Crna Gora
Državna revizorska institucija

DRI broj: 40113/16-023-13/25
Podgorica, 31. mart 2016. godine

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI USPJEHA

Izdaci iz budžeta Crne Gore za sudske sporove po osnovu radnih odnosa

- konačni izvještaj -

Podgorica, mart 2016. godine

SADRŽAJ:

1. OPŠTI DIO 3
1.1. Osnov za reviziju 3
1.2. Cilj revizije 4
1.3. Obim i ograničenja 4
1.4. Kriterijumi revizije 5
1.5. Izvori informacija i metode prikupljanja podataka 5
1.6. Institucionalni okvir 6
1.7. Zaštita prava državnih službenika i namještenika 7
1.8. Tok postupka 8
1.9. Zakonodavni okvir 9
2. SUDSKI SPOROVI U KOJIMA JE TUŽENA DRŽAVA CRNA GORA 10
2.1. Sudski sporovi po osnovu radnih odnosa 11
2.2. Budžetski korisnici obuhvaćeni postupkom revizije 13
3. UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE 17
3.1. Detaljan pregled revizijom analiziranih predmeta 17
4. NALAZI REVIZIJE 33
4.1. Nastanak spora za zaposlenim 33
4.2. Rješavanje radnog spora mirnim putem 34
4.3. Troškovi postupka i prinudna naplata 36
4.4. Evidencije Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa i ministarstava 39
4.5. Analiza sudskih sporova 40
4.6. Preduzete mjere i aktivnosti 41
5. ZAKLJUČCI 43
5.1. Knjigovodstvene evidencije Ministarstva finansija 43
5.1. Planiranje izdataka za sudske sporove 44
5.3. Obaveza izvršenja pravosnažne sudske odluke 50
5.4. Institucionalna organizacija i saradnja organa 51
5.5. Alternativno rješavanje radnih sporova 53
6. MIŠLJENJE I PREPORUKE 56

1. OPŠTI DIO

Na osnovu čl. 144 Ustava Crne Gore („Sl. list CG“ br. 01/07 i 38/13), Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji („Sl. list RCG“ br. 28/04, 27/06, 78/06 i „Sl. list CG“ br. 17/07, 73/10,40/11 i 31/14), Godišnjeg plana revizije Državne revizorske institucije, donesenom od strane Senata 22.12.2015. godine (br. 4011-06-1998) i Odluci o vršenju revizije Kolegijuma DRI u sastavu: **dr Branislav Radulović** (član Senata - rukovodilac Kolegijuma) i **g. Nikola Kovačević** (član Senata - član Kolegijuma) od 30.07.2015. godine (broj: 40113-023-1184) izvršena je revizija uspjeha „Izdaci iz budžeta Crne Gore za sudske sporove po osnovu radnih odnosa“.

Revizija je izvršena u skladu sa Poslovnikom Državne revizorske institucije („Sl. list CG“ br. 03/15), Uputstvom o metodologiji vršenja revizije uspjeha i osnovnim principima Međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI-nivo III).

1.1. **Osnov za reviziju**

Država Crna Gora i njene institucije pojavljuju se kao tužena strana u parničnim postupcima pred nadležnim sudovima i shodno tome Državna revizorska institucija (DRI) je u više svojih nalaza ukazala na rast izdataka po ovom osnovu.

- DRI je 2009. godine u Izvještaju o reviziji završnog računa ukazala na **konstantan rast iznosa sredstava po osnovu sudskih presuda** protiv države koje se isplaćuju prinudnim putem. DRI je preporučila da se subjektima koji prouzrokuju predmetne troškove umanji budžeti za iznos nastalih sudskih troškova. Na ovaj način bi se reducirali troškovi prinudnog izvršenja, povećala odgovornost korisnika budžeta i omogućilo kvalitetnije praćenje ovih troškova po mjestu i vrsti nastanka. Preporučeno je vršenje pojačanog **nadzora** nad izvršenjem ove pozicije, provjeravanje strukture i uzroka nastanka ovih izdataka.[1]

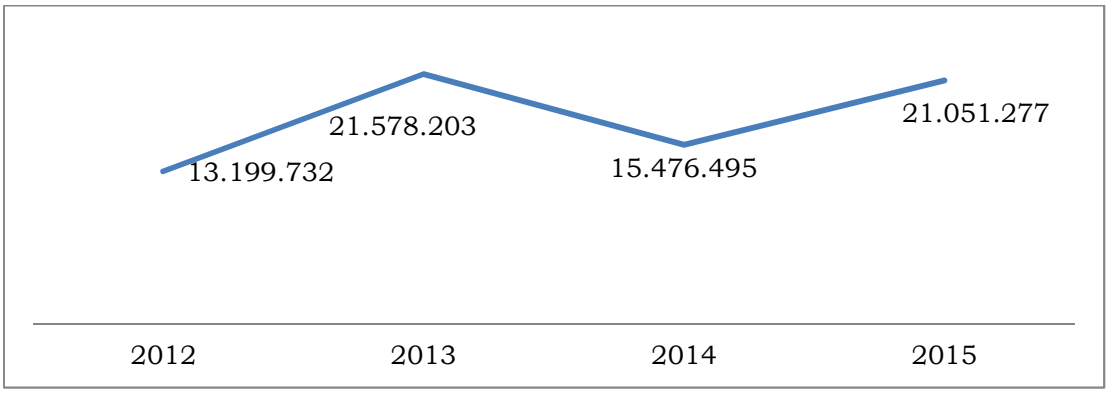
Prema podacima Ministarstva finansija iz budžeta Crne Gore je u periodu 2012-2015. godine, za ovu vrstu izdataka isplaćeno **71.305.707€.**

Broj predmeta koji se vode od strane Zaštitnika imovinsko-pravih interesa i pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova ima **tendenciju rasta.**[2]

Evidencije Ministarstva finansija **ne omogućavaju analitički uvid** u troškove spora, dok se evidentiranje predmeta kod Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa vrši ručno prema upisnicima i otežava analitički pristup raspoloživim podacima. Postojeći sistem evidencija može biti ograničavajuća okolnost prilikom sprovođenja mjera i aktivnosti koje bi trebalo da imaju uticaj na pojačan nadzor i smanjenje budžetskih izdataka po osnovu sudskih sporova.

[1] Izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Crne Gore za 2009. godinu, strana 7.
[2] Izvještaji o radu Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa i Agencije za mirno rješavanje radnih sporova.

Grafik 1. **Kretanje izdataka za sudske sporove koji su isplaćeni na teret budžeta Crne Gore u periodu 2012-2015**[3]



1.2. Cilj revizije

Cilj revizije je bio da utvrdi da li su u oblasti radnih sporova nadležne institucije preduzimale odgovarajuće mjere kako bi spriječile nastanak izdataka za sudske sporove i/ili uticale na njihovo smanjenje. Takođe, cilj revizije je bio da se na bazi izdataka za sudske sporove iz radnih odnosa sagleda cjelokupan sistem nadzora i kontrole nad ovim izdacima i daju preporuke za njegovo poboljšanje. Da bi se ostvario cilj revizije bilo je neophodno odgovoriti na revizorska pitanja, i to:

Glavno revizorsko pitanje: **Da li su nadležni organi preduzimali odgovarajuće mjere i aktivnosti kako bi spriječili/smanjili izdatke za sudske sporove po osnovu radnih odnosa?**

Odnosno, revizorska potpitanja:

1. Da li su tuženi organ i Zaštitnik imovinsko pravnih interesa preduzeli neophodne aktivnosti kako bi sudski spor riješili mirnim putem?
2. Da li su Zaštitnik imovinsko pravnih interesa, tuženi organ i Ministarstvo finansija preduzeli odgovarajuće aktivnosti za blagovremeno izvršenje pravosnažne sudske odluke?
3. Da li su tuženi organi vršili odgovarajuće analize okončanih sudskih sporova?

1.3. Obim i ograničenja

Predmet revizije bili su sudski sporovi po osnovu radnog odnosa u kojima je tužena strana bio državni organ i analiza izdataka koji su isti prouzrokovali. Zatim, preduzete mjere i aktivnosti od strane tuženog organa, Zaštitnika i Ministarstva finansija koje bi mogle da imaju uticaj na smanjenje izdataka za sudske sporove.

Posebno su u fokusu revizije bile mogućnosti za rješavanje radnog spora mirnim putem (prije nastanka sudskog spora u kontaktu budžetskog korisnika i zaposlenog ili preko Agencije za mirno rješavanje radnih sporova, odnosno Centra za posredovanje) i mogućnosti za blagovremeno postupanje po pravosnažnim odlukama.

[3] Iznos izdataka za sudske sporove za 2012. 2013 i 2014. godinu dostavljen je od strane Ministarstva finansija, dok je iznos izdatka za 2015. godinu utvrđen uvidom u podatake glavne knjige tezora - računu 4630- Otplata obaveza iz prethodnog perioda, naziv dobavljača- Sudska rješenja.

Revizija je vršena na principu uzorka, pri čemu su u uzorak uzeti individualni i kolektivni sudski sporovi nastali po osnovu radnog odnosa, koji su kod Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa arhivirani u 2014. godini.

Uzorkom su obuhvaćeni predmeti koji su se vodili protiv **četiri potrošačke jedinice** – Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva odbrane, Ministarstva pravde i Mininistarstva finansija, imajući u vidu njihovo učešće ukupno ostvarenim godišnjim izdacima za sudske sporove i ukupnom broju predmeta po osnovu radnog odnosa koji su se vodili pred Zaštitnikom imovinsko pravnih interesa u 2014. godini. Za sve predmete koji su uzeti uzorkom izdatak je kod Ministarstva finansija evidentiran u 2014. godini.

U postuku revizije potraživana je dokumentacija od Agencije za mirno rješavanje radnih sporova, Centra za posredovanje i Sudskog savjeta.[4]

1.4. **Kriterijumi revizije**

Za ocjenu mjera koje su organi preduzimali za rješavanje radnog spora mirnim putem - prije nastanka sudskog spora u kontaktu budžetskog korisnika i zaposlenog, kao i preko Agencije za mirno rješavanje radnih sporova ili Centra za posredovanje - korišćen je odnos broja predmeta za koje je postojala incijativa za rješavanje spora mirnim putem u odnosu broj analiziranih predmeta. Kao kriterijum za ocjenu mogućnosti potrošačkih jedinica da blagovremeno postupaju po pravosnažnim odlukama nadležnih sudova i rješenjima Agencije za mirno rješavanje radnih sporova, korišćeni su godišnji zakoni o budžetu, predlozi za obezbjeđivanje budžetskih sredstava koje potrošačke jedinice godišnje dostavljaju Ministarstvu finansija i pisana korespodencija, koja se odnosi na blagovremeno obezbjeđivanje sredstava budžeta.

Predmetnom revizijom su bile obuhvaćene analize izdataka koje su sprovodile potrošačke jedinice i realizovane aktivnosti na bazi sprovedenih analiza, a koje bi trebalo da imaju za cilj smanjenje ukupnog broja sporova i sporova koji se vode po istom osnovu. Iste su ocijenjene brojem preduzetih aktivnosti i fazom realizacije.

1.5. **Izvori informacija i metode prikupljanja podataka**

Primaran izvor informacija u postupku revizije predstavljala je dokumentacija kojom raspolaže Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa. Predmeti koji su preuzeti od Zaštitnika obuhvataju postupak spora od momenta podnošenja tužbe, od strane oštećenog do konačne presude osnovnog, odnosno višeg suda ukoliko se pred istim vodio postupak. Zatim, godišnji izvještaji o radu Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa, pravna akta i odgovarajuća pisana korespodencija.

Primaran izvor informacija predstavljala je i dokumentacija Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva odbrane, Ministarstva pravde i Ministarstva finansija koja se odnosila na izvršenje i isplatu izdataka iz budžetskih sredstava, godišnje planiranje budžeta i preduzimanje mjera i aktivnosti u cilju smanjenja izdataka po ovom osnovu.

[4] Za potrebe vršenja revizije izvršen je uvid u evidencije Sudskog savjeta koji se odnosi na sporove u kojim je tužena strana bila država Crna Gora - Pravosudni informacioni sistem (PRIS).

Analizirani su godišnji izvještaji o radu i dokumentacija Agencije za mirno rješavanje sporova i Centra za posredovanje.

Dodatan izvor informacija u postupku revizije predstavljale su domaće publikacije i bilteni, praksa zemalja regiona, dokumenti preporuke Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), Radne grupe za medijaciju (CEJEP-GT-MED), Međunarodnog instituta za medijaciju (IMI), konvencije i preporuke Međunarodne organizacije rada (Konvencija o radnim odnosima - javna služba br. 151; Konvencija o kolektivnom pregovaranju br. 154; Preporuka o dobrovoljnom mirenju i arbitraži br. 92; Preporuka o razmatranju žalbi br. 130; Preporuka o radnoj administraciji br. 158) itd.

Metode prikupljanja podataka koje su korišćene u postupku vršenja revizije su: ocjena na bazi uzorka, pregled dokumentacije i intervju.

1.6. **Institucionalni okvir**

Zakonski zastupnik Crne Gore, njenih organa i javnih službi čiji je osnivač država, a koji nemaju svojstvo pravnog lica, pred sudovima i drugim državnim organima je Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore,[5] koji je uspostavljen na osnovu Zakona o državnoj imovini. Osim zastupanja nadležnost Zaštitnika je davanje pravnih mišljenja u vezi sa zaključenjem ugovora, odnosno ostalim imovinsko-pravnim pitanjima i preduzimanje pravnih radnji u vezi sa raspolaganjem državne imovine u slučaju kada se utvrdi da za to postoje opravdani razlozi.[6]

Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore je, u periodu 2012-2014. godine zastupao državne organe u 15.214 predmeta.[7] Ukupni troškovi za navedene predmete (glavni dug, troškovi izvršenja i parnični troškovi) iznosili su 34.420.091 €.[8] Broj predmeta i troškovi izvršenja uvećavaju se u periodu 2012-2014. godine. Najviše je bilo parničnih postupaka, pri čemu dolazi do rasta broja novoformiranih predmeta i broja predmeta koji se prenose iz godine u godinu. Najveći rast broja arhiviranih predmeta odnosi se na sporove po osnovu radnih odnosa.

Zaštitnik u skladu sa zakonom može, prije pokretanja postupka, preduzeti potrebne radnje radi sporazumnog rješenja spornog odnosa[9], odnosno preduzeti mjere i aktivnosti za rješavanje radnog spora mirnim putem pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova. Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, osnovana je Odlukom Vlade Crne Gore[10], a shodno odredbama Zakona o mirnom rješavanju radnih sporova[11] i počela je sa radom 2010. godine. Agencija je, između ostalog, nadležna za postupak mirnog rješavanja radnih sporova –individualnih[12] i kolektivnih[13].

---

[5] Član 53 Zakona o državnoj imovini („Službeni list CG“, br.21/09 i 40/11).

[6] Izvještaj o radu zaštitnika za 2012. godinu strana 7.

[7] Prema godišnjim izvještajima o radu u 2012. godini 4.656 predmeta, u 2013. godini 5.246 predmeta, u 2014. godini 5.312 predmeta.

[8] Prema godišnjim izvještajima o radu ukupni troškovi spora (glavni dug, troškovi izvršenja i parnični troškovi) u 2012. godini iznosili su 9.598.294€, u 2013. godini 13.973.356€ i u 2014. godini 10.848.441€.

[9] Član 55 Zakona o državnoj imovini („Službeni list CG“, br. 21/09 i 40/11).

[10] Službeni list CG, br.69/08.

[11] Službeni list CG, br. 16/07...42/15.

[12] Individualnim radnim sporom, smatra se spor koji je nastao u ostvarivanju prava zaposlenog iz rada i po osnovu rada utvrđenih zakonom, kolektivnim ugovorom, aktom

Zakonom je predviđeno da ako je sudski postupak u toku, strane u sporu se mogu sporazumjeti da pokrenu postupak mirenja pred arbitrom, u bilo kojoj fazi postupka. U slučaju da strane u sporu ne riješe spor pred Agencijom mogu se obratiti nadležnom sudu za zaštitu prava, u skladu sa zakonom.

Na osnovu Zakona o posredovanju[14] i Odlukom Vlade Crne Gore[15] formiran je Centar za posredovanje radi vršenja stručnih i administrativnih poslova u vezi sa posredovanjem, dok postupak posredovanja u sporu vrši licencirani posrednik iz registra posrednika koji se vodi kod Ministarstva pravde. Prema registu za poslove posredovanja u građanskim stvarima, koji uključuju i sporove iz radnih odnosa, ovlašćeno je 80 licenciranih posrednika. Postupak posredovanja se pokreće na osnovu sporazuma stranaka, ili ako je pokrenut sudski postupak, na osnovu preporuke suda.

1.7. **Zaštita prava državnih službenika i namještenika**

O pravima i obavezama državnog službenika, odnosno namještenika u vezi sa radom i po osnovu rada[16] odlučuje starješina državnog organa[17]. Starješina organa može poslove odlučivanja o pravima i obavezma državnih službenika, odnosno namještenika u vezi sa radom i po osnovu rada prenijeti na rukovodeće lice. Bez obzira na prenijeta ovlašćenja starješina organa uvijek ima pravo da odlučuje. Ovlašćenje može biti dato samo jednom licu obavezno u pisanoj formi, vremenski i sadržinski ograničeno.

Državni službenik, odnosno namještenik ima pravo na četiri oblika zaštite njegovih prava i obaveza, i to: upravnu, sudsku, sindikalnu i arbitražnu zaštitu. Upravna zaštita se ostvaruje kroz pravo na žalbu na odluke, odnosno kada starješina državnog organa odlučuje o pravima i obavezama državnog službenika, odnosno namještenika i putem inspekcijskog nadzora. Sudsku zaštitu ostvaruje kroz pravo na vođenje upravnog spora protiv konačnih odluka o pravima i obavezama državnih službenika. Sindikalna zaštita se ostvaruje kroz mogućnost da u postupku ostvarivanja prava iz rada i po osnovu rada državni službenik, odnosno namještenik ima pravo na zaštitu od strane sindikata. Arbitraža posreduje i pruža pomoć u rješavanju radnog spora.

---

poslodavca i ugovorom o radu- član 4 Zakona o mirnom rješavanju radnih sporova („Službeni list CG“, br. 16/07...42/15).

[13] Kolektivnim radnim sporom smatra se spor koji je nastao: u postupku zaključivanja, kao i izmjena i dopuna kolektivnih ugovora; u slučaju kada poslodavac na sve zaposlene ne primjenjuje pojedine odredbe kolektivnog ugovora; u slučaju kada poslodavac na sve zaposlene ne primjenjuje pojedine odredbe svojih akata; povodom ostvarivanja prava na sindikalno organizovanje, djelovanje i utvrđivanje prava na reprezentativnost sindikata; u ostvarivanju prava na štrajk i povodom drugih sporova između sindikata i poslodavca u vezi sa ostvarivanjem prava iz rada i po osnovi rada - član 2 Zakona o mirnom rješavanju radnih sporova („Službeni list CG“, br. 16/07...42/15).

[14] Službeni list RCG, br.30/05 i Službeni list CG, br. 29/12.

[15] Službeni list Crne Gore, br. 51/12.

[16] Radni spor: spor zbog povrede prava i obaveza iz radnog odnosa između zaposlenog i poslodavca.

[17] Zakon o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list Crne Gore", br. 039/11 od 04.08.2011, 050/11 od 21.10.2011, 066/12 od 31.12.2012, 034/14 od 08.08.2014, 053/14 od 19.12.2014).

1.8. **Tok postupka**

Službenik, odnosno namještenik, ukoliko se smatra oštećenim, organu u kome je zaposlen može uputiti žalbu. Žalba je siguran pokazatelj postojanja spora za rukovodstvo institucije. Institucije bi u takvim slučajevima trebalo da sprovedu analizu svojih postupanja i ukoliko su utvrđeni propusti institucije, trebalo bi pokušati mirnim putem riješiti spor. Parnični postupak pokreće se tužbom.[18]

Zakon o parničnom postupku u članu 279 propisuje da nakon prijema tužbe sa prilozima, tuženi je dužan, najkasnije u roku od 30 dana, da dostavi sudu pisani odgovor na tužbu. Prilikom dostavljanja tužbe tuženom sud će poučiti tuženog o obavezi iz stava 1 ovog člana, o tome šta treba da sadrži odgovor na tužbu i obavijestiti ga o posljedicama nedostavljanja odgovora na tužbu u određenom roku.

U odgovoru na tužbu[19] tuženi će istaći moguće procesne prigovore i izjasniti se da li priznaje ili osporava postavljeni tužbeni zahtjev i navesti druge podatke koje mora imati svaki drugi podnesak (član 103). Ako tuženi osporava tužbeni zahtjev, odgovor na tužbu mora sadržati i činjenice na kojima tuženi zasniva svoje navode i dokaze kojima se utvrđuju te činjenice. Ako tuženi u roku iz člana 279 stav 1 ovog zakona ne odgovori na tužbu, sud donosi presudu kojom usvaja tužbeni zahtjev (presuda zbog propuštanja), ako su ispunjeni sljedeći uslovi:

1) ako je tuženom uredno dostavljena tužba na odgovor;
2) ako se ne radi o zahtjevu kojim stranke ne mogu raspolagati (član 4 stav 3);
3) ako osnovanost tužbenog zahtjeva proizilazi iz činjenica koje su navedene u tužbi;
4) ako činjenice na kojima se zasniva tužbeni zahtjev nijesu u suprotnosti sa dokazima koje je dostavio sam tužilac ili s činjenicama koje su opšte poznate.

Donošenje presude zbog propuštanja odložiće se ako je potrebno da se o okolnostima iz stava 1 ovog člana prethodno pribave obavještenja.

Tokom parničnog postupka Zaštitnik tužbu dostavlja odgovornoj instituciji radi izjašnjenja na tužbene navode i radi pribavljanja dokaza za obranu. Zadužena pravna jedinica odgovorne institucije kontaktira odgovorne službe radi pripremanja izjašnjenja i pribavljanja dokazne dokumentacije za odbranu u sudskoj parnici.

Rukovodstvo institucije mora biti upoznato sa sudskim postupkom preko službene korespondencije sa Zaštitnikom imovinsko-pravnih interesa ali i na osnovu konsultacija sa organizacionim jedinicama gdje je spor nastao i odgovornim pravnicima svog organa koji sarađuju sa Zaštitnikom. Na osnovu sprovedenih analiza i prikupljenih dokaza, Zaštitnik i tužena institucija vode računa o mogućem ishodu sudskog postupka, i shodno tome predlažu mirno rješavanja spora kroz postupak medijacije ili zaključivanjem sudske nagodbe.

[18] Član 186 Zakona o parničnom postupku („Službeni list RCG, br. 22/04..76/06 i Službeni list CG, br. 47/15 i 48/15).

[19] Član 280 Zakona o parničnom postupku („Službeni list RCG, br. 22/04..76/06 i Službeni list CG, br. 47/15 i 48/15).

Pravna služba državnog organa zatim vrši analizu pokrenutog ili izgubljenog sudskog spora i nakon toga sačinjava izvještaj sa prijedlogom korektivnih mjera. Ukoliko su utvrđeni propusti, institucije bi trebale u najkraćem roku preduzimati odgovarajuće korektivne mjere koje će spriječiti buduća ponavljanja istih grešaka. Kada su utvrđeni propusti i pogrešne prakse rada, korektivne mjere su usmjerene na izmjene propisa koje uređuju prakse rada. Kada su utvrđeni propusti odgovornih osoba preduzimaju se odgovarajuće mjere poput upozorenja, obuka, reorganizacije i disciplinski postupak. Nakon što je postupak suđenja okončan i sudska presuda donesena, Zaštitnik u dogovoru sa tuženom institucijom donosi odluku o ulaganju redovnih i vanrednih pravnih lijekova (žalba na prvostepenu presudu, revizija na drugostepenu sudsku presudu). Žalba na prvostepenu presudu odgađa izvršenje presude, a revizija na drugostepenu presudu ne odgađa njeno izvršenje.

1.9. **Zakonodavni okvir**

Zakonom o radu[20] regulisana su prava i obaveze zaposlenih po osnovu rada, kao i način i postupak njihovog ostvarivanja. Ovaj Zakon primjenjuje se i na zaposlene u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave i javnim službama, ako zakonom nije drukčije određeno. Zakonom o državnim službenicima i namještenicima[21] uređuju se prava, obaveze, odgovornost i druga pitanja koja se odnose na status državnih službenika i namještenika.

Osim Zakonom o radu, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu prava zaposlenog iz i po osnovu radnog odnosa određen je dodatno nizom zakona i podzakonskih akata i to: Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika[22], Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu[23]; Zakonom o zaštiti i zdravlju na radu;[24] Zakonom o zabrani diskriminacije [25]Uredbom o naknadi troškova državnim službenicima i namještenicima[26]; Uredbom o bližim uslovima, načinu ostvarivanja i visini zarade i drugih primanja lica u službi u Vojsci Crne Gore[27] itd.

Svaka aktivnost pravosudnog sistema prouzrokuje materijalne izdatke za koje treba obezbijediti odgovarajuća novčana sredstva. Stoga izgubljeni sudski sporovi za budžete tuženih potrošačkih jedinica, osim glavnog duga, prouzrokuju dodatne ili troškove postupka koji obuhvataju parnične troškove[28] i troškove izvršnog postupka[29].

---

[20] Zakon o radu ("Sl. list CG", br. 49/08; 26/09; 88/09; 26/10; 59/11; 66/12 i 31/14).
[21]Zakonom o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list Crne Gore", br. 39/11; 50/11; 66/12 i 34/14).
[22] Službeni list CG, br.14/12.
[23] Službeni list CG, br.30/12.
[24] Službeni list CG, br.34/14.
[25] Službeni list CG, br. 46/10...18/14.
[26] Službeni list CG, br.26/12.
[27] Službeni list CG, br. 28/15.
[28] Parinični troškovi obuhvataju izdatke koji su nastali u toku ili povodom postupka i oni obuhvataju nagradu za rad advokata i drugih lica kojima se priznaje pravo na nagradu. Troškovi obuhvataju: troškove sudskog vještaka, svjedoka, tumača, stručnih lica, izlazak suda na lice mjesta, troškove plaćenih sudskih taksi . Troškove unaprijed predujmljuje stranka koja predloži izvođenje dokaza, a u konačnom ih snosi stranka koja izgubi parnicu. Troškovi se odmjeravaju zavisno od postignutog uspjeha u sporu i regulisani su odredbama

Shodno, advokatskoj tarifi[30] određuje se nagrada i naknada troškova za rad advokata. Nagrada i naknada troškova advokatu pripadaju za radnje obavljene po punomoćju, odluci suda ili nadležnog organa, usmenom ili pisanom nalogu stranke[31]. Nepostupanje tuženih organa i Ministarstva finansija po dostavljenim sudskim odlukama dovodi do rasta izdataka za sudske sporove za iznos pripadajućih kamata i troškove angažovanja javnih izvršitelja, koji sprovode izvršni postupak (prinudna naplata potraživanja). Javnim izvršiteljima, shodno Zakonu o javnim izvršteljima[32], za svoj rad pripada nagrada i naknada troškova prema važećoj Tarifi[33].

2. SUDSKI SPOROVI U KOJIMA JE TUŽENA DRŽAVA CRNA GORA

U periodu 2012-2014. godine iz budžeta Crne Gore isplaćeno je oko 50 miliona € na ime izdataka za sudske sporove, u kojima je tužena strana bio neki od državnih organa. Od ukupnog ostvarenih izdataka za sudske sporove prema evidencijama Ministarstva finansija najveći procenat izdataka odnosio na pet budžetskih korisnika i to:

- Sudstvo;
- Ministarstvo unutrašnjih poslova;
- Ministarstvo pravde;
- Ministarstvo finansija;
- Ministarstvo odbrane.

Ovi budžetski korisnicu su, u periodu 2012 - 2014. godine, ostvarivali između 75% i 91% ukupnih izdataka države za sudske sporove, što je predstavljeno sljedećom tabelom.

Tabela 1: **Potrošačke jedinice koje ostvaruju najveće ukupne izdatke za sudske sporove u periodu 2012 - 2014 u €**

1	Organ	2012	2013	2014	Ukupno
	Sudstvo	3.676.817	3.170.664	2.898.727	9.746.210
	MUP	3.433.040	9.321.271	4.626.306	17.380.619
	Ministarstvo pravde	2.871.979	3.801.077	1.852.681	8.525.737
	Ministarstvo finansija	1.528.321	1.814.832	1.175.778	4.518.932
	Ministarstvo odbrane	546.833	1.131.743	1.072.958	2.751.535
2	Izdaci 5 organa	12.056.992	19.239.590	11.626.452	42.923.035
3	Ukupno ostvareni izdaci	13.199.732	21.578.202	15.476.495	50.254.431
4	**% učešća u ukupnim izdacima budžeta**	**91%**	**89%**	**75%**	**85%**

Zakona o parničnom postupku („Službeni list RCG“, br. 22/04...76/06 i „Službeni list CG“, br. 47/15 i 48/15), član 149-165.

[29] Troškovi izvršnog postupka obuhvataju troškove nastale u postupku određivanja i sprovođenja izvršenja i snosi ih izvršni dužnik. Oni obuhvataju nagradu za rad advokata (sastav predloga za izvršenje), troškove nastale vještačenjem u postupku izvršenja i troškove za rad javnih izvršitelja (nagrada za pripremanje predmeta, donošenje rješenja, zaključka, dostava pismena i nagrada za uspješno sprovedeno izvršenje).

[30]"Sl.list RCG", br. 12/05, "Sl.list Crne Gore", br. 45/08, 11/15.

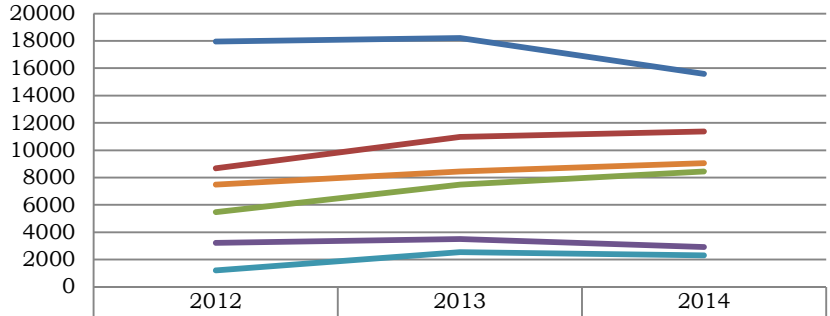
[31] Član 1 stav 3 Advokatske tarife ("Sl.list RCG", br. 12/05, "Sl. list CG", br. 45/08, 11/15).

[32]"Sl.list Crne Gore", br. 61/11.

[33] Uredba o tarifi javnih izvršitelja ("Sl.list Crne Gore", br. 2/13 i 14/14).

Tokom 2014. godine smanjen je ukupan broj predmeta u kojima je tužena država Crna Gora i u kojima je njen zakonski zastupnik, u skladu sa zakonom, bio Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore. Međutim, u periodu 2012-2014. godine dolazi do porasta ukupnog broja parničnih predmeta[34], koji obuhvataju zbir aktivnih predmeta iz prethodnog perioda, zaključno sa 31. decembrom tekuće godine, za period izvještavanja. Takođe, povećava se broj parničnih predmeta iz prethodnog perioda i parničnih predmeta koji se prenose u narednu godinu, što je predstavljeno sljedećim grafikom. Oko 70% predmeta u kojima Zaštitnik postupa u toku godine odnosi se na Kancelariju Podgorica.

Grafik 2: **Pregled ukupnog broja predmeta i parničnih predmeta Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa u periodu 2012 - 2014. godine**[35]



	2012	2013	2014
Ukupan broj predmeta	17956	18209	15593
Parnični predmeti u kojima je Zaštitnik postupao	8684	10979	11362
Broj parničnih predmeta iz prethodnog perioda	5470	7486	8438
Broj novoformiranih parničnih predmeta	3214	3493	2924
Broj arhiviranih parničnih predmeta	1198	2541	2313
Broj parničnih predmeta koji su prenijeti u narednu godinu	7486	8438	9049

2.1. **Sudski sporovi po osnovu radnih odnosa**

Radni sporovi spadaju u odlučivanje o građanskim pravima u smislu člana 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava je ustanovila da se u slučaju koji se odnosi na odlučivanje o građanskim pravima, dužina postupka normalno računa od vremena početka sudskog postupka[36], do vremena kada je slučaj konačno okončan i/ili je presuda izvršena[37].

Zaštitnik imovinsko pravnih interesa evidenciju o sporovima iz i po osnovu radnih odnosa evidentira u upisniku za parnične predmete. Zaštitnik je u izvještajima o radu ukazivao na „značajan broj pokrenutih

[34] Zakonom o parničnom postupku određena su pravila postupanja na osnovu kojih sud raspravlja i odlučuje u sporovima ličnih i porodičnih odnosa, iz radnih odnosa, kao i iz imovinskih i drugih građanskopravnih odnosa pravnih i fizičkih lica- član 1 Zakona.
[35] Izvještaji o radu Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore za 2012. godinu, 2013. godinu i 2014. godinu.
[36] Sienkiewicz protiv Poljske, presuda od 30. septembra 2003. godine.
[37] Vocaturo ptoriv Italije, presuda od 24. maja 1991. godine i Pugliese protiv Italije (II) presuda od 24. maja 1991. godine.

parničnih postupaka, u najvećem broju po tužbama službenika i namještenika Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva odbrane, kao i na povećan broj radnih sporova u svim državnim organima.“[38]

Zaštitnik je, u periodu 2012-2014. godine zastupao interese državnih organa u ukupno 878 okončanih sudskih sporova po osnovu radnih odnosa, u kojima se kao tužena strana u postupku našlo sedam ministarstava.[39] Pri čemu je broj predmeta manji od broja lica koja su učestvovala u postupcima, jer se u istom postupku rješavaju zahtjevi većeg broja zaposlenih.

Tabela 2: **Okončani sudski sporovi po osnovu radnih odnosa u periodu od 2012 - 2014. godine[40]**

Organ	2012	2013	2014	UKUPNO
Ministarstvo unutrašnjih poslova	17	32	692	**741**
Ministarstvo odbrane	22	25	34	**81**
Ministarstvo pravde	5	7	10	**22**
Ministarstvo finansija	1	1	17	**19**
Ministarsvo poljoprivrede i ruralnog razvoja			10	**10**
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	1	1	2	**4**
Ministarstvo prosvjete i sporta		1		**1**
Ukupno:	**46**	**67**	**765**	**878**

„Predmet postupka su bile naknade za rad van redovnog radnog vremena, naknade za neiskorišćene godišnje odmore, za isplatu zarada nakon sudskog poništavanja odluka disciplinskih organa o prestanku radnog odnosa i uplatu doprinosa, naknade za odvojeni život, za terenski dodatak, za službena putovanja, za troškove stručnog osposobljavanja, za povrede na radu, za nagrade, za rad u radnim grupama itd. Gotovo da nema segmenta radnog prava, a da zaposleni, državni službenici i namještenici, bez razlike po vrsti posla i ovlašćenja, nijesu tvrdili da su uskraćeni u tom smislu.“[41]

Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova je, u periodu 2011-2013. godine, podnijeto 6.929 predloga za mirno rješavanje radnih sporova (6.914 individualnih i 15 kolektivnih). Samo u 2014. godini Agenciji je podnijeto 11,22% više predloga nego za 3 godine i četiri mjeseca od početka rada Agencije ili 7.804 predloga (7.792 individualnih i 12 kolektivnih). Navedenim brojem podnijetih predloga u 2014. godini obuhvaćeno bilo je preko 10.000 stranaka.[42]

Najčešći razlozi za pokretanje individualnih radnih sporova bili: nezakoniti otkaz ugovora o radu; osporavanje zaključenog anex-a ugovora o radu; neuplaćeni doprinosi za obavezno socijalno osiguranje; uskraćivanje prava na korišćenje godišnjeg odmora; neisplaćeni regres za korišćenje godišnjeg odmora; neisplaćena otpremnina prilikom odlaska u penziju; neisplaćena naknada za prekovremeni rad; neisplaćena naknada za odvojeni

[38] Izvještaj o radu za 2013. godinu, strana 13.
[39] Izvještaj o radu za 2012. godinu, Izvještaj o radu za 2013. godinu i Izvještaj o radu za 2014. godinu.
[40] Godišnji izvještaji o radu Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa.
[41] Izvještaji o radu Zaštitnika imovinsko pravnih interesa za 2012. godinu, 2013, godinu i 2014. godinu.
[42] Izvještaj o radu Agencije za mirno rješavanje radnih sporova.

život; nezakoniti raspored na drugo radno mjesto; uskraćena prava na beneficirani radni staž i druga prava koja proizilaze iz rada i po osnovu rada.

Dok su razlozi zbog kojih je dolazilo do pokretanja kolektivnih radnih sporova bili: nepoštovanje pojedinih odredbi kolektivnog ugovora (neuplaćena naknada za smjenski rad, neisplaćena zimnica, neisplaćena naknada za prevoz, neisplaćene jubilarne nagrade, nepoštovanje odredbi koje se odnose na primjenu koficijenata utvrđenim ugovorom i druga prava); sprečavanje ostvarivanja prava na sindikalno organizovanje i učešće miritelja u postupku zaključivanja, izmjena i dopuna kolektivnih ugovora.

2.2. **Budžetski korisnici obuhvaćeni postupkom revizije**

Postupkom revizije su obuhvaćeni izgubljeni kolektivni i individualni radni sporovi. Odnosno, predmeti arhivirani od strane Zaštitnika i imovinsko-pravnih interesa za koje je nastao izdatak u 2014. godini.

Imajući u vidu pojedinačno učešće budžetskih korisnika u ukupno ostvarenim izdacima za sudske sporove i broj arhiviranih predmeta iz i po osnovu radnih odnosa, koji su vođeni pred Zaštitnikom imovinsko-pravnih interesa, postupkom revizije obuhvaćeno je osam predmeta koji su se odnosili na četiri ministarstva:

- Ministarstvo unutrašnjih poslova;
- Ministarstvo odbrane;
- Ministarstvo pravde;
- Ministarstvo finansija.

Za svih osam predmeta sproveden je postupak prinudnog ostvarivanja potraživanja (postupak izvršenja) na osnovu vjerodostojne izvršne isprave. Predmetnom revizijom analizirani su sljedeći **predmeti**:

1. Predmet evidentiran kod Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa pod brojem PZ 183/12. Tuženo je **Ministarstvo unutrašnjih poslova** po tužbi zaposlenih L.R. i drugi. Tužbom[43] dostavljenom Osnovnom sudu u Kotoru tužioci su tražili da im tužena strana prosječno isplati po 3.000,00€ za period od 01.02.2007 do 01.02.2010.godine. Takođe, u dostavljenoj tužbi tražili su vještačenje vještaka finansijske struke kako bi se utvrdio stvarni iznos tužbenog zahtjeva. Ukupan izdatak za navedeni sudski spor iznosio je 401.239,47€.

Zaposleni su tužili MUP jer im prilikom isplate zarada nije obračunat prekovremeni rad, noćni rad i rad u vrijeme državnog i vjerskog praznika, u periodu od 01.02.2007. do 01.02.2010. god. Na osnovu presude Osnovnog suda u Kotoru[44], a kasnije i Višeg suda u Podgorici[45], MUP je bilo obavezno da tužiocima po osnovu prekovremenog rada, noćnog rada i rada u vrijeme državnih i vjerskih praznika, za navedeni period, isplati naknadu sa pripadajućom zakonskom kamatom. Takođe, MUP je bilo u obavezi da, za navedeni spor, plati troškove postupka u iznosu 56.585.92€ u roku od 8 dana od dana pravosnažnosti presude. Presuda Višeg suda u Pg izvršena je prinudnim putem[46] sa računa Državnog trezora.

[43]Tužba predata osnovnom sudu 11.03.2010 Posl.br P 220/10/10
[44]P. 610/13/10 od 23.10.2013. godine.
[45]Gž. Br 5380/13 od 14.01.2014. godine.
[46]Rješenje o izvršenju broj 1200/14 od 14.02.2014. godine.

2. Predmet evidentiran kod Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa pod brojem PZ 271/10. Tuženo **Ministarstvo unutrašnjih poslova** po tužbi zaposlenih A. S. i drugi. Ukupan izdatak za navedeni sudski spor iznosio je 107.173,36€.

Ministarstvo unutrašnjih poslova nije vršilo obračun i isplatu naknada za noćni rad, prekovremeni rad, rad u vrijeme državnih i vjerskih parznika za period od 01.03.2001. godine do 31.12.2004. godine, kao i naknada za operativni dodatak u periodu od 01.07. do 31.12.2003. godine, a što je potvrđeno presudom Osnovnog suda u Herceg Novom[47]. Na osnovu presude tuženi je bio u obavezi da isplati troškove postupka, u iznosu od 51.728,75 € u roku od 15 dana od dana pravosnažnosti, kako bi se izbjeglo njeno prinudno izvršenje. Zakonski zastupnik je uložio žalbu na iznos obračunatih troškova Osnovnom sudu u Herceg Novom [48], a kasnije i Višem sudu u Podgorici[49]. Pravosnažnom presudom Višeg suda u Podgorici iznos troškova postuka korigovan je na iznos od 81.660,00€. Presuda Višeg suda u Podgorici izvršena je prinudnim putem[50] sa računa Državnog trezora.

3. Predmet evidentiran kod Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa pod brojem PZ 328/12. Tuženo **Ministarstvo odbrane** po tužbi zaposlenih K. Z. i drugi. Tužbom koja je dostavljena Osnovnom sudu u Podgorici[51] tužioci nijesu naveli iznos tužbenog zahtjeva, već su tražili vještačenje od strane vještaka ekonomsko- finansijske struke. Ukupan izdatak za navedeni sudski spor iznosio je 6.224,67€.

Predmet spora je bila isplata naknada po osnovu prekovremenog rada i noćnog rada, kao i rada u dane vjerskih i državnih praznika, u periodu od 03.01.2009. godine do 08.01.2010. godine. Presudom Osnovnog suda u Podgorici[52], a kasnije i Višeg suda u Podgorici [53] tužiocima je priznato pravo na isplatu, a Ministarstvo odbrane bilo u obavezi da zaposlenim izvrši nadoknadu materijalne štete. Presuda Višeg suda u Podgorici izvršena je prinudnim putem[54], sa računa Državnog trezora.

4. Predmet evidentiran kod Zaštitnika pod brojem PZ 860/11. Tuženo **Ministarstvo odbrane** po tužbi zaposlenih K.S. i drugi. Tužbom koja je dostavljena Osnovnom sudu u Podgorici[55] tužioci nijesu odredili iznos tužbenog zahtjeva već su tražili vještačenje od strane vještaka ekonomsko-finansijske struke. Ukupan izdatak za navedeni sudski spor iznosio je 19.918,22€.

Tužbenim zahtjevom zaposleni su tražili isplatu po osnovu uvećanja zarade za ostvareni prekovremeni rad i noćni rad, kao i rad u dane vjerskih i državnih praznika, u periodu od 07.08.2007 do 01.01.2010.godine. Presudom Osnovnog suda u Podgorici [56], a kasnije i Višeg suda u Podgorici [57] tužiocima je priznato pravo na isplatu. Pravosnažnom presudom Višeg suda u Podgorici Ministarstvo odbrane je

[47]P. br. 531/04 od 05.08.2005. godine.
[48]Rješenje Osnovnog suda u Herceg Novom P.br 531/04 od 05.10.2012. godine.
[49]Rješenje Višeg suda u Podgorici Gž.br. 5029/12-04 od 09.07.2013. godine.
[50]Rješenje o izvršenju br. 15/14 od 23.01.2014. godine.
[51]P 4/2012 od 24.02.2012.godine
[52]P.br 4/12 od 22.03.2013. godine.
[53]Gž.br. 2620/13 od 19.03.2014.godine.
[54]Rješenje o izvršenju br. 230/14 od 20.05.2014. godine.
[55]P.BR. 4097/10 od 11.01.2011.godine
[56]P.br. 4097/10 od 17.10.2013. godine, ispravljena rješenjem istog P.br 4097/10 od 04.12.2013. godine.
[57]Gž.br. 248/14 od 15.04.2014. godine.

bilo u obavezi da izvrši nadoknadu materijalne štete iz radnog odnosa. Presuda Višeg suda u Podgorici je izvršena prinudnim putem[58] sa računa Državnog trezora.

5. Predmet evidentiran kod Zaštitnika pod rednim brojem PZ 679/12. Tuženo **Ministarstvo pravde - Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija** po tužbi zaposlenih K. G. i drugih. Tužbom koja je dostavljena Osnovnom sudu u Podgorici[59] tužioci nijesu odredili iznos tužbenog zahtjeva već su tražili vještačenje od strane vještaka ekonomsko- finansijske struke. Ukupan izdatak za navedeni sudski spor iznosio je 95,186.82€.

Tužbenim zahtjevom zaposleni u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija su tražili naknadu štete zbog pogrešno obračunate visine zarade (manje isplaćenog iznosa). Tuženi je pogrešno obračunavano ostvarene časove rada u dane državnih i vjerskih praznika, kao i rad noću. U izjašnjenju na dostavljenu tužbu, tuženi organ je djelimično priznao tužbeni zahtjev, odnosno priznao je zahtjev 186 tužilaca dok je za 15 osporen. Tuženi organ u izjašnjenju, a kasnije i nalazom vještaka, potvrdio je da u periodu od 01.01.2011 do 31.12.2011.godine tužiocima umjesto za 150% uvećavana zarada za 50%, pa je po tom osnovu manje isplaćena zarada. Presudom Osnovnog suda u Podgorici [60], a kasnije i Višeg suda u Podgorici [61] tužiocima je priznato pravo na isplatu materijalne štete. Presuda Višeg suda u Podgorici izvršena je prinudnim putem[62] sa računa Državnog trezora.

6. Predmet evidentiran kod Zaštitnika pod brojem PZ 2059/12. Tuženi **Osnovni sud u Nikšiću** po tužbi zaposlenog R. R. Tužbom koja je dostavljena Osnovnom sudu u Nikšiću[63] tužilac je tražio da mu tuženi na ime nematerijalne štete isplati iznos od 6.050,00€. Ukupan izdatak za navedeni sudski spor iznosio je 4,120.38 €.

Tuženi je u tužbi dostavljenoj sudu tražio naknadu štete po osnovu povrede na radu. Nalazom vještaka, kasnije i presudama Osnovnog u Nikšiću [64] i Višeg suda u Podgorici[65] djelimično je potvrđen tužbeni zahtjev i obavezan tuženi da tužiocu na ime naknade materijalne štete isplati iznos od 3.175,00€, sa zakonskom zateznom kamatom. Tuženi je bio u obavezi i da isplati troškove parničnog postupka u iznosu od 600,00€, a sve u roku od 15 dana od dana kada je presuda postala pravosnažna. Presuda Višeg suda izvršena je prinudnim putem[66] sa računa Državnog trezora.

7. Predmet evidentiran kod Zaštitnika pod brojem PZ 1613/12. Tuženo **Ministarstvo finansija - Uprava carina** po tužbi zaposlenog V. M. Tužbom koja je dostavljena Osnovnom sudu u Podgorici[67] tužilac nije odredio iznos tužbenog zahtjeva već je tražio vještačenje od strane vještaka ekonomsko-finansijske struke. Ukupan izdatak za navedeni sudski spor iznosio je 14,166.61 €.

[58]Rješenja o izvršenju br. 255/2014 od 13.05.2014. g; 256/2014 od 13.05.2014. g; 257/2014 od 13.05.2014. g; 258/2014 od 13.05.2014. g; 258/2014 od 13.05.2014. godine.
[59]P.br 1594/12 od 25.04.2012.godine
[60]P.br 1594/12 od 30.07.2013. godine.
[61]Gž.br 4749/13 od 17.06.2014. godine.
[62]Rješenja o izvršenju I.br. 730/14 od 21.07.2014. godine.
[63]Tužba dostavljena Osnovnom sudu u Nikšiću P.br. 1553/12 od 04.12.2012
[64]P.br 1553/12 od 01.11.2013. godine.
[65]Gž.br. 5512/13 od 08.04.2014. godine.
[66]Rješenja o izvršenju I.br. 1984/2014 od 16.07.2014. godine.
[67]P.br 1666/12 od 12.04.2012.godine

Tuženi je u tužbi tražio naknadu materijalne štete na račun zaostale zarade, za period od 01.04.2010. godine do dana donošenja presude, sa pripadajućom kamatom. Presudom Osnovnog suda u Podgorici[68] poništeno je nezakonito rješenje tuženog organa, prema kojem je tužiocu izrečena mjera prestanka radnog odnosa. Tuženom je naloženo da tužioca vrati na rad na poslovima koje je obavljao prije donošenja nezakonitog rješenja, a sve u roku od 8 dana od dana kada je presuda postala pravosnažna. Presudom Osnovnog suda u Podgorici [69], a kasnije i Višeg suda u Podgorici [70] tužiocu je priznato pravo na naknadu materijalne štete. Uprava carina je bila obavezna da tužiocu isplati ukupan iznos od 10.292,86€, sa pripadajućom kamatom na mjesečni dospjeli dug u ukupnom iznosu od 1.130,28€ i pripadajućom zateznom kamatom na iznos glavnog duga u iznosu od 10.292,86€. Uprava carina je bila dužna da navedene troškove zajedno sa troškovima postupka u iznosu od 720,00€ isplati u roku od 8 dana od dana kada je presuda postala pravosnažna, kako bi izbjegla postupak prinudnog izvršenja. Presuda Višeg suda u Podgorici izvršena je prinudnim putem[71] sa računa Državnog trezora.

8. Predmet evidentiran kod Zaštitnika pod brojem PZ 1811/12. Tuženo je **Ministarsvo finansija - Uprava za nekretnine** po tužbi A.V. Tužbom koja je dostavljena Osnovnom sudu u Podgorici[72] tužilac nije odredio iznos tužbenog zahtjeva već je tražio vještačenje od strane vještaka ekonomsko-finansijske struke. Ukupan izdatak za navedeni sudski spor iznosio je 14,795.34 €.

Tužilac je tražio nadoknadu materijalne štete po osnovu neisplaćenog letačkog dodatka, u periodu od 01.03.2007. do 31.07.2008. godine sa pripadajućom zateznom kamatom. Na osnovu presuda Osnovnog suda u Podgorici[73] i Višeg suda u Podgorici[74] tuženi organ je bio u obavezi da isplati tužiocu iznos od 10.050,32€, sa pripadajućom zateznom kamatom i troškovima parničnog postupka. Presuda Osnovnog suda u Podgorici[75] je izvršena u postupku prinudne naplate[76]sa računa Državnog trezora.

[68] P.br 12500/99 od 23.03.2000.godine.
[69]P.br 5305/12 od 27.06.2013.godine.
[70]Gž.br 3907/13 od 20.05.2014.godine.
[71]Rješenja o izvršenju I.br. 1008/2014 od 20.06.2014. godine; Rješenja o izvršenju I.br. 1141/2014 od 27.06.2014.godine.
[72]P 4082/12 od 08.11.2012.godine
[73]P.br. 4082/12 od 09.05.2013. godine i P.br 423/14-12 od 29.05.2014. godine.
[74]Gž.br. 2773/13 od 21.01.2014.godine.
[75] P.br 423/14-12 od 29.05.2014. godine.
[76]Rješenja o izvršenju I.br. 222/14 od 11.06.2014. godine; Rješenja o izvršenju I.br. 335/14 od 30.06.2014.godine.

3. UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE

3.1. **Detaljan pregled revizijom analiziranih predmeta**

PREDMET PZ 1181/12
Tužilac A.V.
Tuženi – **Uprava za nekretnine**
Predmet spora – Naknada materijalne štete po osnovu rada “letački dodatak”
Ukupan iznos spora: **9.918,46€.**
Isplata izvršena shodno rješenju o izvršenju I.br.335/14, od 30.06.2014.g. (zahtjev za plaćanje Ministarstva finansija broj 40090896, od 01.07.2014.g.)

Opis predmeta

Tužilac je bio zaposlen kod tuženog kao namještenik IV obavljajući poslove vazduhoplovnog mehničara - kontrolor AMS br. 943 u grupi za avio snimanje počev od 01.01. 2007. godine. Za vrijeme rada kod tuženog, tužilac je imao pravo na naknadu po osnovu letačkog dodatka, koji je primao do 01.03. 2007. godine, kada je ista ukinuta od strane Ministarstva finansija, koje je donosilo rješenja o zaradama za državne službenike i namještenike. Tužiocu je radni odnos prestao po osnovu sporazuma dana 09.02. 2009. godine, a isti se u više navrata obraćao tuženom za isplatu naknade po osnovu letačkog dodatka, ali bezuspješno.

Nakon djelimičnog ukidanja prvobitne presude P. br. 40282/12 od 09.05. 2013. godine, od strane Višeg suda u Podgorici, Gž.br. 2777/13, od 21.01.2014.godine, predmet je vraćen prvostepenom sudu na ponovno suđenje, u kom punomoćnik tužioca nije imao novih predloga za izvođenjem dokaza. Sporno je bilo da li tužiocu pripada pravo na isplatu letačkog dodatka, kao i da li mu je isti isplaćivan, pa je sud na te okolnosti izvršio uvid u personalni dosije na ime tužioca, te proveo vještačenje po vještaku finansijske struke.

Tužilac potražuje isplatu naknade na ime letačkog dodatka u periodu prije nego je ta kategorija primanja predviđena pozitivnim zakonskim propisima, tj. u periodu od 01.03.2007 – 31. 12. 2007. godine. Međutim, u periodu za koji tužilac potražuje predmetnu naknadu, ista mu je bila priznata rješenjima nadležnog organa – tuženog, i to počev od 01.02.2002. godine, po kojim rješenjima je tužiocu predmetna naknada bila i isplaćivana do 01.03.2007. g, kada je isplata obustavljena od strane Ministarstva finansija, a u koja rješenja je sud izvršio uvid i kojima su opovrgnuti navodi tuženog o tome da tužilac nije dokazao da mu je u utuženom periodu bilo priznato pravo na letački dodatak.

Tužiocu kao stranci koja je uspjela u sporu pripadaju i troškovi postupka, a shodno članu 152. st.1 ZPP-a, u ukupnom iznosu od 995,00€, a isti se odnose na ime sastava tužbe u iznosu od 125,00€, sastava žalbe u iznosu 250,00€, zastupanja u iznosu od 850,00€, pa kada se tome dodaju stvarni troškovi postupka na ime troškova vještačenja u iznosu od 120,00€, dobija se dosuđeni iznos troškova postupka od 995,00€. U ovom predmetu evidentirani su troškovi izvršnog postupka u iznosu od 225,00€.

Tužlac je pokrenuo izvršni postupak dana 11.06.2014. g. Shodno čl. 17 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju[77] izvršenje se određuje na osnovu izvršne ili vjerodostojne isprave, ako zakonom nije drukčije propisano. Sudska odluka je izvršna[78] ako je postala pravosnažna i ako je protekao rok za dobrovoljno ispunjenje obaveze izvršnog dužnika.

Utvrđeno činjenično stanje - tok postupka

Predmetni spor se mogao predvidjeti, međutim nije bilo pokušaja mirnog rješavanja spora. Tužilac se obraćao tuženom zahtjevom br. 02-5057, od 09.10.2009. godine. Tužilac je vodio i upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore, protiv zaključka Komisije za žalbe Crne Gore br. 335/16-09 od 02.06.2011.godine, ali je sud tužbu odbio jer je Komisija bila nenadležna da odlučuje po žalbi, jer je predmetni zahtjev podnijet nakon sporazumnog prestanka radnog odnosa tužioca kod tuženika, 09.02. 2009. godine i u presudi naveo da pravo na isplatu letačkog dodatka tužilac može tražiti kod redovnog suda[79]. Nakon što je Osnovni sud dostavio tužbu[80] Zaštitniku imovinsko pravnih interesa, isti nije uputio tužbu tuženom organu radi upoznavanja i izjašnjenja na tužbene navode i dostavljanje raspoložive dokumentacije, ali je u roku odgovorio na tužbu[81] uz primjedbu da nije dostavljen nijedan vjerodostojan materijalno-pravni dokaz u prilogu osnovanosti tužbenog zahtjeva. Iako je Zaštitnik poziv za pripremno ročište[82] (koje je zakazano za 21.02.2013.g.) primio dana 10. 01. 2013.g. on tek na dan održavanja pripremnog ročišta šalje tužbu tuženom organu[83] radi upoznavanja i izjašnjenja, a na zakazano ročište ne izlazi.

Zaštitnik šalje Upravi za nekretnine Izvještaj vještaka dana 19.03. 2013. g. radi izjašnjenja i obavještava je o zakazanojm ročištu za glavnu raspravu koja je zakazana za 09.04.2013.g. Zaštitnik ne dobija izjašnjenje od Uprave za nekretnine i ne izlazi na ročište za glavnu raspravu. Uprava za nekretnine dostavlja izjašnjenje[84] (kojim je odbila navode vještaka) Zaštitniku tek dan nakon zakazanog ročišta (10.04.2013. godine).

U presudi br. P. br. 4082/12, od 09.05.2013.g. tužbeni zahtjev se djelimično usvaja i konstuje da je sud održao i zaključio glavnu raspravu u odsustvu uredno pozvanog zakonskog zastupnika tuženog, shodno čl. 298. st.4 ZPP-a. Nakon izjavljene žalbe tužioca Viši sud u Podgorici, rješenjem[85] ukida presudu u dijelu I i II izreke i predmet u tom dijelu vraća prvostepenom sudu na ponovno suđenje. Nakon zakazivanja ročišta za glavnu raspravu Zaštitnik dostavlja Upravi za nekretnine rješenje Višeg suda i obavještenje[86] o datumu zakazanog ročišta za glavnu raspravu i traži dostavljanje izjašnjenja u odnosu na ukidne razloge i dokaze kojima treba pokrijepiti navode, ali dobija odgovor tek na dan održavanja ročišta (članom

[77] Sl. list Crne Gore", br. 36/11 od 27.07.2011,28/14 od 04.07.2014, 20/15 od 24.04.2015).
[78] Član 20 ZIO.
[79] Dokaz: presuda Upravnog suda CG U.br.2338/11, od 07.02.2011. godine.
[80] P 4082/12, od 08.11.2012.g.
[81] Pz.br. 1811/12, od 6.12. 2012.g.
[82] Pz-1811/12, od 10.01.2013.g.
[83] PZ br.1811/12, od 21.02. 2013.g.
[84] 02-5057/18-09, od 10.04. 2013.g.
[85] Gž.br. 2777/13, od 231.01. 2014.g.
[86] PZ br.18111/12, od 03.03.2014.g.

57 Zakona o državnoj imovini definisano je da su svi organi dužni da Zaštitniku, na njihov zahtjev, dostave tražene informacije i dokumente).

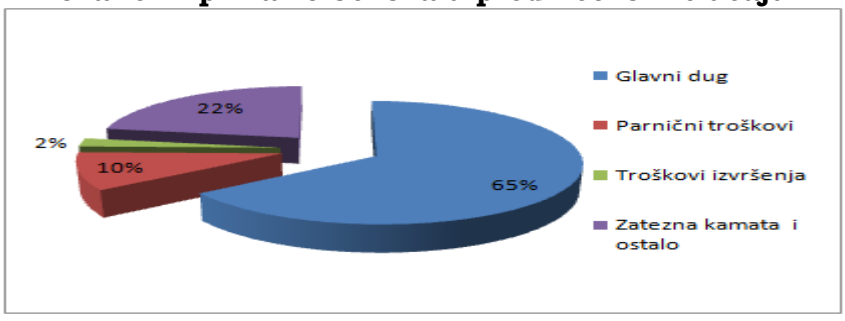
Zaštitnik daje ovlašćenje[87] pripravniku da ga zamjeni pred osnovnim sudom u predmetnoj pravnoj stvari. Nakon toga sud donosi presudu[88] kojom se usvaja tužbeni zahtjev pa se obavezuje tuženi da tužiocu, na ime naknade štete zbog neisplaćenog letačkog dodatka, za period od 01. 03. 2007. godine do 31. 12. 2007. godine, isplati ukupan iznos od 8.683,46€, od čega iznos od 6.464,10€, na ime glavnog duga, dok na ime obračunate kamate od dospjelosti svakog pojedinačnog iznosa do dana vještačenja iznos od 2.2019,36€ (presuda donijeta 29.05.2014.g.). Zaštitnik tek nakon 24 dana dostavlja Ministarstvu finansija i Upravi za nekretnine dopis[89] u kojem ih obavještava o ishodu postupka, uz dostavljanje kopije presude. Javni izvršitelj donosi rješenje o izvršenju[90] na osnovu presude OS P br. 423/14-12, od 29.05. 2014. godine.

- U ovom slučaju Zaštitnik imovinsko pravnih interesa i tuženi organ po saznanju o nastanku spora nijesu preduzeli odgovarajuće mjere za rješavanje mirnim putem jer je Uprava za nekretnine odbila opravdanost prava za isplatu letačkog dodatka.
- Zaštitnik imovinsko pravnih interesa nije blagovremeno dostavio pravosnažnu sudsku odluku tuženom organu na postupanje, već je ista sprovedena prinudnim putem.

Tabelarni prikaz troškova u predmetnom slučaju

Predmet P 4081/12 - Uprava za nekretnine		Iznos	Učešće(%)
1.	Glavni dug	6.464,10	65%
2.	Parnični troškovi	995,00	10%
3.	Troškovi izvršenja	225,00	2%
4.	Zatezna kamata i ostalo.	2.219,36	22%
Ukupno		**9.903,46**	**100%**

Grafički prikaz troškova u predmetnom slučaju



[87] PZ br. 1181/12, od 17.03.2014.g.
[88] P.br. 423/14-12, od 29.05.2014.g.
[89] PZ br.1811/12, od 23.06.2014.g.
[90] I.br.335/14, od 30.06.2014.g.

PREDMET PZ 679/12
Tužilac K.G. i drugi (203 službenika)
Tuženi – **Zavod za izvršenje krivičnih sankcija**
Predmet spora – naknada materijalne štete po osnovu rada
Ukupan iznos spora: **95.186,82€.**
Isplata izvršena shodno Rješenju o izvršenju br. I. br. 730/14, od 21.07. 2014.g. i Zahtjevom za plaćanje Ministarstva finansija broj 40107322 od 28.07.2014.g.

Opis predmeta

Predmet spora u ovoj pravnoj stvari je zahtjev tužilaca da im tuženi na ime razlike manje isplaćene zarade i to za dio koji se odnosi na časove rada ostvarene radom u dane državnih i vjerskih praznika, kao i za rad noću isplati zaradu i to za period od 01.01.2011. do 31.12.2011. godine.

Prvostepeni sud je tužiocima dosudio visinu naknade utvrđenu prvostepenom presudom imajući za to kao podlogu nalaz i mišljenje vještaka finansijske struke. Protiv prvostepene presude žalbu je blagovremeno izjavila tužena zbog pogrešne primjene materijalnog prava.

Po mišljenju Višeg suda pravilno je postupio prvostepeni sud kada je tužiocima dosudio visinu naknade utvrđenu prvostepenom presudom imajući za to kao podlogu nalaz i mišljenje vještaka finansijske struke. Vještak je nalaz sačinio na osnovu zvanične dokumentacije i evidencije koju vodi tuženi, a tuženi nije imao prigovor na osnovni nalaz koji mu je uredno dostavljen dana 14.03.2013. godine. Naime, zakonski zastupnik tuženog se na raspravi održanoj 11.04.2013. godine izjasnio da ne prigovara nalazu. Takodje zakonskom zastupniku tuženog je dostavljeno i izjašnjenje vještaka povodom primjedbi tužilačke strane (dana 22.04.2013.godine) na koje takodje nije bilo primjedbi pa je i po mišljenju Višeg suda prvostepeni sud pravilno postupio kada je svoju odluku zasnovao na nalazu i mišljenju pomenutog vještaka.

Na potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje prvostepeni sud je pravilno primijenio materijalno pravo - odredbu čl. 74 st. 2 Zakona o radu (Sl.list RCG br.49/08), prema kojoj zaposleni koji radi u dane državnih i vjerskih praznika zbog neophodne potrebe procesa rada ima pravo na uvećanje zarade u skladu sa kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu. Ovo uvećanje regulisano je odredbom čl.10 Opšteg kolektivnog ugovora o izmjenama i dopunama Opšteg kolektivnog ugovora (Sl.l ist 65/10 koje su stupile na snagu 23.11.2010. godine a kojima je izmijenjen čl.18 Opšteg kolektivnog ugovora i predvidjeno da se zarada zaposlenog uvećava po času najmanje 150% za rad u dane državnog i vjerskog praznika.

Kako žalilac u žalbi nije konkretizovao u čemu se sastoji povreda materijalnog prava,to je žalbu u pogledu odluke o glavnoj stvari valjalo odbiti kao neosnovanu. Neosnovani su i žalbeni navodi koji se odnose na troškove postupka. I po mišljenju Višeg suda pravilno je postupio i prvostepeni sud kada je priznao tužiocima troškove postupka za označena odložena ročišta, jer se radi o nužnim troškovima u smislu odredbe čl. 153 ZPP-a, a pri tom je pravilno primijenjena advokatska tarifa. Kako žalbenim navodima nije dovedena u pitanje zakonitost i pravilnost prvostepene presude to je istu valjalo potvrditi pa je primjenom čl. 382 ZPP-a odlučeno da se usvaja tužbeni zahtjev, pa se obavezuje tuženi da na ime razlike manje isplaćene

zarade ostvarene radom u dane državnih i vjerskih praznika, za period od 01.01.2011 godine zaključno sa 31.12.2011 godine isplati tužiocima i to za predmetna 203 službenika, odgovarajući iznos u roku od 8 dana od pravosnažnosti presude pod prijetnjom prinudnog izvršenja. Presudom se obavezuje tuženi da tužiocima, na ime naknade troškova postupka isplati iznos od 55.637,50€, u roku od 8 dana po pravosnažnosti presude, pod prijetnjom prinudnog izvršenja. Tužlac je pokrenuo izvršni postupak dana 21.07.2014. g.

Utvrđeno činjenično stanje - tok postupka:

Nakon što je Osnovni sud dostavio tužbu[91] Zaštitniku imovinsko pravnih interesa Crne Gore isti je uputio tužbu tuženom organu - Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, radi upoznavanja i izjašnjenja na tužbene navode i dostavljanje raspoložive dokumentacije i u roku odgovorio na tužbu[92] kojim u cijelosti osporava postavljeni tužbeni zahtjev tužilaca.

Zavod za izvršenje krivičnih sankcija dostavlja Zaštitniku odgovor na tužbu[93] sa dokazima, navodeći da je zahtjev djelimično osnovan.

Zaštitnik upućuje dopis[94] ZIKS-u u kome navodi mogućnost nastanka velikih troškova parničnog postupka i predlaže da se spor riješi mirnim putem preko Agencije za mirno rješavanje radnih sporova.

Zaštitnik šalje ZIKS- u Izvještaj vještaka dana 18.03. 2013.g. radi izjašnjenja i obavještava je o zakazanojm ročištu za glavnu raspravu koja je zakazana za 11.04.2013.g. Zaštitnik dobija izjašnjenje[95] od ZIKS- a u kojem ga obavještava da nema primjedbi na nalaz i mišljenje vještaka finansijske struke. U presudi br. P.br. 1594/12, od 30.07.2013.g. tužbeni zahtjev se usvaja. Iako je ZIKS prihvatio navode vještaka, Zaštitnik ulaže žalbu, čime se postupak dodatno produžava, a time i troškovi istog. Nakon izjavljene žalbe tužioca Viši sud u Podgorici, donosi presudu[96] kojom se odbija žalba Zaštitnika i potvrđuje presuda Osnovnog suda.

Zaštitnik neblagovremeno dostavlja[97] presudu ZIKS-u dana 9.07. 2014. g. Javni izvršitelj donosi rješenje o izvršenju[98], nakon čega se sprovodi prinudna naplata potraživanja.

Shodno čl 17 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju[99] izvršenje se određuje na osnovu izvršne ili vjerodostojne isprave, ako zakonom nije drukčije propisano. Sudska odluka je izvršna[100] ako je postala pravosnažna i ako je protekao rok za dobrovoljno ispunjenje obaveze izvršnog dužnika.

- Predmetni spor se mogao predvidjeti, međutim i pored predloga Zaštitnika, nije bilo pokušaja mirnog rješavanja spora, iako tužena strana nije osporila nalaz vještaka.

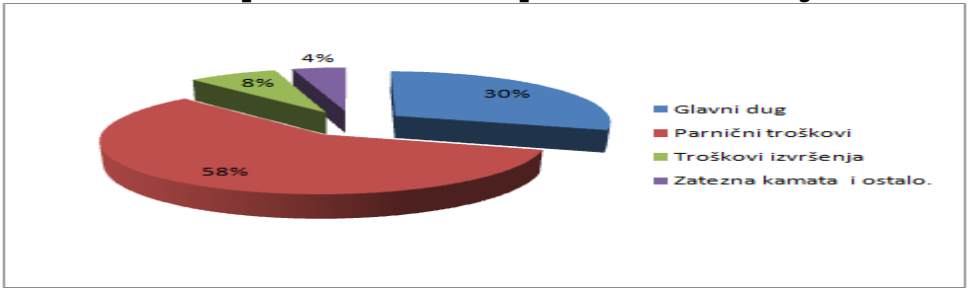
[91] P 1594/12, od 25.04.2012.g.
[92] Pz.br. 679/12, od 18.05. 2012.g.
[93] Z-PP- br.50/12, od 25.05.2012.g.
[94] Pz.br.679/12, od 12.11. 2012.g.
[95] Z-PP br. 40-4/12, od 02.04.2013.g.
[96] Gž.br. 4749/13, od 17.06. 2014.g.
[97] Pz.697/12, od 09.07.2014..g.
[98] I.br. 730/14, od 21. 07. 2014.g.
[99] Sl. list Crne Gore", br. 36/11 od 27.07.2011, 28/14 od 04.07.2014, 20/15 od 24.04.2015)
[100] Član 20 ZIO.

- U predmetnom slučaju **glavni dug je manji od troškova parničnog postupka, izvršenja i zateznih kamata**, što je prezentirano u narednoj tabeli.

Tabelarni prikaz troškova u predmetnom slučaju

Predmet P 1594/12- ZIKS		Iznos	Učešće (%)
1.	Glavni dug	28.103,07	30%
2.	Parnični troškovi	55.637,50	58%
3.	Troškovi izvršenja	7.200,00	8%
4.	Zatezna kamata i ostalo.	4.246,25	4%
Ukupno		**95.186,82**	**100%**

Grafički prikaz troškova u predmetnom slučaju



PREDMET P 328/12
Tužilac K.Z. i drugi
Tuženi – **Ministarstvo odbrane**
Predmet spora – nakanada materijalne štete po osnovu prekovremenog i noćnog rada
Ukupan iznos spora: **6.224,67€**
Isplata izvršena na osnovu Rješenja o izvršenju[101] Zahtjevom za plaćanje Ministarstva finansija br. 4006480 od 20.05.2014.g.

Opis predmeta

Predmet spora u ovoj pravnoj stvari je zahtjev tužilaca da im tužena naknadi materijalnu štetu iz radnog odnosa na ime neisplaćenog uvećanja zarade po osnovu rada dužeg od punog radnog vremena, rada noću i rada u dane državnih i vjerskih praznika, za period od 03.01.2009. do 08.01.2010. godine. Tužiloci su profesionalna vojna lica u službi kod tužene, a u predmetnom slučaju su po naređenju pretpostavljenog starješine u periodu od 03.01. 2009. godine do 08. 01. 2010. godine ostvarili pravo na naknadu po osnovu prekovremenog i noćnog rada.

Tok postupka

Tužioci su se obraćali tuženom dopisom[102] za uvećanje zarade za rad noću i u dane državnih i vjerskih praznika, na koje tužena nije odgovorila.

[101] I.br.230/14
[102] Br.4232, od 29. 10.2011, br.3326-1, od 20. 09. 2011.g I 3893-1, od 07. 11. 2011.g.

Nakon što je Osnovni sud dostavio tužbu[103] Zaštitniku imovinsko pravnih interesa Crne Gore, Zaštitnik je blagovremeno uputio tužbu tuženom organu radi upoznavanja i izjašnjenja na tužbene navode i dostavljanje raspoložive dokumentacije, i u roku odgovorio na tužbu[104] uz primjedbu da tužilac nema pravo na uvećanu zaradu po osnovu prekovremenog rada. Ministarstvo odbrane odgovara na navode iz tužbe da ne postoji pravni osnov za predmetno potraživanje i da je tužbeni zahtjev u cjelosti neosnovan, na osnovu čega i Zaštitnik odgovara sudu[105]. Zaštitnik prima poziv za pripremno ročište (koje je zakazano za 12.06.2013.g.) na koje izlazi.

Nalaz i mišljenje vještaka Zaštitnik prima 31.08.2012, a isto proslijeđuje Ministarstvu na izjašnjenje 04. 09. 2012.g, nakon čega dana 20.09.2012.g. šalje urgenciju, jer je glavna rasprava zakazana za 10.10. 2012.g. Nakon toga opet šalje urgenciju 28.09.2012.g. Dana 01.10.2012. godine dobija dopis Ministarstva u kojem ga obavještavaju da je nalaz vještaka u pogledu angažovanja tužilaca u skladu sa službenom evidencijom, ali da i dalje osporavaju pravni osnov tužbenog zahtjeva (uz izjašnjenje su dostavljene i evidencije prisustva na poslu).

U spisima predmeta nalazi se zapisnik o glavnoj raspravi[106] koja je održana dana 14.12.2012. godine, na koju nije pristupio zakonski zastupnik tužene, iako je o ročištu uredno obavješten, te je rasprava održana u odsustvu istog, i donijeto je rješenje da se sprovede dokazni postupak i da se novo ročište zakaže dana 29.01.2013. godine.

Zaštitnik predlaže da se tužbeni zahtjev odbije kao neosnovan. Sud donosi presudu[107] kojom se usvaja tužbeni zahtjev tužilaca. Protiv navedene presude žalbu[108] je izjavio Zaštitnik zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava.

Ispitujući prvostepenu presudu povodom izjavljene žalbe u smislu čl. 379 st. 1 ZPP-a Viši sud nalazi da je žalba tužene neosnovana.

Viši sud konstatuje da je prvostepena presuda donijeta bez učinjenih bitnih povreda odredaba parničnog postupka iz čl. 367 st. 2 tač. 3, 7 i 12 ZPP-a i uz pravilnu primjenu materijalnog prava.

Dakle, odlučujući o postavljenom tužbenom zahtjevu prvostepeni sud je u postupku koji je prethodio donošenju pobijane presude, a na osnovu dokaza koji su pravilno cijenjeni, utvrđeno je da se tužioci nalaze u radnom odnosu kod tužene, kao profesionalna vojna lica, i da su u odnosnom periodu od 03.01.2009. do 08.01.2010. godine, ostvarili određeni broj časova prekovremenog rada, noćnog rada i rada u dane državnih i vjerskih praznika, o čemu se izjasnio u svom pismenom nalazu i mišljenju vještak ekonomsko - finansijske struke, koji je na osnovu dokumentacije koja se nalazi u spisima predmeta kao i dokumentacije dobijene od Ministarstva odbrane - Generalštaba Vojske Crne Gore, našao da su tužioci ostvarili sate prekovremenog rada, rada noću i rada u dane državnih i vjerskih praznika, a

[103] P 4/2012, od 28.02.2012.g.
[104] Pz.br. 382/12, od 26.03. 2012.g.
[105] PZ.br. 328/12, od 11. 05. 2012.g.
[106] P.br 4/12
[107] P.br 4/12, od 22.02.2013.g.
[108] Pz.br.328/12, od 04. 03. 2013.g.

da za taj rad nisu isplaćeni od strane tužene, kako je to sve predstavljeno u pismenom nalazu i mišljenju od 23.07.2012. godine, koji sadrži tabelarni prikaz po mjesecima za sporni period, za sve tužioce, pa je prvostepeni sud našao da je isti valjana činjenična podloga za utvrđivanje visine pripadajuće naknade, a na koji nalaz i mišljenje stranke i nisu imale primjedbe.

Kod tako utvrđenog činjeničnog stanja, i po mišljenju Višeg suda pravilno je prvostepeni sud primijenio materijalno pravo kada je obavezao tuženu da tužiocima isplati traženu naknadu u iznosu koji je utvrđen finansijskim vještačenjem. Naime, odredbom čl. 99 st. 1 Zakona o Vojski Crne Gore ("Sl. list CG", br.47/07) je propisano da se zarada lica na službi u Vojsci sastoji od fiksnog dijela zarade i dodataka na zaradu, dok prema čl. 98 st. 3 istog zakona bliže uslove, način utvrđivanja i visinu zarade, dodataka i naknadama licima u službi u Vojsci utvrđuje Vlada. Odredbom čl.25a Uredbe o izmjenama i dopunama uredbe o zaradama, dodacima na zarade i naknadama zarade licima na službi u Vojsci Crne Gore ("Sl.list CG", br. 81/08 od 26.12.2008. godine) je propisano da se licima na službi u Vojsci zarada uvećava po osnovu rada noću, rada u vrijeme državnih i vjerskih praznika i za rad duži od punog radnog vremena u skladu sa propisom kojim se uređuju dodaci na zaradu državnih službenika i namještenika, dok je čl. 12 Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika propisano da se zarada državnom službeniku, odnosno namješteniku uvećava po času, i to 40% za rad noću (između 22 sata i 6 sati narednog dana), 50% za rad na dan državnog ili vjerskog praznika i 40% za prekovremeni rad. Dakle, stupanjem na snagu Uredbe o izmjenama i dopunama uredbe o zaradama, dodacima na zarade i naknadama zarade licima na službi u Vojsci Crne Gore ("Sl. list CG", br. 81/08 od 26.12.2008. godine), istima je priznato pravo na uvećanje zarade za rad noću, rad na dan državnog ili vjerskog praznika i rad duži od punog radnog vremena, bez obzira da li je rad po tom osnovu nastao zbog specifičnih uslova vršenja službe ili ne, dakle bez ograničenja. Tek stupanjem na snagu Zakona o Vojsci Crne Gore ("Sl. list CG", br. 88/09) koji je stupio na snagu 08.01.2010. godine, uvodi se ograničenje u ostvarivanju tog prava.

Izloženo stanovište u saglasnosti je sa pravnim stavom koji je na sjednici održanoj dana 25.11.2011. godine zauzelo Građansko odjeljenje Vrhovnog suda Crne Gore. Kako se potraživanje tužilaca odnosi na period od 03.01.2009. do 08.01.2010. godine, dakle za vrijeme važenja čl. 25a Uredbe o izmjenama i dopunama uredbe o zaradama, dodacima na zarade i naknadama zarade licima na službi u Vojsci Crne Gore ("Sl. list CG", br. 81/08), to tužioci imaju pravo na traženu naknadu, bez obzira na to što im je isplaćivan vojni dodatak u skladu sa čl. 105 Zakona o Vojsci Crne Gore ("Sl. list CG" br. 47/07).

Viši sud je konstatovao i da su neosnovani žalbeni navodi tužene u dijelu u kome ističe da je u vojni dodatak koji je tužiocima isplaćivan u spornom periodu uključen i rad noću, prekovremeni rad i rad u dane praznika, iz razloga jer je vojni dodatak odvojena kategorija i poseban osnov uvećanja fiksnog dijela zarade, i ne zavisi od toga da li je lice radilo duže od punog radnog vremena ili noću, odnosno za vrijeme praznika, a ovo shodno odredbi čl. 25a Uredbe o izmjenama i dopunama uredbe, o zaradama, dodacima na zaradu i naknadama zarada licima na službi u Vojsci Crne Gore

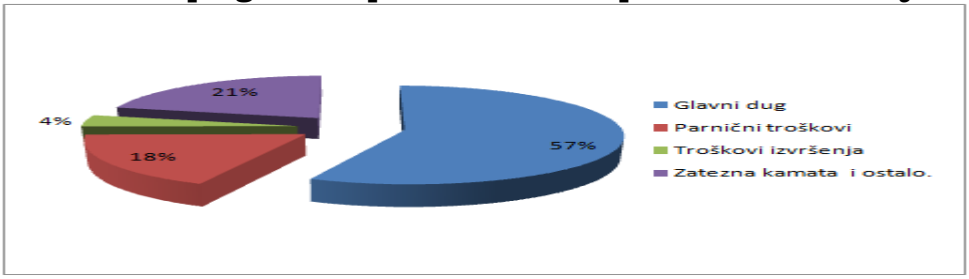
("Sl. list CG", br. 81/08 od 26.12.2008. godine), na koju se prvostepeni sud pravilno pozvao. Kako navodima žalbe nisu dovedeni u sumnju razlozi prvostepene presude, žalba je odbijena kao neosnovana, a prvostepena presuda potvrđena[109].

Predmetnom presudom tužena strana je obavezana da tužiocima naknadi troškove parničnog postupka u iznosu od 1.125,00 eura, u roku od 8 dana po pravosnažnosti presude po prijetnjom prinudnog izvršenja.

Tabelarni pregled ukupnih troškova u predmetnom slučaju

Predmet P 4/2012- Ministarstvo odbrane		Iznos	Učešće (%)
1.	Glavni dug	3.536,28	57%
2.	Parnični troškovi	1.125,00	18%
3.	Troškovi izvršenja	240,00	4%
4.	Zatezna kamata i ostalo.	1.323,39	21%
Ukupno		**6.224,67**	**100%**

Tabelarni pregled ukupnih troškova u predmetnom slučaju



U cilju upoznavanja Zaštitnik je Ministarstvu odbrane presudu Osnovnog[110] i Višeg [111] suda dostavio 17. 04.2014. godine. Tužioci dana 16. 05. 2014. godine dostavljaju javnom izvršitelju predlog za prinudno izvršenje. Javni izvršitelj u predmetnoj pravnoj stvari donosi rješenje o izvršenju[112] koje dostavlja Zaštitniku 20.05. 2014.g.

- Zaštitnik imovinsko pravnih interesa nije blagovremeno dostavio pravosnažnu sudsku odluku tuženom organu na postupanje, te iz tog razloga tuženi nije preduzeo odgovarajuće aktivnosti za blagovremeno izvršenje pravosnažne sudske odluke, već je ista naplaćena prinudnim putem**.**

Kao što se iz naprijed navedenog može zaključiti **spor se mogao predvidjeti** (prezentiran primjer), ali nije postojala inicijativa Zaštitnika prema Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova kao ni prema Centru za posredovanje iako Zakon o državnoj imovini u članu 55 definiše da Zaštitnik može, prije pokretanja postupka, preduzeti potrebne radnje radi sporazumnog razrješenja spornog odnosa, ako priroda spora to dopušta, dok član 57 propisuje da su svi organi dužni da Zaštitniku, na njihov zahtjev, dostave tražene informacije i dokumente.

[109] Presuda Višeg suda - Gž.br.2620/13, od 19.03.2014.g.
[110] P.br. 4/12, od 22. 02, 2013. godine
[111] Gž.br. 2620/13, od 19. 03. 2014.g.
[112] I.br.230/14

Utvrđeno činjenično stanje

Analizom naprijed navedenog sudskog predmeta i na osnovu sprovedenog razgovora sa odgovornim osobama u Ministarstvu odbrane (Direktorat za ljudske resurse) revizijom je utvrđeno slijedeće.

- U predmetnom slučaju Zaštitnik je blagovremeno upoznavao Ministarstvo sa tužbenim zahtjevom i tokom postupka od iste tražio izjašnjenje na tužbu i na izvještaj o vještačenju. Utvrđeno je da Ministarstvo odbrane nije blagovremeno pripremalo izjašnjenja i dokaznu dokumentaciju. Pored toga evidentirana je i urgencija (dva puta) Zaštitnika zbog kašnjenja izjašnjenja i dokazne dokumentacije. U Ministarstvu kao glavni razlog kašnjenja ističu složenost organizacijske strukture i striktno poštovanje hijerarhijske strukture. Nakon dostavljanja tužbe Ministarstvu, ista se zatim signira na dvije ili tri organizacijske jedinice (koriste se klasifikacioni znaci npr. 806 - Direktorat za ljudske resurse i 816-Služba za finansijsko poslovanje[113]). Prema riječima odgovornog lica iz predmetnog odsjeka, u slučajevima gdje nisu vezani za drugi Sektor, odgovore Zaštiniku šalju u traženim rokovima. Iz Odsjeka za pravne poslove nije upućivan predlog rukovodstvu da im se omogući direktna komunikacija sa nadležnim Sektorom, uz istovremeno informisanje nadređenih.
- Svi predmeti se evidentiraju u skladu sa kancelarijskim poslovanjem unošenjem podataka u odgovarajuće djelovodnike. Analize sporova nijesu rađene, niti je rukovodstvu dostavljana informacija vezana za sudske sporove. Kao korektivna mjera, izvršena je izmjena Zakona o vojsci[114] i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vojsci[115].
- Ministarstvo je ovlastilo[116] šefa odsjeka za pravne i stambene poslove, da može zastupati Ministarstvo odbrane u individualnim radnim sporovima i preduzimati sve procesne radnje, u skladu sa važećim propisima, u postupcima koji se vode pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova, na osnovu člana 7 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave[117] i člana 45b Zakona o mirnom rješavanju radnih sporova[118]. Postupanja shodno ovom ovlašćenju nije bilo.

Pravni stav Vrhovnog suda:

Licima na službi u Vojsci Crne Gore pripada pravo na uvećanje zarade po osnovu rada noću, rada u vrijeme državnih i vjerskih praznika i za rad duži od punog radnog vremena u skladu sa propisima, kojim se uređuju dodaci na zaradu državnih službenika i namještenika u periodu od stupanja na snagu Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o zaradama, dodacima na zarade i naknadama zarade licima na službi u Vojsci Crne Gore ("Sl.list CG" br. 81/08 od 26.12.2008. godine) pa do stupanja na snagu Zakona o Vojsci Crne Gore ("Službeni list CG" br.88/09 od 31.12.2009. godine). Od stupanja na

[113] Pz.br.860/11, od 25.04.2014.g.
[114] Član 97 (″Sl. list CG″ br.88/09 od 31.12.2009. godine).
[115] (″Sl. list CG″ br.75/10 od 21.12.2010. godine)
[116] Op-1 br.10/15-2, 07.04.2015.g.
[117] („Sl. list CG“br.5/12...6/15).
[118] („Sl. list CG“ br.16/07, 53/11 i 11/15).

snagu Zakona o Vojsci Crne Gore ("Službeni list CG", br.88/09 od 31.12.2009. godine) do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vojsci Crne Gore ("Službeni list CG",br.75/10 od 21.12.2010. godine) licima na službi u Vojsci Crne Gore pripada pravo na uvećanje zarade po osnovu rada noću, rada u vrijeme državnih i vjerskih praznika i za rad duži od punog radnog vremena osim za rad duži od punog radnog vremena, koji može nastati zbog specifičnih uslova vršenja službe iz čl. 97. st. 2. Zakona o vojsci Crne Gore ("Službeni list CG", br.88/09 od 31.12.2009. godine). Pravo na naknadu troškova prevoza licima u službi u Vojsci Crna Gore za period od 01.01.2010. godine do 06.09.2011. godine cijeni se po Uredbi o naknadama troškova licima u službi u Vojsci Crne Gore (“Sl. list CG”, br. 12/08) do dana stupanja na snagu Zakona o Vojsci Crne Gore (“Sl. list CG”, br. 88/09), a nakon toga u skladu sa zakonom[119].

PREDMET PZ 183/12
Tužioci L. M . T. i drugi
Tuženi – **Ministarstvo unutrašnjih poslova – Uprava policije**
Predmet spora – nakanada materijalne štete po osnovu prekovremenog rada, noćnog rada i rada za državne praznike
Ukupan iznos spora: **401.239,47€**
Isplata izvršena Zahtjevom za plaćanje Ministarstva finansija broj 40021580, od 20.02. 2014.g.

Opis predmeta

Predmet spora u ovoj pravnoj stvari je zahtjev tužilaca da im tužena po osnovu prekovremenog rada, noćnog rada i rada za državne praznike duguje iznose koji su navedeni u tužbi. U toku postupka, a nakon vještačenja po vještaku finansijske struke tužioci su precizirali tužbeni zahtjev. Prvostepenom presudom je tužbeni zahtjev sud cijenio osnovanim.

Utvrđeno činjenično stanje - tok postupka

Nakon što je Osnovni sud dostavio tužbu[120] Zaštitniku imovinsko pravnih interesa Crne Gore, Zaštitnik je u uputio tužbu tuženom organu radi upoznavanja i davanja izjašnjenja na tužbene navode, kao i radi dostavljanja raspoložive dokumentacije. Tužena MUP - Uprava policije je u roku odgovorila na tužbu uz primjedbu da tužbeni zahtjev u cijelosti odbija. Dana 26. 10. 2010. godine Sektor za ljudske resurse UP dostavlja Odsjeku za pravna pitanja rješenja o zaposlenju predmetnih službenika, traži od nadležnih organizacionih jedinica da izvrše uvid u službene evidencije.

Nakon toga se održavanja nekoliko ročišta (i odlaganja) u prisustvu Zastupnika, nakon čega sud nalaže MUP-u da omogući vještaku uvid u dokumentaciju.

Zaštitnik šalje Upravi policije Izvještaj vještaka, na koji ista dana 21.07.2011. godine, daje Izjašnjenje u kome se izvještaj vještaka osporava.

U prvostepenoj presudi (br. P.br. 220/10/10 od 08.11.2011. g.) Osnovnog suda u Kotoru tužbeni zahtjev se djelimično usvaja, a na istu tužena podnosi

[119] Vrhovni sud Crne Gore Su. I br. 129/15 , Podgorica, 08.07.2015. godine.
[120] P 220/10

žalbu. Tužioci dostavljaju odgovor na žalbu[121] i navode da je tužena nakon završetka vještačenja tražila izvan rokova ZPP, da sud sasluša u svojstvu svjedoka neimenovana lica koja su vodila njene evidencije. Prvostepeni sud je pozvao tuženu stranu da u datom roku imenuje te službenike ali po tom rješenju nije postupila. Tužioci traže hitnost odlučivanja po žalbi jer se radi o sporu sa više tužilaca. Nakon izjavljene žalbe tužioca Viši sud u Podgorici , rješenjem [122]ukida presudu Osnovnog suda u Kotoru (P.br. 220/10, od 08.11.2011. godine) i vraća predmet prvostepenom sudu na ponovno suđenje. Nakon toga tužioci iz Herceg Novog predlažu da se predmetu br. 602/10, pripoji predmet br. 523/10, te dana 28.08. 2012. godine Zaštitnik traži od Uprave policije da dostavi odgovore na tužbu u predmetima 602/10 i 523/10, nakon čega je donijeto rješenje o spajanju postupaka.

Zaštitnik traži Upravi policije izjašnjenje na dopunjeni nalaz vještaka[123]. MUP - Uprava policije dostavlja Zaštitniku dopis[124] u kojem izjašnjava na nalaz vještaka kratko objašnjavajući da se obračun vještaka ne slaže se sa načinom obračuna u njihovom programu.

Nakon toga sud donosi presudu[125] kojom se usvaja tužbeni zahtjev kao osnovan pa se obavezuje tužena da tužiocima-inspektorima kriminalističke policije po osnovu prekovremenog rada, noćnog rada i rada u vrijeme državnih i vjerskih praznika isplati predmetni iznos, na koju Zaštitnik ulaže žalbu koju Viši sud odbija kao neosnovanu[126], i potvrđuje presudu Osnovnog suda u Kotoru P. br. 610/13/10 od 23.10.2013. godine (koja je ispravljena rješenjem iste poslovne oznake od 18.11.2013. godine).

Prvostepenim rješenjem, bliže označenim u izreci presude, odlučeno je: "usvaja se tužbeni zahtjev kao osnovan, pa se obavezuje tužena da tužiocima-inspektorima kriminalističke policije iz Budve po osnovu prekovremenog rada, noćnog rada i rada u vrijeme državnih i vjerskih praznika za period od 01.02.2007. godine pa do 01.02.2010. godine isplati iznose navedene u presudi. Obavezuje se tužena da tužiocima, policajcima iz Budve i Kotora po osnovu prekovremenog rada, noćnog rada i rada u vrijeme državnih i vjerskih praznika za period od 01.02.2007. god. pa do 01.02.2010. godine isplati iznose navedene u presudi, sa zakonskom zateznom kamatom od dana vještačenja 01.06.2011. god. pa do isplate obavezuje se tužena da tužiocima na ime troškova postupka isplati iznos od 56.585,00 eura, sve u roku od 8 dana od dana pravosnažnosti presude, pod prijetnjom prinudnog izvršenja.

Rješenjem iste poslovne oznake od 08.11.2013. godine ispravljena je navedena presuda u izreci u drugom stavu, red 28, i red 43. Protiv te presude žalbu je izjavila tužena iz svih zakonom propisanih razloga. U odgovoru na žalbu tužioci su u cjelosti osporili navode iste. Konačno su predložili da se žalba odbije kao neosnovana i prvostepena presuda potvrdi.

Ispitujući pobijanu presudu povodom izjavljene žalbe, u smislu odredbe čl. 379 ZPP-a, Viši sud nalazi da je žalba neosnovana.

---

[121] 05.12.2011
[122] Gž.br. 6074/11-10, od 10.04.2012.g.
[123] 19.10. 2012.
[124] 26.10.2012.
[125] P.br.610/13/10, od 23.10.2013.
[126] Gž. Br 5380/13 od 14.01.2014. godine.

Pobijana presuda je donijeta bez počinjenih bitnih povreda odredaba parničnog postupka, kako onih o kojima ovaj sud vodi računa po službenoj dužnosti, tako i onih na koje se ukazuje žalbom, na osnovu potpuno i pravilno utvrđenog činjeničnog stanja i uz pravilnu primjenu materijalnog prava. Za svoju odluku prvostepeni sud je dao dovoljne i jasne razloge koje u potpunosti prihvata i ovaj sud i na iste upućuje žalioca, bez potrebe da ih posebno ponavlja.

Predmet tužbe u ovoj pravnoj stvari je zahtjev za naknadu neisplaćenih zarada za prekovremeni i noćni rad, kao i rad u dane državnih i vjerskih praznika za period od 01.02.2007.godine do 01.07.2010. godine. U postupku koji je prethodio donošenju pobijane presude utvrđeno je da tužena prilikom obračuna i isplate zarade tužiocima nije iste pravilno uvećavala po osnovu prekovremenog rada, noćnog rada i rada u dane državnih i vjerskih praznika. Visinu naknade prvostepeni sud je utvrdio iz nalaza i mišljenja vještaka BB od 17.09.2012. godine, te dopune od 29.07.2013. godine, koji je rađen na osnovu evidencije tužene o broju ostvarenih časova noćnog, prekovremenog i rada u dane državnih i vjerskih praznika, te evidencije o isplatama zarada tužiocima u spornom periodu. Odlučujući o postavljenom tužbenom zahtjevu pravostepeni sud je isti u cjelosti usvojio na način bliže preciziran izrekom pobijane presude.

Po ocjeni Višeg suda, pravilno je postupio prvostepeni sud odlučujući na navedeni način. Naime, pravilnom ocjenom provedenih dokaza, u smislu odredbe čl. 9 ZPP-a, prvostepeni sud zaključuje da je tužbeni zahtjev osnovan a da tužioci, u smislu odredbe čl. 7 i čl. 12 Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika (Sl. list RCG br. 27/04 i 17/07 i Sl. list CG 86/09) imaju pravo na uvećanje zarade po traženim osnovima shodno odredbi čl. 18 Opšteg kolektivnog ugovora.

Nasuprot navodima žalbe, pravilno je prvostepeni sud kao valjanu podlogu za donošenje odluke u ovoj pravnoj stvari prihvatio nalaz i mišljenje angažovanog vještaka finansijske struke, koji je rađen na osnovu podataka tuženog o ostvarenim časovima rada tužilaca po navedenim vidovima, imajući u vidu obračunske liste za traženi period za tužioce, uporedio ostvarene sate i isplaćene sate po tim osnovima, nakon čega je obračunao razliku za sate koji nijesu isplaćeni, a na koji iznos su tužioci precizirali tužbeni zahtjev.

Prema stanju u spisima predmeta, nakon ukidanja prvostepene presude od strane Višeg suda u Podgorici rješenjem Gž. br. 870/13-10 od 10.05.2013. godine, vještak finansijske struke je napravio dopunu svog nalaza na način što je iz obračuna naknade zarade po osnovu noćnog rada, prekovremenog rada i rada u dane državnih i vjerskih praznika isključio procenat minulog staža, a koji nalaz je neposredno na ročištu od 30.07.2013. godine uručen punomoćniku tužene koja je tražila dodatni rok kako bi se izjasnila na dostavljeno izjašnjenje vještaka, pa je prvostepeni sud odložio ročište. Tužena se nije pismeno izjašnjavala na dostavljeni nalaz, niti je pristupila na ročište glavne rasprave zakazane za dan 23.09.2013. godine, iako je o istom uredno obaviještena proglašenjem rješenja sa prethodnog ročišta, pa je prvostepeni sud održao i zaključio raspravu u odsustvu uredno obaviještene tužene.

Imajući u vidu izloženo neprihvatljivi su žalbeni navodi kojima se osporava nalaz i mišljenje vještaka budući da istom nije prigovarano u postupku pred prvostepenim sudom. Takođe su neprihvatljivi žalbeni navodi da prvostepeni sud nije utvrdio da li je tužiocima u razliku manje obračunate zarade u spornom periodu ušlo i uvećanje po osnovu varijabile, jer je dokazivanje ove činjenice bilo na tuženom, a ne na prvostepenom sudu, a radi se o novoj činjenici koju tuženi ne može isticati u žalbi, shodno odredbi čl. 365 st. 1 ZPP-a.

Neosnovani su i žalbeni navodi kojima se osporava prvostepena presuda u dijelu odluke o troškovima postupka. Po ocjeni ovog suda, pravilno je prvostepeni sud postupio kada je obavezao tuženu da naknadi tužiocima troškove postupka, s pozivom na odredbu čl. 152 st. 1 ZPP-a, pravilno primijenjujući čl. 11 AT-a, pa je žalbene navode date u ovom pravcu takođe valjalo odbiti kao neosnovne. Ovaj sud je cijenio i ostale navode žalbe, ali je našao da isti ne utiču na donošenje drugačije odluke u ovoj pravnoj stvari. Kako navodima žalbe nijesu dovedeni u sumnju razlozi pobijane presude, to je žalbu Viši sud odbio kao neosnovanu i pobijanu presudu potvrdio. Zaštitnik dostavlja MUP-u dopis[127] u kojem ih obavještava o ishodu postupka, uz dostavljanje kopije presude Višeg suda u Podgorici (neblagovremeno). Nakon toga je donijeto rješenje o izvršenju[128] na osnovu izvršne presude Osnovnog suda u Kotoru br. P. 610/13/10, od 23. 10. 2013. godine i presude Višeg suda u Podgorici Gž. Br. 5380/13, od 14. 01. 2014. godine, a dana 20.02.2014. godine presuda je naplaćena prinudnim putem. Po izjavljenoj reviziji Vrhovni sud donosi presudu[129] kojom se preinačava presuda Osnovnog suda Kotoru i Višeg suda u Podgorici, u dijelu izreke kojim je odlučeno o zakonskoj kamati, tako što se tužiocima JN i MM na iznos glavnog duga dosuđuje zakonska kamata počev od dana presuđenja pa do konačne isplate. U ostalom dijelu u odnosu na tužioce JN i MM odbija se kao neosnovana. U odnosu na ostale tužioce, revizija se odbacuje kao nedozvoljena.

- U ovom slučaju Zaštitnik imovinsko pravnih interesa i tuženi organ po saznanju o nastanku spora nijesu preduzeli odgovarajuće mjere za rješavanje spora mirnim putem.

- Tuženi organ nije blagovremeno dostavljao traženu dokumentaciju, kao ni adekvatna izjašnjenja, zbog čega je Zaštitnik morao da šalje urgenciju.

- Zaštitnik imovinsko pravnih interesa nije blagovremeno dostavio pravosnažnu sudsku odluku tuženom organu na postupanje, već je ista naplaćena prinudnim putem.

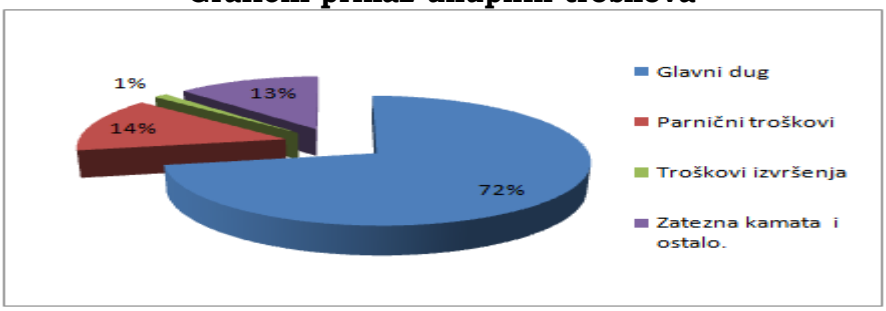
U navedenom predmetu nije postojala inicijativa Zaštitnika prema Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova, kao ni prema Centru za posredovanje.

[127] PZ.183/12, od 03.02.2014.g.
[128] Rješenje o izvršenju broj 1200/14 od 14.02.2014. godine
[129] Rev.br.408/14, od 16.04.2014.

Tabelarni prikaz ukupnih troškova

Predmet P 220/10 MUP		Iznos	Učešće (%)
1.	Glavni dug	289.321,50	72%
2.	Parnični troškovi	56.585,00	14%
3.	Troškovi izvršenja	4.725,00	1%
4.	Zatezna kamata i ostalo.	50.607,97	13%
Ukupno		**401.239,47**	**100%**

Grafički prikaz ukupnih troškova



Analizom gore navedenog sudskog predmeta revizijom je utvrđeno slijedeće:

- U dopisu[130] koji je MUP uputio DRI, navodi se da je MUP, u cilju smanjenja troškova po osnovu postpaka pokrenutim pred nadležnim sudovima i Agencijom 01.11.2013. godine donijelo Uputstvo o postupku i načinu uvođenja, evidentiranja i kontroli prepaspodjele radnog vremena i prekovremenog rada[131], u skladu sa kojim se uvodi prekovremeni rad i isti isplaćuje. Pored toga, preduzeta je korektivna mjera u cilju vođenja jednoobraznih evidencija radnih sati na nivou Ministarstva, pristupilo se izradi elektronske evidencije radnih sati. Što se tiče dijela potraživanja koji se odnosi na isplatu naknade za neskorišćeni godišnji odmor, nadležna služba je počev od 2013. godine počela da donosi rješenja o godišnjem odmoru, te se na taj način smanjio broj utuženja po navedenom osnovu.
- Revizijom je utvrđeno da postoji elektronska evidencija sudskih sporova. Pored toga utvrđeno je da su svi sporovi dokumentovani i odvojeni u posebne fajlove, koji su označeni odgovarajućim brojem. Uočen je nedostatak u dijelu dokumentovanja i evidencije izvršnih rješenja.
- Revizijom je utvrđeno da je informisanost rukovodstva o sporovima u kojima je tužena strana zadovoljavajuća, jer im pravna služba redovno (na mjesečnom nivou) dostavlja informacije u vezi novih utuženja[132].

[130] Br. 050/15-74299/3, od 18.12.2015. godine.
[131] Broj: 050/13-71802/1 od 01.11.2013. godine.
[132] Informacije br.081/15-24730/1, od 07.05.2015.g. i br.081/15-38359/1, od 06.07.2015.g.

Pravni stav Vrhovnog suda:

- Visina naknade za neiskorišćeni godišnji odmor (član 71 stav 2 Zakona o radu) - Ukoliko se utvrdi da zaposleni krivicom poslodavca nije koristio godišnji odmor u cjelosti ili u jednom dijelu, visina naknade se određuje zavisno od dužine neiskorišćenog godišnjeg odmora prema zaradi koju zaposleni ostvaruje u mjesecu kad se šteta nadoknadjuje[133].
- Naknada za dežurstvo - Postojanje odluka starješine organa u kojima se određuje dežurstvo uslov je da bi se po tužbom traženom osnovu zaposlenom priznalo pravo na isplatu naknade[134].
- Dodatak na zaradu za obavljanje poslova na odredjenim radnim mjestima u organima državne uprave ili drugim državnim organima, kao ni varijabilni dio zarade ne ulaze u osnovicu za obračun uvećanja zarade po osnovu ostvarenih časova za rad noću, prekovremeni rad i rad u dane državnih ili vjerskih praznika[135].

[133] (Presuda Vrhovnog suda Crne Gore, Rev. br. 556/15 od 10.06.2015. godine).
[134] (Presuda Vrhovnog suda Crne Gore, Rev. br. 527/15 od 09.06.2015. godine).
[135] Vrhovni sud Crne Gore, Su. VI br. 12/13.

4. NALAZI REVIZIJE

4.1. **Nastanak spora za zaposlenim**

Zaposleni koji smatra da mu je uskraćeno pravo iz i po osnovu radnog odnosa može podnijeti zahtjev poslodavcu da mu obezbijedi ostvarivanje tog prava.[136] Ukoliko zaposleni smatra da mu je činjenjem ili propuštanjem radnji koje su nastale iz ili po osnovu radnog odnosa pričinjena šteta koja podrazumijeva umanjenje imovine (obična šteta i sprečavanje njenog povećanja ili izmakla korist), kao i nanošenje fizičkog ili psihičkog bola ili straha, to ukazuje na mogućnost nastanka sudskog spora između zaposlenog i poslodavca.

U postupku revizije utvrđeno je da su tuženi organi u 7 od 8 predmeta izgubljenih sporova znali da sudski spor može biti pokrenut pred nekom od nadležnih institucija.

Ministarstvu odbrane su se, u oba predmeta uzeta uzorkom, zaposleni obraćali pisanim zahtjevima koji su ukazivali na pričinjenu štetu prilikom obračuna i isplate zarada. Odnosno, u predmetu evidentiranom kod Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa pod brojem PZ 328/12 zaposleni su se obraćali Ministarstvu zahtjevima[137] za dostavljanje dokumentacije, kako bi ostvarili pravo na uvećanje zarade za rad u vrijeme državnog i vjerskog praznika, rad dužeg od punog radnog vremena i noćni rad. Takođe, u premetu broj PZ 860/11 zaposleni su se obraćali Ministarstvu za ostvarivanje prava na uvećanje zarada po osnovu rada noću, prekovremenog rada i po osnovu rada u dane državnih i vjerskih praznika, što potvrđuju rješenja Ministarstva o odbijanju.[138]

Ministarstvo unutrašnjih poslova je takođe u oba predmeta, obuhvaćena uzorkom bilo informisano o mogućnosti nastanka sudskog spora. Odnosno, u postupku koji je vođen pred nadležnim sudom, predmet broj PZ 183/12, tuženi organ je znao o mogućnosti za nastanak spora jer su ranije postojale pravosnažne sudske presude koje su se odnosile na neisplaćivanje naknade za noćni rad, prekovremeni rad, rad u vrijeme državnih i vjerskih praznika[139], a u kojima je tužena strana bilo Ministarstvo. Kod istog organa, u predmetu broj PZ 271/10, sud je već bio donio odluku kojom se Ministarsvo unutrašnjih poslova obavezuje na plaćanje parničnih troškova. Zakonski zastupnik zaposlenih u MUP-u podnio je žalbu na iznos parničnih troškova pa je u daljem sudskom postupku, pravosnažnom presudom, utvrđena obaveza Ministarstva unutrašnjih poslova da po osnovu parničnih troškova isplati veći iznos sredstava.

Ministarstvo pravde - Zavod za izvršenje krivičnih sankcija je, u predmetu broj PZ 679/12, znalo za mogućnost nastanka spora jer u odgovoru na tužbu od strane ZIKS-a djelimično priznato da se, prilikom

[136] Član 119, stav 2 Zakona o radu („ Službeni list Crne Gore, br.49/08...31/14).
[137]Zahtjev tužioca broj: 4232-1 od 29.11.2011.godine; 3326-1 od 29.09.2011.godine; 3893-1 od 07.11.2011.godine.
[138]Rješenja donesena od strane Ministarstva odbrane: 80502-5269/10; 80502-5272/10; 80502-4751/10-5; 80502-4989/10-5;80502-4751/10-10.
[139]Presuda osnovnog suda u Herceg Novom P. br. 531/04.

obračuna ostvarenih sati rada zaposlenih u danima državnih i vjerski praznika za 2011. godinu, nije poštovala važeća zakonska regulativa.

Ministarstvo finansija je, u oba postupka obuhvaćena uzorkom, takođe bilo informisano o mogućnosti nastanka sudskih sporova. Odnosno, Ministarstvo finansija -Uprava carina u postupku broj PZ 1613/12 je znalo za mogućnost nastanka sudskog spora jer tuženi organ nije postupao po presudi Osnovnog suda u Podgorici iz 2000. godine kojom je bio obavezan da vrati zaposlenog na rad na poslovima koje je ranije obavljao. Stoga je tuženi u više navrata podnosio tužbe nadležnom sudu za ostvarivanje prava na naknadu štete po osnovu neisplaćenih zarada. U postupku broj 1811/12 tuženi, bivši zaposleni se u više navrata obraćao Ministarstvu finansija-Upravi za nekretnine za isplatu naknade po osnovu letačkog dodatka koji su odbijani kao neosnovani.

- U navedenim postupcima nije utvrđena inicijativa organa da, po saznanju za mogućnost nastanka spora sa zaposlenim, preduzme radnje i aktivnosti kojim bi se sporna situacija iz radnog odnosa riješila bez vođenja postupka.

4.2. **Rješavanje radnog spora mirnim putem**

Ukoliko zaposleni pravo na nadoknadu za pričinjenu materijalnu ili nematerijalnu štetu ne ostvari bez pokretanja postupka, zaštitu prava može ostvariti pred nadležnim sudom ili spor riješti mirnim putem pred nekom od nadležnih institucija. Radni spor može biti riješen mirnim putem pred:

a) Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova - pri čemu se postupak mirnog rješavanja radnog spora pokreće podnošenjem predloga Agenciji, a strane u sporu predlog mogu podnijeti zajednički i kolektivno; [140]
b) Centrom za posredovanje na osnovu sporazuma stranaka, a ako je pokrenut sudski postupak na osnovu preporuke suda.[141]

Postupak mirnog rješavanja radnog spora pred nadležnim institucijama vodi Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa.[142]

- Predmetnom revizijom državni revizor je utvrdio da državni organi u predmetima obuhvaćenim postupkom revizije nijesu podnosila predlog za rješavanje radnog spora mirnim putem pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova, niti inicirala sporazumno rješavanje radnog spora pred Centrom za posredovanje. Osim sporova obuhvaćenih revizijom prema izjašnjenju subjekata revizije, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo pravde i Ministarstvo odbrane u toku 2014. godine se nijesu uopšte obraćali Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova i Centru za posredovanje, kako bi se radni sporovi rješavali mirnim putem [143].

[140] Član 25 Zakona o mirnom rješavanju radnih sporova (Službeni list CG, br.16/07...42/15).
[141] Član 2 Zakona o posredovanju („Službeni list RCG, br.30/05 i „Službeni list CG, br. 29/12).
[142] Član 53 Zakona o državnoj imovini („ Službeni list CG, br.21/09 i 40/11).
[143]Dopis Ministarstva unutrašnjih poslova broj: 050/18-74299/3 od 18.12.2015. godine; Dopis Minstarsva odbrane Op-1 br.22/15 od 16.12.2015. godine; Dopis Ministarstva pravde Z-KD br. 798 od 17.12.2015. godine.

U revidiranoj 2014. godini sporovi koji su se vodili pred institucijama nadležnim za mirno rješavanje radnih sporova, vođeni su na inicijativu suda ili zaposlenih kojima su uskraćena prava, odnosno oštećene strane u postupku. Tako je u istoj godini 347 postupaka za rješavanje radnog spora vođeno je pred Centrom za posredovanje na osnovu preporuke suda[144], a postupci pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova vođeni su na osnovu predloga zaposlenih u državnim organima.

Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa kao zakonski zastupnik organa i javnih službi čiji je osnivač država, a koji nemaju svojstvo pravnog lica može prije pokretanja postupka preduzeti potrebne radnje radi sporazumnog razrješenja spornog odnosa, ako priroda spora to dopušta.[145]

- Vlada Crne Gore je Zaključkom[146] iz 2012. godine zadužila Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa da obezbijedi adekvatno i blagovremeno predstavljanje Crne Gore u postupcima pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova.

U postupku revizije utvrđeno da je samo u jednom predmetu, premet broj PZ 679/12 Ministarstvo pravde-Zavod za izvršenje krivičnih sankcija, Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa uputio prijedlog tuženom organu kako bi se pokrenuti spor riješio mirnim putem. Na upućeni predlog Zaštitnik imovinsko pravnih-interesa nije dobio izjašnjenje Ministarstva pravde čime je bio onemogućen dalji postupak. Za preostalih sedam predmeta Zaštitnik nije preuzimao mjere kako bi se pokrenuti sporovi riješili pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova ili Centrom za posredovanje.

- Nedostavljanje dokumentacije i neblagovremeno dostavljanje informacija i dokumenta od strane organa na zahtjev Zaštitnika imovinsko pravnih interesa imaju uticaj na tok, ishod i troškove postupka. Osim toga, suprotno je su članu 57 Zakona o državnoj imovini[147] kojim je određeno „da su svi organi dužni da Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa na njegov zahtjev dostave tražene podatke“.

Nedovoljna saradnja državnih organa obuhvaćenih uzorkom, i Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa utvrđena i u drugim postupcima koji su se vodili pred nadležnim sudovima i to:

- U predmetu broj PZ 2059/12 – Osnovni sud u Nikšiću se nije izjasnio na dopis kojim je traženo da Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa, u zakonskom roku, dostavi odgovor na tužbu.
- Ministarsvo finansija-Uprava za nektetnine, predmet broj PZ 1811/12 i Ministarstvo odbrane predmet broj PZ 328/12 su dostavili odgovor na tužbu nakon zakonom predviđenog roka.
- Ministarsvo odbrane, u predmetu broj PZ 328/12 i Ministarstvo pravde - Osnovni sud u Nikšiću, u predmetu broj PZ 2059/12 se nijesu izjašnjavali po nalazima i mišljenjima vještaka koji su im dostavljeni od strane Zaštitnika.

[144]Izjašnjenje Centra za posredovanje broj: 02-398-15 od 15.12.2015. godine.
[145] Član 53 i 55 Zakona o državnoj imovini ("Sl.list Crne Gore", br. 21/09 i 40/11).
[146] Broj: 06-1799 od 6. Septembra 2012. godine.
[147] Službeni list Crne Gore, br. 21/09 i 40/11.

- Ministvo finansija - Uprava za nekretnine, u predmetu broj PZ 1811/12 i Ministarstvo finansija-Uprava carina, u predmetu broj PZ 1613/12 izjašnjenje na nalaz i mišljenje vještaka nijesu dostavili blagovremeno Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova je obavijestilo Zaštitnika da nije u mogućnosti da se izjasni na nalaz i mišljenje vještaka po predmetu PZ 183/12[148].

Neblagovremeno dostavljanje odgovora na tužbu[149], izjašnjenja na nalaze i mišljenje vještaka od strane tuženih organa otežava vođenje postupka i onemogućava Zaštitnika da preduzima pravne radnje u zakonom utvrđenim rokovima.

Odgovarajuća saradnja državnih organa nije ostvarena ni u postupcima koji su se vodili pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova. Prema izjašnjenju Agencije[150] navodi se da u 2014. godini za 185 predloga, ili 26.05% od ukupnog broja postupaka u kojima je jedna strana u sporu bila država Crna Gora, nije postignut dogovor, iz razloga što druga strana u sporu nije prihvatila postupak mirnog rješavanja ili se nije izjasnila u zakonom propisanom i naknadno utvrđenom roku[151]. Od 185 predloga na Ministarstvo unutrašnjih poslova se odnosilo 123 predloga, na Ministarsvo odbrane 32, Ministarstvo pravde 20, Ministarstvo finansija 3 i na druge državne organe 7 predloga.

U Izjašnjenju (broj 050/16-14872/3 od 25.03.2016.g.) **na preliminarni izvještaj DRI, Ministarstvo unutrašnjih poslova navodi:**

„Ukazujemo da je Ministarstvo unutrašnjih poslova, u nekoliko predmeta pokrenutih pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova, prihvatilo mirno rješavanje radnog spora, a da Zaštitnik nije bio saglasan da se predmetni spor riješi mirnim putem, iz kojeg razloga se postupak obustavio i po istom osnovu donijeta tužba pred nadležnim sudom.“

4.3. **Troškovi postupka i prinudna naplata**

Ukoliko se postupak spora po osnovu radnog odnosa, u skladu sa Zakonom o parničnom postupku[152], vodi pred nadležnim sudom troškovi parničnog postupka i obaveza njihove naknade padaju na teret strane koja izgubi spor. Stranka koja u cjelini izgubi parnicu dužna da protivnoj stranci naknadi troškove.[153]

Za pričinjenu materijalnu ili nematerijalnu štetu iz i po osnovu radnog odnosa zaposleni ima pravo na isplatu nadoknade odnosno utvrđenog iznosa pričinjene materijalne štete, odnosno na iznos glavnog duga uvećan za troškove zakonom utvrđene kamate. Sa druge strane, strana koja je pričinila materijalnu ili nematerijalnu štetu dužna je da izmiri nastale troškove.

---

[148]Dopis Ministarstva unutrašnjih poslova 36/3 Broj 403/13-48309/2 od 12.09.2013 , kao i dopis Zaštitnika MUP-u za pojašnjenje PZ 183/12 i 78/13 od 01.11.2013. godine.

[149] "Nakon prijema tužbe sa prilozima tuženi je dužan, najkasnije u roku od 30 dana, da dostavi sudu pisani odgovor na tužbu" - član 279 Zakona o parničnom postupku ("Sl.list RCG" br. 22/04; 28/05; 76/06 i "Sl. list Crne Gore br. 73/10; 47/15 i 48/15).

[150]Dopis Agencije za mirno rješavanje radnih sporova broj:1-3953/2 od 14.12.2015. godine.

[151]Dopis Agencije za mirno rješavanje radnih sporova broj:1-3953/2 od 14.12.2015. godine.

[152] „Službeni list RCG“, br. 22/04...76/06 i „Službeni list Crne Gore“, br. 47/18 i 48/15.

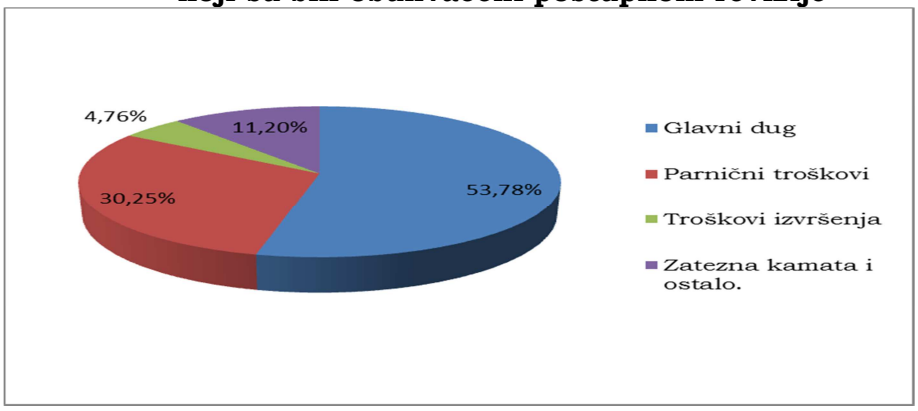
[153] Član 152, stav 1 Zakona o parničnom postupku („Službeni list RCG“, br. 22/04...76/06 i „Službeni list Crne Gore“, br. 47/18 i 48/15).

Ukoliko dužnik ne izmiri troškove u skladu sa odlukom nadležnog suda ili rješenjem Agencije za mirno rješavanje radnih sporova, strana koja je pretrpjela materijalnu i/ili nematerijalnu štetu može pokrenuti postupak izvršenja na osnovu izvršne ili vjerodostojne isprave.[154] Odnosno, donošenjem rješenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave izvršnom dužniku se zabranjuje da raspolaže sredstvima i vrši isplate sa žiro računa dok se predmetna potraživanja u cjelosti ne namire. Poslove u postupku sprovođenja izvršenja i obezbjeđenja sprovode javni izvršitelji u skladu sa Zakonom[155] pri čemu javni izvršitelj ima pravo na nagradu za rad i naknadu troškova prema Uredbi o tarifi javnih izvršitelja[156].

Troškovi izvršnog postupka dodatno uvećavaju nastale sudske troškove, međutim u zavisnosti od iznosa glavnog potraživanja i preduzetih radnji nagrada za rad javnog izvršitelja je različita.

- Ministarstvo finansija ne raspolaže knjigovodstvenim evidencijama na osnovu kojih je, u postupku revizije, bilo moguće utvrditi iznos glavnog duga, zakonskih kamata i troškova postupka, za izdatke za sudske sporove koji su isplaćeni na teret budžeta.
- Predmetnom revizijom državni revizor je utvrdio da na nivou uzorka, odnosno osam izgubljenih individualnih i kolektivnih radnih sporova, ukupna vrijednost izdatka iznosila je 662.824,87€. Od toga se 356.487,98€ odnosilo na glavni dug, a 306.334,89€ isplaćenih budžetskih sredstava na zavisne troškove spora (parnične troškove, troškove izvršenja, zateznih kamata i ostale troškove[157]). Prikazano u procentima, na glavni dug odnosilo se 53,78%, a na zavisne troškove spora 46,21%.

Grafik 3: **Struktura izdataka za sudske sporove koji su bili obuhvaćeni postupkom revizije**



[154] Izvršne isprave u skladu sa članom 18 Zakona o parničnom postupku su: 1) izvršna sudska odluka i sudsko poravnanje; 2) odluka i poravnanje koji su kao izvršne isprave propisane posebnim zakonom; 3) ugovor o hipoteci, odnosno založna izjava sačinjena saglasno propisima kojima se uređuje hipoteka; 4) notarski akt koji predstavlja izvršnu ispravu u skladu sa zakonom i strani notarski akt ako sadrži sve elemente neophodne za izvršenje, u skladu sa zakonom i smatra se izvršnom ispravom u zemlji porijekla; 5) druga isprava koja je zakonom određena kao izvršna isprava.

[155] Zakon o javnim izvršiteljima („Službeni list CG“, br. 61/11).

[156] „Službeni list CG“, br.28/13 i 14/14.

[157] Ostali troškovi obuhvataju troškove Centralne banke prilikom sprovođenja izvršnog rješenja.

Međutim u zavisnosti od vrste, trajanja i specifičnosti postupka zavisni troškovi spora značajno variraju i najveći su bili u predmetu broj PZ 679/12, u kome su tužioci u kolektivnom radnom sporu protiv Ministarstva pravde-Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija bili zaposleni K.G i drugi. U navedenom sporu troškovi postupka su bili više od dva puta veći u odnosu na iznos glavnog duga. Pregled zavisnih troškova postupka u odnosu na glavni dug, za predmete obuhvaćene uzorkom, dat je u sljedećoj tabeli:

Tabela 3: **Pregled izdataka po osnovu glavnog duga i troškova postupka, za predmete obuhvaćene uzorkom**

R/B	Broj predmeta	Tuženo ministarstvo/organ	Vrsta radnog spora	Glavni dug	Ukupni troškovi postupka	**Uvećanje izdataka na ime ukupnih troškova postupka**
				1	2	3=(2/1)*100
1	PZ 183/12	Ministarstvo unutrašnjih poslova	kolektivni	289.321,50	111.917,97	**39%**
2	PZ 328/12	Ministarstvo odbrane	kolektivni	3.536,28	2.688,39	**76%**
3	PZ 860/11	Ministarstvo odbrane	kolektivni	12.010,95	7.907,27	**66%**
4	**PZ 679/12**	**Ministarstvo pravde- ZIKS**	**kolektivni**	**28.103,07**	**67.083,75**	**239%**
5	PZ 2059/12	Ministarstvo pravde-Osnovni sud Nikšić	individualni	3.175,00	945,38	**30%**
6	PZ 1613/12	Ministarstvo finansija- Uprava carina	individualni	10.292,86	3.873,75	**38%**
7	PZ 1811/12	Ministarstvo finansija- Uprava za nekretnine	individualni	10.050,32	4.745,02	**47%**

- Ministarstva, u predmetima obuhvaćenim postupkom revizije, nijesu postupala po pravosnažnim odlukama nadležnih sudova stoga je od strane tužilaca pokrenuti izvršni postupak (postupak prinudne naplate potraživanja) na osnovu vjerodostojne izvršne isprave. Vođenje izvršnog postupka, osim što povećava ukupan izdatak za sudski spor, predstavlja neracionalno trošenje budžetskih sredstava imajući u vidu činjenicu da će isti neminovno nastati.
- Revizijom je utvrđeno da je u dva predmeta, broj PZ 328/12 u kom je tuženo Ministarstvo odbrane i broj PZ 1613/12 u kom je tuženo Ministarstvo finansija-Uprava za nekretnine, Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa dostavio presude suda nakon zakonom određenog roka za njihovo izvršenje. Zbog toga, državni organi u navedenim predmetima nijesu bila u mogućnosti da postupe po pravosnažnim odlukama suda pa je za iste pokrenut izvršni postupak.

Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa, u Izjašnjenju (ZU.br.140/16 od 23.03.2016.g.) **na preliminarni izvještaj DRI, navodi:**

„Zaštitnik ističe da se nadležnim organima koje zastupa blagovremeno dostavljaju na izjašnjenje tužbe, nalazi vještaka, preszde i rješenja, međutim,ukoliko je došlo do kašnjenja u dostavljanju u pojedinom predmetu, u pitanju je izuzetak tehničke prirode od strane obrađivača, koji zbog obimnog posla nije postupio blagovremeno.“

Uvidom u knjigovodstvene evidencije Ministarstva finansija utvrđeno je da su svi izdaci za sudske sporove u periodu 2012-2014. godine, u kojima je tužena strana bio neki od državnih organa, isplaćeni u izvršnom postupku na osnovu rješenja o izvršenju, na osnovu koga je bilo zabranjeno raspolaganje sredstava i vršenje isplata sa glavnog računa Državnog trezora dok se predmetna potraživanja u cjelosti ne namire. U 2012. godini to je bio iznos od 13.199.732€, u 2013. godini 21.578.203€ i u 2014. godini 15.476.495€.

4.4. **Evidencije Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa i državnih organa**

Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa raspolaže evidencijom sporova u kojima je tužena država Crne Gora, njeni organi i javne službe čiji je osnivač država i čiji interesi su pred sudovima i drugim državnim oganima zastupani od strane Zastitnika.

Evidencije, praćenje i kontrola postupanja kod Zaštitnika se obavlja ručno u upisnicima, čija je sadržina opredijeljena vrstama postupka. Ukupno postoji šest vrsta upisnika i to: PZ–upisnik za parnične predmete, RZ-upisnik za vanparnične i ostale građanske predmete, UZP–upisnik za upravne predmete, IZ-upisnik za izvršne predmete i M–upisnik za pravna mišljenja. Uspostavljen je i upisnik zaštitničke uprave ZU u kojem se, osim rješenja u vezi sa procesima rada (u vezi sa pravima i obavezama zaposlenih), unose upustva za postupanje u pojedinim karakterističnim predmetima. Svaki od upisnika se vodi za tekuću kalendarsku godinu.

Sporovi koji su nastali iz i po osnovu radnog odnosa evidentiraju se u upisniku za parnične predmete (PZ) i obuhvataju postuke koji se vode pred nadležnim sudovima, Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova i Centrom za posredovanje, a u kojima Zaštitnik zastupa interese tuženog organa.

- Postojeći sistem ručnog evidentiranja sporova po upisnicima, koji se vode za svaku kalendarsku godinu ne omogućava efikasnu pretragu lica koja su u nekom od prethodnih postupaka ostvarila pravo pred nadležnom institucijom. Stoga, postoji izražen rizik da lice koje je već ostvarilo pravo pred nadležnim sudom učini to isto pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova, ili obrnuto.

Rizik je veći ukoliko je spor okončan prije više godina, odnosno ako se radi o kolektivnim radnim sporovima, u kojima je tužba pokrenuta od strane velikog broja lica.

Postojeći sistem evidencija sudskih sporova u državnim organima, koji su bili obuhvaćeni postupkom revizije, nije sveobuhvatan, ne omogućava efikasnu kontrolu nad izdacima za sudske sporove po osnovu radnih odnosa i ne umanjuje rizik da po istom osnovu jedno pravo bude naplaćeno dva ili više puta.

Ministarstvo odbrane i Ministarsvo pravde-Zavod za izvršenje krivičnih sankcija vode sopstvene evidencije sudskih sporova u kojima su navedene potrošačke jedinice tužena strana. Dokumentacija o toku postupka arhivira se hronološki po predmetima koji se vode pred sudovima i Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova. U postupku utvrđeno je da državni organi ne raspolažu sveobuhvatnom dokumentacijom, odnosno utvrđeno je da se pred nadležnim institucijama vode sporovi za koje u revidiranim državnim organima nijesu postojali formirani predmeti.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u 2014. godini uspostavilo elektronsku bazu podataka za tužbe pokrenute pred nadležnim sudovima i predloge pokrenute pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova. Baza podataka sadrži: identifikacioni broj, ime i prezime zaposlenog koji je pokrenuo spor, vrstu tužbe (tužba ili predlog za mirno rješavanje spora), naziv organa koji je nadležan za vođenje postupka, naziv organizacione jedinice, predmet potraživanja, broj predmeta datum, ime službenika i napomenu. Postojeća baza podataka je u toku vršenja revizije bila u fazi objedinjavanja neophodnih podataka.

4.5. **Analiza sudskih sporova**

Analizom uzorkom odabranih sudskih predmeta utvrđeno je da su državni organi imali indikatore o mogućnosti nastanka sudskog spora. Najznačajniji indikatori koji su ukazivali na mogućnost da će spor imati sudski epilog su:

- nepoštovanje zakonskih i podzakonskih propisa;
- ranije vođen upravni postupak;
- raniji sudski postupci;
- neuspjeli pokušaji nagodbe.

Primjer indikatora da će nastati spor:

Predmet broj: PZ 1811/12,
Tuženi: Ministarstvo finansija –Uprave za nekretnine
Predmet spora: naknada materijalne štete po osnovu rada „letački dodatak“

Tužilac se obraćao tuženom zahtjevom broj 02-5057, od 09.10.2009. godine. Tužilac je vodio i upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore, protiv zaključka Komisije za žalbe Crne Gore br. 335/16-09 od 02.06.2011.godine. Sud je tužbu odbio jer je Komisija bila nenadležna da odlučuje po žalbi, jer je predmetni zahtjev podnijet nakon sporazumnog prestanka radnog odnosa tužioca, 09.02.2009.godine. U presudi je bilo navedeno da pravo na isplatu letačkog dodatka tužilac može tražiti kod redovnog suda[158].

Predmet broj: PZ 328/12,
Tuženi: Ministarstvo odbrane
Predmet spora: naknada materijalne štete po osnovu prekovremenog i noćnog rada

Tužioci su se obraćali tuženom dopisom[159] za uvećanje zarade za rad noću i u dane državnih vjerskih praznika, na koje tužena strana nije odgovorila.

[158] Dokaz: presuda Upravnog suda Crne Gore U.br.2338/11, od 07.02.2011. godine.
[159] Br.4232, od 29. 10.2011, br.3326-1, od 20. 09. 2011.g I 3893-1, od 07. 11. 2011.godine.

U svim analiziranim predmetima rukovodstvo državnih organa je preko zahtjeva za izjašnjenje na tužbu od strane Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa inicijalno bilo upoznato sa pokretanjem sudskog postupka, a putem pripremljenih izjašnjenja od strane odgovornih službenika upoznato sa činjenicama vezanim za spor.

Rukovodstvu Ministarstva unutrašnjih poslova, pravna služba mjesečno dostavlja informacije u vezi novih utuženja službenika MUP-a. Uvidom u dostavljene informacije, utvrđeno je da iste sadrže samo pregled novih utuženja, bez procjene o mogućem uticaju na druge slučajeve. Ovakve informacije bi trebalo da dodatno sadrže opis činjeničnog stanja, kao kritičku analizu uzroka spora te preporuke za njihovo buduće sprečavanje.

Rukovodstvo Ministarstva odbrane, Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija i Uprave za nekretnine je informisano o podnesenim tužbama ali nije informisano o stanju sudskih predmeta putem periodičnih pregleda stanja sudskih sporova i/ili putem izjašnjenja odgovornih organizacionih jedinica u kojima je spor nastao.

- Predmetnom revizijom državni revizor je utvrdio da državni organi obuhvaćeni uzorkom ne izrađuju periodično detaljnije analize sudskih sporova na bazi kojih bi bilo moguće identifikovati uzroke nastanka spora i preduzeti mjere i aktivnosti kojima bi se smanjila ili otklonila mogućnost nastanka sporova po istom osnovu.

4.6. **Preduzete mjere i aktivnosti**

Državni organi obuhvaćeni predmetnom revizijom su sprovodili određene mjere i aktivnosti kojima je trebalo da se ostvari uticaj na učestalost vođenja sporova sa zaposlenima po istom osnovu. Odluke o sprovođenju navedenih mjera su u ministarstvima bila su rezultat usmenih razmatranja bez detaljno sprovedenih analiza. Odnosno, revizijom je utvrđeno da su Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo odbrane, za predmete obuhvaćene uzorkom, sprovodili mjere koje su trebalo da imaju uticaj na smanjenje izdataka za sudske sporove. Mjere su se odnosile na izmjenu zakonskih i podzakonskih akata kojima su regulisane sporne oblasti.

Ministarstvo pravde i Ministarstvo finansija nijesu preduzimali mjere i aktivnosti kojima bi se ostvario uticaj na smanjenje učestalosti sporova sa zaposlenim u određenim oblastima i/ili smanjenje izdataka za sudske sporove po osnovu radnog odnosa. U pojedinim predmetima se radilo o nepoštovanju postojećih zakona/odluka suda i izmjeni nadležnosti, stoga iste nijesu mogle biti primjenjivane.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u novembru 2013. godine donijelo interno Uputstvo o postupku i načinu uvođenja, evidentiranja i kontroli preraspodjele radnog vremena i prekovremenog rada[160], čime je na nivou Ministarstva organizovan postupak evidentiranja izvještavanja o ostvarenim časovima prekovremenog rada, za potrebe organizacione jedinice nadležne za finansijske poslove. Uputstvo je doneseno 3 godine i 8 mjeseci od dana podnošenja tužbe po predmetu premet broj PZ 183/12, u kome je zaposleni

[160] Broj 050/13-71802/1 od 01.11.2013.godine.

tužio Ministarstvo zbog neobračunavanja prekovremenog rada, noćnog rada i rada u vrijeme državnog i vjerskog praznika.

Izgubljeni sudski sporovi iz uzorka koji su se vodili protiv Ministarstva odbrane broj PZ 328/12 i 860/11, vodili su se zbog neisplaćivanja naknada po osnovu prekovremenog rada na osnovu Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o zaradama, dodacima na zarade i nakande zarada licima u službi u vojsci Crne Gore iz 2008. godine.[161] Zakonom o vojsci Crne Gore[162] 2009. godine priznato je pravo na uvećanje zarade za časove noćnog rada, rada u dane praznika i rada dužeg od punog radnog vremena, osim rada dužeg od punog radnog vremena koji može nastati zbog specifičnih uslova vršenja službe, u skladu sa propisima o zaradama državnih službenika i namještenika.[163]

Revizijom je utvrđeno da su protiv Ministarstva pravde- Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, po istom osnovu kao u predmetu broj 679/12, pokrenute su tužbe za naknadu štete za rad duži od punog radnog vremena-prekovremeni rad i u 2015. godini. ZIKS nije sprovodio mjere i aktivnosti kojima bi uticao na smanjenje izdataka za sudske sporove po ovom osnovu, iako je zbog specifičnosti posla često izražena potreba za prekovremenim radom.

Ministarstvo finasija-Uprava carina, predmet PZ 1613/12,14 godina nije preduzimala mjere kako bi zaposlenog po presudi suda vratila na radno mjesto na koje je bio prije donošenja rješenja o prestanku radnog odnosa. Uprava carina je Rješenjem 03/01 broj 13619/1 od 14. 11.2014. godine tuženog vratila na rad u Upravi carina-PJ Carinarnica Podgorica i na taj način postupila po presudi iz 2000. godine.

Ministarsvo finansija-Uprava za nekretnine, predmet 1811/12, po osnovu zaključka Vlade ustupila je Ministarstvu odbrane-Vojsci Crne Gore na dalje korišćenje i dalje upravljanje avion za aero-foto snimanje sa pripadajućom opremom (kamerom i laboratorijom). Istim zaključkom Vlade zaduženo je Ministarstvo odbrane da preuzme i zaposlena lica na poslovima rada sa kamerom i laboratorijom. Stoga, Uprava za nekretnine nije više bila u obavezi da obračunava i isplaćuje naknadu letačkog dodatka koji je bio predmet spora.

Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa je u decembru 2015. godine predložio Ministarstvu finansija zaključenje Sporazuma o isplati naknada iz radnih sporova koji se tiču manje isplaćenog toplog obroka i regresa za 2008. godinu, kako bi se izbjegli sudski sporovi za isplatu tih vrsta naknada zaposlenim u državnim organima.

[161] Članom 25a Uredbe predviđeno je "Licu na službi u Vojsci uvećava se zarada po osnovu rada noću, rada u vrijeme državnih i vjerskih praznika i za rad duži od punog radnog vremena, u skladu sa propisom kojim se uređuju dodaci na zaradu državnih službenika i namještenika"- ("Sl.list CG" br. 81/08 od 26.12.2008.godine).

[162] Službeni list Crne Gore, broj 88 od 31. decembra 2009. godine.

[163] Član 97, stav 4 Zakona o vojsci Crne Gore Službeni list Crne Gore, broj 88 od 31. decembra 2009. godine.

5. ZAKLJUČCI

Nakon sprovedenog postupka revizije, i utvrđenog činjeničnog stanja, utvrđene su oblasti koje bi trebalo dodatno unaprijediti kako bi se ostvario efikasan sistem upravljanja i kontrole nad izdacima za sudske sporove. Unapređenje je neophodno u oblasti:

- Vodjenja knjigovodstvenih evidencija i iskazivanja izdataka od strane Ministarstva finansija;
- Planiranja izdataka za sudske sporove;
- Obaveze izvršenja pravosnažnih odluka suda;
- Saradnje institucija u postupku rješavanja sporova pred sudovima i drugim nadležnim institucijama;
- Alternativnog rješavanja radnih sporova:

5.1. **Knjigovodstvene evidencije Ministarstva finansija**

Izdaci za sudske sporove se u skadu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet države, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština evidentiraju i iskazuju u okviru kategorije 46-Otplata dugova, grupa 463, sintetika 463-0 Otplata obaveza iz prethodnog perioda. Izdaci se na istom sintetičkom kontu iskazuju u kvartalnim i godišnjim izvještajima.

Osim izdataka za sudske sporove na navedenom kontu zbirno se evidentiraju i izkazuju druge obaveze potrošačkih jedinica iz prethodnog perioda. U 2014. godini osim izdataka za sudske sporove evidentirane su isplate prema domaćim kreditorima, otplata obaveza po osnovu emisije državnih zapisa, otplate državnih domaćih obveznica, obveznica prema Investicio-razvojnom fondu, obaveze prema ino-kreditorima i instutucijama (IBRD- Međunarodna banka za obnovu i razvoj; IFC- Međunarodna finansijska korporacija; PC- Pariski klub kreditora EIB – Evropska investiciona banka KfW – Njemačka banka za obnovu; EBRD – Evopska banka za obnovu i razvoj itd.), sredstva isplaćena po osnovu garancija u zemlji, otplata duga po osnovu stare devizne štednje, otplata zaostalog duga državnih organa u vidu poreza, doprinosa i prireza prema zaposlenima, obaveze prema vojnim penzionerima i naknade po presudama Evropskog suda za ljudska prava itd.[164]

- Ovakav način evidentiranja i iskazivanja izdataka, zbirno sa ostalim obavezama, ne daje jasan uvid u stvarno nastale izdatke za sudske sporove u kojima je tužena država Crna Gora. Takođe, postojeći sistem evidencija Ministarstva finansija ne pruža analitički uvid u troškove nastale po osnovu glavnog duga, kamate i troškova postupka i onemogućava nadzor nad izvršenjem ove pozicije i provjeravanje strukture izdataka.

[164] Predlog zakona o Završnom računu budžeta Crne Gore za 2014. godinu; Ministarstvo finansija Crne Gore; strana 244.

Naime, revizijom je utvrđeno da Ministarstvo finansija -Državni trezor sredstva za isplatu po osnovu izgubljenih sudskih sporova evidentira na stavci 4630- Otplata obaveza iz prethodnih godina, na osnovu kopije izvršne isprave, koje mu dostavlja od Centralna banka Crne Gore. Iz navedenih isprava se ne može identifikovati predmet spora na koji potraživanje odnosi, ali se može identifikovati iznos glavnog duga, troškovi kamate, troškovi postupka i troškovi prinudnog izvršenja.

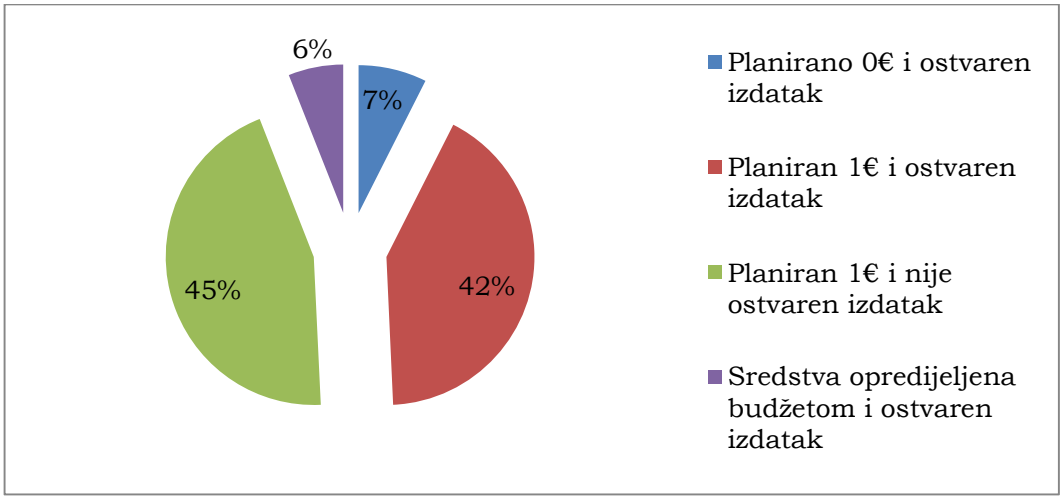
Analitičko iskazivanje izdataka za sudske sporove (glavni dug, troškovi kamate, troškovi postupka i troškovi prinudnog izvršenja) bi bilo u skladu sa članom 3 Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština[165] koji predviđa da „ekonomska klasifikacija sadrži: klasu, kategoriju, grupu, sintetiku, analitiku i subanalitiku. Subanalitika nije ograničena pravilnikom i može se povećavati u skladu sa potrebama budžeta, budžeta vanbudžetskih fondova i budžeta opština. Planiranje je obavezujuće po klasi, kategoriji, grupi i sintetici, dok se izvršavanje budžeta iskazuje do nivoa analitike i subanalitike.“

Ministarstvo finansija za iznos nastalog izdatka knjigovodstveno zadužuje potrošačku jedinicu koja ga je uzrokovala, čime obezbjeđuje evidenciju prema nosiocu troška.

5.2. Planiranje izdataka za sudske sporove

Revizijom je utvrđeno da je u 2014. godini izdatak za poziciji 4630 - Otplata obaveza iz predhodnih godina nastao za 76 potrošačkih jedinica od kojih su za četiri potrošačke jedinice (Sudstvo, Ministarstvo odbrane, Fond za obeštećenje i Ministarstvo finansija) od strane Ministarstva finansija planirana sredstva za tu namjenu. Za 33 potrošačke jedinice izdatak je nastao iako sredstva nijesu bila opredijeljena budžetom (za 28 potrošačkih jedinica je planiran 1 €, a za 5 potrošačkih jedinica 0€).[166]

Grafik 4: **Planirani i ostvareni izdaci na poziciji 4630 - Otplata obaveza iz predhodnih godina u 2014. godini**



[165] Službeni list Republike Crne Gore", br. 035/05 od 10.06.2005, 037/05 od 22.06.2005, 081/05 od 29.12.2005, Službeni list Crne Gore", br. 002/13 od 04.01.2013.
[166] Zakon o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2014. godinu.

Tabela 4: **Planirani i ostvareni izdaci na poziciji 4630 - Otplata obaveza iz predhodnih godina u 2014. g. u €**

Napomena: u tabeli su prikazani plan i ukupno izvršenje na poziciji 4630 u okviru koje su planirani i izvršeni izdaci za sudske sporove

4630	Otplata obaveza iz prethodnih godina	Plan	Izvršenje
1	Predsjednik Crne Gore	0	213,00
2	Skupština Crne Gore	1	0
3	Državna izborna komisija	0	1.680,00
4	Ustavni sud Crne Gore	1	0
5	Sudstvo	77.077,00	2.898.727,80
6	Tužilaštva	2	92.605,88
7	Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore	4	11.363,15
8	Sekretarijat za zakonodavstvo	1	0,00
9	Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki	0	4.456,74
10	Ministarstvo pravde	3	1.852.681,30
11	Prekršajni organi	2	30.619,46
12	Ministarstvo unutrašnjih poslova	1	4.626.306,66
13	Uprava za kadrove	0	6.743,37
14	Ministarstvo odbrane	1.315.000,00	1.387.287,53
15	Direkcija za zaštitu tajnih podataka	1	0,00
16	Ministarstvo finansija	29.661.006,00	48.431.821,01
17	Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma	1	0,00
18	Uprava za javne nabavke	1	0,00
19	Zavod za statistiku	1	810,00
20	Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore	1	0,00
21	Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija	1	1.545,52
22	Ministarstvo prosvjete	0	336.863,25
23	Zavod za školstvo	1	0,00
24	Ispitni centar	1	0,00
25	Ministarstvo kulture	1	16.283,15
26	Državni arhiv	1	17.349,11
27	Crnogorsko narodno pozorište	1	0,00
28	Kraljevsko pozorište "Zetski dom"	1	0,00
29	Nacionalna biblioteka Crne Gore "Đurđe Crnojević"	1	0,00
30	Prirodnjački muzej Crne Gore	1	0,00
31	Crnogorska kinoteka	1	0,00
32	Muzički centar Crne Gore	1	0,00
33	Biblioteka za slijepe Crne Gore	1	0,00
34	JU Narodni muzej Crne Gore	1	0,00
35	Pomorski muzej Crne Gore	1	0,00
36	Centar savremene umjetnosti Crne Gore	1	0,00
37	Centar za konzervaciju i arheologiju Crne Gore	1	0,00
38	Ministarstvo ekonomije	2	317,99
39	Zavod za metrologiju	1	0,00
40	Zavod za intelektualnu svojinu	1	0,00
41	Agencija za zaštitu konkurencije	1	409,25
42	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	5	583.205,85
43	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	6	340.489,01
44	Ministarstvo zdravlja	1	356.909,14
45	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	1	22.363,10
46	Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava	1	0,00
47	Centar za razvoj i očuvanje kulture manjina Crne Gore	1	0,00
48	Ministarstvo održivog razvoja i turizma	2	240.444,00
49	Agencija za zaštitu životne sredine	1	27.531,01
50	Nacionalna turistička organizacija Crne Gore	1	0,00
51	Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju	1	50.031,34
52	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	1	23.557,72
53	Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije	1	390,00
54	Ministarstvo nauke	1	0,00
55	Komisija za sprječavanje sukoba interesa	1	625,00
56	Zaštitnik ljudskih prava i sloboda	1	0,00
57	Državna revizorska institucija	1	0,00
58	Crnogorska akademija nauka i umjetnosti	1	0,00
59	Agencija za nacionalnu bezbjednost	2	177,34

60	Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama	1	2.645,00
61	Agencija za mirno rješavanje radnih sporova	0,99	15,00
62	Revizorsko tijelo	1	0,00
63	Uprava za inspekcijske poslove	1	1.532,00
64	Fond penzijskog i invalidskog osiguranja	1	491.706,36
65	Fond za zdravstveno osiguranje	1	218.306,87
66	Zavod za zapošljavanje	0,99	968.839,69
67	Fond za obeštecenje	2.197.440,00	2.174.447,07
	UKUPNO:	**33.250.599,98**	**65.221.299,67**

Zakonom o budžetu za 2014.[167] predviđeno je da se sredstva za isplatu obaveza po osnovu sudskih rješenja planiraju kod Ministarstva finansija na poziciji 4630 - Otplata obaveza iz predhodnih godina, i da se tokom godine vrši preusmjeravanje u korist iste pozicije korisnika budžeta koji je uzrokovao te troškove, do iznosa njihovog ostvarenja. Isto zakonsko rješenje za ovu vrstu izdataka predviđeno je Zakonom o budžetu za 2015. godinu[168]. Zakonom o budžetu za 2016. godinu nije predviđen način planiranja i preusmjeravanja sredstva za isplatu obaveza po osnovu sudskih rješenja, kao predhodnih godina, već su sredstva za projektovanu sudsku naplatu planirana u iznosu do 18,0 miliona eura na poziciji 4630 kod Ministarstva finansija, u okviru programa 1711-Upravljanje budžetom.

Revizijom je utvrđeno da se povećava procenat potrošačkih jedinica kod kojih je planirano 0€ na poziciji 4630 - Otplata obaveza iz predhodnih godina, a ostvaren izdatak i to sa 7% u 2014. godini na 10% u 2015. godini. U 2015. godini izdatak na poziciji 4630 - Otplata obaveza iz predhodnih godina nastao je kod 63 potrošačke jedinice pri čemu je za: 6 potrošačkih jedinica (10%) planirano 0€ i ostvaren izdatak; 26 potrošačkih jedinica (41%) planiran j1€ i ostvaren izdatak, 28 potrošačkih jedinica (44%) planiran 1€ i nije ostvaren izdatak i 3 potrošačke jedinice (5%) sredstva opredijeljena budžetom i ostvaren izdatak.

Ministarstvo finansija u Izjašnjenju (broj 06-01-3901/1 od 30.03.2016.g.) **na preliminarni Izvještaj DRI** navodi:

„Sredstva za isplatu obaveza po osnovu sudskih rješenja planirana su na razdjelu Ministarstva finansija sa obavezom preusmjeravanja na istu poziciju korisnika budžeta koji je uzrokovao ove troškove do nivoa realizacije. Međutim, na poziciji 4630 Ministarstva finansija planirane su, pored izdataka za sudska rješenja i druge vrste izdataka (isplata obaveza po osnovu poreza i doprinosa na plate zaposlenih u državnoj administraciji, isplata stare devizne štednje, isplata obaveza po osnovu preuzetih dugova...). Ukupan plan sredstava za budžetsku stavku 4630 u 2014. godini iznosio je 33,25 miliona €, od čega je za isplatu troškova po osnovu sudskih rešenja predviđeno 15 miliona €, kako je već naprijed navedeno, na poziciji Ministarstva finansija.

U rešenju o izvršenju naveden je iznos osnovnog duga sa klauzulom o pripadajućoj kamati, čiji obračun vrši Centralna banka Crne Gore. Na dnevnom izvodu iz rada Glavnog računa državnog trezora nisu navedeni pojedinačno iznosi kamate i glavnice, već je dug izražen jedinstvenom cifrom.

[167] Član 12 Zakona.
[168] Član 11, stav 8 Zakona.

U vezi sa tim navodimo da Državni trezor, koji vrši knjiženje izvršnih rešenja, nije u mogućnosti da vrši knjiženje izvršnih rešenja, nije u mogućnosti da izvrši knjiženje posebno glavnice, kamate i drugih troškova, jer se ne raspolaže navedenim podacima. U dijelu planiranja, Ministarstvo finansija se rukovodi empirijskim podacima, iz prostog razloga što korisnici budžeta, prilikom izrade Predloga zakona o godišnjem budžetu, ne prijavljuju ove obavez te ne postoji druga mogućnost njihovog planiranja“

Tabela 5: **Planirani i ostvareni izdaci na poziciji 4630 - Otplata obaveza iz predhodnih godina u 2015. g. i planirani izdaci u 2016. g. u €**

Napomena: u tabeli su prikazani plan i ukupnoizvršenje na poziciji 4630 u okviru koje su planirani i izvršeni izdaci za sudske sporove

	4630 Otplata obaveza iz prethodnih godina			
		2015		**2016**
		Plan	**Izvršenje**	**Plan**
1	Skupština Crne Gore	1,00	1.791,00	1,00
2	Ustavni sud Crne Gore	1,00	0,00	1,00
3	Sudstvo	2,00	4.727.085,61	3,00
4	Tužilaštva	0,00	265.810,38	1,00
5	Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu			1,00
6	**Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore**	**4,00**	**36.124,58**	**250.003,00**
7	Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte	1,00	0,00	1,00
8	Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki	0,00	4.594,12	
9	Ministarstvo pravde	4,00	1.419.943,32	3,00
10	Prekršajni organi	2,00	27.577,80	
11	Ministarstvo unutrašnjih poslova	1,00	4.687.019,64	1,00
12	Uprava za kadrove	1,00	26.648,19	
13	Ministarstvo odbrane	800.000,00	2.277.499,79	800.000,00
14	Direkcija za zaštitu tajnih podataka	1,00	0,00	1,00
15	**Ministarstvo finansija**	**30.811.005,00**	**20.351.205,12**	**36.024.699,37**
16	Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma	1,00	0,00	
17	Uprava za javne nabavke	1,00	0,00	
18	Zavod za statistiku	1,00	0,00	
19	Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore	1,00	633,24	1,00
20	Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija	1,00	1.170,61	
21	Ministarstvo prosvjete	0,00	134.655,12	
22	Zavod za školstvo			1,00
23	Ministarstvo kulture	0,00	42.088,95	
24	Državni arhiv	1,00	1.007,93	
25	Crnogorsko narodno pozorište	1,00	0,00	2,00
26	Kraljevsko pozorište "Zetski dom"	1,00	0,00	1,00
27	Nacionalna biblioteka Crne Gore "Đurđe Crnojević"	1,00	0,00	
28	Prirodnjački muzej Crne Gore	1,00	0,00	
29	Crnogorska kinoteka	1,00	0,00	
30	Muzički centar Crne Gore	1,00	0,00	
31	Biblioteka za slijepe Crne Gore	1,00	0,00	
32	JU Narodni muzej Crne Gore	1,00	0,00	
33	Pomorski muzej Crne Gore	1,00	0,00	
34	Centar savremene umjetnosti Crne Gore	1,00	0,00	1,00
35	Centar za konzervaciju i arheologiju Crne Gore	1,00	0,00	1,00
36	Ministarstvo ekonomije	2,00	472.161,47	2,00

37	Zavod za metrologiju	1,00	0,00	1,00
38	Zavod za intelektualnu svojinu	1,00	0,00	1,00
39	Agencija za zaštitu konkurencije	1,00	1.917,00	1,00
40	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	2,00	986.180,21	3,00
41	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	6,00	857.386,90	4,00
42	Ministarstvo zdravlja	1,00	45.048,19	1,00
43	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	1,00	1.178,07	1,00
44	Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava	1,00	0,00	1,00
45	Centar za razvoj i očuvanje kulture manjina Crne Gore	1,00	0,00	1,00
46	Ministarstvo održivog razvoja i turizma	2,00	1.948.523,43	
47	Agencija za zaštitu životne sredine	1,00	910,07	1,00
48	Nacionalna turistička organizacija Crne Gore	1,00	0,00	
49	Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju	1,00	7.736,79	
50	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	5,00	163.360,26	4,00
51	Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu			1,00
52	Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije	1,00	2.626,19	
53	Komisija za sprječavanje sukoba interesa	0,00	3.126,11	
54	Zaštitnik ljudskih prava i sloboda	1,00	0,00	1,00
55	Državna revizorska institucija	1,00	0,00	1,00
56	Crnogorska akademija nauka i umjetnosti	1,00	0,00	1,00
57	Agencija za nacionalnu bezbjednost	2,00	0,00	2,00
58	Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama	1,00	1.791,35	1,00
59	Agencija za mirno rješavanje radnih sporova	1,00	0,00	1,00
60	Revizorsko tijelo	1,00	0,00	1,00
61	Uprava za inspekcijske poslove	1,00	10.261,07	1,00
62	Agencija za sprečavanje korupcije			1,00
63	Fond penzijskog i invalidskog osiguranja	0,00	232.828,26	
64	Fond za zdravstveno osiguranje	1,00	36.070.053,34	1,00
65	Zavod za zapošljavanje	1,00	703.079,78	
66	Fond za obeštecenje	2.250.000,00	2.249.842,93	2.300.000,00
67	Fond rada	1,00	325,00	
	UKUPNO:	**33.861.080,00**	**77.763.191,82**	**39.374.755,37**

Postojeći sistem planiranja izdataka podrazumijeva centralizovano planiranje od strane Ministarstva finansija za sve potrošačke jedinice. Potrošačke jedinice, protiv kojih se vode sudskih sporovi i koje o pokretanju postupka obavještava Zaštitnik imovinsko pravnih-interesa dostavljanjem pravnog akta, u zahtjevu za dodjelu budžetskih sredstava kao poseban izdatak ne planiraju izdatke za sudske sporove.

Ministarstvo finansija ne vrši planiranje izdataka u skladu sa stvarnim potrebama potrošačkih jedinica, na osnovu podatka o broju i vrijednosti sudskih sporova koji se pred sudom i drugim nadležnim institucijama vode protiv tuženih organa, već se prema izjašnjenju Ministarstva finansija planiranje vrši „u visini realizovanih rješenja iz prethodnog perioda.[169]“

[169] Dopis Ministarstva finansija broj:06-01-16454/2 od 14.01.2016. godine.

U periodu 2012-2014. godine raste odnos ostvarenih izdataka u odnosu na planirane, na poziciji 4630- Otplata obaveza iz prethodnih godina što je predstavljno tabelom 4. Prema obrazloženju Ministarstva finansija razlika od 31.970.699,70€ u 2014. godini, kada je ostvarena najveća razlika između ostvarenih i planiranih izdataka, obezbijeđena je iz sredstava budžeta.[170]

Tabela 6: **Planirani i ostvareni izdaci na poziciji 4630 - Otplata obaveza iz prethodnih godina**

Izdatak/Godina	2012	2013	2014	2015	2016
Planirani izdatak	44.812.291,48	32.709.623,22	33.250.599,97	33.811.080,00	39.374.755,37
Ostvareni izdatak	35.738.087,52	60.543.190,10	65.221.299,67	-	-
Procenat ostvarenja izdatka	**80%**	**185%**	**196%**	-	-

Kod potrošačkih jedinica kojima je Ministarstvo finasija planom opredijelilo budžetska sredstva na poziciji 4630- Otplata obaveza iz prethodnih godina utvrđeno je odstupanje ostvarenih u odnosu na planirane izdatke, što je predstavljeno tabelom 5. Najveće odstupanje utvrđeno je kod Sudstva i Ministarstva finansija.

Tabela 6: **Pregled izdataka potrošačkih jedinica kojima su planom opredijeljena sredstva na poziciji 4630- Otplata obaveza iz prethodnih godina u 2014. godini**

	Sudstvo	Ministarstvo odbrane	Fond za obeštećenje	Ministarstvo finansija
Planirani izdatak	77.077,00	1.315.000,00	2.197.440,00	29.661.000,00
Ostvareni izdatak	2.898.727,80	1.387.287,53	2.174.447,07	47.997.820,83
Procenat izvršenja	**3.761%**	**105%**	**99%**	**162%**

Postojeći sistem planiranja izdataka, u visini realizovanih rješenja iz prethodnog perioda, ne omogućava realnu projekciju izdataka koji mogu nastati po ovom osnovu, ima uticaj na budžetsku ravnotežu i zahtijeva dodatno obezbjeđivanje sredstava za ovu namjenu. Efikasniji pristup u planiranju izdataka za sudske sporove podrazumijevao bi planiranje na bazi stvarnih potreba potrošačkih jedinica, na osnovu podataka o broju i vrijednosti sporova koji se vode protiv državnih organa. Naročito, imajući u vidu činjenicu da državne organe o pokretanju spora pred sudom ili drugim nadležnim organom obavještava Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa prilikom pokretanja postupka.

[170] Predlog zakona o Završnom računu budžeta Crne Gore za 2014. godinu, Ministarstvo finansija Crne Gore; strana 211.

5.3. **Obaveza izvršenja pravosnažne sudske odluke**

Izvšni postupak se pokreće sa ciljem ostvarenja subjektivnog prava povjerioca (potraživanja) primjenom posredne ili neposredne prinude prema dužniku koji nije postupao u skladu sa pravosnažnom odlukom suda ili drugim aktom. Dakle, da bi se moglo govoriti o sprovođenju postupka izvršenja sudske odluke, moraju biti ispunjena dva osnovna kriterijuma:

- mora postojati pravosnažna sudska odluka (ona koja se ne može pobijati redovnim pravnim lijekovima),
- da je protekao određeni vremenski period predviđen za dobrovoljno ispunjenje obaveze, odnosno realizaciju subjektivnog prava povjerioca po osnovu pravosnažne sudske odluke.

Postupak izvršenja sudske odluke predstavlja posljednju fazu u postupku za ostvarenje subjektivnih građanskih prava.

Shodno čl. 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, izvršenje sudskih odluka u građanskim stvarima je sastavni dio prava na pravično suđenje, odnosno njegove komponente koja se odnosi na suđenje u razumnom roku. Ovaj stav je sadržan u relevantnim presudama Evropskog suda za ljudska prava, kao i u Preporuci Savjeta Evrope R(2003)171, koja predviđa da neefikasan sistem izvršenja sudskih odluka u građanskim stvarima može imati negativan uticaj na kredibilitet pravosudnog sistema i povjerenje građana u institucije pravosudnog sistema. Pozivajući se na Rezoluciju br. 3 o opštim principima i mehanizmima za postizanje efikasnosti u sistemu izvršenja sudskih odluka 2001. godine, Preporuka Savjeta Evrope R(2003)17 stoji na stanovištu da efikasno i djelotvorno izvršenje sudskih odluka je od kapitalnog značaja za sve zemlje članice Savjeta Evrope u pogledu stvaranja, razvijanja i jačanja njihovih pravosudnih sistema.

Pored ove Preporuke, koja se dominantno odnosi na građanske predmete, od strane Savjeta Evrope usvojena je i Preporuka R(2003)16 koja se odnosi na izvršenje sudskih i administrativnih odluka u upravnim stvarima.

Stoga je neophodno da u skladu sa članom 12 Zakona o budžetu[171] Ministarstvo finansija izvrši preusmjeravanje u korist iste pozicije korisnika budžeta koji je uzrokovao te troškove, kako bi nastala obaveza bila izmirena u zakonom predviđenom roku.

- Predmetnom revizijom državni revizor je utvrdio da suprotno članu 12 Zakona o budžetu za 2014. godinu Ministarstvo finansija nije vršilo preusmjeravanja u korist pozicije 4630-Otplata obaveza iz prethodnih godina, čime nije bila stvorena mogućnost za postupanje po pravosnažnim odlukama suda, rješenjima Agencije za mirno rješavanje radnih sporova i drugim aktima nadležnih instutucija.

Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa, kao zakonski zastupnik tuženog organa, dužan je da istom po okončanju sudskog postupka dostavi pravosnažnu odluku suda na postupanje u zakonom predviđenom roku.

[171] Odredba je predviđena Zakonom o budžetu za 2014. godinu i Zakonom o budžetu za 2015. godinu.

Međutim, od strane državnih organa, u periodu 2012-2014. godine, isplate po osnovu tužbi protiv tuženih organa nijesu isplaćivane prema rokovima određenim u pravosnažnim odlukama sudova i drugim aktima nadležnih institucija, čime su izdaci za sporove dodatno uvećavani za troškove izvršnog postupka.

- Predmetnom revizijom državni revizor je utvrdio da su svi izdaci za sudske sporove (sporovi po osnovu radnih odnosa i druge vrste sporova) koji su isplaćeni iz sredstava budžeta naplaćeni prinudnim putem na osnovu izvršne isprave. U 2012. godini ukupan iznos izdataka za sudske sporove u iznosio je 13.199.732 €, u 2013. godini 21.578.203€ i u 15.476.495 € u 2014. godini.

Postupanje po pravosnažnim odlukama nadležnih sudova, rješenjima Agencije za mirno rješavanje radnih sporova i drugim aktima koja u izvršnom postupku mogu predstavljati vjerodostojnu izvršnu ispravu, osim što predstavlja zakonsku obavezu organa ima uticaj na smanjenje ukupnih izdatka za sporove i racionalno korišćenje raspoloživih budžetskih sredstava. Ovo je posebno važno imajući u vidu činjenicu da je nastanak izdatka prema navedenim ispravama izvjestan za potrošačku jedinicu.

5.4. **Institucionalna organizacija i saradnja organa**

Revizijom je utvrđen visok rizik u oblasti saradnje između Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa i ministarstva, odnosno drugih organa i javnih službi koje u skladu sa zakonom Zaštitnik zastupa pred sudovima i drugim državnim organima. U većini državnih organa koji su bili obuhvaćena postupkom revizije, sistematizovane su organizacione jedinice i radna mjesta u čijoj nadležnosti se nalaze poslovi koji obuhvataju komunikaciju sa Zaštitnikom imovinsko-pravnih interesa (dostavljanje informacija na njegov zahtjev, dokumenata, izjašnjenja, mišljenja), Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova i drugim organima pred kojima se vode postupci.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova u okviru Službe za pravne, kadrovske i finasijske poslove nalazi se Biro za kadrovske i pravne poslove u kome su sistematizovana radna mjesta zadužena za dostavljanje informacija, dokumenta, izjašnjenja, mišljenja i drugih podataka, koji se odnose na postupke pred sudovima, Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova u kojima Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa zastupa Ministarstvo. Ukupano je sistematizovanih 7 radnih mjesta koja su zadužena za saradnju sa Zaštitnikom, u postupcima koji se vode pred sudom i Agencjom za mirno rješavanje radnih sporova, uključujući i načelnika Biro za kadrovske i pravne poslove.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu odbrane u okviru Direktorata za ljudske resurse nalazi se Odsjek za pravne i stambene poslove koji se između ostalog bavi i dostavljanjem dokumentacije Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa Crne Gore. Ukupno je sistematizovano 7 radnih mjesta u okviru Odsjeka.

Poslove vezane za sudske sporove i sporove pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova kod Zavoda za izvršavanje krivičnih sankcija obavljaju 2 lica koja su aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistemtizaciji

radnih mjesta Ministarstva pravde nalaze u Službi za pravne, kadrovske i kancelarijske poslove. Ipak u postupku revizije utvrđena je nedovoljna saradnja državnih organa , Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa i Agencije za mirno rješavanje radnih sporova koja je imala uticaj na tok, ishod i troškove postupka, koji su vođeni pred nadležnim organima od strane Zaštitnika.

Za obavljanje poslova stručne službe Zaštitnika imovinsko pravnih interesa obrazovane su tri organizacione jedinice Kancelarija u Podgorici, Kancelarija u Bijelom Polju i Kancelarija u Kotoru i Pravilnikom[172] utvrđen njihov djelokrug. Osim Zaštitnika i deset zamjenika Zaštitnika sistematizovano je 28 službeničkih i namještеničkih radnih mjesta.

Agencija za mirno rješavanje radnih sporova utvrdila je dvije organizacione jedinice i to: Odjeljenje za poslove mirnog rješavanja radnih sporova i Službu za opšte i finansijske poslove. Za izvršenje poslova iz djelokruga rada Agencije utvrđena su službenička radna mjesta za 19 izvršilaca.[173] Na dan 31.12.2015. godine Agencija je imala imala 12 zaposlenih izvršilaca.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Centra za posredovanje utvrđeni su poslovi u okviru tri organizacione jedinice: Centrale – Podgorica, područne jedinice Bijelo Polje i područne jedinice Kotor i sistematizovano pet službeničkih mjesta. Na dan 31.12.2015. godini u Centru je zapošljeno 5 lica kao što je i predviđeno Pravilnikom, troje lica u Centrali i po jedno u područnim jedinicama u Kotoru i Bijelom Polju.

Primjeri nedovoljne saradnje institucija:

Predmet broj: PZ 679/12,

Tuženi: Ministarstvo pravde-Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija

Predmet spora: naknada materijalne štete po osnovu rada

Shodno Zakonu o državnoj imovini[174], i iskazanom iznosu potraživanja naknade štete u vrijednosti od 72.420,78 eura, Zaštitnik imovinsko pravnih interesa Crne Gore obratio se zahtjevom Ministarstvu finansija[175], radi razmatranja mogućnosti zaključenja poravnanja u predmetnoj stvari, budući da je Zaštitnik imovinsko pravnih interesa shodno navedenoj zakonskoj odredbi u obavezi pridržavati se stava Vlade Crne Gore. Takođe, Zaštitnik imovinsko pravnih interesa Crne Gore u vezi navedenog obratio se i Ministarstvu pravde[176] kao resornom ministarstvu ZIKS-a. U konkretnom slučaju Ministarstvo finansija kao ni Ministarstvo pravde nije zauzelo stav, niti dostavilo izjašnjenje Zaštitniku imovinsko pravnih interesa povodom obraćanja, nakon čega je Zaštitnik imovinsko pravnih interesa uputio urgencije Ministarstvu finansija i Ministarstvu pravde[177], na postupanje i preduzimanje mjera iz njihovih nadležnosti. Međutim ni nakon upućivanja urgencija od strane Zaštitnika, nadležna ministarstva se nijesu oglašavala, tako da se u predmetnom sporu nije postigno dogovor zaključenja poravnanja u predmetnoj pravnoj stvari.

[172] Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa, Zu.br.189/13 od 18.06.2013. godine.

[173] Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Agencije za mirno rješavanje radnih sporova, maj 2013. godine.

[174] Sl.list CG br.21/09 i 40/11.

[175] Pz. Br. 1331/14, od 11. 09. 2015. godine.

[176] Pz. Br. 1331/14, od 11. 09. 2015. godine.

[177] Pz. Br. 1331/14, od 07. 10. 2015. godine

Predmet broj: PZ 1811/12,
Tuženi: Ministarstvo finansija –Uprave za nekretnine Predmet spora: naknada materijalne štete po osnovu rada „letački dodatak“ Nakon što je Osnovni sud dostavio tužbu[178] Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa, Zaštitnik nije uputio tužbu tuženom organu radi upoznavanja, izjašnjenja na tužbene navode i dostavljanje raspoložive dokumentacije. Međutim u roku odgovorio na tužbu[179] uz primjedbu da nije dostavljen nijedan vjerodostojan materijalno-pravni dokaz u prilogu osnovanosti tužbenog zahtjeva. Iako je Zaštitnik poziv za pripremno ročište[180] (koje je zakazano za 21.02.2013.g.) primio dana 10. 01. 2013.g. on tek na dan održavanja pripremnog ročišta šalje tužbu tuženom organu[181] radi upoznavanja i izjašnjenja, a na zakazano ročište ne izlazi.

Efikasna saradnja između Zaštitnika i ministarstva podrazumijeva blagovremenu komunikaciju i dovoljno informacija sa pravnog stanovišta, odnosno kvalitet pravnog savjeta (izjašnjenja na nalaze vještaka, proslijeđivanje potrebnih dokaza, pravno tumačenje, sparivanje sa postojećim predmetima, analiza sudske prakse i pravnih stavova Vrhovnog suda).

- Predmetnom revizijom državni revizor je utvrdio da ne postoji redovna komunikacija, blagovremeno i potpuno prosleđivanje potrebne dokumentacije, konsultacije o postupanju u vezi sa zajedničkim pitanjima i kvalitetno savjetovanje sa Zaštitnikom.

U analiziranim slučajevima Zaštitnik je blagovremeno upoznavao državne organe sa tužbenim zahtjevom (osim u jednom slučaju, ali je blagovremeno odgovorio na tužbu, a na zakazano ročište nije izašao) i tokom postupka je blagovremeno tražio izjašnjenje na tužbu i izjašnjenje na izvještaj o vještačenju. Revizijom je evidentirana je i urgencija (dva puta) Zaštitnika zbog kašnjenja izjašnjenja na izvještaj o vještačenju i dokazne dokumentacije. Odnosno, utvrđeno je da državni organi uglavnom neblagovremeno pripremaju izjašnjenja i dokaznu dokumentaciju.

5.5. **Alternativno rješavanje radnih sporova**

Alternativno rješavanje sporova obuhvata različite postupke rješavanja sporova koji se odvijaju van suda, odnosno alternativa je redovnom sudskom postupku, koji je u našim uslovima još uvijek najčešći način rješavanja spornih odnosa. Postupci alternativnog rješavanja sporova najčešće se odvijaju uz pomoć treće neutralne strane, koja u zavisnosti od vrste postupka, može imati različite uloge i različit nivo uticaja na rješenje spora. Najpoznatiji i najčešće korišteni modeli su medijacija i arbitraža.

U zemljama sa dužom tradicijom u alternativnom rješavanju sporova, ovaj termin se postepeno prestaje koristiti, jer su takvi postupci ušli u redovnu primjenu, a stranke ih sve češće koriste kao predsudski postupak, te se o njima govori kao o redovnim i adekvatnim postupcima rješavanja

[178] P 4082/12, od 08.11.2012.g.
[179] Pz.br. 1811/12, od 6.12. 2012.g.
[180] Pz-1811/12, od 10.01.2013.g.
[181] PZ br.1811/12, od 21.02. 2013.g.

sporova. Ove zemlje su uspjele razviti novu kulturu rješavanja sporova, u kojoj je strankama od izuzetnog značaja, brz i efikasan pristup pravdi.[182]

Medijacija je postupak alternativnog načina rešavanja sporova[183], u kome strane žele da sporni odnos reše mirnim putem uz pomoć jednog ili više posrednika – medijatora koji kroz dogovaranje i pregovaranje pomažu strankama da postignu zajedničko rešenje i dođu do sporazuma koji će rešiti njihove sporne odnose i biti prihvatljiv za obe strane. Postupak medijacije obuhvata niz aktivnosti kojima se, u određenim situacijama, može dati prednost u odnosu na vođenje spora pred nadležnim sudom.[184]

Razlike između sudskog postupka i postupka medijacije – posredovanja[185]

Sudski postupak	**Medijacija -posredovanje**
Sudski postupak je formalan, a forma zakonom predviđena	Postupak medijacije je neformalan i pravila postupka određuju same strane
Sud izvodi dokaze kroz dokazni postupak	Medijator olakšava stranama da same dođu do rješenja
Sudski postupak nekada traje dugo	Medijacija se završava po Zakonu o posredovanju u roku od 60 dana, odnosno po Porodičnom zakonu najduže 90 dana
Presuda često dovodi do potpunog razilaženja strana i prekida komunikacije	Medijacija najčešće uspostavlja pokidanje međuljdske odnose i čuva ih u budućnosti
U sudskom postupku se najčešće rješava jedan spor	Moguće je riješiti više sporova odjednom
Iziskuje velike troškove postupka	**Olakšanje za budžet**

[182] Alternativno rješavanje sporova – medijacija i arbitraža; Aleksandar Živanović, izvršni direktor Udruženja medijatora BiH i Obren Bužanin, sudija Vrhovnog suda Republike Srpske; Sarajevo 2009; strana 31.

[183] Postoji više metoda alternativnog rješavanja sporova: arbitraža; mirenje; rana neutralna ocjena; rana stručna procjena; mini sudjenje; privatni sudija; nedjelja za poravnanje; medijacija – arbitraža; zaštitnik ljudskih prava; medijacija – posredovanje.

[184] **Do sada je Savjet Evrope na području medijacije donio 4 preporuke, kao neobavezujuće izvore**:1) **Preporuku Rec (98)1**. od 21.01.1998. o porodičnoj medijaciji kojoj se predlaže državama članicama da podstiču porodičnu medijaciju i jačaju postojeći sistem.Preporukom se utvrđuju osnovna načela medijacije i preporučuje državama da kontrolišu mehanizme za izbor i edukaciju porodičnih medijatora; 2) **Preporuku Rec (99)19**. od 15.09.1999. o primjeni medijacije u krivičnim predmetima kojim se preporučuje medijacija, kao i aktivno uključivanje oštećenog i okrivljenog u krivičnom postupku u svim fazama toga postupka. Upozorava se na pravo oštećenog da mu se počinilac štete izvine. I ova preporuka upozorava na određene standarde i etička pravila, na nadzor nad izborom i edukacijom medijatora; 3) **Preporuku Rec (2001)9**. od 5.09.2001. o mogućnostima ARS između upravnih vlasti i pojedinaca kojom se preporučuje državama da podstiču postupke ARS u upravnim sporovima, kada je to moguće. Dozvoljava se mogućnost da se ARS propiše kao procesna pretpostavka. 4) **Preporuku Rec (2002)10**. od 18.09. 2002. o medijaciji u civilnim sporovima kojom se preporučuje državama članicama da omoguće ARS u civilnim sporovima kada je to moguće (a pri tome se smatraju kao civilni sporovi i privredni sporovi, potrošački sporovi i radni sporovi). I ova preporuka nalaže državi da obezbijedi standarde izbora, odgovornosti, edukacije medijatora, kao i obavezu da informiše građane o mogućnosti ARS i o troškovima- Priručnik za obuku medijatora – posrednika; strana 14.

[185] Priručnik za obuku medijatora – posrednika; Zoran Pažin, Dragana Đuranović, Marina Lutovac, Ranka Božović, Nikola Martinović; Centar za posredovanje Crne Gore; Podgorica 2009. Godine; Strana 9.

Intitucionalni i pravni okvir Crne Gore omogućavaju državnim organima koji su stranke u postupku rješavanje sporova mirnim putem uz pomoć treće neutralne strane. Takav način vođenja postupaka, u određenim situacijama, ima niz prednosti u odnosu na do sada tradicionalan način vođenja postupaka pred nadležnim sudovima.

Kada je spor izvjestan i kada rukovodstvo državnog organa ima informaciju o postojanju spora, najefikasniji i najjeftiniji način rješavanja spora je rješavanja spora mirnim putem. Analizom odabranih sudskih predmeta utvrđeno je da je samo u jednom[186] od 8 analiziranih predmeta, koji su dio brojnih sudskih sporova koji se javljaju po istom osnovu (tužbe za isplatu razlike plata i naknada) predložena mogućnost mirnog rješavanja spora.

Zakonom o parničnom postupku[187] propisano je da stranke mogu zaključiti poravnanje o predmetu spora u toku cijelog postupka (sudsko poravnanje). Poravnanje može da se odnosi na cio tužbeni zahtjev ili na jedan njegov dio. Pred sudom se ne može zaključiti poravnanje u pogledu zahtjeva kojima stranke ne mogu raspolagati. Kad sud donese rješenje kojim ne dozvoljava poravnanje stranaka, zastaće sa postupkom dok ovo rješenje ne postane pravosnažno.

Sudsko poravnanje se zaključuje, po pravilu, pred sudom prvog stepena. Sudsko poravnanje može se zaključiti i pred drugostepenim sudom kad se pred drugostepenim sudom održava glavna rasprava. Drugostepeni sud će rješenjem utvrditi da je prvostepena presuda bez pravnog dejstva, ako su stranke zaključile sudsko poravnanje u toku postupka po žalbi[188]. Ako sud ocijeni da bi se spor mogao uspješno riješiti putem posredovanja, zastaće sa postupkom i uputiće stranke na postupak posredovanja[189].

[186] Predmet broj 679/12, tuženo Ministarstvo pravde-Zavod za izvršenje krivičnih sankcija.
[187] Član 22 i član 4 Zakona o parničnom postupku ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 022/04...076/06, Službeni list Crne Gore", br. 073/10...048/15).
[188] Član 324 Zakona o parničnom postupku ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 022/04...076/06, Službeni list Crne Gore", br. 073/10...048/15).
[189] Član 329 Zakona o parničnom postupku ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 022/04...076/06, Službeni list Crne Gore", br. 073/10...048/15).

6. MIŠLJENJE I PREPORUKE

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i razmatranja navoda sadržanih u izjašnjenjenjima subjekata revizije, a u skladu sa članom 44 Zakona o Državnoj revizorskoj insituciji i članom 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu: **dr Branislav Radulović** (član Senata – rukovodilac Kolegijuma) i **g**. **Nikola Kovačević** (član Senata – član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanoj 31.03.2016. godine usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ
o reviziji uspjeha

Izdaci iz budžeta Crne Gore za sudske sporove po osnovu radnih odnosa

MIŠLJENJE

Državna revizorska institucija je u postupku **revizije uspjeha** „Izdaci iz budžeta Crne Gore za sudske sporove po osnovu radnih odnosa“, na osnovu analize sudskih sporova po osnovu radnih odnosa i sistema upravljanja izdacima za sudske sporove, utvrdila da mjere i aktivnosti koje sprovode tuženi organi, Zaštitnik imovinsko pravnih odnosa i Ministarstvo finansija ne spriječavaju nastanak izdataka za sudske sporove i/ili utiču na njihovo smanjenje.

- Postojeći centralizovani sistem planiranja izdataka za sudske sporove, na osnovu realizovanih rješenja iz prethodnog perioda, **ne omogućava realnu projekciju izdataka** koji mogu nastati po ovom osnovu i zahtijeva dodatno obezbjeđivanje sredstava za ovu namjenu. Evidencija izdataka za sudske sporove koju vodi Ministarstvo finansija ne pruža analitički uvid u strukturu izdataka nastalih po osnovu glavnog duga, kamate i troškova postupka.
- Izdaci za sudske sporove koji su isplaćeni iz budžeta Crne Gore u periodu 2012-2014. godina, u ukupnom iznosu od 50.254.430 €, naplaćeni su od strane Centralne banke, sa glavnog računa Državnog trezora prinudnim putem na osnovu izvršne isprave, čime su izdaci za sporove **dodatno uvećavani za troškove izvršnog postupka**. Troškovi sudskih postupaka u 8 analiziranih predmeta čine čak **46,22% ukupno isplaćenih sredstava**.
- Saradnja između Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa i državnih organa i javnih službi koje u skladu sa zakonom Zaštitnik zastupa pred sudovima, **nije na nivou koji omogućava ekonomično upravljanje izdacima za sudske sporove**. Ne postoji redovna komunikacija, blagovremeno i potpuno prosljeđivanje potrebne dokumentacije, konsultacije o postupanju u vezi sa zajedničkim pitanjima kao ni kvalitetno savjetovanje sa Zaštitnikom.

- Tuženi organi, po saznanju za mogućnost nastanka spora sa zaposlenim, ne preduzimaju radnje i aktivnosti kojim bi se sporna situacija iz radnog odnosa riješila bez vođenja postupka pred nekim od nadležnih organa. Samo u jednom od 8 analiziranih predmeta predložena je **mogućnost mirnog rješavanja spora**. U postupcima koji su se vodili pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova u 2014. godini za 185 predloga ili 26.05% od ukupnog broja postupaka u kojima je jedna strana u sporu bila država Crna Gora, nije postignut dogovor jer državni organ, kao strana u sporu nije prihvatio postupak mirnog rješavanja ili se nije izjasnio u zakonom propisanom i naknadno utvrđenom roku.

- Postojeći sistem evidencije sporova koju vodi Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa **ne omogućava efikasne pretrage**, pa postoji rizik da lice koje je već ostvarilo pravo pred nadležnim sudom učini to isto pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova, ili obrnuto. Postojeći sistem evidencija sudskih sporova u državnim organima, koji su bili obuhvaćeni postupkom revizije, **nije sveobuhvatan**, ne omogućava uspješno upravljanje izdacima za sudske sporove po osnovu radnih odnosa i ne umanjuje na prihvatljiv nivo rizik da po istom osnovu jedno pravo bude naplaćeno dva ili više puta.

- Tuženi organi koji su bili subjekti revizije **ne vrše detaljne analize sudskih sporova** koje bi omogućile identifikovanje uzroka nastanka sporova i preduzimanje mjera i aktivnosti kojima bi se smanjila ili otklonila mogućnost nastanka sporova po istom osnovu.

Na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja nadležni Kolegijum DRI je u predmetnoj reviziji mišljenja da **upravljanje izdacima za sudske sporove po osnovu radnih odnosa koji se isplaćuju iz budžeta Crne Gore nije bilo ekonomično.**

PREPORUKE

U cilju poboljšanja ekonomičnosti upravljanja izdacima za sudske sporove po osnovu radnih odnosa neophodno je da Mininistarstvo finansija, Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa i državni organi obuhvaćeni postupkom revizije sprovedu niz aktivnosti koje se, između ostalog, odnose na uspostavljanje evidencija koje će omogućiti bolji sistem kontrole izdataka i izradu analiza na bazi kojih je neophodno sprovoditi korektivne aktivnosti, kako bi se ostvario uticaj na uzrok nastanka spora i spriječilo ponavljanje sporova po istom osnovu.

Realizacijom preporuka će se umanjiti rizik da po istom ostvarenom pravu dva ili više puta nastane izdatak iz opredijeljenih budžetskih sredstava. Boljom saradnjom institucija, uključenih u postupak vođenja spora, smanjiće će se rizici koji bi mogli da imaju uticaj na tok, ishod i troškove spora. Konačno, postupanje po pravosnažnim odlukama suda i aktima drugih organa pred kojima se vode sporovi i alternativno rješavanje radnih sporova će izvjesno dovesti do smanjenja izdataka za sudske sporove.

Ministarstvo finansija:

1. trebalo bi da **obezbijedi knjigovodstvenu evidenciju** izdataka za sudske sporove koja će omogućiti jasan pregled ostvarenih izdataka sa analitičkom i subanalitičkom klasifikacijom nastalih troškova (glavni dug, zatezna kamata, troškovi postupka, troškovi izvršenja).

2. treba da vrši **planiranje izdataka** za sudske sporove na osnovu realnih projekcija, u skladu sa evidencijama potrošačkih jedinica o sporovima koji se vode protiv njih.

   Sistem planiranja na osnovu stvarnih potreba potrošačkih jedinica bi dodatno doprinio ostvarivanju budžetske ravnoteže i obezbjeđivanju dovoljnih sredstava za troškove koji će nužno nastati. Sredstva za isplatu izdataka za sudske sporove treba planirati u **budžetima potrošačkih jedinica** kako bi iste bile u mogućnosti da vrše isplatu po pravosnažnim rješenjima u zakonskom roku.

Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa:

1. treba da **obezbijedi elektronski sistem evidencija** kako bi se mogućnost vođenja spora pred dvije nadležne institucije i samim tim ostvarivanja istog prava dva ili više puta po istom osnovu eliminisao. Evidencija bi trebalo da bude tačna, ažurna i blagovremena i da sadrži sve ključne informacije o sporu (tuženi organ, vrijednost spora, status predmeta, fazu u kojoj se spor nalazi, lice odgovorno za vođenje postupka itd.).

2. treba da **vrši analize sporova** u kojima zastupa državu Crnu Goru, njene organe i javne službe čiji je osnivač država i na bazi njih predlaže Ministastvu finansija mjere i aktivnosti u cilju poboljšanja efikasnosti rada Zaštitnika i smanjenja izdataka sa sporove (npr. postupanje u sporovima male vrijednosti).

3. treba da u svim slučajevima **blagovremeno informiše tužene organe** i dostavlja im neophodnu dokumentaciju u zakonom predviđenom roku, kako bi se zbog kašnjenja i nedostavljanja dokumentacije smanjila mogućnost uticaja na tok, ishod i troškove postupka.

4. treba da **predlaže i sprovodi mjere alternativnog rješavanja sporova** u skladu sa postojećim institucionalnim i pravnim okvirom, pred Centrom za posredovanje i Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova, u svim predmetima u kojima priroda spora to dozvoljava. Na taj način bi se povećao broj predmeta koji se rješavaju mirnim putem u odnosu na broj predmeta koji se vode pred nadležnim sudovima. Korišćenje postupaka alternativnog rješavanja sporova bi, osim niza drugih prednosti koje se odnose na tok postupka, doprinio smanjenju izdataka za sporove za iznos sudskih troškova.

Ministarstva unutrašnjih poslova, odbrane, pravde, finansija i drugi budžetski korisnici protiv kojih se vode sporovi pred sudovima i/ili drugim nadležnim organima:

1. treba da **postupaju po pravosnažnim i izvršnim odlukama** nadležnih sudova i drugih organa i tako izbjegnu neekonomično trošenje budžetskih sredstava u postupku prinudne naplate potraživanja.

2. treba da **utvrde način vođenja evidencija o sporovima** koji se vode protiv njih pred sudovima i/ili drugim nadležnim organima koje bi trebalo da im omoguće tačne i blagovremene podatke o vrijednosti spora, statusu predmeta, fazi u kojoj se spor nalazi, odgovornom licu itd. Evidencije je neopodno ažurirati blagovremeno, u skladu sa dokumentacijom o toku postupka koju im dostavlja Zaštitik imovinsko-pravnih interesa.

3. budžetski korisnici koji u okviru svojih organizacionih jedinica nijesu imenovali lica odgovorna za saradnju sa Zaštitnikom imovinsko-pravnih interesa i drugim organima pred kojima se vode sporovi, **treba da iste imenuju**.

4. treba da Zaštitniku, na njegov zahtjev **blagovremeno dostavljaju tražene informacije i dokumente** u svim postupcima koji se protiv njih vode pred nadležnim institucijama.

5. treba da vrše **analize uzroka nastanka sporova** i na bazi sprovedenih analiza sprovode mjere i aktivnosti kojima bi trebalo umanjiti ili eliminisati mogućnost **ponavljanja spora po istom osnovu**.

6. treba da preduzimaju aktivnosti kako bi se nastali sporovi **riješili u neposrednom odnosu** između tuženog organa i zaposlenog, u slučajevima kada je to moguće, odnosno da koriste alternativne načine rješavanja sporova kako bi se bi se smanjio broj predmeta koji se vode pred nadležnim sudovima u odnosu na broj premeta koji se vode pred Centrom za posredovanje i Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova.

Subjekti revizije dužni su da, u skladu sa članom 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, u roku od 6 mjeseci od dana prijema konačnog Izvještaja o reviziji **izvijeste DRI o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama.**

Rukovodilac Kolegijuma DRI
dr Branislav Radulović

_____

senator DRI