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- 1300/26
Podgorica, 18. novembar 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, predsjednika Savjeta MZ Grahovo i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi

I UVOD

1. Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore podnijeta je pritužba zbog postupanja Sekretarijata za lokalnu samoupravu Opštine Nikšić povodom zahtjeva Mjesne zajednice Grahovo od 3. avgusta 2026. godine za upis novoizabranih organa te mjesne zajednice u Registar mjesnih zajednica.

U pritužbi se ukazuje da Sekretarijat nije blagovremeno odlučio o podnijetom zahtjevu, već je postupanje odložio obavještenjem od 10. avgusta 2026. godine, zbog čega podnosilac smatra da su povrijeđeni pravo na dobro upravljanje i pravo građana na lokalnu samoupravu.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

2. Na osnovu navoda iz pritužbe, izjašnjenja Sekretarijta za lokalnu samoupravu i dostavljene dokumentacije, Zaštitnik je utvrdio sljedeće činjenice:

3. U Mjesnoj zajednici Grahovo dana 1. avgusta 2026. godine održan je Zbor građana na kojem su izabrani članovi Savjeta i Nadzornog odbora Mjesne zajednice. Nakon toga je održana konstitutivna sjednica Savjeta, na kojoj je za predsjednika Savjeta izabran xx.

4. Dana 3. avgusta 2026. godine, Mjesna zajednica Grahovo podnijela je Sekretarijatu za lokalnu samoupravu Opštine Nikšić zahtjev za upis novoizabranih organa u Registar mjesnih zajednica i izdavanje odgovarajuće potvrde, uz koji je dostavljena dokumentacija o sprovedenim izborima.

5. Dana 7. avgusta 2026. godine, Sekretarijat za lokalnu samoupravu Opštine Nikšić obratio se Ministarstvu javne uprave, tražeći mišljenje u vezi sa pitanjima koja su se odnosila na sazivanje i održavanje zborova građana Mjesne zajednice Grahovo i izbor njenih organa.

6. Dana 10. avgusta 2026. godine, Sekretarijat je Mjesnoj zajednici Grahovo dostavio obavještenje broj 05-032-232, kojim je odložio postupanje po zahtjevu za upis novoizabranih organa, do pribavljanja dodatnih pojašnjenja i mišljenja nadležnih organa. U obavještenju je ukazano na prigovore građana koji su se odnosili na blagovremenost obavještavanja o održavanju zborova, kao i na okolnosti u vezi sa održavanjem zborova 24. jula i 1. avgusta 2026. godine, uključujući odsustvo sekretarke Mjesne zajednice xx sa zbora održanog 24. jula i konstitutivne sjednice Savjeta.

7. U izjašnjenju dostavljenom Zaštitniku, Sekretarijat je naveo da nije zabranio održavanje zbora zakazanog za 1. avgust 2026. godine, već da je sekretarki Mjesne zajednice ukazao na potrebu njegovog odlaganja zbog prigovora koji se odnosio na nedovoljno obavještavanje građana. Prema navodima Sekretarijata, predsjednik Savjeta xx je na početku zbora saopštio da se njegovo održavanje odlaže, nakon čega je zbor ipak održan bez prisustva sekretarke Mjesne zajednice.

8. Sekretarijat je dalje naveo da je, prije odlučivanja o zahtjevu za upis novoizabranih organa, bilo potrebno razjasniti da li su građani blagovremeno obaviješteni o održavanju zborova, da li je zbor održan 24. jula 2026. godine pravilno sazvan, kakav je značaj imalo odsustvo sekretarke Mjesne zajednice, kao i da li su te okolnosti mogle uticati na zakonitost kasnije sprovedenih izbora. Istakao je da obavještenjem od 10. avgusta 2026. godine nije odbio zahtjev, već je odložio postupanje do razjašnjenja navedenih pitanja, te da se radi pribavljanja potrebnih mišljenja obratio Glavnom administratoru i Ministarstvu javne uprave.

9. Iz dokumentacije proizlazi da se Mjesna zajednica Grahovo 10. avgusta 2026. godine obratila i Upravnoj inspekciji, podnoseći inicijativu u vezi sa postupanjem nadležnog organa. Takođe, dana 7. septembra 2026. godine podnijela je urgenciju, odnosno žalbu Glavnom administratoru zbog nedonošenja odluke po zahtjevu za upis novoizabranih organa.

10. Odlučujući po žalbi Mjesne zajednice Grahovo od 13. avgusta 2026. godine, Glavni administrator Opštine Nikšić donio je 21. oktobra 2026. godine rješenje broj Up/II 03-060-76, kojim je žalbu usvojio, poništio obavještenje Sekretarijata broj 05-032-232 od 10. avgusta 2026. godine i predmet vratio na ponovni postupak. U obrazloženju je, između ostalog, ukazano da je Sekretarijat o zahtjevu morao odlučiti u formi rješenja, a ne obavještenja, budući da je takvim postupanjem stranci uskraćena mogućnost korišćenja odgovarajućeg pravnog sredstva. Takođe je ocijenjeno da u osporenom obavještenju nijesu na odgovarajući način utvrđene i obrazložene odlučne činjenice i pravni razlozi.

11. Glavni administrator je dana 27. oktobra 2026. godine donio rješenje broj Up/II 03-060-82, kojim je usvojio žalbu zbog ćutanja uprave i naložio Sekretarijatu za lokalnu samoupravu da u roku od 15 dana od prijema tog rješenja odluči o zahtjevu Mjesne zajednice Grahovo za upis

novoizabranih organa u Registar mjesnih zajednica. U obrazloženju je konstatovano da Sekretarijat nije odlučio u zakonom propisanom roku, te da razlozi za takvo nepostupanje nijesu opravdani. U rješenju je navedeno i da je žalba zbog ćutanja uprave podnijeta 7. septembra 2026. godine, a da je spis predmeta drugostepenom organu dostavljen 21. septembra 2026. godine.

12. Zaštitnik je, radi potpunog sagledavanja okolnosti slučaja, dana 13. oktobra 2026. godine zatražio izjašnjenje Ministarstva javne uprave – Odjeljenja za upravnu inspekciju. Međutim, traženo izjašnjenje nije dostavljeno do okončanja postupka pred Zaštitnikom.

III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

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

Član 22

Jemči se pravo na lokalnu samoupravu.

Član 113

U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.
Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

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)

Član 2

Lokalna samouprava ostvaruje se u opštini, opštini u okviru Glavnog grada, Glavnom gradu i Prijestonici (u daljem tekstu: opština), kao jedinicama lokalne samouprave.
Radi stvaranja uslova za što neposrednije i efikasnije vršenje poslova i zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva lokalna samouprava ostvaruje se i u mjesnoj samoupravi.

Član 153

Građani osnivaju mjesnu zajednicu, u skladu sa odlukom skupštine.
Odlukom iz stava 1 ovog člana uređuju se uslovi osnivanja, poslovi, organi, organizacija i rad organa, način odlučivanja, finansiranja i druga pitanja od značaja za rad mjesne zajednice.
Izuzetno od stava 1 ovog člana, skupština može, kad je to neophodno radi ostvarivanja prava i dužnosti građana, privremeno do osnivanja mjesne zajednice u skladu sa stavom 1 ovog člana obrazovati mjesne zajednice.

Član 154

U mjesnoj zajednici građani odlučuju i učestvuju u odlučivanju o ostvarivanju lokalnih potreba i interesa u oblastima: uređivanja naselja, stanovanja, zaštite potrošača, kulture, fizičke kulture, zaštite i unaprjeđivanja životne sredine, kao i drugim oblastima života i rada, u skladu sa statutom.

Član 156

Registar mjesnih zajednica vodi nadležni organ lokalne uprave.
Upisom u registar mjesna zajednica stiče svojstvo pravnog lica.
Sadržaj i način vođenja registra mjesnih zajednica utvrđuje Ministarstvo

Član 157

Opština stvara uslove, podstiče i pomaže učešće lokalnog stanovništva u ostvarivanju lokalne samouprave, putem različitih oblika učešća stanovništva u izjašnjavanju i odlučivanju o poslovima od zajedničkog interesa.
U cilju zadovoljavanja kulturnih, sportskih, obrazovnih, zdravstvenih, informativnih i drugih potreba, lokalno stanovništvo učestvuje u organima upravljanja javnih službi i drugim pravnim licima koja vrše javna ovlašćenja i pružaju usluge građanima, na način propisan posebnim zakonima i drugim propisima.

Član 158

Oblici neposrednog učešća građana u izjašnjavanju i odlučivanju su: inicijativa, građanska inicijativa, zbor građana, referendum (mjesni i opštinski) i drugi oblici izjašnjavanja i odlučivanja utvrđeni statutom.
Način i postupak učešća lokalnog stanovništva u izjašnjavanju i odlučivanju o poslovima od zajedničkog interesa bliže se uređuje statutom, u skladu sa zakonom**.**

Zakon o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14 od 24.12.2014, 020/15 od 24.04.2015, 040/16 od 30.06.2016, 037/17 od 14.06.2017)

Član 1

Ovim zakonom uređuju se pravila po kojima su, u cilju ostvarivanja zaštite prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka, kao i zaštite javnog interesa, dužni da postupaju državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, ustanove i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja (u daljem tekstu: javnopravni organ) kad, neposredno primjenjujući propise, odlučuju i preduzimaju druge upravne aktivnosti u upravnim stvarima.

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.

Član 18

O pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari javnopravni organ odlučuje rješenjem.

Član 114

Rok za donošenje i dostavljanje rješenja u upravnom postupku je 30 dana od dana pokretanja postupka, ukoliko posebnim zakonom nije drukčije propisano.

Član 115

Ako se upravni postupak, zbog složenosti upravne stvari, ne može završiti u propisanom roku, rok se može produžiti za vrijeme koje je potrebno za donošenje rješenja, pri čemu to vrijeme ne može buti duže od polovine roka iz člana 114 ovog zakona. Rok koji je jednom produžen, ne može se ponovo produžavati.
U slučaju iz stava 1 ovog člana, stranka mora biti obaviještena o produženju roka, o datumu njegovog isteka, kao i razlozima za njegovo produženje, prije isteka roka iz člana 114 ovog zakona.

Odluka o mjesnim zajednicama ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 035/21 od 01.11.2021)

Član 3

Mjesna zajednica je dio jedinstvenog sistema lokalne samouprave i oblik neposrednog učešća građana u vršenju javnih poslova.
Mjesna zajednica se osniva radi zadovoljenja potreba i interesa lokalnog stanovništva.

Član 4

U mjesnoj zajednici punoljetni građani sa prebivalištem u mjesnoj zajednici odlučuju preko svojih izabranih predstavnika u Savjetu mjesne zajednice i donose odluke od zajedničkog interesa za to područje na Zboru građana, referendumom i drugim oblicima izjašnjavanja građana, u skladu sa Statutom Opštine i ovom odlukom i donose odluke od zajedničkog interesa za to područje.

Za vršenje poslova mjesne zajednice, organi mjesne zajednice odgovorni su lokalnom stanovništvu sa područja mjesne zajednice.

Član 32

Postupak izbora Savjeta pokreće se odlukom Zbora građana o sprovođenju izbora za članove Savjeta.

Odluka iz stava 1 ovog člana sadrži:

- vrijeme i mjesto održavanja Zbora građana na kojem će se izvršiti izbor članova Savjeta;
- broj članova Savjeta koji se biraju;
- organ koji će sprovesti izbore; i
- druga pitanja od značaja za sprovođenje izbora Savjeta.

Odluka se ističe zajedno sa javnim pozivom za održavanje Zbora građana, na oglasnoj tabli mjesne zajednice, na sajtu i oglasnoj tabli Opštine, javnim i drugim objektima, oglasnim tablama etažnih vlasnika stambenih zgrada na području mjesne zajednice i na drugim pogodnim mjestima, najmanje sedam dana prije održavanja Zbora.

Član 33

Postupak izbora Savjeta sprovodi Komisija za izbor (u daljem tekstu: Komisija), koja ima tri člana.

Komisiju iz stava 1 ovog člana imenuje Zbor punoljetnih građana sa prebivalištem u mjesnoj zajednici, javnim glasanjem.

Jedan član Komisije je predstavnik nadležnog organa lokalne uprave nadležnog za poslove mjesnih zajednica.

Komisija utvrđuje listu kandidata i sprovodi izbore.

Član 39

Savjet mjesne zajednice konstituiše se u roku od 8 dana, od dana sprovedenih izbora.

Konstitutivnu sjednicu Savjeta mjesne zajednice saziva najstariji član Savjeta. Ukoliko najstariji član Savjeta ne sazove sjednicu u roku iz stava 1 ovog člana, sjednicu Savjeta će sazvati organ lokalne uprave nadležan za poslove mjesnih zajednica u roku od 15 dana od dana isteka roka iz stava 1 ovog člana.

Konstitutivna sjednica može se održati ako njoj prisustvuje većina od ukupnog broja članova Savjeta mjesne zajednice.

Na konstitutivnoj sjednici, Savjet iz reda članova Savjeta bira predsjednika i zamjenika predsjednika Savjeta mjesne zajednice, većinom glasova ukupnog broja prisutnih članova Savjeta.

Član 45

Mjesna zajednica ima nadzorni odbor koji se sastoji od 3 (tri) člana.

Nadzorni odbor biraju građani neposredno na Zboru, javnim glasanjem, a predlog se smatra prihvaćenim ako ga podrži najmanje 20% prisutnih građana.

Mandat članova Nadzornog odbora traje 4 (četiri) godine, odnosno do isteka mandata Savjeta za čiji nadzor rada je izabran.

Član 49

Punoljetni građani sa prebivalištem u mjesnoj zajednici odlučuju putem svojih izabranih predstavnika u Savjet mjesne zajednice, na Zboru građana, referendumom i drugim oblicima izjašnjavanja, u skladu sa Statutom opštine i ovom odlukom.

Član 50

Zbor građana čine punoljetni građani koji prisustvuju zboru i koji imaju prebivalište na području mjesne zajednice.

Zbor se može održati i na njemu se mogu donositi punovažne odluke ako zboru prisustvuje najmanje 5% punoljetnih građana sa prebivalištem na području mjesne zajednice.

Član 51

Zbor građana, u skladu sa planovima razvoja i aktima Skupštine, odlučuje i razmatra pitanja od značaja za ostvarivanje potreba i interesa građana u obavljanju poslova mjesne zajednice, a naročito:

- predlaže raspisivanje mjesnog referenduma radi uvođenja mjesnog samodoprinosa za izgradnju objekata infrastrukture od mjesnog interesa i drugim pitanjima od interesa za građane sa tog područja, u skladu sa Statutom opštine;
- pokreće inicijative i podnosi predloge za rješavanje određenih pitanja nadležnim organima Opštine, neposredno ili preko Savjeta mjesne zajednice;
- odlučuje o potrebama i prioritetima razvoja mjesne zajednice;
- daje predloge organima Opštine u vezi sa pripremom programa razvoja opštine i planovima pojedinih djelatnosti, budžeta Opštine, višegodišnjim investicionim planovima;
- razmatra pitanja o kojima odlučuje Skupština opštine i povodom istih daje predloge i zauzima stavove;
- pokreće inicijativu za donošenje, izmjenu ili dopunu propisa i drugih akata skupštine koji su od neposrednog i zajedničkog interesa za građane mjesne zajednice;
- odlučuje o izgradnji, održavanju i zaštiti komunalnih objekata i obavljanju komunalnih djelatnosti na svom području koje joj povjeri Skupština;
- donosi odluku o izgradnji objekata iz oblasti kulture i fizičke kulture;
- razmatra stanje životne sredine i utvrđuje mjere zaštite;
- donosi odluku o uređivanju naselja;
- odlučuje o inicijativi za osnivanje mjesne zajednice i promjenu područja mjesne zajednice;
- donosi odluku o osnivanju mjesne zajednice;
- donosi odluku o promjeni naziva mjesne zajednice po prethodno pribavljenoj saglasnosti Skupštine opštine;
- donosi odluku o sprovođenju izbora za organe mjesne zajednice;
- donosi odluku o broju članova Savjeta mjesne zajednice;
- bira i razrješava Savjet i Nadzorni odbor mjesne zajednice;
- razmatra predlog Savjeta za osnivanje koordinacionog tijela,
- vrši druge poslove, u skladu sa Zakonom, Statutom Opštine, ovom odlukom i drugim aktima Skupštine.

Član 52

Zahtjeve, predloge, inicijative, stavove i mišljenja Zbora građana nadležni organi opštine su dužni da razmotre u roku od 30 dana i da o tome obavijeste Savjet.

Član 53

Zbor građana mogu sazvati:

- Savjet mjesne zajednice,
- predsjednik Skupštine,
- predsjednik Opštine,
- odbornik sa područja te mjesne zajednice,
- organ lokalne uprave nadležan za poslove mjesnih zajednica.

Član 54

Savjet mjesne zajednice saziva Zbor građana po sopstvenoj inicijativi ili na predlog najmanje 1% građana, s tim da taj broj ne može biti manji od 5 punoljetnih građana sa područja mjesne zajednice za koju se organizuje Zbor. Predlog za sazivanje Zbora građana podnosi se u pisanoj formi i sadrži pitanja koja će biti razmatrana na Zboru građana.

Član 55

U pogledu drugih pitanja o sazivanju i načinu rada Zbora, primjenjuju se odredbe Statuta Opštine.

Član 70

Nadzor nad sprovođenjem odredaba ove odluke vrši organ lokalne uprave nadležan za poslove mjesnih zajednica.

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

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 povelja o lokalnoj samoupravi

Član 2

Princip lokalne samouprave biće priznat u domaćem zakonodavstvu i, ako je moguće, u ustavu.

Član 3

Lokalna samouprava označava pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u okviru zakonskih ograničenja, uređuju poslove i upravljaju bitnim delom javnih poslova pod svojom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva. Ovo pravo će vršiti saveti ili skupštine, sastavljene od članova koji su slobodno izabrani tajnim glasanjem na osnovu neposrednog, ravnopravnog i opšteg prava glasa, koji mogu imati izvršne organe koji su njima odgovorni. Ovom odredbom ni na koji način se ne otklanja mogućnost skupštine, referenduma ili bilo kog drugog oblika neposrednog učešća tamo gde su oni statutom dozvoljeni.

V ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA

13. Imajući u vidu navode iz pritužbe i činjenice utvrđene u postupku, Zaštitnik je postupanje Sekretarijata za lokalnu samoupravu u vezi sa zahtjevom Mjesne zajednice Grahovo za upis novoizabranih organa u Registar mjesnih zajednica cijenio sa stanovišta blagovremenosti odlučivanja, poštovanja procesnih prava podnosioca zahtjeva i obezbjeđivanja djelotvorne pravne zaštite.

14. Ustavom Crne Gore jemči se pravo na lokalnu samoupravu, koja se ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika. Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, čija je potpisnica Crna Gora, utvrđeno je da se pravo na lokalnu samoupravu ostvaruje preko slobodno izabranih predstavničkih tijela, uz mogućnost korišćenja zborova građana i drugih oblika neposrednog učešća građana, kada su oni dopušteni zakonom. U skladu sa tim ustavnim i međunarodnim okvirom, Zakonom o lokalnoj samoupravi, koji se primjenjivao u vrijeme preduzimanja predmetnih radnji, propisano je da građani učestvuju u odlučivanju o svojim potrebama i interesima neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika u organima lokalne samouprave, kao i da se lokalna samouprava ostvaruje i u mjesnoj samoupravi. Istim zakonom propisano je da registar mjesnih zajednica vodi nadležni organ lokalne uprave, te da mjesna zajednica upisom u registar stiče svojstvo pravnog lica.

15. Navedeni zakonski okvir, kao i odredbe Odluke o mjesnim zajednicama Opštine Nikšić, kojima su bliže uređeni organizacija i rad mjesnih zajednica, izbor njihovih organa i vođenje Registra, ukazuju na značaj mjesne samouprave kao oblika neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave. Iz takvog normativnog okvira proizlazi obaveza organa lokalne uprave da u poslovima iz svoje nadležnosti postupa blagovremeno, efikasno i odgovorno, uz pažljivo razmatranje dostavljene dokumentacije i navoda koji mogu biti od značaja za

odlučivanje, kao i uz poštovanje procesnih prava stranke. To, međutim, ne podrazumijeva obavezu prihvatanja svakog zahtjeva za upis bez prethodne provjere ispunjenosti propisanih uslova.

16. Imajući u vidu da su u konkretnom slučaju postojali prigovori građana koji su se odnosili na sazivanje i održavanje zborova i izbor organa Mjesne zajednice Grahovo, Zaštitnik ne ulazi u ocjenu da li su izbori sprovedeni u skladu sa Odlukom o mjesnim zajednicama, niti da li su navedeni prigovori osnovani. O tim pitanjima dužan je da se izjasni nadležni organ u postupku odlučivanja o zahtjevu za upis, nakon što utvrdi sve pravno relevantne činjenice i ocijeni dostavljene dokaze. Predmet ocjene Zaštitnika jeste način na koji je Sekretarijat postupao po podnijetom zahtjevu, odnosno da li je obezbijedio blagovremeno odlučivanje u odgovarajućoj formi, uz poštovanje procesnih prava stranke.

17. U konkretnom slučaju, zahtjev za upis novoizabranih organa Mjesne zajednice Grahovo podnijet je 3. avgusta 2026. godine. Sekretarijat se 7. avgusta 2026. godine obratio Ministarstvu javne uprave radi pribavljanja mišljenja o pitanjima koja su se odnosila na sazivanje i održavanje zborova građana i izbor organa Mjesne zajednice. Međutim, umjesto da nakon sprovedenih provjera i utvrđivanja relevantnih činjenica odluči o zahtjevu u zakonom propisanoj formi, Sekretarijat je 10. avgusta 2026. godine donio „Obavještenje“ kojim je odložio dalje postupanje.

18. Zaštitnik smatra da činjenica da je Sekretarijat imao dileme u pogledu sprovedenog izbornog postupka, kao i da su mu bili upućeni prigovori građana, sama po sebi nije mogla biti osnov da podnosilac zahtjeva ostane bez formalne i obrazložene odluke. Ukoliko je organ smatrao da je potrebno dodatno utvrđivanje činjenica ili pribavljanje mišljenja, bio je dužan da te radnje preduzme u okviru postupka i da nakon toga odluči o zahtjevu. Ukoliko je smatrao da nijesu ispunjeni uslovi za upis, bio je dužan da o tome donese rješenje, uz navođenje odlučnih činjenica, dokaza i razloga na kojima odluka počiva.

19. Članom 18 Zakona o upravnom postupku propisano je da o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari javnopravni organ odlučuje rješenjem. U konkretnom slučaju, Sekretarijat je povodom zahtjeva Mjesne zajednice Grahovo od 3. avgusta 2026. godine, umjesto donošenja rješenja, dostavio stranci akt nazvan „Obavještenje“, kojim je odložio dalje postupanje. Povodom žalbe podnosioca, Glavni administrator je rješenjem od 21. oktobra 2026. godine poništio navedeni akt i predmet vratio na ponovni postupak, uz ocjenu da je Sekretarijat morao odlučiti u formi rješenja, budući da je takvim postupanjem stranci uskraćena mogućnost korišćenja odgovarajućeg pravnog sredstva. Navedeno ukazuje da se nije radilo samo o nepravilnosti u formi akta, već o propustu koji je neposredno uticao na ostvarivanje prava stranke na pravnu zaštitu.

20. Pored toga, iz rješenja Glavnog administratora od 27. oktobra 2026. godine proizlazi da Sekretarijat nije odlučio o zahtjevu ni u zakonom propisanom roku. Drugostepeni organ je usvojio žalbu zbog ćutanja uprave i naložio Sekretarijatu da u roku od 15 dana od prijema rješenja odluči o zahtjevu Mjesne zajednice Grahovo. U obrazloženju je konstatovano da razlozi za nedonošenje odluke u zakonom propisanom roku nijesu opravdani.

21. Zaštitnik ukazuje da pravo na dobru upravu ne podrazumijeva samo donošenje odluke o zahtjevu, već i obavezu organa da o njemu odluči u zakonom propisanom roku, na osnovu potpuno i pravilno utvrđenih činjenica, uz jasno obrazloženje i u formi koja stranci omogućava korišćenje pravnog lijeka. U suprotnom, stranka se izlaže pravnoj neizvjesnosti, a ostvarivanje prava koje je predmet postupka zavisi od neodređenog trajanja administrativnih provjera.

22. Zaštitnik je, prilikom razmatranja predmetnog slučaja, imao u vidu i okolnosti koje ukazuju na nastojanje Sekretarijata da prije odlučivanja o zahtjevu razjasni pitanja koja su mogla biti od značaja za njegovu osnovanost. Naime, Sekretarijat je razmatrao prigovore građana koji su se odnosili na sazivanje i održavanje zborova, uključujući okolnosti u vezi sa prisustvom sekretarke Mjesne zajednice, te se već 7. avgusta 2026. godine obratio Ministarstvu javne uprave radi pribavljanja mišljenja. Takođe, iz njegovog izjašnjenja proizlazi da namjera nije bila da se zahtjev za upis odbije, već da se prije odlučivanja dodatno razjasne sporne okolnosti. Zaštitnik ove radnje i razloge uzima u obzir kao okolnosti koje govore u prilog nastojanju Sekretarijata da pažljivo razmotri podnijeti zahtjev i navode građana. Međutim, takvo nastojanje nije oslobađalo Sekretarijat obaveze da postupak vodi uz poštovanje procesnih prava stranke i da o zahtjevu odluči u zakonom propisanom roku i odgovarajućoj formi.

23. Zaštitnik, međutim, ukazuje i na to da iz spisa predmeta ne proizlazi da je Ministarstvo javne uprave dostavilo odgovor na zahtjev Sekretarijata od 7. avgusta 2026. godine za davanje mišljenja o pitanjima koja su se odnosila na sazivanje i održavanje zborova građana i izbor organa Mjesne zajednice. Takođe, Ministarstvo javne uprave – Odjeljenje upravne inspekcije nije dostavilo izjašnjenje ni po zahtjevu Zaštitnika od 13. oktobra 2026. godine, do okončanja ispitnog postupka. Zaštitnik ovu okolnost uzima u obzir, budući da izostanak traženih odgovora nije doprinio razjašnjenju svih okolnosti predmetnog slučaja, niti je omogućio da se u potpunosti sagleda postupanje nadležnih organa.

24. Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik cijeni da činjenica da je Glavni administrator naknadno poništio „Obavještenje“ i naložio Sekretarijatu da odluči o zahtjevu ne otklanja propuste u prethodnom postupanju. Podnosilac zahtjeva nije blagovremeno dobio obrazloženu odluku, već je bio izložen odlaganju postupka i pravnoj neizvjesnosti, zbog čega je morao koristiti pravna sredstva radi zaštite svojih prava. Naknadna intervencija drugostepenog organa značajna je za otklanjanje nastalih nepravilnosti, ali ne mijenja ocjenu Zaštitnika o tome da prethodno postupanje Sekretarijata nije bilo u skladu sa standardima dobre uprave.

25. U odnosu na navode o povredi prava građana na lokalnu samoupravu, Zaštitnik ukazuje da je potrebno razlikovati pravo građana na neposredno učešće u lokalnoj samoupravi od pitanja zakonitosti izbora konkretnih organa Mjesne zajednice. Samim tim što je izbor organa sporan, ne može se unaprijed zaključiti da su bili ispunjeni uslovi za njihov upis u registar. Međutim, pravo građana na lokalnu samoupravu podrazumijeva i obavezu organa lokalne uprave da o pitanjima koja se odnose na funkcionisanje mjesne samouprave odlučuju blagovremeno i bez nepotrebnog odlaganja.

26. U konkretnom slučaju, neblagovremeno odlučivanje i izostanak odgovarajuće odluke o zahtjevu za upis novoizabranih organa bili su podobni da otežaju nesmetano funkcionisanje Mjesne zajednice Grahovo, a time i ostvarivanje interesa građana na lokalnom nivou. Imajući u vidu značaj mjesne samouprave kao oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju o pitanjima od značaja za lokalno stanovništvo, Zaštitnik ukazuje da je u takvim postupcima posebno važno da nadležni organi postupaju blagovremeno i da o podnijetim zahtjevima odlučuju na način koji obezbjeđuje pravnu sigurnost i djelotvornu zaštitu prava i interesa podnosilaca. Ova ocjena, međutim, ne podrazumijeva zaključak o zakonitosti sprovedenih izbora, niti o obavezi Sekretarijata da izvrši upis bez prethodnog utvrđivanja svih relevantnih činjenica.

27. Zaštitnik naglašava da se ovim mišljenjem ne prejudicira ishod postupka po zahtjevu Mjesne zajednice Grahovo za upis novoizabranih organa u Registar mjesnih zajednica. O ispunjenosti uslova za upis nadležni organ treba da odluči u ponovnom postupku, na osnovu potpuno i pravilno utvrđenog činjeničnog stanja, uz primjenu relevantnih propisa i donošenje obrazložene odluke u zakonom propisanoj formi.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

P R E O R U K E

Sekretarijatu za lokalnu samoupravu opštine Nikšić

- da, bez daljeg odlaganja postupi po rješenju Glavnog administratora Opštine Nikšić od 27. oktobra 2026. godine i donese odluku o zahtjevu Mjesne zajednice Grahovo za upis novoizabranih organa u Registar mjesnih zajednica, u odgovarajućoj formi, uz potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje i jasno obrazloženje razloga za donošenje odluke;

- da u budućem postupanju po zahtjevima mjesnih zajednica obezbijedi blagovremeno i efikasno postupanje, uz donošenje odgovarajućih odluka u zakonom propisanoj formi i roku, kako bi se strankama omogućilo djelotvorno ostvarivanje prava na pravnu zaštitu.

Sekretarijat za lokalnu samoupravu opštine Nikšić dužan je da po isteku roka od 30 dana od dana prijema ovog akta, dostavi izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preduzetim radnjama na izvršenju ove preporuke.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Tatjana Radović Todorović

Dostavljeno:
- podnosiocu pritužbe
- Sekretarijatu za lokalnu samoupravu opštine Nikšić
- A/a.