije, onda je jasno da su šanse da će državni organ odlučiti da SPC treba da nastavi da koristi državnu imovinu – nikakve.

### *Zaključci*

Venecijanska komisija je načelno dala zeleno svjetlo Zakonu o slobodi vjeroispovjesti na osnovu uvjeravanja predstavnika Vlade da on zapravo ne odstupa od pravnog poretka Crne Gore, i da ne propisuje rešenja kojima se *ad hoc* regulišu pitanja imovine vjerskih zajednica. Međutim, sporne odredbe Zakona u kontekstu Zakona o državnom premjeru i katastru, Zakona o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima, Zakona o državnoj imovini i Zakona o zaštiti kulturnih dobara, kao i procesnih zakona, daju drugačiju sliku.

Ako bi se zakon primenjivao onako kako je Vlada saopštila Venecijanskoj komisiji – da se upis u katastar nepokretnosti ne smatra dokazom svojine, da se ni vanredni održaj ne može

primjeniti u slučaju SPC, da se polazi od pretpostavke da je imovina vjerskih zajednica državna, tj. da je ona bila državna do 1.12.1918. godine, a da će biti neophodni dokazi koji će, izuzetno, uveravati da se radi o svojini vjerskih zajednica, a sve u upravnom postupku i upravnom sporu koji daju manji nivo garancija od dosada primjenjivanog parničnog postupka za utvrđivanje prava svojine, a imajući u vidu cilj favorizovanja Crnogorske pravoslavne crkve, doći će do kršenja Ustava Crne Gore i Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Imajući sve u vidu, razumno bi bilo odustati od primjene spornih zakonskih odredbi, a preispitivanje navodno nezakonito izvršenih upisa u katastar SPC eventualno izvršiti u skladu sa važećim odredbama Krivičnog zakonika Crne Gore.



mr Tea Gorjanc-Prelević,

izvršna direktorica NVO Akcija za ljudska prava