



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

1346-3949/2017  
Београд



Заштитник грађана  
Zaštitnik građana

дел.бр. 10917 датум 10.04.2019.

На основу члана 138. став 1. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006) и чланова 1. став 1. и 31. став 1. и 2. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007), у поступцима утврђивања законитости и правилности рада Министарства унутрашњих послова, покренутим по притужбама које је поднео Синдикат полиције „Слога“ у име притужилаца: [REDACTED], Гордане Војин [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] као и по притужбама [REDACTED] а [REDACTED] Заштитник грађана

### УТВРЂУЈЕ

Министарство унутрашњих послова учинило је пропусте у раду због тога што у законом прописаној форми није одлучило о захтевима:

- притужиље [REDACTED] за доношење решења о годишњој оцени рада за 2016. годину који је поднела 02. 11. 2017. године,
- притужиље Гордане Војин за доношење решења о годишњој оцени рада за 2016. годину који је поднела 28. 02. 2018. године,
- притужиље [REDACTED] за доношење решења о годишњој оцени рада за 2017. годину који је поднела 26. 07. 2018. године,
- притужиље [REDACTED] за доношења решења о годишњој оцени рада за 2017. годину који је поднела 31. 08. 2018. године,
- притужиоца [REDACTED] за доношења решења о годишњој оцени рада за 2013, 2014, 2015, 2016. и 2017. годину које је поднео 14. 06. 2018. године

чиме је притужиоцима повредило право на једнаку заштиту права и правно средство, као и принципе добре управе.

На основу утврђених недостатака у раду, Заштитник грађана упућује Министарству унутрашњих послова

## ПРЕПОРУКЕ

I Министарство унутрашњих послова ће без одлагања одговарајућим управним актима одлучити о наведеним захтевима притужилаца, поштујући и доследно примењујући прописе којима је регулисано оцењивање полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова.

II Министарство унутрашњих послова ће предузети све мере како би у будућем раду благовремено, у законом прописаној форми, одлучивало о захтевима полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова за доношење решења о годишњој оцени рада, односно о вредновању радне успешности, као и мере ради обезбеђивања уједначеног и законитог поступања свих организационих јединица у свом саставу, а у циљу унапређивања рада и ефикасније заштите права грађана.

### Разлози

Заштитнику грађана се притужбом обратила ██████████ ██████████ ██████████, указујући да Министарство унутрашњих послова није одлучило о захтеву за доношење решења о оцењивању рада за 2016. годину који је поднела 02. 11. 2017. године. Истакла је да је Упитником за оцењивање рада за 2016. годину, оцењена оценом „недовољан-1“. Тужба коју је поднела ради поништаја Упитника је одбачена решењем Управног суда у Београду 17 У 3974/17 од 19. 05. 2017. године са образложењем да Упитник о оцењивању рада не представља акт у смислу чл. 3. став 1. Закона о управним споровима, при чему је у решењу указано на право тужиље да у складу са законом поднесе захтев за доношење решења о оцени рада, која би, када стекне својство коначности, могла бити предмет оцене законитости пред Управним судом. Такође указано је на правни став Управног суда утврђен на седници свих судија одржаној 04. 04. 2017. године, по коме се оцена рада полицијског службеника одређује решењем против кога се може изјавити жалба Жалбеној комисији Владе, на полицијски службеник има право да захтева од надлежног старешине, који је донео коначну оцену, да донесе и достави му решење о оцени његовог рада.

Заштитнику грађана се притужбом обратио ██████████ ██████████ ██████████, наводећи да је 15. 11. 2017. године Министарству унутрашњих послова, поднео захтев којим је тражио издавање решења о оцењивању рада за 2011. годину. У захтеву је указао на правни став Управног суда утврђен на седници свих судија одржаној 04. 04. 2017. године. Притужилац је у притужби Заштитнику грађана истакао да о његовом захтеву није одлучено ни после ургенције коју је упутио 29. 12. 2017. године, већ му је актом Министарства, Дирекције полиције, Управе криминалистичке полиције 03/2 број: 1555/12-93 од 06. 12. 2017. године, достављено обавештење о спроведеном поступку оцењивања на упитнику за оцењивање рада.

Притужилац ██████████ ██████████ је посебном притужбом Заштитнику грађана указао и на непоступање Министарства унутрашњих послова по три појединачна захтева које је поднео 20. 06. 2018. године тражећи издавање решења о оцењивању рада за 2014., 2015. и 2016. годину. Истакао је да је поступајући по његовим жалбама због ћутања управе по наведеним захтевима Жалбена комисија Владе донела три решења којима је жалбе усвојила и Министарству наложила доношење решења без одлагања.<sup>1</sup> Према наводима притужиоца и поред тога Министарство није одлучило о његовим захтевима, односно није поступило по налозима Жалбене комисије Владе.

Заштитник грађана примио је и притужбу Гордане Војин из Београда, којом је изразила незадовољство радом Министарства унутрашњих послова указујући да Министарство није одлучило о њеном захтеву поднетом 28. 02. 2018. године за доношење решења о годишњој оцени рада за 2016. годину. У захтеву је указала на правни став Управног суда утврђен на седници свих судија одржаној 04. 04. 2017. године.

Заштитнику грађана обратила се притужбом на рад Министарства унутрашњих послова ██████████ ██████████, наводећи да Министарство није одлучило о захтеву за доношење решења о годишњој оцени рада за 2017. годину који је поднела 26. 07. 2018. године.

Притужиља ██████████ ██████████ ██████████ је притужбом указала да је 31. 08. 2018. године Министарству унутрашњих послова, поднела захтев за доношења решења о годишњој оцени рада за 2017. годину. Истакла је да о захтеву није одлучено управним актом, већ је њеном заступнику актом Министарства, Сектора за ванредне ситуације 09 број: 8443/18 од 06. 09. 2018. године достављено обавештење да је захтев неоснован.

Притужилац ██████████ ██████████ је у притужби Заштитнику грађана навео да је 14. 06. 2018. године Министарству унутрашњих послова поднео пет појединачних захтева за доношења решења о годишњој оцени рада за 2013, 2014, 2015, 2016. и 2017. годину. Притужилац истиче да о захтевима није одлучено ни пошто је 27. 07. 2018. године поднео пет жалби због непоступања Министарства по захтевима.

Притужилац ██████████ ██████████ у притужби Заштитнику грађана навео је да је 16. 11. 2018. године Министарству унутрашњих послова, електронским путем поднео захтев за доношење решења о годишњој оцени рада за 2017. годину. Истакао је да о захтеву није одлучено није одлучено управним актом, већ је његовом заступнику актом Министарства, Комисије за преиспитивање закључне оцене рада 08/3 број: 2130/18 од 20. 11. 2018. године достављено обавештење да је захтев неоснован.

Притужиља ██████████ ██████████ у притужби је указала да је 02. 08. 2018. године Министарству унутрашњих послова, поднела захтев за доношење решења о годишњој оцени рада за 2017. годину. Навела је да о захтеву није одлучено ни након што је поднела ургенцију Министарству 14. 09. 2018. године.

<sup>1</sup> Решење Жалбене комисије Владе бр. 112-01-502/2018-01 од 09. 08. 2018. године  
Решење Жалбене комисије Владе бр. 112-01-503/2018-01 од 09. 08. 2018. године  
Решење Жалбене комисије Владе бр. 112-01-504/2018-01 од 09. 08. 2018. године

На основу садржаја примљених притужби и документације коју су притужиоци доставили, оцењујући да поднете притужбе пружају основ за постојање сумње у повреду принципа добре управе, и неблаговремен рад, Заштитник грађана је у складу са чланом 25. ст. 5. Закона о Заштитнику грађана, покренуо поступке контроле законитости и правилности рада Министарства унутрашњих послова.

Заштитник грађана је поступајући по притужби ██████████ ██████████ покренуо поступак контроле рада Министарства унутрашњих послова актом 1346-3949/17, дел. бр. 4657 од 13. 02. 2018. године, тражећи од Министарства изјашњење о основаности притужбе. Министарство унутрашњих послова је актом 02/4 број: 072/3-8/18-3 од 23. 03. 2018. године, доставило изјашњење Сектора за људске ресурсе, Одељења за развој људи и организације 08/3 број: 112-257/18 од 15. 03. 2018. године. У изјашњењу је истакнуто да Министарство у досадашњој пракси у процесу оцењивања у току примене Уредбе о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова<sup>2</sup>, није израђивало решења о годишњој оцени рада, те да је и оцењивање притужиле извршено у складу са прописима који су у време оцењивања били на снази. Према наводима Сектора за људске ресурсе, затражено је мишљење од Секретаријата Министарства, имајући у виду став који је Управни суд заузео на 71. седници свих судија одржаној 04. 04. 2017. године, а који је супротан дотадашњој пракси. У изјашњењу је указано да се Секретаријат Министарства актом 02 број: 119-69/18-1 од 07. 02. 2018. године, изјаснио да је Министарство дужно да поступи по захтеву за доношење решења о оцени рада. Сектор за људске ресурсе, Одељење за развој људи и организације, се даље изјаснио да је имајући у виду став Секретаријата, поступак доношења решења о годишњој оцени рада за ██████████ ██████████ у току, да је тражено изјашњење руководиоца у чијој надлежности је било оцењивање, те да ће након потписивања решења исто бити достављено Секретаријату. Актом Заштитника грађана дел. бр. 13571 од 25. 04. 2018. године од Министарства је затражено да се изјасни да ли је одлучено о захтеву притужиле од 02. 11. 2017. године и да ли јој је одлука достављена, а уколико о захтеву није одлучено затражено је изјашњење о разлозима због којих то није учињено. Министарство у остављеном року није доставило додатно изјашњење, због чега је Заштитник грађана ургирао за достављање. Након тога, Министарство је Заштитнику грађана 14. 06. 2018. године, уз акт 02/4 број: 072/3-8/18 доставило допис 03/2 број: 557/17-212 од 29. 05. 2018. године који је Дирекција полиције, Управа криминалистичке полиције доставила Сектору за људске ресурсе, Одељењу за развој људи и организације. Наведеним дописом Управа криминалистичке полиције је поводом захтева притужиле за доношење решења о оцењивању рада за 2016. годину, обавестила Сектор за људске ресурсе, Одељење за развој људи и организације о свом ставу да је у конкретном случају оцењивање за 2016. годину извршено у складу са прописима који су били на снази у време доношења оцене. Истовремено изнет је став о мањкавости правног става Управног суда од 04. 04. 2017. године у вези са оцењивањем полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, као и да тај став није обавезујући за Министарство. Управа криминалистичке полиције указала је да је дописом 03/2 број: 557/17-209 од 23. 03. 2018. године доставила мишљење Дирекцији полиције у вези са оцењивањем, у којем је предложила да Сектор за људске ресурсе сачини дописе којима ће обавестити подносиоце захтева да је оцењивање за 2016. годину извршено у складу са прописима за оцењивање рада запослених у Министарству унутрашњих послова који су били на снази у том периоду, односно на основу Уредбе о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова („Сл. гласник РС“, 8/2006, 14/2009-Одлука УС и 119/2013).

<sup>2</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 8/06, 14/09-Одлука УС и 119/13

Пуномоћник притужиље је поднеском од 27. 06. 2018. године обавестио Заштитника грађана да му је поводом поднетог захтева притужиље за доношење решења о оцењивању рада за 2016. годину, актом Министарства унутрашњих послова, Дирекције полиције, Управе криминалистичке полиције 03/2 број: 557/17-214/2 од 06. 06. 2018. године, достављено обавештење да је оцењивање притужиље извршено у складу са прописима, те да није постојала законска обавеза за доношење решења о оцењивању.

Имајући у виду контрадикторност достављених изјашњења, односно различите ставове Сектора за људске ресурсе, Одељења за развој људи и организације и Дирекције полиције, Управе криминалистичке полиције, Заштитник грађана је од Министарства још једном затражио додатно изјашњење актом дел. бр. 21920 од 06. 07. 2018. године. Од Министарства је између осталог затражено да Заштитника грађана обавести да ли су и које мере у оквиру Министарства предузете ради обезбеђивања усклађеног поступања и рада у вези са захтевима за доношење решења о оцени рада полицијских службеника и осталих запослених у Министарству и о разлозима због којих о захтеву притужиље за доношење решења о оцењивању није одлучено управним актом, већ јој је поводом захтева достављен акт у форми обавештења. Затражена је и копија акта 02 број: 119-69/18-1 од 07. 02. 2018. године којим је Секретаријат дао мишљење да је по захтевима за доношење решења о оцени рада Министарство дужно да поступи сходно изнетом правном ставу Управног суда. Ни након више упућених ургенција Министарство није доставило тражено изјашњење.

Заштитник грађана је поступајући по притужби [REDACTED] а [REDACTED] којом је изразио незадовољство радом Министарства унутрашњих послова по његовом захтеву од 15. 11. 2017. године за издавање решења о оцењивању рада за 2011. годину покренуо поступак контроле рада Министарства актом 1346-182/18, дел. бр. 7663 од 12. 03. 2018. године, тражећи од Министарства изјашњење о основаности притужбе. Министарство унутрашњих послова је актом 02/4 број: 072/3-19/18-3 од 11. 04. 2018. године, доставило изјашњење Сектора за људске ресурсе, Одељења за развој људи и организације 08/3 број: 112-391/18 од 29. 03. 2018. године. У изјашњењу је истакнуто да је оцењивање притужиоца за 2011. годину извршено у складу са прописима који су били на снази у периоду оцењивања, односно на основу Уредбе о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова („Сл. гласник РС“, бр. 8/2006, 14/2009-одлука УС и 119/2013). Такође је наведено да у досадашњој пракси у процесу оцењивања у току примене наведене Уредбе, Министарство није израђивало решења о годишњој оцени рада, о чему је обавештен притужилац дописом 03/2 број: 1555/12-93 од 06. 12. 2017. године. Заштитник грађана је актом дел. бр. 17728 од 30. 05. 2018. године од Министарства затражио да се додатно изјасни о разлозима због којих о захтеву притужиоца није одлучено одговарајућим управним актом. Изјашњење Министарства је изостало и поред више упућених ургенција<sup>3</sup>.

Поднеском од 06. 11. 2018. године притужилац је обавестио Заштитника грађана да је решењем Жалбене комисије Владе бр. 119-01-00110/2018-01 од 29. 06. 2018. године наложено Министарству да у року од 5 дана одлучи о његовом захтеву и да одлуку о томе достави Жалбеној комисији Владе. Истакао је да по решењу није поступљено због чега је поднео представку Управном инспекторату.

<sup>3</sup> Ургенција дел. бр. 21780 од 05. 07. 2018. године; ургенција дел. бр. 24837 од 02. 08. 2018. године; ургенција дел. бр. 5405 од 22. 02. 2019. године

На основу притужбе притужиса [REDACTED] а [REDACTED] којом је указао на непоступање Министарства унутрашњих послова по три појединачна захтева од 20. 06. 2018. године за издавање решења о оцењивању рада за 2014., 2015. и 2016. годину, Заштитник грађана је покренуо поступак контроле рада Министарства унутрашњих послова актом 1346-2278/18, дел. бр. 28675 од 11. 09. 2018. године. Актом 02/4 број 072/3-75/18-3 од 08. 10. 2018. године Министарство је као изјашњење доставило копију извештаја Сектора за људске ресурсе, Одељења за развој људи и организације 08/3 број: 112-1279/2018 од 18. 09. 2018. године. Наведеним извештајем Сектор за људске ресурсе, Одељење за развој људи и организације обавестило је Дирекцију полиције о поступању по захтевима полицијских службеника запослених у Дирекцији полиције, за израду решења о годишњој оцени рада током примене Уредбе о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 8/2006, 14/2009-Одлука УС и 119/2013). Из извештаја се закључује да су нацрти решења за запослене у Дирекцији полиције који су поднели захтев за израду решења достављени Дирекцији полиције, са назнаком да их је након потписивања потребно уручити запосленима и доказ о уручењу доставити Сектору за људске ресурсе. Имајући у виду такве наводе, Заштитник грађана је актом дел. бр. 40757 од 17. 12. 2018. године од Министарства затражио да се додатно изјасни да ли су решења у конкретном случају издата и да ли су одлуке достављене притужиоцу. Тражено изјашњење Министарство није доставило.

На основу увида у списе предмета 1310-2945/18, који је формиран у Стручној служби Заштитника грађана на основу притужбе притужиоца [REDACTED] а [REDACTED] на рад Управног инспектората, Заштитник грађана је из поднеска притужиоца од 14. 03. 2019. године утврдио да су решења о оцени рада за 2011, 2014, 2015. и 2016. годину донета и уручена му 20. 02. 2019. године.

Заштитник грађана је поступајући по притужби Гордане Војин покренуо поступак контроле рада Министарства унутрашњих послова актом 1346-1088/18, дел. бр. 15380 од 14. 05. 2018. године, тражећи од Министарства изјашњење о основаности притужбе. Актом 02/4 број: 072/3-46/18-3 од 18. 06. 2018. године Министарство је доставило допис 08/3 број 112-904/2018 од 07. 06. 2018. године, којим се Сектор за људске ресурсе, Одељење за развој људи и организације се изјаснио да у Сектору за људске ресурсе није примљен захтев Гордане Војин за доношење решења о оцењивању за 2016. године. Такође је наведено да је увидом у списе предмета утврђено да је Гордана Војин за 2016. годину оцењена у складу са прописима који су у спорном периоду били на снази, односно у складу са Уредбом о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 8/2006, 14/2009-Одлука УС и 119/2013). Сектор за људске ресурсе је истакао да у току примене наведене Уредбе у делу који се односи на оцењивање запослених нису израђивана решења о годишњој оцени рада.

Имајући у виду наведено, као и да је притужиља 28. 02. 2018. године електронским путем Министарству унутрашњих послова, Полицијској управи за град Београд, Полицијској станици Земун, упутила захтев за доношење решења о годишњој оцени рада за 2016. годину, Заштитник грађана је актом дел. бр. 22153 од 09. 07. 2018. године од Министарства затражио додатно изјашњење о поступању по захтеву притужиље. Министарство није доставило тражено изјашњење. Пуномоћник притужиље је поднеском од 23. 08. 2018. године обавестио Заштитника грађана да му је поводом поднетог захтева притужиље за доношење решења о оцењивању рада за 2016. годину, актом Министарства унутрашњих послова, Дирекције полиције, Полицијске управе за град Београд, Полицијске станице

Земун 03/16/14 број: 119-7/18 од 10. 08. 2018. године, достављено обавештење да је оцењивање притужиле извршено у складу са прописима који су у том периоду били на снази, те да није постојала законска обавеза за доношење решења о оцењивању. Истовремено је обавештен да је захтев притужиле за издавање решења оцењен неоснованим.

Заштитник грађана је поступајући по притужби [REDACTED] покренуо поступак контроле рада Министарства унутрашњих послова актом 1346-2367/18, дел. бр. 29868 од 24. 09. 2018. године. Министарство је актом 02/4 број: 072/3-77/18-3 од 02. 11. 2018. године као изјашњење на наводе притужбе доставило копију извештаја Сектора за људске ресурсе, Одељења за развој људи и организације 08/3 број: 112-1353/2018 од 22. 10. 2018. године, поводом притужбе [REDACTED]. Изјашњењем је указано да је пуномоћнику притужиле достављено обавештење поводом захтева притужиле за доношење решења о годишњој оцени рада за 2017. године (акт Сектора за ванредне ситуације 09 број: 699/18 од 04. 10. 2018. године). Наведеним актом пуномоћник притужиле је обавештен да је 14. 03. 2017. године ступила на снагу Уредба о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова („Сл. гласник РС“, бр. 17/2017) којом су прописани елементи система за оцењивање запослених, као и начин оцењивања, те да се оцењивање рада за запослене у Министарству врши на обрасцима који су саставни део Уредбе и да не постоји законска обавеза за доношење решења о оцењивању. Истакнуто је да Уредба обезбеђује двостепеност у процесу оцењивања путем Комисије за преиспитивање закључне оцене рада, чији састав обезбеђује објективност у поступању, имајући у виду да је један од чланова Комисије из Секретаријата Министарства, да је председник Комисије увек из Сектора за људске ресурсе, а да сама присутност оцењивача, односно контролора не нарушава објективност Комисије јер се одлучује већином гласова. Пуномоћник притужиле је истовремено обавештен да је притужиле оцењена за 2017. годину у складу са наведеном Уредбом, те да је захтев неоснован.

Имајући у виду наведено изјашњење, као и да је пуномоћник притужиле обавестио Заштитника грађана да је поводом захтева притужиле за доношење решења о оцењивању рада за 2017. годину, актом Министарства 09 број: 699/18 од 04. 10. 2018. године у форми обавештења информисан да је захтев неоснован, те да је поднеском од 17. 10. 2018. године поново затражио доношење решења о оцени рада, Заштитник грађана је актом дел. бр. 36752 од 23. 11. 2018. године од Министарства затражио додатно изјашњење о разлозима због којих о захтеву притужиле није одлучено одговарајућим управним актом, већ јој је поводом захтева достављен акти у форми обавештења. Изјашњењем 02/4 број: 072/3-77/18-8 од 25. 12. 2018. године Министарство унутрашњих послова није одговорило на захтев Заштитника грађана за додатним изјашњењем, већ је поновило наводе из претходног изјашњења.

Заштитник грађана је поступајући по притужби [REDACTED] покренуо поступак контроле рада Министарства унутрашњих послова актом 1346-2516/18, дел. бр. 30966 од 03. 10. 2018. године. Министарство није доставило изјашњење ни након две ургенције Заштитника грађана (дел. бр. 36090 од 19. 11. 2018. године и дел. бр. 5410 од 22. 02. 2019. године).

Заштитник грађана је поступајући по притужби [REDACTED] покренуо поступак контроле рада Министарства унутрашњих послова актом 1346-2800/18, дел. бр.

35744 од 15. 11. 2018. године. Министарство није доставило изјашњење ни након две ургенције Заштитника грађана (дел. бр. 41543 од 24. 12. 2018. године и дел. бр. 5408 од 22. 02. 2019. године).

Заштитник грађана је поступајући по притужби ██████████ ██████████ покренуо поступак контроле рада Министарства унутрашњих послова актом 1346-3050/18, дел. бр. 41724 од 25. 12. 2018. године. Министарство није доставило изјашњење ни након ургенције Заштитника грађана (дел. бр. 5411 од 22. 02. 2019. године).

Заштитник грађана је поступајући по притужби ██████████ ██████████ покренуо поступак контроле рада Министарства унутрашњих послова актом 1346-3256/18, дел. бр. 139 од 04. 01. 2019. године. Министарство није доставило изјашњење ни након ургенције Заштитника грађана (дел. бр. 5411 од 22. 02. 2019. године). Притужиља је обавестила Заштитника грађана да јој је 17. 01. 2019. године достављено обавештење поводом захтева за доношење решења о годишњој оцени рада за 2017. године (акт Министарства унутрашњих послова, Дирекција полиције, Полицијска управа Пожаревац, Одсек за управне послове 03/33/5 број 226-3803/19 од 17. 01. 2019. године). Наведеним актом обавештена је да је 14. 03. 2017. године ступила на снагу Уредба о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова („Сл. гласник РС“, бр. 17/2017) којом су прописани елементи система за оцењивање запослених, као и начин оцењивања, те да се оцењивање рада за запослене у Министарству врши на обрасцима за оцењивање који су саставни део Уредбе и да не постоји законска обавеза за доношење решења о оцењивању. Притужиља је истовремено обавештена да је правилно оцењена за 2017. годину у складу са наведеном Уредбом те да је захтев неоснован. У обавештењу је истакнуто да Уредба обезбеђује двостепеност у процесу оцењивања путем Комисије за преиспитивање закључне оцене рада, чији састав обезбеђује објективност у поступању, имајући у виду да је један од чланова Комисије из Секретаријата Министарства, да је председник Комисије увек из Сектора за људске ресурсе, а да сама присуност оцењивача, односно контролора не нарушава објективност Комисије јер се одлучује већином гласова. Поднеском од 21. 03. 2019. године притужиља је обавестила Заштитника грађана да је решењем Министарства унутрашњих послова, Полицијске управе у Пожаревцу број: 131-1355/19 од 05. 03. 2019. године одбачен њен захтев за доношење решења о годишњој оцени рада за 2017. године.

Имајући у виду бројност и комплексност предмета, чињеницу да у појединим предметима Министарство није доставило изјашњења ни након више упућених ургенција, као и да су у појединим предметима и након пријема изјашњења остала неразјашњена одређена питања Заштитник грађана је 29. 01. 2019. године одржао састанак са представницима Министарства унутрашњих послова. Представници Министарства указали су да ће о захтевима за доношење решења о годишњој оцени рада бити одлучено управним актима и због организационих промена у оквиру органа замолили су за продужетак рока за достављање изјашњења. Међутим, и након два месеца од одржавања састанка и ургенција упућених 22. 02. 2019. године, Министарство није доставило тражена изјашњења у поступцима поводом притужби наведених притужилаца. Тражена изјашњења а нису достављена ни у накнадном року, као ни до тренутка упућивања ових препорука, чиме је Министарство повредило законом прописану обавезу сарадње органа државне управе са Заштитником грађана<sup>4</sup>

<sup>4</sup> „Органи државне управе имају обавезу да сарађују са Заштитником грађана и да му омогуће приступ просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, а који су од значаја за поступак који води, односно за остварење циља



\*\*\*

Чланом 36. ст. 1. *Устава Републике Србије*<sup>5</sup> зајемчена је једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Ставом 2. прописано је да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

Чланом 8. *Закона о државној управи*<sup>6</sup> прописано је да органи државне управе поступају према правилима струке, непристрасно и политички неутрално и дужни су да сваком омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права, обавеза и правних интереса.

Чланом 9. *Закона о државној управи* прописано је да су органи државне управе дужни да странкама омогуће брзо и делотворно остваривање њихових права и правних интереса.

Чланом 167. *Закона о полицији*<sup>7</sup> у ставом 1. прописано је да се рад запослених у Министарству оцењује се годишње, у два циклуса са једном закључном оценом. Ставом 2. прописано је да позитивне оцене јесу "довољан - 2", "добар - 3", "истиче се - 4" и "нарочито се истиче - 5", а негативна оцена је "недовољан - 1". Ставом 3. прописано је да се напредовање из члана 165. овог закона, може остварити на основу трогодишње просечне оцене која не може бити нижа од "истиче се - 4". Ставом 4. прописано је да мерила и начин оцењивања полицијских службеника и других запослених у Министарству прописује Влада.

Чланом 250. *Закона о полицији* прописано је да ако овим законом, прописима донетим на основу овог закона и посебним колективним уговором за полицијске службенике није другачије прописано, на права и дужности, рад и радне односе полицијских службеника, примењују се прописи о државним службеницима и посебан колективни уговор закључен у складу са тим прописима, општи прописи о раду и закон којим се уређује општи управни поступак.

*Уредбом о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова*<sup>8</sup> уређен је систем, мерила и начин оцењивања рада полицијских службеника и других запослених, у Министарству унутрашњих послова.

*Законом о полицији*<sup>9</sup> оцењивање рада полицијских службеника и других запослених било је регулисано члановима 121-126.

његовог превентивног деловања, без обзира на степен њихове тајности, осим када је то у супротности са законом" - члан 21. став 1. Закона о Заштитнику грађана.

<sup>5</sup> „Сл. гласник РС”, бр. 98/2006

<sup>6</sup> „Сл. гласник РС”, бр. 79/2005, 104/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон

<sup>7</sup> „Сл. гласник РС”, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018

<sup>8</sup> „Сл. гласник РС”, бр. 17/2017

<sup>9</sup> „Сл. гласник РС”, бр.101/2005, 63/2009 - одлука УС, 92/2011 и 64/2015

Уредбом о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова<sup>10</sup> била су прописана начела за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова и, с тим у вези, утврђене подручне полицијске управе, полицијске станице и њихова подручја и седишта, организациона јединица за координацију рада, њено подручје и седиште, елементи за оцењивање и начин оцењивања рада полицијских службеника и других запослених и ближи услови и начин стицања и губитка звања у Министарству.

Чланом 169. *Закон о полицији*<sup>11</sup> било је прописано да се на положај, дужности, права и одговорности запослених у Министарству примењују прописи о радним односима у државним органима, ако овим законом и прописима донетим на основу овог закона није друкчије одређено.

Чланом 84. ст. 2. *Закон о државним службеницима*<sup>12</sup> било је прописано да оцену одређује руководилац решењем, а ст. 3. да Влада уредбом ближе уређује мерила за оцењивање и поступак оцењивања у свим државним органима.

Чланом 99. *Законом о изменама и допунама Закона о државним службеницима*<sup>13</sup> прописано је да поступци одлучивања о правима, обавезама и одговорностима државних службеника и намештеника започети до почетка примене овог закона, окончаће се применом прописа према којима су започети.

\*\*\*

Након оцене свих доступних чињеница и околности у поступцима контроле, Заштитник грађана је утврдио да Министарство унутрашњих послова није у законом прописаној форми одлучило о захтевима притужилаца [REDACTED] и [REDACTED] Гордане Војин, [REDACTED] [REDACTED], чиме је повредило Уставом гарантовано право подносиоца притужбе на једнаку заштиту права и правно средство, као и принципе добре управе.

Заштитник грађана сматра да је недопустиво контрадикторно и неједнако поступање по захтевима притужилаца у зависности од организационе јединице Министарства у којој су притужиоци распоређени.

На контрадикторности у поступању и у ставовима изнетим у изјашњењима Министарства посебно указује поступање по захтеву [REDACTED] и [REDACTED]. Наиме, изјашњавајући се о основаности притужбе Сектор за људске ресурсе, Одељење за развој људи и организације је актом 08/3 број: 112-257/18 од 15. 03. 2018. године указао да, поступак доношења решења о годишњој оцени рада за [REDACTED] у току. Насупрот томе, Дирекција полиције, Управа криминалистичке полиције, изнела је став да је у конкретном случају оцењивање за 2016. годину извршено у складу са прописима који су били на снази у време доношења оцене и предложило да Сектор за људске ресурсе

<sup>10</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 8/06, 14/09-Одлука УС и 119/13

<sup>11</sup> „Сл. гласник РС“, бр.101/2005, 63/2009 – одлука УС, 92/2011 и 64/2015

<sup>12</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014 и 94/2017

<sup>13</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 95/2018

сачини дописе којима ће подносиоце захтева о томе обавестити<sup>14</sup>. Након тога притужиљи је поводом захтева за доношење решења о оцењивању рада за 2016. годину, актом Министарства унутрашњих послова, Дирекције полиције, Управе криминалистичке полиције<sup>15</sup>, достављено обавештење да је оцењивање извршено у складу са прописима, те да није постојала законска обавеза за доношење решења о оцењивању. При том, Министарство није доставило одговор на захтев<sup>16</sup> Заштитника грађана којим је затражено додатно изјашњење поводом уочених контрадикторности у ставовима и поступању различитих организационих јединица Министарства, као ни изјашњење о разлозима због којих о захтеву притужиље за доношење решења о оцењивању није одлучено управним актом. Заштитнику грађана није достављена ни тражена копија акта<sup>17</sup> којим је, како се из појединих изјашњења Министарства закључује, Секретаријат Министарства дао мишљење да је по захтевима за доношење решења о оцени рада Министарство дужно да поступи сходно изнетом правном ставу Управног суда.

Такође, овом приликом се напомиње да је по притужбама одређених полицијских службеника Заштитник грађана покренуо поступке контроле рада Министарства унутрашњих послова због неодлучивања по захтевима за годишњу оцену рада за 2015. и 2016. годину. У току поступака контроле рада Министарство (Сектор за ванредне ситуације) је отклањало недостатке, доносило решења о годишњој оцени рада, након чега су поступци контроле обустављени<sup>18</sup>. Наведено указује на постојање неједнаког поступања Министарства по захтевима за доношење решења о оцењивању и стављање грађана-запослених у Министарству у неједнак правни положај у истим правним ситуацијама, што доводи до правне несигурности и нарушава принцип једнакости грађана пред законом.

**Обавеза равноправног третмана тражи од органа управе да подједнако поступају према свим грађанима у истој правној ситуацији, као и да не примењују прописе на различит начин у истим или суштински сличним ситуацијама. Органи управе дужни су да у оквиру својих надлежности поступају по захтевима грађана, као и својих запослених на доследан начин, једнако прама свима који су у истој. Недопустиво је различито поступање појединих организационих јединица истог органа управе у истим правним стварима.**

На некоректно поступање органа указује и чињеница да је одређени број притужилаца због неодлучивања о захтевима за доношење решења о годишњој оцени рада подносио жалбе Жалбеној комисији Владе, која је жалбе усвајала и Министарству налагала да без одлагања одлучи о захтевима. И поред тога, Министарство није поступало или је неблаговремено поступало по другостепеним решењима, прекорачивши не само законски, већ и разуман рок за поступање. Притужилац ██████████ ██████████ се због непоступања Министарства по другостепеним одлукама Жалбене комисије Владе обраћао и Управном инспекторату. Пасивно држање Министарства, непоштовање прописа, као и ставова и налога виших инстанци, у конкретном случају за последицу је имало обраћање притужиоца већем броју органа ради остваривања права. Неспорно је право притужиоца на коришћење свих расположивих правних средстава ради заштите и остваривања својих права и интереса. Међутим, имајући у виду да је пасивност органа управе проузроковала активирање већег броја расположивих механизма заштите

<sup>14</sup> 03/2 број: 557/17-212 од 29. 05. 2018. године

<sup>15</sup> Акт 03/2 број: 557/17-214/2 од 06. 06. 2018. године

<sup>16</sup> Акт дел. бр. 21920 од 06. 07. 2018. године

<sup>17</sup> Акт Министарства унутрашњих послова 02 број: 119-69/18-1 од 07. 02. 2018. године

<sup>18</sup> Прим. притужбе на основу којих су формиран предмети 1346-1173/18; 1346-1916/18 и 1346-2065/18

искључиво због ћутања администрације, број ангажованих органа, дужину трајања поступака, Заштитник грађана указује на неопходност да Министарство унутрашњих послова поступање по захтевима запослених за издавање решења о годишњој оцени рада, али и других захтева, без одлагања уведе у законске оквире, и истовремено избегне активирање механизма који за циљ имају заштиту од ћутања администрације. Свако другачије поступање Министарства унутрашњих послова, посебно непоштовање одлука и ставова виших инстанци, или неблаговремено поступање по њима, доводи како до повреде права подносилаца захтева, тако и до повреде јавног интереса.

Заштитник грађана је оценио да Министарство није делотворно и ефикасно поступало по захтевима притужилаца за доношење решења о годишњој оцени рада. И поред тога што су различити ставови појединих организационих јединица у Министарству унутрашњих послова, као и организационе промене у органу могли да буду разлог неблаговременог поступања по захтевима притужилаца, Заштитник грађана је става да је трајање поступака по захтевима (у појединим случајевима и више од годину дана од подношења захтева) неоправдано дуго. У прилог таквом ставу посебно иду чињенице: да су притужиоци захтеве поднели након што је Управни суд утврдио став<sup>19</sup> о оцењивању полицијских службеника; да је Секретаријат Министарства дао мишљење да је по захтевима за доношење решења о оцени рада Министарство дужно да поступи сходно изнетом правном ставу Управног суда; као и поменуте одлуке Жалбене комисије Владе по жалбама због „ћутања администрације“.

Пропуст Министарства унутрашњих послова састоји се и у томе што о захтевима појединих притужилаца није одлучено управним актом, већ их је Министарство актима сачињеним у форми обавештења информисало о свом ставу о неоснованости поднетих захтева. Тако су захтеви појединих притужилаца фактички одбијени, без доношења акта у законом прописаној форми. На тај начин, кроз привид одлучивања, отежан је правни положај појединих притужилаца, што је за последицу имало и повреду њиховог Уставом гарантованог права на једнаку заштиту права и правно средство, односно ускраћивање могућности преиспитивања одлука у жалбеном поступку, а потом и управном спору. Такво поступање изазива праву несигурност и узрокује активирање механизма који за циљ имају заштиту од ћутања администрације.

Принцип делотворности у остваривању права странака подразумева дужност органа управе да странкама омогуће брзо и делотворно остваривање њихових права и правних интереса. Организациони проблеми, не смеју, нити могу бити разлози због којих се грађанима отежава правни положај. Позитивни прописи и начела добре управе захтевају од органа управе да поступају по захтевима грађана - да их у складу са законом одбаце, или да их усвоје или одбију, и то у најкраћем могућем року. Стандард добре управе не дозвољава нечињене и пасивност, већ тражи активан, ангажован став органа управе према обављању послова из свог делокруга. Стандард добре управе, такође, не дозвољава органима управе да грађанима ускрате могућност преиспитивања одлука у жалбеном поступку и/или управном спору.

<sup>19</sup> Правни став утврђен на 71. седници свих судија одржаној 04. 04. 2017. године:

1. Оцена рада полицијског службеника донета по приговору полицијског службеника, која је садржана у обрасту за оцењивање под називом "Упитник за оцењивање рада" не представља акт из члана 3. Закона о управним споровима против кога је дозвољено вођење управног спора.
2. Оцена рада полицијског службеника се одређује решењем против кога се може изјавити жалба Жалбеној комисији Владе, па полицијски службеник има право да захтева од надлежног старешине који је донео коначну оцену да донесе и достави му решење о оцени његовог рада. (доступно на: [http://www.up.sud.rs/cirilica/view\\_setence/3](http://www.up.sud.rs/cirilica/view_setence/3))

\*\*\*

Ценећи доступне чињенице и околности у вези са поступањем Министарства унутрашњих послова по захтевима [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] за доношење решења о годишњој оцени рада за 2017. годину, Заштитни грађана је могао да констатује да је Министарство захтеве одбацило. О захтевима поменутих притужилаца одлучено је управним актима-решењима против којих су притужиоци на располагању имали могућност коришћења правних средстава у циљу оспоравања донетих решења, односно заштите својих права (пре свега подношење жалбе Жалбеној комисији Владе). У том смислу надлежни органи ће тек изнети свој став. Без намере да утиче на поступање виших инстанци у поступцима по правним лековима и прејудицира њихов исход, Заштитник грађана указује да се не може сложити са ставом Министарства изнетим у образложењима решења којима су одбачени захтеви за доношење решења о годишњој оцени рада за 2017. годину у која је имао увид [REDACTED] је Заштитнику грађана доставила копију решења<sup>20</sup> којим је одбачен њен захтев за доношење решења о годишњој оцени рада за 2017. годину. На интернет сајту Синдиката полицији „Слога“<sup>21</sup> објављено је решење Министарства унутрашњих послова којим је одбачен и захтев [REDACTED] [REDACTED] за доношење решења о годишњој оцени рада за 2017. годину.).

У образложењу решења којим је одлучено о захтеву притужиље Ј [REDACTED] [REDACTED], Министарство је изнело став да је оцењивање рада за запослену извршено према правилима која су предвиђена Уредбом о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 17/2017), на обрасцу за оцењивање који је саставни део Уредбе. Такође је изнет став да: „оцена рада полицијског службеника дата на обрасцу за оцењивање нема по себи карактер управног акта, јер се истим не решава о праву или обавези полицијског службеника. О праву ће се одлучивати у евентуалном наредном поступку распоређивања или премештаја, а где ће се ценити и оцена дата у претходном периоду. У том случају, оцена ће бити саставни део одлучивања о тим правима и обавезама полицијског службеника“. Министарство је у образложењу истакло и следеће: „Имајући у виду да је реч о годишњој оцени запослене датој на обрасцу за оцењивање који је прописан чл. 7. Уредбе о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, те да исти нема карактер управног акта, а да прописима који регулишу наведену област није прописана могућност за доношење решења о годишњој оцени, као и одредбе члана 92. став 1. Закона о општем управном поступку, којима је прописано да орган решењем одбацује захтев којим је покренут управни поступак, ако није реч о управној ствари, донета је одлука као у диспозитиву решења.“ Како се из доступних информација закључује, и решење којим је одбачен захтев притужиоца [REDACTED] [REDACTED] образложено је на исти начин као и решење којим је одлучено о захтеву притужиље [REDACTED].

Заштитник грађана се не слаже са ставом Министарства „да прописима који регулишу наведену област није прописана могућност за доношење решења о годишњој оцени“. Наиме, Закон о полицији<sup>22</sup> који се примењује на оцењивање за 2017. годину, о оцењивању запослених у Министарству говори само у члану 167. Наведеним чланом је прописано да се рад запослених у Министарству оцењује годишње, у два циклуса са једном закључном

<sup>20</sup> Решење Министарства унутрашњих послова, Полицијске управе у Пожаревцу број: 131-1355/19 од 05. 03. 2019. године

<sup>21</sup> <https://sindikatpolicije.net/2019/03/17/1-18/#more-3637>

<sup>22</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018

оценом (ст.1). Позитивне оцене јесу "довољан - 2", "добар - 3", "истиче се - 4" и "нарочито се истиче - 5", а негативна оцена је "недовољан - 1" (ст. 2). Напредовање из члана 165. овог закона, може се остварити на основу трогодишње просечне оцене која не може бити нижа од "истиче се - 4" (ст. 3.). Мерила и начин оцењивања полицијских службеника и других запослених у Министарству прописује Влада (ст. 4.).

Чланом 250. Закона о полицији прописано је да ако овим законом, прописима донетим на основу овог закона и посебним колективним уговором за полицијске службенике није другачије прописано, на права и дужности, рад и радне односе полицијских службеника, примењују се прописи о државним службеницима и посебан колективни уговор закључен у складу са тим прописима, општи прописи о раду и закон којим се уређује општи управни поступак.

Чланом 84. ст. 2. Закона о државним службеницима<sup>23</sup> било је прописано да оцену одређује руководилац решењем, ст. 3. тог члана да Влада уредбом ближе уређује мерила за оцењивање и поступак оцењивања у свим државним органима.

Чланом 16. ст. 1. Закона о општем управном поступку<sup>24</sup> прописано је да управни акт, у смислу овог закона, јесте појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима.

Имајући у виду наведене прописе, Заштитник грађана је става да прописи којима је регулисано оцењивање полицијских службеника и других запослених у Министарству не искључују могућност доношења решења о годишњој оцени рада запослених у Министарству. Наиме, чланом 167. Закона о полицији којим је регулисано оцењивање није прописано да се оцена рада запослених одређује решењем, али није ни искључено одређивање оцене решењем, што упућује на одредбу чл. 250. Закона о полицији и супсидијарну примену Закона о државним службеницима. При том, Влада уредбом само подробније разрађује однос уређен законом, а Уредба о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова је подзаконски акт којим су прописана мерила и начин оцењивања.

Заштитник грађана се не може у потпуности сложити ни са ставом Министарства изнетим у образложењу решења 131-1355/19 од 05. 03. 2019. године да: „оцена рада полицијског службеника дата на обрасцу за оцењивање нема по себи карактер управног акта, јер се истим не решава о праву или обавези полицијског службеника, а да ће се о праву одлучивати у евентуалном наредном поступку распоређивања или премештаја, а где ће се ценити и оцена дата у претходном периоду, и у том случају, оцена ће бити саставни део одлучивања о тим правима и обавезама полицијског службеника“. Заштитник грађана је мишљења да управо чињеница да годишња оцена рада производи радно-правне последице и утиче и на остваривање других права из радног односа, указује на постојање правног интереса да коначна оцена буде одређена управним актом.

<sup>23</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014 и 94/2017

<sup>24</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018-аутентично тумачење

\*\*\*

Имајући у виду утврђене пропусте, Заштитник грађана, на основу члана 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана, упућује Министарству унутрашњих послова препоруку да без одлагања, управним актом, одлучи о захтевима притужилаца. Такође је потребно да Министарство у будућем раду благовремено, у законом прописаној форми одлучује о захтевима полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова за доношење решења о годишњој оцени рада, односно о вредновању радне успешности као и да обезбеди уједначено и законито поступања свих организационих јединица у свом саставу. Како је у току поступака контроле покренутим по притужбама појединих притужилаца Министарство управним актима одлучило о захтевима за доношење решења о годишњој оцени рада, што је и био предмет тих поступака; да су притужиоци имали могућност да донета решења оспоравају расположивим правним средствима, Заштитник грађана напомиње да ће о законитости донетих решења свој став дати надлежни органи у евентуално покренутим поступцима по правним средствима.

Заштитник грађана посебно указује да је у поступцима контроле **делимично остварена законом прописана сарадња са Заштитником грађана**, будући да се Министарство, ни након одржаног састанка са представницима Заштитника грађана, ни након више упућених ургенције није изјаснило на све захтеве Заштитника грађана. Заштитник грађана сматра да чињенице које је у поступцима контроле до сада утврдио пружају поуздан основ за закључак о незаконитом и неправилном раду Министарства, на основу чега је упутио ове препоруке.

Министарство унутрашњих послова ће о поступању по препорукама обавестити Заштитника грађана, у року од 60 дана од дана њиховог пријема, уз достављање документације на основу које се са сигурношћу може утврдити да је по препорукама поступљено.

ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАР



*Доставити:*

- Министарству унутрашњих послова
- Притужиоцима
- Жалбеној комисији Владе, ради информисања