



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- 367/22

Podgorica, 21. septembar 2022. 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 41 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", broj 53/14), sproveo je ispitni postupak po pritužbi XX i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, odnosi se na postupanje i donošenje odluke od strane JU Obrazovnog centra Plužine o izboru kandidata po konkursu za popunu upražnenog radnog mesta vaspitač/ica u toj ustanovi 1 izvršilac na određeno radno vrijeme.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

2. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnositeljke pritužbe, izjašnjenja JU Obrazovnog centra Plužine, pribavljenog u toku ispitnog postupka, te cijelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta, mogu se sublimirati na sledeći način.

3. Dana 23. avgusta 2022. godine, JU Obrazovni centar Plužine raspisao je konkurs za popunu upražnenog radnog mesta vaspitač/ica u domu učenika JU Obrazovni centar Plužine 1 izvršilac, na određeno vrijeme.

4. Dana 10. marta 2022. godine, Ministarstvo finansija izdalo je potvrdu 06/601/22-1932/2, da su obezbijedena sredstva pomenuoj ustanovi za raspisivanje odnosnog konkursa.

5. Dana 23. marta 2022. godine, direktor JU Obrazovnog centra Plužine donio je rješenje o imenovanju Komisije za razmatranje prijava kandidata na konkursu i dostavljanje direktoru izvještaja sa predlogom odluke o izboru kandidata.

6. Dana 11. aprila 2022. godine, Komsija za razmatranje prijava kandidata dostavila je JU Obrazovnom centru Plužine izvještaj i mišljenje komisije za izbor kandidata/kinje po konkursu od 23. marta 2022. godine.

7. Dana 15. aprila 2022. godine, direktor JU Obrazovnog centra Plužine donio je Odluku o izboru kandidata br. 392 kojom se XX prima u radni odnos na određeno vrijeme, a najduže do 31. avgusta 2022. godine, na poslove vaspitača u domu učenika JU Obrazovni centar Plužine, puno radno vrijeme.

8. Podnositeljki pritužbe dostavljeno je obavještenje br. 489, od 28. aprila 2022. godine, 06-100/20-6204/36, o izboru kandidata za pomenuto radno mjesto.

9. Odsjek za inspekciju za prosvjetu postupajući po inicijativi podnositeljke pritužbe za vršenje inspekcijskog nadzora, sproveo je inspekcijski nadzor, izvršio uvid u dokumentaciju za popunu radnog mjeseta vaspitač/ica po raspisanim konkursima od 23. avgusta 2002. godine, prilikom kojeg je utvrdio da nema osnova za preduzimanje upravnih mjera i radnji iz svoje nadležnosti.

III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

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

Član 32

Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

Član 20

Svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu. Svako ima pravo na pravnu pomoć."

Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju (Službeni list Republike Crne Gore", br. 64/02, 31/05, 49/07, "Službeni list Crne Gore", br. 4/08, 21/09, 45/10, 73/10, 40/11, 45/11, 36/13, 39/13, 44/13, 47/17, 59/21, 76/21, 146/21)

član 101

Nastavnik u javnoj ustanovi se zapošjava na osnovu javnog konkursa, u skladu sa zakonom. Konkurs iz stava 1 ovog člana raspisuje direktor ustanove i traje 15 dana. Nastavnici u ustanovama ili posebnom odjeljenju ustanove sa nastavom na jeziku pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica moraju, pored uslova propisanih zakonom, da imaju aktivno znanje jezika i pisma te manjine i crnogorskog jezika. Odluku o zapošljavanju nastavnika donosi direktor ustanove, na prijedlog komisije, u roku od 15 dana od dana isteka roka za podnošenja prijava. Komisiju iz stava 4 ovog člana imenuje direktor ustanove, u skladu sa statutom ustanove.

Zakon o radu (Službeni list Crne Gore", br. 049/08 od 15.08.2008, 026/09 od 10.04.2009, 088/09 od 31.12.2009, 026/10 od 07.05.2010, 059/11 od 14.12.2011, 066/12 od 31.12.2012, 031/14 od 24.07.2014, 053/14 od 19.12.2014)

Član 24 stav 1 tačka 1 i 2

"Poslodavac je dužan da slobodno radno mjesto prijavi Zavodu za zapošljavanje, na način i po postupku utvrđenim posebnim zakonom. Zavod za zapošljavanje je dužan, na zahtjev oslodavca, da slobodno radno mjesto javno oglasi, u skladu sa posebnim zakonom."

Član 26

Poslodavac u roku do 45 dana od dana isteka roka za podnošenje prijave obavještava učesnike oglasa o izboru kandidata". (član 26)

Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list CG“, br. 42/11 i 32/14)

Član 27

Zaštitnik/ca je institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije. Zaštitnik/ca, uz saglasnost diskriminisanog lica, postupa i preduzima mjere za zaštitu od diskriminacije, u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonom kojim je uređena zabrana diskriminacije.

Član 41 stav 1

Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Član 42 stav 1

Starješina, odnosno lice koje rukovodi organom na čiji se rad preporuka odnosi obavezan je da, u ostavljenom roku, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke. "

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...“

Član 13

„Svako kome su povrijedena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.“

IV DRUGA RELEVANTNA DOKUMENTA

Povelja o temeljnim pravima EU (2000) u članu 41 garantuje pravo na dobru upravu na način propisuje da:

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

Ovo pravo uključuje:

(c) obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.

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

Kodeks dobre uprave odražava principe Evropskog upravnog prostora. Organi javne vlasti i javni službenici uvjetno djeluju u okviru i na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa i primjenjuju pravila i postupke propisane važećim propisima.

Građani se zbog povreda ovog Kodeksa mogu pritužbom obratiti rukovodiocu organa javne vlasti i Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Zaštitnik svojim odlukama, stavovima, mišljenjima, preporukama i drugim aktima stvara praksu od značaja za primjenu ovog kodeksa i o njoj obavještava organe javne vlasti i javnost.

V ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA

10. Podnositeljka pritužbe se žali na nepravilnost u postupanju JU Obrazovnog centra Plužine, odnosno donošenju odluke o izboru kandidata po konkursu raspisanom za radno mjesto vaspitač/ica u Domu učenika JU Obrazovni centar Plužine.

11. Izjašnjavajući se na zahtjev Zaštitnika, JU Obrazovni centar Plužine istakla je da direktor shodno zakonskim ovlašćenjima vrši izbor nastavnika, stručnih saradnika i drugih zaposlenih u ustanovi, te da

imajući u vidu da je sa xx sklopljen ugovor o radu do mjesec dana, a da je isti istekao, to su svi kandidati prijavljeni po konkursu imali iste uslove da budu birani i izabrani.

12. Zaštitnik cijeni da predmetnu pritužbu u odnosu na (ne)postupanje ovog organa, imajući u vidu izložene navode i utvrđeno činjenično stanje, valja razmatrati sa aspekta eventualne povrede prava na obrazloženu odluku, kao segment prava na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

a) Opšti principi – relevantna načela

13. Evropski sud za ljudska prava ponavlja da, prema dobro ustanovljenoj praksi koja odražava načelo pravilne primjene pravde, odluke sudova i tribunala treba da na odgovarajući način navode razloge na kojima se zasnivaju. U kom obimu će to obrazloženje biti dato, zavisiće od prirode odluke i okolnosti slučaja.¹

14. Nacionalni organi su u obavezi da dovoljno i jasno izlože osnove na kojima zasnivaju svoju odluku i time omoguće stranki da uspješno ostvari pravo na ulaganje pravnog lijeka. Obrazloženje odluke se izvodi i iz razloga pravne prirode jer se pravni stavovi izraženi u odluci mogu ispitati samo ako je dato potpuno i logično obrazloženje.²

15. Na važnost obrazloženja pojedinačnih odluka javne vlasti insistira i Savjet Evrope koji je Rezolucijom (77)31 o zaštiti pojedinaca od akata javne vlasti odredio da kada god akt može povrijediti pravo, slobodu ili interes neke osobe, ona mora biti obaviještena o razlozima na kojima se takav akt temelji. ³

16. Na nužnost obrazloženja odluke na istovjetan način pristupa i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 18) koji utvrđuje da svaka odluka koja može negativno uticati na prava, obaveze i na zakonu zasnovane interes građana, mora sadržati obrazloženje. Posebno se mora navesti priroda pravnih ljekova, pred kojim se pravno sredstvo može iskoristiti i rok za njegovu primjenu (član 19).⁴

b) Primjena principa na konkretni slučaj

17. Sastavni dio prava na pravično suđenje je pravo na obrazloženu odluku. Pravo na obrazloženu odluku nije obaveza samo sudova, kako redovnih, tako i Ustavnog suda Crne Gore, već svih organa javne (državne) vlasti koji odlučuju u raznim postupcima, o pravima fizičkih i pravnih lica.

18. Obrazloženja odluka izuzetno su važna, jer je nedostatak relevantnih i uvjerljivih razloga za njeno donešenje, prvi i najvažniji znak koji upućuje na arbitрerno odlučivanje. Pritom uvijek se treba rukovoditi mjerilima dovoljnosti i relevantnosti tih razloga.

¹ Ruiz Torija protiv Španije i Niro Balani protiv Španije, 9. decembar 1994. godine, st.27, 29, serija A br.303-A i 303-B” i Higgins i drugi protiv Francuske, 19. februar 1998. godine, stav 42, Izvještaji 1998-I.

² G.P Ilić Pravo na obrazloženu odluku Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu UDK 342. 722:347.962.6

³ Rezolucija (77)31 o zaštiti pojedinaca od akata javne vlasti. Ova rezolucija ostavlja javnoj vlasti mogućnost stranci da saopšti razloge u obrazloženju akta.

⁴ Evropski kodeks dobrog administrativnog postupanja. Dostupno na:
<http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>

19. Kolika će biti široka obaveza organa da u pisanom obrazloženju svoje odluke navede razloge kojima se vodio pri njenom donošenju (mjerilo dovoljnosti) uvijek zavisi od posebnih okolnosti svakog pojedinačnog slučaja.

20. Sa druge strane, razlozi navedeni u pisanom obrazloženju odluke u pravilu će se smatrati relevantnim ako jasno upućuju na to da organi u konkretnom slučaju nijesu sproveli procjenu na nerazuman način, da nijesu učinili neku drugu očiglednu grešku u procjeni, pogrešno procijenili postojanje nekog važnog faktora ili pak propustili razmotriti sve relevantne faktore odnosno propustili uzeti u obzir sve činjenične i pravne elemente koji su objektivno mjerodavni za donošenje odluke, da nijesu odbili sprovesti dokaze koji bi mogli dovesti do drugaćije odluke i pri tome nijesu zanemarili dokaze koje su organu prezentirale stranke u postupku i sl. Ukratko, razlozi navedeni u pisanom obrazloženju odluke moraju obuhvatiti sve važne aspekte razmatranog slučaja koji su mogli uticati na konačnu odluku organa (mjerilo relevantnosti).

21. Polazeći od činjenica i okolnosti utvrđenih u postupku ispitivanja povrede prava po odnosnoj pritužbi proizilazi, da je podnositeljka pritužbe ispunjavala uslove konkursa za prijem u radni odnos na određeno vrijeme na radno mjesto vaspitač/ica u Domu učenika JU Obrazovni centar Plužine 1 izvršilac, puno radno vrijeme.

22. Nakon toga dostavljeno je obavještenje podnositeljki pritužbe da je na radno mjesto vaspitač/ica u Domu učenika JU Obrazovni centar Plužine izabrana XX, bez navođenja Odluke o izboru kandidatkinje (oznake ili broja), dok je i obrazloženje obavještenja absolutno izostalo.

23. Iako članom 26 Zakona o radu, nije propisana obaveza dostavljanja obrazloženog obavještenja, tačnije obavještavanja kandidata o razlozima koji su u konačnom opredijelili donosioca odluke da istu doneše, osim da poslodavac u određenom roku obavještava učesnike oglasa o izboru kandidata, Zaštitnik smatra da je podnositeljki pritužbe, kao i uostalom i svim drugim kandidatima koji nijesu primljeni na predmetno radno mjesto, onemogućeno da saznaju broj i datum Odluke, kao i razloge na kojima je zasnovana odluka i da odluči/e da li će odluku pobijati pravnim sredstvima kako bi zaštitila/i svoja prava.

24. Primijenjeno na konkretni slučaj, pri činjenici da je obrazloženje obavještenja absolutno izostalo, potpuno je upitno na koje razloge i okolnosti podnositeljka pritužbe treba da se žali, kada oni nijesu ni navedeni.

25. U konkretnom slučaju JU Obrazovni centar Plužine bila je dužna da podnositeljki pritužbe dostavi obavještenje sa obrazloženjem u kojem će navesti dovoljne i jasne razloge koji su je opredijelili za donošenje svoje odluke, snadbevenu poukom o pravnom sredstvu koje stoji na raspolaganju kandidatu koji je nezadovoljan takvom odlukom. Postupanjem na taj način podnositeljka pritužbe, kao učesnik konkursa, ne bi bila dovedena u nesigurnost u kojoj se našla u pogledu ostvarivanja svojih prava, dok bi se istovremeno obezbijedila opšta pravna sigurnost, kao i stvaranje povjerenja u profesionalizam i pravičnost.

26. Prema stavu Vrhovnog suda Crne Gore⁵ smatra se da forma obavještenja suštinski predstavlja rješenje kojim je odlučeno o pravima i obavezama stranke, te da stoga to obavještenje ima sva bitna

⁵ Vrhovni sud CG rješenje Rev. br. 808/16, od 29. 09. 2016. godine

obilježja pojedinačnog pravnog akta, takvo obavještenje mora biti obrazloženo na način kako je je bliže određeno.

27. Zaštitnik ukazuje da je obaveza organa javne vlasti da o ishodu postupka u kojima se odlučuje o ostvarivanju nekog prava obavijeste lica o čijim pravima se odlučuje sa potpunim i jasnim obrazloženjem. Javne vlasti u svakoj pravnoj situaciji moraju postupati u skladu sa zakonom, međunarodnim pravom ali i opštim načelima prava koja uređuju njenu strukturu, nadležnost i postupanje. Odluke koje utiču na prava i interes pojedinaca moraju biti utemeljene na zakonu. Poštovanje zakona isključuje svaki oblik proizvoljnosti i samovolje u odlučivanju i sprječava nejednakost postupanja prema strankama.

28. Građanima se mora dostaviti obrazložena odluka kojom se odlučuje o njihovim pravima i ista mora da sadrži upustvo o pravnoj zaštiti. Tim upustvom građanima se posebno ukazuje na pravnu prirodu sredstva, (organ) pred kojim se sredstvo može koristiti i rok za njegovo podnošenje.

29. U značajnom broju predmeta, Sud je obavezu obrazloženja odluka od strane organa koji iste donose, doveo u vezu sa pravom na djelotvorni pravni lik, jer sve dok u takvoj odluci nijesu navedeni uvjerljivi i relevantni razlozi kojima se organ rukovodio prilikom donošenja, ne može se smatrati da ta odluka zadovoljava opšte zahtjeve koji proizilaze iz Ustavom i Konvencijom zajemčenog prava na pravično suđenje .

30. Sa druge strane, ne upuštajući se u valjanost i ispravnost odluke o izboru kandidatkinje, Zaštitnik zapaža da je JU Obrazovni Centar Plužine u obrazloženju svoje odluke navelo "da je na osnovu izvještaja komisije i priložene dokumentacije odlučeno kao u izreci odluke".

31. Zaštitnik primjećuje da navedenom Odlukom o izboru kandidata nijesu iznijeti i obrazloženi mjerljivi pokazatelji, kao ni ocjena kriterijuma kojima se rukovodio donosilac odluke koji su ga u konkretnom opredijelili da doneše takvu svoju odluku iz kojih bi se izveo zaključak da izabrana kandidatkinja u većoj mjeri ispunjava uslove za izbor u odnosu na ostale kandidate među kojima je i podnositeljka pritužbe.

32. Zaštitnik takođe primjećuje da je Komisija za razmatranje prijava kandidata i dostavljanje direktoru izvještaja sa predlogom odluke o izboru kandidata, nakon razmatranja dokumentacije prijavljenih kandidata za odnosno radno mjesto donijela zaključak u kojem se samo navodi da od četiri kandidata tri ispunjavaju uslove predviđene konkursom, među kojima je i podnositeljka pritužbe, dok jedan kandidat ne ispunjava uslove jer nema licenu zarad u vaspitno obrazovnim ustanovama i nema uvjerenje o položenom stručnom ispitu.

33. Prema stanju u spisima predmeta nije se moglo utvrditi da li je Komisija sa kandidatima koji ispunjavaju uslove predviđene konkursom obavila neku vrstu razgovora/intervjua i o tome sačinila pisani akt (zapisnik, izvještaj ili neki drugi akt) u kojem stoe zapažanja, ocjene i mišljenja komisije o tim kandidatima, pa se opravdano i postavlja pitanje koji su to relevantni razlozi koji su opredijelili donosioca odluke da doneše predmetnu odluku.

34. Isto tako, postojanje diskpcionog ovlašćenja prilikom izbora kandidata na koje se direktor pomenute javne ustanove poziva u izjašnjenju, po mišljenju Zaštitnika ne znači da on to ovlašćenje može arbitarno upotrebljavati, već je njegova upotreba ograničena interesom ustanove da na radno mjesto bude izabran kandidat koji će najbolje obavljati poslove tog radnog mjesta. Sa druge strane kako bi se ovaj interes

ustanove ostvario u postupku izbora kandidata moraju biti primjenjeni objektivni i mjerljivi kriterijumi, kako bi se sa sigurnošću utvrdilo koji je kandidat zaista najbolji.

Shodno svemu prednjem, u smislu gore navedenog, Zaštitnik na osnovu člana 41 stav 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda dalje sljedeće

M I Š L J E N J E

Donošenjem neobrazloženog akta/obavještenja, od strane JU Obrazovnog centra Plužine, podnositeljki pritužbe povrijeđeno je pravo na obrazloženu odluku, kao segment prava na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Slijedom navedenog, Zaštitnik daje

P R E P O R U K U

Da u budućim i sličnim situacijama, JU obrazovni centar Plužine, prilikom obavještavanja kandidata o odlukama o izboru, koji su učestvovali na konkursu, ukoliko ne dostavlja odluku o izboru već samo obavještenje,

- u istom naznači broj odluke o izboru kandidata, kako bi učesnik konkursa bio upoznat o postojanju te odluke i koje lice je izabrano,
- kao i da obrazloži kojim se razlozima rukovodio pri donošenju odluke, sa uputstvom o pravnoj zaštiti, čime bi se izbjegla proizvoljnost i omogućilo kandidatima da shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka i kako bi mogli procijeniti i djelotvorno ostvariti svoje pravo na ulaganje odgovarajućeg pravnog sredstva nadležnom organu, ukoliko su nezadovoljni takvom odlukom o izboru.

JU Obrazovni centar Plužine obavezno je da, u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja, dostavi izvještaj o radnjama i mjerama koje će preduzeti radi izvršenja preporuke.

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

Dostavljeno:

- podnositeljki pritužbe
- JU Obrazovni centar Plužine
- a/a.

