

Broj 01-252/26

Podgorica, 04. maj 2026. godine

MP/MP

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu čl. 20 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br.42/11, 32/14 i 21/17) i čl. 40 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br. 53/14), sproveo je ispitni postupak po pritužbi XX, iz Kotora, i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi

I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda odnosi se na rad Prijestonice Cetinje i Ministarstva javne uprave u vezi sa postupanjem po obraćanjima podnosioca, kao i rješavanjem pitanja pristupnog puta koji vodi do njegovog imanja.

II OKOLNOSTI PREDMETA

2. Činjenice utvđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe, izjašnjenja Prijestonice Cetinje, Ministarstva javne uprave, te cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta, mogu se sublimirati na sljedeći način.

3. Podnosilac pritužbe je suvlasnik porodičnog imanja koje se nalazi na katastarskim parcelama br. 2345, 2355, 2356 i 2357 KO Njeguši, upisanim u list nepokretnosti br. 992 KO Njeguši.

4. Pristup navedenom imanju predstavlja nekategorisani put koji se nalazi na katastarskim parcelama br. 2340, 2366 i 2402 KO Njeguši, upisanim u list nepokretnosti br. 137 KO Njeguši, koji je u svojini države Crne Gore, sa pravom raspolaganja Prijestonice Cetinje.

5. Na osnovu dostavljenih dokaza i izjašnjenja nesporno proizilazi da predmetni put duži niz godina nije redovno održavan, usljed čega je doveden u stanje znatne oštećenosti, sa urušenim dionicama, prisustvom odrona, kamenja, blata i drugih prepreka, što ga čini otežano prohodnim ili potpuno neprohodnim za putnička vozila.

6. Takođe je utvrđeno da je zbog takvog stanja puta otežan ili onemogućen pristup imanju podnosioca pritužbe.

7. Iz spisa predmeta proizilazi da se podnosilac pritužbe dana 13. decembra 2023. godine obratio Sekretarijatu za stambeno-komunalne poslove i saobraćaj Prijestonice Cetinje

zahtjevom za sanaciju predmetnog puta, ali da po tom zahtjevu nije odlučeno niti je podnosiocu dostavljen odgovor.

8. Dalje je utvrđeno da je podnosilac izjavio žalbu zbog ćutanja uprave, o kojoj je odlučivao Glavni administrator Prijestonice Cetinje, koji je rješenjem od 27. marta 2024. godine odbio žalbu kao nedozvoljenu, nakon čega je podnosilac pokrenuo upravni spor pred nadležnim sudom, koji do dana podnošenja pritužbe nije okončan.

9. Podnosilac pritužbe se više puta obraćao Gradonačelniku Prijestonice Cetinje, ali da kako isti navodi na ta obraćanja nije dobio odgovor.

10. Dana 05. marta 2025. godine podnosilac pritužbe obratio se Ministarstvu javne uprave zahtjevom za preduzimanje mjera iz njegove nadležnosti.

11. Postupajući po navedenoj inicijativi, Ministarstvo javne uprave je od Prijestonice Cetinje zatražilo izjašnjenje u odnosu na navode iz pritužbe, te je pribavilo odgovor Gradonačelnika Prijestonice Cetinje. Nakon toga, imajući u vidu da se predmet odnosi na realizaciju Programa razvoja Prijestonice Cetinje, odnosno Strateškog plana razvoja, Ministarstvo se obratilo Ministarstvu regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama radi dostavljanja informacija u vezi sa sprovođenjem tih dokumenata.

12. Nadalje, Ministarstvo javne uprave je, obavještavajući podnosioca, istog informisalo da je u vezi sa njegovom inicijativom pokrenut postupak upravnog nadzora, koji se sprovodi u saradnji sa drugim nadležnim organima, te da će po pribavljanju potrebnih informacija i utvrđivanju činjeničnog stanja postupak biti okončan i podnosiocu dostavljeno odgovarajuće obavještenje.

13. Dana 31. marta 2026. godine, Ministarstvo javne uprave je spise predmeta dostavilo na dalje postupanje Senatu Prijestonice Cetinje, radi pribavljanja relevantnih podataka i izjašnjenja, u cilju potpunog sagledavanja navoda iz inicijative.

14. Iz izjašnjenja Prijestonice Cetinje proizilazi da je projekat sanacije predmetnog putnog pravca uvršten u Program razvoja za 2026. godinu, te da je njegova realizacija uslovljena rješavanjem pitanja priključenja na regionalni put, koje je u nadležnosti Uprave za saobraćaj, a što je, prema navodima tog organa, preduslov za realizaciju projekta.

III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

Ustav Crne Gore ("Sl.list Crne Gore", br.1/07, 38/13)

Član 6

Crna Gora jemči prava i slobode. Prava i slobode su nepovredivi. Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih.

Član 57

Svako ima pravo da se, pojedinačno, ili zajedno sa drugim, obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlaštenja i da dobije odgovor.

Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", br. 78/18, 70/21, 52/22)

Član 27

Opština, u skladu sa zakonom i drugim propisima:

- 1) uređuje i obezbjeđuje obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti, održavanje komunalne infrastrukture i komunalnog reda;
- 2) uređuje i obezbjeđuje obavljanje poslova izgradnje, rekonstrukcije, održavanja i zaštite opštinskih puteva.

Član 169

Organi lokalne samouprave obavezni su da obezbijede ostvarivanje prava i dužnosti lokalnog stanovništva na zakonit i efikasan način, uz poštovanje ličnosti i dostojanstva građanina.

Član 170

Organi lokalne samouprave obavezni su da građanima u ostvarivanju njihovih prava i interesa daju potrebne podatke, objašnjenja i obavještenja.

Zakon o državnoj upravi ("Službeni list Crne Gore", br. 78/18, 70/21, 52/22)

Član 3

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

Član 5

Organi državne uprave dužni su da organizuju vršenje poslova na ekonomičan i efikasan način.

Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list CG“, br.42/11 i 32/14)

Član 20

Zaštitnik/ca u vršenju svoje funkcije djeluje na način što: ukazuje, upozorava, kritikuje, predlaže ili preporučuje.

IV DRUGA RELEVANATNA DOKUMENTA

Povelja o temeljnim pravima EU (2000) u članu 41 garantuje pravo na dobru upravu na način propisuje da: Svako ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrasno, pravično i u razumnom roku.

Evropski kodeksom dobrog administrativnog ponašanja, koji je na osnovu posebnog izveštaja Evropskog ombudsmana i na njegovu inicijativu usvojio Evropski parlament Rezolucijom 6. septembra 2001. godine, Evropski parlament je pozvao Evropskog ombudsmana da svakodnevno primenjuje Kodeks kada ispituje pravilnost rada organa Unije, a kako bi se osnažilo pravo građana na dobru upravu.

Kodeks dobre uprave odražava principe Evropskog upravnog prostora. Organi javne vlasti i javni službenici uvijek djeluju u okviru i na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa i primjenjuju pravila i postupke propisane važećim propisima.

Građani se zbog povreda ovog Kodeksa mogu pritužbom obratiti rukovodiocu organa javne vlasti i Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Zaštitnik svojim odlukama, stavovima, mišljenjima, preporukama i drugim aktima stvara praksu od značaja za primjenu ovog kodeksa i o njoj obavještava organe javne vlasti i javnost.

V OCJENA ZAŠTITNIKA

15. Postupajući po pritužbi XX koja se odnosi na rad Prijestonice Cetinje i Ministarstva javne uprave, a nakon sprovedenog ispitnog postupka i razmatranja cjelokupne dostavljene dokumentacije i izjašnjenja nadležnih organa, Zaštitnik je utvrdio sljedeće:

16. Iz sadržine pritužbe proizilazi da je podnosilac suvlasnik porodičnog imanja na području KO Njeguši, te da jedini pristup tom imanju predstavlja nekategorisani put u državnoj svojini, nad kojim Prijestonica Cetinje ima pravo raspolaganja. Nesporno je da je predmetni put duži niz godina u izrazito lošem stanju, da nije održavan, te da je usljed toga postao neprohodan i otežan za korišćenje, što proizilazi kako iz navoda podnosioca, tako i iz izvještaja i zapisnika nadležnih službi koje su vršile obilazak terena.

17. Iz utvrđenog činjeničnog stanja proizilazi da takvo stanje puta faktički onemogućava podnosiocu pristup njegovoj imovini, kao i da je otežan ili onemogućen pristup osnovnim javnim službama, uključujući hitnu medicinsku pomoć, vatrogasne i druge službe. Takođe je utvrđeno da se podnosilac u više navrata obraćao nadležnim organima sa zahtjevima za sanaciju predmetnog puta, pri čemu na značajan broj tih obraćanja nije dobio odgovor, niti su preduzete konkretne i blagovremene mjere u cilju rješavanja ovog pitanja.

18. U izjašnjenju Prijestonice Cetinje ukazuje se na opredijeljenost lokalne uprave da unapređuje putnu infrastrukturu, ograničene budžetske kapacitete, kao i potrebu fazne realizacije projekata. Takođe se navodi da je projekat sanacije predmetnog puta prepoznat kao opravdan i planiran za realizaciju u okviru Programa razvoja za 2026. godinu, uz postojanje određenih prepreka koje se odnose na nadležnost drugih organa, konkretno u dijelu priključenja na regionalni put. Ministarstvo javne uprave u svom izjašnjenju ukazuje na preduzete radnje u vidu traženja izjašnjenja i pokretanja postupka upravnog nadzora, koji do momenta davanja izjašnjenja nije okončan.

19. Polazeći od navedenog, Zaštitnik konstatuje da je lokalna uprava preduzimala određene aktivnosti u cilju rješavanja predmetnog pitanja, uključujući planiranje realizacije projekta kroz Program razvoja i vršenje terenskih obilazaka, pri čemu iz dostavljenog izjašnjenja proizilazi i opredijeljenost lokalne uprave da pristupi rješavanju ovog problema u okviru svojih nadležnosti i mogućnosti. Takođe, Zaštitnik ima u vidu okolnosti na koje je Prijestonica ukazala, a koje se odnose na ograničene budžetske kapacitete, potrebu fazne realizacije infrastrukturnih projekata, kao i pitanja koja zahtijevaju saradnju sa drugim nadležnim organima.

20. Polazeći od cjelokupnog postupanja nadležnih organa u predmetnoj stvari, Zaštitnik je posebno razmatrao i aspekt komunikacije sa podnosiocem pritužbe. U odnosu na navode Prijestonice Cetinje da je ostvarena komunikacija sa podnosiocem, Zaštitnik zapaža da iz dostavljene dokumentacije ne proizilazi da su podnosiocu dostavljeni odgovori na njegova obraćanja, dok podnosilac u pritužbi izričito navodi da odgovore nije dobio. U odsustvu

dokaza da su odgovori uredno dostavljeni, Zaštitnik nalazi da ovakve okolnosti dovode u pitanje efikasnost i potpunost komunikacije nadležnih organa sa građaninom.

21. Polazeći od toga, Zaštitnik ukazuje da pravo obraćanja organima vlasti, zagarantovano Ustavom Crne Gore, ne obuhvata samo mogućnost podnošenja zahtjeva i predstavlki, već i obavezu organa da po istima postupaju i dostave odgovor u razumnom roku. Ova obaveza predstavlja sastavni dio principa dobre uprave, koji podrazumijevaju transparentnost, odgovornost i efikasnost u radu javne uprave.

22. U konkretnom slučaju, imajući u vidu učestalost obraćanja podnosioca i izostanak dokaza o dostavljenim odgovorima, Zaštitnik nalazi da nadležni organi, prije svega organi Prijestonice Cetinje, nijesu u dovoljnoj mjeri obezbijedili djelotvorno postupanje po podnescima podnosioca. Takvo postupanje može doprinijeti pravnoj nesigurnosti i dodatno otežati ostvarivanje njegovih prava, te ukazuje na odstupanje od standarda dobre uprave i načela efikasnog i blagovremenog postupanja organa javne vlasti.

23. Imajući u vidu utvrđene činjenice i okolnosti koje proizilaze iz postupanja nadležnih organa, Zaštitnik ukazuje na uticaj predmetnog stanja na ostvarivanje Ustavom zagarantovanih prava podnosioca. U tom smislu, stanje predmetnog puta ima značajan uticaj na mogućnost korišćenja i pristupa imovini podnosioca. Iako formalno nije došlo do oduzimanja imovine, faktička otežanost pristupa i korišćenja iste predstavlja ograničenje koje zadire u suštinu ovog prava. Evropski standardi zaštite prava svojine, kao i ustavna praksa, prepoznaju da i faktička ograničenja mogu biti od značaja u kontekstu zaštite prava svojine, naročito kada su posljedica dužeg vremenskog perioda u kojem se problem ne rješava na cjelovit način.

24. Kada je riječ o navodima o povredi prava na jednakost, Zaštitnik nije našao dovoljno elemenata koji bi ukazali na diskriminatorno postupanje u smislu različitog tretmana u odnosu na druga lica u uporedivoj situaciji. Sama činjenica da se drugi putevi održavaju, a predmetni ne, u konkretnom slučaju prije ukazuje na pitanje prioritizacije i upravljanja resursima, nego na postojanje diskriminacije u ustavnopravnom smislu.

25. U odnosu na postupanje Ministarstva javne uprave, Zaštitnik konstatuje da je ovaj organ preduzimao aktivnosti u okviru svojih nadležnosti, uključujući traženje izjašnjenja od nadležnih organa, pokretanje postupka upravnog nadzora, kao i da je obavijestilo podnosioca o preduzetim radnjama i toku postupka. Takođe, iz spisa predmeta proizilazi da je Ministarstvo, u cilju potpunog sagledavanja činjeničnog stanja, predmet uputilo na dalje razmatranje Senatu Prijestonice Cetinje.

26. Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik očekuje da će Senat Prijestonice Cetinje, u okviru svojih nadležnosti, postupiti po aktu Ministarstva javne uprave i dostaviti tražene informacije i izjašnjenje, kako bi se omogućilo potpuno sagledavanje činjeničnog stanja, okončanje postupka i obezbjeđivanje pune informisanosti podnosioca o ishodu njegovih obraćanja.

27. U cilju cjelovitog sagledavanja predmetne stvari i obezbjeđivanja efikasnog postupanja nadležnih organa, Zaštitnik, saglasno članu 20 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kojim je propisano da u vršenju svojih ovlašćenja ukazuje, upozorava, kritikuje i daje preporuke, te samostalno i nezavisno, na načelima pravde i pravičnosti, preduzima mjere radi zaštite ljudskih prava i sloboda, **ukazuje** Prijestonici Cetinje na potrebu kontinuiranog preduzimanja aktivnosti u cilju realizacije planiranog projekta sanacije predmetnog puta, kao i na obavezu obezbjeđivanja adekvatne koordinacije sa nadležnim državnim organima.

28. Zaštitnik posebno naglašava da rješavanje ovakvih pitanja prevazilazi isključivo infrastrukturni i tehnički aspekt, te da se radi o pitanju koje ima direktan značaj za ostvarivanje Ustavom zagarantovanih prava građana. U tom smislu, efikasno, odgovorno i koordinisano postupanje organa javne vlasti predstavlja ključni preduslov za zaštitu prava građana i jačanje povjerenja u institucije sistema.

**ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE**
Tatjana Radović Todorović

Dostavljeno:

- podnosiocu pritužbe
- Prijestonici Cetinje
- Ministarstvu javne uprave
- a/a