



Crna Gora
Vlada Crne Gore
Generalni sekretarijat

Broj: 10-024/24-³2423/5

Podgorica, 10. oktobar 2024. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospođa Snežana Armenko, predsjednik

PODGORICA

Na sjednici održanoj 3. oktobra 2024. godine, Vlada Crne Gore razmotrila je **Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva zdravlja broj 11-100/23-4242/25 od 19.01.2024. godine i Pravilnika o izmjenama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva zdravlja broj 11-100/23-4242/130 od 23.02.2024. godine, koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Stevan Đurišić iz Berana, preko punomoćnika Aleksandra J. Smolovića advokata iz Berana, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja odgovora.**

Povodom navedene inicijative Vlada Crne Gore daje

ODGOVOR

Navodi navedene Inicijative lišeni su i činjeničnog i pravnog osnova.

Načelo zakonitosti (član 145 Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1 stav 2) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11 stav 3). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za

donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

U tom kontekstu a imajući u vidu odredbe Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG“, broj 98/23), Zakona o državnoj upravi („Službeni list CG“, br. 78/18, 70/21 i 52/22), Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list CG“, br. 2/18, 34/19, 8/21 i 37/22) i Zakona o nacionalnom okviru kvalifikacija („Službeni list CG“, broj 80/10) Ministarstvo je predložilo, a Vlada usvojila i donijela odnosni pravilnik i izmjene istog.

Dakle, 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 stav 1 Zakona, utvrđuje se zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbeđuje njihovo efikasno i ekonomično vršenje. Odredbom člana 28 stav 4 Zakona propisano je da je Vlada ovlašćena da utvrđuje akt o sistematizaciji organa državne uprave na predlog ministra, odnosno starješine organa uprave. Saglasno navedenom ovlašćenju, na predlog Ministra zdravlja, Vlada Crne Gore je na sjednici od 18. januara 2024. godine utvrdila Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva zdravlja, broj 11-100/23-4242/25, od 19. januara 2024. godine, te na sjednici od 22. februara 2024. godine, na predlog Ministra zdravlja utvrdila i Pravilnik o izmjenama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva zdravlja, broj 11-100/23-4242/130, od 23. februara 2024. godine.

Pravilnikom je utvrđena unutrašnja organizacija i sistematizacija, na koji akt su saglasnost dali nadležni organi: Ministarstvo finansija - akt broj 02-100/24-25/1, od 12. januara 2024. godine, Ministarstvo javne uprave akt broj 01-100/23-6007/7, od 16. januara 2024. godine i Uprave za ljudske resurse akt broj 02-040/24-202/4, od 17. januara 2024. godine. Takođe, data je saglasnost nadležnih organa i na izmjene predmetnog pravilnika, i to: Uprava za ljudske resurse akt broj 02-040/24-202/9, od 16. februara 2024. godine, Ministarstvo javne uprave - akt broj 01-100/24-737/2, od 19. februara 2024. godine i Ministarstvo finansija - akt broj 02-100/24-686/1, od 19. februara 2024. godine.

Vlada, nije povrijedila ni jedan Ustavom i zakonom utvrđeni princip, niti je prekoračila svoja ovlašćenja. Naime, iz odredaba člana 27 i člana 28 stav 2 Zakona o državnoj upravi proizilazi da je Vlada ovlašćena da svojim aktom, zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbeđuje njihovo efikasno, ekonomično i efektivno vršenje, uredi

organizaciju i sistematizaciju organa državne uprave, pa i Ministarstva zdravlja. U konkretnom slučaju, prilikom osnivanja unutrašnjih organizacionih jedinica, nomenklature poslova, uslova za vršenje poslova, donosilac akta kretao se u granicama ovlašćenja i okvirima utvrđenim zakonom, te u skladu sa Uredbom o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave ("Službenom listu CG", br. 13/19 i 109/23), što potvrđuju i mišljenja nadležnih organa koja su prethodila utvrđivanju predmetnog pravilnika od strane Vlade.

Naime, imajući u vidu kompleksnost nadležnosti ovog ministarstva, kao i značaj i obim poslova naročito u odnosu na unapređenje zakonodavnog i strateškog okvira u oblasti zdravstvene zaštite, zdravstvenog osiguranja, lijekova, medicinskih sredstava, praćenje IPA i kapitalnih infrastrukturnih projekata u oblasti zdravstva, kao i obavezom i poslovima međunarodne institucionalne saradnje u cilju pristupanja EU, što podrazumijeva da posebni uslovi određenih radnih mjesta u kontekstu opisanih poslova moraju zahtijevati i određene standarde, od kojih je i jedna poznavanje engleskog jezika u određenim stepenima znanja, a što kao dobro i zakonito rješenje potvrđuje i nadležni organ Uprava za ljudske resure, pozitivnim mišljenjem broj 02-040/24-202/4, od 7. januara 2024. godine i broj 02-040/24-202/9, od 16. februara 2024. godine.

Dakle u isključivoj nadležnosti donosioca akta je da zavisno od potreba državnog organa ili organa uprave objektivizira uslove za vršenje poslova u tim organima. Saglasno navedenom ovlašćenju, Vlada Crne Gore je, na predlog ministra zdravlja donijela odnosni pravilnik i izmjene istog, a kojim propisivanjem donosilac Pravilnika, nije povrijedio ni jedan Ustavom i zakonom utvrđeni princip, niti je prekoračio svoja ovlašćenja.

Naime, iz odredaba člana 28 st. 2 i 4 Zakona o državnoj upravi, člana 18 i člana 19 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, proizilazi da je Vlada ovlašćena da na predlog ministra, odnosno starješine samostalnog organa uprave, aktom o sistematizaciji organa državne uprave utvrdi bliži naziv radnog mjesta u okviru zvanja državni službenik, odnosno namještenik, saglasno odredbama Zakona o nacionalnom okviru kvalifikacija.

Vlada je mišljenja da uprkos navodima inicijative Ustavni sud, saglasno odredbama člana 149 stav 1 tačka 2 Ustava, nije nadležan da ocjenjuje cjelishodnost i opravdanost konkretnog normativnog rješenja, kao ni primjenu osporenog Pravilnika, a koji stav je podržan i u više odluka Ustavnog suda iz istog pravnog osnova.

S obzirom na to da, inicijativa nije podnijeta ni od strane sindikata niti više zaposlenih, već od strane pojedinca koji, kao bivši generalni direktor Direktorata za normativnu djelatnost i harmonizaciju propisa u Ministarstvu zdravlja, ovom inicijativom pokušava da, lični interes podredi opštem, a koji interes je motivisan uspjehom u upravnom sporu koji vodi pred Upravnim sudom Crne Gore, protiv Vlade Crne Gore, a radi poništaja rješenja Vlade Crne Gore broj: 08-104/24-544/3, od 8. februara 2024. godine, kojim mu je utvrđen prestanak mandata na radnom mjestu generalnog direktora Direktorata za normativnu djelatnost i harmonizaciju propisa, zbog ukidanja navedenog radnog mjesta donošenjem novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva zdravlja.

Imajući u vidu navedeno činjenično stanje, Vlada smatra da su Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva zdravlja broj 11-100/23-4242/25, od 19. januara 2024. godine i Pravilnik o izmjenama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva zdravlja broj 11-100/23-4242/130, od 23. februara 2024. godine, donijeti u skladu sa svim relevantnim pozitivnim propisima, da nije povrijeđeno ni jedno pravo zaposlenih koje im po zakonu pripada, te da su navodi u inicijativi za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, paušalni i bez pravnog osnova.

Stoga, Vlada predlaže Ustavnom sudu Crne Gore da odbije predmetnu inicijativu.

PREDSJEDNIK
Mr Miloško Spajić

