



**Crna Gora
KOMISIJA ZA ŽALBE**

**IZVJEŠTAJ O RADU KOMISIJE ZA ŽALBE
1. januar – 31. decembar 2017. godine**

Podgorica, april 2018. godine

I UVODNE NAPOMENE

Izvještaj o radu pripremljen je u skladu sa članom 146 Zakona o državnim slušbenicima 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 Crne Gore podnese izvještaj o svom radu.

Koncepcijski i sadržajno struktura ovog izvještaja određena je na način da prikaže rad i postupanje Komisije u periodu 1. januar - 31. decembar 2017. godine, stanje u izvršavanju zakona i drugih propisa, iskustva u radu Komisije u oblasti zaštite prava državnih slušbenika i namještenika u dijelu rješavanja po žalbi protiv rješenja kojim je odlučeno o pravima i obavezama državnih slušbenika 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 slušbenicima i namještenicima, kojim je propisano da Komisija odlučuje o žalbi na rješenje kojim je odlučeno o pravima i obavezama iz rada i po osnovu rada državnog slušbenika, odnosno namještenika i o žalbi protiv Odluke o izboru državnog slušbenika, odnosno namještenika.

2. Sastav

Komisija za žalbe imenovana je Odlukom o imenovanju predsjednika i članova Komisije za žalbe ("Službeni list CG" br. 11/13 i 7/17), a počela je sa radom 1. marta 2013. godine. Komisija 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 slušbenik koji je diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom i koji ima najmanje 10 godina radnog iskustva, a za člana državni slušbenik koji je diplomirani pravnik i ima najmanje pet godina radnog iskustva.

Stručne i administrativne poslove za potrebe Komisije za žalbe vrši Uprava za kadrove. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Uprave za kadrove, za potrebe Komisije sistematizovana su radna mjesta sekretara Komisije, samostalnog savjetnika i tehničkog sekretara koji obavlja i poslove prijema i otpremanja pošte, upisničara, arhivara i daktilografa.

3. Rok za odlučivanje i način rada

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 upravnom postupku i Zakon o državnim slušbenicima i namještenicima i druge propise kojima se uređuju prava i obaveze zaposlenih (zakone, kolektivne ugovore, pravilnike). Bliži način rada i odlučivanja uređen je Poslovnikom o radu Komisije za žalbe.

III POSTUPANJE KOMISIJE

Komisija za žalbe je u izvještajnom periodu imala u radu ukupno 753 predmeta, i to 678 predmeta po izjavljenim žalbama i 75 predmeta po presudama Upravnog suda. Od ukupnog broja predmeta, Komisija je na 47 održanih sjednica razmotrila 710 predmeta.

1. Postupanje po žalbi na rješenje prvostepenog organa

Komisija je u svih 710 razmatranih predmeta odlučila u zakonskom roku. Na kraju izvještajnog perioda, ostalo je neriješeno 43 predmeta, i to: 3 predmeta koja su se nalazila na postupanju kod prvostepenih organa, dok je u radu kod Komisije ostalo 40 predmeta, s obzirom da se čekalo na kompletiranju istih, zbog nedostatka potrebnih spisa neophodnih za odlučivanje.

Od ukupnog broja riješenih predmeta, u 337 ili 47,46% predmeta žalba izjavljena na prvostepeno rješenje je usvojena, od čega je u 313 predmeta, ili 44,08 %, prvostepeno rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak i odlučivanje, u 23 odnosno 3,24 % predmeta, usvojena je žalba zbog lutanja administracije i naloženo donošenje prvostepenog rješenja, dok je u 1 predmetu odnosno 0,14%, Komisija djelimično poništila prvostepeno rješenje. U 320 ili 45,07% predmeta Komisija je rješenjem odbila žalbu, u 8 predmeta ili 1,13 % žalba je odbačena a u 33 ili 4,65% predmeta postupak je obustavljen, dok je u 12 ili 1,69 % 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, uređena je Zakonom o državnim službenicima i namještenicima na način da se protiv odluke Komisije za žalbe, u roku od 30 dana od dana prijema odluke, može pokrenuti upravni spor, i da žalba ne odlaže izvršenje odluke (član 138).

U izvještajnom periodu Upravni sud Crne Gore je Komisiji za žalbe dostavio 211 tužbi, sa zahtjevom za davanje odgovora na tužbu i dostavljanje spisa predmeta, što je i urađeno u svih 211 predmeta.

3. Postupanje po presudama Upravnog i Vrhovnog suda

U izvještajnom periodu Upravni sud je odlučio u 214 predmeta, na način što je u 131 predmetu ili 61,21 % tužbu odbio kao neosnovanu, u 1 predmetu ili 0,47 % tužba je odbačena, a u 6 predmeta ili 2,80% postupak je obustavljen, dok se u 1 predmetu ili 0,47% tužena obavezuje da naknadi troškove spora, a u 75 predmeta ili 35,05 % predmeta poništena su rješenja Komisije.

Na procenat usvojenih tužbi i poništenih rješenja Komisije za žalbe uticala je činjenica što stranke u postupku pokrenutom po tužbi, u sve većoj mjeri, ukazuju na nove činjenice i prilažu nove dokaze, koje činjenice, odnosno dokazi nijesu bili predmet razmatranja u postupku po žalbi pred Komisijom, a koja je vezana žalbenim navodima.

Takođe, na značajan broj poništenih rješenja Komisije za žalbe uticao je stav Ustavnog suda, nakon podnošenja ustavne žalbe od strane tužioca u predmetima po zahtjevima radi plaćanja doprinosa za vrijeme provedeno u rezervnom sastavu policije s pozivom na odredbe tada važećeg Zakona o unutrašnjim poslovima. Naime, Ustavni sud je usvojio ustavnu žalbu i ukinuo presudu Vrhovnog suda Crne Gore kojom je zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke bio odbijen kao neosnovan, što je u krajnjem uticalo na stav Upravnog suda i na odluke Komisije.

U izvještajnom periodu, podneseno je Vrhovnom sudu Crne Gore, 80 zahtjeva za vanredno preispitivanje pravosnažnih sudskih odluka Upravnog suda donesenih po tužbi na rješenja ove Komisije, od čega je u 75 predmeta zahtjev odbijen, a samo u 5 predmeta usvojen.

4. Druga postupanja i saradnja

Tokom izvještajnog perioda Komisija za žalbe je ostvarivala saradnju sa prvostepenim organima u cilju prevazilaženja svih spornih pitanja koja su se odnosila na postupak kod Komisije.

Posebno ističemo da 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 OCJENA STANJA SA PREDLOGOM MJERA

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

Struktura predmeta u radu Komisije pokazuje da je, u izvještajnom periodu, najviše predmeta kod Komisije formirano po žalbama na rješenja donesena u disciplinskom postupku 100 ili 14,08%, zatim na odluke o izboru kandidata 97 ili 13,66% , rješenja o rasporedjivanju 97 ili 13,66% itd.

Visok procenat poništenih prvostepenih rješenja u izvještajnom periodu ukazuje na potrebu kontinuiranog sprovođenja obuka služenika koji vode upravni postupak i pripremaju prvostepena rješenja kao i preduzimanja drugih aktivnosti na jačanju administrativnih kapaciteta u ovoj oblasti. Ovo naročito imaju u vidu da od 1. jula 2018. godine počinje da se primjenjuje nov Zakon o državnim služenicima i namještenicima, koji donosi brojne novine u ovoj oblasti.

Na znanje i potrebu jačanja kadrovskih kapaciteta u ovoj oblasti, pored procenta usvojenih žalbi, potrebno je ukazati i s obzirom na razloge njihovog usvajanja, odnosno propuste prvostepenih organa, koji su najčešće proceduralne prirode. Ovo naročito ističemo 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 odlučuje.

Komisija nastoji da obezbijedi stavove i dobru praksu u rješavanju radnopravnih sporova u državnim organima, uvažavajući i 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 po rješenjima Komisije za žalbe, odnosno po nalogima Upravnog suda.

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

Tabela 1. Struktura predmeta po organima i razlozima žalbe
u periodu 1.januar - 31. decembar 2017. godine

	NAZIV ORGANA	Prest. r.o.	Raspor.	Zarad.	Jubilarn nagrade	Disc. mjera	Privrem. ogran. vrđ.duđ.	L. ut. adm	Odluka o izb. kand.	Ocjenje	Ostalo
1	MINISTARSTVO UNUTRAĐNJIH POSLOVA	7	26	17		44	10	7	11	16	125
2	UPRAVA POLICIJE	2	21					2		1	1
3	MINISTARSTVO PRAVDE					6			6		
4	MINISTARSTVO ODBRANE	4	3						1		3
5	MINISTARSTVO FINANSIJA		2	3		3		1	8		4
6	PORESKA UPRAVA		3		3						
7	UPRAVA CARINA					25		1		14	2
8	UPRAVA ZA NEKRETNINE		1					1		3	
9	MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE							1	4		1
10	MIN.VANJ.POS.I EV.INTEGRACIJA							1			
11	MINISTARSTVO EVROPSKIH INTEGRACIJA		1							1	
12	MINISTARSTVO VANJSKIH POSLOVA		2				2	2			2
13	MINISTARSTVO PROSVJETE										1
12	MINISTARSTVO KULTURE		1	1							
14	MINISTARSTVO EKONOMIJE		1								1
15	MIN. SAOB.I POMORSTVA		5	1							3
15	MIN. POLJ. I RURALNOG RAZVOJA	1	5	1			2				1
17	MINISTARSTVO ZDRAVLJA					1					
18	MIN. ZA INF.DRUĐTVO I TELEKOMUNIKACIJE								1		
19	MINISTARSTVO RADA I SOCIJALNOG STARANJA								3		
20	MINIS.ODRĐVOG RAZVOJA I TURIZMA		1								3
21	MINISTARSTVO SPORTA					1			5		
22	UPRAVA ZA KADROVE							1	17		
23	UPRAVA ZA INSPEK.POSLOVE	1	1	1		2			1	5	5
24	UPRAVA ZA IMOVINU		1								
25	UPRAVA ZA ČUME										1
26	ZAVOD ZA ZAPOGLJAVANJE					1			4	2	
27	ZAVOD ZA GKOLSTVO								1		
28	ZAVOD ZA HIDROMETEOROLOGIJU I SEIZMOLOGIJU								1	1	
29	ZAVOD ZA IZVRĐENJE KRIVIL'NIH SANKCIJA		15					2			2
30	VIGI SUDOVI			6							3
31	OSNOVNI SUDOVI			21	38	3	5	4	2		6
32	PRIVREDNI SUD		2						1		
33	OSNOVNA DRĐAVNA TUĐILAĐTVA			1				1			1
34	SUD ZA PREKRĐAJE			20	1		1		16	1	
35	GENERALNI SEKRETERIJAT PREDSDJEDNIKA								1		
36	GENERALNI SEKRETERIJAT SKUPĐTINE										2
37	FOND ZA ZDRAV. OSIGURANJE							5	3		7
38	FOND PIO		2			6				3	1
39	FOND ZA OBEĐTEL'ENJE								1		
40	FOND ZA ZAĐTITU I OSTVARIVANJE MANJINSKIH PRAVA								1		
41	DRĐAVNA REV.INSTITUCIJA								1		1
42	REVIZORSKO TIJELO								1		1
43	AGENCIJA ZA NAC.BEZBJEDNOST		4			6					
44	AGENCIJA ZA ZAĐTITU ĐIVOTNE SREDINE					2		2		1	1
45	AGENCIJE ZA SPREL'AVANJE KORUPCIJE								2		
46	DRĐAVNI ARHIV								1		
47	KOMISIJA ZA KADROVSKA I ADMINISTRATIVNA PITANJA										7
48	DRĐAVNA IZBORNA KOMISIJA								1		
49	KOMUNALNA POLICIJA							1			
50	SEKRETARIJAT SUDSKOG SAVJETA								1		
51	UPRAVA ZA SPREL'AVANJE PRANJA NOVCA I FINANSIRANJE TERORIZMA								2		
	OSTALO										2
	UKUPNO:	15	97	72	42	100	20	32	97	48	187
	%	2,11	13,66	10,14	5,92	14,08	2,82	4,51	13,66	6,76	26,34

Tabela 2 – Struktura načina odlučivanja po najčešćim razlozima žalbe
u periodu 1. januara - 31. decembar 2017. godine

PREDMET ŽALBE	Broj odbij. žalbi	Broj poniž. rješenja	Broj odbačenih žalbi	Broj obust. post	Broj usvojenih žalbi zbog lutanja adm.	Broj usvojenih zahtjeva za troškove upravnog postupka	UKUPNO
RJEŠENJE O PREST. R.O.	7	8					15
ODLUKA O IZBORU KANDIDATA	67	24	1	5			97
RJEŠENJE O RASPOREĐIVANJU	53	42		2			97
RJEŠENJE O ZARADI	26	45		1			72
OCJENA RADA	8	40					48
PRIVREMENO OGRANIČENJE VRŠENJA DUŽNOSTI	5	15					20
DISCIPLINSKE MJERE	39	41		20			100
LUTANJE ADMINISTRACIJE	4		1	5	22		32
NAKNADE	24	24	1				49
ZAHTJEVI ZA ISPLATU JUBILARNE NAGRADE	21	21					42
TROŠKOVI UPRAVNOG POSTUPKA	2					12	14