



**VLADA CRNE GORE**

**GENERALNI SEKRETARIJAT**

U-II br. 22/21

**Broj: 10101-010/21-3301/3**  
**Podgorica, 17. maj 2021. godine**

**PREDMET: Odgovor na Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta**

Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta u svemu osporava navode iz dostavljene Inicijative za ocjenu zakonitosti Pravilnika o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji radnih mjesta.

Naime, kao što svi zaposleni znaju, pa i podnosilac ove Inicijative, u izradi je novi Pravilnik o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji radnih mjesta, pa samim tim ova Inicijativa ne može da ostvari svoju suštinu. Razlog zbog kog je iniciran ovaj postupak je evidentna zloupotreba prava, kao i nepotrebno trošenje vremena i resursa od strane sudskih organa u ovom slučaju Ustavnog suda.

Druga bitna činjenica je da je, čak i ovim pobijanim Pravilnikom, svaki zaposleni ostao u radnom odnosu, i i ne samo to, već su raspoređeni ili na isto radno mjesto ili na radno mjesto većeg ranga. U prilog ovome govori i činjenica da je od oko 180 zaposlenih žalbu izjavilo samo njih 3. Iniciranjem ovog postupka, očigledno postoji želja da se slika radnog angažmana ostalih promijeni u smislu da određen broj zaposlenih ostane bez radnog angažmana dok drugi dio zaposlenih treba da bude na manje rangiranom radnom mjestu.

U odnosu na ostale navode iz Inicijative, opreza radi, ističemo:

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta je urađen u cjelosti u skladu sa Zakonom o državnoj upravi i Uredbe o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave.

Naime, nakon izbora nove Vlade Crne Gore, dana 7.12.2020. godine donijeta je Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave objavljena u Službenom listu Crne Gore br. 118/20. Predmetnom Uredbom je predviđeno da se nekadašnje Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo nauke, Ministarstvo kulture i Ministarstvo sporta spajaju u jedno, novoformirano Ministarstvo prosvjete, nauke,



kulture i sporta. Sjedište novog Ministarstva je u Podgorici, ul. Vaka Đurovića bb, dok isto svoje radne jedinice ima na Rimskom trgu, ul. Kane Radović i na Cetinju ul. Njegoševa bb.

Uzimajući u obzir kompleksnost novoformiranog Ministarstva, koja se ogleda prevashodno u činjenici da ima 4 resora, jasno je da je i sam Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta veoma komplikovan i u pravnom smislu izazovan. Naime, preuzeto je oko 180 zaposlenih u samom Ministarstvu, osnovna nadležnost Ministarstva uz sve resore je i nadzor nad radom 13 Uprava i drugih državnih organa, osnovna djelatnost je i nadzor nad radom 260 škola i to: kadrovski (zapošljavanje između 13-14.000 zaposlenih u prosvjeti, i oko 6-7.000 u svim ostalim državnim organima a koji se odnose na rad drugih državnih organa nad kojima se vrši nadzor kao osnovna djelatnost Ministarstva), finansijski (javne nabavke i investicije u svih 260 škola i 13 Uprava i drugih državnih organa) i na kraju unutrašnja kontrola i revizija poslovanja svih 260 škola i svih 13 uprava zajedno sa revizijom rada samog Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta.

Imajući prednje u vidu, jasno je da smo morali pristupiti izradi Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta po funkcionalnom modelu tj. da se napravi spoj različitih resora koji nemaju dodirnih tačaka a da djeluju kao cjelina. Stoga smo i pristupili izradi Pravilnika na taj način.

Za izradu Pravilnika korišćena su sva tri akta koja regulišu ovu oblast i to: Zakon o državnoj upravi, Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave iz 2020. godine i Uredba o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave.

Zakonom o državnoj upravi u čl. 23 se kaže:

„Ministarstvo se osniva za jednu ili više povezanih upravnih oblasti.

Ministarstvo vrši poslove PREDLAGANJA UNUTRAŠNJE I VANJSKE POLITIKE, NORMATIVNU DJELATNOST I UPRAVNI NADZOR U UPRAVNOJ OBLASTI ZA KOJU JE NADLEŽNO U SKLADU SA ZAKONOM.

Pored poslova iz stava 2 ovog člana, ministarstvo obavlja i poslove izvršavanja zakona i drugih propisa, upravne i stručne poslove u upravnoj oblasti za koju je osnovano, kada za vršenje tih poslova nije osnovan organ uprave.“

Imajući u vidu citiranu odredbu i njenu primjenu na konkretan slučaj, onda se jasno može utvrditi da je djelokrug rada ovog Ministarstva osim prosvjeta, nauka, kultura i sport i upravni nadzor i unutrašnja revizija nad radom organa državne uprave i to 260 škola i 13 Uprava. Što je jasno utvrđeno u stavu 2 i 3 citiranog člana a odnosi se na riječi: „... i upravni nadzor u upravnoj oblasti za koju je nadležno u skladu sa zakonom...“ i stava 3 „... upravne i stručne poslove u upravnoj oblasti za koju je osnovano, kada za vršenje tih poslova nije osnovan organ uprave...“ Dakle, Ministarstvo obavlja upravni nadzor u okviru kog je i unutrašnja revizija i to ne samo 260 škola i 13 uprava, već unutrašnja revizija i samom Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta.

Treći akt koji je korišćen u izradi pobijanog Pravilnika je Uredba o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave, objavljen u Službenom listu br 78/18 od 31.1.2019. godine. Napominjem da je za ovu Uredbu pokrenuta Inicijativa za njenu izmjenu, ali bez obzira na to ista je u potpunosti primijenjena prilikom sačinjavanja pobijanog Pravilnika.



Naime, čl. 4 Uredbe je regulisano:

„Direktorati se osnivaju u ministarstvu za vršenje poslova koji predstavljaju zaokruženu oblast rada u vodjenju vanjske i unutrašnje politike, normativnoj djelatnosti, utvrđivanju strategija i programa i vršenju određeni poslova koji su u funkciji utvrđivanja opštih pravaca razvoja...”

Imajući u vidu citranu odredbu ove Uredbe, neophodno je utvrditi zaokruženu oblast rada u jednom ministarstvu. Stoga se u tom pravcu isto utvrđuje Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave. Naime, tom uredbom su utvrđene kao zaokružene oblasti i oblasti koje se ne nalaze u samom nazivu Ministarstva, odnosno nazivu resora, pa je tako u Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta kao zaokružena oblast predviđen upravni nadzor što nije predviđeno u svim ministarstvima.

Dok se u svim ministarstvima kao zaokružena oblast tretira i oblast međunarodne saradnje, a čije postojanje u tom obliku je neophodno za dalji put Crne Gore, ka Evropskoj uniji.

U odnosu na konkretne navode iz inicijative ističemo sljedeće:

U Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta ne postoji sindikalna organizacija. Naime, spajanjem resora sindikat je radi zaštite zaposlenih bio u obavezi da se organizuje i osnuje svoje organe kao i da ovlasti lica koja će zaposlene da predstavljaju. Od 7. decembra 2020. godine do dana pisanja ovog odgovora sindikalna organizacija ne postoji. Dalje, ne postoji ni zaposleni koji zastupa interese zaposlenih u sva 4 resora i ova Inicijativa upravo služi neodgovornim bivšim sindikalnim predstavnicima da opravdaju svoju profesionalnu i ličnu nebrigu prema ostalim zaposlenim. Dakle, da bi Ministarstvo ušlo u pregovore sa sindikatom, sindikat mora da postoji. Napominjem, da se pobijani Pravilnik pisao više mjeseci, i zaposleni umjesto da su se uključili u rad na Pravilniku oni su se bavili pisanjem članaka po novinama i portalima čime je ugrožen reputacioni ugled ministarstva i povrijeđen etički kodeks iznošenjem netačnih informacija u medijima. Sa druge strane, u nedostatku sindikalnih predstavnika Ministarstvo se obratilo zaposlenim pojedinačno, pa su svoje učešće u radu Pravilnika uzeli rukovodeća lica kao što su: Dobrila Vlahović zaposlena u kulturi, Marko Vukašinović za oblast međunarodne saradnje, Smilja Kažić za oblast nauke, Mijajilo Đurić iz oblasti prosvjete i dr. Neangažovanje ranijeg rukovodstva sindikata prosvjete kojem pripada i sam podnosilac ove inicijative nije opravdanje za neodgovornost i neprofesionalizam. Osim toga, jasno se pokazalo da sindikat zaposlenima nije bio ni potreban jer nijedno pravo zaposlenih nije ugroženo. Medjutim, podnošenjem ove inicijative, njihova prava i te kako postaju ugrožena.

U odnosu na drugi navod iz Inicijative koji se odnosi na postojanje Direktorata za unutrašnju reviziju i nadzor rada organa državne uprave ističemo sljedeće:

Isti je formiran uz primjenu prethodno nabrojanih akata i Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

Naime, čl. 19 st. 1 Zakona je predviđeno:



„Radi davanja nezavisnog i subjektivnog uvjeravanja i pružanja savjetodavnih usluga u cilju doprinosa unapredjenju poslovanja subjekta, u subjektu se organizuje i obavlja unutrašnja revizija, kao dio sistema upravljanja i unutrašnjih kontrola...“

Dakle, Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta je sledstveno ovoj odredbi organizovalo rad unutrašnje kontrole i revizije u obliku Direktorata, jer se radi o zaokruženoj oblasti rada Ministarstva a što je utvrđeno Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave i Uredbom o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave.

Dalje, u čl. 30 st. 1 istog Zakona se kaže:

„Rukovodilac subjekta je odgovoran za uspostavljanje JEDINICE ZA UNUTRAŠNJU REVIZIJU koja je FUNKCIONALNO NEZAVISNA I ORGANIZACIONO ODVOJENA OD DRUGIH ORGANIZACIONIH JEDINICA...“

Ovo je još jedan razlog zbog kog se jedinica za unutrašnju reviziju morala biti predviđena po funkciji kao Direktorat, kao i ostali Direktorati. Ovaj član ne propisuje obim organizacije već samo minimum u smislu jedinice za unutrašnju reviziju pri tome neograničavajući širi način organizovanja (Direktorat koji u našem slučaju podrazumijeva i nadzor kao zaokruženu oblast rada ministarstva). U pobijanom Pravilniku je posebno vođeno računa da sva lica imaju sertifikat unutrašnjeg revizora u javnom sektoru koje izdaje Ministarstvo finansija i socijalnog staranja i potrebno radno iskustvo kako bi se zakonska unutrašnja kontrola i revizija sprovodila u svakom trenutku.

Imajući u vidu citirane odredbe, pa čak i onu koja je citirana u samoj inicijativi, jasno je da je Pravilnik u svemu donijet u skladu sa ovima Zakonom.

U odnosu na navode na koje se poziva podnosilac Inicijative, a koji navodi se odnose na same opise i nazive radnih mjesta, ukazujemo da sami nazivi i opisi su prepoznati u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, gdje se za visikorukovodni kadar predviđa KOORDINATOR jer se u opisu posla visikorukovodnog kadra kaže KOORDINIRA.

Naime u čl. 23 se kaže:

„Poslovi visikorukovodnog kadra odnose se na: rukovođenje, koordiniranje i organizovanje rada u jednoj ili više organizacionih jedinica...“

Sledstveno tome se i prepoznaju radna mjesta koordinatora i rukovodioca.

Dalje, navodi koji se odnose na uslov da se ima položen stručni ispit za rad u državnim organima, ukazujemo da je izmjenama i dopunama zakona o državnim službenicima i namještenicima, predviđeno da se lice može zasnovati radni odnos u državnom organu i ako nema položen ispit za rad u državnim orgnima pod uslovom da ga položi u roku od 1 godine od dana zasnivanja radnog odnosa.



Isticanje prigovora na uslov „profesura“ je pravni nonsens, jer je apsurd biti protiv i tretirati nezakonito da se od lica koje radi u prosvjeti traži položen ispit za rad kao nastavnik. Upravo to je značenje riječi „profesura“.

U odnosu na mišljenja Uprave za kadrove, ističemo da značaj tog mišljenja dovoljno govori činjenica što ono nije obavežno. Dalje, da je to mišljenje ispravno, Vlada Crne Gore ne bi usvojila pobijani Pravilnik. Osim toga, Uprava za kadrove uopšte nije upoznata sa radom bilo kog ministarstva, pa ni ovog. I, na kraju, Ministarka javne uprave, digitalnog društva i medija, koja je neposredni pretpostavljeni je na sjednici Vlade održanoj dana 1.4.2021. godine glasala ZA ovaj Pravilnik, čime je u cjelosti oborila mišljenje Uprave za kadrove.

Svi navodi u Inicijativi nisu obrazloženi, niti imaju pravnu težinu. Inicijativa nije podnijeta ni od strane sindikata niti više zaposlenih, već samo od strane pojedinca koji želi da napravi štetu zaposlenim. Ovo prije svega iz razloga što, a kako je već naprijed, navedeno u toku je izrada novog Pravilnika i Ministarstvo ne može imati nikakvu štetu podnošenjem ove Inicijative, već se šteta pravo isključivo zaposlenima.

Nije prekršen nijedan propis niti je povrijeđeno pravo bilo koje pravo zaposlenih koje im po zakonu pripada.

Shodno svemu iznijetom predležemo da predmetnu Inicijativu odbijete u cjelosti.



MINISTARKA

*Vesna Bratić*  
Prof. dr Vesna BRATIĆ