Crna Gora
Državna revizorska institucija

DRI broj: 02-035/25-1051/18
Podgorica, 15.05.2025. godine

Revizija uspjeha

UPRAVLJANJE IZDACIMA IZ BUDŽETA CRNE GORE ZA SUDSKE SPOROVE PO OSNOVU RADNIH ODNOSA

konačni izvještaj

Podgorica, maj 2025. godine

SADRŽAJ

1	**OPŠTI DIO**	3
1.1	Pravni osnov za vršenje revizije	3
1.2	Uvod	4
1.3	Predmet, obim i ograničenja revizije	5
1.4	Kriterijumi revizije	5
1.5	Cilj revizije i revizorska pitanja	6
1.6	Izvori informacija i metode prikupljanja podataka	6
1.7	Vrijeme vršenja revizije	6
2	**ZAKONSKI I INSTITUCIONALNI OKVIR**	7
2.1	Zakonski okvir	7
2.2	Institucionalni okvir	8
3	**NALAZI REVIZIJE**	12
3.1	Organizacione jedinice nadležne za postupanje u sporovima	12
3.2	Evidencije sudskih sporova iz radnih odnosa	13
3.3	Mirno rješavanje radnih sporova	14
3.4	Saradnja zastupanih organa sa Zaštitnikom	18
3.5.	Analize sporova iz radnih odnosa	19
3.6.	Blagovremeno plaćanje pravosnažnih sudskih presuda	34
3.7.	Prinudna naplata /izvršenje pravosnažnih sudskih odluka	38
4	**OCJENA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE**	**41**
	PRILOZI	48

1. OPŠTI DIO

1.1 Pravni osnov za vršenje revizije

Pravni osnov za vršenje revizije "Upravljanje izdacima iz budžeta Crne Gore za sudske sporove po osnovu radnih odnosa" sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG" br. 01/07 i 38/13);
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, član 4 („Sl. list RCG" br. 28/04, 27/06, 78/06) i („Sl. list CG" br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14 i 70/17);
- Godišnjem planu revizije Državne revizorske institucije za 2024. godinu, DRI br. »I« 06-038-23-319 od 26.12.2023. godine;
- Odluci o vršenju revizije broj: 02-035/24-996/3 od 09.04.2024. godine Kolegijuma u sastavu: dr Branislav Radulović (senator-rukovodilac Kolegijuma) i g. Zoran Jelić (predsjedavajući Senatom-član Kolegijuma).

Revizija je sprovedena u skladu sa:

- Poslovnikom Državne revizorske institucije („Sl. list CG" br. 3/15 i 94/24);
- Uputstvom o metodologiji vršenja revizije uspjeha („Sl. list CG", br. 45/17 i 68/19) i
- Međunarodnim standardima za vrhovne revizorske institucije (ISSAI – nivo III).

U skladu sa čl. 144. Ustava Crne Gore[1], Državna revizorska institucija Crne Gore (DRI) vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finasijskim poslovima čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine.

U skladu sa čl. 5 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji[2], Institucija kroz postupak revizije **utvrđuje:**

- **uspješnost** ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih finasijskih transakcija, programa, projekata, korišćenje ljudskih, finansijskih i drugih resursa subjekata revizije, kao i
- **efekte** ostvarenih ciljeva i rezultata u odnosu na planirane.

[1] "Sl. list CG", br. 38/13
[2] "Sl. list RCG", br. 28/04, 27/06 i 078/06 i "Sl. list CG", br. 17/07; 73/10; 40/11 i 31/14

1.2 Uvod

Državna revizorska institucija već duži period, kroz sprovedene revizije, ukazuje da se ministarstva i organi uprave pojavljuju kao tužene strane u parničnim postupcima pred nadležnim sudovima, a ishod su izgubljeni sporovi i visok iznos troškova koje država plaća iz budžeta.

DRI je na ovaj problem ukazivala kroz Izvještaje Završnog računa budžeta, ali i izvještaje finansijske revizije i revizije pravilnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva odbrane, Ministarstva pravde, Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija i dr. Posebna pažnja ovoj temi posvećena je kroz reviziju uspjeha „Izdaci budžeta Crne Gore za sudske sporove po osnovu radnih odnosa“ koja je objavljena u martu 2015. godine.

Na osnovu Izvještaja o radu Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa u periodu obuhvaćenom revizijom (2020-2023 godina), najveći priliv tužbi po osnovu rada i prava iz radnih odnosa najvećim dijelom podnošene su protiv **Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva odbrane i Uprave policije**[3]. U periodu od 2020-2023. godine iz sredstava raspoređenih na računu 4630-Otplata obaveza iz prethodnog perioda (odakle se najvećim dijelom vrše isplate troškova nastalih po osnovu sudskih sporova iz radnih odnosa), po osnovu sudskih rješenja iz budžeta ovih potrošačkih jedinica isplaćeno je ukupno **15.572.346,07€,** odnosno po godinama kako je dato u tabeli:

Potrošačka jedinica	2020	2021	2022	2023
MUP	2.229.875,72	2.076.293,19	1.243.998,75	1.434.573,32
UP	1.297.047,84	671.706,58	1.287.762,98	1.406.246,30
MO	1.043.856,73	1.431.049,35	614.557,68	835.377,73
Ukupno:	**4.570.780,29**	**4.179.049,12**	**3.146.319,41**	**3.676.197,25**

Napomena: Iznosi prikazani u tabeli su dobijeni na osnovu podataka Glavne knjige trezora u kojoj su isti evidentirani kao izdaci uplaćeni dobavljaču “sudska rješenja”, iz sredstava raspoređenih na računu 4630 – Otplata obaveza iz prethodnog perioda.

Godišnjim zakonima o budžetu u periodu od 2020-2023. godine predviđeno je da će se obaveze u tekućoj godini nastale po osnovu pravosnažnih sudskih odluka, koje se tiču radnih sporova i sporova u vezi sa radom, finansirati iz sredstava opredjeljenih u okviru budžeta budžetskog korisnika kod koga je nastala navedena obaveza. Sredstva koja su u tekućoj godini namijenjena **prinudnoj naplati sudskih rješenja**, a koja se obezbjeđuju u okviru budžeta Ministarstva finansija, na poziciji 4630-Otplata obaveza iz prethodnih godina, nakon nastanka troška po ovom osnovu, preusmjeriće se u korist iste pozicije budžetskog korisnika kod koga je nastao navedeni trošak, shodno odredbama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

[3] U 2020. godini Uprava policije je bila samostalna potrošačka jedinica, a od 2021. godine je program u budžetu Ministarstva unutrašnjih poslova

1.3 Predmet, obim i ograničenja revizije

Predmet revizije su bile aktivnosti koje su subjekti revizije preduzimali u cilju upravljanja izdacima za sudske sporove po osnovu radnih odnosa. Obuhvaćene su aktivnosti koje su preduzimali Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova, imajući u vidu njihovo učešće u ukupnom broju predmeta, ali i visini izdataka koje izdvajaju ove dvije potrošačke jedinice po ovom osnovu.

U postupku revizije cijenjeno je da li su ovi organi vodili odgovarajuće evidencije sporova, vršili analize njihovog nastanka i preduzimali korektivne mjere koje bi uticale na smanjenje njihovog broja, ali i visine izdataka koji nastaju po ovom osnovu. Takođe, cijenile su se i aktivnosti subjekata revizije u rješavanju radnih sporova mirnim putem, a posebno o blagovremenom izvršenju pravosnažnih sudskih odluka i zaključenih sporazuma pred organima za mirno rješavanje radnih sporova **u periodu 2020-2023. godine.**

Uloga Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa i Ministarstva finansija biće cijenjena je kroz njihove aktivnosti u cilju blagovremenog izvršenja pravosnažnih sudskih odluka.

Subjekti revizije bili su:

1. Ministarstvo odbrane
2. Ministarstvo unutrašnjih poslova
3. Ministarstvo finansija
4. Zaštitnik imovinsko pravnih interesa

1.4 Kriterijumi revizije

Kriterijumi su uporedna mjerila koja se koriste za izradu revizionih nalaza i donošenje zaključaka. U skladu sa ciljem revizije i revizorskim pitanjima, postavljeni su **kriterijumi revizije** u odnosu na koje je data ocjena utvrđenog stanja:

- Postoje evidencije sudskih sporova i interni propisi za postupanje u slučajevima nastanka sudskog spora;
- Preduzimane su aktivnosti za rješavanje radnih sporova mirnim putem;
- Nadležni organi preduzimali su odgovarajuće aktivnosti za blagovremeno izvršenje pravosnažnih sudskih odluka;
- Vršene su analize okončanih sudskih sporova iz radnih odnosa i preduzimane korektivne mjere za smanjenje broja i izdataka za sudske sporove iz radnih odnosa.

1.5 Cilj revizije i revizorska pitanja

Cilj revizije bio je da se ispita da li se izdacima iz budžeta Crne Gore za sudske sporove po osnovu radnih odnosa upravlja na efikasan način. Pod efikasnošću se podrazumijeva da se izdacima za sudske sporove upravlja na način koji minimizira troškove i smanjuje broj sporova. Da bi se ostvario cilj revizije sagledalo se da li su tuženi organi preduzimali aktivnosti na prevenciji nastanka sudskih sporova i minimiziranju izdataka za sporove koji se vode.

U svrhu ostvarivanja postavljenog cilja revizije bilo je potrebno dati odgovor na sledeće **glavno revizorsko pitanje:**

Da li su nadležni organi preduzimali adekvatne mjere i aktivnosti kako bi spriječili nastanak sudskih sporova po osnovu radnih odnosa i smanjili izdatke za nastale sudske sporove ?

Definisana su i **revizorska pitanja**:

1. Da li su tuženi organi obezbijedili preduslove za uspješno upravljanje sudskim sporovima ?

2. Da li su tuženi organi i Zaštitnik imovinsko pravnih interesa preduzimali potrebne aktivnosti u cilju rješavanja sudskih sporova mirnim putem?

3. Da li su Zaštitnik imovinsko pravnih interesa, tuženi organi i Ministarstvo finansija preduzimali odgovarajuće aktivnosti za blagovremeno izvršenje pravosnažnih sudskih odluka ?

4. Da li su tuženi organi uspostavili odgovarajući sistem praćenja i izvještavanja o sudskim sporovima po osnovu radnih odnosa ?

1.6 Izvori informacija i metode prikupljanja podataka

Informacije su prikupljene metodama: ocjene na bazi uzorka, pregled dokumentacije i intervju. Kao osnovni izvor informacija koristila se dokumentacija subjekata revizije (Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo finansija).

1.7 Vrijeme vršenja revizije

Revizija je izvršena u periodu jul – decembar 2024. g.

Revizorski tim činili su:

Blažo Savković – državni revizor, načelnik u Sektoru II,
Svetlana Brajović – državna revizorka, rukovoditeljka Odjeljenja.

2. ZAKONSKI I INSTITUCIONALNI OKVIR

2.1 Zakonski okvir

Pravna regulativa vezana za temu radnih sporova, sadržana je u sledećim propisima: Zakonu o radu, Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, Zakonu o imovini, Zakonu o državnoj upravi, Zakonu o mirnom rješavanju radnih sporova, Zakonu o posredovanju, Zakonu o parničnom postupku, Krivičnom zakoniku Crne Gore, Zakonom o Vojsci Crne Gore, Uredbom o naknadi troškova državnim službenicima i namještenicima, Uredbi o zaradama lica u službi Vojske Crne Gore, Pravila službe Vojske Crne Gore i dr.

Zakonom o radu uređuju se prava i obaveze zaposlenih iz radnog odnosa, odnosno po osnovu rada, kao i način i postupak njihovog ostvarivanja. Ovaj zakon primjenjuje se, između ostalog, i na zaposlene u državnim organima, organima državne uprave, jedinicama lokalne samouprave i javnim službama, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Zakonom je propisano da zaposleni koji smatra da mu je povrijeđeno pravo iz rada i po osnovu rada, prije pokretanja postupka pred nadležnim sudom, *dužan* je da podnese predlog za mirno rješavanje spora pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova ili pred Centrom za alternativno rješavanje sporova. U ovom slučaju poslodavac je dužan da prihvati postupak mirnog rješavanja radnog spora. Za vrijeme trajanja postupka pred ovim organima, rokovi za pokretanje postupka pred nadležnim sudom ne teku. Ako se radni spor ne riješi pred ovim organima zaposleni može da pokrene spor pred nadležnim sudom, u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke kojom je obustavljen postupak mirnog rješavanja spora.

U slučaju spora iz radnog odnosa, teret dokazivanja je na licu koje smatra da mu je neko pravo iz radnog odnosa povrijeđeno, odnosno koje pokreće spor, ako ovim ili drugim zakonom nije drugačije uređeno. U određenim situacijama predviđenim Zakonom, teret dokazivanja prelazi na poslodavca, posebno u situacijama koje su važne za predmetnu reviziju i to u slučajevima spora u vezi sa radnim vremenom ako poslodavac ne vodi evidenciju, teret dokazivanja je na poslodavcu.

Ukoliko se postupak vodi pred sudom, poslodavac je dužan da pravnosnažnu odluku suda izvrši u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke, ako odlukom suda nije određen drugi rok.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima uređena su prava, obaveze, odgovornost i zaštita prava državnih službenika i namještenika, kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje njihovih prava i obaveza. Državni službenik, odnosno namještenik koji smatra da mu je prouzrokovana šteta povredom prava iz rada i po osnovu rada, prije pokretanja spora pred nadležnim sudom, *dužan* je da podnese predlog za mirno rješavanje radnog spora, pred nadležnim organom. U ovom slučaju, državni organ je dužan da prihvati postupak mirnog rješavanja radnog spora. Ukoliko se radni spor ne riješi mirnim putem, državni službenik, odnosno namještenik, može tužbom pokrenuti spor pred nadležnim sudom.

Postupak mirnog rješavanja radnih sporova sprovodi se pred Agencijom za mirno rješavanje, a postupak je uređen **Zakonom o mirnom rješavanju sporova.**

Alternativno rješavanje radnih sporova pred Centrom za alternativno rješavanje radnih sporova uređeno je Zakonom o posredovanju. **Zakonom o posredovanju** uređen je postupak posredovanja u građansko-pravnim sporovima, uključujući i sporove iz radnih odnosa. Ovaj postupak se pokreće na osnovu sporazuma stranaka, a ako je pokrenut sudski postupak, na osnovu preporuke suda. Ako stranka smatra da se spor može riješiti posredovanjem, može drugoj stranci, u pisanoj formi, podnijeti predlog za pokretanje postupka posredovanja. Strane u postupku mirnog rješavanja radnih sporova, kao i u postupku posredovanja zastupaju zakonski zastupnici, odnosno punomoćnici.

Zakonom o državnoj imovini regulisano je da Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa pred sudovima i drugim državnim organima, zastupa Crnu Goru, njene organe i javne službe čiji je osnivač država, a koje nemaju svojstvo pravnog lica. U vršenju svoje funkcije Zaštitnik ima položaj zakonskog zastupnika pravnog lica.

Zakonom o državnoj upravi propisano je da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave. Pojedine poslove državne uprave vrše pravna lica kojima su ti poslovi preneseni zakonom (nosioci javnih ovlašćenja), a pojedine poslove državne uprave mogu vršiti pravna lica kad im se ti poslovi povjere aktom Vlade.

Zakonom o parničnom postupku predviđeno je da u parnicama iz radnih odnosa sud treba da obrati naročito pažnju na potrebu hitnog rješavanja radnih sporova.

Isplaćeni iznosi za izgubljene sudske sporove pored glavnog duga obuhvataju parnične troškove i troškove izvršenja. Kao zakonski zastupnici tužioca pred sudovima pojavljuju se advokati. Shodno, **Advokatskoj tarifi** 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. Nepostupanje tuženih organa i Ministarstva finansija Crne Gore po dostavljenim sudskim odlukama dovodi do rasta izdataka po osnovu kamata i do angažovanja javnih izvršitelja kako bi se sudske odluke realizovale prinudnim putem. Javnim izvršiteljima, na osnovu **Zakonu o javnim izvršteljima**, za rad pripada nagrada i naknada troškova prema važećoj **Tarifi**. Angažovanje advokata i javnih izvršitelja od strane tužioca za rezulat ima rast izadataka po osnovu sudskih sporova.

Čl. 395 **Krivičnog zakonika Crne Gore**, neizvršenje sudske odluke je predviđeno kao krivično djelo.

2.2 Institucionalni okvir

Zaštitnik-imovinsko pravnih interesa

Nadležnosti i organizacija Zaštitnika

Zakonom o državnoj imovini (“Sl. list CG, br. 21/09 i 40/11) osnovan je Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore i propisane njegove nadležnosti. Zaštitnik svoje nadležnosti obavlja kao jedinstven organ kroz tri organizacione jedinice: kancelarija u Podgorici, Bijelom Polju i Kotoru. Ukupan broj zamjenika Zaštitnika u ovim kancelarijama je 13 (Podgorica 9, Bijelo Polje 2 i Kotor 2).

Zaštitnik je samostalan organ, ali posao obavlja kao organ uprave. Svi slični organi u zemljama okruženja imaju položaj organa pravosuđa u sistemu vlasti.

Programom Vlade za 2016.godinu bilo je predviđeno donošenje Zakona o Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa–IV kvartal, u cilju poboljšanja normativnog okvira u kome Zaštitnik postupa, pa time i njegovog kvalitetnijeg postupanja. Ovo bi bilo veoma značajno zbog određivanja položaja zastupnika i jasnijeg definisanja njegovih nadležnosti, posebno imajući u vidu što slični organi u okruženju ne postoje, već njegovu funkciju obavljaju pravobranilaštva (u Hrvatskoj državno odvjetništvo), a što samim položajem ovih organa ukazuje na njihova šira ovlašćenja i postupanje u javnom interesu. Ovaj Zakon još nije donesen.

U periodu obuhvaćenom revizijom funkciju Zaštitnika imovinsko pravnih interesa obavljale su Dragana Đuranović do 13.05.2021. godine, kada je rješenjem Vlade Crne Gore br. 04-2292/4, za Zaštitnicu imenovana Bojana Ćirović.

U periodu obuhvaćenom ovom revizijom (2020-2023. godina) odredbe Zakona o državnoj imovini koje su bitne za predmetnu reviziju, a tiču se nadležnosti postupanja Zaštitnika, bile su sadržane u sledećim odredbama:

- Članom 53 Zakona propisano je da Crnu Goru, njene organe i javne službe čiji je osnivač država, a nemaju svojstvo pravnog lica, pred sudovima i drugim državnim organima zastupa Zaštitnik (Zaštitnik ima položaj zakonskog zastupnika državnih organa).
- Zakon obavezuje sve organe da Zaštitniku, na njegov zahtjev, dostave tražene informacije i dokumentaciju (član 57).
- Zaštitnik je obavezan na blagovremenu dostavu svih akata koji se tiču zastupanog organa, od tužbe do konačne odluke. Ovo je preduslov blagovremenog postupanja državnih organa po presudama, a u cilju smanjenja troškova izvršnog postupka i zaštite budžeta. Blagovremeno dostavljanje je od velikog značaja zbog procjene organa koje Zaštitnik zastupa da u paricionom roku dobrovoljno izvrše presude i time smanje troškove kako žalbenog tako i posebnog izvršnog postupka.

Nadzor nad radom Zaštitnika vršilo je Ministarstvo finansija[4]. Zaštitnik je sačinjavao godišnji Izvještaj o radu i dostavljao ga ovom ministarstvu, koje ga je nakon razmatranja i ocjenjivanja dostavljao Vladi na usvajanje.

Zaključkom Vlade CG br. 08-198 od 29.12.2016. godine zadužen je Zaštitnik da kvartalno informiše Vladu CG o sudskim postupcima i odlivu novca po osnovu pravosnažnih i izvršnih presuda u cilju upoznavanja i dostavljanja Komisiji za ekonomsku politiku i finansijski sistem Vlade CG. Shodno ovom zaključku, od Zaštitnika su kvartalano upućivani dopisi i tražena dostava podataka od Ministarstva finansija o odlivu sredstava sa glavnog računa Državnog trezora, po osnovu izvršnih presuda usljed uspjeha u sporu suprotne strane.

[4] Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj imovini ("Sl. list CG", br. 023/25) nadzor nad radom Zaštitnika vrši ministarstvo nadležno za poslove državne imovine tj. Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine.

Evidencija predmeta

Evidencija predmeta koji se vode kod Zaštitnika vrši se ručno na način što su formirani upisnici po vrstama postupka, 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. Takođe, uspostavljen je i upisnik zaštitničke uprave ZU u koji se, osim rješenja u vezi sa procesima rada (u vezi sa pravima i obavezama zaposlenih), unose upustva za postupanje u pojedinim karakterističnim predmetima. Elektronska evidencija "ORIGAMI" služi za upravljanje dokumentacijom i poslovnim procesima kod Zaštitnika.

Uloga Zaštitnika u postupku mirnog rješavanja radnih sporova

Zaštitnik ne zastupa organe pred institucijama za mirno rešavanje radnih sporova (Agencija za mirno rješavanje radnih sporova i Centar za alternativno rješavanje sporova).

Do 2022.godine pojedini poslodavci (organe uprave), u odnosu na koje je pokretan postupak mirnog rješavanja sporova pred Agencijom, nisu uzimali direktno učešće u ovim postupcima, već su insistirali da ih u tim postupcima zastupa Zaštitnik kao zakonski zastupnik, a s pozivom na član 53 Zakona o državnoj imovini.

Usljed ovakog postupanja ovih organa Zaštitnik se početkom 2022. godine obratio predsjedniku Vlade u kojem je, između ostalog, navedeno da ovakav stav državnih organa predstavlja postupanje suprotno odredbi iz člana 140 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, posebno ako se ima u vidu odredba iz člana 7 stav 2 Zakona o mirnom rješavanju radnih sporova, kojom je propisano da su strane u individualnom sporu zaposleni i poslodavac kod kojeg je zaposleni podnosilac prijedloga za mirno rješavanje radnog spora, te je zastupanje po zakonskom zastupniku (čl. 55 Zakona o državnoj imovini) predviđeno samo kao mogućnost, ali ne i obaveza. U postupcima pred Agencijom neophodno je učešće tuženog organa, imajući u vidu da je pitanju spor između poslodavca i zaposlenog, a da je odredbom čl. 55 Zakona o mirnom rješavanju sporova propisano da strane u sporu u postupku mirnog rješavanja radnog spora može da zastupa predstavnik sindikata, predstavnik zaposlenih, zakonski zastupnici, ovlašćeni predstavnici ili punomoćnici strana u sporu.

Nakon ovog dopisa organi su otpočeli sa postupcima mirnog rješavanja radnih sporova, a od Zaštitnika je sugerisano da ovi organi odrede lica sa kojima bi kancelarija Zaštitnika ostvarila pravovremenu komunikaciju, radi pokušaja mirnog rješavanja radnih sporova.

Zaštitnik je kroz Izvještaje o radu i kvartalne Informacije izvještavao Ministarstvo finansija i Vladu o svim preduzetim aktivnostima preduzetim u cilju rješavanja nastalih radnih sporova već na prvoj instanci, pred Agencijom ili Centrom, bez upuštanja u sudski postupak.

U periodu obuhvaćenom revizijom Zaštitnik je imao najveći priliv tužbi po osnovu rada i prava iz radnih odnosa u pretežnom djelu protiv MUP-a, Uprave policije i Ministarstva odbrane. U Izvještajima o radu Zaštitnika i kvartalnim informacijama upućenim Vladi je navedeno da se u ovim sporovima uglavnom radilo o osnovanim tužbenim zahtjevima po osnovu rada i prava iz radnog odnosa koji

zahtijevaju računovodstvenu obradu, sa kojom podacima bi trebalo da raspolažu tuženi organi.

Ovim povodom Zaštitnica se 02.06.2021. godine obratila ministru MUP-a i v.d. direktoru Uprave policije, kako bi ukazala da je takve postupke potrebno rješavati pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova, a u cilju smanjenja troškova koje takve tužbe prouzrokuju u sudskim postupcima. Održan je i sastanak sa v.d. direktorom Uprave policije na kojim sastancima su definisane smjernice za efikasno sprovođenje postupaka pred Agencijom. Na ovaj način je Zaštitnica pružila pravnu pomoć kako bi se u opštem interesu i interesu budžeta spriječio odliv sredstava, a shodno odredbama 53 i 54 Zakona o državnoj imovini.

Postupak ostvarivanja prava zaposlenog u situacijama povrede prava iz rada i po osnovu rada

U situacijama kada zaposleni smatra da su mu uskraćena prava iz radnog odnosa zaposleni se obraća poslodavcu odnosno organu kod koga je zaposlen, u cilju rješavanja postojećeg spora unutar sistema. Ukoliko se na ovaj način ne rješi sporna situacija, zaposleni je dužan pokrenuti postupak mirnog rješavanja radnog spora pred organima za mirno rješavanje radnih sporova (Agencija i Centar), podnošenjem prijedloga za mirno rješavanje radnog spora. Ako se radni spor ne riješi pred ovim organima, zaposleni može da podnese tužbu nadležnom Osnovnom sudu u cilju ostvarenja uskraćenog prava. Osnovni sud dostavlja tužbu Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa, koji zastupa interese državnih organa koji nemaju svojstvo pravnog lica. Zastupnik obavještava tuženi organ o pokrenutom sudskom postupku prosljeđujući mu tužbu i ostavlja određeni rok u kome je potrebno da se izjasni po tužbi. Tužena strana dostavlja izjašnjenje Zaštitniku koji šalje odgovor na tužbu, a sud odlučuje o prihvatanju ili odbijanju tužbenog zahtjeva. Sud zakazuje raspravu na kojoj strane u postupku suočavaju svoje argumente i predložene i priložene dokaze. Nakon izvođenja svih predloženih dokaza i iznesenih stavova Osnovni sud donosi presudu kojom prihvata ili odbija zahtjev tužioca. Nezadovoljna strana podnosi žalbu Osnovnom sudu za Viši sud, nakon čega tužilac i tuženi dostavljaju odgovor na žalbu Višem sudu. Viši sud, po žalbama stranaka izjavljenim na presudu Osnovnog suda, a nakon prikupljene dokumentacije, donosi konačnu presudu. Presuda Višeg suda se dostavlja tužiocu i tuženom (Zaštitniku). Zaštitnik dostavlja presudu zastupanom organu na upoznavanje i postupanje u skladu sa njom. Ako tuženi organ ne postupi u skladu sa presudom, tužilac podnosi prijedlog za izvršenje. Osnovni sud stavlja na presudu klauzulu pravosnažnosti i izvršnosti koju tužilac dostavlja na izvršenje javnom izvršitelju. Javni izvršitelj donosi Rješenje o izvršenju u kome nalaže Centralnoj banci CG da postupi po dostavljenom rješenju. Centralna banka vrši blokadu sredstava na dostavljeni iznos, u skladu sa Rješenjem.

3. NALAZI REVIZIJE

U ovom poglavlju predstavljeni su nalazi revizije koji se odnose na glavno revizorsko pitanje tj. da li su nadležni organi preduzimali adekvatne mjere i aktivnosti kako bi spriječili nastanak sporova iz radnih odnosa odnosno smanjili izdatke koji su nastali po ovom osnovu.

3.1. Organizacione jedinice nadležne za postupanje u sporovima iz radnih odnosa

Ministarstvo odbrane

U skladu sa važećim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva odbrane u Direkciji za saradnju i postupanje pred nadležnim organima vrše se poslovi koji se odnose na: saradnju sa Zaštitnikom imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, prilikom zastupanja interesa Ministarstva pred nadležnim organima i sudovima; koordinaciju, saradnju, pružanje potrebnih podataka i informacija nadležnim organima prilikom zastupanja interesa Ministarstva; saradnju sa državnim organima, u dijelu koji se odnosi na evidenciju tužbi, pripremu dokumentacije za potrebe postupaka pred državnim organima; saradnju sa Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova i Centrom za alternativno rješavanje sporova; pribavljanje dokumentacije i predlaganje pokretanja parničnog postupka; pribavljanje dokumentacije i predlaganje pokretanja postupka izvršenja pred sudovima; vođenje upravnog postupka; obavljanje i drugih poslova iz djelokruga Direkcije.

Popunjenost Direkcije je 80% (od 5 sistematizovanih popunjena su 4 radna mjesta).

Ministarstvo unutrašnjih poslova

Uvidom u Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova, koji je bio važeći u periodu od jula 2022. do decembra 2024. godine, utvrđeno je da u nadležnim odsjecima MUP-a[5], zaduženim između ostalog i za sudske sporove, postoji konstantan nedostatak zaposlenih službenika. Popunjenost radnih mjesta u prosjeku iznosi svega oko 25%, što ukazuje na značajnu nesrazmjeru između broja sistematizovanih i popunjenih pozicija. Posebno je zabrinjavajući gotovo potpun nedostatak kadra na pozicijama samostalnih savjetnika I, koji su odgovorni za obavljanje najsloženijih poslova u okviru Odsjeka i čiji rad zahtijeva visoku stručnost i samostalnost. Ove pozicije, prema opisu iz sistematizacije, uključuju pripremu dokumentacije za postupke pred nadležnim organima, saradnju sa Zaštitnikom imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova i Centrom za alternativno rješavanje sporova, kao i izradu izvještaja i druge ključne aktivnosti.

Detaljan pregled sistematizovanih i popunjenih radnih mjesta u ovim organizacionim jedinicama MUP-a, u periodu 2020-2023 godina, dat je u Prilogu 2 ovog Izvještaja.

[5] Odsjek za kadrovske i pravne poslove državnih službenika i Odsjek za kadrovske i pravne poslove policijskih službenika

3.2. Evidencije sudskih sporova iz radnih odnosa

Shodno zaključku Vlade Crne Gore od 17.03.2022. godine organi su obavezni da vode evidenciju sudskih sporova.

Ministarstvo odbrane

U Ministarstvu odbrane evidencija sudskih sporova se vodi u Direkciji za saradnju i postupanje pred nadležnim organima, koja je dio Direktorata za ljudske resurse. Ova evidencija je pomoćna evidencija i vodi se u knjigama u formi Upisnika, kao i u elektronskoj evidenciji (excel tabele).

Elektronska evidencija u vidu excel tabela vodi se po sledećim kolonama: r/b tužioci, r/b tužbe, datum prijema tužbe, zavodni broj, zavodni broj zaštitnika, parnični broj, tužilac, radno-pravni status, pravni osnov spora, period, vrijednost spora, sud koji je odlučio, ishod, usvojen tužbeni zahtjev za period, presuđeni iznos (glavnica), kamata, troškovi postupka (tužiocu), troškovi postupka (tuženoj), faza postupka, advokat, ulazna i odlazna akta. Tabelarni pregledi se dostavljaju sedmično, direktoru Direktorata za ljudske resurse, a mjesečno, resornom ministru.

Direkciji vodi i evidenciju postupaka pred Agencijom za mirno rješavanje sporova i Centrom za alternativno rješavanje sporova.

Prema navodima nadležnih iz Ministarstva odbrane, još u 2019. godini bila je implementirana aplikacija „Tužbe“ koja je omogućavala napredne pretrage. Trenutno u postojećoj aplikaciji ne mogu se koristiti sve planirane opcije (zbog problema održavanja /firma koja je projektovala ovu aplikaciju, više ne postoji). U planu je da se tokom 2024/2025 godine, kao sastavni dio projekta Kadrovsko informacionog sistema Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore razvije nova aplikacija koja bi pored evidencije sudskih postupaka uključivala i evidencije pred AMRRS, Centrom za alternativno rješavanje sporova, Komisijom za žalbe Vlade Crne Gore i Vojno disciplinskom komisijom.

U slučaju nastanka sudskog spora, Direkcija za postupanje i saradnju pred nadležnim organima (dio Direktorata za ljudske resurse), načelno je u praksi postupala na sledeći način:

Načelnik Direkcije vrši kratku analizu sudskog spora, a potom predmet prosljeđuje nadležnom službeniku iz Direkcije, samostalnom referentu, koji evidentira tužbu i proslijeđuje je sa pratećom dokumentacijom nadležnom službeniku u Direkciji. Službenik koji zaduži predmet, vrši detaljnu analizu predmeta sudskog spora i pribavlja izjašnjenje i prikuplja dokumentaciju od nadležne organizacione jedinice. Potom se priprema i šalje izjašnjenje Zaštitniku imovinsko pravnih interesa. Uz izjašnjenje se dostavlja i tražena dokumentacija sa dokazima. Ova Služba obavlja i komunikaciju sa vještacima ekonomsko-finansijske struke i dostavlja potrebnu dokumentaciju za izradu nalaza i mišljenja. Služba za finansijske, opšte i pomoćne poslove priprema izjašnjenje na dobijeni nalaz vještaka. Uz izjašnjenje se dostavlja i propratni akt sa mišljenjem Službe. Nadležne organizacione jedince MO održavaju komunikaciju sa Zaštitnikom i prate sam tok postupka. Takođe, dostavlja se dodatna dokumentacija, izjašnjenja, a po potrebi i predlaganje svjedoka.

Nakon okončanja prvostepenog postupka Zaštitnik dostavlja Ministarstvu odbrane propratni akt sa prvostepenom presudom. U slučaju da je sudska odluka nepovoljna po Ministarstvo, Zaštitnik izjavljuje žalbu na odluku. Po okončanju drugostepenog postupka, Zaštitnik dostavlja presudu Višeg suda Ministarstvu.

Ministarstvo odbrane u periodu obuhvaćenom revizijom nije imalo izrađenu pisanu proceduru za postupanje u slučajevima nastanka sudskog spora. Interna procedura pod nazivom „Postupanje pred nadležnim sudskim i drugim organima“ br. 06-070/25-1175/2 donesena je 19.02.2025. godine.

- **Evidencije sudskih sporova koje, u excel tabelama, vodi Ministarstvo odbrane omogućavaju pretragu po predviđenim parametrima.**

Ministarstvo unutrašnjih poslova

U Ministarstvu unutrašnjih poslova evidencija sudskih sporova vrši se Direkciji za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove, odnosno u Odsjeku za kadrovske i pravne poslove državnih službenika - za državne službenike i Odsjek za kadrovske i pravne poslove policijskih službenika-za policijske službenike. Evidencije u ovim odsjecima vode se u formi upisnika i word tabelama po kolonama: redni broj, ime i prezime tužioca, broj predmeta, osnov potraživanja i godina podnošenja tužbe.

Na nivou Ministarstva postoji aplikacija koja treba da omogući napredne pretrage kao i da sadrži evidenciju i predviđene podatke sudskih sporova iz radnih odnosa u kojima je tužena strana MUP-a.

- **Uvidom u aplikaciju za vođenje evidencije sudskih sporova, a provjerom uzorka sudskih postupaka iz radnih odnosa u kojima je tužena strana MUP, utvrđeno je da ista ne predstavlja potpunu evidenciju, jer ne sadrži sve podatke koji su predviđeni aplikacijom. Najčešće nedostaju sledeći podaci: datum dostavljanja presude, iznos potraživanja, iznos troškova, ishod postupka. Nedostatak ovih podataka može otežati analizu i upravljanje postupcima.**

Prema informaciji subjekta revizije, uzrok za nekompletnost podataka u aplikaciji je nedostatak službenika koji rade u Odsjeku, a koji bi bili angažovani na praćenju i unosu ovih podataka.

- **Ministarstvo unutrašnjih poslova ne posjeduje pisanu proceduru za postupanje u slučajevima nastanka sudskog spora.**

3.3. Mirno rješavanje radnih sporova

Odredbama Zakona o radu i Zakona o državnim službenicima i namještenicima predviđena je **dužnost** zaposlenih da, prije pokretanja sudskog spora pred nadležnim sudom (u slučajevima da smatraju da su im povrijeđena prava iz rada ili po osnovu rada), podnesu prijedlog za mirno rješavanje spora pred **Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova (AMRRS) ili pred Centrom za alternativno rješavanje sporova**. Poslodavac je dužan da prihvati postupak mirnog rješavanja radnog spora. Sudski postupak može se pokrenuti u određenom roku nakon obustave postupka mirnog rješavanja spora.

Ministarstvo odbrane

Aktivnosti koje je Ministarstvo odbrane preduzimalo u cilju smanjenja broja sudskih postupaka po osnovu radnih sporova su sledeće:

- zaključivanje sporazuma u okviru sistema/Ministarstva
  U Ministarstvu odbrane su naveli da ukoliko se ispostavi da postoji sudska praksa u korist zaposlenih, a u cilju smanjenja broja i troškova po osnovu radnih sporova, pod uslovom da su sadašnji ili bivši zaposleni podnijeli zahtjev u Ministarstvu, postupano je u skladu sa članom 120 Zakona o državnim službenicima i namještenicima i zaključivani pisani sporazumi između starješine i zaposlenog, gdje tako zaključeni sporazumi predstavljaju izvršnu ispravu saglasno Zakonu.

- zaključivanje sporazuma o mirnom rješavanju radnih sporova pred AMRRS
  Ukoliko zaposleni podnese prijedlog za mirno rješavanje radnih sporova pred AMRRS, a nadležni u MO utvrde da je isti osnovan, pristupalo se zaključivanju sporazuma o mirnom rješavanju radnih sporova u cilju izbjegavanja sudskih troškova.

U sljedećoj tabeli prikazan je pregled broja radnih sporova vođenih pred AMRRS-om i Centrom za alternativno rješavanje sporova u periodu od 2021. do 2024. godine. Važno je naglasiti da tabela sadrži isključivo broj radnih sporova, a ne i broj zaposlenih uključenih u svaki spor. Budući da jedan radni spor često obuhvata veći broj zaposlenih, ukupan broj zaključenih sporazuma značajno premašuje broj prikazanih postupaka.

Tabela1 Pregled broja radnih sporova MO vođenih pred AMRRS-om i Centrom za alternativno rješavanje sporova u periodu od 2021. do 2024. godine

R/b	Vrsta radnog spora	Broj predmeta po godinama				
		2020	2021	2022	2023	2024*
1.	dežurstvo, noćni i prekovremeni rad	206	67	149	263	135
2.	manje isplaćena penzija-kursna razlika	14	18	4	10	9
3.	manje isplaćena zarada - Uredba 2016	0	208	188	61	0
4.	manje isplaćena zarada - krizni porez	0	432	28	12	12
5.	dodatak na zaradu	15	20	27	22	17
6.	vršenje dužnosti drugog formacijskog mjesta	5	30	77	39	21
7.	ostalo- razni osnov	34	58	42	100	131
UKUPNO		**274**	**833**	**515**	**507**	
OBRAZLOŽENJE		usvojeno 81 obustavljeno 193	usvojeno 521 obustavljeno 312	usvojeno 253 obustavljeno 262	usvojeno 86 obustavljeno 412 u radu 9	usvojeno 13 obustavljeno 238 u radu 29

*Pregled postupaka za 2024. godinu dat je na dan 30.09.2024. godine

Iz prethodnih podataka je uočljiv veliki broj obustavljenih postupaka pred AMRRS. To u Ministarstvu objašnjavaju da je njihov stav da cijene opravdanost svakog zahtjeva za naknadu štete pojedinačno i time se rukovode pri sklapanju sporazuma sa zaposlenima pred AMRRS.

Postupak pred AMRRS br. 1-3090/19-2 od 22.12. 2020. godine je pokrenut individualni radni spor po prijedlozima 46 zaposlenih MO, zbog naknade materijalne štete iz radnog odnosa u Ministarstvu odbrane, na ime ishrane u toku rada za 2009. godinu. Direktorat za ljudske resurse Ministarstva odbrane dostavio je obračun toplog obroka za predlagače. Na osnovu obračuna ove službe postignuta je saglasnost sa 38 predlagača, dok je za 8 predlagača postupak obustavljen jer nije postignuta saglasnost.
Nakon neuspjelog pokušaja mirnog rješavanja radnog spora, dva zaposlena, kojima je od nadležne službe bila obračunata naknada štete u neto iznosu od po 2,50€ pokrenuli su odvojene sudske postupke.
Oba zaposlena su uspjela u sporu.
Presudom P br. 3366/22 od 11.11.2022. godine dosuđen je tužiocu iznos od 2,50€ (koliko je iznosio i prvobitni obračun službe MO). Troškovi ovog parničnog postupka iznosili su 242,00€ i obračunata kamata od 2,55€.
Presudom P br. 3317/2022 od 13.04.2023. godine dosuđen je tužiocu iznos od 2,50€ na ime neisplaćene naknade za ishranu u toku rada i obračunata kamata u iznosu od 2,50€. Troškovi vođenja postupka obračunati su u iznosu od 171,00€.

Iz nadležne službe Ministarstva odbrane je navedeno da se „oko 90% svih potraživanja prema Ministarstvu odnose na prekovremeni rad, noćni rad, rad u dane vjerskih i državnih praznika i dežurstava, zatim tzv. „krizni porez“ i manje obračunate penzije zbog kursne razlike, te se svi ne mogu rješavati pred AMRRS zbog neujednačene sudske prakse i nepostojanja pravnih stavova (problematika je pojašnjena u ovom Izvještaju i navedeni su primjeri neujednačene sudske prakse). Dalje navode, da imajući u vidu ove okolnosti, nijesu na mjestu navodi Zaštitnika da se radi o potraživanjima u vezi sa kojima je zauzet pravni stav i sudska praksa jedinstvena. Osim toga, u Ministarstvu odbrane su stava da sudska praksa u našem pravnom sistemu, nije izvor prava, te nije i ne može predstavljati izvor prava, već može biti samo smjernica ukoliko je ujednačena, što nije slučaj u predmetima ovog ministarstva.

Na sastanku Ministarstva odbrane i AMRRS održanom 2023. godine dogovoreno je da se radni sastanci između ova dva organa održavaju najmanje jednom mjesečno u cilju njihove efikasnije saradnje. Usaglašen je model razmjene dokumentacije između ova dva organa i definisan način pokretanja postupaka pred AMRRS (za kategorije lica iz MO koji pokreću postupke pred Agencijom).

Prema podacima nadležne službe MO, u periodu obuhvaćenom revizijom, na ime zaključenih sporazuma u Ministarstvu, rješenja Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova ili pred Centrom za alternativno rješavanje sporova plaćeno je 1.721.353,94€ za 3064 lica.

Tabela 2: Isplate MO po rješenjima AMRRS i Centra za alternativno rješavanje sporova u periodu 2020-2023

God	Isplaćeni iznos €	Broj lica
2020	183.165,65	472
2021	585.464,71	772
2022	799.199,60	1594
2023	153.523,53	226
Ukupno	**1.721.353,94**	**3064**

Prema navodima odgovorne osobe iz računovodstvene službe MO, ova sredstva isplaćena su blagovremeno iz tekućeg budžeta MO, bez sprovedenog postupka izvršenja.

U Informaciji Zaštitnika iz 2022. godine konstatovano je da priliv tužbi po osnovu rada i prava iz radnih odnosa koje su podnesene protiv MO veliki, ali da ovo Ministarstvo, preko svojih predstavnika, daje doprinos u rješavanju istih u postupku koji prethodi sudskom.

Ministarstvo unutrašnjih poslova

Prema informaciji nadležnih iz Odsjeka Ministarstva unutrašnjih poslova (Odsjeka za kadrovske i pravne poslove državnih službenika i Odsjeka za kadrovske i pravne poslove policijskih službenika), koji je nadležan za postupanje u postupcima koji zaposleni državni i policijski službenici pokreću protiv MUP-a, broj postupaka koji je vođen i uspješno okončan pred AMRRS je veoma mali. Razlozi za to, kako je navedeno, zavise od vrste i prirode spora, ali i od okolnosti da kako je navedeno, samo dva službenika[6] zastupaju tuženu stranu (MUP) pred organima za mirno rješavanje.

U sporovima u kojima se potražuju naknade po osnovu prekovremenih, noćnih i prazničnih časova rada, uzrok je što nadležne službe uglavnom ne vode ažurne evidencije o traženim podacima, na osnovu kojih bi se cijenili osnovanost predmeta spora, što ima za posljedicu obustavu postupka pred ovim organima.

Kada su u pitanju druge vrste sporova, koji se odnose na potraživanja naknade materijalne štete, za neiskorištene godišnje odmore, toplog obroka, prevoza, faktičkog rada, i dr. na osnovu prikupljene dokumentacije i materijalnih dokaza ne može se procijeniti osnovanost predmetnog spora, te iz navedenih razloga sporovi nisu okončani pred organima za mirno rješavanje. Iz Odsjeka za pravne i kadrovske poslove državnih službenika navedeno je da je u 2023. godini pred organima za mirno rješavanje radnih sporova pozitivno riješena samo 2 predmeta.

Svi ovi postupci pred AMRRS okončani su obustavom postupka, nakon čega su pokretani sudski postupci.

[6] Jedan službenik iz Odsjeka za kadrovske i pravne poslove državnih službenika i jedan službenik iz Odsjeka za kadrovske i pravne poslove policijskih službenika

- **Ministarstvo unutrašnjih poslova, preko ovlašćenih lica učestvuje u postupku mirnog rješavanja sporova, ali ne zaključuje sporazume ni u situacijama gdje je sasvim izvjesno da će u sudskom postupku koji nakon obustave postupka pred AMRRS slijedi biti strana koja će izgubiti spor.**

3.4. Saradnja zastupanih organa sa Zaštitnikom

Zakon o državnoj imovini obavezuje sve organe da Zaštitniku, na njegov zahtjev, dostave tražene informacije i dokumentaciju (član 57). Ova obaveza ogleda se u tome da nadležne službe zastupanih organa u sudskim postupcima iz radnih odnosa sarađuju sa službom Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa u pripremi postupaka kroz dostavljanje izjašnjenja o osnovanosti tih potraživanja, a u cilju povećanja broja sudskih odluka u korist ovih organa.

Uvidom u predmete sporova iz radnih odnosa MO i MUP-a odnosno analizom dokumentacije je utvrđeno da je iz službe Zaštitnika nakon podnošenja tužbe, ista dostavljana zastupanim organima, a u propratnom aktu, uz istu zahtijevano da se dostave izjašnjenja o osnovanosti potraživanja iz tužbe kao i odgovarajućih dokaza kojima se ova izjašnjenja potkrepljuju. Zastupanim organima na izjašnjenja dostavljani su i nalazi vještaka.

Ministarstvo odbrane

- **Uvidom u predmete utvrđeno je da je nadležna služba Ministarstva odbrane potrebna izjašnjenja (o osnovanosti potraživanja iz tužbe) uredno dostavljala Zaštitniku. Dobra saradnja u ovoj oblasti sa Ministarstvom odbrane je potvrđena i od strane Zaštitnika.**

Tokom vršenja revizije u MO je pojašnjeno da je u cilju što kvalitetnijeg i efikasnijeg rješavanja postupaka iz radnih odnosa dostavljen dopis Zaštitniku u kome se predlaže da se u svim sporovima protiv MO odredi predstavnik iz službe Zaštitnika, koji će prilikom priprema za ročište imati neposrednu komunikaciju sa predstavnicima nadležne Direkcije MO. Takođe, predloženo je da u značajnijim sudskim postupcima MO predloži kompetentnog svjedoka, koji bi bio ekspert iz oblasti predmeta sudskog spora i koji bi u saradnji sa Zaštitnikom zastupao interese MO, a ovo iz razloga jer često sudije ili druga strana u sporu nisu prihvatali svjedoke predložene iz MO (druga strana u sporu je smatrala da predloženi svjedoci nisu relevantni za određeni spor, pa su sudije često donosili odluku da ne prihvataju svjedoke koje predloži Zaštitnik).

U izjašnjenjenju[7] na Preliminarni izvještaj Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa navodi *da je "zahtjev MO da se odredi službenik za saradnju sa MO nerealan jer Zaštitnik ima svoju organizaciju i istu će promijeniti ukoliko sam ocijeni da je isto opravdano i moguće, a naročito pri činjenici što su predmeti MO dodijeljeni u rad svim zamjenicima Zaštitnika, pa bi bilo nezahvalno, a u krajnju ruku i iscrpno zaduživati jedno lice za saradnju sa MO jer svaki zamjenik ponaosob postupa u dodijeljenim predmetima odnosno svaki zamjenik mora ostvariti kontakt sa zaposlenima MO".*

[7] Br. 174/25 od 29.04.2025.g.

Takođe, iz nadležne službe MO je navedeno da su redovno ukazivali na sve odbijajuće presude i zahtijevali da se sa njima upoznaju svi zaštitnici, kako bi svi imali isti pristup i u ovim postupcima štitili interese MO. U MO je navedeno da je tokom maja 2024. godine upućena inicijativa Zaštitniku za određivanje predstavnika MO radi iznošenja činjenica i davanje izjašnjenja tokom sudskih postupaka, te da su od Zaštitnika povratno informisani da nemaju organizacionih i kadrovskih kapaciteta da se za svaki pojedinačni predmet vrši neposredna komunikacija.

Ministarstvo unutrašnjih poslova

- **Uvidom u predmete radnih sporova Ministarstva unutrašnjih poslova je utvrđeno da izjašnjenja o osnovanosti potraživanja iz tužbe ni u jednom predmetu nijesu dostavljana Zaštitniku. Isto važi i za izjašnjenja na dostavljene nalaze vještaka.**

U postupku vršenja revizije, a u cilju ocjene saradnje nadležnih službi MUP-a sa Zaštitnikom, na adresu kontakt osobe u MUP-u upućen je mail sa zahtjevom za dostavu svih izjašnjenja na navode tužbe, koje su sačinjavale nadležne službe MUP-a, a po zahtjevu Zaštitnika u sudskim sporovima iz radnih odnosa u periodu obuhvaćenom revizijom ili omogućiti uvid u iste. Povratna pisana informacija po ovom zahtjevu nije stigla, ali je u razgovoru pojašnjeno da Odsjeci MUP-a zaduženi za sudske sporove, nijesu u mogućnosti sami izrađivati odgovore, jer im za to često nedostaju podaci koje bi trebalo da posjeduju njihove računovodstvene službe (poput obračuna i sličnih informacija). Međutim, uprkos upućenim zahtjevima, potrebni podaci iz ovih službi nijesu im dostavljani.

3.5. Analize sporova iz radnih odnosa u MO i MUP-u i preduzete korektivne mjere na njihovom suzbijanju

Ministarstvo odbrane

Prema informaciji nadležne službe Ministarstva odbrane, Direkcija za saradnju i postupanje pred nadležnim organima, vrši redovne analize sudskih sporova kao i uzroka njihovog nastanka. Analize se vrše sedmično, mjesečno i godišnje i o tome se dostavljaju redovni izvještaji i to:

- nedjeljni izvještaji - direktoru Direktorata za ljudske resurse
- mjesečni izvještaji - resornom ministru

Izvještaji se sačinjavaju i za Vladu Crne Gore i upućuju potpredsjedniku Vlade.

Redovna komunikacija na ovu temu se obavlja i sa Zaštitnikom imovinsko-pravnih interesa kao i sa Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova (tromjesečna komunikacija). Takođe, između organizacionih jedinica Ministarstva odbrane održava se redovna komunikacija i koordinacija aktivnosti, prije svega između GŠ VCG, Službe za finansijske, opšte, pravne i pomoćne poslove i Odjeljenja za normativne poslove.

Iz ovog Ministarstva su naveli da je 10.06.2024. godine kabinet ministarstva organizovao tematski kolegijum na kojem se raspravljalo o postupcima pred nadležnim organima, o čemu je izrađen zapisnik sa zaključcima i definisani zadaci unutar organa.

Vrste sporova u MO

Prema informaciji iz nadležene službe MO u više od 90% pokrenutih sudskih sporova protiv MO tužioci su lica u službi u Vojsci Crne Gore (profesionalna vojna lica i civilna lica) ili bivši zaposleni sa istim statusom. Mali broj sudskih sporova pokreću državni službenici i namještenici zaposleni u MO.

Direkcija za saradnju i postupanje pred nadležnom organima MO sačinila je pregled sudskih sporova iz radnih odnosa u MO za period 2020–2023.

Tabela3: Pregled sudskih sporova iz radnih odnosa u MO za period 2020-2023. g.

R/b	Vrsta radnog spora	Broj predmeta/broj lica po godinama			
		2020	2021	2022	2023
1.	dežurstvo, noćni i prekovremeni rad	42/45	67/72	102/150	436/700
2.	manje isplaćena penzija	146/192	73/98	69/71	84/85
3.	manje isplaćena zarada -Uredba 2016	8/8	23/29	128/141	22/22
4.	manje isplaćena zarada -krizni porez	13/14	46/52	27/27	33/33
5.	dodatak na zaradu	10/10	16/16	14/14	26/26
6.	vršenje dužnosti drugog formacijskog mjesta	2/2	2/2	5/6	21/25
7.	neiskorišteni godišnji odmor i neisplaćeni regres	0	0	2/2	32/37
8.	ostalo- razni osnov	35/39	48/51	73/73	44/44
UKUPNO		**256/310**	**275/320**	**420/484**	**698/972**

Za praćenje trenda rasta ili pada broja radnih sporova u MO u tabeli je prikazan njihov pregled po vrstama za 2024. godinu. Iz dostavljenih podataka može se konstatovati rast broja postupaka po gotovo svim vrstama radnih sporova.

Tabela4: Pregled sudskih sporova MO u 2024. godini

R/b	Vrsta radnog spora	Broj predmeta/broj lica u 2024. godini
1.	dežurstvo, noćni i prekovremeni rad	553/756
2.	manje isplaćena penzija	204/223
3.	manje isplaćena zarada -Uredba 2016	4/4
4.	manje isplaćena zarada -krizni porez	35/43
5.	dodatak na zaradu	15/19
6.	vršenje dužnosti drugog formacijskog mjesta	37/37
7.	neiskorišteni godišnji odmor i neisplaćeni regres	41/43
8.	ostalo- razni osnov	187/237
UKUPNO		**1.076/1.362**

Za potrebe sačinjavanja izvještaja namjenjenih rukovodstvu MO, ova Direkcija sačinjavala je i opis svih vrsta sporova uz navođenje kompletne problematike koja ih prati.

I Tužbeni zahtjevi za naknadu štete zbog neisplaćenih časova po osnovu ostvarenog prekovremenog, noćnog i prazničnog rada i po osnovu dežurstava pripadnika VCG

Tužbeni zahtjevi koji su najviše zastupljeni u MO odnose se na tužbene zahtjeve za naknadu štete zbog neisplaćenih časova po osnovu ostvarenog prekovremenog, noćnog i prazničnog rada i po osnovu dežurstava pripadnika VCG. Iz MO su pojasnili da je broj ovih sporova iz godine u godinu u značajnom porastu, pa u periodu 2023. i 2024. godine iznosio više od 50% od svih podnesenih tužbenih zahtjeva.

Razlog za pokretanje ovih sporova bila je neusklađenost Zakona o Vojsci Crne Gore, podzakonskih propisa Ministarstva odbarane sa važećim Zakonom o radu iz 2020. godine, koji u članu 60 nije prepoznavao vojnu službu kao specifičnu (kao što je bilo predviđeno za zaposlene u zdravstvu i organima za izvršenje krivičnih sankcija). Naime, Zakonom o radu iz 2020. godine, dežurstvo je bilo definisano kao redovno radno vrijeme, a važećim podzakonskim aktima Ministarstva odbrane, Pravilom službe VCG i Uredbom o zaradama lica u službi u VCG je propisano da dežurstvo traje najmanje 24 časa i da se licima u službi u Vojsci isplaćuje dodatak za unutrašnju službu. Navedeni dodatak isključuje pravo na uvećanje zarade za rad duži od punog radnog vremena, praznični rad i rad noću. Iako odredbe iz ovih podzakonskih akata su manje pravne snage od odredbi Zakona o radu, one su važeće pa ih je Ministarstvo odbrane moralo poštovati, dok se ovi propisi ne promijene ili stave van snage.

Dalje je navedeno da su sudski sporovi po ovom osnovu predstavljali primjer neusaglašene sudske prakse u prilog čemu su navedene presude Višeg suda koje su vraćene Osnovnom sudu na ponovno suđenje:

- Presuda Višeg suda u Podgorici Gž br. 131/24, kojom se ukida presuda Osnovnog suda u Baru. Ukinutom prvostepenom presudom je bio usvojen tužbeni zahtjev četiri tužioca i dosuđen iznos od 42.712€ (glavni dug i zatezna kamata)
- Presuda Višeg suda u Podgorici Gž br. 5144/23, kojom se ukida presuda Osnovnog suda u Baru kojom je bio usvojen tužbeni zahtjev četiri tužioca i dosuđeni iznos od 150.793€ (glavni dug i zatezna kamata)
- Presuda Višeg suda u Podgorici Gž br. 152/24, kojom se ukida presuda Osnovnog suda u Baru kojom je bio usvojen tužbeni zahtjev i za pet tužilaca presuđeni iznos od 35.261€ (glavni dug i zatezna kamata)

Takođe, i pravosnažna presuda Osnovnog suda u Baru, kojom je za pet tužilaca dosuđen iznos od 46.073,27€ (glavni dug i zatezna kamata) kao i troškovi postupka u iznosu od 3.122,50€. U ovom predmetu Viši sud nije prihvatio žalbu Zaštitnika na prvostepenu presudu, pa je presuda pravosnažna.

Dodatni problem u odgovoru na tužbe po ovom osnovu, kako je navedeno, predstavljaju evidencije prisutnosti na poslu koje su često nekompletne ili uopšte ne postoje u jedinicama VCG. Jedan od razloga su i što se tužbeni zahtjevi po ovom osnovu odnose na duži vremenski period (npr. 2008-2023. godine), a rok za čuvanje evidencije prisutnosti u VCG je do tri godine, kao i okolnost da jedinice u kojima su lica bila u službi više ne postoje, a evidencije prisutnosti su evidentirane (odložene) na nekim drugim lokacijama, koje su često nedostupne za analizu odnosno

pretragu. Takođe, uočeno je da sudski vještaci traže evidenciju prisutnosti tužioca za određeni period i da jedinice postupaju u skladu sa tim (dostavljaju evidencije iako su iste trebale da budu već odavno izlučene u skladu sa važećim propisima Crne Gore, Zakonom o arhivskoj djelatnosti „Službeni list CG, br. 40/11) bez provjera da li je tužilac koristio slobodne dane u periodu koji je obuhvaćen tužbom.

Izmjenama i dopunama Zakona o radu („Sl. list CG“, br. 86/24 od 10.09.2024. godine) dopunjen je član 65 ovog zakona, te je i služba u Vojsci CG prepoznata kao specifična na isti način kao što je to ranije urađeno za zaposlene u zdravstvenim ustanovama i organu za izvršenje krivičnih sankcija. Ovim su stvoreni preduslovi da se izmjenama zakonskih i podzakonskih akata MO i VCG radno vrijeme i funkcionisanje unutrašnje službe u VCG propišu na isti način koji će uzeti u obzir specifičnost vojne organizacije i potreba službe.

U cilju smanjenja nastanka štete po MO, za ovu vrstu tužbenih zahtjeva, a u skladu sa izmjenama Zakona o radu, predložene su sledeće mjere:

- izmijeniti Zakon o Vojsci Crne Gore i podzakonske akte za sprovođenje ovog zakona (donošenje Pravilnika kojim bi se regulisalo pitanje radnog vremena u VCG, dežurstva, rada dužeg od punog radnog vremena, noćnog i prazničnog rada kao i donošenje procedura kojim se uređuje prijem i predaja dežurstava). Za izmjenu ovih akata donesena su rješenja o formiranju radnih grupa.

U cilju povećanja broja presuda u korist MO predloženo je:

- u izjašnjenju na tužbu dostavljati prijedlog relevantnog svjedoka;
- u izjašnjenju na nalaz vještaka dostavljati evidencije prisutnosti koju prati ovjerena izjava nadležnog lica kod koga je tužilac bio u službi, kojom se potvrđuje da li je lice iskoristilo slobodne dane.

II Tužbeni zahtjevi za naknadu štete zbog manje isplaćene penzije – kursna razlika.

Podnosioci ovih tužbi su penzionisana lica koja su bila u službi u Vojsci Crne Gore. Uzrok ove vrste sporova je u nesaglašenosti zakonskih propisa Savezne Republike Jugoslavije i Državne zajednice Srbije i Crne Gore sa propisima Crne Gore. U MO su pojasnili da nijednim pozitivnim propisom iz spornog perioda nije bila propisana obaveza Crne Gore da primjenjuje srednji kurs Narodne banke Srbije. U ovim sporovima postoje različite presude i usvajajuće i pravosnažno odbijajuće.

Ustavni sud je donio odluke kojima je utvrdio da propust MO prilikom obračuna doprinosa za PIO, a po kojim odlukama bivši zaposleni nisu u obavezi da trpe štetu, pa je iz tog razloga Viši sud određene presude vratio na ponovni postupak i odlučivanje. U MO su saglasni da ovo ministarstvo nije nadležno za potraživanje manje isplaćenih penzija jer je penzija pravo iz penzijsko – invalidskog osiguranja i isto se ostvaruje kod nadležnog Fonda PIO.

Ustavni sud u svojoj odluci U-III br.1126/21 od 02.03.2023.godine, nije dao pravo na uplatu doprnosa, već je samo dao pravo na utuženje po osnovu naknade štete za uplatu doprinosa, jer isti ne zastarijevaju, što nije slučaj sa potraživanjima u vezi naknade štete po osnovu manje isplaćene zarade.

Od početka 2024. godine broj ovih tužbenih zahtjeva je u naglom porastu.

III Tužbeni zahtjevi za naknadu materijalne štete vojno-diplomatskih predstavnika

Uzrok ove vrste sporova je u razlici manje isplaćenih naknada za uvećane troškove i uslove života i rada u zemlji prijema i koeficijenta Organizacije Ujedinjenih Nacija, a proističe iz neusklađivanja Uredbe o zaradama VDP i koeficijenta OUN.

Zarada i naknada zarade VDP uređena je Uredbom o zaradama i drugim primanjima VDP. Ovom uredbom je propisano da naknada za uvećane troškove života i uslove rada u državi prijema određuje radi pokrivanja materijalnih troškova i uslova rada u inostranstvu. Visina naknade se utvrđuje u skladu sa troškovima života u zemlji prijema, dok se osnovica za obračun uvećanih troškova života i uslova rada određuje prema indeksu koji utvrđuje nadležni organ OUN. Osnovica se usklađuje sa sa indeksima jednom godišnje. Suprotno navedenim odredbama, nije vršeno godišnje usklađivanje usljed čega je osnovica za obračun uvećanih troškova i uslova rada u zemlji prijema VDP bila u nesrazmjeri sa porastom životnih troškova i uslova rada VDP u toj zemlji. Usljed navedenog navedena osnovica je bila određena u manjem iznosu od osnovice koja bi bila utvrđena da je MO ispoštovao Uredbu i vršilo godišnje usklađivanje.

Ovaj problem riješen je novom Uredbom o zaradama i drugim primanjima VDP koja je stupila na snagu januara 2024. godine. Potraživanja po ovom osnovu moći će da ostvare lica koja su bila u službi u okviru VDP zaključno sa decembrom 2023. godine.

Prijedlog mjera za rješenje navedenog problema / (realizacija mjera sa tematskog kolegijuma MO)/ :

- nadležna služba u MO –SFOPP u saradnji sa Direkcijom za ljudske resurse da izvrši proračun troškova pojedinačno i zbirno za sva lica iz MO i VCG koja su obavljala VDP u periodu do 2023. godine
- SFOPP da blagovremeno (jednom godišnje) vrši usklađivanje Uredbe o zvanjima i zaradi VDP, lica upućenih na rad u međunarodnim organizacijama i administrativno tehničkog osoblja sa koeficijentom OUN.

IV Tužbeni zahtjevi za naknadu materijalne štete koja se ogleda u razlici između zarade isplaćene po propisima o zaradama lica u službi u Vojsci i zarade utvrđene po propisima zaposlenih u avio helikopterskoj jedinici MUP-a

Po ovom osnovu podneseno je 19 tužbenih zahtjeva (14 pilota i 5 vazduhoplovnih inžinjera). U ovim sporovima MO se izjašnjava da su tužbeni zahtjevi u cjelosti neosnovani. Do sada je donesena jedna pravosnažna presuda odbijajuća (u ovom sporu je vještak izvršio obračun u iznosu od 202.000,00€ sa pripadajućom kamatom). Na donošenje ove odbijajuće presude imalo je veliki uticaj što je ispred MO u svojstvu svjedoka bili relevantni svjedoci koji su iznosili argumente u korist MO i njihovo svjedočenje je uticalo na odbijanje tužbenog zahtjeva.

Ishode ostalih sudskih sporova ne mogu se predvidjeti imajući u vidu neujednačenu sudsku praksu. U slučaju usvajajućih presuda po tužbama pilota i vazduhoplovnih inžinjera mogla bi nastati milionska šteta po MO.

Iz MO smatraju da ne postoji pravni osnov za ove tužbene zahtjeve jer se obračun zarada i dodataka na iste za lica u službi u Vojsci se donose u skladu sa važećim zakonskim i podzakonskim aktima (Zakon o Vojsci CG, Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Uredba o zaradama lica u službi u Vojsci Crne Gore i dr). Dodatno, tužioci nisu pobijali rješenja o zaradama.

V Tužbeni zahtjevi za naknadu štete koji se odnose na potraživanje povraćaja kriznog poreza za period 11.06.2015. g. do 31.12.2019. g

U MO su stava da je licima u službi u Vojsci zarada za period 11.06.2015.g do 31.12.2019. g isplaćena u pripadajućem iznosu, a porez obračunat, obustavljen i uplaćen u skladu sa Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica po tada važećim poreskim stopama. Međutim, u sporovima po ovom osnovu angažovani vještaci ekonomsko-finansijske struke utvrđuju da su lica u službi u Vojsci CG oštećena u iznosu obračunatog kriznog poreza, što je po mišljenju nadležne službe Ministarstva odbrane suprotno zakonskim propisima.

U cilju povećanja presuda u korist MO po ovom osnovu predloženo je da se dostavljaju kvalitetni odgovori na podnesene tužbe, a da se za svaki postupak odrede kvalifikovani svjedoci (iz SFOPP MO) koji će iznositi argumente u korist MO.

VI Tužbeni zahtjevi za naknadu štete zbog manje isplaćene zarade za period 16.05.2016.g. do 25.08.2016.g. (Uredba o zaradama 2016. g.)

U nadležnoj Direkciji MO je utvrđeno da pravo na naknadu po ovom osnovu imalo 1884 lica, koja su bila u službi u MO i VCG u navedenom periodu. Na dan 29.10.2024. godine riješeno je potraživanje po ovom osnovu za 1738 lica od kog broja pred AMRRS i u okviru sistema (MO) 1.542[8] lica. U ovoj vrsti sporova MO prihvata da nadoknadi štetu po obračunu svoje nadležne službe (SFOPP).

Prijedlog mjera Direkcije: U cilju smanjenja sudskih troškova (izbjegavanja sudskih postupaka) predstavnici MO u saradnji sa Zaštitnikom dostavljaju pravovremeno obračune za potraživanja od nadležne službe MO.

VII Radni sporovi za naknadu štete zbog obavljanja dužnosti drugog formacijskog mjesta („Faktičko vršenje dužnosti drugog formacijskog mjesta“)

Postupak za određivanje vršioca dužnosti drugog formacijskog mjesta je propisana članom 103 stav 1 i 2 Zakona o Vojsci Crne Gore kojim je predviđeno da umjesto profesionalnog vojnog lica koje je privremeno spriječeno da vrši dužnost duže od mjesec dana, određuje se vršilac dužnosti. Na formacijsko mjesto oficira za vršioca dužnosti se određuje oficir, a na formacijsko mjesto podoficira, podoficir. Istim članom Zakona je propisano da se izuzetno na formacijsko mjesto „komandira voda“ za vršioca dužnosti može odrediti i podoficir, a razlog se u svakom pojedinačnom slučaju posebno obrazlaže (podoficir se može odrediti jedino za vršenje dužnosti formacijskog mjesta oficira na dužnost komandira voda). Propisom je predviđeno i da se prije donošenja odluke (rješenja) o stanjima u službi i prestanku službe, licu u službi u Vojsci mora omogućiti da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su od značaja za donošenje odluke u vidu zapisnika ili zabilješke o službenom razgovoru.

Članom 38 stav 11 Zakona o Vojsci Crne Gore propisano je da ministar odbrane uz poštovanje odredbi člana 103 Zakona određuje vršioce dužnosti za formacijska mjesta oficira odnosno podoficira postavljenog na formacijskom mjestu u ministarstvu, državnom organu, privrednom društvu ili pravnom licu. Shodno

[8] Pred Agencijom zaključena 1052 sporazuma i sporazumima o rješenju spora u okviru MO sa 490 lica.

članu 40 stav 3 propisano je da načelnik Generalštaba VCG određuje vršioce dužnosti za podoficire postavljene na formacijska mjesta u VCG.

Tužbenim zahtjevima po ovom osnovu traži se retroaktivno isplaćivanje naknade za faktičko vršenje službe za period 2004-2023 i 2015-2023. godine. U svim ovim sporovima nije ispoštovana zakonska procedura za određivanje vršioca dužnosti, ponekad su to bila iznuđena rješenja, ali u jednom broju slučajeva to svojim svjedočenjem su tvrdili komandanti. U svim slučajevima, kada je nadležna služba MO utvrdila osnovanost potraživanja zaključivani su sporazumi u MO (19 sporazuma u 2023. godini).

Sedmi tematski kolegijum ministra, održan 10. juna 2024. godine, bio je posvećen postupcima koje su pripadnici MO i VCG pokrenuli pred nadležnim organima. Vršenje druge dužnosti je bilo jedno od ključnih pitanja na navedenom tematskom kolegijumu ministra. Brojni su sudski predmeti po ovom pravnom osnovu i po istom metodu gdje lica faktički vrše dužnost na formacijskim mjestima za koja nemaju potrebno stečeno znanje, kvalifikacije (obrazovanje), specijalnost, čin, a postoje i presude gdje se dosuđuje naknada štete zbog obavljanja dužnosti drugog formacijskog mjesta i za nepostojeća formacijska mjesta.

Međutim, u ovim postupcima mogu se vidjeti i primjeri „zloupotrebe“, kako je navedeno iz nadležne Direkcije MO, u presudi Osnovnog suda u Podgorici oznake P br. 3113/24 u kome je navedeno da je tužilac, pored redovne dužnosti na formacijskom mjestu na koji je postavljen štabni podoficir u Komandi 1 u periodu april-decembar 2023. godine, faktički obavljao i formacijsku dužnost štabnog oficira u Komandi Pješadijskog bataljona. U navedenom slučaju podoficir je suprotno članu 96 stav 1 Zakona o Vojsci, a na osnovu usmenog naređenja komandanta obavljao dužnost oficira koji propisuje da se „profesionalno vojno lice postavlja na odgovarajuće formacijsko mjesto u skladu sa potrebama službe u zavisnosti od specijalnosti, čina, posebnih znanja, sposobnosti i uslova utvrđenih za formacijsko mjesto kao i ocjene tog lica iz člana 125 ovog Zakona“. Pri svemu prethodno navedenom tužilac je u spornom periodu bio na godišnjem odmoru u trajanju od 20 radnih dana neprekidno, kao i 9 dana na plaćenom odsustvu, pa je upitno izjašnjenje komandanta i ukazuje da je isto dato bez utvrđivanja činjeničnog stanja.

Iz nadležne Direkcije MO dostavljene su informacije o karakterističnim sporovima po osnovu vršenja druge dužnosti:

1. Pravosnažna presuda Višeg suda u Podgorici Gž br. 3432/24 od 18.10.2024.godine, po osnovu vršenja dužnosti referenta zaštite na radu i zaštite od požara (referent ZNR i ZOP) po tužbi zaposlenog – iznos 10.376,12 eura. Odbijena je žalba Zaštitnika i potvrđena presuda Osnovnog suda u Podgorici. Sud je utvrdio da je tužilac u spornom periodu istovremeno obavljao poslove svog formacijskog mjesta i mjesta referenta ZNR i ZOP (tzv. „faktičko obavljanje dužnosti“). ***Sud nije prihvatio činjenicu da imenovanom nije doneseno rješenje za vršenje druge dužnosti, kako je to propisano odredbama Zakona o Vojsci, kao i da dužnost „Referent ZNR i ZOP“ nije drugo formacijsko mjesto tj. da isto nije bilo propisano organizacijsko–formacijskom strukturom jedinice u kojoj je tužilac službovao u spornom periodu.***

Ovakva presuda bi mogla imati negativne posljedice za sve tužbe po osnovu vršenja dužnosti referenta ZNR i ZOP. Iz Direkcije je skrenuta pažnja da ovako postupanje može da izazove veliki broj novih sudskih sporova po ovom osnovu, što se već i dešava.

2. Presuda Osnovnog suda u Podgorici P br. 4190/23, po osnovu vršenja dužnosti dežurnog protiv-požarca po tužbi zaposlenog MO – iznos 2.337,42 eura. U ovom postupku, Zaštitnik najblaže rečeno nije adekvatno reagovao na izjavu tužioca da je mjesto „dežurni protiv-požarac" sistematizovano radno mjesto, pa je sud prihvatio iskaz tužioca. Očigledno je da tužilac nije mogao istovremeno obavljati dužnost vozača na FM na koje je postavljen i zadatke člana PP ekipe („dežurni protiv-požarac"). Takođe, ***sud nije prihvatio činjenicu da imenovanom nije doneseno rješenje za vršenje druge dužnosti, kako je to propisano odredbama Zakona o Vojsci, kao i da dužnost dežurnog protiv-požarca nije formacijska dužnost, već se tokom ljetne sezone formiraju dežurne PP ekipe***. Putem e-maila je dana 27.11.2024. godine dostavljeno izjašnjenje Zaštitniku i zatraženo da izjavi žalbu, navodeći razloge za isto, nakon čega je Zaštitnik, telefonskim putem, MO upoznao da je već izjavljena žalba u kojoj su iznijeli sve razloge i činjenice na koje je ukazano u e-mailu.
U izjašnjenju[9] na preliminarni izvještaj Zaštitnik imovinsko pravnih interesa navodi *„da u predmetu P br. 4190/23 u kojem MO navodi da ZIPI nije adekvatno reagovao na izjavu tužioca da je mjesto dežurni protiv-požarac sistematizovano radno mjesto i da isto ministarstvo nije navelo da na zahtjev ZIPI-ja nije dostavilo Sistematizaciju za to radno mjesto".*

3. Sudski postupak pred Osnovnim sudom u Podgorici P br.3178/23, po tužbi za naknadu materijalne štete za faktičko vršenje druge dužnosti „Štabni oficir na nerezidentnoj osnovi", u okviru Balkanske namjenske medicinske jedinice/BMTF, u periodu od 15.05.2018. godine do 29.09.2021. godine.
Za ovaj predmet važno je pojašnjenje da ***dužnost „Štabni oficir"/BMTF nije predviđena nijednim formacijskim dokumentom MO i VCG, bilo da se radi o OFS MO i VCG ili sistematizaciji MO, pa lice nije moglo biti postavljeno ili određeno za vršioca dužnosti na nepostojeće formacijsko/sistematizovano mjesto. Takođe, pošto se radi o aktivnostima u inostranstvu, prije postavljenja pred Savjetom za odbranu i bezbjednost, to lice bi moralo da prođe proceduru pred skupštinskim odborom za odbranu i bezbjednost, kao i procedure za akreditaciju kod zemlje domaćina, što ovdje svakako nije slučaj.***

Iz MO je pojašnjeno da je BMTF međunarodna medicinska vojna organizacija za područje Balkana, kao i da MO i VCG u istoj nisu imali stalno raspoređeno lice (nije postojalo formacijsko mjesto), već su se lica upućivala na određene aktivnosti (konferencije i vježbe) u skladu sa potrebama i mogućnostima. Upućivanje lica je regulisano mjesečnim planovima rada MO i naređenjima NGŠ. Licima je za učešće na aktivnosti obezbjeđen prevoz, smještaj i pripadajuće dnevnice za službena putovanja.

Dalje navode da sud uporno preko Zaštitnika traži izvod iz OFS/sistematizacije za „nepostojeće" radno mjesto. Ukoliko sud usvoji ovaj tužbeni zahtjev, to bi moglo da izazove veliki broj tužbi drugih lica po ovom osnovu. Naime, MO i VCG imaju veliki broj lica koja su aktom ministra ili NGŠ određena za praćenje rada i rad u štabovima NATO i partnera i organizacijama. Ove aktivnosti se obavljaju iz Crne Gore ili učešćem na sjednicama, odborima/komitetima u sjedištima navedenih organizacija.

[9] Br. 174/25 od 29.04.2025.g.

4. Sudski postupci za naknadu materijalne štete po osnovu članstva u radnim grupama (više tužbi): tužioci u tužbenim zahtjevima ne traže naknadu za članstvo i rad u radnoj grupi (ista nije ni bila predviđena u aktu – rješenju o formiranju radne grupe), već se traži naknada štete za vršenje druge dužnosti. I u ovim sporovima je jasno da se ne radi o drugoj dužnosti, jer radne grupe nisu planirane u OFS MO i VCG i sistematizaciji MO. Naknade za članstvo u radnim grupama propisane su uredbama Vlade (radne grupe koje imaju pravo za naknadu, uslovi za ostvarivanje naknade i iznos naknade). Takođe, tužioci nisu prilikom dobijanja rješenja izjavili žalbu. Žalbu nisu izjavili ni tokom angažovanja u radnoj grupi, kao ni poslije završetka rada. Zahtjev za naknadu štete, prvo predmet pred AMRRS/Centrom i poslije toga tužba, podnose po isteku dužeg vremenskog perioda (većina radnih grupa, koje su predmet sudskog spora, formirane su prije 2020. godine ili čak prije 2016. godine).

5. Sudski sporovi za naknadu štete po osnovu rukovaoca PS

U ovim sporovima „Rukovalac PS“ nije druga dužnost, već je to sastavni dio opisa posla na radnom mjestu na koje su tužioci postavljeni. Karakterističan je primjer tri sudska postupka iz iste jedinice, u kojima su tužioci predložili jedni druge za svjedoke.

6. Presuda Višeg suda u Podgorici Gž br. 1407/24 od 18.06.2024. godine, kojom je ukinuta presuda OS u Danilovgradu (četiri tužioca), a po osnovu naknade materijalne štete za vršenje druge dužnosti tj. rad u vojno - ljekarskoj komisiji (u daljem tekstu: VLJK). U obrazloženju presude Višeg suda je konstatovano da VLJK nije propisana OFS VCG – nije formacijsko mjesto (stav koji zastupa MO i VCG, ali suprotan stav od stava u prethodnim postupcima, navedenim pod rednim brojevima 1 i 2 i predstavlja primjer neujednačene sudske prakse), kao i da Uredbom o zaradama lica u službi u Vojsci nije predviđena naknada za rad u VLJK. Pored toga, za dvoje tužilaca iz sastava VLJK je navedeno da kao civilna lica u službi u Vojsci ne mogu vršiti drugu dužnost i time nemaju pravo na naknadu koja je predmet sudskog spora. Ovaj predmet je vraćen na postupanje Osnovnom sudu u Danilovgradu.

Direkcija MO je smatrala da članstvo u VLJK nije druga dužnost, ali da svakako za VLJK, po istom modelu kao za vojno-disciplinsku komisiju, treba predvidjeti naknadu, pa su predložili izmjene Uredbe o zaradama lica u službi u Vojsci. Ovaj problem je riješen novom Uredbom, koja je stupila na snagu 01.01.2025. godine, kojom je predviđena naknada za rad u VLJK, čime će se izbjeći eventualni novi sudski sporovi po ovom osnovu.

Prijedlozi Direkcije za prevazilaženje problema kod sporova „Faktičko vršenje dužnosti drugog formacijskog mjesta“:

- vršioca dužnosti određivati isključivo u skladu sa odredbama Zakona o VCG (čl. 103)
- ukoliko se vršilac dužnosti odredi mimo odredbi propisanih Zakonom o VCG, protiv odgovornih lica odmah pokrenuti disciplinski postupak
- ne prihvatati sklapanje sporazuma pred AMRRS

- u eventualnim sudskim postupcima predstavnici MO u saradnji sa Zaštitnikom pravovremeno preduzimati sve mjere i dostavljati kvalitetne odgovore kako bi presude bile u korist MO

- **Nadležna Direkcija Ministarstva odbrane vrši detaljne analize sudskih sporova i kroz redovne izvještaje ukazuje rukovodstvu na uzroke njihovog nastanka i specifičnosti, te predlaže mjere za njihovo prevazilaženje.**

Uvidom u evidencije MO utvrđeno je da sve tužioce, odnosno sadašnje i bivše zaposlene MO, zastupaju tri ista advokata. Takođe, za vještake ekonomsko-finansijske struke tužioci predlažu četiri ista lica, sa liste sudskih vještaka. Na zahtjeve iz MO i Zaštitnika da se u ovim postupcima angažuju drugi vještaci iz iste oblasti, sa liste sudskih vještaka, tužioci ne pristaju, a nadležni sudovi ostaju pri prijedlogu tužilaca. Na osnovu informacije iz Ministarstva odbrane u radnim sporovima za naknadu štete zbog obavljanja dužnosti drugog formacijskog mjesta pojedini angažovani vještaci i advokati u ovim postupcima pojavljuju se kao tužioci po istom osnovu, kao bivši zaposleni Ministratva odbrane i Vojske CG.

U cilju smanjenja odliva sredstava po osnovu sporova iz radnih odnosa Ministarstvo odbrane se dopisom broj 0603-007/24-7765 od 22.07.2024. godine obratilo Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa sa prijedlogom da se za sva buduća potraživanja angažuje advokatska kancelarija koja bi radila na reviziji i svim budućim sporovima. O ovom zahtjevu MO je obavijestilo Vladu Crne Gore i Ministarstvo finansija. U svom odgovoru Zaštitnik je dana 04.09.2024. godine dostavio odgovor MO i Vladi CG u kojem je istaknuto da Zaštitnik nije saglasan sa dostavljenim prijedlogom, ističući pri tome, da bi zaključivanje ugovora sa MO i advokatskih kancelarija bilo nezakonito jer bi se na taj način vršenje poslova organa državne uprave bilo povjereno subjektu van državne uprave, pa bi takvi poslovi bili ništavi. Kompletan odgovor Zaštitnika po ovom pitanju je u Prilogu 1 ovog Izvještaja.

Prema informacijama dobijenim od Zaštitnika, ovo nije jedina inicijativa angažovanja advokatskih kancelarija za zastupanje organa državne uprave. Postoji i slučaj u kojem je ministarstvo zaključilo takav ugovor sa advokatskom kancelarijom, ali je taj ugovor, na inicijativu Zaštitnika, naknadno raskinut.

Ova problematika navedena je u Informaciji Zaštitnika upućenoj predsjedniku Vlade Crne Gore 09.09.2022. godine u kojoj je istaknuto da „Problem angažovanja advokatskih kancelarija od strane državnih organa, za zastupanje pred sudovima, te za pravne analize/mišljenja u suprotnosti je sa Zakonom o državnoj imovini, Zakonom o državnoj upravi i Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave. Prethodno imajući u vidu odredbe iz člana 53 i 56 Zakona o državnoj imovini, kojima je propisano da Državu i njene organe i javne službe čiji je osnivač država, a nemaju svojstvo pravnog lica, pred sudovima i drugim državnim organima zastupa Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, pa angažovanje advokata u tom pravcu predstavlja direktno kršenje citiranih odredbi zakona i neosnovano trošenje sredstava iz budžeta“.

Ministarstvo unutrašnjih poslova

U više od 90% pokrenut sudskih sporova protiv Države Crne Gore odnosno MUP-a, tužioci su policijski službenici. Tužbe državnih službenika su zastupljene u veoma malom iznosu. Prema evidencijama nadležnih odsjeka MUP-a dat je pregled broja pokrenutih sudskih postupaka za navedeni period. Važno je napomenuti da je broj tužilaca znatno veći.

Tabela 5. Pregled broja pokrenutih sudskih postupaka za period 2020-2023. godine

God	Broj predmeta Odsjeka za kadrovske i pravne poslove policijskih službenika	Broj predmeta Odsjeka za kadrovske i pravne poslove državnih službenika
2020	622	44
2021	970	106
2022	831	14
2023	1558	116
Ukupno	**3981 (93,4%)**	**280 (6,6%)**
	4261 (100%)	

Tužbeni zahtjevi se odnose na naknadu štete za faktički rad, prekovremeni rad, noćni rad, rad u vrijeme državih i vjerskih praznika, neiskorišćene godišnje odmore, neisplaćene godišnje odmore, neisplaćene tople obroke za avgust 2008, 2009, 2010, granični poseban dodatak za mjesec avgust 2008, 2009 i 2010. god.

Iz nadležnih Odsjeka MUP-a navedeno je da su glavni razlozi za nastanak sudskih sporova iz radnih odnosa, u jednom dijelu, propusti nadležnih službi MUP-a, a ogledaju se u sledećem:

- Neažurno vođenje službenih evidencija o prisutnosti na radu;
- Neažurno vođenje službenih evidencija o ostvarenim časovima prekovremenih i prazničnih sati;
- U personalnim dosijeima često nedostaju dostavnice, kao dokazi o uručenju rješenja podnosiocima tužbi;

U sporovima u kojima se potražuju naknade po osnovu ***prekovremenih, noćnih i prazničnih časova rada***, uzrok je što nadležne službe MUP-a, uglavnom ne vode ažurne evidencije o traženim podacima.

U razgovoru sa službenicima iz navedenih Odsjeka je navedeno da gotovo svi sporovi pokrenuti za ***naknadu štete za neiskorištene godišnje odmore*** za period 2008. i dalje, su potpuno neosnovani. Uzroci ovih sporova leže u tome što u datom periodu nijesu donošena rješenja o godišnjim odmorima za zaposlene ovog ministarstva ili ne postoje dostavnice o njihovom uručenju zaposlenim (nije postojala evidencija o danima iskorištenih godišnjih odmora). U pitanju je propust nadležne službe MUP-a.

Uprkos ovoj činjenici, stvarno stanje je da su svi zaposleni iskoristili to pravo i da, kako je navedeno, ne postoji nijedan zaposleni tog ministarstva, koji nije koristio pravo na godišnji odmor u punom obimu. Dalje je pojašnjeno, da su ovi sporovi pravi primjer zloupotrebe od strane zaposlenih MUP-a, koji su koristili okolnost (opštepoznato) što Ministarstvo ne posjeduje pisani dokaz o korišćenju prava na godišnji odmor, za sporni period 2008. godina i dalje. U korist ovih radnih sporova išlo je i zakonsko rješenje sve do 2019. godine, o nezastarijevanju novčanih potraživanja iz rada. Nakon uspjeha u sporu za naknadu štete za neiskorišteni godišnji odmor, zaposleni su pokretali sporove kojima je tražena ***naknada štete za neisplaćeni topli obrok*** u mjesecu koji je bio predviđen za godišnji odmor.

Prema podacima iz evidencije sudskih sporova MUP-a, u decembru 2023. godine od strane zaposlenog podnesena je tužba za naknadu štete za neiskorišteni godišnji odmor iz 2008. godine.

Donošenjem novog Zakona o radu iz 2019. godini, u njegovom članu 211, je precizirano da „novčana potraživanja iz rada nastala od 23. avgusta 2008. godine do stupanja na snagu zakona, zastarijevaju u roku od četiri godine od dana stupanja na snagu zakona“. Imajući u vidu da je zakonski rok za pokretanje ove vrste sporova istekao u decembru 2023. godine, ali i navode zaposlenih iz Odsjeka da se od 2019. godine, uredno izrađuju rješenja o godišnjim odmorima zaposlenima i čuvaju dostavnice o njihovom uručenju, priliv ovih vrsta sporova se u narednom periodu više ne očekuje.

Posebnu pažnju privlače sporovi zbog **faktičkog rada** od strane policijskih službenika, kojima je **zahtjevana naknada štete zbog obavljanja poslova drugog radnog mjesta, a po usmenom nalogu rukovodioca**. Ove sporove, u najvećem broju slučajeva, pokreću u svojstvu tužilaca - policajci sa srednjom stručnom spremom uz tvrdnju da su u određenom periodu obavljali faktiči rad drugog radnog mjesta, po pravilu – policijskog inspektora, za koje radno mjesto je aktom o sistematizaciji zahtijevana visoka stručna sprema. Kao svjedoci se pojavljuju neposredni rukovodioci koji svjedoče da je tužilac obavljao poslove van opisa svog radnog mjesta na njihovu inicijativu jer su oni kao rukovodioci, kako se često obrazlaže, *„prepoznali da ima kapaciteta za to zaduženje*“, a potrebe službe su zahtijevale tužiočevo angažovanje na mjestu sa višom stručnom spremom. Takođe, navode da nijesu bili upoznati sa aktom o sistematizaciji kao ni to da li su tužioci posjedovali stručnu spremu za radno mjesto policijskog inspektora. **Nadležni osnovni sudovi donose presude u korist tužilaca, a viši sudovi ih, po pravilu potvrđuju.**

U narednom dijelu daje se pregled uzorkom obuhvaćenih predmeta.

Uvidom u **predmet P br. 4747/21** ustanovljeno je da je usvojen tužbeni zahtjev tužioca, te obavezana tužena da tužiocu za period od 01.03.2017 do 01.03. 2021. godine na ime razlike u zaradi za obavljeni faktički rad, koji se ogleda u razlici između koeficijenata 6,05 i koeficijenta 7,84 isplati iznos od 8.620,35€ sa zakonskom kamatom od 29.09.2022. godine pa do konačne isplate, te iznos od 2.416,95€na ime kamate obračunate od dospijeća do 29.09.2022 kao dana izrade nalaza i mišljenja pa do konačne isplate. Izrekom presude obavezana je tužena da isplati troškove postupka u iznosu od 856,25€.

U obrazloženju je navedeno da je tužilac u navedenom periodu posjedovao rasporedna rješenja na mjestu *stariji policajac I klase*, ali je čitav period obavljao poslove *mlađeg policijskog inspektora*.

U odgovoru na tužbu tužena strana preko zakonskog zastupnika naveo je da osporava tužbeni zahtjev kao neosnovan iz razloga što uz tužbu nije dostavljen nijedan drugi dokaz kojom bi se utvrdila osnovanost tužbenog zahtjeva. Tužilac u spornom periodu nije izjavio tužbu na rješenje o raspoređivanju.

Kao svjedoci saslušani su neposredni rukovodioci tužioca, koji su ustvrdili da je tužilac obavljao poslove van opisa svog radnog mjesta na njihovu inicijativu jer su ga, oni kao rukovodioci, prepoznali da ima kapaciteta za to zaduženje, a potrebe službe su zahtijevale tužiočevo angažovanje na mjestu mlađeg policijskog inspektora. Nisu bili upoznati sa aktom o sistematizaciji kao ni to da li je tužilac posjedovao stručnu spremu za rano mjesto policijskog inspektora.

U ovom predmetu **Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa je u 2023. godini podnio ustavnu žalbu** protiv presuda Osnovnog i Višeg suda, kao pojedinačnih akata protiv kojih su iscrpljena sva pravna sredstva. Zaštitnik je u ustavnoj žalbi naveo da smatra da u ovom predmetu nisu ispunjeni zakonski uslovi za usvajanje tužbenog zahtjeva, te da tužiocu ne može pripasti naknada materijalne štete po osnovu razlike u zaradi za drugo radno mjesto od onoga na koje je raspoređen rasporednim rješenjem, a imajući u vidu da stručna sprema koju tužilac posjeduje nije ispunjavala uslove za obavljanje drugog radnog mjesta, od onog za koje se traži predmetna nadoknada. U konkretnom slučaju tužilac je shodno Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MUP-a, koji je važio u spornom periodu, nije ispunjavao uslove za obavljanje poslova radnog mjesta mlađi policijski inspektor za koji su predviđeni uslovi: visoko obrazovanje u obimu od 240 CSKP-a, Fakultet društvenih nauka ili Policijska akademija, završen pripravnički staž i položen stručni ispit za rad u državnim organima. Zbog prethodno navedenog tužilac nije mogao obavljati poslove radnog mjesta za koje nije posjedovao potrebne kvalifikacije. Tužilac je ispunjavao sledeće uslove za radno mjesto, stariji policajac I klase, za koje je posjedovao rasporedno rješenje i to: srednje obrazovanje u obimu 240 CSPK-a, SŠUP ili druga srednja škola ili Policijski kurs, najmanje 5 godina radnog iskustva na poslovima sa srednjom stručnom spremom i položen stručni ispit za rad u državnim organima. Dalje je navedeno da se faktički obavljeni rad ne vrednuje samo na osnovu složenosti i odgovornosti posla, već da je i jedan od osnovnih elemenata za vrednovanje određenog posla i nivo kvalifikacije obrazovanja koje zaposleni posjeduje, kako je predviđeno Zakonom o zaradama u javnom sektoru. U konkretnom slučaju se ne može govoriti o radu iste vrijednosti, jer je shodno čl. 77 stav 3 Zakona o radu, koji je ranije važio i odredbom iz člana 99 stav 2 Zakona o radu propisano da se **pod radom iste vrijednosti podrazumijeva rad za koji se zahtijeva isti nivo kvalifikacije obrazovanja, odnosno stručne kvalifikacije, odgovornosti, vještine, uslovi rada i rezultati rada.**

Navedeno je da je odredbom člana 101c Zakona o unutrašnjim poslovima policijski službenik se može privremeno ili trajno rasporediti na drugo radno mjesto čiji se poslovi vrše u istom zvanju kao poslovi radnog mjesta sa kojeg se policijski službenik raspoređuje. Policijski službenik se može, zbog potreba rada, organizacije poslova ili realizacije troškova, privremeno rasporediti na radno mjesto čiji se poslovi vrše u neposredno nižem zvanju od zvanja koje policijski službenik posjeduje, pri čemu zadržava sva prava koja mu pripadaju na radnom mjestu sa kojeg je raspoređen. Privremeno raspoređivaje traje najduže dvije godine, poslije čega policijski službenik ima pravo da se vrati na radno mjesto na kojem je radio prije raspoređivanja. Ukazano je da u ovom predmetu, tužilac ne posjeduje visoku stručnu spremu tako da mu ne može pripadati koeficijent složenosti posla koji je predviđen za visoku stručnu spremu jer se ovaj koeficijent određuje u odnosu na nivo kvalifikacije obrazovanja koji zaposleni posjeduje. Takođe, bez rješenja o postavljenju na radno mjesto sa većim koeficijentom tužilac nije mogao snositi odgovornosti koje su predviđene za radno mjesto za koje nije doneseno rješenje o njihovom angažovanju, odnosno nije mogao biti ovlašćen da obavlja poslove koje je faktički obavljao.

Zakonski zastupnik tužene je naveo da je u ovom slučaju povrijeđen princip jednakosti oružja pred sudom, što znači da se dokazi cijene na jednak način, kako za tužioca tako i za tuženog. Navedeno se ogleda kroz pogrešnu ocjenu rasporednih rješenja i rješenja o koeficijentu na ime tužioca, koji su sastavni dio personalnog rješenja tužioca kao i krunskih dokaza u ovoj pravnoj stvari. Zastupnik smatra da su presudama Višeg i Osnovnog suda, u ovom predmetu, povrijeđena prava na jednaku zaštitu prava i sloboda, te prava na pravično suđenje na štetu podnosioca žalbe, a što se ogleda kroz proizvoljnu i pogrešnu primjenu odredbi Zakona o radu, Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Zakona o unutrašnjim poslovima i Zakona o obligacionim odnosima, koji su važili u spornom periodu, odnosno nepravilnim tumačenjem odredbi navedenih zakona.

Na kraju je navedeno da se radi o pravnom pitanju koje je od značaja za obezbjeđenje pravne sigurnosti i jedinstvene primjene prava, jer bi u protivnom zaposleni sa srednjom školom bez stručnih kvalifikacija ili sa visokom školom bez nedovoljnih stručnih kvalifikacija i iskustvom u poslovima koje obavljaju, mogli obavljati poslove sa visokom stručnom spremom, čiji je koeficijent složenosti posla različit, i u drugim državnim organima, što bi prouzrokovalo pravne posljedice širih razmjera (npr. savjetnik u sudu da traži razliku u zarada između svoje plate i plate sudije za kojeg je raspoređen jer faktički obavlja iste poslove kao sudija.)

Po ovoj ustavnoj žalbi Ustavni sud još nije odlučio.

U predmetu oznake P 600/21, u svojstvu tužilaca su dva zaposlena MUP-a, oba raspoređena na poslovima starijeg policajca I klase koji su shodno rješenjima imali koeficijent 6,04. U tužbenom zahtjevu su ustvrdili da su u navedenim periodima obavljali poslove samostalnog policijskog inspektora za koje je predviđen koeficijent 9,30.Presudom Osnovnog suda u Nikšiću od 29.07.2024. godine presuđeno je da se:

Tužiocu S.V., na ime razlike u osnovnoj zaradi za period od 23.08.2008. godine do 31.12.2021.godine, na poslovima samostalni policijski inspektor, koji je tužilac faktički obavljao, obračunate po koeficijentu 6,89 isplati na ime razlike u zaradi za period 01.01.2014. do 16.03.2016.godine, a od ovog datuma do kraja spornog perioda po koeficijentu 9,30 i zarade koja je tužiocu isplaćena prema rasporednim rješenjima iznos od **19.347,37€ uz obračunatu kamatu od 5.759,26€**.

Tužiocu V.N., na ime razlike u osnovnoj zaradi za period od 23.08.2008.godine do 31.12.2021.godine na poslovima samostalni policijski inspektor, koji je tužilac faktički obavljao, obračunate po koeficijentu 6,37 isplati na ime razlike u osnovnoj zaradi za period 23.08.2008. do 16.03.2016.godine, a od ovog datuma do kraja spornog perioda po koeficijentu 9,30 i zarade koja je tužiocu isplaćena prema rasporednim rješenjima iznos od **34.734,64€ uz obračunatu kamatu od 16.148,06€.**

Tokom postupka saslušano je više svjedoka, starješina tužilaca. Ovi svjedoci su u svojim iskazima navodili da su tužioci sve vrijeme bili angažovani u skladu sa stručnom spremom u zvanju starijeg policajca I klase, a neki su ovom navodu dodavali da su tužioci pored poslova svog zvanja, povremeno obavljali i druge poslove po naređenju starješine.

Protiv ove presude Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa je izjavio žalbu Višem sudu (13.08.2024. g.) i u njoj, između ostalog naveo, da je ista donesena suprotno provedenim dokazima- iskazima saslušanih svjedoka, koji u svojim iskazima nisu potvrdili navode tužbe da su obavljali poslove sa visokom stručnom spremom samostalnog policijskog inspektora.

Do okončanja terenskog dijela revizije o predmetnoj žalbi Viši sud još nije odlučio.

Predmet oznake P br. 425/20 (predmet spora je naknada štete po osnovu faktičkog rada, redovnog, prekovremenog rada, noćnog i prazničnog rada; tuženi Država Crna Gora MUP). Tokom dokaznog postupka vještačenjem, angažovana su tri vještaka ekonomsko-finansijske struke čiji su se nalazi značajno razlikovali u visini obračunate naknade štete.

I vještačenje : 20.653,59€ (vještak angažovan po prijedlogu tužioca)

II vješačenje: 11.217,64€ (vještak angažovan nakon prigovora na prvi nalaz i mišljenje, a po prijedlogu zakonskog zastupnika tužene –Zaštitnika)

III vještačenje: 7.445,26€ (vještak angažovan od strane suda zbog velike razlike u visini obračuna i nemogućnosti njihovog usaglašavanja, koje je sud na kraju prihvatio).

Ostale vrste radnih sporova ovog ministarstva odnose se na tužbene zahtjeve za naknadu štete zbog neisplaćenih časova po osnovu: ostvarenog **prekovremenog rada, noćnog rada, rada u vrijeme državih i vjerskih praznika,** te **graničnog-posebnog dodataka** i dr. Svi ovi sporovi su do sada, višestruko obrađeni kroz sudsku praksu.

- **Na osnovu raspoloživih podataka gotovo da ne postoji nijedna presuda u oblasti radnih sporova u kojoj je Ministarstvo unutrašnjih poslova uspjelo u sporu. Sva potraživanja su naplaćena isključivo putem prinudne naplate.**

Na ovu problematiku je ukazivao i Zaštitnik imovinsko- pravnih interesa u svim svojim Izvještajima o radu i Informacijama (kvartalnim) u periodu obuhvaćenom revizijom.

- **Ministarstvo unutrašnjih poslova nije vršilo analize uzroka nastanka radnih sporova u cilju njihovog sprječavanja ili smanjenja njihovog broja. U nadležnim službama je navedeno da nemaju dovoljno zaposlenih koji bi se bavili ovom problematikom.**
- **Nijesu predlagane korektivne mjere.**
- **Nisu sačinjavanji izvještaji iz oblasti sudskih sporova ili bilo koji vid informacije koji bi bio upućen rukovodstvu.**

3.6. Preduslovi za blagovremeno plaćanje pravosnažnih sudskih presuda

Da bi pravosnažna presuda mogla biti blagovremeno plaćena potrebno je da su ispunjeni određeni uslovi:

1. Potrošačka jedinica planirala je dovoljno sredstava na odgovarajućem računu budžeta

2. Ministarstvo finansija odobrilo je traženi budžet

3. Zaštitnik je blagovremeno dostavio pravosnažnu presudu zastupanom organu

4. Zastupani organ izvršio je plaćanje u roku koji je naznačen u presudi i roku za dobrovoljno izvršenje presude.

Planiranje izdataka za sudske sporove

Zakonima o budžetu u periodu od 2020-2023. godine propisano je da će se obaveze u tekućoj godini, nastale po osnovu pravosnažnih sudskih odluka koje se tiču radnih sporova i sporova u vezi sa radom, finansirati iz sredstava opredijeljenih u okviru budžeta budžetskog korisnika kod koga je nastala navedena obaveza. Sredstva koja su u tekućoj godini namijenjena **isplati prinudnih sudskih rješenja**, a koja se obezbjeđuju u okviru budžeta Ministarstva finansija, na poziciji 4630 – Otplata obaveza iz prethodnih godina, nakon nastanka troška po ovom osnovu, preusmjeriće se u korist iste pozicije budžetskog korisnika, kod koga je nastao navedeni trošak, shodno odredbama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

Svake godine Vlada Crne Gore je donosila zaključke kojima se zadužuje Ministarstvo finansija da shodno članu 8 Zakona o budžetu preusmjerava sredstva sa računa 4630-Otplata obaveza iz prethodnog perioda na isti račun kod potrošačke jedinice kod koje je nastao trošak po osnovu prinudne naplate sudskih rješenja. Ministarstvo finansija je vršilo preusmjerenja na osnovu donesenih rješenja o prusmjerenju. Međutim, zaključci Vlade i njihova realizacija, po pitanju ovih preusmjerenja, donošena su na samom kraju decembra tekuće godine za tu godinu ili u januaru za prethodnu godinu, kada je već došlo do prinudne naplate sudskih odluka.

Ministarstvo unutrašnjih poslova

Da bi se izdatak potrošačke jedinice budžeta mogao isplatiti potrebno je da su odobrena sredstva na odgovarajućem računu. Potrebno je da su sredstva planirana u potrošačkoj jedinici na odgovarajućem računu (u Zahtjevu za budžetskim sredstvima) i odobrena od strane Ministarstva finansija.

- **Uvidom u zahtjeve za budžetskim sredstvima MUP-a u periodu 2020-2023. godina, utvrđeno je da je na računu 4630–Otplate obaveza iz prethodnog perioda ova potrošačka jedinica zahtijevala sredstva sa obrazloženjem - za sudske presude za koje su naplata vrši putem prinudne naplate. Tražena sredstva nijesu odobrena godišnjim Zakonima o budžetu, jer se ista obezbjeđuju u okviru budžeta Ministarstva finansija na poziciji 4630 i nakon nastanka troška po ovom osnovu preusmjeravaju se u korist iste pozicije budžetskog korisnika.**

Tabela 6: Pregled zahtijevanih, odobrenih, preusmjerenih i izvršenih sredstava MUP-a i UP na poziciji 4630 za period 2020-2023 godina

Godina	Zahtjev za budžetskim sredstvima	Zakon o budžetu	Preusmjereno+	Izvršeno po osnovu sudskih rješenja
2020	2.500.000,00	1,00	2.229.875,72	2.229.875,72
2021	2.500.000,00	1,00	*[10]	2.076.293,19
2022	1.897.051,00	1,00	2.531.761,73	2.531.761,73
2023	2.351.065,16	1,00	2.840.819,62	2.840.819,62
Ukupno	9.248.116,16	4,00	7.602.157,07	9.678.750,26

Napomena: u prikazanim iznosima za 2020. i 2021. godinu nijesu uračunati iznosi od 1.297.047,84€ i 671.706,58 koji se odnose na Upravu policije kao samostalnu potrošačku jedinicu

Nadležna služba MUP-a navela je da se Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije ne dostavlja dokumentacija na osnovu koje su vršena plaćanja, već se u budžetu Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije, na računu 4630-Otplata obaveza iz prethodnog perioda, nakon prinudne naplate po osnovu pravosnažnih i izvršnih rješenja preusmjeravaju sredstva odnosno evidentiraju izdaci naplaćeni po osnovu pravosnažnih i izvršnih rješenja. Direkcija za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove (Odsjek za kadrovske i pravne poslove policijskih službenika i Odsjek za kadrovske i pravne poslove državnih službenika), dostavlja kopije

[10] nije dostavljeno rješenje o izvršenom preusmjerenju

rješenja o izvršenju bez priloženih pravosnažnih sudskih presuda računovodstvenoj službi.

Ministarstvo odbrane

U postupku vršenja revizije Ministarstvo odbrane nije dostavilo dokaze da je u Zahtjevima za budžetskim sredstvima, za period 2020-2022. godine, planiralo izdatke za sudske sporove. Dostavljeno je samo obrazloženje pozicije 4630 iz Zahtjeva za budžetskim sredstvima za 2023. godinu da su na toj poziciji planirana sredstva za isplatu obaveza koje nisu bile plaćene u 2022. godini, kao i obaveza po osnovu presuda u sporovima pokrenutim protiv Ministarstva odbrane. Dostavljeni su i dokazi da je MO tokom 2021. godine uputilo Ministarstvu finansija zahtjeve za preusmjerenja u okviru budžeta opredjeljenog MO, ali i obezbjeđenje dodatnih sredstava radi isplate naknade materijalne štete po osnovu nepravilno obračunatog kriznog poreza utvrđene rješenjima AMRRS. Prema informaciji iz MO, odgovor po ovom zahtjevu iz Ministarstva finansija, nijesu dobili.

Najveći iznos naknada štete po osnovu izgubljenih sporova iz radnih odnosa evidentiran je u budžetu MO na poziciji 4630 - otplata obaveza iz prethodnog perioda. Izdaci za izgubljene sudske sporove MO naplaćeni su od strane Centralne banke, sa glavnog računa Državnog trezora prinudnim putem.

Tabela 7: Pregled zahtijevanih, odobrenih, preusmjerenih i izvršenih sredstava MO na poziciji 4630 za period 2020-2023 godina

Godina	Zahtjev za budžetskim sredstvima	Zakon o budžetu	Preusmjereno+	Izvršeno po osnovu sudskih rješenja
2020	450.000,00	450.000,00	1.043.856,73	1.043.856,73
2021	500.000,00	500.000,00	*[11]	1.431.049,35
2022	500.000,00	500.000,00	614.557,68	614.557,68
2023	150.000,00	150.000,00	835.377,73	835.377,73
Ukupno	1.600.000,00	1.600.000,00	2.493792,14	3.924.841,49

Blagovremeno postupanje po pravosnažnim sudskim odlukama

Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa, kao zakonski zastupnik tuženog organa, po okončanju sudskog postupka dostavlja pravosnažnu odluku suda na postupanje zastupanom organu. Rok za plaćanje novčanih potraživanja je 8 dana od dana dostave stranci koja je izgubila u sporu (rok se računa od dana prijema pravosnažne odluke suda kod Zaštitnika, a propisan članom 436 Zakona o parničnom postupku „Sud će u presudi kojom nalaže izvršenje neke činidbe odrediti rok od osam dana za njeno izvršenje).

Pored ovog roka koji je određen presudom, organ koji je izgubio u sporu ima još 8 dana za dobrovoljno ispunjenje obaveze (ukupno 16 dana). Dostavljanje pravosnažnih sudskih odluka zastupanim organima od strane Zaštitnika, u što kraćem roku, je preduslov blagovremenog postupanja državnih organa po

[11] nije dostavljeno rješenje o izvršenom preusmjerenju

presudama, a u cilju zaštite budžeta i preveniranja nastanka troškova izvršnog postupka.

U cilju provjere blagovremenosti dostave pravosnažnih sudskih odluka zastupanim organima od strane Zaštitnika, izvršen je uvid u 144 pravosnažne sudske presude, u kojima su MO i MUP izgubili u sporu.

- **Revizijom je utvrđeno da je Zaštitnik, u više od 95% slučajeva, presude dostavljao zastupanim organima u prosjeku 5 dana od dana njihovog prijema.**

I pored činjenice da je Zaštitnik, u najvećem broju slučajeva, dostavljao pravosnažne presude zastupanim organima (MO i MUP) u primjerenom roku, ovi organi nisu vršili plaćanja po pristiglim presudama.

Zaštitnik imovinsko pravnih interesa uputio je dopis[12] Ministarstvu odbrane da dostavi izjašnjenje o razlozima nepostupanja po fakturama, izvršnim rješenjama i pravosnažnim presudama, a imajući u vidu da je do kraja oktobra 2024. godine odliv sredstava po osnovu prinudne naplate za ovo ministarstvo iz budžeta Crne Gore bio ukupno 1.117.094,59€, koji u sebi sadrži troškove prinudne naplate, kamata i provizija. MO je dopisom[13] odgovorilo Zaštitniku i u istom navelo 4 razloga za neblagovremeno izvršavanje pravosnažnih sudskih presuda:

1. *Kratki rokovi za izvršenje pravosnažnih sudskih presuda*

U dijelu obrazloženja ove stavke navedeno je da sudovi određuju kratak rok za izvršenje pravosnažnih presuda 8 ili 15 dana, a ne maksimalni rok predviđen zakonom 30 dana. Dosadašnji rokovi 8 ili 15 dana nisu dovoljni zbog administrativnih procedura (dostavljanja presude organima uprave, priprema i kontrola dokumentacije, izrada dokumentacije za plaćanje i sama plaćanja), a što je u nadležnosti različitih organizacionih jedinica ministarstva i izvan ministarstva. Ukoliko bi sudovi dosuđivali duže rokove za izvršenje presuda to bi svakako doprinijelo umanjenju odliva sredstva po ovom osnovu. Postojeće administrativne procedure i neblagovremeno pristizanje pravosnažnih sudskih odluka u MO otežavaju izvršenje i isplatu potraživanja u ostavljenim rokovima (8 ili 15 dana) jer kako je navedeno, gotovo uvijek pravosnažne odluke sudova pristižu u MO poslednjeg dana roka ili vrlo često i nakon isteka datog roka.

2. *MO često nema blagovremeno uvid u prvostepenu presudu koja je dobila klauzulu pravosnažnosti (naveden primjer parnice P br. 5245/23)*

U izjašnjenju[14] na Preliminarni izvještaj iz službe Zaštitnika je navedeno *da se radi o predmetu u kojem je Zaštitnik presudu Osnovnog suda u Podgorici dobio 08.10.2024. godine, a narednog dana 09.10.2024. godine istu uputio Ministarstvu odbrane.*

3. *Slučajevi dvostruke naplate po pravosnažnoj presudi*

U dopisu je navedeno da ukoliko Ministarstvo izvrši isplatu po pravosnažnoj presudi (zahtjevom za plaćanje) u roku iz pravosnažnih presuda velika je vjerovatnoća da u periodu

[12] dopis Zaštitnika br. 1258/24 od 31. 10. 2024. godine
[13] dopis MO br. 0603-007/24-10862/2 od 19. 11. 2024. godine
[14] Br. 174/25 od 29.04.2025.g.

između realizacije tog naloga, pravosnažna presuda, po isteku roka za njeno izvršenje, stigne kod javnog izvršitelja na prinudnu naplatu, postoji mogućnost da se po osnovu jedne iste pravosnažne presude isto lice dva puta naplati;

4. *Presude se dostavljaju bez naznake banke i tekućeg računa na koji treba izvršiti plaćanje i naznake datuma do koga se može izvršiti dobrovoljno plaćanje, što predstavlja otežavajuću okolnost pri postupanju MO po izvršnim rješenjima i pravosnažnim presudama.*

U postupku vršenja revizije, nadležna računovodstvena služba **Ministarstva unutrašnjih poslova,** kao razloge za nepostupanje po pravosnažnim presudama navela je da Direkcija za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove (Odsjek za kadrovske i pravne poslove policijskih službenika i Odsjek za kadrovske i pravne poslove državnih službenika), ne dobija sve presude od Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa, kao i okolnost da dostavljene presude nijesu originali, već neovjerene kopije.

3.7. Prinudna naplata/Izvršenje pravosnažnih sudskih odluka

Izvršni postupak se pokreće u cilju ostvarenja prava povjerioca odnosno naplate potraživanja primjenom posredne ili neposredne prinude prema dužniku, koji nije postupao u skladu sa pravosnažnom odlukom suda ili drugim aktom. Sudska odluka je izvršna ako je postala pravosnažna i ako je protekao rok za dobrovoljno ispunjenje obaveze izvršnog dužnika.

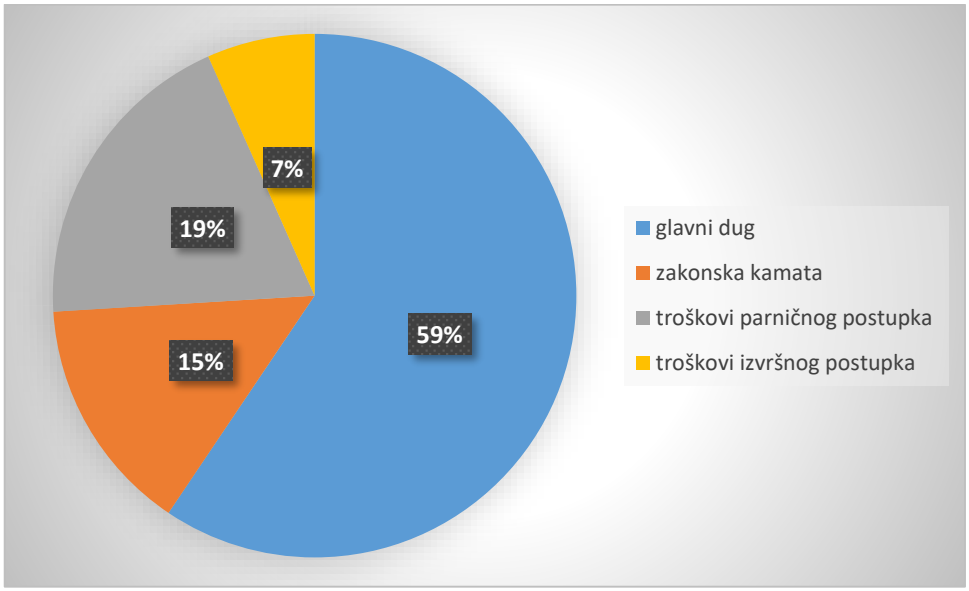
- **Revizijom je utvrđeno da MO i MUP, novčane obaveze po osnovu izgubljenih sporova iz radnih odnosa, nisu isplaćivali u rokovima ostavljenim pravosnažnim odlukama sudova i roku za dobrovoljno ispunjenje obaveze. Izdaci za sudske sporove ovih potrošačkih jedinica naplaćeni su od strane Centralne banke, sa glavnog računa Državnog trezora prinudnim putem, na osnovu izvršne isprave, čime su se izdaci za ove sporove dodatno uvećavali za troškove izvršnog postupka.**

Na primjerima koji slijede može se vidjeti učešće troškova izvršenja u ukupnim troškovima za sporove iz radnih odnosa i procenat uvećanja glavnog duga sa ovim troškovima:

Rješenje o izvršenju	glavni dug €	zakonska kamata €	troškovi parničnog postupka €	troškovi izvršnog postupka €	% troškova izvršenja u odnosu na glavni dug
1	2	3	4	5	6=5/2
I br.2492/22	21,83	2,64	165,88	195,45	895,33%
I br.55/22	705,51	185,26	584,00	214,40	30,39%
I br.2876/22	1.756,64	1.221,81	1.000,00	229,72	13,08%
I br. 3618/23	487,83	246,77	463,00	206,26	42,28%
I br. 3593/22	906,37	433,12	967,00	397,94	43,90%
I br. 616/22	1.504,97	26,53	670,00	258,05	17,15%

I br. 1461/20	1.698,84	789,01	947,00	217,40	12,80%
I br. 1566/22	507,84	482,54	517,00	188,47	37,11%
I br. 1280/23	4.780,48	844,03	1.050,00	400,10	8,37%
I br. 211/21	25.026,15	5.238,99	6.289,15	1.873,97	7,49%
I br. 1872/23	4.693,93	368,43	604,00	397,32	8,46%
I br. 1349/23	1.622,71	1.008,19	846,00	224,40	13,83%
I br.186/23	1.365,78	230,07	550,00	249,30	18,25%
Ukupno	45.078,88	11.077,39	14.653,03	5.052,78	11,21%

Na osnovu podataka iz tabele struktura troškova izdataka po osnovu prinudne naplate izgleda kako slijedi:



Analiza strukture izdataka za sudske sporove urađena je na ograničenom uzorku (0,2%) koji nije statistički reprezentativan za cjelokupnu populaciju predmeta, pa se nalazi ne mogu generalizovati na nivo cjelokupne populacije. Ipak, analiza je pružila indikativne uvide u pojedinačne slučajeve koji ukazuju na potencijalno veoma visok udio sporednih troškova (troškovi parničnog postupka, zatezne kamate, troškovi izvršenja) u ukupnim izdacima koji proizlaze iz sudskih sporova.

Zaštitnik imovinsko-pravnih odnosa u svojim Izvještajima o radu i Informacijama upućenim Vladi Crne Gore godinama ukazuje na problem prinudnih naplata po rješenjima o izvršenjima javnih izvršitelja koja su donijeta na osnovu pravosnažnih i izvršnih presuda nadležnih sudova. Usljed neblagovremenog izvršavanja obaveza utvrđenih presudama, dodatno se stvaraju troškovi i bespotrebno odlivaju značajna sredstva koja se tiču prinudne naplate koja obuhvataju troškove advokata, rada javnih izvršitelja i troškove provizija banaka.

Zaštitnik navodi „da državni organi ne postupaju po sudskim odlukama i rješenjima i ne ispunjavaju svoje obaveze, kojim nepostupanjem pričinjavaju štetu budžetu, pored obaveze iz člana 141 stav 2 Zakona o radu i pored činjenice da je neizvršenje sudske odluke krivično djelo (član 395 KZ CG).

Dalje se navodi da se ovakvim ponašanjem pričinjava šteta Državi, pa ukazuje da je dio odliva prouzrokovan, mogućim nesavjesnim radom i zbog istog neophodno da državni organi sprovedu analize i utvrde uzroke ovakog postupanja i što hitnije sprovedu mjere u cilju suzbijanja takvog postupanja. U suprotnom, Zaštitnik je u obavezi da pokrene postupke regresne naplate.

Zaštitnik je u Informaciji za izvještajni period 01.04-30.06.2024. godine, koja je upućena Vladi Crne Gore, naveo „ Odliv sredstava iz budžeta usljed prinudne naplate u prvoj polovini ove godine, već je dostigao ukupan odliv sredstava iz budžeta za cijelu prethodnu 2023. godinu. To je alarm da se mora pristupiti hitnom rješavanju ovog problema. U pitanju je iznos od cca 11.561.647,80€, od kojega iznos od cca 15%-30% čini iznos na ime troškova izvršnih postupaka u vidu naknada i nagrada advokatima, izvršiteljima, na ime kamata i provizija, što u brojkama čini iznos od cca 1.800.000,00€-3.600.000,00€. Neophodno je radi praćenja i izvještavanja, te utvrđivanja iznosa eventualne štete precizno utvrditi troškove prinudne naplate.

4. OCJENA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i izjašnjenja subjekata revizije, a u skladu sa čl. 44 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i čl. 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu: **dr Branislav Radulović** (Senator-Rukovodilac Kologijuma) i g. **Zoran Jelić** (predsjedavajući Senatom-član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanoj dana 14.05.2025. godine usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ

o reviziji uspjeha

Upravljanje izdacima iz budžeta Crne Gore za sudske sporove po osnovu radnih odnosa

Revizija je sprovedena s ciljem ocjene uspješnosti upravljanja sudskim sporovima u Ministarstvu odbrane i Ministarstvu unutrašnjih poslova, sa posebnim fokusom na evidenciju postupaka, institucionalne kapacitete, mirno rješavanje radnih sporova, saradnju sa Zaštitnikom imovinsko-pravnih interesa, analizu uzroka sporova, preduzimanje korektivnih mjera i blagovremeno izvršavanje obaveza po osnovu pravosnažnih presuda.

Državna revizorska institucija (DRI) ocijenila je da je upravljanje izdacima za sudske sporove po osnovu radnih odnosa:

- kod Ministarstva odbrane **djelimično uspješno i**
- kod Ministarstva unutrašnjih poslova **neuspješno**[15]**.**

Ministarstvo odbrane ima uspostavljen sistem upravljanja sudskim postupcima koji obezbjeđuje potpunu i ažurnu evidenciju sporova, vršenje analiza i predlaganje korektivnih mjera kao i redovno izvještavanje rukovodstva. Takođe, saradnja sa Zaštitnikom je, u najvećoj mjeri, odgovarajuća. Međutim, trend rasta broja radnih sporova ukazuje na potrebu za efikasnijom realizacijom korektivnih mjera.

Ministarstvo unutrašnjih poslova se suočava sa brojnim sistemskim nedostacima: nepostojanje pisanih procedura, nefunkcionalna evidencija, nedovoljno razvijen mehanizam mirnog rješavanja sporova, izostanak analiza i korektivnih mjera, kao i nedovoljna saradnja sa Zaštitnikom. Poseban izazov predstavlja nedostatak stručnog i tehničkog kadra, što direktno utiče na kvalitet upravljanja postupcima.

Ono što je zajedničko za oba ministarstva jeste neodgovarajuće planiranje sredstava za izvršenje obaveza po osnovu izgubljenih sudskih sporova, te se isplate vrše gotovo isključivo putem prinudne naplate, čime se stvaraju dodatni troškovi za budžet.

[15] Čl. 53 Uputstva o metodologiji vršenja revizije uspjeha

Tokom perioda obuhvaćenim revizijom (2020-2023), najveći broj tužbi po osnovu rada i prava iz radnih odnosa (pokrenuto je gotovo 6.000 sporova[16]) podnošen je protiv Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva odbrane. Prema evidenciji Glavne knjige trezora za navedeni period evidentirane su isplate po osnovu "sudskih rješenja", iz budžeta Ministarstva odbrane u iznosu od 3.924.841,49€, a iz budžeta Ministarstva unutrašnjih poslova 11.647.504,68€[17]. Izdaci po osnovu izgubljenih sporova nijesu plaćani u ostavljenom roku već isključivo putem prinudne naplate, što za posljedicu ima dodatne troškove.

Prema podacima nadležne službe MO, u periodu obuhvaćenom revizijom, na ime zaključenih sporazuma pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova ili Centrom za alternativno rješavanje sporova isplaćeno je 1.721.353,94€ za 3064 lica.

Analiza strukture izdataka za sudske sporove, koja je sprovedena za potrebe revizije, urađena je na ograničenom uzorku koji nije statistički reprezentativan, pa se nalazi ne mogu generalizovati na nivou cjelokupne populacije predmeta. Ipak, analiza je pružila indikativne uvide u pojedinačne slučajeve koji ukazuju na potencijalno veoma visok udio (oko 40%) sporednih troškova (troškovi parničnog postupka, zatezne kamate, troškovi izvršenja) u ukupnim izdacima koji proizlaze iz sudskih sporova.

Zbog velikog broja sporova i činjenice da su tužioci uglavnom uspijevali u sporovima, dodatno je opterećen pravosudni sistem, dok je državni budžet snosio značajan finansijski teret. Ove vrste sporova dodatno opterećuju i rad službe Zaštitnika koji, u ulozi zakonskog zastupnika, brani interese Države i ovih ministarstava pred sudovima.

U periodu obuhvaćenom revizijom, a i ranije, veliki broj tužbi za naknadu štete iz radnog odnosa podnošen je zahvaljujući tadašnjem zakonskom rješenju koje nije predviđalo zastarjelost tih prava, pa su se tužbe podnosile i za periode od prije 10 pa čak i 15 godina. Nijesu bile rijetke ni tužbe sa simboličnim iznosima (čak i 2,50 €), a zaposleni su umesto jedne objedinjene tužbe, pokretali više zasebnih sporova za različite godine, što je značajno povećalo broj postupaka i troškove za državu – u korist isključivo advokatskih kancelarija.

Tužioci su uglavnom uspijevali u sporovima, posebno protiv Ministarstva unutrašnjih poslova kod kojeg gotovo da nema primjera sudskog postupka iz radnog odnosa gdje je uspjelo u sporu. Ministarstvo odbrane je sporadično uspijevalo da se u velikom broju postupaka izbori za slučajeve različite sudske prakse, odnosno da uspije u sporu, uz zalaganje zaposlenih iz nadležne organizacione jedinice - Direkcije za saradnju i postupanje pred nadležnim organima u saradnji sa službom Zaštitnika. Ministarstvo odbrane je imalo nešto više uspjeha zahvaljujući angažmanu nadležne službe. Više od 90% tužbi protiv države i MUP-a podnose policijski službenici, dok u Ministarstvu odbrane tužbe mahom dolaze od profesionalnih vojnih lica i civilnih zaposlenih u Vojsci. Udio sudskih sporova pokrenutih od strane državnih službenika i namještenika u ovim ministarstvima je znatno manji.

[16] Prema podacima nadležnih službi Ministarstva odbrane i Ministarstva unutrašnjih poslova u periodu 2020-2023 pokrenuto je gotovo 6.000 sporova, pri čemu je broj tužilaca znatno veći.

[17] Navedeni iznosi odnose se na prinudnu naplatu po svim osnovama (radni sporovi, neplaćene fakture, naknade štete i dr.).

Sprovedena revizija je pokazala da je potrebna dosljednija primjena zakona i podzakonskih akata, uspostavljanje i poštovanje internih procedura unutar organa, unaprijeđenje interne kontrole i komunikacije ali i jačanje međuinstitucionalne saradnje radi efikasnijeg funkcionisanja sistema. Takođe, postoji značajan prostor za unaprjeđenje preventivnog djelovanja kroz sistemsku analizu sporova, donošenje i sprovođenje korektivnih mjera, kao i jačanje kapaciteta zaposlenih.

Efikasan sistem upravljanja sudskim sporovima ne samo da štiti interese države, već i podiže nivo institucionalne odgovornosti i doprinosi racionalnom trošenju javnih sredstava. S tim u vezi, implementacija datih preporuka je neophodna kako bi se uspostavio održiv model upravljanja koji će u budućnosti smanjiti broj sudskih postupaka i obezbijediti blagovremeno izmirivanje obaveza.

Ukupno 11 preporuka koje je donio nadležni Kolegijum DRI usmjereno je na jačanje institucionalnog okvira, unaprjeđenje evidencije i analize sudskih sporova, racionalno upravljanje resursima, kao i na smanjenje finansijskog i pravnog rizika po državu. Sprovođenje ovih preporuka ključno je za uspostavljanje odgovornog i efikasnog sistema upravljanja sporovima u oba ministarstva.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

a) Evidencije sudskih sporova iz radnih odnosa

- **Zaključak 1**

  Ministarstvo odbrane vodi evidenciju sudskih sporova. Ova evidencija vodi se u formi Upisnika i kao elektronska baza podataka (Exel tabele). U toku je razvoj savremene aplikacije koja bi objedinjavala sve postupke koji se vode u ovom Ministarstvu (sudske postupke i postupke pred AMRRS, Centrom za alternativno rješavanje sporova, Komisijom za žalbe Vlade Crne Gore i Vojno disciplinskom komisijom). Uvidom u evidenciju sudskih sporova koja se vodi u Ministarstvu odbrane utvrđeno je da su podaci potpuni i tačni, te da sistem omogućava efikasnu pretragu po zadatim kriterijumima.
  Evidencija sudskih postupaka u **Ministarstvu unutrašnjih poslova** vodi se u formi upisnika i word tabelama. Na nivou cjelokupnog Ministarstva razvijena je aplikacija koja treba da omogući napredne pretrage ali i da sadrži evidenciju i podatke o sudskim sporovima iz radnih odnosa u kojima je tužena strana MUP. Revizijom je utvrđeno da aplikacija kroz koju se prate sudski sporovi iz radnih odnosa nije u potpunosti funkcionalna, jer ne sadrži sve predviđene podatke, što otežava analizu i upravljanje postupcima. Jedan od razloga za nekompletnost podataka je nedostatak službenika za kadrovske i pravne poslove koji bi, između ostalog, bili angažovani na praćenju i unosu ovih podataka. (nalazi na str. 13-14)

Preporuka U1

Preporučuje se Ministarstvu unutrašnjih poslova da popuni sistematizovana radna mjesta u odsjecima MUP-a u čijoj nadležnosti je evidencija i praćenje sudskih sporova.

Preporuka U2

Preporučuje se Ministarstvu unutrašnjih poslova da jasno definiše uloge i odgovornosti zaposlenih za unos podataka i ažuriranje evidencije sudskih sporova.

U Izjašnjenju[18] na Preliminarni izvještaj o reviziji Ministarstvo unutrašnjih poslova navodi: *"Ministarstvo unutrašnjih poslova je u potpunosti saglasno sa Zaključkom DRI iz kojeg proizilaze preporuke U1 i U2 a kojim se konstatuje da je jedan od ključnih razloga za nekompletnost podataka nedostatak službenika za kadrovske i pravne poslove koji bi između ostalog bili angažovani na praćenju i unosu podataka o sudskim sporovima u aplikaciju kroz koju se prate sudski sporovi.*
Ministarstvo ukazuje da je za pokretanje postupka zapošljavanja, odnosno popune sistematizovanih radnih mjesta u odsjecima navedenim u preporuci U1 neophodno da dobije saglasnost Vlade imajući u vidu da još uvijek nije donijet Kadrovski plan, a da je i nedonošenje kadrovskog plana posledica nedostatka službenika u istim odsjecima."

- **Zaključak 2**

U periodu obuhvaćenom revizijom Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova nijesu imali izrađene procedure za upravljanje sudskim sprorovima, što je za posljedicu ima otežano upravljanje velikim brojem sudskih sporova.
U toku vršenja revizije **Ministarstvo odbrane** je donijelo proceduru kojom je uređeno upravljanje sudskim sporovima.
Ministarstvo unutrašnjih poslova ne posjeduje pisanu proceduru za postupanje u slučajevima nastanka sudskog spora. (nalazi na str. 13-14)

Preporuka U3

Preporučuje se Ministarstvu unutrašnjih poslova da donese pisanu proceduru za postupanje u slučajevima nastanka sudskog spora kojom bi bio uređen postupak od pokretanja postupka pa do njegovog okončanja, a posebno:

- nadležnosti i odgovornosti za vođenje, praćenje i odlučivanje u vezi sa sudskim sporovima;
- evidencija i klasifikacija sporova;
- praćenje toka sudskog postupka;
- dostavljanje potrebnih podataka Zaštitniku;
- analiza koristi i rizika;
- izvršenje pravosnažnih odluka;
- prevencija i analiza uzroka;
- redovno izvještavanje rukovodstva.

[18] Br.0400/25-243441 od 09.05.2025. g.

b) Mirno rješavanje radnih sporova

- **Zaključak 3**

Važećim zakonima propisana je dužnost zaposlenih da, prije pokretanja sudskog spora pred nadležnim sudom (u slučajevima da smatraju da su im povrijeđena prava iz rada ili po osnovu rada), podnesu prijedlog za mirno rješavanje spora pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova ili pred Centrom za alternativno rješavanje sporova. Poslodavac je dužan da prihvati postupak mirnog rješavanja radnog spora. Sudski postupak može se pokrenuti u određenom roku nakon obustave postupka mirnog rješavanja spora.
Revizijom je utvrđeno da je **Ministarstvo odbrane** preduzimalo aktivnosti za rješavanje radnih sporova mirnim putem. Aktivnosti su uključivale zaključivanje sporazuma u okviru sistema/Ministarstva i zaključivanje sporazuma o mirnom rješavanju radnih sporova pred AMRRS i Centrom za alternativno rješavanje sporova.
U periodu obuvaćenom revizijom **Ministarstvo unutrašnjih poslova** je učestvovalo u postupku mirnog rješavanja radnih sporova, ali kompletan proces nije rezultirao gotovo nijednim sporazumom čak i u situacijama kada je ishod sudskog spora bio izvjestan i nepovoljan za poslodavca. Ovi nalazi ukazuju na potrebu za efikasnijim sprovođenjem mehanizama mirnog rješavanja sporova kako bi se smanjili sudski troškovi i obezbijedila pravna sigurnost svih učesnika. (nalazi na str. 14-18)

Preporuka U4

Preporučuje se Ministarstvu unutrašnjih poslova da sprovodi postupke mirnog rješavanja radnih sporova i shodno procjenama, u svakom konkretnom slučaju, zaključuje sporazume sa predlagačima.

c) Saradnja zastupanih organa sa Zaštitnikom

- **Zaključak 4**

Zakon o državnoj imovini obavezuje sve organe da Zaštitniku, na njegov zahtjev, dostave tražene informacije i dokumentaciju (čl. 57). Ova obaveza podrazumijeva aktivnu saradnju nadležnih službi zastupanih organa sa službom Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa u sudskim postupcima iz radnih odnosa. Kroz dostavljanje izjašnjenja o osnovanosti potraživanja i nalazima vještaka, doprinosi se kvalitetnijoj pripremi postupaka, čime se povećava mogućnost donošenja sudskih odluka u korist ovih organa.
Uvidom u predmete **Ministarstva odbrane** je utvrđeno da su ova izjašnjenja uredno dostavljana Zaštitniku iz nadležne službe MO. Dobra saradnja u ovoj oblasti sa MO je potvrđena i od strane Zaštitnika.

Uvidom u predmete radnih sporova **Ministarstva unutrašnjih poslova** utvrđeno je da Zaštitniku nijesu dostavljana izjašnjenja o osnovanosti potraživanja iz tužbi, niti izjašnjenja na nalaze vještaka. Prema navodima iz Ministarstva, odsjeci MUP-a zaduženi za sudske sporove nisu u mogućnosti sami izrađivati odgovore, jer im često nedostaju relevantni podaci koje bi trebalo da posjeduju njihove računovodstvene službe, poput obračuna i sličnih informacija. Međutim, uprkos upućenim zahtjevima, potrebni podaci iz ovih službi nijesu im dostavljani. (nalazi na str. 18-19)

Preporuka U5

Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da obezbijedi podatke i informacije koje su potrebne za vođenje sudskih postupaka i iste dostavlja na zahtjev Zaštitnika.

d) Analize radnih sporova u MO i MUP-u i preduzete korektivne mjere

Analiza sudskih sporova važna je iz više razloga. Prije svega, omogućava identifikovanje pravnih praznina ili neusklađenosti u zakonodavstvu, ali i predviđanje pravnih rizika ili prepreka koje bi mogle uticati na rad organa. Prateći rezultate sudskih sporova, organi mogu da mijenjaju ili unaprjeđuju postojeće politike i propise koji su se pokazali kao problematični ili nedjelotvorni u praksi. Analize omogućavaju prepoznavanje strategija koje mogu doprinijeti bržem i efikasnijem rješavanju sporova čime organi pokazuje odgovornost i transparentnost u svom djelovanju, jer dokumentuju i analiziraju kako se postupa u vezi sa pitanjima koja se tiču javnog interesa.

- **Zaključak 5**

Direkcija za saradnju i postupanje pred nadležnim organima **Ministarstva odbrane** redovno analizira sudske sporove, uključujući uzroke njihovog nastanka, te pruža detaljan opis svih vrsta sporova, uz navođenje kompletne problematike koja ih prati. O sprovedenim analizama Direkcija periodično izvještava rukovodstvo i predlaže korektivne mjere kako bi se smanjio broj radnih sporova.
Međutim, i pored toga primjetan je trend rasta radnih sporova, posebno za naknadu štete zbog neisplaćenih časova po osnovu ostvarenog prekovremenog, noćnog i prazničnog rada i po osnovu dežurstava pripadnika vojske. Takođe, iako se radi o manjem broju radnih sporova u odnosu na prethodne, zabrinjavajući je trend rasta pokrenutih sporova za naknadu štete zbog obavljanja dužnosti drugog formacijskog mjesta („Faktičko vršenje dužnosti drugog formacijskog mjesta“) i za naknadu štete za neiskorišćeni godišnji odmor.

Nadležni odsjeci u **Ministarstvu unutrašnjih poslova** nijesu vršili analize uzroka nastanka radnih sporova u cilju njihove prevencije ili smanjenja njihovog broja. Jedan od razloga je što ove organizacione jedinice nisu dovoljno popunjene (samo 25%), a naročito nedostaju kvalifikovani kadrovi, samostalni savjetnici I, koji su prema aktima o sistematizaciji zaduženi za obavljanje najsloženijih zadataka u okviru odsjeka, a čiji rad zahtijeva visoku stručnost i samostalnost. Nijesu predlagane korektivne mjere kojima bi se uticalo na smanjenje broja radnih sporova, a time i izdatka po ovom osnovu. Nijesu izrađivani izvještaji o stanju u oblasti sporova iz radnog odnosa namijenjeni rukovodstvu ministarstva. (nalazi na str. 19-34)

Preporuka U6

Preporučuje se rukovodstvu Ministarstvu odbrane da na osnovu analiza i izvještaja Direkcije za saradnju i postupanje pred nadležnim organima donosi plan aktivnosti (sa jasno definisanim ulogama i odgovornostima) u cilju realizacije korektivnih mjera za smanjenje broja radnih sporova.

Preporuka U7

Preporučuje se Ministarstvu unutrašnjih poslova da kadrovski ojača organizacione jedinice koji se bave sudskim sporovima.

Preporuka U8

Nadležni odsjeci u Ministarstvu unutrašnjih poslova treba da vrše analizu sudskih sporova i predlažu korektivne mjere u cilju smanjenja ili otklanjanja mogućnosti nastanka sporova po istom osnovu, i o tome izvještavaju rukovodstvo.

e) Blagovremeno plaćanje po osnovu pravosnažnih sudskih presuda

- **Zaključak 6**

Prema evidenciji Glavne knjige trezora za period 2020-2023. g. evidentirane su isplate po osnovu "sudskih rješenja", iz budžeta MO i MUP-a u iznosu od 15.572.346,07€. Izdaci po osnovu izgubljenih sporova nijesu plaćani u ostavljenom roku već isključivo putem prinudne naplate.
Da bi plaćanje po osnovu pravosnažnih presuda bilo blagovremeno izvršeno potrebno je da potrošačka jedinica planira sredstava na osnovu objektivnih projekcija o uspjehu u sudskim sporovima i da budžetska sredstva budu odobrena od strane Ministarstva finansija. Neophodno je takođe i pravovremeno dostavljanje presude od strane Zaštitnika kako bi tuženi organi bili u mogućnosti da izvrše plaćanje u roku.
Međutim, revizijom je utvrđeno da **Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova** nijesu vršili plaćanje u rokovima utvrđenim pravosnažnim presudama, što za posljedicu ima dodatne troškove izvršenja/prinudne naplate.

Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova nijesu obezbijedili odgovarajuće planiranje sredstava za plaćanje obaveza po osnovu pravosnažnih sudskih odluka koje se tiču radnih sporova i sporova u vezi sa radom.
Podaci prikupljeni u postupku revizije pokazali su da je **Zaštitnik** tuženim organima blagovremeno dostavljao presude u više od 95% slučajeva. (nalazi na str. 34-40)

Preporuka U9

Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da obezbijede planiranje sredstava za plaćanje obaveza po osnovu pravosnažnih sudskih odluka na odgovarajućim računima, na osnovu procjena uspjeha u sporovima.

Preporuka U10

Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da plaćanje po osnovu izgubljenih sudskih sporova vrše u rokovima određenim u presudama, kako bi se spriječilo povećanje troškova zbog prinudne naplate.

Nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da karakter nalaza u predmetnoj reviziji nalaže da:

- **subjekti revizije**, u skladu sa čl. 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, po dostavljanju konačnog izvještaja dostave DRI Akcioni plan za realizaciju preporuka (do 14.06.2025. g.) i Izvještaj o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama (do 14.11.2025. g.);

- se konačan izvještaj DRI dostavi **Odboru za bezbjednost i odbranu** i **Odboru za ekonomiju, finansije i budžet** Skupštine Crne Gore.

Rukovodilac Kolegijuma DRI

dr Branislav Radulović
Senator DRI

Prilog 1

C r n a G o r a
Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa
M broj: 545/24
Podgorica, 04.09.2024. godine.

VLADA CRNE GORE
Kabinet Premijera

MINISTARSTVO ODBRANE
Ministru, Draganu Krapoviću

PODGORICA

Dopisom broj 0603-007/24-7765 od 22.07.2024. godine, Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa Crne Gore obratili ste se za mišljenje na Informaciju u vezi sa radnim sporovima u Ministarstvu odbrane i Vojsci Crne Gore koji se vode pred nadležnim organima Crne Gore, pa Vam Zaštitnik ukazuje sledeće,

Ministarstvo odbrane Crne Gore je državni organ na koji se u svemu primjenjuje Zakon o državnoj imovini, shodno kojem zakonu je zakonski zastupnik tog Ministarstva Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa (čl.53), koji tom organu daje i pravna mišljenja(čl.53). Ni to niti bilo koje drugo Ministarstvo nije ovlašćeno da za potrebe svog procesa rada angažuje advokate tj. advokatske kancelarije. Takođe, isti zakon ne predviđa da se u slučaju kadrovskih nedostataka isti nadomještaju advokatima.

Kako i sami navodite u Informaciji, već ste dobro upoznati koji su to sporovi koji se pokreću od strane Vaših zaposlenih, pa da zaključujete i poravnanja, u tom pravcu vam se ukazuje da nije rješenje, koje je nezakonito, da angažujete advokate za pravne savjete i mišljenja, već da one sporove za koje postoji utvrđena sudska praksa završite posredstvom vašeg zaposlenog predstavnika pred Agencijom za mirno rješavanje sporova. Ovakvom informacijom stvarate sliku nekompetencije pravnika vašeg ministarstva ali i lica koja vrše obračun zarada i naknada zaposlenima, te odgovornih lica, što je neprihvatljivo.

Dužni ste da riješite kadrovski problem na koji ukazujete, a ne da novac usmjerite na naknade advokatima, dok visinu naknade shodno AT-u nije potrebno komentarisati prilikom upoređivanja sa zaradom pravne službe, koja mora postojati u vašem ministarstvu. Pa bi upravo trebao cilj ministartva da bude jačanje te službe, a ne angažovanje advokata.

Po vašem nalaženju advokati bi pripremali izjašnjenja Zaštitniku u predmetima pred sudovima, ali zanemarujete činjenicu da upravo ti isti advokati pokreću sporove protiv države i istu zastupaju kao suprotna strana Zaštitniku. Takođe ti isti advokati zastupaju i vaše zaspolene pred Agencijom i Centrom. Pa je logičan zaključak da su advokati u konfliktu interesa, osim ako iste angažujete nakon što stave u stanje mirovanja advokaturu.

Prinudna naplata o kojoj govorite kao šteti po to ministarstvo je ustvari pokazatelj nesavjesnog rada od strane tog organa, jer iznos od 3.430.826,08€ u sebi ne broji samo neblagovremeno postupanje po pravosnažnim presudama, već nepostupanje po fakturama, rješenjima i svim ostalim obavezama tog ministarstva, nakon čega upravo ti isti advokati pokreću prinudnu naplatu pa pored već postojećeg duga to ministarstvo dozvoljava dodatni dug. Na ovo Zaštitnik ukazuje i u svojim izvještajima. Dakle, nije dovoljno zaključiti

poravnanje već ga dobrovoljno i isplatiti. Šteta se ogleda u nepotrebnim troškovima ne i u dgovanju zaposlenima usled nepravilne ili ne primjene zakonksih propisa vezanih za zarade i naknade zarada.

Takođe, Zaštitniku nije potrebno pravno tumačenje u pokrenutnom postupku od strane tog Ministarstva već dostavljanje činjeničnog stanja sa dokazima, pa je bespredmetno da advokati sastavljaju Zaštitniku izjašnjenja ispred tog ministarstva.

Vaš stav da nije nezakonito angažovanje advokata za pravne analize svih vrsta, sastavljanje izjašnjenja, reviziju akata tog ministarstva, nije dovoljan, već ste dužni da navedete zakonske propise, ako ih ima (a Zaštitnik ih nije našao), koji opravdavaju ovakav Vaš zahtjev. Takođe, takvo angažovanje u sektoru odbrane moralo bi biti praćeno određenim provjerama, dozvolama advokatima i td.

Prije svega, ako je Vaša ocjena da to *Ministarstvo ne raspolaže kadrovima* za pružanje pravne zaštite tom ministarstvu, zbog čega ste odlučili da zastupanje Ministarstva povjerite advokatima, dovodi se u pitanje vršenje jednog dijela poslova državne uprave u tom Ministarstvu, zbog čega je neophodno ovo mišljenje dostaviti i Vladi Crne Gore, na upoznavanje i dalje preduzimanje radnji.

Procesna sposobnost se izjednačava sa poslovnom sposobnošću, a procesno nesposobno lice *zastupa zakonski zastupnik*, pri čemu organ koji nema svojstvo pravnog lica u upravnom sporu vrši radnje u postupku preko ***propisom*** *ovlašćenog predstavnika*.

Kao što Vam je poznato, odredbom *člana 53 Zakona o državnoj imovini ("Sl. list CG" br. 21/09, 40/11)*, propisano je da Crnu Goru, njene organe i javne službe, čiji je osnivač Država, a nemaju svojstvo pravnog lica, pred sudovima i državnim organima zastupa Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, a da u vršenju navedenih funkcija Zaštitnik ima položaj zakonskog zastupnika pravnog lica.

Odredbom iz člana *2 Zakona o državnoj upravi ("Sl. list CG" br.78/18, 70/21, 52/22),* uređeno je da poslove državne uprave vrše ministarstva, dok je stavom 3 istog člana propisano da pojedine poslove državne uprave vrše pravna lica kojima su ti poslovi preneseni zakonom, a pojedine poslove državne uprave mogu vršiti i pravna lica kada im se ti poslovi povjere aktom Vlade.

Izvršavanje ovih poslova se vrši preko ovlašćenih državnih službenika javnopravnog organa.

Naime, odredbom iz *člana 2 st. 1 Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list CG" br.2/18, 34/19, 8/21, 37/22),* propisano je da je državni službenik lice koje je zasnovalo radni odnos u državnom organu za vršenje poslova kojima se ostvaruje Ustavom, zakonom i drugim propisima utvrđena nadležnost tog organa.

S tim u vezi, zaključivanjem ugovora između tog Ministarstva i advokatskih kancelarija za pružanje pravnih usluga – obavljanje poslova za čije izvršavanje su nadležni državni službenici u Ministarstvu, a koji poslovi se odnose na pružanje pravne zaštite akata tog Ministarstva, je po mišljenju Zaštitnika, *nezakonito*.

Spornim ugovorima Ministarstvo kojim rukovodite bi povjerilo vršenje jednog dijela poslova državne uprave drugom subjektu van sistema državne uprave, suprotno zakonu, pa bi takvi ugovori bili *ništavi.*

Osim navedenog, advokata može angažovati samo procesno sposobna stranka (*pravno lice)* ili zakonski zastupnik procesno nesposobne stranke – za preduzimanje procesnih radnji u njegovo ime i za njegov račun, a u konkretnom Ministarstvo nema svojstvo pravnog lica i ima zakonskog zastupnika određenog zakonom, pa mimo toga ne može angažovati još jednog.

Pored navedenog ukazujemo da su svi, posebno državni organi dužni da se u svom radu pridržavaju isključivo zakona i da u skladu sa zakonom raspolažu državnom imovinom.

Na kraju Zaštitnik u svojim Informacijama nije uputio državne organe da angažuju advokate da obavljaju posao državnih organa, već da blagovremeno postupaju po presudama, zaključuju poravnanja u pravnim stvarima u kojima postoji zauzeti sudski stav, kojih je i više nego dovoljno, zatim da ta poravnanja izvršavaju dobrovoljno *(u roku od 15 dana od zaključenja)*, blagovremeno postupaju po zaprimljenim fakturama kojima nisu prigovorili, na koji način sprečavaju odliv sredstava putem prinudne naplate, a samim tim dodatne troškove/štetu državi.

S poštovanjem,

ZAŠTITNIK
IMOVINSKO-PRAVNIH INTERESA
Bojana Ćirović

Prilog 2

	BIRO ZA PRAVNE POSLOVE - MUP		BIRO ZA PRAVNE POSLOVE - UPRAVA POLICIJE		
	Sistematizovana radna mjesta	**Popunjena radna mjesta**	**Sistematizovana radna mjesta**	**Popunjena radna mjesta**	
2020	Šef (1 radno mjesto), samostalni savjetnik I (3 radna mjesta), samostalni savjetnik III (2 radna mjesta), samostalni referent (3 radna mjesta)	Jedna šefica, dva službenika angažovana po osnovu ugovora o djelu, samostalan savjetnik I (jedna službenica), dva referenta	Šef (1 radno mjesto), samostalni savjetnik I (2 radna mjesta), samostalni savjetnik II (1 radno mjesto), samostalni savjetnik III (1 radno mjesto), samostalni referent (dva radna mjesta)	Jedna šefica, dva službenika angažovana po osnovu ugovora o djelu, samostalan savjetnik I (jedna službenica), dva referenta	**UP SAMOSTALNI ORGAN**
	BIRO ZA PRAVNE POSLOVE - MUP		**BIRO ZA PRAVNE POSLOVE - UPRAVA POLICIJE**		
	Sistematizovana radna mjesta	**Popunjena radna mjesta**	**Sistematizovana radna mjesta**	**Popunjena radna mjesta**	
2021	Šef (1 radno mjesto), samostalni savjetnik I (3 radna mjesta), samostalni savjetnik III (2 radna mjesta), samostalni referent (3 radna mjesta)	šef, samostalni savjetnik I (dva službenika), dvije službenice angažovana po osnovu ugovora u djelu, jedan referent	Šef (1 radno mjesto), samostalni savjetnik I (2 radna mjesta), samostalni savjetnik II (1 radno mjesto), samostalni savjetnik III (1 radno mjesto), samostalni referent (dva radna mjesta)	jedna šefica, samostalni savjetnik I (dva službenika), dvije službenice angažovana po osnovu ugovora u djelu, jedan referent	**UP SAMOSTALNI ORGAN**
	BIRO ZA PRAVNE POSLOVE - MUP (do jula 2022.)		**BIRO ZA PRAVNE POSLOVE - UPRAVA POLICIJE (do jula 2022)**		
	Sistematizovana radna mjesta	**Popunjena radna mjesta**	**Sistematizovana radna mjesta**	**Popunjena radna mjesta**	
	Šef (1 radno mjesto), samostalni savjetnik I (3 radna mjesta), samostalni savjetnik III (2 radna mjesta), samostalni referent (3 radna mjesta)	šef, jedna službenica angažovana po osnovu ugovora o djelu, jedan referent	Šef (1 radno mjesto), samostalni savjetnik I (2 radna mjesta), samostalni savjetnik II (1 radno mjesto), samostalni savjetnik III (1 radno mjesto), samostalni referent (dva radna mjesta)	Jedna šefica, samostalni savjetnik I (dva službenika), samostalni savjetnik II (jedan službenik)	**JEDAN ORGAN MUP I UP**
2022	**ODSJEK ZA KADROVSKE I PRAVNE POSLOVE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA (od jula**		**ODSJEK ZA KADROVSKE I PRAVNE POSLOVE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA (od jula 2022)**		
	Sistematizovana radna mjesta	**Popunjena radna mjesta**	**Sistematizovana radna mjesta**	**Popunjena radna mjesta**	
	Šef (1 radno mjesto), samostalni savjetnik I (4 radna mjesta), samostalni III (2 radna mjesta), samostalni referent (5 radnih mjesta)	jedna šefica, jedna službenica angažovan po osnovu ugovora o djelu, jedan referent	Šef (1 radno mjesto), samostalni savjetnik I (3 radna mjesta), samostalni savjetnik II (1 radno mjesto), samostalni savjetnik III (1 radno mjesto), samostalni referent (4 radna mjesta)	Jedna šefica, samostalni savjetnik I (dva službenika), samostalni savjetnik II (jedan službenik)	**JEDAN ORGAN (MUP I UP)**
	ODSJEK ZA KADROVSKE I PRAVNE POSLOVE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA		**ODSJEK ZA KADROVSKE I PRAVNE POSLOVE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA**		
	Sistematizovana radna mjesta	**Popunjena radna mjesta**	**Sistematizovana radna mjesta**	**Popunjena radna mjesta**	
2023	Šef (1 radno mjesto), samostalni savjetnik I (4 radna mjesta), samostalni III (2 radna mjesta), samostalni referent (5 radnih mjesta)	Jedna šefica, samostalni savjetnik III (dvije službenice)	Šef (1 radno mjesto), samostalni savjetnik I (3 radna mjesta), samostalni savjetnik II (1 radno mjesto), samostalni savjetnik III (1 radno mjesto), samostalni referent (4 radna mjesta)	Jedna šefica, samostalni savjetnik I (dva službenika), samostalni savjetnik II (jedan službenik)	**JEDAN ORGAN (MUP I UP)**
	ODSJEK ZA KADROVSKE I PRAVNE POSLOVE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA		**ODSJEK ZA KADROVSKE I PRAVNE POSLOVE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA**		
	Sistematizovana radna mjesta	**Popunjena radna mjesta**	**Sistematizovana radna mjesta**	**Popunjena radna mjesta**	
2024	Šef (1 radno mjesto), samostalni savjetnik I (4 radna mjesta), samostalni III (2 radna mjesta), samostalni referent (5 radnih mjesta)	Jedna šefica, samostalni savjetnik III (dvije službenice)	Šef (1 radno mjesto), samostalni savjetnik I (3 radna mjesta), samostalni savjetnik II (1 radno mjesto), samostalni savjetnik III (1 radno mjesto), samostalni referent (4 radna mjesta)	Jedna šefica, samostalni savjetnik I (na privremenom rasporedu od sredine godine), jedan službenik angažovan po osnovu ugovora o djelu	**JEDAN ORGAN (MUP I UP)**