



Kabinet Zaštitnika	020/241-642
Savjetnici	020/225-395
Centrala	020/225-395
Fax:	020/241-642
E-mail:	ombudsman@t-com.me
	www.ombudsman.co.me

Broj: 01- 815/26

Podgorica, 4. septembar 2026. godine
MP/MP

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu čl. 41 st. 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br.42/11, 32/14 i 3/26) 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, advokata xx punomoćnika xx iz Beograda i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi

I UVOD

1. Podnosilac pritužbe prigovara dugotrajnom neizvršavanju rješenja Službe za inspekcijske poslove Opštine Herceg Novi od 1. marta 2023. godine, za koje smatra da je pravosnažno i izvršno, ukazujući da, uprkos proteku više godina, nije došlo do okončanja predmetnog postupka niti uklanjanja predmetnog objekta.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

2. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe, izjašnjenja Glavnog administratora Opštine Herceg Novi, te cjelokupne dokumentacije koja postoji u spisima predmeta, mogu se se sublimirati na sljedeći način.

3. U predmetu inspekcijskog nadzora broj 02-18-714-UPIN-769/22, Služba za inspekcijske poslove Opštine Herceg Novi donijela je dana 01. avgusta 2022. godine rješenje kojim je subjektu nadzora xx naloženo uklanjanje pomoćnog objekta bliže opisanog dispozitivom rješenja.

4. Protiv navedenog rješenja izjavljena je žalba, koju je Glavni administrator Opštine Herceg Novi, rješenjem broj 02-10-041-UPII-211/22 od 21. decembra 2022. godine, usvojio, poništio prvostepeno rješenje i predmet vratio na ponovni postupak i odlučivanje.

5. U ponovnom postupku, Služba za inspekcijske poslove Opštine Herceg Novi dana 01. marta 2023. godine donijela je rješenje broj 02-18-714-UPIN-769/22, kojim je subjektu nadzora xx naloženo da, u roku od 30 dana od dana prijema rješenja, ukloni pomoćni objekat tip 3 nadograđeni dio ogradnog zida, izveden u kombinaciji betona i drveta, sa postavljenim troje dvokrilnih eloksiranih škura, na postojećem starom kamenom zidu na dijelu katastarske parcele 661 KO Baošići, te da površinu vrati u prvobitno stanje. Istim rješenjem određeno je da će, ukoliko subjekt nadzora ne postupi u ostavljenom roku, Služba pristupiti administrativnom izvršenju, kao i da žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

6. Protiv navedenog rješenja izjavljena je žalba, o kojoj je Glavni administrator Opštine Herceg Novi odlučio rješenjem broj 02-10-041-UPII-56/23 od 12. jula 2023. godine. Navedenim rješenjem žalba je usvojena, prvostepeno rješenje od 01. marta 2023. godine poništeno, a predmet vraćen na ponovni postupak i odlučivanje. Istim rješenjem prekinut je postupak inspekcijuskog nadzora do pravosnažnog okončanja vanparničnog postupka koji se pred Osnovnim sudom u Herceg Novom vodi pod poslovnim brojem Rs.br.22/23, radi uređenja međa granica između predmetnih nepokretnosti. U obrazloženju rješenja od 12. jula 2023. godine navedeno je da je vanparnični postupak Rs.br.22/23 u tom trenutku bio u fazi zakazivanja glavne rasprave i da nije bio okončan.

7. Prema dostavljenoj dokumentaciji, nakon donošenja rješenja o prekidu od 12. jula 2023. godine, postupak inspekcijuskog nadzora nije nastavljen, niti iz spisa proizilazi da je Opština Herceg Novi u periodu do 23. jula 2026. godine od Osnovnog suda u Herceg Novom pribavljala informacije o statusu navedenog vanparničnog postupka.

8. Podnosilac pritužbe se, prema sopstvenim navodima, u više navrata obraćao nadležnim organima, podnosio urgencije i zahtijevao preduzimanje radnji radi okončanja postupka i uklanjanja predmetnog objekta, ukazujući na posljedice koje postojeće stanje ima na korišćenje njegove nepokretnosti.

III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

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

Član 19

Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda.

Član 58

Jemči se pravo svojine.

Niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu.

Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", br. 002/18 od 10.01.2018, 034/19 od 21.06.2019, 038/20 od 25.04.2020, 050/22 od 09.05.2022, 084/22 od 01.08.2022, 081/25 od 29.07.2025, 098/25 od 03.09.2025)

Član 77

Glavni administrator:

- vrši poslove drugostepenog organa u upravnim stvarima iz nadležnosti organa i posebnih službi iz člana 69 st. 1 i 3 ovog zakona.

Zakon o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14, 020/15, 040/16, 037/17)

Član 10

Upravni postupak se mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova, ali tako da se pravilno i potpuno utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za uspješno i potpuno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, odnosno drugih učesnika u postupku.

Član 126 stav 9

Kad je drugostepeni organ po žalbi već jednom poništio prvostepeno rješenje, a stranka izjavi žalbu na novo rješenje prvostepenog javnopravnog organa, drugostepeni organ je dužan da poništi prvostepeno rješenje i sam riješi upravnu stvar.

Član 104 stav 1

Ako rješavanje upravne stvari zavisi od prethodnog rješavanja nekog pravnog pitanja, za čije rješavanje je nadležan sud ili drugi organ (u daljem tekstu: prethodno pitanje) ovlašćeno službeno lice može, pod uslovima propisanim ovim zakonom, samo riješiti to pitanje ili upravni postupak prekinuti dok nadležni organ to pitanje ne riješi.

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.

Član 41

Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Član 42

Starješina, odnosno lice koje rukovodi organom na čiji se rad preporuka odnosi obavezan je da, u ostavljenom roku, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke.

Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Protokol broj 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima određuje:

Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

V ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA

9. Nakon sprovedenog ispitnog postupka i sagledavanja svih relevantnih činjenica i okolnosti konkretnog slučaja, Zaštitnik konstatuje da je navode iz pritužbe potrebno cijeniti u kontekstu cjelokupnog toka predmetnog upravnog postupka, a naročito imajući u vidu pravne posljedice rješenja Glavnog administratora Opštine Herceg Novi broj 02-10-041-UPII-56/23 od 12. jula 2023. godine.

10. Naime, iz dostavljene dokumentacije proizilazi da je Služba za inspekcijske poslove Opštine Herceg Novi rješenjem broj 02-18-714-UPIN-769/22 od 01. marta 2023. godine naložila subjektu nadzora xx uklanjanje predmetnog pomoćnog objekta, odnosno nadograđenog dijela ogradnog zida, kao i vraćanje površine u prvobitno stanje. Međutim, odlučujući po žalbi, Glavni administrator Opštine Herceg Novi je rješenjem broj 02-10-041-UPII-56/23 od 12. jula 2023. godine žalbu usvojio i navedeno prvostepeno rješenje poništio, te, postupajući po članu 126 stav 9 Zakona o upravnom postupku, sam riješio upravnu stvar na način što je, primjenom člana 104 stav 1 istog zakona, prekinuo postupak inspekcijskog nadzora do pravosnažnog okončanja vanparničnog postupka koji se pred Osnovnim sudom u Herceg Novom vodi pod poslovnim brojem Rs.br.22/23.

11. Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik ocjenjuje da je rješenje Službe za inspekcijske poslove od 01. marta 2023. godine, kojim je subjektu nadzora naloženo uklanjanje predmetnog objekta, poništeno rješenjem Glavnog administratora od 12. jula 2023. godine, zbog čega se njegovo izvršenje nakon tog datuma ne može cijeniti kao izvršenje važećeg upravnog akta. Istovremeno, stavom II dispozitiva rješenja Glavnog administratora od 12. jula 2023. godine postupak inspekcijskog nadzora je prekinut do pravosnažnog okončanja vanparničnog postupka koji se pred Osnovnim sudom u Herceg Novom vodi

pod poslovnim brojem Rs.br.22/23. Stoga se postupanje Opštine Herceg Novi nakon 12. jula 2023. godine ne može cijeniti sa stanovišta neizvršavanja poništenog rješenja od 01. marta 2023. godine, već sa stanovišta postupanja organa tokom trajanja prekida inspekcijskog postupka, odnosno obaveze da prati da li i dalje postoje razlozi za prekid i da, kada se za to steknu uslovi, bez nepotrebnog odlaganja nastavi postupak.

12. Pri tome, Zaštitnik ima u vidu da je protiv navedenog rješenja Glavnog administratora podnosiocu bila na raspolaganju mogućnost pokretanja upravnog spora pred Upravnim sudom Crne Gore. Stoga Zaštitnik nije ovlašten da u ovom postupku preispituje zakonitost navedenog rješenja, uključujući ocjenu da li su bili ispunjeni zakonski uslovi za postupanje Glavnog administratora na način opisan u tački 10 ovog mišljenja, odnosno za prekid postupka inspekcijskog nadzora, budući da je za ocjenu njegove zakonitosti bila obezbijedena sudska zaštita pred nadležnim sudom.

13. Međutim, činjenica da je podnosiocu bila na raspolaganju sudska zaštita protiv navedenog rješenja ne isključuje mogućnost ispitivanja postupanja organa sa stanovišta principa dobre uprave, efikasnosti, blagovremenosti i zaštite prava i pravnih interesa građana. Predmet ocjene Zaštitnika u tom dijelu nije zakonitost rješenja o prekidu, već postupanje Opštine Herceg Novi nakon njegovog donošenja, odnosno pitanje da li je organ preduzimao potrebne i blagovremene radnje radi praćenja razloga zbog kojeg je postupak prekinut i stvaranja uslova za njegov nastavak.

14. U tom pogledu, Zaštitnik posebno cijeni činjenicu da je u obrazloženju rješenja Glavnog administratora od 12. jula 2023. godine navedeno da se vanparnični postupak pred Osnovnim sudom u Herceg Novom, poslovni broj Rs.br.22/23, u tom trenutku nalazio u fazi zakazivanja glavne rasprave i da nije bio okončan. Organ je, dakle, imao saznanje o procesnoj fazi postupka koji je predstavljao razlog za prekid inspekcijskog postupka.

15. Iz dostavljene dokumentacije, međutim, ne proizilazi da je Opština Herceg Novi, nakon donošenja rješenja o prekidu, sve do 23. jula 2026. godine preduzimala radnje radi provjere statusa navedenog vanparničnog postupka. Tek je aktom od 23. jula 2026. godine Glavni administrator zatražio od Osnovnog suda u Herceg Novom informaciju da li je postupak Rs.br.22/23 pravosnažno okončan.

16. Zaštitnik ima u vidu da postojanje vanparničnog postupka predstavlja okolnost od koje zavisi nastavak prekinutog upravnog postupka. Međutim, činjenica da je upravni postupak prekinut ne oslobađa nadležni organ obaveze da, u skladu sa načelom ekonomičnosti i efikasnosti postupka, preduzima radnje usmjerene na utvrđivanje da li razlozi za prekid i dalje postoje. U situaciji kada nastavak upravnog postupka zavisi od okončanja drugog postupka, nadležni organ je dužan da, u okviru svojih ovlaštenja, preduzima odgovarajuće radnje radi provjere da li su nastupile okolnosti od kojih zavisi nastavak upravnog postupka i da, čim se za to steknu zakonski uslovi, bez nepotrebnog odlaganja nastavi postupak.

17. U tom smislu, nadležni organ nije bio upućen isključivo na čekanje obavještenja suda ili drugih učesnika u vanparničnom postupku, već je mogao od Osnovnog suda u Herceg Novom zatražiti informaciju o statusu postupka koji je predstavljao razlog za prekid. Međutim, iz raspoložive dokumentacije ne proizilazi da je takva radnja preduzeta u periodu od donošenja rješenja o prekidu 12. jula 2023. godine do 23. jula 2026. godine. Tek aktom od 23. jula 2026. godine Glavni administrator se obratio Osnovnom sudu u Herceg Novom sa zahtjevom za dostavljanje informacije da li je vanparnični postupak pravosnažno okončan.

18. U konkretnom slučaju, period od gotovo tri godine bez dokumentovanog postupanja organa radi provjere statusa postupka koji predstavlja razlog za prekid, prema ocjeni Zaštitnika, ne može se smatrati prihvatljivim periodom nepostupanja. Posebno imajući u vidu da je organ još u julu 2023. godine imao saznanje da se vanparnični postupak nalazi u fazi zakazivanja glavne rasprave, bilo je opravdano očekivati da u određenom vremenskom periodu provjeri da li je rasprava održana, da li je donijeta odluka i da li su nastupile okolnosti koje omogućavaju nastavak upravnog postupka.

19. Ovakva ocjena zasniva se i na zahtjevima dobre uprave, koji podrazumijevaju zakonito, efikasno, blagovremeno i odgovorno postupanje organa javne vlasti, naročito kada se njihovim postupanjem neposredno utiče na ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa građana. Dugotrajno izostajanje postupanja u upravnoj stvari, bez preduzimanja radnji usmjerenih na utvrđivanje da li su se stekli uslovi za nastavak postupka, može dovesti do produžene pravne neizvjesnosti stranke i narušiti povjerenje u djelotvornost javne uprave. U tom smislu, načela efikasnosti, ekonomičnosti i zaštite prava stranaka predstavljaju sastavni dio standarda dobre uprave.

20. Pri tome, Zaštitnik cijeni kao pozitivnu činjenicu što se Glavni administrator Opštine Herceg Novi aktom od 23. jula 2026. godine obratio Osnovnom sudu u Herceg Novom radi provjere statusa predmeta Rs.br.22/23. Navedena radnja predstavlja korak u pravcu daljeg postupanja u predmetu, ali ne mijenja ocjenu da je preduzeta tek nakon gotovo tri godine od donošenja rješenja o prekidu, odnosno nakon što je Zaštitnik pokrenuo ispitni postupak i zatražio izjašnjenje Opštine Herceg Novi o navodima pritužbe.

21. Zaštitnik je imao u vidu i navode podnosioca da se predmetni objekat i dalje koristi i da njegovo postojanje, prema njegovim navodima, proizvodi kontinuirane posljedice po korišćenje njegove nepokretnosti. Međutim, imajući u vidu da je rješenje kojim je bilo naloženo uklanjanje predmetnog objekta poništeno, kao i da je pitanje granice između predmetnih nepokretnosti predmet postupka pred nadležnim sudom, raspoloživa dokumentacija ne pruža dovoljno činjeničnog i pravnog osnova da bi Zaštitnik u ovom postupku mogao dati konačnu ocjenu o postojanju povrede prava podnosioca na mirno uživanje imovine.

22. Polazeći od navedenog, Zaštitnik nalazi da je dugotrajno izostajanje aktivnog postupanja nadležnog organa nakon prekida inspekcijskog postupka dovelo do produžene pravne neizvjesnosti podnosioca i predstavlja propust sa aspekta principa dobre uprave. Iako je postojanje vanparničnog postupka predstavljalo okolnost od koje je zavisio nastavak prekinutog inspekcijskog postupka, nadležni organ nije bio oslobođen obaveze da u razumnom vremenskom periodu provjeri da li razlog za prekid i dalje postoji i da li su se stekli uslovi za nastavak postupka. Pritom, ovako utvrđeni propust ne odnosi se na neizvršavanje rješenja Službe za inspekcijske poslove od 01. marta 2023. godine, koje je u međuvremenu poništeno, već na izostanak blagovremenog postupanja organa nakon prekida inspekcijskog postupka.

23. Imajući u vidu sve navedeno, Zaštitnik zaključuje da je pritužba djelimično osnovana, u dijelu koji se odnosi na dugotrajno i neefikasno postupanje nadležnog organa nakon prekida inspekcijskog postupka, koje nije bilo u skladu sa zahtjevima efikasnog i blagovremenog postupanja i standardima dobre uprave. U preostalom dijelu, Zaštitnik ostaje pri ocjenama iznijetim u prethodnim tačkama ovog mišljenja.

Slijedom navedenog Zaštitnik daje

P R E P O R U K E

Glavnom administratoru Opštine Herceg Novi

- da, nakon prijema informacije Osnovnog suda u Herceg Novom o statusu vanparničnog postupka koji se vodi pod poslovnim brojem Rs.br.22/23, bez odlaganja ocijeni da li su prestali razlozi zbog kojih je postupak inspekcijskog nadzora prekinut i, ukoliko utvrdi da su se stekli zakonski uslovi za nastavak postupka, preduzme sve zakonom propisane radnje radi njegovog nastavka i okončanja.

- da o preduzetim radnjama i ishodu postupanja blagovremeno obavijesti podnosioca pritužbe, odnosno njegovog punomoćnika.

Glavni administrator Opštine Herceg Novi dužan je da, u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja, dostavi Zaštitniku izvještaj o radnjama i mjerama preduzetim radi izvršenja preporuke.

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

Dostavljeno:

- podnosiocu pritužbe
- Glavnom administratoru Opštine Herceg Novi
- A/a.