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

Crna Gora
Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore
Ombudsman

Broj: 01- 1262/26
Podgorica, 26. oktobar 2026. godine
MP/MP

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu čl. 65 st. 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br.132/26) 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 podnijete u ime XX iz Podgorice i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi

I UVOD

1. Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore podnijeta je pritužba na rad Upravnog suda Crne Gore, JU Centra za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi i Ministarstva socijalnog staranja, brige o porodici i demografije, zbog dugotrajnosti postupka po zahtjevu XX za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu, podnijetom 30. novembra 2022. godine, kao i zbog ponovljenog donošenja odluka koje su bile predmet poništavanja u žalbenom postupku i upravnom sporu. Podnosilac pritužbe ukazuje da nadležni organi nijesu otklonili nedostatke na koje su im ukazivali drugostepeni organ i Upravni sud Crne Gore, usljed čega ni nakon više godina nije konačno odlučeno o njegovom zahtjevu.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

2. Na osnovu navoda iz pritužbe i dostavljene dokumentacije, Zaštitnik je utvrdio da je XX 30. novembra 2022. godine podnio zahtjev JU Centru za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi, za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu.

3. Rješenjem Centra broj 0101-64270/2022-3 od 17. marta 2023. godine zahtjev je odbijen kao neosnovan. Postupajući po žalbi podnosioca, Ministarstvo rada i socijalnog staranja je rješenjem broj UPII-01-042/23-600/2 od 9. juna 2023. godine poništilo prvostepeno rješenje i predmet vratilo na ponovni postupak, ukazujući na potrebu da se stranci omogući učešće u postupku i izjašnjenje o rezultatima ispitnog postupka, u skladu sa Zakonom o upravnom postupku.

4. U ponovnom postupku Centar je donio rješenje broj 0101-64270/2022-6 od 13. marta 2024. godine, kojim je ponovo odbio zahtjev kao neosnovan. Po žalbi podnosioca, Ministarstvo rada i

socijalnog staranja je rješenjem broj UPII-109-042/24-397-2 od 25. aprila 2024. godine odbilo žalbu.

5. Upravni sud Crne Gore je presudom U. broj 4292/24 od 26. februara 2025. godine usvojio tužbu i poništio navedeno drugostepeno rješenje. Sud je, između ostalog, ocijenio da obrazloženje prvostepenog rješenja ne sadrži jasne i potpune razloge koji su bili odlučni za donošenje odluke, niti razloge koji bi, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, opravdali odbijanje zahtjeva. Takođe je ukazao na nejasnoće i kontradiktornosti u nalazu, ocjeni i mišljenju socijalno-ljekarske komisije, zbog kojih se nije moglo sa sigurnošću utvrditi da li je izvršen uvid u medicinsku dokumentaciju i obavljen neposredni pregled podnosioca zahtjeva.

6. Nakon navedene presude, Ministarstvo rada i socijalnog staranja je rješenjem broj UPII-01-042/24-2424 od 11. aprila 2025. godine poništilo prvostepeno rješenje od 13. marta 2024. godine i predmet vratilo Centru na ponovni postupak, uz ukazivanje na obavezu postupanja po primjedbama iz presude Upravnog suda.

7. U ponovnom postupku Centar je pribavio nalaz, ocjenu i mišljenje Prvostepene socijalno-ljekarske komisije broj 0101-64270/2022 od 22. decembra 2025. godine, a zatim donio rješenje broj 0101-64270/2022-9 od 24. februara 2026. godine, kojim je ponovo odbio zahtjev XX za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu.

8. Po žalbi podnosioca, Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije pribavilo je nalaz, ocjenu i mišljenje Drugostepene socijalno-ljekarske komisije broj 55-22 od 29. juna 2026. godine, a potom rješenjem broj UP II 14375-042/26-249/2 od 16. jula 2026. godine odbilo žalbu kao neosnovanu. U obrazloženju je navedeno da zdravstveno stanje podnosioca, prema ocjeni socijalno-ljekarskih komisija, ne odgovara medicinskim indikacijama propisanim za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu.

9. Protiv navedenog drugostepenog rješenja podnosilac pritužbe je 24. avgusta 2026. godine podnio tužbu Upravnom sudu Crne Gore. Prema raspoloživoj dokumentaciji, u vrijeme razmatranja pritužbe taj upravni spor je u toku.

III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

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

Član 32

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

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 11

U upravnom postupku moraju se pravilno i potpuno utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito i pravilno odlučivanje o upravnoj stvari.

Član 14

Stranka ima pravo da učestvuje u upravnom postupku radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje upravnog akta.
Prije donošenja upravnog akta stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka.
Upravni akt se može donijeti bez izjašnjenja stranke samo u slučajevima propisanim zakonom.

Zakon o upravnom sporu ("Službeni list Crne Gore", br. 054/16 od 15.08.2016, 011/24 od 14.02.2024, 053/25 od 29.05.2025)

Član 8

Odluke donijete u upravnom sporu su obavezujuće.

Član 56

Kad sud poništi akt ili drugu upravnu aktivnost protiv koje je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništeni akt donesen, odnosno poništena druga upravna aktivnost preduzeta. Ako, prema prirodi upravne stvari koja je bila predmet spora treba, umjesto poništenog akta, odnosno druge upravne aktivnosti donijeti drugi akt, odnosno preduzeti drugu upravnu aktivnost, tuženi javnopravni organ dužan je da taj akt donese, odnosno drugu upravnu aktivnost preduzme, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude. Tuženi javnopravni organ je vezan pravnim shvatanjem Upravnog suda, kao i primjedbama tog suda u pogledu postupka.

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", br. 027/13 od 11.06.2013, 001/15 od 05.01.2015, 042/15 od 29.07.2015, 047/15 od 18.08.2015, 056/16 od 23.08.2016, 066/16 od 20.10.2016, 001/17 od 09.01.2017, 031/17 od 12.05.2017, 042/17 od 30.06.2017, 050/17 od 31.07.2017, 059/21 od 04.06.2021, 145/21 od 31.12.2021, 145/21 od 31.12.2021, 003/23 od 10.01.2023, 048/24 od 24.05.2024, 084/24 od 06.09.2024, 033/25 od 28.03.2025, 122/25 od 22.10.2025, 160/25 od 30.12.2025, 033/26 od 10.03.2026, 052/26 od 17.04.2026, 104/26 od 17.07.2026)

Član 32

Pravo na ličnu invalidninu ima lice sa teškim invaliditetom.
Pravo na ličnu invalidninu može ostvariti lice iz stava 1 ovog člana pod uslovom da nije korisnik prava na dodatak za njegu i pomoć u skladu sa ovim zakonom i drugim zakonima.

Član 73

O zahtjevu za ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite u prvom stepenu rješava centar za socijalni rad.

Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list CG“, br.132/26)

Član 58

Zaštitnik/ca razmatra pritužbu i zauzima stav u odnosu na njenu prihvatljivost.
Ako pritužba ispunjava uslove iz člana 54 stav 1 ovog zakona, Zaštitnik/ca pokreće ispitni postupak.
Zaštitnik/ca može da odluči i bez pokretanja ispitnog postupka, ako se iz činjenica navedenih u pritužbi i opštepoznatih činjenica, javnih isprava i dokaza koji su bili dostupni Zaštitniku/ci nedvosmisleno može utvrditi da su podnosiocu/teljki povrijeđena ljudska prava i slobode (skraćeni postupak).

Član 65

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

Kada Zaštitnik/ca utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, mišljenje sadrži i preporuku o mjerama koje treba preduzeti da bi se povreda otklonila, kao i rok za njeno otklanjanje.
Zaštitnik/ca može dati preporuku i kada nije nastupila povreda ljudskih prava i sloboda na koju podnosilac/teljka pritužbe ukazuje, ako se na taj način preventivno djeluje i isključuje rizik od nastanka povrede u budućnosti.

Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Relevantni dio člana 6 stav 1 glasi kako slijedi:

Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama..., ima pravo na pravičnu i javnu raspravu...pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona..."

V ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA

10. Sagledavajući pritužbu u cjelini, hronologiju postupanja nadležnih organa i dostavljenu dokumentaciju, Zaštitnik zapaža da je od podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu, 30. novembra 2022. godine, do donošenja drugostepenog rješenja od 16. jula 2026. godine proteklo više od tri godine i sedam mjeseci. U tom periodu o istom zahtjevu više puta je odlučivano, a prethodno donesene odluke poništavane su u žalbenom postupku i upravnom sporu.

11. U tom kontekstu, od posebnog je značaja presuda Upravnog suda Crne Gore U. broj 4292/24 od 26. februara 2025. godine, kojom je ukazano na nedostatke u obrazloženju upravnih odluka, kao i na nejasnoće i kontradiktornosti u nalazima socijalno-ljekarskih komisija. Navedene primjedbe zahtijevale su da nadležni organi u ponovnom postupku pažljivo razmotre razloge zbog kojih je prethodna odluka poništena i preduzmu mjere radi otklanjanja utvrđenih nedostataka, kako bi odluka bila zasnovana na pouzdano utvrđenom činjeničnom stanju i sadržala jasne i potpune razloge.

12. Zaštitnik zapaža da je u ponovnom postupku pribavljen novi nalaz prvostepene socijalno-ljekarske komisije, a u žalbenom postupku i nalaz drugostepene komisije. Međutim, imajući u vidu prethodno utvrđene nedostatke i ponovljena poništavanja odluka, od značaja je da nalazi na kojima se odluka zasniva budu jasni, međusobno usaglašeni i dovoljni za pouzdano utvrđivanje činjenica relevantnih za ostvarivanje predmetnog prava. Samo preduzimanje procesnih radnji, odnosno pribavljanje novih nalaza, ne može se smatrati dovoljnim ukoliko se njima suštinski ne otklanjaju nedostaci na koje su ranije ukazivali nadležni organi i Upravni sud.

13. Značaj djelotvornog postupanja posebno dolazi do izražaja u predmetima koji se odnose na ostvarivanje prava iz oblasti socijalne i dječje zaštite, imajući u vidu da ishod takvih postupaka može neposredno uticati na socijalnu sigurnost podnosioca zahtjeva. Stoga je važno da nadležni organi, uz poštovanje zakonskih garancija i prava stranke, postupaju efikasno i obezbijede odlučivanje zasnovano na relevantnim činjenicama i jasno obrazloženim razlozima.

14. U pogledu zahtjeva da se o pravima i obavezama odlučuje u razumnom roku, Zaštitnik ukazuje na praksu Evropskog suda za ljudska prava, prema kojoj se razumnost trajanja postupka

procjenjuje u svjetlu svih okolnosti konkretnog predmeta, a naročito njegove složenosti, ponašanja podnosioca i nadležnih organa, kao i značaja predmeta za podnosioca *(Frydlender protiv Francuske br. 30979/96, presuda od 27. juna 2000. godine*). U predmetu *Muqishta protiv Bosne i Hercegovine, br. 27994/19, presuda od 31. avgusta 2021. godine*, Evropski sud je, razmatrajući postupak u vezi sa ostvarivanjem socijalnih davanja, utvrdio da je njegovo trajanje bilo prekomjerno i da nije ispunjen zahtjev odlučivanja u razumnom roku. U tom predmetu Sud je posebno naglasio potrebu za naročitom ažurnošću kada novčana primanja po osnovu invaliditeta predstavljaju pretežni dio sredstava za život podnosioca. Navedeni standardi relevantni su i za sagledavanje konkretnog slučaja, imajući u vidu ukupno trajanje postupka i značaj odlučivanja o zahtjevu za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu.

15. Zaštitnik ukazuje i na stav Evropskog suda za ljudska prava izražen u predmetu *Hornsby protiv Grčke, br. 18357/91, presuda od 19. marta 1997. godine*, prema kojem izvršenje sudske odluke predstavlja sastavni dio prava na sudsku zaštitu. Taj standard naglašava značaj djelotvornog postupanja nadležnih organa u skladu sa sudskim odlukama i sprečavanja da njihovo postupanje liši sudsku zaštitu praktičnog dejstva. U kontekstu ovog predmeta, navedeno je relevantno za obavezu nadležnih organa da u ponovnom postupku suštinski razmotre primjedbe Upravnog suda i otklone utvrđene nedostatke.

16. Zaštitnik nije ovlašćen da u postupku po pritužbi ocjenjuje zakonitost upravnih akata, što je u nadležnosti Upravnog suda u upravnom sporu. Imajući u vidu da je protiv rješenja Ministarstva socijalnog staranja, brige o porodici i demografije od 16. jula 2026. godine pokrenut upravni spor, Zaštitnik nema ovlašćenje da prejudicira odluku Upravnog suda Crne Gore, već će postupanje nadležnih organa cijeniti sa aspekta poštovanja načela dobre uprave, efikasnosti postupanja i zahtjeva odlučivanja u razumnom roku.

17. Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik ocjenjuje da ukupno trajanje postupka, ponovljeno odlučivanje i prethodna poništavanja upravnih odluka ukazuju na nedovoljnu djelotvornost dosadašnjeg postupanja nadležnih organa. Ovakav tok postupka ukazuje na značaj dosljednog otklanjanja utvrđenih nedostataka i obezbjeđivanja pravne sigurnosti u odlučivanju o pravima iz socijalne i dječje zaštite, uz puno uvažavanje nadležnosti Upravnog suda u postupku koji je u toku.

18. Zaštitnik naglašava da djelotvorna zaštita prava podrazumijeva više od formalnog donošenja upravnih akata. Ona zahtijeva da nadležni organi, u okviru svojih zakonskih ovlašćenja i uz poštovanje sudskih odluka, obezbijede odlučivanje na osnovu potpuno i pravilno utvrđenog činjeničnog stanja, uz jasno i potpuno obrazloženje odluke i u razumnom roku.

19. Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

P R E P O R U K E

Ministarstvu socijalnog staranja, brige o porodici i demografije

- da, zavisno od ishoda upravnog spora pokrenutog protiv rješenja tog Ministarstva broj UP II 14375-042/26-249/2 od 16. jula 2026. godine, u slučaju potrebe za ponovnim odlučivanjem o zahtjevu XX za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu, obezbijedi da se u ponovnom postupku postupi u skladu sa pravnim shvatanjima i primjedbama Upravnog suda, potpuno i pravilno utvrde sve činjenice od značaja za odlučivanje i donese jasno i potpuno obrazložena odluka u razumnom roku.

JU Centru za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi

- da, u slučaju vraćanja predmeta na ponovni postupak, u okviru svojih nadležnosti postupi po primjedbama i uputstvima nadležnog drugostepenog organa, potpuno i pažljivo utvrdi činjenice i okolnosti od značaja za odlučivanje o zahtjevu XX za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu, omogući podnosiocu zahtjeva da se izjasni o činjenicama i dokazima od značaja za odlučivanje i donese jasno i potpuno obrazloženu odluku u razumnom roku.

Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije i JU Centrar za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi dužni su da, u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja, dostave Zaštitniku izvještaj o radnjama i mjerama preduzetim radi izvršenja preporuka.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Tatjana Radović Todorović

Dostavljeno:
- podnosiocu pritužbe
- Ministarstvu socijalnog staranja, brige o porodici i demografije
- JU Centru za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi
- A/a.