

ČEMU SLUŽE INSPEKCIJE?

PRIKAZ INICIJATIVA ZA KONTROLU POSTUPAKA ZAPOŠLJAVANJA U JAVNOM SEKTORU I IZOSTANKA PREVENTIVNOG DJELOVANJA NADLEŽNIH INSPEKCIJA

Mart 2023. godine

Milena Muk

Iako je Institut alternativa u prethodnom periodu podnio šest inicijativa za vršenje inspekcijskog nadzora, u odnosu na koje je utvrđeno više nepravilnosti, izostala je primjena kaznenih mjera i preventivno djelovanje inspekcijских organa u odnosu na utvrđene loše prakse.

Primjeri koje prikazujemo govore u prilog potrebe temeljene reforme uloge inspekcijских organa u odnosu na postupke zapošljavanja u javnom sektoru. Podsjećamo, ovi postupci predstavljaju veliki rizik od korupcije i neprimjerenih uticaja, a detaljniji nalazi u odnosu na pravne praznine i loše prakse u ovoj oblasti predstavljeni su u okviru posebne Internet stranice na adresi <https://mapa-rizika.me>.

Inicijative smo podnijeli Upravnoj inspekciji za kontrolisanje postupaka zapošljavanja u državnim organima (Upravi za zaštitu kulturnih dobara, Zavodu za zapošljavanje), i Upravi za inspekcijske poslove, koja nadležna je za kontrolu zapošljavanja u javnim ustanovama kroz djelovanje Inspekcije rada i Prosvjetne inspekcije, u odnosu na ustanove obrazovanja.

Upravna inspekcija je na jednu inicijativu odgovorila tek nakon skoro osam mjeseci, kada su nepravilnosti, koje su u međuvremenu učinjene, već proizvele štetu, ne samo po poštovanje procedura, već i po budžet, s obzirom na to da je u konkretnom slučaju utvrđeno nezakonito sklapanje ugovora o djelu.

U produžetku dajemo ključne detalje u odnosu na šest podnijetih inicijativa, sa ciljem da skrenemo pažnju na neblagovremene i nedovoljno proaktivne aktivnosti nadležnih inspekcijских organa.

1. INICIJATIVA ZA VRŠENJE INSPEKCIJSKOG NADZORA U UPRAVI ZA ZAŠTITU KULTURNIH DOBARA POVODOM NEZAKONITOG ANGAŽOVANJA LICA ZA IZVRŠAVANJE POSLOVA U NADLEŽNOSTI UPRAVE ZA ZAŠTITU KULTURNIH DOBARA

Uputili smo inicijativu za pokretanje postupka inspeksijskog nadzora u Upravi za zaštitu kulturnih dobara zbog nezakonitog angažovanja lica putem sporazuma o ustupanju zaposlenih. Sporazum je potpisan sa agencijom za privremeno ustupanje zaposlenih „Kadar plus“ DOO (PIB: 03106420), koja je angažovala lica zaposlena u Upravi za zaštitu kulturnih dobara i sa njima zaključila ugovore o djelu za obavljanje poslova u postupku izrade elaborata o revalorizaciji kulturne vrijednosti. Sporazumom o ustupanju zaposlenih - angažovanih lica br. B795 od 29.12. 2021. godine, koji je zaključen između agencije za privremeno ustupanje zaposlenih i Uprave za zaštitu kulturnih dobara utvrđeno je ustupanje do 50 zaposlenih na period od osam mjeseci, i duže na zahtjev korisnika usluge.

Ukazali smo da se ugovorom o djelu ne može zasnovati radni odnos, već on predstavlja oblik rada van radnog odnosa regulisan Zakonom o obligacionim odnosima. Samim tom, ugovori o djelu se ne mogu zaključivati za radna mjesta sistematizovana pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, što je u ovom konkretnom slučaju urađeno.

Nakon sprovedenog inspeksijskog nadzora konstatovano je da lica nisu radno angažovana na zakonit način, i da je prekršeno dvanaest članova Zakona o državnim službenicima i namještenicima (od čl. 40 zaključno sa čl. 52 Zakona o državnim službenicima i namještenicima). Međutim, prema nalazu Upravne inspekcije, **uočena nepravilnost je uklonjena istekom vremena trajanja ugovora**, dok je upravna inspektora predočila direktoru Uprave za zaštitu kulturnih dobara da ne angažuje lica suprotno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, a na poslovima iz redovne nadležnosti organa.

Izostala je proaktivnost Upravne inspekcije u smislu kaznenih odredaba i dalje komunikacije sa nadležnim institucijama, iako je utvrđeno više nepravilnosti. Samim tim, odvaračajuća uloga inspekcije u odnosu na ponavljanje sličnih situacija u budućnosti nije ostvarena. Dodatno, inicijativa za vršenjem inspeksijskog nadzora **podnijeta je 11. aprila 2022. godine a inspeksijski nadzor izvršen 10. januara 2023. godine**. Da je pravovremeno izvršen inspeksijski pregled, nepravilnosti koje su vršene u produženom trajanju bez posljedica mogle su biti spriječene.

2. INICIJATIVA ZA VRŠENJE INSPEKCIJSKOG NADZORA POVODOM JAVNOG KONKURSA, BR.02-100/22-283/2, ZA IZBOR DIREKTORA ZAVODA ZA ZAPOŠLJAVANJE CRNE GORE

Uputili smo inicijativu za pokretanje postupka inspeksijskog nadzora zbog potencijalnih nepravilnosti pri obrazovanju komisije za provjeru kompetencija, znanja i sposobnosti za popunu radnog mjesta direktora u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore. Komisiju treba da čine starješina organa za upravljanje kadrovima, lice iz kategorije visoki rukovodni kadar iz državnog organa i istaknuti stručnjak u odgovarajućoj oblasti rada shodno članu 58 stav 3 Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Prema medijskim navodima, **komisija**

je u ovom slučaju uključila osobu zaposlenu na poziciji nižoj od one koja se predmetnim konkursom popunjavala.

Inicijativa je odbijena jer u toku sudski postupak o istom predmetu. Mi nismo mogli da znamo da je u toku sudski postupak, a Zakon o inspekcijskom nadzoru ne propisuje ograničenje da se podnese inicijativa za vršenje inspekcijskom nadzoru ukoliko je u toku sudski postupak. Imajući u vidu drastične razlike u trajanju između postupka inspekcijskog nadzora i sudskog postupka, kao i načelo preventivnog djelovanja inspekcijskih nadzora, smatramo da se ovim tumačenjem obesmišljava pravo na podnošenje inicijative za vršenje inspekcijskog nadzora.

3. INICIJATIVA ZA VRŠENJE INSPEKCIJSKOG NADZORA POPUNE RADNOG MJESTA FIZIOTERAPEUT/KINJA U CENTRU ZA FIZIKALNU MEDICINU KLINIČKOG CENTRA CRNE GORE

Podnijeli smo inicijativu za vršenje inspekcijskog nadzora u Kliničkom centru Crne Gore, zbog popunjavanja radnog mjesta fizioterapeut/kinja u Centru za fizikalnu medicinu Kliničkog centra Crne Gore (KCCG) suprotno propisanim procedurama, a po javnom pozivu od 7. 10. 2022. godine, oglasenog u dnevnom listu Pobjeda.

U oglasu je navedeno da će provjeru sposobnosti izvršiti poslodavac, a shodno Odluci o načinu bodovanja kriterijuma za izbor najboljeg kandidata za zasnivanje radnog odnosa koja je dostupna na Internet stranici Kliničkog centra Crne Gore. Tačka IV Interne procedure KCCG, u dijelu prethodne provjere radnih sposobnosti propisuje: „Ako je u javnom oglasu predviđena prethodna provjera radnih sposobnosti, lica sa liste kandidata koja ispunjavaju uslove podliježu obaveznoj provjeri sposobnosti. Provjera se vrši putem provjere u pisanom obliku, usmenim intervjuom, a može se obaviti i na drugi odgovarajući način“. Kako bi bliže definisali bodovanje pojedinačnih kriterijuma, KCCG je 2. 8.2021. godine donijela Odluku o načinu bodovanja kriterijuma za izbor najboljeg kandidata za zasnivanje radnog odnosa, u kojoj su navedeni bodovi za svaki od kriterijuma – uspjeh tokom školovanja, dužina studiranja, rezultati usmenog intervjuja, pismeno testiranje, prethodno radno iskustvo, stručni i radni kvaliteti i stručno usavršavanje. KCCG je 25. 10. 2022. godine održao razgovor za posao sa prijavljenim kandidatima. Tom prilikom, prema našim saznanjima, Stručna komisija nije postupila u skladu sa Internom procedurom i Odlukom o načinu bodovanja kandidata. Kandidatima nije postavljeno nijedno stručno usmeno pitanje koje se potencijalno boduje 15 bodova, niti je Komisija sprovela pismeno testiranje koje potencijalno nosi 30 bodova.

Inspekcija rada u svom odgovoru navodi da do dana kontrole nije vršeno pisano testiranje, ali i da inspekcija rada ne vrši provjeru jer kandidati nemaju status zaposlenih, pa se mogući propusti ne mogu sankcionisati. **Inspekcija je tvrdila da prijavljeni kandidati zaštitu mogu ostvariti kod nadležnog suda.** Nakon što prijavljeno lice ostvari status zaposlenog, inspekcija rada može provjeravati da li zaposleni ispunjava opšte i posebne uslove radnog mjesta, a ne dovoditi u pitanje samu proceduru zapošljavanja. Međutim, ovakav stav je suprotan duhu Zakona o radu, koji propisuje zabranu diskriminacije lica koja traže zaposlenje. Inspekcijski nadzor nad primjenom ove i druge odredbe propisa o radu vrši upravo Inspekcija rada.

Nakon ponovljene inicijative za sprovođenje inspekcijskog nadzora zahtijevali smo da Inspekcija rada izvrši nadzor nad procedurom provjere sposobnosti i utvrdi da li su svi kandidati/kinje, koji ispunjavaju uslove konkursa, imali jednak položaj, te da li je komisija za vršenje provjere sposobnosti stavila određena lica u povoljniji položaj od drugih.

Inspekcija rada je ukazala da to što je usmeni intervju izabran kao način provjere sposobnosti kandidata nije povreda pravila postupka i ne stavlja kandidate u nejednak položaj. Naveli su i da ne mogu cijeniti to što intervju nije bio metoda provjera sposobnosti, već razgovor, i da to nije predmet ocjene inspekcije već stručne komisije. **Dakle, dok nam je jedan inspekcijski organ objasnio da ne može djelovati u odnosu na aspekte provjere sposobnosti ako je o istom predmetu u toku sudski postupak (Upravna inspekcija), drugi inspekcijski organ (Inspekcija rada) smatra da se samo u okviru sudskog postupka može preispitati provjera sposobnosti.**

4. INICIJATIVA ZA POKRETANJE POSTUPKA INSPEKCIJSKOG NADZORA U JU SREDNJOJ STRUČNOJ ŠKOLI U BARU ZBOG ZAPOŠLJAVANJA NASTAVNOG KADRA, UPRKOS NEISPUNJAVANJU USLOVA

Pozvali smo Inspekciju rada i Prosvjetnu inspekciju da provjere da li lica zaposlena na radnom mjestu nastavnika/ce nautičke grupe predmeta u Srednjoj stručnoj školi u Baru ispunjavaju uslove za obavljanje poslova na datim radnim mjestima.

Inspekcija rada je ukazala da nije nadležna da prati postupak raspisivanja konkursa za izbor nastavnika, već da utvrdi da li kandidat ispunjava uslove propisane zakonom (da ima najmanje 15 godina staža i opštu zdravstvenu sposobnost) i akta o sistematizaciji kada lice stekne status zaposlenog. Dalje, inspekcija rada navodi da iako niko od prijavljenih kandidata nije ispunjavao uslove, lica su izabrana Odlukom v.d. direktora škole o izboru kandidata za nastavnike nautičke grupe predmeta da rade na određeno vrijeme, do 30 dana, iz razloga obaveznog održavanja časova.

Prosvjetna inspekcija utvrdila je da Komisija za predlaganje nastavnog i nenastavnog osoblja za prijem u radni odnos po raspisanim konkursima, koja je imenovana od strane v.d. direktora, nije formirana u skladu sa statutom Srednje stručne škole u Baru. Na tom konkursu niko od prijavljenih kandidata nije zaposlen, ali nakon Odluke koju je donio v.d. direktora škole zaposlena su četiri lica na određeni period. **Lica su zaposlena iako nisu ispunjavala uslove za radno mjesto nastavnika/ce nautičke grupe predmeta.**

Prosvjetna inspekcija nije preuzela dalje korake nakon uočene nepravilnosti o angažovanju lica koja ne ispunjavaju uslove radnog mjesta, dok je ukazano v.d. direktoru škole da otkloni nepravilnosti koje su nastale jer Komisija nije formirana u skladu sa Statutom Srednje stručne škole u Baru. Dodatno, iako je utvrdila da je konkurs povučen jer nije bilo kandidata koji ispunjavaju uslove konkursa, inspekcija je samo konstatovala da su lica angažovana po drugom zakonskom osnovu, bez konkursa. Međutim, smisao odredbe o privremenom angažovanju bez konkursa ne podrazumijeva da se na taj način mogu angažovati lica, koja ne ispunjavaju uslove datog radnog mjesta. **Inspekcija se uopšte nije odredila u odnosu na tu situaciju,**

koja suštinski predstavlja kršenje zakonske norme.

5. INICIJATIVA ZA VRŠENJE INSPEKCIJSKOG NADZORA RASPOREDNIH RJEŠENJA ZA MJESTA NAČELNIKA U MINISTARSTVU ZDRAVLJA

Podnijeli smo inicijativu za pokretanje postupka inspeksijskog nadzora zbog potencijalnih nepravilnosti pri prerasporednim rješenjima za mjesta načelnika, odnosno ekspertske rukovodnog kadra na mjesta izvršnog kadra u Ministarstvu zdravlja, od 01. 5. 2022. do 15. 12. 2022. godine.

Prema informacijama Instituta alternativa, službenici sa načelničkih mjesta su raspoređena na mjesta samostalnih savjetnika, koja su početnička radna mjesta. Na upražnjena radna mjesta raspoređeni su službenici koji ne ispunjavaju uslove konkretnog radnog mjesta, budući da nemaju potreban radni staž. Nakon što je Komisija za žalbe usvojila žalbe službenika i poništila rješenja o rasporedu, a koje su službenici podnijeli zbog degradacije i nezakonitog rasporeda, umjesto rasporeda na upražnjena načelnička mjesta, Ministarstvo zdravlja je ponovo donijelo ista rješenja i rasporedilo ih na niža radna mjesta.

Inicijativu smo predali 16. 12. 2022. godine, dok odgovor nadležne inspekcije i dalje čekamo u vrijeme pisanja ovog presjeka, početkom marta 2023. godine.

6. INICIJATIVA ZA POKRETANJE POSTUPKA INSPEKCIJSKOG NADZORA U SREDNJOJ STRUČNOJ ŠKOLI – ROŽAJE ZBOG ZAPOŠLJAVANJA NASTAVNOG KADRA, UPRKOS NEISPUNJAVANJU USLOVA

Uputili smo inicijativu za pokretanje postupka inspeksijskog nadzora u Srednjoj stručnoj školi u Rožajama zbog zapošljavanja nastavnog kadra, uprkos neispunjavanju uslova.

Nakon sprovedenog inspeksijskog nadzora utvrđeno je da lice ispunjava sve uslove sve uslove propisane odredbom članom 100a Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju i članom 11 Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Srednje stručne škole u Rožajama. **Nepravilnosti nisu utvrđene pa nije bilo osnova za preduzimanje upravnih mjera.**

Podsjećamo, prema Zakonu o inspekcijskom nadzoru, radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti, inspektor je ovlašten i obavezan da subjektu nadzora:

1. ukaže na utvrđene nepravilnosti i odredi rok za njihovo otklanjanje;
2. naredi preduzimanje odgovarajućih mjera i radnji u roku koji odredi;
3. privremeno zabrani vršenje djelatnosti i drugih radnji;
4. privremeno oduzme predmete ili sredstva kojima je učinjeno neko kažnjivo djelo, do okončanja tog postupka;
5. izreče novčane kazne, u skladu sa zakonom i drugim propisom;
6. izda prekršajni nalog;
7. podnese krivičnu ili drugu odgovarajuću prijavu;
8. vrši druga ovlašćenja i obaveze u skladu sa propisima.

Ovlašćeni inspektor, takođe, može podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. U konkretnim slučajevima, nadležni inspekcijski organi:

- ili su odbili da izvrše nadzor nad primjenom odredaba, za koje su nadležni, poput zabrane diskriminacije lica koja traže zaposlenje,
- ili se nisu odredili o očiglednom kršenju zakona, poput angažovanja lica koja ne ispunjavaju uslove radnog mjesta,
- ili su propustili da proaktivno iskoriste mogućnost podnošenja krivičnih prijava ili zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, u odnosu na višestruke nepravilnosti koje su konstatovali.

Imajući u vidu prikaz konkretnih slučajeva, opravdano se postavlja pitanje:

Čemu služe inspekcije?