



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

Broj: 01-414/20
Podgorica, 9. oktobra 2020. godine
MP/MP

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 41 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/11 i 32/14) i člana 40 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", broj 53/14), nakon završenog ispitnog postupka po pritužbi XX, iz Podgorice, daje sledeće

MIŠLJENJE

Podnositeljki pritužbe **nije povrijeđeno pravo na rad zagarantovano članom 62 Ustava Crne Gore**, postupanjem Glavnog grada Podgorice.

Podnositeljki pritužbe nije povrijeđeno niti jedno drugo Ustavom Crne Gore, zagarantovano pravo postupanjem Ministarstva javne uprave – Odjeljenja upravne inspekcije.

POSTUPAK PRED ZAŠTITNIKOM LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE

1. Dana 10. juna 2020. godine, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, XX, iz Podgorice podnijela je pritužbu na rad Glavnog grada Podgorica - Službe gradonačelnika i Ministarstva javne uprave - Odjeljenja upravne inspekcije.

U pritužbi je u bitnom navela da je u Službi gradonačelnika bila raspoređena na radnom mjestu Samostalne savjetnice I u periodu od novembra 2016. godine do decembra 2018. godine, da je obavljala poslove Šefice kabineta gradonačelnika, da je rješenjem br.01-100/20-109 od 25. februara 2020. godine, stavljena na raspolaganje Sekretarijatu za lokalnu samoupravu Glavnog grada, da je to rješenje primila dana 27. februara 2020. godine. Nadalje je navela, da je dana 3. marta 2020. godine u 8 časova došla na posao, ali je na ulazu u službenu zgradu sačekao portir i kazao da je dobio nalog „sa vrha“ da joj se zabrani ulazak, jer tu više ne radi, pa tako nije mogla doći do svog radnog mjesta, iako navedeno rješenje nije postalo izvršno, da je samim tim nesporno njeno zakonsko pravo i obaveza da obavlja svoje poslove sve do nastupanja njegove izvršnosti. Takođe je navela da se tim povodom dana 3. marta 2020. godine, obratila Ministarstvu javne uprave - Odjeljenju upravne inspekcije za vršenje inspeksijskog nadzora, da i pored više urgencija koje je uputila toj inspekciji do danas nije obaviještena o ishodu inspeksijskog nadzora. Smatra da su joj ovakvim postupanjem Glavnog grada povrijeđena osnovna ljudska prava i ustavom zagarantovano pravo na rad.

Uz pritužbu dostavljena je određena dokumentacija.

2. Povodom podnijete pritužbe, a u cilju ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik je, shodno odredbi člana 28 stav 1 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, pokrenuo ispitni postupak i od Glavnog grada Podgorica i Ministarstva javne uprave - Odjeljenja upravne inspekcije zatražio izjašnjenje.

3. Izjašnjavajući se na navode iz pritužbe Glavni grad Podgorica (izjašnjenje dostavljeno Zaštitniku dana 28. septembra 2020. godine) u bitnom je naveo, da je rješenjem br.91-100/20-109 od 25.februara 2020. godine, XX stavljena na raspolaganje Sekretarijatu za lokalnu samoupravu od 25. februara 2020. godine, da je na to rješenje izjavila žalbu, koja je odbijena Rješenjem Komisije za žalbe broj UPII 08-102/20-164 od 9. aprila 2020. godine. Protiv Rješenja Komisije za žalbe podnijeta je tužba Upravnom sudu Crne Gore. Radno mjesto na kojem je imenovana bila raspoređena ukinuto je shodno Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe gradonačelnika broj: 01-033/18-849 od 23. novembra 2018. godine, sa izmjenama i dopunama Pravilnika broj: 01-018/20-97 od 14. januara 2020. godine. Uzimajući u obzir poslove na kojima je imenovana radila u Službi gradonačelnika (samostalna savjetnica I - za pravne propise), to je u postupku koji je prethodio donošenju Rješenja o stavljanju na raspolaganje, ponuđeno da bude raspoređena u Sekretarijatu za preduzetništvo, na radnom mjestu samostalna savjetnica I - za upravno rješavanje i normativno pravne poslove. Međutim, imenovana je izričito odbila ponuđeno radno mjesto, insistirajući da bude raspoređena u Službi gradonačelnika u kojoj, shodno novoj organizaciji i sistematizaciji, nije bilo odgovarajućeg radnog mjesta na koje bi mogla biti raspoređena. Vezano za navode da je XX zabranjen ulazak u zgradu, imenovanoj nije zabranjen ulazak u zgradu, već je sporno dana (navedenog u pritužbi), obaviještena da je stavljena na raspolaganje Sekretarijatu za lokalnu samoupravu. Od tog dana imenovana više nije dolazila na posao.

U prilogu ovog izjašnjenja dostavljena je određena dokumentaciju.

4. Izjašnjavajući se na navode iz pritužbe, Ministarstvo javne uprave (izjašnjenje dostavljeno Zaštitniku dana 28. septembra 2020. godine), u bitnom je navelo da je upravni inspektor razmotrio Inicijativu podnositeljke XX, zavedene kod Ministarstva javne uprave pod brojem UPIN 07-700/20-345 od 13. marta 2020. godine, izvršio inspekcijski nadzor kod subjekta nadzora - Glavni grad Podgorica, dana 25. maja 2020. godine, kojom prilikom je po službenoj dužnosti izuzeo dokumentaciju od subjekta nadzora. Dalje je utvrđeno da je XX na citirano rješenje gradonačelnika, preko punomoćnika, dana 9. marta 2020 godine, izjavila žalbu br. UPII 08-102/20-164, Komisiji za žalbe, da je žalba odbijena kao neosnovana rješenjem Komisije za žalbe br. UPII 08-102/20-164 od 9. aprila 2020 godine. Nadalje se ističe da je u postupku utvrđeno da je XX rješenjem gradonačelnika Glavnog grada Podgorica br.01-100/20-109 od 25. februara 2020. godine stavljena na raspolaganje Sekretarijatu za lokalnu samoupravu Glavnog grada, počev od 25. februara 2020. godine, za potrebe internog tržišta rada i utvrđivanja mogućnosti odgovarajućeg raspoređivanja najduže jednu godinu od dana stavljanja na raspolaganje, kao i da imenovanoj, ukoliko ne bude raspoređena za vrijeme dok se nalazi na raspolaganju, po isteku tog vremena prestaje radni odnos po sili zakona. Kako je rješenje gradonačelnika postalo pravosnažno, to upravna inspekcija nije imala nadležnosti za postupanje u predmetnoj upravnoj stvari u ovom dijelu, a podnositeljka je imala pravo da pokrene sudski spor, što je po saznanjima te inspekcije i učinila podnošenjem tužbe nadležnom sudu. Za dio navoda iz predmetne inicijative koji se odnosi na navodnu zabranu imenovanoj da obavlja poslove kod subjekta nadzora, odnosno zabrane ulaska u službene prostorije Glavnog grada, dana 3. marta 2020. godine, u postupku inspekcijskog nadzora nijesu utvrđene nepravilnosti, jer je iz izjave odgovornog lica u subjektu nadzora - Glavnog administratora, koji je

prisustvovao inspekcijskom nadzoru, utvrđeno da imenovanoj nije mogao biti zabranjen ulazak u službene prostorije naznačenog datuma. O rezultatima sprovedenog postupka inspekcijskog nadzora, podnositeljka inicijative je obaviještena od strane postupajućeg inspektora, dana 21. septembra 2020. godine, putem e-maila, na adresu sa koje je podnešena inicijativa, dok će joj pismeno obavještenje biti dostavljeno preporučenom pošiljkom nakon što imenovana dostavi svoju adresu ovom organu, a na koju činjenicu joj je ukazano, u skladu sa Zakonom. Na kraju je navedeno da zbog duže službene obaveze po drugim predmetima postupajućeg upravnog inspektora koje se nastavilo korišćenjem godišnjeg odmora iz zdravstvenih razloga, obavještenje o ishodu postupka nije blagovremeno urađeno.

Uz ovo izjašnjenje dostavljena je kopija obavještenja podnositeljki pritužbe, od 23. septembra 2020. godine.

ČINJENICE

I OKOLNOSTI PREDMETA

5. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnositeljke pritužbe, izjašnjenja Glavnog grada Podgorica i Ministarstva javne uprave, naknadno pribavljenih dokaza u toku ispitnog postupka, te cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta, mogu se sublimirati na sledeći način.

6. Podnositeljka pritužbe zasnovala je radni odnos na određeno vrijeme u Opštini Podgorica – Sekretarijatu za sport dana 5. novembra 2005. godine, u trajanju najduže 30 dana, da bi potom Odlukom navedenog organa, o izboru kandidata od dana 6. decembra 2005. godine, primljena u radni odnos na neodređeno vrijeme.

7. U periodu od 17. jula 2006. godine do 25. februara 2020. godine, podnositeljka pritužbe je više puta preuzimana i raspoređivana na razna radna mjesta u okviru službi Glavnog grada (17. jula 2007. godine, Sekretarijat za socijalno staranje Opštine Podgorica Sporazumom preuzela je imenovanu od Sekretarijata za sport Opštine Podgorica i rasporedilo je na radno mjesto stručnog saradnika za izradu projekta – Kancelarije za prevenciju narkomanije; dana 18. oktobra 2011. godine, Služba Gradonačelnika sporazumom preuzela je imenovanu od Sekretarijata za socijalno staranje Glavnog grada Podgorica i raspoređena je na radno mjesto samostalni savjetnik I – savjetnik za koordinaciju procesa pridruživanja; dana 30. januara 2014. godine, imenovana je rješenjem raspoređena na radno mjesto samostalni savjetnik za evropske integracije u Odjeljenju za međunarodne odnose i evropske integracije u Službi Gradonačelnika u zvanju samostalni savjetnik I; potom dana 24. avgusta 2015. godine, na radno mjesto samostalni savjetnik za međunarodne odnose u Kabinetu gradonačelnika, u Službi gradonačelnik Glavnog grada Podgorica u zvanju samostalni savjetnik I. Podnositeljka pritužbe je potom 1. novembra 2016. godine, trajno raspoređena na radno mjesto Šef/ica kabineta gradonačelnik u Službi gradonačelnika, da bi potom rješenjima od 7. septembra 2017. godine i 17. januara 2018. godine, raspoređena takođe na radno mjesto – šefica Kabineta gradonačelnika u Kabinetu gradonačelnika u Službi Glavnog grada Podgorica, obzirom da je došlo do donošenja novog, odnosno izmjena postojećeg akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Rješenjem o raspoređivanju od 14. decembra 2018. godine, imenovana je raspoređena na radno mjesto samostalni savjetnik I za pravne propise u Kabinetu gradonačelnika u Službi gradonačelnika Glavnog grada Podgorice.

8. Podnositeljki pritužbe od strane Glavnog grada ponuđeno je da bude raspoređena na radno mjesto samostalna savjetnica I za upravno rješavanje i normativno pravne poslove u Sekretarijatu za

preduzetništvo, koje ista nije prihvatila smatrajući da je to u suprotnosti sa odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

9. Dana 25. februara 2020. godine, podnositeljka pritužbe, Rješenjem gradonačelnika Glavnog grada broj 01-100/20-109 stavljena je na raspolaganje Sekretarijatu za lokalnu samoupravu Glavnog grada, počev od dana 25. februara 2020. godine, obzirom da je Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe gradonačelnika br. 01-018/20-97, od 14. januara 2020. godine, njeno prethodno radno mjesto ukinuto. Donošenju rješenja, prethodila je usmena rasprava u skladu sa članom 141 Zakona o lokalnoj samoupravi i članom 130 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, na kojoj je podnositeljki pritužbe data mogućnost da se izjasni i koju je zastupala punomoćnica, a o čemu je sačinjen i Zapisnik od 11. februara 2020. godine.

10. Podnositeljka pritužbe na navedeno rješenje izjavila je žalbu Komisiji za žalbe, koja je dana, 9. aprila 2020. godine, rješenjem br. UPII 08-102/20-164, istu odbila kao neosnovanu.

11: Dana 13. marta 2020. godine, XX je podnijela Ministarstvu javne uprave - Odjeljenju upravne inspekcije inicijativu za vršenje inspeksijskog nadzora kod subjekta nadzora Glavnog grada Podgorica.

12. Dana 25. maja 2020. godine, nadležna inspekcija izvršila je inspeksijski nadzor i obavijestila podnositeljku pritužbe o ishodu postupka, dana 21. septembra 2020. godine.

13. Dana 10. septembra 2020. godine, podnositeljka pritužbe obavijestila je Zaštitnika da je dana 26. maja 2020. godine, protiv rješenja Komisije za žalbe pokrenula upravni spor kod Upravnog suda CG.

14. Zaštitnik je iz sadržine naprijed navedenih sporazuma i rješenja o raspoređivanju, zaključio da određeni akti o raspoređivanju, kao i sporazumi o preuzimanju, u izreci sadrže naznaku da „stupaju na snagu danom donošenja“, određeni „danom konačnosti“, određeni sadrže naznaku od kojeg datuma ista stupa na dužnost, dok posljednje a sporno rješenje, sadrži određenje da se podnositeljka pritužbe stavlja na raspolaganje počev od datuma kada je pomenuto rješenje donijeto.

15. Podnositeljka je priložila i više rješenja o zaradi, gdje je u određenim rješenjima naznačeno da ista stupaju na snagu danom donošenja, a druga danom konačnosti.

II RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

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

Član 6

Crna Gora jemči i štiti prava i slobode. Prava i slobode su nepovredivi. Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih.

Član 62

Svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zanimanja i zapošljavanja, na pravične i humane uslove rada i na zaštitu za vrijeme nezaposlenosti.

B. Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl.list CG“ br. 2/18, 34/19, 38/20)

Član 58 stav 1 tačka 14

Predsjednik opštine daje saglasnost na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa i službi iz člana 69 ovog zakona i javnih službi.

Član 141

Na prava i obaveze lokalnih službenika i namještenika u slučaju ukidanja organa lokalne uprave, stručne službe, odnosno posebne službe ili dijela poslova koje preuzima drugi organ, odnosno služba, ukidanja organa lokalne uprave, stručne službe, odnosno posebne službe ili dijela poslova koje ne preuzima drugi organ, odnosno služba, izmjene unutrašnje organizacije organa lokalne uprave, stručne službe, odnosno posebne službe, zaštite lokalnog službenika, odnosno namještenika koji je na raspolaganju, raspoređivanje lokalnog službenika, odnosno namještenika koji je na raspolaganju, prestanak radnog odnosa lokalnog službenika, odnosno namještenika koji je na raspolaganju i prava na otpremninu, kao i na prestanak mandata lica koje vrše poslove visokog rukovodnog kadra, u slučaju ukidanja organa lokalne uprave, stručne službe, odnosno posebne službe ili ukidanja dijela poslova koji ne prelaze u djelokrug drugog organa ili službe ili ako njegovo radno mjesto bude ukinuto donošenjem novog ili izmjenom postojećeg akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji shodno se primjenjuju propisi o državnim službenicima i namještenicima.

C. Zakon o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18, 34/19)

Član 130

Kad se zbog izmjene unutrašnje organizacije državnog organa donosi novi ili vrši izmjena postojećeg akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, raspoređivanje državnih službenika, odnosno namještenika vrši se na radna mjesta koja odgovaraju njihovom nivou kvalifikacije obrazovanja i za koja ispunjavaju druge propisane uslove, uzimajući u obzir poslove na kojima su ranije radili.

U slučaju da nema radnog mjesta u smislu stava 1 ovog člana na koje se državni službenik, odnosno namještenik može rasporediti, stavlja se, rješenjem starješine tog organa, na raspolaganje organu za upravljanje kadrovima za potrebe internog tržišta rada i utvrđivanja mogućnosti njegovog odgovarajućeg raspoređivanja.

Državni službenik, odnosno namještenik ne može se rasporediti za vrijeme privremene spriječenosti za rad, za vrijeme trudnoće ili porodijskog odsustva.

Član 131 stav 1

Državni službenik, odnosno namještenik, dok se nalazi na raspolaganju na osnovu rješenja iz člana 128 stav 4, člana 129 st. 1 i 2 i člana 130 stav 2 ovog zakona, ostvaruje pravo na naknadu zarade u visini zarade isplaćene u mjesecu koji je prethodio stavljanju na raspolaganje, do obezbjeđivanja odgovarajućeg raspoređivanja, a najduže šest mjeseci od dana stavljanja na raspolaganje.

D. Zakon o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17)

Član 7

Stranka ima pravo na pravnu zaštitu u upravnoj stvari.

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 111

Prije donošenja rješenja javnopravni organ je dužan, osim u slučajevima iz člana 113 ovog zakona, da obavijesti stranku o rezultatima ispitnog postupka.

Stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka.

Javnopravni organ obavještava stranku o rezultatima ispitnog postupka usmeno ili pisanim obavještenjem.

Član 112

O rezultatima ispitnog postupka stranka se može izjasniti u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik kod javnopravnog organa, u roku koji utvrdi javnopravni organ. Rok iz stava 1 ovog člana ne može biti kraći od tri niti duži od osam dana. Ako se stranka ne izjasni o rezultatima ispitnog postupka, javnopravni organ će donijeti rješenje bez izjašnjenja stranke.

E. Zakon o upravnoj inspekciji ("Službeni list Crne Gore", br.42/16)

Član 1

Ovim zakonom uređuju se način rada upravne inspekcije, ovlašćenja i mjere koje preduzima u postupku inspeksijskog nadzora, kao i druga pitanja od značaja za rad upravne inspekcije.

Član 2

Upravna inspekcija, u cilju obezbjeđivanja poštovanja načela zakonitosti, efikasnosti i blagovremenosti u radu subjekata nadzora, vrši nadzor nad primjenom propisa kojima se uređuju državna uprava, prava i obaveze državnih službenika i namještenika, upravni postupak, izgled, upotreba i postupak izrade i uništenja pečata državnih organa, kao i zabrana diskriminacije.

Član 7

Upravna inspekcija vrši inspeksijski nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa kojima se uređuju prava i obaveze državnih službenika i namještenika, u skladu sa tim zakonom.

F. Zakon o inspeksijskom nadzoru ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 39/03, Službeni list Crne Gore", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16)

Član 13

U vršenju inspeksijskog nadzora inspektor je naročito obavezan da:

1) razmotri inicijativu za pokretanje postupka inspeksijskog nadzora i o tome obavijesti podnosioca inicijative;

G. Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl. list CG", br. 42/11 i 32/14)

Član 20

Zaštitnik u vršenju svoje funkcije djeluje na način što ukazuje, upozorava, kritikuje ili preporučuje.

Član 22

Zaštitnik nije ovlašćen da mijenja, ukida ili poništava akte organa.

H. Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Relevantni dio **člana 6 stav 1** glasi kako slijedi:

Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama..., ima pravo na pravičnu i javnu raspravu...pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.

III DRUGA RELEVANATNA DOKUMENTA

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

Član 6

1. Države članice ovog pakta priznaju pravo na rad, koje obuhvata pravo koje ima svako lice na mogućnost zarađivanja kroz slobodno izabran ili prihvaćen rad i preduzimaju odgovarajuće mere za očuvanje ovog prava.

Izmijenjena Evropska socijalna povelja

Crna Gora je nakon sticanja nezavisnosti 2006. godine obnovila članstvo u Savjetu Evrope u maju 2007. godine i time preuzela sva prava i obaveze koje proističu iz tog članstva. Jedna od obaveza Crne Gore je bila i obaveza potvrđivanja Izmijenjene Evropske socijalne povelje, instrumenta koji je prethodno potpisan 22.marta 2005.godine dok je Crna Gora bila član državne zajednice Srbija i Crna Gora. U skladu sa tom obavezom Crna Gora je donijela Zakon o potvrđivanju Izmijenjene Evropske socijalne povelje u decembru 2009.godine („SL.list CG-Međunarodni ugovori“, br.6/09), a u martu 2010.godine je deponovan kod generalnog sekretara Savjeta Evrope instrument o njegovom potvrđivanju.

Član 1 Evropske socijalne povelje Pravo na rad

U namjeri da obezbijede efikasno osvarivanje prava na rad, strane ugovornice obavezuju se:

1. da prihvate kao jedan od svojih primarnih zadataka i dužnosti da obezbijede i očuvaju što je moguće viši i stabilniji nivo zapošljavanja u cilju postizanja pune zaposlenosti;
 2. efikasno štite pravo radnika da zarađuje za život na poslu koji je slobodno odabrao;
- (...)

Povelja o temeljnim pravima EU

Član 41

Pravo na dobru upravu

Svako ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrasno, pravično i u razumnom roku.

Evropskim kodeksom dobrog administrativnog ponašanja, koji je na osnovu posebnog izvještaja Evropskog ombudsmana i na njegovu inicijativu usvojio Evropski parlament Rezolucijom 6. septembra 2001. godine, Evropski parlament je pozvao Evropskog ombudsmana da svakodnevno primjenjuje Kodeks kada ispituje pravilnost rada organa Unije, a kako bi se osnažilo pravo građana na dobru upravu.

PRAVO

I Navodna povreda prava na rad zajemčeno članom 62 Ustava Crne Gore donošenjem pobijanog rješenja gradonačelnika Glavnog grada Podgorica i onemogućavanje podnositeljki pritužbe da uđe u poslovne prostorije Službe gradonačelnika

16. Podnositeljka pritužbe žali se da joj je od strane Glavnog grada Podgorica povrijeđeno pravo na rad, donošenjem rješenja gradonačelnika Glavnog grada Podgorica, kojim se stavlja na raspolaganje Sekretarijatu za lokalnu samoupravu, kao i da joj je onemogućeno da uđe u poslovne prostorije Službe gradonačelnika i obavljenje poslova u toj Službi.

Opšti principi - relevantna načela

17. Konvencija propisuje izuzetnu marljivost u sporovima vezanim za zaposlenje (vidjeti *Guzicka protiv Poljske*, br. 55383/00, stav 30, 13. jul 2004. godine, *Borgese protiv Italije*, 26. februar 1992. godine, stav 18, Serija A br. 228-B i *Georgi Georgiev protiv Bugarske*, br. 22381/05, stav 18 in fine, 27. maj 2010. godine).

18. Nadalje, PreporukomR (80) *Komiteta ministara državama članicama o vršenju diskrecionih ovlašćenja od strane upravnih organa*¹ utvrđena su osnovna načela kojih se organi uprave imaju pridržavati prilikom donošenja odluka na osnovu slobodne ocjene i utvrđen je postupak vršenja diskrecionih ovlašćenja, kao i način kontrole akata donijetih po osnovu slobodne ocjene.

19. Upravni organ, kada vrši diskreciono ovlašćenje, ne smije da teži ostvarivanju nijedne druge svrhe osim one za koju mu je to ovlašćenje dato. Pri tome, organ uprave mora da poštuje princip objektivnosti i nepristrasnosti, uzimajući u obzir samo relevantne činjenice za konkretni slučaj, pridržavajući se načela jednakosti pred zakonom, izbjegavajući nepravičnu diskriminaciju, održavajući odgovarajuću ravnotežu (primenom principa proporcionalnosti) između eventualnih negativnih efekata koje bi njegov akt proizveo po prava ili interese stranaka i svrhe kojoj se teži, donoseći rešenje u roku koji je razuman s obzirom na

¹ Silvija Panović-Đurić, Gordana Arackić, *Zbirka odabranih preporuka Saveta Evrope*, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2004, str. 202–213

stvar o kojoj ce radi², kao i primenjujući eventualne opšte upravne smjernice na dosljedan način uzimajući u obzir sve konkretne okolnosti svakog slučaja.

20. Akt preduzet prilikom vršenja nekog diskrecionog ovlašćenja mora da podliježe kontroli zakonitosti koju sprovodi sud ili drugo nezavisno tijelo. Ta kontrola ne isključuje mogućnost preliminarne kontrole od strane upravnog organa koji je ovlašćen da odlučuje kako o zakonitosti tako i o činjeničnom stanju.

Primjena relevantnih principa na predmetni slučaj

21. Zaštitnik primjećuje da je u konkretnom slučaju, donošenju spornog rješenja o stavljanju na raspolaganje, prethodila usmena rasprava na kojoj je podnositeljki pritužbe omogućeno da učestvuje, uz angažovanje kvalifikovanog punomoćnika, da je potom donijeto rješenje, koje sadrži obrazloženje o razlozima kojima se Glavni grad Podgorica rukovodio, kao i navode podnositeljke pritužbe i osvrt na te navode.

22. Zaštitnik zaključuje i da je podnositeljki pritužbe data mogućnost ulaganja pravnog lijeka, što je ista iskoristila, kao i da je uložila i tužbu Upravnom sudu CG protiv orješnja Komisije za žalbe br. UPII 08-102/20-164 od od 9. aprila 2020. godine.

23. U tom pravcu Zaštitnik ukazuje na član 22 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda CG ("Službeni list CG", br. 42/11 i 32/14), kojim je propisano da Zaštitnik nije ovlašćen da mijenja, ukida ili poništava akte organa, pa ni u ovom slučaju akt Glavnog grada Podgorica.

24. Zaštitnik ne sprovodi instacionu kontrolu, niti preuzima funkciju državnih organa, kao što ne može istupati kao supervizijski organ koji može oduzeti pravnu valjanost akata/odluka koje su ti organi donijeli u okviru svojih nadležnosti.

25. Primijenjeno na konkretni slučaj, pravilnost i zakonitost odnosne odluke bila je predmet razmatranja i odlučivanja drugostepenog organa - Komisije za žalbe u postupku koji je pokrenula podnositeljka pritužbe upotrebom pravnog lijeka – žalbe. Budući da je imenovana protiv navedene odluke Komisije za žalbe pokrenula upravni spor kod Upravnog suda CG, u nadležnosti tog suda je dalje preispitivanje zakonitosti pobijesne odluke, odnosno ocjena valjanosti svih datih razloga kojima se rukovodio organ prilikom njenog donošenja i obrazloženja.

26. Nadalje, Zaštitnik ukazuje da su osnovni principi Evropskog upravnog prava pouzdanost i predvidivost; otvorenost i transparentnost; odgovornost; efikasnost i djelotvornost.

27. Između ostalih, princip pouzdanosti i predvidivosti obuhvata izvjestan broj načela i mehanizama upravnog prava koja nastoje da eliminišu arbitrarnost iz vođenja javnih poslova a to su između ostalih načelo zakonitosti (vladavina prava), načelo brižljivog vođenja postupka, načelo saslušanja stranke,

² Vidi: Boštan Tratar, *Neka razmišljanja o opštim evropskim načelima zaštite prava u upravnom sporu*, Pravni život, br. 9/2001, str. 627.

blagovremenost u postupanju državne uprave i profesionalizam i profesionalni integritet u državnoj službi.

28. Načelo brižljivog vođenja postupka može se definisati kao obaveza organa uprave da nepristrasno i brižljivo ispituju sve relevantne faktičke i pravne aspekte individualnog slučaja.

29. Načelo saslušanja stranke podrazumijeva da ovlašćeni organi, prilikom donošenja odluke koja može uticati na pravnu situaciju stranke, moraju stranci dati mogućnost da se izjasni o okolnostima slučaja.

30. Načelo blagovremenosti u postupanju državne uprave podrazumijeva da se treba izbjeći kašnjenje u donošenju odluka i djelovanju, što može izazvati nezadovoljstvo, nepravdu ili ozbiljnu štetu i javnom interesu i privatnim interesima.

31. Stoga, imajući u vidu naprijed utvrđeno činjenično stanje, Zaštitnik nije mogao utvrditi da je Glavni grad Podgorica, u konkretnom slučaju, postupajući na navedeni način podnositeljki pritužbe povrijedio pravo na rad.

32. Naprotiv, Glavni grad Podgorica je, poštujući načelo brižljivog vođenja postupka, načelo saslušanja stranke i blagovremenog postupanja, pozvao stranku radi saslušanja, odnosno pružanja mogućnosti da se izjasni o okolnostima slučaja, a radi ispitivanja svih relevantnih faktičkih ili pravnih činjenica, blagovremeno postupajući i preduzimajući mjere u zakonom određenim rokovima.

33. Takođe, pobijana odluka Glavnog grada Podgorica, sadrži razloge i obrazloženje, kao i uputstvo o pravnom lijeku.

34. U odnosu na navode u kojoj podnositeljka ističe da joj nije omogućen prilaz službenim prostorijama u Službi Glavnog grada i obavljanje poslova, a polazeći od činjenice da se ovim pitanjem bavila i nadležna inspekcija tokom inspekcijskog nadzora, koja u konkretnom slučaju nije utvrdila nepravilnosti, Zaštitnik ukazuje da nije ovlašćen utrdivati činjenice mimo onih koje su već utvrđene, eventualno i suprotno zaključcima nadležne inspekcije, pa ni u ovom dijelu Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu prava na koju je ukazala podositeljka pritužbe.

35. Po mišljenju Zaštitnika, tumačenje pravnog pitanja, kada stupa na snagu sporno rješenje o stavljanju na raspolaganje, između ostalog je bilo i povod za podnošenje pritužbe. Činjenica je da u izreci tog rješenja nije jasno naznačeno od kojeg trenutka se ono smatra izvršnim, ali je i naznačeno da se podnositeljka pritužbe stavlja na raspolaganje od dana 25. februara 2020. godine. Zaštitnik primjećuje i da podnositeljki pritužbe nije nepoznata praksa preuzimanja i ponovnog raspoređivanja na druga radna mjesta donošenjem posebnih rješenja, imajući u vidu njena všestruka raspoređivanja (vidjeti st.14 i 15 ovog Mišljenja), gdje u nekima je bilo jasno naznačeno da je to danom donošenja, u određenim situacijama danom konačnosti, a nekim rješenjima je to naznačenje izostalo.

36. Iako je nedefinisanje ovog pravnog trenutka i eventualno propust Glavnog grada Podgorica da preciznije i jasnije naznači kada navedeno rješenje stupa na snagu, izazvalo dilemu i negodovanje podnositeljke pritužbe, takvo postupanje Glavnog grada Podgorica po mišljenju Zaštitnika nije povrijedilo

njeno pravo na rad, jer joj nije onemogućeno da obavlja rad obzirom da joj je obavljanje rada obezbijeđeno na drugom na radnom mjestu u okviru istog pravnog lica. Dakle, podnositeljki predstavke, po mišljenju Zaštitnika shodno naprijed navedenim standardima, nije uskraćeno pravo na rad u esencijalnom smislu, a kao što je to naprijed navedeno, ocjenu zakonitosti raspoređivanja, odnosno stavljanja na raspolaganje na drugo radno mjesto, ocijenice nadležni organi, odnosno Upravni sud Crne Gore.

37. U tom pravcu Zaštitnik ukazuje da je Evropski sud za ljudska prava u Strazburu potvrdio kroz praksu da je, koliko god da su jasno napisane odredbe zakona, u svakom pravnom sistemu, neizbježan elemenat sudijskog tumačenja. Uvijek će postojati potreba za objašnjenjem sumnjivih djelova kao i za prilagođavanje izmijenjenih okolnosti. Isto tako, iako je sigurnost izuzetno poželjna, ona može za posledicu imati pretjeranu rigidnost a zakon mora da bude u stanju u korak sa okolnostima koje se mijenjaju. Shodno tome, mnogi zakoni su neizbježno formulisani izrazima koji, u većoj ili manjoj mjeri, jesu nejasni i čije su tumačenje i primjena stvar prakse. Uloga presuđivanja koja je povjerena sudovima je upravo da otklone preostale sumnje vezane za tumačenje.³

38. Stoga, ocjenu zakonitosti postupanja Glavnog grada Podgorica, kao i eventualno naknade štete zbog nemogućnost obavljanja rad na prethodnom radnom mjestu u odnosu na novo radno mjesto na koje je stavljena na raspolaganje, u okviru čega će se cijeliti i momenat stupanja na snagu spornog akta, izvršiće nadležni sud, pa se Zaštitnik ne može upuštati u ova pravna pitanja, jer nema zakonska ovlašćenja za to.

II Pritužba na rad Ministarstva javne uprave - Odjeljenja za upravnu inspekciju zbog nepostupanja po njenoj inicijativi za vršenje inspeksijskog nadzora i nedostavljanja obavještenja o ishodu tog nadzora.

39. Što se tiče dijela pritužbe koji se odnosi na postupanje Odjeljenja upravne inspekcije, sagledavajući dostupne podatke do kojih se došlo tokom sprovedenog postupka, Zaštitnik zapaža da je predmet inspeksijskog nadzora bio radno pravni status podnositeljke pritužbe, kao i njeno onemogućavanje pristupa službenim prostorijama i obavljanje poslova u Službi gradonačelnika. Nadalje primjećeno je da je tim povodom nadležna inspekcija izvršila inspeksijski nadzor kod subjekta nadzora, dana 25. maja 2020. godine, skoro nakon dva mjeseca od dana podnošenja inicijative (inicijativa podnijeta dana 13. marta 2020. godine) i da je imenovana o ishodu inspeksijskog nadzora obaviještena dana 21. septembra 2020. godine, znači tek nakon više od tri mjeseca.

40. Uzimajući u obzir razloge kojima Ministarstvo javne uprave/ Odjeljenje upravne inspekcije opravdava određeni vremenski period nevršenja inspeksijskog nadzora i dostavljanje obavještenja o njegovom ishodu podnositeljki inicijative, a koji su nastali usljed duže službene obaveze po drugim predmetima postupajućeg upravnog inspektora, korišćenjem godišnjeg odmora iz zdravstvenih razloga, imajući razumijevanje za pomenute razloge, Zaštitnik ne može a da ne ukaže, da je prioritarna dužnost organa

³ Vidaković protiv Crne Gore (odl.), br.27524/06 od 24. maja 2016. godine, st.56

državne uprave da organizuju vršenje poslova i zadataka iz svog djelokruga nadležnosti na ekonomičan i efikasan način.

41. Zaštitnik podsjeća da je u pogledu ponašanja organa javne vlasti Evropski sud za ljudska prava više puta ukazivao da član 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, državama članicama nameće dužnosti organizovati svoje sisteme javne vlasti na takav način da njihovi organi mogu ispuniti svaki od njegovih zahtjeva, uključujući i obavezu postupanja u predmetima u razumnom roku.

42. Iako imajući u vidu sve činjenice utvrđene u ovom predmetu, ukupno trajanje postupka inspekcijskog nadzora koji je okončan nakon 3 mjeseca, imajući u vidu i novonastalu situaciju epidemije izazvanu novim koronavirusom COVID-19, po mišljenju Zaštitnika nije kao takvo pretjerano da bi predstavljalo povredu prava zagantovanih Ustavom Crne Gore i EKLJP podnositeljke pritužbe, ukazuje se Ministarstvu javne uprave /Odjeljenje upravne inspekcije da je dužno da obezbijedi kontinuitet svog rada.

43. Ovo bez obzira na objektivne okolnosti koje mogu predstavljati smetnju za obavljenje poslova i uticati na blagovremenost i ažurnost u postupanju. Ukazuje mu se i na obavezu preuzimanja posebne odgovornosti za unapređenje svog rada, kako bi se postupci inspekcijskog nadzora vodili proaktivno, sa inicijativom i angažovano, pri čemu bi se na taj način ostvarila očekivanja koja građani imaju i sa druge strane opravdala svrha i cilj vođenja inspekcijskog nadzora.

**ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE**
Snežana Armenko

Dostavljeno:

- podnositeljki pritužbe,
- Glavnom gradu Podgorica,
- Ministarstvu javne uprave Odjeljenju upravne inspekcije,
- a/a.