



Crna Gora
VLADA CRNE GORE
KOMISIJA ZA ŽALBE

IZVJEŠTAJ O RADU KOMISIJE ZA ŽALBE ZA 2020. GODINU

Podgorica, mart 2021. godine

SADRŽAJ:

- 1. UVOD**

- 2. NADLEŽNOST I ORGANIZACIJA RADA KOMISIJE ZA ŽALBE**
 - 2.1. KADROVSKA POPUNJENOST
 - 2.2. PODNOSIOCI ŽALBI
 - 2.3. 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
 - 3.4. 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**

1. UVOD

Komisija za žalbe, saglasno zakonskoj obavezi propisanoj članom 144 Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list CG", br. 2/18, 34/19 i 8/21), Vladi Crne Gore jednom godišnje podnosi Izvještaj o radu.

Godišnji izvještaj o radu Komisije za žalbe predočiće Vladi rezultate rada i angažman Komisije za žalbe u periodu od 1. januara do 31. decembra 2020. 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, obavezama i odgovornostima 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 razvoja sistema zaštite prava državnih službenika i namještenika, i lokalnih službenika i namještenika.

U uvodnom dijelu želimo vam predočiti da je donošenjem Zakona o državnim službenicima i namještenicima 2018. godine, a koji je u primjeni od 1. jula 2018. godine, uspostavljen novi koncept Komisije za žalbe, a da je od 18. januara iste godine nakon donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi, Komisija za žalbe dobila i šire nadležnosti za postupanje. Naime, u cilju jačanja statusa i samostalnosti Komisije za žalbe, tada je po prvi put u Crnoj Gori uvedena novina kojom se Komisija za žalbe uspostavlja kao profesionalan organ, čiji se predsjednik i članovi biraju na mandat od pet godina, a koji funkciju obavljaju profesionalno.

Takođe, važno je napomenuti da je Zakonom o lokalnoj samoupravi, Komisiji za žalbe 2018. godine, proširena nadležnost da, osim o pravima, obavezama i odgovornostima državnih službenika i namještenika i njihovim odlukama o izboru, odlučuje i o žalbama na rješenja kojima je odlučeno o pravima i obavezama lokalnih službenika i namještenika, kao i o žalbama na odluke o izboru lokalnih službenika i namještenika. Ovo rješenje se pokazalo kao efikasno, imajući u vidu da su do tada u jedinicama lokalne samouprave bile osnovane **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.

Imajući u vidu utvrđene nadležnosti i ovlašćenja, Komisija za žalbe predstavlja ključni subjekt institucionalne zaštite prava državnih službenika i namještenika, lokalnih službenika i namještenika, kao i kandidata koji konkurišu za rad u državnim organima i organima lokalne uprave, 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, navedenim zakonskim rješenjima iz 2018. godine ojačana je i proširena nadležnost Komisije za žalbe, koja je u praksi, prepoznata kao važan činilac sistema državne uprave sa glavnim ciljem ostarivanja ustavnog prava na pravni lijek, odnosno žalbu, a od koje se očekuje da izvršava svoje nadležnosti uz punu transparentnost, odgovornost i efikasnost u radu.

2. NADLEŽNOST I ORGANIZACIJA RADA KOMISIJE ZA ŽALBE

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 Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list CG", br. 2/18, 34/19 i 38/20) svaka jedinica lokalne samouprave imala Opštinsku komisiju za žalbe, a što se pokazalo kao neekonomično i neekonomično.

Dakle, nadležnost Komisije za žalbe u odnosu na zaštitu prava lokalnih službenika i namještenika određena je članom 142 Zakona o lokalnoj samoupravi, 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, obavezama i odgovornostima 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.

Komisija za žalbe je u svom radu nezavisna i samostalna, shodno članu 143 Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Radom Komisije rukovodi predsjednik. Komisija radi i odlučuje u sjednicama. Sjednice Komisije održavaju se po pravilu jednom sedmično, a kada to obim posla zahtjeva 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.

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

2.1. KADROVSKA POPUNJENOST

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima određeno je da stručne i administrativne poslove za potrebe Komisije za žalbe vrši Uprava za kadrove, pa su radna mjesta za stručnu službu i administrativne poslove predviđena Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za kadrove broj 01-040/20-3834/1 od 11.8.2020. godine.

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

Radna mjesta predviđena u Odjeljenju za pružanje podrške radu Komisije, pored radnog mjesta načelnika/ce su i dva savjetnička radna mjesta i to samostalni/a savjetnik/ca I i samostalni/a savjetnik/ca III i samostalni/a refrent/kinja, dva izvršioca.

Naziv radnog mjesta	Broj izvršilaca	Popunjenost radnih mjesta
Načelnik/ca	1	Da
Samostalni savjetnik I	1	Da
Samostalni savjetnik III	1	Da
Samostalni/a refrent/kinja	2	Da

2.2. PODNOSIOCI ŽALBI

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

Pored navedenih, pravo 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.

2.3. 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 Vojski Crne Gore, Zakon o carinskoj službi, Zakon o sudovima, Zakon o Državnom tužilaštvu, Zakon o pripravnici 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 **848** predmeta od čega **556** predmeta po izjavljenim žalbama na rješenja državnih organa, što predstavlja 65,6% od ukupnog broja predmeta, zatim **281** predmet po žalbama na odluke organa lokalne samouprave ili 33,1% od ukupnog broja predmeta, dok je na kraju izvještajnog perioda, ostalo neriješeno **11**, odnosno **1,3%** od ukupnog broja predmeta iz razloga što su isti pristigli na kraju izvještajne godine i bili su poslani na postupanje prvostepenim organima, u skladu sa odredbama člana 125 Zakona o upravnom postupku.

Od ukupnog broja predmeta koje je Komisija imala u radu, **49** su predmeti u kojima je Komisija postupala u izvršenju presuda Upravnog suda, a **16** predmeta je bilo prenijeto u rad iz 2019. godine u 2020. godinu.

Na ukupan broj predmeta Komisije svakako utiče rad prvostepenih organa, kao i druge okolnosti, kao što su izmjene pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji prvostepenih organa, uvećane potrebe rada u pojedinim organima kao što je to bio slučaj u Upravi policije ili Vojsci Crne Gore zbog situacije izazvane epidemijom virusa Covid 19 .

Dakle, imajući u vidu okolnosti izazvane epidemijom Covid 19 koje su uticale na to da u odnosu na prošlu godinu imamo nešto manji broj žalbi (13,8%), možemo zaključiti da je i ova izvještajna godina za Komisiju bila produktivna i dinamična. U radu smo imali **848** žalbi, a zadržali visok stepen riješenih predmeta u procentu od **98,7 %**.

3.1. PREGLED POSTUPANJA PO ŽALBAMA NA RJEŠENJA DRŽAVNIH ORGANA

U izvještajnoj godini, izjavljeno je **556** žalbi protiv odluka donesenih od strane **43** organa državne uprave.

Kao što se može vidjeti u datoj *Tabeli br.1*, podnosioci žalbi su se najvećim dijelom žalili na rješenja o raspoređivanju 95 (17,1%), rješenja za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine 80 (14,4%), odluku o izboru kandidata 69 (12,4%), utvrđivanju zarade 51 (9,2%).

Najveći broj žalbi izjavljen je protiv odluka Uprave policije (109), Ministarstva odbrane (62), Poreske uprave (49), Uprave za šume (47), Ministarstva unutrašnjih poslova (38), osnovnih sudova (32) i Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (23).

Tabela 1. Struktura predmeta po organima i vrsti upravne stvari

DRŽAVNI ORGAN	Ćutanje upraave	Disciplinski postupak	Isplata novčane naknade	Ocjena	Odluka o izboru kandidata	Ostalo	Otpremnina	Prestanak radnog odnosa	Raspologanje	Raspored	Rezervni sastav	Suspenzija	Zarada	Jubilarna nagrada	Troškovi postupka	UKUPAN BROJ
AGENCIJA ZA NACIONALNU BEZBJEDNOST										2						2
AGENCIJA ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE	1					1	1									3
DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA				1	1											2
DRŽAVNI ARHIV				3		2	1									6
FOND PIO	1	1		1			4	1								8
FOND ZA ZDRAVSTVENO OSIGURANJE					3					1			1			5
GENERALNI SEKRETARIJAT VLADE				1												1
KOMISIJA ZA KADROVSKA I ADMINISTRATIVNA PITANJA			1													1
MINISTARSTVO FINANSIJA I SOCIJALNOG STARANJA					1	6							1			8
MINISTARSTVO ODBRANE	9		2	1	8	18	8	2		7		7				62
MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA			1	5	1					1		1	1			10
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA	1					4		1					3			9
MINISTARSTVO PROSVJETE				2	1											3
MINISTARSTVO RADA I SOCIJALNOG STARANJA				2	1											3
MINISTARSTVO SAOBRAĆAJA I POMORSTVA	2			2	1											5
MINISTARSTVO SPORTA I MLADIH		3		2	1											6
MINISTARSTVO VANJSKIH POSLOVA					2			1		2					2	7
MINISTARSTVO ZDRAVLJA										2			2			4
MUP	2	3	3	6	3	1	12	1		2	2	2			1	38
OSNOVNI SUD	1	1	2			14		1	1			2		10		32
OSNOVNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO			3													3
PORESKA UPRAVA	2	1			2		18			15			11			49

DRŽAVNI ORGAN	Ćutanje upraave	Disciplinski postupak	Isplata novčane naknade	Ocjena	Odluka o izboru kandidata	Ostalo	Otpremnina	Prestanak radnog odnosa	Raspologanje	Raspored	Rezervni sastav	Suspenzija	Zarada	Jubilarna nagrada	Troškovi postupka	UKUPAN BROJ
SEKRETARIJAT SUDSKOG SAVJETA			1													1
SPECIJALNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO										2			1			3
SUD ZA PREKRŠAJE					5	1										6
UPRAVA CARINA	1	5		1						1		6	18		1	33
UPRAVA POLICIJE			7	4	9	9	12	7		28	25	3	2		3	109
UPRAVA POMORSKE SIGURNOSTI I UPRAVLJANJA LUKAMA						1		1								2
UPRAVA ZA IGRE NA SRECU					1											1
UPRAVA ZA IMOVINU										1			1			2
UPRAVA ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE				1		2	1	2								6
UPRAVA ZA IZVRŠENJE KRIVIČNIH SANKCIJA					2		6	2		10			2		1	23
UPRAVA ZA KADROVE					11											11
UPRAVA ZA NEKRETNINE	3		2	1		1	1	1	4	4				1		18
UPRAVA ZA SAOBRAĆAJ					1											1
UPRAVA ZA STATISTIKU					4					2		1	2			9
UPRAVA ZA ŠUME		1		3	6	2	13			13		4	5			47
UPRAVA ZA ZAŠTITU KULTURNIH DOBARA							1									1
VIŠE DRŽAVNO TUŽILAŠTVO								1								1
VIŠI SUD					2	1		1					1		1	6
ZAVOD ZA HIDROMETEOROLOG IJU I SEIZMOLOGIJU								1								1
ZAVOD ZA ŠKOLSTVO					1											1
ZAVOD ZA ZAPOŠLJAVANJE			1		2		2			2						7
UKUPNO	23	15	23	36	69	63	80	23	5	95	27	26	51	11	9	556
	4,1 %	2,7 %	4,1 %	6,5 %	12,4 %	11,3 %	14,4 %	4,1 %	0,9 %	17,1 %	4,9 %	4,7 %	9,2 %	2 %	1,6 %	100 %

3.2. PREGLED POSTUPANJA U PREDMETIMA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Stupanjem na snagu Zakona o lokalnoj samoupravi, od 18. januara 2018. godine, kao što smo već istakli, Komisiji je proširena nadležnost za postupanje po žalbama na rješenja kojima je odlučeno o pravima, obavezama i odgovornostima lokalnog službenika, odnosno namještenika i o žalbi na odluku o izboru kandidata po raspisanom oglasu, odnosno konkursu.

U izvještajnoj godini, izjavljeno je 281 žalba protiv odluka donesenih od strane jedinica lokalne samouprave ili 33,1% od ukupnog broja predmeta.

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	Ćutanje uprave	Disciplinski postupak	Godišnji odmor	Ispлата novčane naknade	Odluka o izboru kandidata	Ostalo	Otpremnina	Prestanak radnog odnosa	Raspored	Zarada	Troškovi postupka	UKUPAN BROJ
ANDRIJEVICA								1				1
BAR				1					1			2
BERANE						4	3	4	2	1		14
BIJELO POLJE		1			9	6	2		1	2		21
BUDVA	1	1				15		5	1	1		24
CETINJE					1	3		4	2	2		12
DANILOVGRAD	1			1	2	2				1		7
GUSINJE				1	2	2						5
HERCEG NOVI					2			1				3
KOLAŠIN	1			3	7			5	3			19
KOTOR				3		3		1				7
MOJKOVAC							2					2
NIKŠIĆ					1		6					7
PLAV	13				3	2		3				21
PLUŽINE				1	3							4
PLJEVLJA	1			6								7
PODGORICA	3			1	11	6	12	1	7	38	1	80
ROŽAJE	1		5			3	1	6		7		23
ŠAVNIK						2					2	4
TIVAT				1	3	1		7				12
ULCINJ	1				1	2						4
ŽABLJAK			1		1							2
UKUPNO	22	2	6	18	46	51	26	38	17	52	3	281
	7,8 %	0,7 %	2,1 %	6,4 %	16,4 %	18,1 %	9,3 %	13,5 %	6 %	18,5 %	1,2 %	100 %

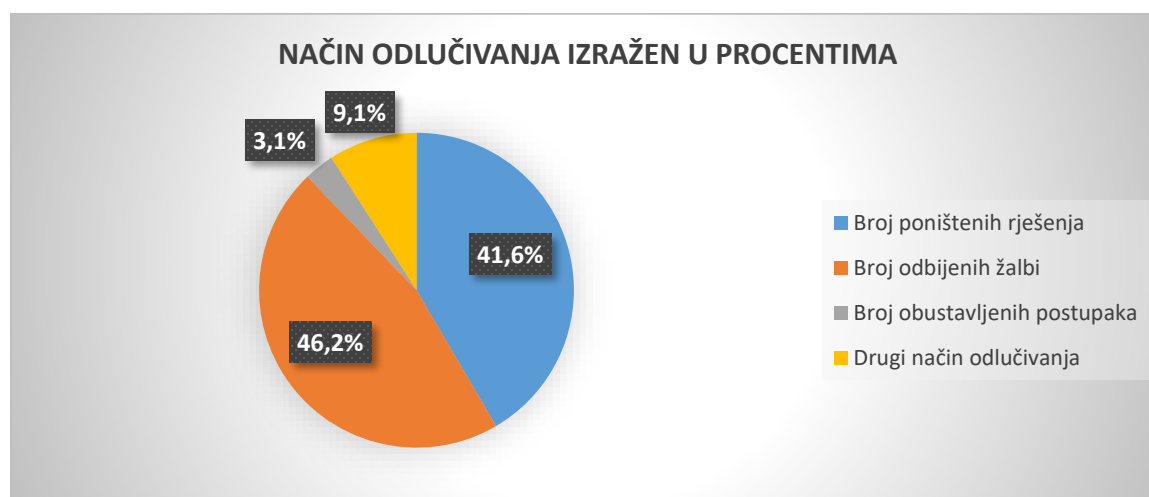
Kao što se može vidjeti u datoj Tabeli br.2, podnosioci žalbi su se najvećim dijelom žalili na rješenja o utvrđivanju zarade 52 (18,5%), odluke o izboru kandidata 46 (16,4%), na rješenja o prestanku radnog odnosa 38 (13,5%), na rješenja o utvrđivanju prava na otpremninu zbog sporazumnog prestanka radnog odnosa 26 (9,3%), na ćutanje uprave 22(7,8%), rješenja o raspoređivanju 17(6%).

Najveći broj žalbi izjavljen je protiv odluka Glavnog grada Podgorice (80), zatim protiv odluka opštine Budva (24), Rožaje (23), Bijelo Polje (21), Plav (21), i Kolašin (19). Na odluke opština Tuzi i Petnjica nije bilo žalbi.

3.3. NAČIN RJEŠAVANJA UPRAVNIH STVARI PO ŽALBAMA

U izvještajnom periodu Komisija je imala u radu **848** žalbi, riješila je **837**, odnosno 98,7 %, a ostalo je neriješenih **11** žalbi, koje su primljene na samom kraju 2020. godine.

Od ukupnog broja riješenih predmeta Komisija je u **348** predmeta poništila rješenje i predmet vratila prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje, u **387** predmeta je odbila žalbu, u **26** predmeta postupak je obustavljen, a u **19** predmeta spisi su proslijeđeni nadležnim organima na postupanje. Nadalje, Komisija je imala u radu **45** žalbi zbog ćutanja uprave, koje je riješila na način da je u 16 predmeta usvojila žalbu i naložila prvostepenom organu da donese odluku u zakonskom roku, u 26 predmeta po žalbi zbog ćutanja uprave žalba je odbijena, a u 3 predmeta postupak je obustavljen. Zatim, u izvještajnoj godini bilo je **12** zahtjeva za naknadu troškova, od čega je Komisija 11 zahtjeva za troškove odbila, a jedan je vratila prvostepenom organu da odluči o troškovima.



Iz prikazanih podataka proizilazi da je Komisija tokom 2020. godine rješavala na način da je odbila 46,2% žalbi, da je u 41,6% prvostepeno rješenje poništila i predmet vratila na ponovni postupak i odlučivanje, a postupak je obustavljen u 3,1% predmeta. U preostalih 9,1% predmeta Komisija je usvojila žalbu i naložila prvostepenom organu da donese odluku ili je postupak okončala obavljenjem zbog nenadležnosti, prekinula postupak ili iz drugih razloga.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, propisano je da kada priroda upravne stvari to dozvoljava, Komisija za žalbe sama rješava upravnu stvar. Shodno navedenom, Komisija je u 9 predmeta donijela meritornu odluku.

3.4. 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 organe državne uprave. U tom cilju održavani su sastanci sa predstavnicima opština, pojedinim ministarstvima i drugim organima gdje je ukazano na neka sporna proceduralna pitanja i predložen način njihovog prevazilaženja.

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 i odlučivanje u upravnim stvarima.

Tokom izvještajne godine Komisija je posebnu pažnju posvetila troškovima upravnog postupka, imajući u vidu značajna 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, Komisija je odbila zahtjeve kao neosnovane. Smatramo da bi ovakvim stavom značajno smanjili velike troškove upravnih postupaka kod državnih organa i organa 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 i edukacija tokom 2020. godine, Komisija nije učestvovala na seminarima, radionicama ili predavanjima, budući da je proteklu godinu obilježila epidemija Korona virusom. Međutim, moramo istaći da je Komisija od imenovanja 25.10.2018. godine prisutovala 2019. godine, samo jednom 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 organa lokalne samouprave.

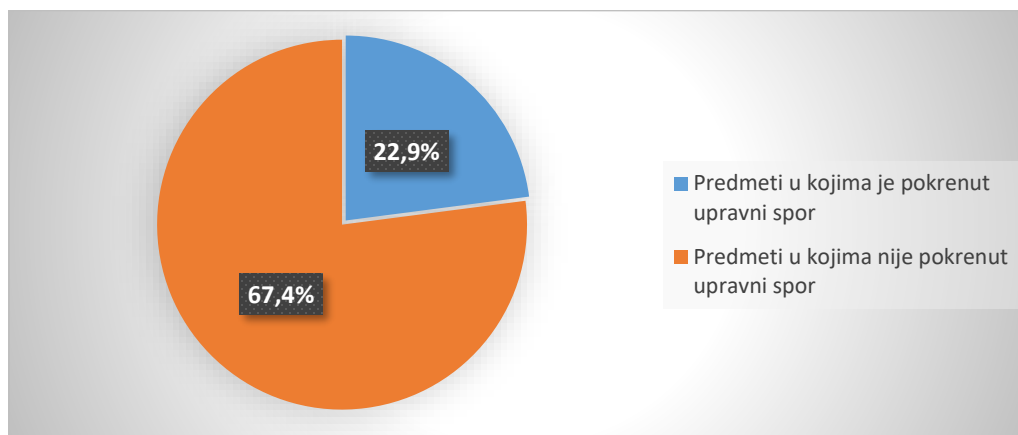
4. UPRAVNO SUDSKA ZAŠTITA

Sudska zaštita, kada su u pitanju prava iz rada i po osnovu rada državnih i lokalnih 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 i da tužba ne odlaže izvršenje odluke.

4.1. BROJ POKRENUTIH UPRAVNIH SPOROVA

U izvještajnoj godini protiv rješenja Komisije, izjavljeno je **276** tužbi Upravnom sudu Crne Gore.

Upravni sud Crne Gore je Komisiji za žalbe dostavio 276 tužbi, sa zahtjevom za davanje odgovora na tužbu i dostavljanje spisa predmeta, što je i urađeno u svim predmetima. Na poziv suda Komisija je po potrebi učestvovala na raspavama, gdje je iznosila svoje stavove u odnosu na odluke koje su predmet sudskog spora.



**Podaci na grafikonu odnose se na tužbe podnijete protiv rješenja Komisije iz 2020.godine*

Od ukupnog broja podnijetih tužbi (276), na rješenja donijeta u 2020. godini podnijete **192** tužbe, dok su **84** tužbe podnijete protiv odluka Komisije koje su donijete u prethodnim godinama.

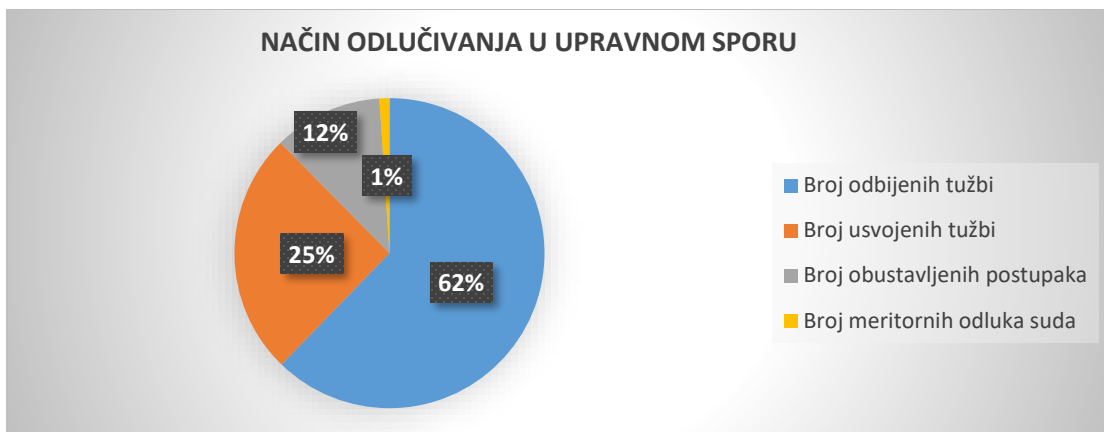
Dakle, kao što se vidi na datom grafikonu, od ukupnog broja završenih predmeta (**837**) protiv rješenja Komisije, upravni spor je pokrenut u **22,9%** predmeta.

Ovaj podatak ukazuje da su podnosioci žalbi u većini predmeta bili zadovoljni odlukama Komisije, 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.

4.2. POSTUPANJE PO PRESUDAMA UPRAVNOG I VRHOVNOG SUDA

U izvještajnom periodu Upravni sud je odlučio u **194** predmeta, na način što je u **120** predmeta ili **62%** tužbu odbio kao neosnovanu, u **22** predmeta ili **12%** postupak je obustavljen, u **49** predmeta ili **25%** predmeta poništena su rješenja Komisije, a u **2** ili **1%** predmeta sud je odlucio meritorno, dok se u jednom predmetu sud oglasio nenadležnim.

Napominjemo da se presude Upravnog suda odnose i na odluke Komisije iz ranijih godina iz razloga što sudski postupci traju duže od perida za koji se podnosi izvještaj.

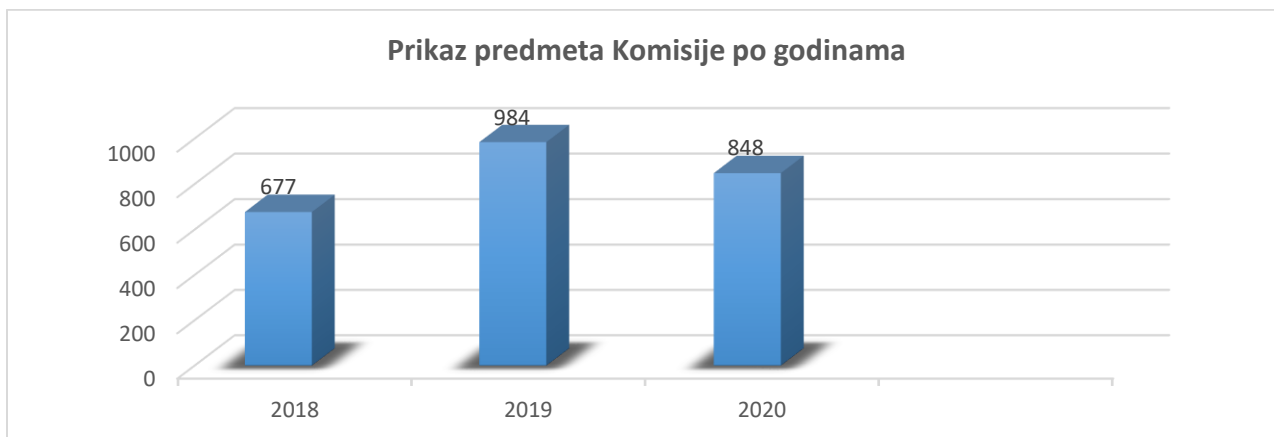


U izvještajnom periodu, Vrhovnom sudu Crne Gore podnijeto je **43** zahtjeva za vanredno preispitivanje pravosnažnih sudskih odluka Upravnog suda, donesenih po tužbi na rješenja ove Komisije. Vrhovni sud je u 2020. godini donio odluku po **41** zahtjevu, od čega je **4** zahtjeva usvojio, **36** zahtjeva odbio kao neosnovane i u jednom predmetu postupak je obustavljen.

5. OCJENA STANJA I PROBLEMI U RADU

Prema podacima prikazanim u Izvještaju o radu za 2020. godinu može se vidjeti da je Komisija imala u radu **848** predmeta, od kojih je riješila **837 (98,7%)**, a da je na rješenja donijeta u 2020. godini podnijeto **192** tužbi, dok su **84** tužbe podnijete protiv odluka Komisije koje su donijete u prethodnim godinama (ukupno 276 podnijetih tužbi).

Dakle, kao što smo i prethodno naveli okolnosti izazvane epidemijom Covid 19 uticale su na to da u odnosu na prošlu godinu imamo nešto manji broj žalbi, ali svakako možemo zaključiti da je i ova izvještajna godina za Komisiju bila produktivna i dinamična.



Kao i prethodnih godina državni i lokalni službenici i namještenici najviše su se žalili na rješenja o raspoređivanju i na rješenja o utvrđivanju zarade. Tokom 2020. godine primjetan je manji broj žalbi na rješenja koja su donosile jedinice lokalne samouprave u odnosu na prethodnu godinu, tako da je u 2019. godini bilo izjavljeno 435 žalbi, a u 2020. godini 281 žalba na rješenja jedinica lokalne samouprave.

Rad Komisije je umnogome opterećivao zakonom propisan rok od 30 dana za odlučivanje, imajući u vidu složenost pitanja o kojima je trebalo odlučivati. Naime, ažurnost Komisije, uslovljena je efikasnošću rada prvostepenih organa, a prije svega blagovremenom dostavljanju žalbe, odnosno izjašnjenja na žalbu, kao i dostavljanje kompletnih spisa predmeta od strane prvostepenih organa, a što je od uticaja na pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i donošenje pravilne odluke. Pored navedenog, važno je istaći da u zakonskom roku od 30 dana za postupanje po žalbi Komisije, ulazi i obaveza prvostepenih organa, shodno Zakonu o upravnom postupku, da utvrde blagovremenost ili dopuštenost žalbe i eventualno odluče o istoj. 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 treba odlučivati, veoma je važno da prvostepeni organi vode računa o blagovremenom i kompletnom dostavljanju spisa predmeta.

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 efikasnosti i ekonomičnosti postupka.

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 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, daje svoj doprinos prevazilaženju nejasnoća i spornih pitanja kada je u pitanju postupak odlučivanja o pravima državnih i lokalnih 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, može se zaključiti da se Komisija za žalbe, od početka rada, uspješno nosila sa izazovima u radu tokom 2020. godine, kako bi se sva krucijalna službenička pitanja riješila u razumnom roku i sa visokim kvalitetom donešenih odluka.