

**ИЗВЕШТАЈ О РАДУ  
ЖАЛБЕНЕ КОМИСИЈЕ ВЛАДЕ  
(за период од 1. септембра 2012. године до 31. августа 2013. године)**

**I. ПРАВНИ ОСНОВ ЗА ПОДНОШЕЊЕ ИЗВЕШТАЈА**

Правни основ да Жалбена комисија Владе о своме раду поднесе извештај Влади садржан је у одредби члана 149. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – исправка, 64/07, 67/07 – исправка, 116/08 и 104/09), којом је прописано да Жалбене комисије најмање једном годишње подносе извештаје о свом раду државним органима и телима надлежним за именовање чланова жалбених комисија.

**II. НАДЛЕЖНОСТ ЖАЛБЕНЕ КОМИСИЈЕ ВЛАДЕ**

Према Закону о државним службеницима: државни службеник има право жалбе на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима, ако жалба тим законом није изричито искључена (члан 16. став 1); жалбене комисије одлучују о жалбама државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима и о жалбама учесника интерног и јавног конкурса (члан 142. став 1); о жалбама државних службеника из органа државне управе, служби Владе и Републичког јавног правобранилаштва одлучује Жалбена комисија Владе (члан 144. став 1); управни инспектор може жалбеним комисијама предложити да по основу службеног надзора пониште или укину незаконита коначна решења којима је одлучено о неком праву или дужности државног службеника (члан 175. став 3), с тим што о поништају или укидању незаконитог коначног решења којима је одлучено о неком праву или дужности државног службеника из органа државне управе, служби Владе и Републичког јавног правобранилаштва одлучује Жалбена комисија Владе.

Дакле, према формалном основу који произлази из наведених одредаба Жалбена комисија Владе надлежна је да одлучује о жалбама државних службеника у органима државне управе (министарствима и органима у њиховом саставу, посебним организацијама, службама Владе, стручним службама управних округа) и Републичком јавном правобранилаштву, као и о жалбама учесника интерног и јавног конкурса за извршилачка радна места и за попуњавања положаја у њима, што обухвата надлежност Жалбене комисије Владе да одлучује о заштити права из радног односа за око 70.000 запослених у наведеним органима.

Међутим, треба имати у виду то да се из надлежности Жалбене комисије Владе изузимају намештеници (који заштиту права из радног односа и по основу рада остварују применом општих прописа о раду) и запослени на које се примењују посебни прописи (о војсци и одбрани, царини и делимично о полицији), што смањује број запослених који право на заштиту у управном поступку остварују пред Жалбеном комисијом Владе.

**III. СТРУКТУРА И БРОЈ ЧЛАНОВА ЖАЛБЕНЕ КОМИСИЈЕ ВЛАДЕ**

Према Закону о државним службеницима: чланове Жалбене комисије Владе и, међу њима, председника жалбене комисије именује Влада међу државним службеницима који су дипломирани правници са најмање пет година радног искуства у правној струци, на предлог министра надлежног за послове управе, који је при предлагању кандидата дужан

да води рачуна о њиховом познавању прописа о раду у државној управи и о управном поступку (члан 150).

Жалбену комисију Владе, тренутно, чине: Председник Жалбене комисије Владе, који има статус државног службеника на положају и који се налази на сталном раду у Комисији и десет чланова.

#### IV. ОРГАНИЗОВАЊЕ РАДА У ЖАЛБЕНОЈ КОМИСИЈИ

Жалбена комисија Владе, сагласно Закону о државним службеницима ради у већима од по три члана (члан 145. став 1), с тим што су, сагласно том закону (члан 145. став 2), у Комисији на основу Пословника о раду Жалбене комисије Владе образују већа, чије чланове председник Комисије може да мења у зависности од разлога који се односе на разлоге за изузеће и посебна знања и искуство чланова који су у вези са предметом одлучивања.

Сагласно Закону о државним службеницима стручно-техничке и административне послове за Жалбену комисију Владе врши Служба за управљање кадровима, код које се обезбеђују и средства за рад комисије (члан 153. став 1).

Обављање стручно-техничких и административних послове за Жалбену комисију Владе обезбеђено је тако што је Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Служби за управљање кадровима, у оквиру Сектора за правне, финансијске и опште послове, образована ужа унутрашња јединица – Група подршку Жалбеној комисији Владе у којој су систематизована радна места на којима се обављају послови пружања подршке Жалбеној комисији Владе и на којима је предвиђено да ради 4 државна службеника.

#### V. ОДЛУЧИВАЊЕ ПО ЖАЛБАМА

##### 1. Укупан број жалби

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
При-мљено	Прене-то	Укупн о (1-2)	Решен о	Одбач ено	Огла-шено ништа - вим	Усвоје -но	Одбије -но	Решен о на други начин	У раду
2415	160	2575	2452	49	20	1066	1212	105	123

##### 2. Број жалби по органима

Орган	Број жалби
Влада Републике Србије – Генерални секретаријат	1
Влада Републике Србије- Републички секретаријат за законодавство	3
Влада Републике Србије – Канцеларија за европске интеграције	9
Влада Републике Србије- Канцеларија за одрживи развој недовољно развијених подручја	3

Влада Републике Србије- Канцеларија за сарадњу са медијима	5
Влада Републике Србије- Служба за управљање кадровима	11
Влада Републике Србије- Канцеларија за Косово и Метохију	10
Влада Републике Србије- Канцеларија за људска и мањинска права	6
Влада Републике Србије- Канцеларија за сарадњу с црквама и верским заједницама	3
Безбедносно информативна агенција	8
Министарство унутрашњих послова	1247
Министарство финансија и привреде	25
Министарство финансија и привреде – Пореска управа	561
Министарство финансија и привреде – Управа за јавни дуг	1
Министарство финансија и привреде – Управа за трезор	4
Министарство финансија и привреде – Управа за спречавање прања новца	2
Министарство финансија и привреде- Управа царина	1
Министарство финансија и привреде- Дирекција за мере и драгоцене метале	3
Министарство финансија – Девизни инспекторат	2
Министарство правде и државне управе	21
Министарство правде и државне управе- Дирекција за управљање одузетом имовином	8
Министарство правде и државне управе- Управа за извршење кривичних санкција	296
Министарство грађевинарства и урбанизма	16
Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине	30
Министарство одбране	11
Министарство здравља	5
Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде	40
Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања	5
Министарство просвете, науке и технолошког развоја	3
Министарство рада, запошљавања и социјалне политике	21
Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе	12
Министарство саобраћаја	7
Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација	34
Министарство спољних послова	6
Републичка дирекција за имовину	7
Републичка дирекција за робне резерве	1
Републички геодетски завод	53
Републички завод за статистику	4
Републички хидрометеоролошки завод	12
Завод за интелектуалну својину	3
Дирекција за железнице	1
Геолошки завод Србије	64
Комесаријат за избеглице и миграције	4
Косовскомитровачки управни округ	1

	Мачвански управни округ	2
	Топлички управни округ	3
<b>Укупно</b>		<b>2575</b>

### 3. Број жалби – по правима и дужностима

	Право/дужност у вези са којим је одлучивано	Број жалби
	Распоређивање	415
	Распоређивање и утврђивање коефицијента	103
	Распоређивање и одређивање звања	232
	Распоређивање и обавеза полагања стручног испита	35
	Распоређивање уз обавезу стицања образовања	36
	Утврђивање коефицијента	88
	Умањење коефицијента	49
	Премештај	111
	Престанак радног односа	11
	Престанак радног односа са правом на пензију	7
	Утврђивање статуса нераспоређеног	48
	Отпремнина	1
	Разрешење	2
	Враћање на рад	8
	Учесника конкурса	377
	Привремено удаљење-суспензија	93
	Дисциплинска одговорност	82
	Плаћено и неплаћено одсуство	48
	Солидарна помоћ	23
	Јубиларна награда	135
	Накнада за пасивно дежурство	2
	Додатак на плату	182
	Разлика у плати	17
	Годишњи одмор	35
	Ћутање администрације	135
	Трошкови превоза	42
	Накнада за одвојени живот	28
	Оцењивање	130
	Државни стручни испит	28
	Стимулација	1
	Друга права из радног односа-остало	27
	Измена појединачног акта	16
	Накнада трошкова за правно заступање	7
	Понављање поступка	12
	Пристап информацијама од јавног значаја	5

	Стаж осигурања са уважаним трајањем	4
Укупно		2575

#### 4. Ажурност и начин окончања поступака

Од укупног броја жалби које су биле у раду у извештајном периоду (2575) одлука је донета у 2452 поступка, односно у 95,22% покренутих поступака, а за рад у новом извештајном периоду је остало, односно пренето 123 поступка тј. 4,78% поступака у односу на укупан број оних који су били у раду у извештајном периоду.

Имајући у виду изнете податке, као и чињеницу да је највећи број предмета за које није донета одлука примљен непосредно пред подношење овог извештаја и то да ће исти бити решени у законом утврђеном року неспорно је да је рад Жалбене комисије Владе у извештајном периоду био ажуран и да су одлуке доношене у законом прописаном року за одлучивање у управном поступку.

Од укупног броја решених жалби (2452) усвојено је 1066, односно 43,47% жалби, а ништавим је оглашено 20, односно 0,81% решења у поводу којих је изјављена жалба што значи да је поништено 44,29% првостепених решења у односу на које је покренут и окончан поступак по жалби.

Одбачено је 49, односно 1,99% жалби или је решено на други начин 105, односно 4,28% жалби, а одбијено је 1212, односно 49,42% жалби, што значи да је после окончањог поступка пред Жалбеном комисијом Владе остало на снази 55,70% првостепених аката у поводу којих је покренут и вођен поступак по жалби.

У поводу укупног броја првостепених аката у вези са којима је покренут и вођен поступак по жалби, а који су остали на снази (1366), у извештајном периоду, покренута су 322 управна спора.

Број покренутих управних спорова показује да је у извештајном периоду у 1044 управна поступка, тј. 76,43% странака разумело и уважило наводе правног и чињеничног стања у управној ствари и разлоге за доношење одлуке Жалбене комисије Владе.

Незадовољно одлуком Жалбене комисије Владе било 23,57% странака које нису успеле у управном поступку, односно 13,24% странака гледајући у односу на укупан број решених жалби у управном поступку, тј. 12,50% странака гледајући у односу на укупан број предмета, тј. поступака који су се налазили у раду у Жалбеној комисији Владе.

Када се у обзир узме број странака које су биле незадовољне другостепеним решењем, односно одлуком Жалбене комисије Владе у вези са којом су заштиту затражиле у управном спору (322) може се закључити да је после окончања управног поступка на снази остало 86,76% првостепених решења у односу на које је покренут и окончан поступак по жалби.

Поред покренутих 322 управна спора у извештајном периоду у судском поступку се налазила још 424 спора која су пренета из ранијих година, тако да је укупно вођено 746 управних спорова, од којих је у извештајном периоду окончано 306, односно 41,01% управних спорова.

Од укупно окончаних управних спорова обуставом поступка окончана су 3, односно 0,98% управних спорова, одбацивањем туже окончано је 11, односно 3,59% управних спорова, а одбијањем тужбе као неосноване 129, односно 42,15% управних спорова, што значи да странке нису успеле у 143, односно у 46,73% управних спорова који су правноснажно окончани, те да су у тим случајевима на снази остали донети управни акти, односно решења Жалбене комисије Владе, а, с њима у вези, и решења која су донели првостепени органи.

У 163, односно у 53,26% управних спорова који су окончани у извештајном периоду уважене су тужбе странака и поништена су решења Жалбене комисије Владе, што значи да је поништено 12,72% решења у односу на укупан број жалби које су одбијене као неосноване, оглашене ништавим или одбачене у поступку пред Жалбеном комисијом Владе (1281), тј. да је поништено 6,64% решења у односу на укупан број поступака који су окончани у извештајном периоду у поступку пред Жалбеном комисијом Владе (2452), односно 6,33% решења у односу на укупан број поступака који су у извештајном периоду вођени пред Жалбеном комисијом Владе (2575).

Разлози за уважавање тужби углавном (у преко 70% случајева) засновани су на повредама правила поступка, а одређени број разлога који су условили поништавање управних аката произлази и из различитих ставова управних органа и суда у погледу примене материјалног права. Највећи број од 163 управних спорова у којима су странке успеле покренут је у поводу остваривања права у органима у којима се, поред Закона о државним службеницима, у поступку остваривања права примењивао о посебан закон којим су на посебан (специфичан) начин уређена питања из радног односа у појединим органима државне управе, дакле у којима се успостављао однос између примене одредаба општег и посебних закона, као и у поводу одлучивања у случајевима у којима је одлука заснована на дискреционом овлашћењу руководиоца, односно доносиоца решења да одлучи по слободној оцени.

Према томе, из наведеног произлази то да је Жалбена комисија Владе у извештајном периоду окончала 95,22% покренутих управних поступака за оцену законитости првостепених аката, као и да је, у односу на укупан број управних поступака који су вођени пред овом комисијом, у поступку судске контроле законитости управних аката поништено 6,33% решења које је Жалбена комисија Владе донела у управним поступцима.

## **VI. ПРОБЛЕМИ СА КОЈИМА СЕ ЖАЛБЕНА КОМИСИЈА ВЛАДЕ СУСРЕТАЛА У СВОМЕ РАДУ**

### **1. Организациони проблеми**

Организациони проблеми огледају се превасходно у томе што су сви чланови Жалбене комисије Владе, изузев њеног председника, истовремено и државни службеници распоређени на одговарајућа радна места у органима државне управе.

С тим у вези, та чињеница и околност да чланови Жалбене комисије Владе, као државни службеници у органима државне управе из којих су именовани, имају значајне и континуиране обавезе по основу обављања послова радних места на која су распоређени у тим органима, као и околност да су они смештени у дислоцираним пословним просторијама у односу на седиште Жалбене комисије Владе, захтева да се рад председника Жалбене комисије Владе и државних службеника у Служби за управљање кадровима, који пружају подршку раду те комисије, прилагођава могућностима чланова жалбене комисије, односно могућем одржавању седница њених већа.

### **2. Кадровски проблеми**

Служба за управљање кадровима поред тога што врши стручно-техничке и административне послове за Жалбену комисију Владе истовремено те послове врши и за Високи службенички савет.

С тим у вези, полазећи од могућег броја државних службеника који су потпора раду Жалбене комисије Владе, адекватном оперативном организацијом обављања послова у Служби за управљање кадровима и максималним залагањем извршилаца у тој служби

значајно је унапређено обављање послова пружања стручно-техничке и административне подршке раду Жалбене комисије Владе, а посебно кроз послове комуникације са првостепеним органима, комплетирања списка предмета и припреме нацрта другостепених решења. Међутим, и поред тога, ограничење у погледу броја извршилаца који обављају послове за потребе Жалбене комисије Владе и њихова оптерећеност, онемогућили су формално успостављање одговарајуће базе података, односно систематизоване праксе и одлука Жалбене комисије Владе.

### **3. Функционални проблеми**

#### **1) Везани за рад првостепеног органа**

Ефикасан, делотворан и квалитетан рад Жалбене комисије Владе у многоме зависи од рада првостепеног органа, а у извештајном периоду били су присутни извесни проблеми који су се односили на:

- ефикасност рада првостепених органа, а пре свега на благовременост достављања жалбе, односно изјашњења на жалбу;
- пропуштање првостепених органа да, сагласно Закону о општем управном поступку, одлучују по изјављеној жалби (утврде неблаговременост или недопуштеност, а пропусти да жалбу одбаце; утврде основаност жалбе, односно потребу да се првостепено решење замени, а не усвајају жалбу и не измене своје решење);
- адекватно комплетирање списка предмета (достави се жалба и добијано решење, а не и општи акти и друга решења првостепеног органа која су од утицаја на правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања и доношење адекватне одлуке);
- неадекватну садржину изјашњења првостепених органа, која се најчешће ограничавају на формално изјашњење – без навођења навода из жалбе и изношења разлога и с њима у вези, правног става о неоснованости навода жалиоца.

Наведени проблеми посебно су присутни у раду оних првостепених органа у којима су првостепене одлуке доношене у подручним јединицама, односно ван седишта органа и где због измештености организационих јединица постоји проблем комплетирања списка предмета.

Одређени број првостепених органа није у поновном поступку донео ново решење које је у свему било у складу са упутствима и правним ставовима Жалбене комисије Владе, што је условљавало поновно изјављивање жалбе на ново првостепено решење које је поново поништавано и предмет враћан на поновни поступак, а такво поступање додатно је оптерећивало рад ове комисије.

У вези са радом првостепених органа, посебно се наглашава то да је у току рада на изјављеним жалбама утврђено да постоје случајеви када се првостепена решења извршавају пре њихове коначности, што тим органима ствара проблеме да у поступку поновног одлучивања поступе према упутствима и ставовима другостепеног органа – посебно у случају када се поништеним решењем одлучивало о заснивању радног односа, премештају или распоређивању.

#### **3. У односу на рад правосудних органа**

Од укупно поништених 163 другостепених решења, највећи број поништен је из формалних разлога и то по основу недостатака у вези са формалном садржином решења или због некомплетних списка предмета, а материјални разлог за поништај другостепених решења (у највећем броју поништених решења ради се о решењима која су се односила на решавање о жалби на првостепена решења Министарства унутрашњих послова којима је одбијен захтев полицијских службеника да им се призна право на накнаду за рад дужи од пуног радног времена; путних трошкова и умањења коефицијента) јесте различит став суда о примени материјалног права. Пресуде суда, којим су уважене тужбе на решења Жалбене

комисије Владе, и из материјалних разлога поништена решења Жалбене комисије Владе засноване су и образложене правном праксом, претходно надлежних редовних судова, који су у радном спору одлучивали о праву у поводу кога је одлучивала Жалбена комисија Владе, као и на одлуци Уставног суда, када је Управни суд поново ценио наводе тужбе и исте усвајао односно, поништаво решења Жалбене комисије Владе и предмете враћао на поновни поступак.

### **3) Везани за рад Жалбене комисије Владе**

Прописани рок за одлучивање Жалбене комисије Владе од 30 дана од дана пријема жалбе, у многоме је оптерећивао рад у Комисији јер је, имајући у виду сложеност питања о којима је требало одлучивати, као и наведене проблеме у вези са радом првостепених органа, доводио у питање с једне стране благовременост одлучивања, а с друге стране квалитет одлуке која се доноси у непримерено кратком року за разматрање и одлучивање.

## **VII. АНАЛИЗА СТАЊА, ОДНОСНО РАДА**

### **1. Састав Жалбене комисије Владе**

При образовању Жалбене комисије Владе, на основу претпостављеног обима послова, одређен је одговарајући број чланова, а од посебног значаја за њен ефикасан и квалитетан рад било је пресудно одређивање састава Комисије и заступљеност њених чланова, и то: по основу статуса који они имају на основу поделе њихових радних места на положаје и извршилачка радна места; по основу познавања прописа о раду у државној управи и о управном поступку, по основу рада на радним местима на која су постављени, односно распоређени и по основу заступљености различитих органа државне управе.

Тако одређен састав Жалбене комисије Владе, као и лично искуство и способност њених чланова омогућили су делотворан рад у поступку одлучивања по изјављеним жалбама државних службеника.

### **2. Обим и сложеност послова**

У претходном извештајном периоду већина жалби, како је и за очекивати, изазвана је првостепеним актима којима се одлучивало о распоређивању, премештају, дисциплинској одговорности, престанку радног односа, као и о свим правима која за последицу имају промене у области личних примања.

За разлику од претходног извештајног периода, у овом извештајном периоду нису изјављиване типске жалбе, те је та чињеница, односно околност да се радило на жалбама које су у односу на наводе из жалби захтевале заузимање више појединачних ставова значајно усложнила рад у Комисији.

Поред тога, додатно оптерећење, у смислу рада на сложенијим жалбама, условила је и чињеница да је Жалбена комисија Владе у извештајном периоду имала значајан број жалби које су изјављене на првостепена решења која су органи државне управе (Министарство унутрашњих послова, Пореска управа, Управа за извршење кривичних санкција) доносили у вези са променом статуса запослених у тим органима, а која су често била у вези са применом посебних прописа.

### **3. Ефикасност рада**

Састав жалбене комисије Владе и способност њених чланова да делотворно примењују прописе омогућио је Жалбеној комисији Владе да одлучује ефикасно.

При томе треба имати у виду то да је захтев за ефикасним радом Комисије (који произлази из Законом о државним службеницима утврђеног рока за доношење одлуке у



поводу изјављене жалбе и који је, такође, везан и за ефикасан и квалитетан рад првостепеног органа у раду на жалби) од директног утицаја на квалитет њеног рада.

#### **4. Утицај специфичности положаја Жалбене комисије Владе и односа према првостепеним органима на квалитет рада**

Према Закону о државним службеницима првостепени органи, односно руководиоци тих органа или од њега овлашћени државни службеници надлежни су да одлучују о правима и дужностима државних службеника (члан 3. и члан 140. ст. 1. и 2), а Жалбена комисија Владе одлучују о жалбама државних службеника на решења органа државне управе, служби Владе и Републичког јавног правобранилаштва којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима, као и о жалбама учесника интерног и јавног конкурса (члан 142. став 1. и члан 144. став 1).

Према Закону о општем управном поступку другостепени орган, кад поништи првостепено решење, може и обавезан је, ако су испуњени прописани услови, да сам решити управну ствар или да предмет врати првостепеном органу на поновни поступак – уз обавезу да укаже у ком погледу треба употпунити поступак, а првостепени орган дужан је да се у поновном поступку придржава упутстава другостепеног органа (чл. 232. и 233).

У вези са наведеним надлежностима и поступком одлучивања, а посебно имајући у виду то да Жалбена комисија Владе у вршењу својих надлежности везаних за заштиту права државних службеника контролише законитост првостепених решења, односно да она не би требало да преузима надлежност руководиоца органа да одлучује о правима и дужностима државних службеника у органу којим руководи, Жалбена комисија Владе је у случају основаности изјављене жалбе поништавала првостепена решења и предмете враћала првостепеном органу на поновни поступак.

#### **5. Квалитет рада**

Број решења који је донела Жалбена комисија Владе, број покренутих спорова у поводу тих решења, број одбачених и одбијених тужби од укупно окончаних управних спорова, као и број и разлози за уважавање тужби, односно поништених другостепених решења указују на то да се досадашњи рад Жалбене комисије Владе може оценити квалитетним.