



**Crna Gora
VLADA CRNE GORE
KOMISIJA ZA ŽALBE**

IZVJEŠTAJ O RADU KOMISIJE ZA ŽALBE ZA 2019. GODINU

Podgorica, mart 2020. godine

SADRŽAJ:

1. UVOD

2. STATUS I ORGANIZACIJA RADA

- 2.1. NADLEŽNOST I STRUKTURA KOMISIJE
- 2.2. ORGANIZACIJA RADA KOMISIJE ZA ŽALBE
- 2.3. KADROVSKA POPUNJENOST, PROSTOR I USLOVI ZA RAD KOMISIJE
- 2.4. PODNOSIOCI ŽALBI
- 2.5. PRAVNI OKVIR ZA POSTUPANJE KOMISIJE ZA ŽALBE

3. POSTUPANJE KOMISIJE

- 3.1. PREGLED POSTUPANJA PO ŽALBAMA NA RJEŠENJA DRŽAVNIH ORGANA
- 3.2. PREGLED POSTUPANJA U PREDMETIMA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE
- 3.3. NAČIN RJEŠAVANJA UPRAVNIH STVARI PO ŽALBAMA
- 3.5. DRUGI POSLOVI, AKTIVNOSTI I STRUČNO USAVRŠAVANJE KOMISIJE

4. UPRAVNO SUDSKA ZAŠTITA

- 4.1. BROJ POKRENUTIH UPRAVNIH SPOROVA
- 4.2. POSTUPANJE PO PRESUDAMA UPRAVNOG I VRHOVNOG SUDA

5. OCJENA STANJA I PROBLEMI U RADU

- 5.1. PREDLOG MJERA ZA UNAPRJEĐENJE RADA KOMISIJE

1. UVOD

Komisija za žalbe, saglasno zakonskoj obavezi propisanoj članom 144 Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list CG", br. 2/18 i 34/19), Vladi Crne Gore jednom godišnje podnosi Izvještaj o radu.

Godišnji izvještaj o radu Komisije za žalbe predložiće Vladi rad i postupanje Komisije za žalbe u periodu 1. januar - 31. decembar 2019. godine i na sistematičan način predstaviće presjek stanja po oblastima rada, ocjene, zaključke i statističke podatke u dijelu rješavanja po žalbi protiv rješenja kojim je odlučeno o pravima i obavezama državnog službenika odnosno namještenika, lokalnih službenika i namještenika i odluka o izboru državnih i lokalnih službenika i namještenika. U izvještaju ćemo prikazati i ostale aktivnosti iz domena našeg rada i ukazati na moguće dalje pravce unaprjeđenja rada Komisije za žalbe i razvoja ove oblasti.

U uvodnom dijelu podsjetit ćemo se da je u 2018. godini promijenjen pravni okvir u odnosu na status Komisije za žalbe. Naime, u cilju jačanja statusa i samostalnosti Komisije za žalbe, Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, koji je u primjeni od 1. jula 2018. godine, po prvi put u Crnoj Gori, uvedena je novina kojom se predviđa profesionalizacija Komisije za žalbe. Komisija za žalbe je uspostavljena kao profesionalno tijelo, čiji se predsjednik i članovi biraju na mandat od pet godina, koji funkciju obavljaju profesionalno.

Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj dana 25.10.2018. godine imenovala Komisiju za žalbe u sledećem sastavu: za predsjednicu Veru Medojević i za članove Snežanu Radović, Tatjanu Radović, Enesu Rastoder i Zoricu Ćupić, a odluka o imenovanju objavljena je u ("Službenom listu Crne Gore", broj 71/18 od 5.11.2018. godine).

Od dana imenovanja, krajem 2018. godine i tokom izvještajne 2019. godine, rad Komisije za žalbe, bio je intezivan, posebno imajući u vidu nove nadležnosti koje se odnose na zaštitu prava lokalnih službenika i namještenika, veći broj žalbi zaposlenih koji su podnijeli zahtjev za sporazumni prestanak radnog odnosa uz otpremninu i druge okolnosti koje su otežavale rad Komisije.

Shodno utvrđenim nadležnostima i ovlašćenjima, Komisija za žalbe je ključni subjekt institucionalne zaštite prava državnih službenika i namještenika, kao i lokalnih službenika i namještenika, zbog čega je, radi objektivnosti njenih odluka, članom 143 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, propisano da je Komisija za žalbe u svom radu nezavisna i samostalna.

Dakle, novim zakonskim rješenjima ojačana je i proširena nadležnost Komisije za žalbe, koja je, uz ulaganje maksimalnih napora u cilju što efikasnijeg sprovođenja novih zakonskih rješenja u praksi, prepoznata kao važan činilac u ostvarivanju ustavnog prava na pravni lijek, odnosno žalbu, a od koje se očekuje da izvršava svoje nadležnosti odgovorno i efikasno.

2. STATUS I ORGANIZACIJA RADA

2.1. NADLEŽNOST I STRUKTURA KOMISIJE

Nadležnost Komisije za žalbe utvrđena je odredbom člana 137 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kojim je propisano da Komisija odlučuje o žalbi na rješenje kojim je odlučeno o pravima, obavezama i odgovornostima državnog službenika, odnosno namještenika i o žalbi na odluku o izboru državnog službenika, odnosno namještenika.

Kao što smo u uvodu pomenuli, Komisiji za žalbe proširena je nadležnost u odnosu na zaštitu prava lokalnih službenika i namještenika, jer je do stupanja na snagu novog Zakona o lokalnoj samupravi svaka jedinica lokalne samouprave imala opštinsku komisiju za žalbe, a što se pokazalo kao necjelishodno i neekonomično.

Dakle, nadležnost Komisije za žalbe u odnosu na zaštitu prava lokalnih službenika i namještenika propisana je članom 142 Zakona o lokalnoj samupravi, koji je u primjeni od 18. januara 2018. godine, a kojim je propisano da je Komisija za žalbe, nadležana da odlučuje o žalbi na rješenje kojim je odlučeno o pravima i obavezama lokalnog službenika, odnosno namještenika i o žalbi na odluku o izboru kandidata po raspisanom oglasu, odnosno konkursu.

Kada je u pitanju disciplinska odgovornost, Komisija za žalbe nadležna je da postupa po žalbama na odluke prvostepenih organa za lakšu povredu službene dužnosti, dok Disciplinska komisija, vodi postupak i izriče disciplinsku mjeru za težu povredu službene dužnosti. Takođe, Komisija za žalbe postupa i po žalbama na rješenja o privremenom ograničenju vršenja dužnosti (suspenziji).

Komisija za žalbe ima predsjednika i četiri člana. Za predsjednika Komisije za žalbe imenuje se lice koje ima VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja, pravni fakultet, položen pravosudni ispit i najmanje deset godina radnog iskustva u oblasti prava, a za člana Komisije za žalbe imenuje se lice koje ima VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja, pravni fakultet i najmanje sedam godina radnog iskustva u oblasti prava.

Predsjednika i članove Komisije za žalbe imenuje i razrješava Vlada, na predlog Ministarstva javne uprave, nakon sprovedenog javnog konkursa. Komisija ima sekretara. Sekretar obavlja stručne poslove za Komisiju i stara se o pravilnom, ažurnom i efikasnom obavljanju administrativnih poslova za Komisiju.

2.2. ORGANIZACIJA RADA KOMISIJE ZA ŽALBE

Komisija za žalbe (u daljem tekstu: Komisija) je u svom radu nezavisna i samostalna. Radom Komisije rukovodi predsjednik. Komisija radi i odlučuje u sjednicama. Sjednice Komisije održavaju se po pravilu jednom sedmično (četvrtkom), a kada to obim posla zahtijeva i više puta. Komisija, kao kolegijalan organ donosi odluke većinom glasova od ukupnog broja članova Komisije. Rok za donošenje odluke o žalbi je najkasnije 30 dana od dana prijema žalbe, a

izuzetno, o žalbi na rješenje o privremenom ograničenju vršenja dužnosti Komisija odlučuje u roku od 15 dana. O radu na sjednici Komisije vodi se zapisnik.

Financijska sredstva za rad Komisije obezbjeđuju se u okviru budžeta Uprave za kadrove. Međutim, u budžetu Uprave za kadrove nije predviđena pozicija koja određuje iznos sredstava namijenjenih za Komisiju, pa stoga nije moguće precizirati koliki je bio iznos planiranih i utrošenih sredstava za rad Komisije.

2.3. KADROVSKA POPUNJENOST, PROSTOR I USLOVI ZA RAD KOMISIJE

Komisija za žalbe ima predsjednika i četiri člana, a Zakonom o državnim službenicima i namještenicima propisano je da stručne i administrativne poslove za potrebe Komisije, vrši Uprava za kadrove. Dakle, državni službenici i namještenici koji rade u Komisiji su zaposleni u Upravi za kadrove, te su Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za kadrove predviđena radna mjesta za stručnu službu i administrativne poslove.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za kadrove u Odjeljenju za pružanje podrške radu Komisije za žalbe i Disciplinske komisije, određeno je radno mjesto načelnika/ce koji koordinira i rukovodi radom Odjeljenja koje pruža stručnu i administrativnu podršku za obje komisije.

Radna mjesta predviđena za stručnu službu Komisije za žalbe su dva savjetnička radna mjesta i to samostalni/a savjetnik/ca I i viši savjetnik/ca III i jedno naještenečko za vođenje arhive, samostalni/a referent/kinja - upisničar/ka.

Naziv radnog predviđenog radnog mjesta	Broj izvršilaca	Popunjenost radnih mjesta
Samostalni savjetnik I	1	Da
Viši savjetnik III	1	Da
Samostalni/a referent/kinja upisničar/ka	1	Da

Kako se iz tabele može vidjeti, trenutno Komisiji podršku za rad pružaju dva savjetnika i jedan referent, a predviđeno je da načelnik koordinira i rukovodi Odjeljenjem za pružanje podrške radu Komisije za žalbe i Disciplinske komisije.

Komisija je dakle uspostavljena kao tijelo *sui generis* koje čini predsjednik/ca i članovi Komisije, a administrativne i druge poslove za Komisiju obavlja Uprava za kadrove, kao centralni organ za upravljanje kadrovima. Budući da je Komisija organ koji u punom radnom vremenu obavlja upravne poslove, bilo bi neophodno planirati stručnu službu unutar Komisije i ojačati njene kapacitete. Ovo posebno imajući u vidu da Komisija odlučuje o žalbama na odluke o izboru kandidata, te preispituje zakonitost postupanja Uprave za kadrove kao prvostepenog organa koji sprovodi postupak koji prethodi donošenju odluke.

U tom smislu važno je napomenuti da je do sada u jedinicama lokalne samouprave bilo osnovano **24** opštinske komisije za žalbe u kojima je bilo angažovano oko **120** zaposlenih, što se pokazalo necijelishodnim kada je u pitanju njihovo odlučivanje, ali i neekonomičnim zbog

materijalnih sredstava koja su se izdvajala za njihov rad. Međutim, od uspostavljanja novog koncepta Komisije i novih nadležnosti, broj zaposlenih u stručnoj službi nije se povećavao, već je ostao isti i nedovoljan.

2.4. PODNOSIOCI ŽALBI

Podnosioci žalbi su svi državni službenici i namještenici zaposleni u državnim organima, kao i lokalni službenici i namještenici zaposleni u jedinicama lokalne samoprave.

Pored navednih, parvo na žalbu imaju i lica koja nemaju status državnog ili lokalnog službenika i namještenika, kada Komisija odlučuje o žalbama kandidata na Odluke o izboru po raspisanom oglasu, odnosno konkursu.

2.5. PRAVNI OKVIR ZA POSTUPANJE KOMISIJE ZA ŽALBE

U postupku odlučivanja po žalbi Komisija, kao drugostepeni organ, po službenoj dužnosti prati primjenu Zakona o upravnom postupku, zatim Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Zakona o lokalnoj samoupravi kojima se uređuju prava i obaveze zaposlenih u državnim organima i jedinicama lokalne samouprave.

Pored navedenih, Komisija svakodnevno primjenjuje veliki broj propisa iz različitih oblasti, a između ostalih: Zakon o zaradama u javnom sektoru, Zakon o radu, Zakon o unutrašnjim poslovima, Zakon o Vojsci Crne Gore, Zakon o carinskoj službi, Zakon o sudovima, Zakon o Državnom tužilaštvu, Zakon o pripravicima u sudovima i državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu, Zakon o nacionalnim stručnim kvalifikacijama itd.

Neki od podzakonskih akata i drugih propisa koje Komisija u svom radu primjenjuje su: Uredba o organizaciji i načinu rada Državne uprave, Uredba o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru, Uredba o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijumima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu, Kodeks policijske etike, Opšti kolektivni ugovor, Granski kolektivni ugovor za oblast uprave i pravosuđa, opštinski propisi – Statuti i odluke itd.

Sagledavajući samo dio navedenih najvažnijih zakonskih i podzakonskih propisa, vidljiva je široka lepeza pravnih akata koje Komisija svakodnevno primjenjuje u svom radu, stoga je veoma važno konstantno pratiti navedene propise, naročito podzakonske akte koji su podložni čestim izmjenama i dopunama.

3. POSTUPANJE KOMISIJE

Komisija za žalbe je u izvještajnom periodu imala u radu ukupno **984** predmeta, i to **549** predmeta po izjavljenim žalbama na rješenja državnih organa, što predstavlja 55,7% od ukupnog broja predmeta, zatim **435** predmeta po žalbama na odluke jedinica lokalne samouprave ili 44,2% od ukupnog broja predmeta, i **7** nezavršenih predmeta koji su iz 2018.

godine prenijeti za rad u 2019. godinu. U ukupan broj predmeta spada i **76** predmeta koje je Komisija donijela u izvršenju presuda Upravnog suda.

Na kraju izvještajnog perioda, ostalo je neriješeno **16** predmeta (**1,6%**), iz razloga što su isti pristigli na kraju izvještajne godine i poslati na postupanje prvostepenim organima radi kompletiranja spisa predmeta.

U izvještajnom periodu evidentan je uvećan priliv predmeta u odnosu na prethodnu godinu. Broj predmeta u 2019. godini veći je za **307 ili 45,3%** u odnosu na 2018. godinu.

Na ukupan broj predmeta Komisije svakako utiče rad prvostepenih organa, kao i druge okolnosti. Broj predmeta je uvećan i zbog žalbi na rješenja kojima je odbijen kao neosnovan zahtjev za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine na osnovu Odluke o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru („Sl.list CG”, br. 41/19, 55/19). Naime, Komisija je imala u radu 56 (5,6%) žalbi na rješenja kojim je odbijen zahtjev za sporazumni prestanak radnog odnosa uz otpremninu, od toga 36 žalbi na odluke državnih organa, a 16 na odluke jedinica lokalne samouprave.

3.1. PREGLED POSTUPANJA PO ŽALBAMA NA RJEŠENJA DRŽAVNIH ORGANA

U izvještajnoj godini, izjavljeno je **549** žalbi protiv odluka donesenih od strane **45** državnih organa.

Kao što se može vidjeti u datoj *Tabeli br.1*, podnosioci žalbi su se najvećim dijelom žalili na odluke o raspređivanju 130 (23,68%), na rješenja o utvrđivanju zarade 58 (10,56%), odluke o izboru kandidata 58 (10,56%) i na rješenja o prestanku radnog odnosa 46 (8,38%).

Najveći broj žalbi izjavljen je protiv odluka Ministarstva unutrašnjih poslova (73), Uprave carina (62), Uprave policije (58) i Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (41).

Tabela 1. Struktura predmeta po organima i vrsti upravne stvari

DRŽAVNI ORGAN	ČUTAN JE ADMIN ISTRAC IJE	DISCIPLINSKI POSTUPCI	OCJENA O RADU	ODLUKA O IZBORU	PRESTANAK RAD. ODNOSA	RASPORED	SUSPENZIJA	ZARADA	JUBILARNA NAGRA DA	OTPREM NINE PO SPORAZ UMU	RASPOLA GANJE	OSTALO	UKUPAN BROJ
AGENCIJA ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE						2		2				1	5
AGENCIJA ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE						1							1
ANB		2			1	1							4
DRŽAVNA IZBORNA KOMISIJA				3								1	4
DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA			4									1	5
DRŽAVNI ARHIV			4			4		1					9

FOND PIO				1								3	4
FOND ZA ZDRAVSTVENO OSIGURANJE		1				2		2					5
GENERALNI SEKRETARIJAT VLADE			1		2	1		1					5
GENERALNI SEKRETAR-SKUPŠTINA			1										1
KOMISIJA ZA KADROVSKA I ADMINISTRATIVNA PITANJA								1				1	2
MINISTARSTVO EKONOMIJE												1	1
MINISTARSTVO FINANSIJA	1	1		2	1	2	1					1	9
MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE				1									1
MINISTARSTVO KULTURE						1							1
MINISTARSTVO ODBRANE	6	1		5	12		1	1				14	40
MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA						3	1	1					5
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA	3				3	2						4	12
MINISTARSTVO PRAVDE		1		1	1	3		1					7
MINISTARSTVO SAOBRAĆAJA I POMORSTVA				3		2		1					6
MINISTARSTVO RADA I SOCIJALNOG STARANJA			1										1
MINISTARSTVO VANJSKIH POSLOVA	3			1		1						1	6
MINISTARSTVO ZDRAVLJA		1				2		1				1	5
MJU				2								2	4
MUP	3	14	3	8	6	10				2		27	73
OSNOVNI SUD		4			2	5		2	15	11	3	10	52
OSNOVNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO		1		4									5
PORESKA UPRAVA				1		5					1	1	8
SUD ZA PREKRŠAJE			1	1	2	1		1		5		1	12
UPRAVA CARINA		11		1	1	12		33				4	62
UPRAVA POLICIJE				14	3	16	1	1				23	58
UPRAVA ZA BEZBIJEDNOST HRANE, VETERIN						1							1

U I FITOSANITARNE POSLOVE													
UPRAVA ZA DIJASPORU					1							1	2
UPRAVA ZA IMOVINU				1									1
UPRAVA ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE		2		1	1	1		2		15		3	25
UPRAVA ZA NEKRETNINE			3		1	4	2	2	1		5	2	20
UPRAVA ZA STATISTIKU				4									4
UPRAVA ZA ŠUME			4			2							6
UPRAVA ZA ZAŠTITU KULTURNIH DOBARA						1							1
UPRAVA ZA KADROVE				3									3
VIŠI SUD					1	8		4				1	14
ZAVOD ZA HIDROMETOLO GIJU I SEIZMOLOGIJU										1		1	2
ZAVOD ZA ŠKOLSTVO						2							2
ZIKS-UIKS				1	8	23				2		7	41
ZZZCG			1			12		1					14
UKUPAN BROJ	16	39	23	58	46	130	6	58	16	36	9	112	549
	2,91%	7,10%	4,19%	10,56%	8,38%	23,68 %	1,09%	10,56 %	2,91%	6,56%	1,64%	20,4 0%	100%

3.2. PREGLED POSTUPANJA U PREDMETIMA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Stupanjem na snagu novog Zakona o lokalnoj samoupravi, kao što smo već istakli, Komisija je proširila nadležnost za postupanje po žalbama na rješenja kojima je odlučeno o pravima i obavezama lokalnog službenika, odnosno namještenika i o žalbi na odluku o izboru kandidata po raspisanom oglasu, odnosno konkursu.

U izvještajnom periodu predmeti jedinica lokalne samouprave činili su gotovo polovinu ukupnog broja predmeta koje je Komisija imala u radu, tačnije 44,2%.

Postupanje Komisije u predmetima po žalbama na odluke jedinica lokalne samouprave, predstavljeno je u tabeli 2.

Tabela 2. Struktura predmeta po jedinicama lokalne samouprave i po vrsti upravne stvari

OPŠTINA	ČUTANJE ADMINIS TRACIJE	DISCIP LINSKI POSTU PCI	OCJENA O RADU	ODLUKA O IZBORU	PRESTAN AK RADNOG ODN.	RASPORED	SUSPENZ IJA	ZARADA	OTPREM NINA PO SPORAZ UMU	RASPOLAG ANJE	OST ALO	UKUPAN BROJ
ANDRIJEVICA						4						4
BAR						1					3	4
BERANE		1			3	7	3	2			6	22
BIJELO POLJE	1			1	1	19		4	1		9	36
BUDVA	1				3		3				2	9
CETINJE											3	3
DANILOVGRAD	1			2							3	6
GUSINJE				1							3	4
HERCEG NOVI			1		1	2		2				6
KOLAŠIN		1		3	2	8		1		1	8	23
KOTOR				1	1						2	4
NIKŠIĆ	5					6			1		2	14
PETNJICA											1	1
PLAV	1				4			2			4	11
PLUŽINE				2								2
PLJEVLJA	1			1	1	3		10			1	17
PODGORICA	6	3		6	8	15	1	124	13		9	185
ROŽAJE	2			6	10	1		9	1	2	14	42
ŠAVNIK							2					2
TIVAT											1	1
TUZI											1	1
ULCINJ		1		1	2						32	36
ŽABLIJAK				1							1	2
UKUPAN BROJ	18	6	1	25	36	66	9	154	16	3	105	435
	4,14%	1,38%	0,23%	5,75%	8,28%	15,17%	2,07%	35,40%	3,68%	0,69%	24,14%	100,00%

U izvještajnoj godini, izjavljeno je **435** žalbi protiv odluka donesenih od strane **23** jedinice lokalne samouprave. Kao što se može vidjeti u datoj *Tabeli br.2*, podnosioci žalbi su se najvećim dijelom žalili na rješenja o zaradi 154 (35,4%) na rješenja o raspoređivanju 66 (15,1%) i na rješenja o prestanku radnog odnosa 36 (8,2%).

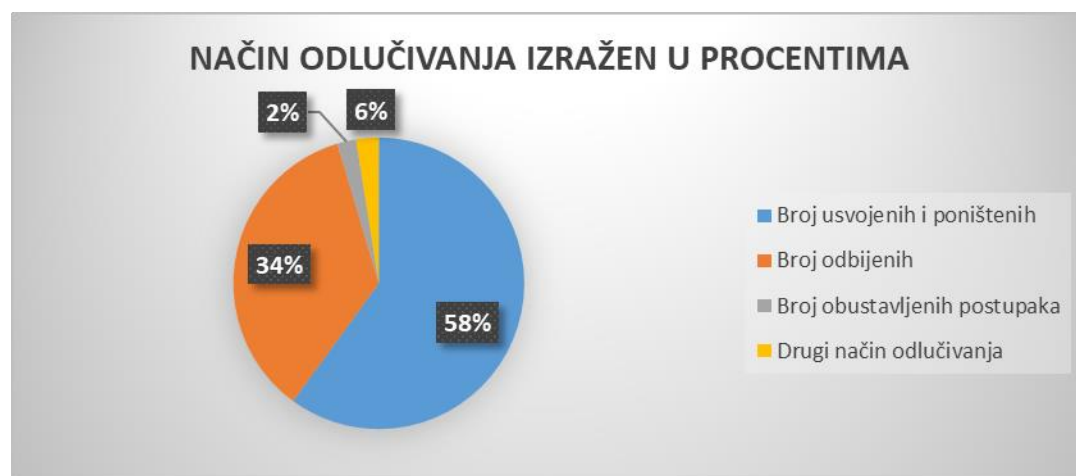
Najveći broj žalbi izjavljen je protiv odluka Glavnog grada Podgorice (185), zatim protiv odluka opština Rožaje (42), Berane (36) i Ulcinj(36).

Također, važno je napomenuti da u određenom broju predmeta jedinica lokalne samouprave, opštinske Komisije za žalbe nisu blagovremeno postupale, pa su u radu Komisije određeni predmeti datirali od 2016. i 2017. godine, a u nekim opštinama i iz ranijih godina. Ove predmete Komisija je rješavala kao prioritete.

3.3. NAČIN RJEŠAVANJA UPRAVNIH STVARI PO ŽALBAMA

Prema načinu rješavanja Komisija je u 574 predmeta poništila rješenje i predmet vratila prvostepenom organu na ponovni postupak, u 338 predmeta odbila je žalbu, kao neosnovanu, dok je postupak obustavljen u 18 predmeta.

Komisija je usvojila 21 žalbu zbog ćutanja administracije i naložila prvostepenim organima da donesu odluku, a u 12 predmeta žalba je odbijena. Kada su u pitanju troškovi upravnog postupka, u izvještajnoj godini bilo je 20 (2%) zahtjeva za naknadu troškova i svi su odbijeni kao neosnovani.



Iz prikazanih podataka proizilazi da je Komisija tokom 2019. godine rješavala na način da je najveći broj žalbi usvojila i poništila rješenje prvostepenog organa u 58% predmeta, dok je u 34% predmeta žalbu odbila, odnosno odbacila, kao neosnovanu, a u 2% predmeta postupak je obustavljen. U preostalih 6% predmeta Komisija je usvojila žalbu i naložila prvostepenom organu da donese odluku, prekinula postupak ili postupak okončala obavještenjem zbog nenadležnosti ili iz drugih razloga.

3.5. DRUGI POSLOVI, AKTIVNOSTI I STRUČNO USAVRŠAVANJE KOMISIJE

U toku izvještajne godine Komisija je kontinuirano ostvarivala saradnju sa prvostepenim organima u cilju prevazilaženja svih spornih pitanja koja su se odnosila na njihovo postupanje i na postupak po žalbi. Komisiji su se u većoj mjeri za konsultacije obraćali organi lokalne samouprave, u odnosu na državne organe. U tom cilju održavani su sastanci sa predstavnicima opština, Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, Upravom carina, Ministarstvom odbrane i drugim organima gdje je ukazano na neka sporna proceduralna pitanja i predložen način njihovog prevazilaženja.

U cilju prevazilaženja spornih pitanja kod donošenja prvostepenih odluka na lokalnom nivou, predsjednica Komisije prisustvovala je radionici, koju je organizovalo Ministarstvo javne uprave, na temu "Primjena novog zakonodavnog okvira za službenički sistem na lokalno nivou", na kojoj su prisustvovali Glavni administratori i službenici koji sprovode upravni postupak, gdje je diskutovano o problemima na koje nailazimo u svakodnevnom radu i gdje su razmijenjena iskustva i praksa. Neophodno je i dalje jačati saradnju sa jedinicama lokalne samouprave i kroz ovakve aktivnosti pronalaziti najbolji način za prevazilaženje spornih pitanja i dilema koji se javljaju u praksi.

Komisija je pripremala određene izvještaje za potrebe državnih organa u procesu evropskih integracija i za izradu analiza, zatim je postupala po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, na zahtjev stranaka vršila je njihov prijem i svakodnevno davala informacije u vezi podnošenja žalbe, rokova za postupanje itd.

Komisija u svakodnevnom radu kontinuirano prati praksu i stavove Upravnog i Vrhovnog suda, kao i Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na upravne postupke i druge međunarodne standarde i praksu koji se odnose na sprovođenje postupka i odlučivanje u upravnim stvarima.

Tokom izvještajne godine Komisija je posebnu pažnju posvetila troškovima upravnog postupka, imajući u vidu novčana sredstva koja se izdvajaju za naknade advokatima koji zastupaju stranke u postupku. Analizirajući uporednu praksu država regiona, Komisija je našla da Hrvatska na isti način, Zakonom o upravnom postupku normira pravo na naknadu troškova u upravnom postupku. Naime, analizirajući crnogorske propise, kao i praksu hrvatskih sudova i drugostepenih organa, Komisija je zauzela stav da u upravnim postupcima, nagrada za rad advokata ne ulazi u troškove u vezi sa postupkom, već da ti troškovi padaju na teret stranke koja je angažovala advokata. U postupcima za naknadu troškova (20), Komisija je obila zahtjeve kao neosnovane. Smatramo da bi ovakvim stavom značajno smanjili velike troškove upravnih postupaka kod državnih organa i u jedinicama lokalne samouprave. Pored navedenog, praćenje i primjena prakse članica Evropske unije, osim smanjenja izdataka za troškove upravnog postupka, doprinosi i harmonizaciji standarda sa elementima evropskog upravnog prava i prakse. Imajući u vidu da je po rješenju Komisije pokrenut upravni spor, o ovom pitanju Komisija očekuje stav Upravnog suda.

Kada je u pitanju stručno usavršavanje, u 2019. godini, Komisija je prisutovala seminaru na temu "Evropska konvencija o ljudskim pravima, član 6 stav 1", koji je organizovala Uprava za kadrove u saradnji sa Upravnim i Vrhovnim sudom.

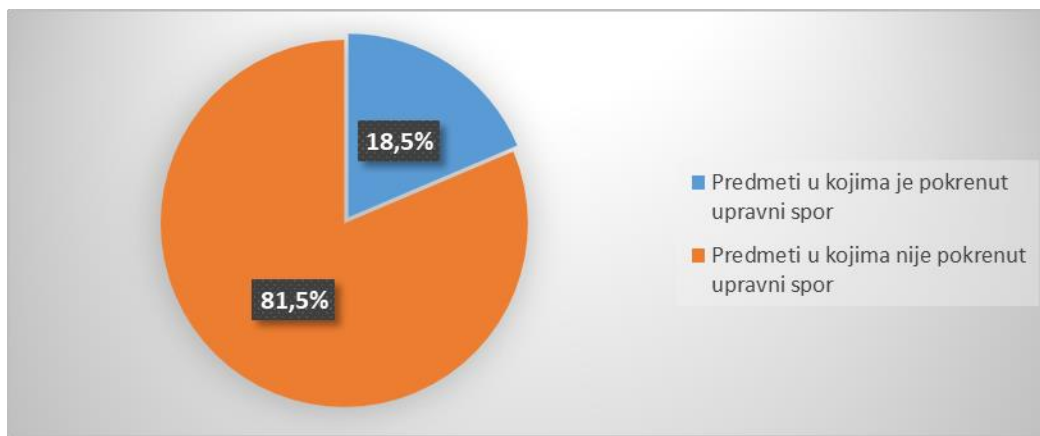
Komisija smatra da bi u cilju jačanja njenih kapaciteta i unaprijeđenja rada, trebalo organizovati posebne obuke iz oblasti upravnog postupka i službeničko-namještentičkog sistema, zatim odgovarajuću razmjenu iskustava sa predstavnicima Upravnog i Vrhovnog suda, kao i sa žalbenim komisijama, odnosno organima i tijelima koji obavljaju iste poslove u zemaljama regiona i članicama EU kako bi se pratili standardi i praksa u oblasti upravnog postupanja u sistemu službeničkih odnosa u okviru državnih organa i jedinica lokalne samouprave.

4. UPRAVNO SUDSKA ZAŠTITA

Sudska zaštita, kada su u pitanju prava iz rada i po osnovu rada državnih službenika i namještenika, uređena je Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, na način da se protiv odluke Komisije za žalbe, u roku od 20 dana od dana prijema odluke, može pokrenuti upravni spor.

4.1. BROJ POKRENUTIH UPRAVNIH SPOROVA

U izvještajnoj godini protiv rješenja Komisije, pokrenuta su 183 upravna spora. Upravni sud Crne Gore je Komisiji za žalbe dostavio 183 tužbe, sa zahtjevom za davanje odgovora na tužbu i dostavljanje spisa predmeta, što je i urađeno u svim predmetima.



Dakle, kao što se vidi na datom grafikonu, od ukupnog broja završenih predmeta (**984**) protiv rješenja Komisije, upravni spor je pokrenut u **18,5%** predmeta.

Ovaj podatak ukazuje da su podnosioci žalbi bili zadovoljni odlukama Komisije, te nisu pokretali upravne sporove, čime je Komisija pokazala i svoju preventivnu ulogu u smislu da se pokreće manji broj sudskih postupaka, a samim tim i ne stvaraju troškovi sudskih postupaka.

4.1. POSTUPANJE PO PRESUDAMA UPRAVNOG I VRHOVNOG SUDA

U izvještajnom periodu Upravni sud je odlučio u **224** predmeta, na način što je u **122** predmeta ili 54,4% tužbu odbio kao neosnovanu, u **3** predmeta ili 1,3% tužba je odbačena, a u **23** predmeta ili 10,2% postupak je obustavljen, u **74** predmeta ili 33,3% predmeta poništena su rješenja Komisije, a u **2** ili 3,10% predmeta sud je odlucio meritorno.

U poređenju sa prethodnom godinom, podaci o postupanju po presudama Upravnog suda, pokazuju smanjenje broja usvojenih tužbi i poništenih rješenja Komisije u odnosu na prošlu godinu za 5,2%.

U izvještajnom periodu, Vrhovnom sudu Crne Gore podnijeto je **73** zahtjeva za vanredno preispitivanje pravosnažnih sudskih odluka Upravnog suda donesenih po tužbi na rješenja ove Komisije. Vrhovni sud je u 2019. godini donio odluku po **49** zahtjeva, od čega je **3** zahtjeva usvojio, **45** zahtjeva odbio kao neosnovan i **3** zahtjeva je odbio kao neblagovremene.

5. OCJENA STANJA I PROBLEMI U RADU

U izvještajnom periodu evidentan je uvećan priliv predmeta u odnosu na prethodnu godinu. Broj predmeta u 2019. godini veći je za 307 predmeta ili 45,3% u odnosu na 2018. godinu. Prema podacima prikazanim u Izvještaju o radu za 2019. godinu može se vidjeti da je Komisija imala u radu **984** predmeta, da je riješila **968** ili **98,4%** predmeta, da je protiv odluka Komisije upravni sopr pokrenut u **183** predmeta, odnosno u **18,5%** predmeta.

U 2019. godini Komisija je imala **307** predmeta više nego prethodne godine i postigla je ažurnost, obzirom da je ostalo nezavršeno 16 predmeta (1,6%) iz razloga što su isti primljeni krajem godine i poslati prvostepenim organima radi kompletiranja spisa predmeta.

Rad Komisije u izvještajnom periodu bio je usmjeren na zaštitu prava državnih i lokalnih službenika i namještenika obezbjeđenjem pravilne, potpune i svrsishodne primjene propisa kojima su uređena prava, obaveze, odgovornosti i druga pitanja koja se odnose na status državnih i lokalnih službenika, odnosno namještenika i poštovanje pravila postupka u njihovoj primjeni. To je posebno važno sa stanovišta uspostavljanja dobre prakse u implementaciji novog službeničko-namješteničkog sistema kao i sa stanovišta poštovanja zakonom utvrđenih procedura.

Komisija za žalbe će i ubuduće nastojati da u saradnji sa državnim organima i jedinicama lokalne samouprave, da svoj doprinos prevazilaženju nejasnoća i spornih pitanja kada je u pitanju postupak odlučivanja o pravima državnih službenika i namještenika iz rada i po osnovu rada, te svih proceduralnih pitanja, u skladu sa svojom zakonom propisanom nadležnošću i ovlašćenjima.

Iz svega navedenog u izvještaju, može se zaključiti da se Komisija za žalbe, u prvoj godini svoga rada susrela sa novim nadležnostima, sa nedovoljno popunjenom kadrovskom strukturom, kao i drugim problemima, te smo nastojali da u postojećim uslovima ostvarimo što bolje rezultate.

Rad Komisije je umnogome opterećivao zakonom propisan rok od 30 dana za odlučivanje, imajući u vidu složenost pitanja o kojima je trebalo odlučivati, nove nadležnosti u odnosu na odlučivanje po žalbama lokalnih službenika i namještenika i činjenicu da je ostao jednak broj članova komisije, kao i broj zaposlenih u službi Komisije. Naime, kako bi se unaprijedio rad Komisije i efikasnost u postupanju, neophodno je kadrovski ojačati stručnu i administrativnu službu. Ovo posebno kod činjenice da je Komisija preuzela nadležnosti opštinskih komisija za žalbe, da je za 44,2% uvećan broj predmeta po žalbama lokalnih službenika i namještenika, a da je broj zaposlenih u stručnoj službi Komisije ostao nepromijenjen.

Pored navedenog, ažurnost Komisije, uslovljena je efikasnošću rada prvostepenih organa, a prije svega blagovrenom izjašnjenju na žalbu i dostavljanje kompletnih spisa predmeta, što je od uticaja na pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i donošenje pravilne odluke. Naime, u praksi se dešava da prvostepeni organi ne ispituju blagovremenost i dozvoljenost žalbe, što je njihova obaveza shodno Zakonu o upravnom postupku, već dostave žalbu i spise bez pravilno ispitane pretpostavke za rješavanje žalbe, što svakako otežava rad Komisije za žalbe kao drugostepenog organa. Pored navedenog, prvostepeni organi često ne dostavljaju

kompletne spise predmeta, pa Komisija mora tražiti dopunu spisa kako bi mogla odlučivati i cijeliti zakonitost prvostepenih rješenja, a što utiče na rokove u kojima se odluke donose. Imajući u vidu složenost pitanja o kojima je treba odlučivati, veoma je važno da prvostepeni organi vode računa o blagovremenom i potpunom dostavljanju spisa predmeta.

5.2. PREDLOG MJERA ZA UNAPRJEĐENJE RADA KOMISIJE

Komisija je uspostavljena kao tijelo *sui generis* koje čini predsjednik/ca i članovi Komisije i organ koji u punom radnom vremenu obavlja upravne poslove iz svoje nadležnosti. Kako je Zakonom o državnim službenicima i namještenicima propisano da administrativne i druge poslove za Komisiju obavlja Uprava za kadrove, bilo bi neophodno u budućem periodu planirati stručnu službu unutar Komisije i ojačati njene kapacitete, posebno iz kategorije ekspertske kadra, kako bi se navedeni poslovi i zadaci obavljali kvalitetno i u skladu sa definisanim rokovima.

Financijska sredstva za rad Komisije obezbjeđuju u okviru budžeta Uprave za kadrove, neophodno je da se ubuduće, odredi pozicija koja određuje iznos opredjeljenih sredstava za Komisiju, kako bi se mogli precizirati iznosi planiranih i utrošenih sredstava neophodnih za rad Komisije i definisati njihova namjena.

U cilju jačanja kapaciteta i unapređenja kvaliteta rada Komisije, neophodno je organizovati obuke za članove Komisije iz oblasti upravnog postupka i službeničko-namješteničkog sistema, zatim odgovarajuću razmjenu iskustava sa predstavnicima Upravnog i Vrhovnog suda, kao i sa komisijama za žalbe, odnosno organima i tijelima koji obavljaju iste poslove u zemaljama regiona i druge vidove kontinuirane obuke za članove Komisije.

Imajući u vidu procenat usvojenih žalbi i razloge njihovog usvajanja, te propuste prvostepenih organa, koji su najčešće proceduralne prirode, kao i na osnovu analize broja izjavljenih žalbi i razloga zbog kojih su izjavljene, Komisija za žalbe cijeni neophodnim i dalje kadrovsko jačanje, putem obuka i drugih vidova stručnog osposobljavanja službenika prvostepenih organa koji pripremaju prvostepena rješenja, a u cilju poboljšanja kvaliteta prvostepenih rješenja i jačanja ukupnih kapaciteta državnih organa u ovoj oblasti. Ovo naročito ističemo sa aspekta troškova postupka.

Imajući u vidu navedene predloge mjera koje se tiču Komisije, a i činjenicu da Komisija kroz svoj rad prati primjenu zakona iz oblasti službeničkih odnosa, bilo bi nepohodno u narednom periodu razmotriti mogućnost izmjene određenih zakonskih rješenja, a sve u cilju prevazilaženja problema koji se javljaju u njihovoj praktičnoj primjeni.