



**Crna Gora
KOMISIJA ZA ŽALBE**

**IZVJEŠTAJ O RADU
u periodu 1. januar – 31. decembar 2016. godine**

Podgorica, april 2017. godine

I UVODNE NAPOMENE

Izveštaj je pripremljen u skladu sa članom 146 Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list CG" br. 39/11, 50/11, 66/12 i 34/14), kojim je propisano da je Komisija za žalbe (u daljem tekstu :Komisija) dužna da jednom godišnje Vladi podnese izvještaj o svom radu.

Koncepcijski i sadržajno struktura izvještaja određena je na način da prikaže rad i postupanje Komisije u periodu 1. januar - 31. decembar 2016. godine, stanje u izvršavanju zakona i drugih propisa, iskustva u radu Komisije u oblasti zaštite prava državnih službenika i namještenika u dijelu rješavanja po žalbi protiv rješenja kojim je odlučeno o pravima i obavezama državnih službenika odnosno namještenika i odluke o njihovom izboru, kao i da predloži mjere za unapređenje stanja u ovoj oblasti.

II NADLEŽNOST, SASTAV, ROK ZA ODLUČIVANJE I NAČIN RADA KOMISIJE

1. Nadležnost

Nadležnost Komisije utvrđena je članom 136 Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Komisija odlučuje o žalbi na rješenje kojim je odlučeno o pravima i obavezama iz rada i po osnovu rada državnog službenika, odnosno namještenika i o žalbi na Odluku o izboru državnog službenika, odnosno namještenika, a žalba se podnosi u roku od osam dana od dana prijema rješenja odnosno odluke.

2. Sastav

Komisija za žalbe imenovana je Odlukom o imenovanju predsjednika i članova Komisije za žalbe ("Službeni list CG" br. 11/13), a počela sa radom 1. marta 2013. godine, stupanjem na snagu Odluke o imenovanju i ima predsjednika i četiri člana, od kojih je jedan predstavnik sindikata. Predsjednik i članovi Komisije imenuju se na period od pet godina i ne mogu biti ponovo imenovani.

Za predsjednika Komisije za žalbe, koji svoju funkciju obavlja profesionalno, imenuje se državni službenik koji je diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom i koji ima najmanje 10 godina radnog iskustva, a za člana državni službenik koji je diplomirani pravnik i ima najmanje pet godina radnog iskustva.

Zakonom je propisano da stručne i administrativne poslove za potrebe Komisije za žalbe vrši Uprava za kadrove, pa su Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Uprave za kadrove, za potrebe Komisije sistematizovana radna mjesta sekretara Komisije i tehničkog sekretara koji pored tih poslova obavlja poslove prijema i ekspedicije pošte, upisničara, arhivara i daktilografa.

3. Rok za odlučivanje i način rada

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima propisano je da Komisija za žalbe odlučuje o žalbi najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema žalbe, a izuzetno, o žalbi na privremeno ograničenje vršenja dužnosti, Komisija za žalbe odlučuje u roku od pet dana.

U postupku odlučivanja po žalbi, Komisija primjenjuje Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o državnim službenicima i namještenicima i opšte propise o radu na prava, obaveze i odgovornosti koje nijesu uređene navedenim ili posebnim zakonom. Način rada i odlučivanja uređen je Poslovníkom o radu Komisije za žalbe.

III RAD I POSTUPANJE KOMISIJE

Komisija za žalbe je u izvještajnom periodu imala u radu ukupno 1058 predmeta, od toga 994 predmeta po izjavljenim žalbama i 64 predmeta po presudama Upravnog suda. Od toga, Komisija je na 63 održanih sjednica razmotrila 1032 predmeta.

1. Postupanje po žalbi na rješenje prvostepenog organa

Komisija je u svih 1032 razmatranih predmeta odlučila u zakonskom roku. Na kraju izvještajnog perioda ostalo je neriješeno samo 26 predmeta i to: 5 na postupanju kod prvostepenih organa, a u radu kod Komisije 21 predmeta, koji su Komisiji dostavljeni 30 i 31. decembra 2016. godine.

Od ukupnog broja riješenih predmeta, u 595 ili 57,65% predmeta žalba izjavljena na prvostepeno rješenje je usvojena, od čega je u 558 predmeta, ili 54,07%, prvostepeno rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak i odlučivanje, u 33 odnosno 3,19% predmeta, usvojena je žalba zbog ćutanja administracije i naloženo donošenje prvostepenog rješenja, dok je u 4 predmeta odnosno 0,39%, Komisija djelimično poništala prvostepeno rješenje. U 373 ili 36,14% predmeta Komisija je rješenjem odbila žalbu, u 16 predmeta ili 1,56% žalba je odbačena a u 28 ili 2,71% predmeta postupak je obustavljen, dok je u 20 ili 1,94 % predmeta Komisija donijela dopunsko rješenje i usvojila zahtjev za priznanje troškova u upravnom postupku.

2. Sudska zaštita

Sudska zaštita, kada su u pitanju prava iz rada i po osnovu rada državnih službenika i namještenika, Zakonom o državnim službenicima i namještenicima uređena je na način da se protiv odluke Komisije za žalbe, u roku od 30 dana od dana prijema odluke, može pokrenuti upravni spor a Tužba ne odlaže izvršenje odluke (ćlan 138).

U izvještajnom periodu Upravni sud Crne Gore je Komisiji za žalbe dostavio 241 tužbi, sa zahtjevom za davanje odgovora na tužbu i dostavljanje spisa predmeta. Komisija je odgovorila na sve tužbe i dostavila Upravnom sudu spise svih 241 predmeta.

3. Postupanje po odlukama Upravnog suda

Upravni sud je u izvještajnom periodu odlučio u 180 predmeta. Od toga, u 96 predmeta ili 53,33% Sud je tužbu odbio kao neosnovanu, u 3 predmeta ili % 1,67 tužba je odbačena, a u 16 predmeta ili 8,89% postupak je obustavljen, dok se u 1 predmetu ili 0,55 % zahtjev za ponavljanje postupka odbija. U 64 predmeta ili 35,56% predmeta Upravni sud je donio presudu kojom se poništava rješenje Komisije.

Za ukazati je da je na procenat poništenih rješenja Komisije za žalbe u izvještajnom periodu uticala promjena ranije zauzetog stava Upravnog suda, u predmetima u kojima se odlučivalo o otpremnini i naknadi troškova za odvojen život od porodice. Promjena pravnog stava Upravnog suda dovela je do povećanja procenta poništenih rješenja Komisije u izvještajnom periodu .

U izvještajnom periodu, odluke Komisije preispitivane su i kod Vrhovnog suda Crne Gore kojem je, protiv 32 odluke Upravnog suda donesenih po tužbi protiv rješenja ove Komisije, podnesen zahtjev za vanredno preispitivanje pravosnažne sudske odluke, od čega je u 27 predmeta zahtjev odbijen a samo u 5 predmeta usvojen.

4. Druga postupanja i saradnja

Tokom izvještajnog perioda Komisija za žalbe je imala intenzivnu saradnju sa prvostepenim organima u cilju prevazilaženja svih spornih pitanja u vezi s postupkom kod Komisije.

Takođe, Komisija za žalbe je u dosadašnjem periodu iskazala spremnost da doprinese prevazilaženju svih spornih, kako proceduralnih tako i drugih pitanja iz oblasti službeničkih odnosa, ostvarujući saradnju sa velikim brojem organa koji su se obratili Komisiji radi prevazilaženja spornih proceduralnih i drugih pitanja.

Kao i ranijih godina, Komisija za žalbe kvalitetnu saradnju ostvaruje sa Upravom za kadrove, kako u pogledu stručne i administrativne podrške koju Uprava za kadrove pruža Komisiji za žalbe, tako i u vezi s predmetima po žalbama izjavljenim na odluke o izboru kandidata, u kojima se osporava postupak provjere kandidata koji sprovodi Uprava za kadrove.

IV KONSTATACIJE I OCJENA STANJA SA PREDLOGOM MJERA

U izvještajnom periodu, kao i prethodnih godina, rad Komisije bio je usmjeren kako na zaštitu prava državnih službenika i namještenika obezbjeđenjem pravilne, potpune i svrsishodne primjene propisa kojima su uređena prava, obaveze, odgovornosti tako i na druga pitanja koja se odnose na status državnih službenika, odnosno namještenika kao i na poštovanje pravila postupka u njihovoj primjeni, kako bi se poboljšao kvalitet rada u ovoj oblasti.

Imajući u vidu da je u 2016. godini Komisiji za žalbe izjavljeno 994 žalbi, u poređenju sa brojem izjavljenih žalbi u prethodnom izvještajnom periodu, u kojem je za 12 mjeseci Komisiji za žalbe izjavljeno 770 žalbi, konstatuje se povećanje broja žalbi za 22,54% na godišnjem nivou.

Iako je procenat poništenih prvostepenih rješenja u izvještajnom periodu (57,65%) nešto manji u odnosu na prethodni izvještajni period za 2015. godinu (63,42%) visok procenat ukazuje na potrebu kontinuiranog sprovođenja obuka službenika koji pripremaju prvostepena rješenja kao i preduzimanja drugih aktivnosti na jačanju administrativnih kapaciteta u ovoj oblasti. Ovo naročito imajući u vidu da od 1. jula 2017. godine počinje primjena novog Zakona o upravnom postupku, koji propisuje brojne novine u oblasti upravnog postupanja.

Takođe, s obzirom na visok procenat poništenih rješenja donesenih u disciplinskom postupku, za ukazati je na potrebu preispitivanja odredbi zakona koje uređuju disciplinski postupak.

Struktura predmeta u radu Komisije pokazuje da je, u izvještajnom periodu, najviše predmeta kod Komisije formirano po žalbama na odluke o izboru kandidata - 181 ili 17,54% zatim na rješenja o zaradama – 134 ili 12,98% , rješenja o rasporedjivanju - 106 ili 10,27% itd.

Za ukazati je da je u izvještajnom periodu na odluke o izboru kandidata izjavljena 181 žalba, od tog broja 103 ili 56,91% ¹ žalbi odnosi se na odluke kojima su izabrani prvorangirani kandidati, a 35 ili 19,33% žalbi izjavljeno je na odluke kojim su izabrani kandidati koji nijesu bili prvi na Rang listi, dok su 43 ili 23,76% žalbe izjavljene na odluke o izboru pripravnika, na odluke o nevršenju izbora, i protiv obavještenja Uprave za kadrove.

Komisija nastoji da obezbijedi stavove i dobru praksu radnopravnih odnosa u državnim organima, uvažavajući stavove Upravnog i Vrhovnog suda, zauzete u postupku po tužbama izjavljenim protiv odluka Komisije za žalbe i zahtjevima za vanredno preispitivanje pravosnažnih sudskih odluka. S tim u vezi, uglavnom se može konstatovati i spremnost prvostepenih organa da postupe u skladu sa rješenjem Komisije za žalbe, odnosno po nalogima Upravnog suda.

Komisija za žalbe je u izvještajnom periodu u dva predmeta podnijela inicijativu za vršenje inspeksijskog nadzora i, s tim u vezi, za ukazati je da su subjekti nadzora, tokom nadzora ili u zakonom propisanom roku otklonili nadzorom utvrđene nepravilnosti.

Kao i u prethodnom izvještajnom periodu, u jednom broju predmeta prvostepeni organi kasne i u ostavljenom roku, ni nakon urgencija, ne dostavljaju spise predmeta Komisiji za žalbe, koja je, u tom slučaju, zbog kratkih rokova za odlučivanje prinuđena da odluči i bez spisa. U tom slučaju prvostepeno rješenje se poništava i predmet vraća prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje, bez ulaženja u pravilnost osporenog rješenja i sprovedenog postupka. Međutim, ovo kašnjenje je najčešće posljedica složene organizacione strukture prvostepenih organa, ne i nespremnosti organa da postupe u skladu sa zahtjevom Komisije.

Imajući u vidu da su Programom rada Vlade izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima i namještenicima planirane za II kvartal ove godine, cijenimo korisnim ukazati na

¹ U 2015. godini na odluke o izboru kandidata izjavljene su 164 žalbe. Od tog broja 124 ili 75,61% žalbi odnosi se na odluke kojima su izabrani prvorangirani kandidati, a 40 ili 24,39% žalbi izjavljeno je na odluke kojim su izabrani kandidati koji nijesu bili prvi na Rang listi.

potrebu da se prilikom izmjena Zakona preispita status, ovlašćenja, broj i mandat članova Komisije za žalbe, imajući u vidu iz godine u godinu povećan priliv predmeta, kratke rokove za odlučivanje i mogućnosti Komisije da u skladu sa novim Zakonom o upravnom postupku, u slučaju da je već jednom poništila rješenje, u slučaju ponovljene žalbe, drugi put meritorno riješu upravnu stvar .

Komisija je već ukazivala na potrebu preispitivanja sadašnjeg zakonskog rješenja u skladu sa kojim predsjednik i članovi Komisije za žalbe ne mogu biti ponovo imenovani, što, imajući u vidu složenost predmeta u radu Komisije, te novina koje predviđa Zakon o upravnom postupku, predstavlja prepreku obezbjeđivanju potrebnog nivoa kvaliteta, kao i kontinuiteta u radu drugostepenog organa o čemu je i usvojen jedan od zaključaka Vlade prilikom razmatranja prethodnog izvještaja o radu ove komisije.

Na značaj i potrebu jačanja kadrovskih kapaciteta u ovoj oblasti te kontinuiranog sprovođenja obuka službenika koji vode upravni postupak i pripremaju nacрте prvostepenih rješenja, pored procenta usvojenih žalbi, potrebno je ukazati i s obzirom na razloge njihovog usvajanja, propuste prvostepenih organa, koji su najčešće proceduralne prirode, a posebno sa aspekta troškova postupka u slučajevima usvajanja žalbe i poništavanja prvostepenih rješenja, koji po jednom predmetu iznose oko 400 eura, a o čemu je, u skladu sa presudama Upravnog suda, Komisija za žalbe obavezna da odluči.

- - - - -

Tabela 1. Struktura predmeta po organima i razlozima žalbe
u periodu 1.januar - 31. decembar 2016. godine

	NAZIV ORGANA	Prest. r.o.	Raspo r.	Zarad.	Otprem.	Disc. mjera	Privrem. ogran.vrš. duž..	Čut.ad m	Odluka o izb. kand.	Ocje nj	Ostalo
1	MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA	25	46	11	4	61	28	11	50	8	203
2	UPRAVA POLICIJE		34					3			1
3	MINISTARSTVO PRAVDE	5				11	1		23		1
4	MINISTARSTVO ODBRANE	8			1				1		
5	MINISTARSTVO FINANSIJA			34	38	1		3	15	1	15
6	PORESKA UPRAVA									1	
7	UPRAVA CARINA		1			8					9
8	UPRAVA ZA NEKRETNINE	3	2							3	
9	UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE								1		
10	MIN.VANJ.POS.I EV.INTEGRACIJA	1	1	2		2	2	9	3	2	2
11	MINISTARSTVO PROSVJETE							1		1	1
12	MINISTARSTVO KULTURE		2								2
13	MINISTARSTVO EKONOMIJE		1								
14	MIN. SAOB.I POMORSTVA			8					1		5
15	MIN. POLJ. I RURALNOG RAZVOJA	2	8				3		4	1	2
16	MINISTARSTVO ZDRAVLJA			1		1		1	3		
17	MIN. ZA INF.DRUŠTVO I TELEKOMUNIKACIJE								1		
18	MINISTARSTVO RADA I SOCIJALNOG STARANJA							1	2		
19	MINIS.ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA										1
20	UPRAVA ZA KADROVE								13		2
21	UPRAVA ZA INSPEK.POSLOVE	2	1	1					2	4	2
22	ZAVOD ZA ZAPOSŁJAVANJE			1		1	3		4	3	2
23	ZAVOD ZA STATISTIKU							1		10	1
24	USTAVNI SUD								3		
25	VIŠI SUDOVI			36							
26	OSNOVNI SUDOVI	11	2	27	1	4	3	1	20		41
27	PRIVREDNI SUD		1						4		1
28	OSNOVNA DRŽAVNA TUŽILAŠTVA			7							
29	SPECIJALNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO								8		
30	VIŠE DRŽAVNO TUŽILAŠTVO								1		
31	SUD ZA PREKRŠAJE	1	5						2		4
32	SUDSKI SAVJET			6							
33	SEKRETARIJAT SUDSKOG SAVJETA								3		
34	GENERALNI SEKRETERIJAT VLADE					2			1		
35	GENERALNI SEKRETERIJAT SKUPŠTINE										1
36	FOND ZA ZDRAV. OSIGURANJE	1							4	1	2
37	FOND PIO		1							1	
38	AGENCIJA ZA MIRNO RJEŠ. RAD.SPOROVA									1	
39	DRŽAVNA REV.INSTITUCIJA								1		1
40	REVIZORSKO TIJELO								2		
41	AGENCIJA ZA		1			1					

	NAC.BEZBJEDNOST										
42	AGENCIJA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE					2		2			
43	AGENCIJE ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE								6		
44	OPŠTINE										1
45	ZAŠTITNIK LJUD. PRAVA I SLOBODA								1		
46	DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONT.POST.JAVNIH NABAVKI										1
47	KOMISIJA ZA KADROVSKA I ADMINISTRATIVNA PITANJA										3
48	DRŽAVNA IZBORNA KOMISIJA								1		
49	SKUPŠTINA CRNE GORE								1		
	UKUPNO: 1032	59	106	134	44	94	40	33	181	37	304
	%	5,72	10,27	12,98	4,26	9,11	3,88	3,20	17,54	3,58	29,46

Tabela 2 – Struktura načina odlučivanja po najčešćim razlozima žalbe
u periodu 1. januara - 31. decembar 2016. godine

PREDMET ŽALBE	Broj odbij. žalbi	Broj poniš. rješenja	Broj odbačenih žalbi	Broj obust. post	Broj usvojenih žalbi zbog čutanja adm.	Broj usvojenih zahtjeva za troškove upravnog postupka	UKUPNO
RJEŠENJE O PREST. R.O.	23	36					59
ODLUKA O IZBORU KANDIDATA	94	77	1	9			181
RJEŠENJE O RASPOREĐIVANJU	26	78	1	1			106
RJEŠENJE O ZARADI	13	113	2	6			134
OCJENA RADA	2	35					37
PRIVREMENO OGRANIČENJE VRŠENJA DUŽNOSTI	11	29					40
DISCIPLINSKE MJERE	50	41	1	2			94
ČUTANJE ADMINISTRACIJE	1		1	3	27		32
OTPREMNINA	34	10					44
ZAHTJEVI ZA ISPLATU JUBILARNE NAGRADE		23	3				26
TROŠKOVI UPRAVNOG POSTUPKA						20	20
