

Crna Gora  
VLADA CRNE GORE  
Broj: 07-430/23-2136/2  
Podgorica, 18. maj 2023. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE  
Gospodin Budimir Šćepanović, predsjednik

PODGORICA

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj 18. maja 2023. godine, razmotrila **Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, broj: 01-6643/2, od 12. septembra 2022. godine, koju su Ustavnom sudu Crne Gore podnijeli Dušan Bugarin, Ljubiša Konatar i Mirko Žižić, koje zastupa punomoćnik Marko V. Radović, advokat iz Podgorice, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.**

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

### M I Š L J E N J E

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, broj: 01-6643/2, od 12. septembra 2022. godine, donijet je na osnovu člana 28 Zakona o državnoj upravi („Službeni list CG“, br. 78/18, 70/21 i 52/22) i čl. 12 i 57 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG“, br. 49/22, 52/22 i 56/22).

Takođe, usklađen je sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list CG“, br. 2/18, 34/19 i 8/21) i Uredbom o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave („Službeni list CG“, broj 13/19), te je, na osnovu svih relevantnih propisa, uspostavljena adekvatna i na zakonu utemeljena unutrašnja organizacija i sistematizacija Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, koja omogućava efikasno obavljanje poslova.

Zakonom o državnoj upravi („Službeni list CG“, br. 78/18, 70/21 i 52/22) između ostalog, propisano je sljedeće:

## „Član 27

Vlada svojim aktom osniva organe državne uprave, utvrđuje upravne oblasti za koje se organi državne uprave osnivaju, kao i organizaciju i način rada državne i uređuje druga pitanja od značaja za organizaciju i rad državne uprave.

## Član 28

Unutrašnja organizacija i sistematizacija organa državne uprave utvrđuje se zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbjeđuje efikasno i ekonomično vršenje poslova državne uprave.

Kriterijume za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju, nomenklaturu poslova, kao i druga pitanja od značaja za unutrašnju organizaciju organa državne uprave propisuje Vlada.

Izuzetno od st. 1 i 2 ovog člana, zakonom se može utvrditi drugačija unutrašnja organizacija organa državne uprave koji vrši unutrašnje poslove, vanjske poslove i poslove odbrane.

Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave utvrđuje Vlada, na predlog ministra, odnosno starješine organa uprave.

Na predlog akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave pribavlja mišljenje organa državne uprave nadležnog za poslove uprave.

U postupku donošenja akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa uprave pribavlja se mišljenje ministarstva koje vrši nadzor nad radom tog organa."

Na osnovu Ustava, ovlašćenje za izvršavanje zakona ima Vlada odnosno zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta, koji može obuhvatiti rješenja koja proizilaze iz zakonske norme kojom nijesu uređena.

Zakonom o državnoj upravi se uređuje način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, između ostalog i organizacija državne uprave i nadležnost njenih organa, te da je Vlada nadležna da donosi uredbе, odluke i druge akte za izvršavanje zakona i da vrši druge poslove utvrđene Ustavom ili zakonom.

Zakonom o državnoj upravi, kao sistemskim u ovoj oblasti, uređeni su poslovi državne uprave u okviru prava i dužnosti Crne Gore. Unutrašnja organizacija i sistematizacija organa državne uprave, prema odredbi člana 28 Zakona o državnoj upravi, utvrđuje se zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbjeđuje njihovo efikasno i ekonomično vršenje poslova državne uprave. Odredbom člana 28 stav 4 Zakona propisano je da je Vlada ovlašćena da utvrđuje akt o unutrašnjoj organizaciji



i sistematizaciji organa državne uprave, na predlog ministra, odnosno starješine organa uprave.

Saglasno navedenom ovlašćenju, Vlada Crne Gore je, na predlog ministarke ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, razmotrila Predlog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, na sjednici od 6. septembra 2022. godine, na osnovu pribavljenih mišljenja organa, i to: Ministarstva finansija, broj: 12-430/22-19898/2, od 3. 8. 2022. godine, Ministarstva finansija – Nacionalnog službenika za ovjeravanje, broj: 17-430/22-19898/1, od 2. 8. 2022. godine, Ministarstva javne uprave, broj: 01-100/22-3686/2, od 24. 8. 2022. godine i Uprave za ljudske resurse, broj: 02-040/22-243/2, od 16. 8. 2022. godine.

Članom 55 Poslovnika Vlade Crne Gore („Službeni list CG“, br. 3/12, 31/15, 48/17 i 62/18) propisano je da, prilikom utvrđivanja dnevnog reda, član Vlade može da predloži izmjene ili dopune dnevnog reda, kao i promjenu statusa tačke dnevnog reda za verifikaciju u tačku za razmatranje, pri tom je dužan da predlog obrazloži.

Shodno tome, ministarka, kao član Vlade Crne Gore, predložila je razmatranje Predloga pravilnika Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, na sjednici Vlade 6. septembra 2022. godine, obrazložila izmjenu Dnevnog reda i time, koristeći svoje diskreciono pravo, direktno kandidovala predmetni Pravilnik. Vlada Crne Gore je isti utvrdila Zaključkom, broj: 07-5577/2, od 6. septembra 2022. godine, te je u tom smislu neosnovana primjedba podnosioca Inicijative.

Pravilnikom je utvrđena unutrašnja organizacija i sistematizacija Ministarstva, organizacione jedinice i njihov djelokrug, radna mjesta, broj izvršilaca, opis poslova i uslovi za njihovo obavljanje, kao i raspoređivanje službenika i namještenika i zapošljavanje pripravnika.

Neosnovani su navodi iz Inicijative da prilikom izrade Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma nije ispoštovana zakonska procedura iz člana 193 stav 1 Zakona o radu („Službeni list CG“, br. 74/20, 8/21, 59/21, 68/21 i 145/21), u smislu učešća sindikalne organizacije, u skladu s kojim je propisana obaveza poslodavca da zatraži i razmotri mišljenje i predloge sindikata prije donošenja odluke od bitnog značaja za profesionalne i ekonomske interese zaposlenih, kolektivnog otpuštanja zaposlenih i sistematizacije radnih mjesta.

S tim u vezi, Sindikalna organizacija ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, na sastanku je upoznata s izradom predmetnog Pravilnika, koje dokazuje obraćanje predsjednice pomenutog Sindikata, ministarki ekologije,



prostornog planiranja i urbanizma (broj: 91, od 8. 9. 2022. godine), te su neosnovani navodi podnosioca inicijative da je izostalo učešće istog.

Ministarstvo je blagovremeno obavijestilo i dostavilo akt sindikalnoj organizaciji radi prisustvovanja sastanku, zatražilo mišljenje i predloge sindikata prije donošenja osporenog Pravilnika, na koji sindikalna organizacija nije istakla primjedbe.

Imajući u vidu da je ispoštovana zakonska procedura, Ministarstvo kao donosilac akta nije povrijedilo načelo legaliteta iz odredbe člana 145 Ustava, koji podrazumijeva da podzakonski akti moraju biti u skladu s Ustavom i zakonom, ne samo u smislu materijalne (sadržine osporenog akta) već i formalne zakonitosti (da pravni akt mora biti donijet od ovlaštenih organa, po postupku propisanom za njegovo donošenje).

U vezi s osporenim Mišljenjem Uprave za ljudske resurse i primjedbama datim Ministarstvu na Predlog dostavljenog akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, iste nijesu obavezujuće i njena sadržina ne utiče na zakonitost Pravilnika jer je pravo donosioca akta da uredi svoj unutrašnji sistem na način da isti funkcionira efikasno i ekonomično.

Na osnovu navoda iz Inicijative u vezi s Mišljenjem Uprave, Vlada daje sljedeće pojašnjenje:

U cilju kreiranja politike životne sredine i klimatskih promjena, uključujući i harmonizaciju s pravnom tekovinom EU, najveći obim poslova je nadležnosti Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma.

S tim u vezi, Direktor za EU integraciju i međunarodnu saradnju, horizontalno koordinira procese, sprovodi interresornu i međuinstitucionalnu saradnju/komunikaciju, izvještava i vodi pregovore s EU institucijama, a drugi direktorati, u kojima su prepoznate primjedbe (poslovi međunarodne saradnje), učestvuju u međunarodnoj i regionalnoj saradnji za pojedinačne projekte koji su u djelokrugu direktorata. Takođe, navedeni direktorat, između ostalog, kreira i sprovodi spoljnu i unutrašnju politiku na nivou Ministarstva (protokol, međunarodni sporazumi, ugovori i sl.), uz podršku drugih organizacionih jedinica Ministarstva (osnovnih i užih).

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, pored konkretnih nadležnosti u većini sektora (horizontalno zakonodavstvo, kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, otpadne vode, zaštita i planiranje morske sredine i integralno upravljanje obalnim područjem, zaštita prirode, industrijsko zagađenje, hemikalije, buka i klimatske promjene), ima ulogu vodeće institucije u procesu EU integracija odnosno koordinatora aktivnosti svih ostalih institucija koje čine sastavni dio procesa pristupanja u oblasti životne sredine.

Dalje, navodi iz Inicijative u odnosu na radno mjesto glavnog državnog arhitekta su rješenja ustanovljena Zakonom o planiranju prostora i izgradnji



objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20 i 86/22), kroz novi ustanovljeni institut glavnog državnog arhitekta. Prethodni generalni direktor Direktorata glavnog državnog arhitekta gđin Žižić, prilikom izrade akata (2021. i 2022. godine), definisao je uslove i kvalifikacione profile organizacione jedinice, stoga su neosnovane date primjedbe.

U vezi sa sistematizovanim radnim mjestima urbanističko-građevinskih inspektora za koja nijesu predviđeni isti uslovi u dijelu koji se odnose na oblast obrazovanja, donosilac akta, prilikom izrade, polazi od činjenice da kod pojedinih radnih mjesta oblast obrazovanja mora se isključivo odnositi na građevinarstvo, s obzirom na obavljane poslova „uzorkovanja i ispitivanja građevinskog proizvoda, odnosno dijela objekta, radi provjere kvaliteta građevinskog materijala/proizvoda i zabrane upotrebe određenog građevinskog materijala/proizvoda“, koje je utvrđeno Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2022–2023. godine.

Takođe, nije moguće usklađivanje s Mišljenjem Uprave za ljudske resurse u dijelu obrazovanja na pojedina radna mjesta koja imaju manji broj kvalifikacionih obrazovanja, npr. arhitektura ili građevina, društvene nauke – ekonomija i sl. (isključujući inspektore koordinate i radna mjesta kojima je u opisu posla nadzor građevinskih proizvoda), iz razloga izuzimanja poljoprivrednih nauka i vojne akademije, jer ovi kvalifikacioni profili nijesu i dalje potrebni.

S obzirom na činjenicu da je jedan od potpisnika Incijative gđin Ljubiša Konatar, raniji generalni direktor Direktorata za inspekcijske poslove i licenciranje, prilikom izrade akata (2021. i 2022.) definisao uslove i kvalifikacione profile organizacione jedinice u čijoj nadležnosti su radna mjesta urbanističko-građevinskih inspektora, navedeno ukazuje da su neosnovane date primjedbe.

Takođe, primjedbe koje se odnosile na uslove za vršenje poslova koji se odnose na potreban nivo znanja stranog jezika, isti je usklađen s potrebama rada organizacionih jedinica.

U Direkciji za normativno pravne poslove, pored društvenih nauka, predviđene su i tehničko-tehnološke nauke, iz razloga jer jedan građevinski inženjer kao i pravnik učestvuje u izradi nacрта i predloga zakona i drugih propisa iz oblasti građevinarstva i građevinskih proizvoda.

S obzirom da pomenuta direkcija, između ostalih poslova, vodi i upravni postupak, koji se odnosi na primjenu Zakona o građevinskim proizvodima u dijelu izdavanja rješenja o imenovanju tijela, za ocjenu i provjeru postojanosti svojstava građevinskih proizvoda, vrši usaglašavanje inostranih isprava i znakova usaglašenosti za građevinske proizvode, kao i donosi rješenja u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacija iz



nadležnosti direktorata, potrebno je uključiti različite kvalifikacione profile iz ove oblasti (uključujući i profile tehničke struke).

Neosnovani su i navodi iz Inicijative koji se odnose na stupanje na snagu predmetne sistematizacije. Ovo iz razloga jer je osporenim odredbom člana 23 predmetnog Pravilnika propisano da „Ovaj Pravilnik stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja na oglasnoj tabli Ministarstva, a nakon utvrđivanja od strane Vlade Crne Gore“.

Odredbom člana 146 Ustava („Službeni list CG“, br. 1/07 i 38/13) proizilazi da se zakon i drugi propisi objavljuju prije stupanja na snagu, a stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja, s tim da izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja.

Da bi zakon i drugi propis stupio na snagu, potrebno je da se objavi na odgovarajući način i da protekne određeni period od njegovog objavljivanja do njegovog stupanja na snagu. Period od osam dana iz odredbe člana 146 Ustava podrazumijeva period koji je potreban da bi se s odredbama novog propisa upoznali i za njegovu primjenu pripremili subjekti na koje se odnosi odnosno da zakon i drugi propis mora stupiti na snagu određenog dana.

Članom 3 Zakona o objavljivanju propisa i drugih akata („Službeni list CG, broj 5/08) propisano je da se akti privrednih društava, ustanova, nevladinih organizacija i drugih pravnih lica, objavljuju na način koji odrede ti subjekti ako zakonom nije drukčije određeno.

S tim u vezi, donosilac akta, tj. Ministarstvo je, nakon utvrđivanja od strane Vlade Crne Gore, objavilo na svojoj oglasnoj tabli predmetni Pravilnik, 13. septembra 2022. godine, ispoštovalo zakonsku proceduru, upoznalo sve zaposlene s njegovom sadržinom i stupanjem na snagu osmog dana, tj. 20. septembra 2022. godine, primjenjuje se i proizvoditi pravno dejstvo.

Dakle, iz citiranih odredbi zakona i drugih propisa proizilazi pravo donosioca akta da, saglasno čl. 27 i 28 Zakona o državnoj upravi, te Uredbi o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave i Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave, uredi svoj unutrašnji sistem na način da funkcioniše efikasno i ekonomično.

Shodno navedenom, Vlada je mišljenja da Pravilnik nije u suprotnosti s Ustavom i Zakonom, te predlaže da Ustavni sud donese rješenje kojim se ne prihvata predmetna Inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.

PREDSJEDNIK  
Dr. Dritan Abazović

