

**ANALIZA**  
**s identifikovanim izazovima i preporukama o potrebi uspostavljanja normativnog okvira**  
**javnih ustanova**

**U Podgorici, 24. aprila 2024.godine**

## SADRŽAJ:

I. Postojeći sistem pravnog regulisanja javnih ustanova u Crnoj Gori na centralnom nivou	4
1.1. Javneustanove na centralnom nivou .....	4
1.2. Kontrola opštih akata javnih ustanova od strane osnivača na centralnom nivou .....	5
1.3. Odlučivanje po žalbi na pojedinačna akta javnih ustanova na centralnom nivou.....	5
1.4. Kontrola rada javnih ustanova na centralnom nivou .....	5
II. Postojeći sistem pravnog regulisanja javnih ustanova u Crnoj Gori na lokalnom nivou...5	
2.1. Osnivanje javnih ustanova na lokalnom nivou .....	6
2.2. Kontrola opštih akata javnih ustanova od strane osnivača na lokalnom nivou .....	6
2.3. Odlučivanje po žalbi na pojedinačna akta javnih ustanova na lokalnom nivou .....	7
2.4. Kontrola rada javnih ustanova na lokalnom nivou.....	7
2.5. Specifičnosti pravnog položaja ustanova osnovanih od strane lokalne samouprave ..9	
2.6. Imenovanje i razrješenje organa javnih službi na lokalnom nivou .....	10
2.7. Osnivanje javnih službi na lokalnom nivou .....	13
2.8. Unutrašnja organizacija i sistematizacija javnih službi na lokalnom nivou.....	14
2.9. Usmjeravanje i usklađivanje rada javnih službi na lokalnom nivou .....	14
2.10. Zaduživanje javnih službi na lokalnom nivou .....	14
2.11. Razmatranje izvještaja o radu na lokalnom nivou .....	15
2.12. Vođenje evidencija o imovini javnih službi na lokalnom nivou.....	16
3. Sistem regulisanja zarada u javnim ustanovama u Crnoj Gori.....	17
3.1. Obezbjedivanje sredstava za rad javne ustanove.....	18
3.2. Pravni status zaposlenih u javnim ustanovama .....	20
3.3. Principi predloženog novog zakonodavnog regulisanja zarada u javnim ustanovama	27
3.4. Bitne odredbe predloga novog zakonskog rješenja .....	28
3.5. Upravljanje javnim ustanovama u Crnoj Gori – analiza zakonodavstva i prakse.....	33
3.5.1 Upravljanje i rukovođenje ustanovama za obrazovanje i vaspitanje.....	34
3.5.2. Upravljanje i rukovođenje ustanovama visokog obrazovanja.....	35
3.5.3. Upravljanje i rukovođenje naučnoistraživačkim ustanovama .....	36
3.5.4. Upravljanje i rukovođenje zdravstvenim ustanovama .....	37
3.5.5. Upravljanje i rukovođenje pozorištima i ustanovama kulture.....	38
3.5.6. Upravljanje i rukovođenje ustanovama socijalne i dječje zaštite .....	38
3.6. Karakteristike postojećeg zakonskog regulisanja upravljanja i predlozi budućeg zakonskog tretmana.....	39

3.6.1. Karakteristike postojećeg zakonskog okvira javnih ustanova.....	39
3.6.2. Pojmovno definisanje javnih ustanova po organizacionom i funkcionalnom kriterijumu .....	40
3.6.3. Definisanje djelatnosti ustanove zakonom .....	40
3.6.4. Definisanje samostalnosti ustanove zakonom .....	41
3.6.5. Definisanje načina osnivanja ustanove zakonom .....	42
3.6.6. Definisanje načina upravljanja i ovlašćenja organa upravljanja ustanovom .....	42
3.6.7. Definisanje načina vođenja poslova i ovlašćenja organa rukovođenja ustanovom ..	43
3.6.8. Pravo ustanove da ostvaruje profit/dobit .....	44
3.6.9. Javnost rada ustanove i nadzor nad radom ustanove .....	45
3.7. Zaključna razmatranja .....	46
Tabela 2: Grafički prikaz odgovora na upitnik od strane javnih ustanova .....	49
4. Inostrane prakse .....	50
NAKNADNO DOSTAVLJENO:.....	54

## I. Postojeći sistem pravnog regulisanja javnih ustanova u Crnoj Gori na centralnom nivou

### 1.1. Javneustanove na centralnom nivou

U Crnoj Gori nije definisan pojam javnih ustanova, niti su definisani poslovi za čije obavljanje je državni organ potrebno da se organizuje u obliku i pravnom statusu javne ustanove.

**Zakonom o državnoj upravi** ("Službeni list Crne Gore", br. 078/18 od 04.12.2018) propisano je da se obezbjeđivanje vršenja poslova od javnog interesa obuhvata vršenje tih poslova preko ustanova, privrednih društava, preduzetnika, neposrednim izvršavanjem, davanjem koncesija, ulaganjem kapitala i drugim mjerama koje omogućavaju efikasno i racionalno vršenje tih djelatnosti (član 21).

Iz navedene zakonske definicije proizilazilo bi da se javne ustanove osnivaju radi obezbjeđivanja vršenja poslova od javnog interesa, te u tom smislu imamo normativno određenje djelatnosti i poslove, odnosno ciljeve radi čijeg obavljanja se mogu osnivati javne ustanove.

Pojam "javnog interesa" nije zakonski definisan, pa ostavlja mogućnosti za široka tumačenja.

S obzirom na navedeno, međutim, potrebno je izvršiti normativno razgraničenje poslova koje mogu obavljati javne ustanove, od poslova koji se mogu obavljati osnivanjem privrednih društava, i koje mogu imati lukrativni karakter. Razlikovanje svakako treba tražiti u činjenici da se preko privrednih društava obavljaju djelatnosti koje su u izvjesnom smislu specifične i koje se ne mogu obavljati kroz osnivanje privrednih društava.

Na primjer, djelatnosti radi ostvarivanja zakonom utvrđenih prava i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa trebalo bi da normativno budu organizovani samo u javnim ustanovama ukoliko imaju neprofitni (nelukrativni) karakter. Takođe, djelatnosti koje se vezuju za ostvarivanje zakonom utvrđenih prava i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa vezanih za specifične zakonom utvrđene oblasti kao što su: obrazovanje, nauka, kultura, fizička kultura, učenički i studentski standard, zdravstvenu zaštitu, socijalnu zaštitu, briga o djeci, socijalno osiguranje, i slično, trebalo bi da budu organizovane isključivo u obliku javnih ustanova.

U tom smislu, prilikom budućeg normativnog definisanja ciljeva i obima poslovanja (djelatnosti) za čije obavljanje se mogu organizovati javne ustanove potrebno je definisati vrstu javnog interesa čije se obezbjeđenje vrši putem organizovanja javnih ustanova, a što se može postići definisanjem oblasti u kojima se organizuju javne ustanove.

Dodatno, potrebno je definisati koji poslovi se mogu organizovati samo u obliku javnih preduzeća – privrednih društava (uobičajeno PTT saobraćaj, energetika, komunalne usluge i putevi), a koji se mogu organizovati alternativno u obliku javnih preduzeća ili javnih ustanova (npr. javno informisanje).

S obzirom da u pravu Crne Gore nije definisano razlikovanje oblasti, odnosno djelatnosti koje se mogu obavljati u obliku javnih ustanova, od djelatnosti koje se mogu obavljati u obliku javnih ustanova i/ili preduzeća i djelatnosti koje se mogu obavljati samo u obliku preduzeća to je potrebno precizirati navedeno pri budućem zakonodavnom regulisanju ove materije u tekstu koji bi kao *lex specialis* regulisao djelatnosti i uslove obavljanja djelatnosti u obliku javne službe.

**Predlog:** izvršiti normativno definisanje predmeta poslovanja javnih ustanova, tj. pojma “poslova od javnog interesa” i razgraničavanje tih poslova od lukrativnih poslova sa ciljem sticanja dobiti koji se obavljaju u preduzećima – privrednim društvima.

### **1.2. Kontrola opštih akata javnih ustanova od strane osnivača na centralnom nivou**

**Kontrola opštih akata javnih ustanova čiji je osnivač država** regulisana je Zakonom o državnoj upravi (član 76) kojim je propisano da ministarstvo vrši kontrolu opštih akata koje donose javne ustanove čiji je osnivač država, upozorava njihove organe da opšti akti nijesu saglasni sa Ustavom ili zakonom i predlaže odgovarajuća rješenja, radi usklađivanja.

Pravna posljedica kontrole javnih ustanova čiji je osnivač država propisana je članom 76 stav 2 Zakona o državnoj upravi kojim je propisano da ukoliko javna ustanova čiji je osnivač država, ne postupi po upozorenju ministarstva, Vlada može, na predlog ministarstva, da obustavi primjenu takvog akta, ako bi njegovom primjenom mogle nastupiti teže štetne posledice i pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom Crne Gore za ocjenu ustavnosti i zakonitosti tog akta, u roku od 30 dana od dana donošenja odluke o obustavi.

### **1.3. Odlučivanje po žalbi na pojedinačna akta javnih ustanova na centralnom nivou**

Odlučivanje po žalbi na pojedinačna upravna akta koja u prvom stepenu donose javne ustanove čiji je osnivač država dato je u nadležnost Ministarstvu (član 77 Zakona o državnoj upravi), sa tim da je nadležno ministarstvo ovlašćeno i da vrši druge poslove koje po zakonu ima drugostepeni organ u upravnom postupku.

**Predlog:** Odlučivanje po žalbama na akte javnih ustanova treba da bude precizno zakonski definisano, kao i ovlašćenja za postupanje drugostepenog organa po žalbi.

### **1.4. Kontrola rada javnih ustanova na centralnom nivou**

Kontrola rada javnih ustanova čiji je osnivač država propisana je članom 78 Zakona o državnoj upravi kojim je propisano da kontrolu nad obavljanjem poslova javne ustanove čiji je osnivač država vrši Ministarstvo, kao i da u vršenju kontrole iz stava 1 ovog člana ministarstvo vrši neposredan uvid u rad javne ustanove čiji je osnivač država i zahtijeva dostavljanje izvještaja, obavještenja, mišljenja i potrebnih podataka (član 78 stav 1 i 2 Zakona o državnoj upravi).

## **II. Postojeći sistem pravnog regulisanja javnih ustanova u Crnoj Gori na lokalnom nivou**

## 2.1. Osnivanje javnih ustanova na lokalnom nivou

**Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. list CG", br. 2/2018, 34/2019 i 38/2020)** propisuje da se ustanove, privredna društva i drugi oblici organizovanja radi pružanja javnih usluga (u daljem tekstu: javne službe) mogu osnivati ako je obavljanje djelatnosti nezamjenljiv uslov života i rada lokalnog stanovništva, a zadovoljenje potreba građana u tim djelatnostima se ne može kvalitetno i ekonomično obezbijediti privatnom inicijativom ili na drugi način (član 29 stav 1 tačka 2) i stav 3).

Na ovaj način je pojam ustanove čiji je osnivač lokalna samouprava na neki način bliže normativno definisan u odnosu na definiciju sadržanu u Zakonu o državnoj upravi, što je sa jedne strane pozitivno, jer ograničava djelatnosti i potrebe za koje se mogu osnovati javne ustanove, a sa druge strane stvara u određenom smislu pravnu nejednakost budući da su razlike normativno ishodovane razlikama u pogledu osnivača (u zavisnosti da li se kao osnivač javlja država ili lokalna samouprava), a što nije i ne može biti ključna specifična razlika.

Statutima lokalnim samouprava se bliže ne određuju navedena pitanja, već se ista samo normativno definišu, tj. prenose u tekst statute, bez ikakvog nastojanja da se bliže odredi pojam "nezamjenljiv uslov života i rada lokalnog stanovništva" i slično.

## 2.2. Kontrola opštih akata javnih ustanova od strane osnivača na lokalnom nivou

**Kontrola opštih akata javnih ustanova čiji je osnivač lokalna samouprava** propisana je Zakonom o lokalnoj samoupravi kojim je propisano da Predsjednik opštine: **15) vrši upravni nadzor nad radom organa i službi iz člana 69 ovog zakona i javnih službi (član 58 stav 1 tačka 15) Zakona). Sam pojam upravnog nadzora definisan je članom 72 Zakona kojim je propisano da organi lokalne uprave vrše** upravni nadzor koji obuhvata: 1) nadzor nad zakonitošću akata javnih službi kojima se rješava o pravima, obavezama i pravnim interesima građana i pravnih lica; 2) nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada javnih službi; 3) inspekcijski nadzor (član 72), dok je u vršenju upravnog nadzora organ lokalne uprave ovlašćen da predloži organu lokalne samouprave pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata javnih službi ili pojedinih njihovih odredaba i da do okončanja postupka pred Ustavnim sudom Crne Gore obustavi od izvršenja te akte (član 73 stav 1 tač. 1); kao i da naloži mjere za izvršavanje utvrđenih obaveza (član 73 stav 1 tač. 2); kao i da daje inicijativu za donošenje ili izmjenu propisa (član 73 stav 1 tač. 4);

**Iz navedenih zakonskih odredbi jasno je da postoji normativno uređen sistem za kontrolu opštih akata javnih ustanova i da su normativno na približno istovjetan način regulisane nadležnosti po pitanju kontrole opštih akata. Međutim, za primijetiti je da su ovlašćenja nadležnog ministarstva za kontrolu akata javnih ustanova koje osniva država znatno veća u odnosu na ovlašćenja koja ima predsjednik opštine prilikom vršenja upravnog nadzora kontrole usklađenosti opštih akata javnih ustanova sa zakonom, budući da je ministarstvo ovlašćeno ne samo da pokrene postupak za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti opštih akata javnih službi ili pojedinih njihovih odredaba i da do okončanja postupka pred Ustavnim sudom Crne Gore obustavi od izvršenja te akte (što je istovjetno odgovarajućem ovlašćenju predsjednika opštine), već su ovlašćenja ministarstva šira i obuhvataju i ovlašćenje da se obustavi primjena akta i u slučajevima kada nije pokrenut**

postupak za ocjenjivanje ustanovnosti i zakonitosti, ukoliko je ocjena ministarstva da bi primjenom tog akta mogle nastupiti štetne posljedice.

Dodatno, postupak kontrole opštih akata i ovlašćenja u postupku kontrole opštih akata od srtane ministarstva su normativno šire postavljena, budući da je ovlašćenje ministarstva da predlaže odgovarajuća rješenja radi usklađivanja, kao i da upozorava organe javnih ustanova da opšti akti nijesu usklađeni sa zakonom, a koja ovlašćenja kada su u pitanju javne ustanove čiji je osnivač lokalna samouprava su propisani kao davanje inicijative za donošenje ili izmjenu propisa. Utisak je da su ministarstva ovlašćena da upozore, a pravna posljedica nepostupanja po upozorenju jeste obustava izvršenja akta koji je donijer protivno upozorenju (član 76 Zakona o državnoj upravi), dok su ovlašćenja nadležnog organa lokalne samouprave u postupku upravnog nadzora isključivo formilisana kao podnošenje inicijativa, te u tom smislu manje obavezujuće pravne snage u odnosu na upozorenja ministarstva (član 73 stav 1 tačka 4 Zakona o lokalnoj samoupravi).

U tom smislu, moglo bi se reći da su ovlašćenja ministarstva prilikom kontrole opštih akata javnih ustanova čiji je osnivač država šira, jer obuhvataju nadzor nad zakonitošću opštih akata sa aspekta štetnih posljedica tih akata, a ne sa aspekta zakonitosti, odnosno ustanovnosti.

**Predlog:** Smatramo da bi prilikom budućeg zakonodavnog regulisanja ovog pravnog pitanja trebalo na jedinstven način regulisati pitanje ovlašćenja osnivača na kontrolu opštih akata javnih ustanova, bez obzira na činjenicu da li se kao osnivač javlja država ili lokalna samouprava, jer status osnivača nema nikakav pravni značaj sa aspekta širine ovlaštenja za kontrolu zakonitosti opštih akata javne ustanove.

### 2.3. Odlučivanje po žalbi na pojedinačna akta javnih ustanova na lokalnom nivou

Odlučivanje po žalbi na pojedinačna upravna akta koja u prvom stepenu, kada su u pitanju javne službe čiji je osnivač lokalna samouprava, regulisano je članom 72 Zakona o lokalnoj samoupravi kojim je propisano da organi lokalne uprave vrše upravni nadzor koji obuhvata nadzor nad zakonitošću akata javnih službi kojima se rješava o pravima, obavezama i pravnim interesima građana i pravnih lica (član 72 stav 1 tačka 1), a što znači da odlučuju po žalbama na rješenja- akte kojima se odlučuje o pojedinačnim pravima građana i pravnih lica.

**Predlog:** Odlučivanje po žalbama na akte javnih ustanova treba da bude precizno zakonski definisano, kao i ovlašćenja za postupanje drugostepenog organa po žalbi.

### 2.4. Kontrola rada javnih ustanova na lokalnom nivou

Kada je riječ o kontroli javnih ustanova čiji je osnivač lokalna samouprava, za ukazati je da su ovlašćenja organa lokalne samouprave na kontrolu rada javnih ustanova iz Zakona o lokalnoj samoupravi sadržana na više mjesta u zakonskom tekstu, i to na način što je propisano da:

- Skupština razmatra izvještaj o radu javnih službi čiji je osnivač opština; (član 38 stav 1 tačka 24 Zakona);

- Poveljom i preporukom skupština izražava svoj stav u odnosu na pojedina systemska pitanja iz sopstvene nadležnosti, kao i u odnosu na rad organa lokalne uprave i javnih službi (član 44 stav 5 Zakona)
- U vršenju upravnog nadzora predsjednik opštine usmjerava i usklađuje rad organa i službi iz člana 69 ovog zakona i javnih službi, radi efikasnijeg ostvarivanja njihovih funkcija i kvalitetnijeg pružanja javnih usluga, o čemu donosi odgovarajuće akte (tačka 13); daje saglasnost na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa i službi iz člana 69 ovog zakona i javnih službi (tačka 14) i ; vrši upravni nadzor nad radom organa i službi iz člana 69 ovog zakona i javnih službi (tačka 15);

Iz navedenih zakonskih odredbi može se izvući generalan zaključak da je u oba zakonska teksta sadržano kontrolno ovlašćenje koje vrši ministarstvo, odnosno skupština lokalne samouprave razmatranjem izvještaja o poslovanju javnih ustanova, odnosno javnih službi čiji je osnivač lokalna samouprava.

Međutim, za primijetiti je da su Zakonom o državnoj upravi data ovlašćenja ministratsvu da vrši neposredan nadzor koja nijesu sadržana među ovlašćenjima organa lokalne samouprave za vršenje nadzora, a takođe, data su ovlašćenja ministarstvu da zahtijeva dostavljanje obavještenja, mišljenja i potrebnih podataka (član 78 Zakona o državnoj upravi) dok je kod definisanja ovlašćenja skupštine definisano izričito samo ovlašćenje da razmatra izvještaje. U tom smislu, razlika može, a ne mora biti samo terminološka, budući da ovlašćenja ministarstva iz člana 78 Zakona o državnoj upravi imaju pravni smisao neposrednih ovlašćenja za nadzor tekućih poslova, dok su ovlašćenja skupštine lokalne samouprave više pasivna i periodična, te usmjerena isključivo na usvajanje, odnosno razmatranje izvještaja. U tom smislu, utisak je da su ovlašćenja ministarstva i da vrši *ad hoc* nadzor, te neposredan uvid, dok su ovlašćenja skupštine lokalne samouprave periodična i posredna, tj. zasnovana na pregledanju izvještaja.

**Predlog:** Ujednačiti ovlašćenja za vršenje kontrole od strane svih osnivača javnih ustanova – kako države, tako i lokalnih samouprava.

Takođe, članom 44 stav 5 Zakona o lokalnoj samoupravi definisano je da skupština može da donese preporuku ili povelju, ali da je domen regulisanja preporuke ili povelje da se njima regulišu pojedina systemska pitanja iz nadležnosti javne službe, kao i u odnosu na rad organa lokalne uprave i javnih službi (član 44 stav 5 Zakona). Iz navedene zakonske odredbe jasno je da ni u navedenom slučaju nije riječ o ovlašćenjima neposrednog nadzora i zahtijevanja obavještenja, mišljenja i potrebnih podataka u odnosu na bilo koje pitanje, već je riječ o ovlašćenjima u odnosu na systemska pitanja iz rada javnih ustanova.

**Predlog:** I lokalne samouprave kao osnivači javnih ustanova treba da imaju neposredna ovlašćenja za vršenje nadzora.

Iz navedenih zakonskih formulacija možemo zaključiti da bi pri budućem zakonskom regulisanju ove problematike bilo potrebno:

- 1) **precizno razgraničiti kontrolna ovlašćenja u vezi sa razmatranjem izvještaja o poslovanju kao i vrijeme i način dostavljanja navedenih izvještaja, a naročito pravne posljedice neusvajanja izvještaja o poslovanju javne ustanove.**



Naime, iz zakonske formulacije jasno je da je i u slučaju javnih ustanova čiji je osnivač država i u slučaju javnih ustanova čiji je osnivač organ lokalne samouprave jasno definisano ovlašćenja organa osnivača da razmatra izvještaje o poslovanju javnih ustanova. Međutim, nije definisana ni dinamika razmatranja navedenih izvještaja (tj. da li se isti dostavljaju na mjesečnom, kvartalnom ili pogludodišnjem i godišnjem nivou) niti pravne posljedice neusvajanja izvještaja u vezi sa samom organizacijom i radom javne ustanove.

## **2) precizno definiše pravo na vršenje nesporednog nadzora nad radom javnih ustanova**

Za razliku od osnivača javnih ustanova od strane lokalne samouprave, kod osnivanja javnih ustanova od strane države propisana su ovlašćenja na vršenje neposrednog nadzora i to dostavljanje izvještaja, obavještenja, mišljenja i potrebnih podataka, ali nijesu definisani ni uslovi, način i postupak vršenja neposrednog nadzora, ni pravne posljedice izvršenog neposrednog nadzora.

Upravo zbog činjenice da postupak neposrednog nadzora nad radom javne ustanove nije precizno zakonski definisan, te da nijesu regulisane mjere i ovlašćenja koja se mogu preduzeti od strane organa ovlašćenog za vršenje neposrednog nadzora, to navedene odredbe o ovlašćenju za vršenje nesporednog nadzora gube svoj pravni smisao i značaj, a to značajno ugrožava i efektivnost samog pravnog pravila.

**Predlog:** precizno zakonski definisati ovlašćenja osnivača javne ustanove u vršenju neposrednog nadzora.

Dodatno, članom 21 stav 2 Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da se Statutom opštine određuje način donošenja propisa, način vršenja nadzora nad radom organa i službi iz člana 69 ovog zakona i javnih službi. Iz navedene odredbe proizilazi da su svakoj opštini data različita ovlašćenja po pitanju uslova i načina vršenja nadzora, koja opštine mogu samostalno uređivati svojim opštim aktom. Na navedeni način dolazi do razlikovanja organizacije, poslovanja i načina vršenja nadzora među različitim lokalnim samoupravama, tako da jednak organizacioni naziv – “javna ustanova” ili “javna služba” ne podrazumijeva nužno istu organizacionu strukturu i pravni položaj, odnosno ovlašćenja i odgovornosti rukovodioca javnih ustanova u različitim lokalnim samoupravama.

**Predlog:** Ovlašćenja osnivača javne ustanove u vršenju nadzora ne treba da budu ostavljena na regulisanje statutima javnih ustanova. Praksa pokazuje da statute lokalnih samouprava sadrže samo prepisane zakonske formulacije, bez posebnog definisanja ovlašćenja osnivača u postupku nadzora. To ima za posledicu da u praksi nema zapravo efektivnog nadzora niti preciziranih pravnih ovlašćenja u postupku nadzora, a što se prikazuje kroz činjenicu da nijedna javna ustanova nije iskazala stav da je došlo do bilo kakvog upravnog nadzora i preduzimanje mjera kao posljedica takvog vršenja nadzora prema javnoj ustanovi od strane osnivača.

## **2.5. Specifičnosti pravnog položaja ustanova osnovanih od strane lokalne samouprave**

Članom 29 Zakona o lokalnoj samoupravi propisana su ograničenja za osnivanje javnih ustanova koja su ciljno određena – mogu se osnovati samo ako je obavljanje djelatnosti nezamjenjiv uslov života i rada lokalnog stanovništva, a zadovoljenje potreba građana u tim djelatnostima se ne može kvalitetno i ekonomično obezbijediti privatnom inicijativom ili na drugi način (član 29 stav 2).

Iz navedene zakonske odredbe proizilazi opredljenje zakonodavca da se osnivaju javnih ustanova pristupa samo u slučaju kada se svrha i potreba za njihovim osnivanjem ne može zadovoljiti na drugi zakonom propisani način. Ne nastojeći da umanjimo značaj ovog zakonskog rješenja, za ukazati je da ovakvo normativno uređenje nema svoj praktični značaj, s obzirom da zakonom nije proceduralno regulisano ni koji organ, niti po kojem postupku cijeni opravdanost osnivanja javne ustanove na lokalnom nivou.

Prilikom budućeg zakonodavnog regulisanja ovo normativno određenje bi trebalo ne samo da bude precizirano u dijelu određivanja nadležnog organa i izvještaja koji služe za ocjenu cjelishodnosti osnivanja javne ustanove, nego i u pogledu procedure koja treba da bude zadovoljena da bi procjena oportuniteti osnivanja javne ustanove našla svoj izraz.

Predlog: Navedena zakonska formulacija kojom je pravo i ovlašćenje na osnivanje javne ustanove određeno njenim ciljem je svedeno samo na formalnu, deklarativnu zakonsku odredbu. Pitanje je svrsishodnosti navedene odredbe, koja u svojoj praktičnoj implementaciji gubi svoj smisao. Međutim, ako ostane opredjeljenje da se zadrži navedena zakonska odredba, onda je potrebno definisati na precizan način obaveze osnivača sa ovim u vezi, npr. kroz definisanje obaveze osnivača da izradi elaborat o opravdanosti osnivanja javne ustanove, da na navedeni elaborat pribavi mišljenje nadležnog organa i slično. Ovdje je naročito potrebno imati u vidu da nijedno osnivanje javnih ustanova nije pratilo sačinjavanje elaborata o osnivanju, a djelatnosti u kojima se osnivaju javne ustanove su približno jednolične što ukazuje da osnivanje javnih ustanova za sada u Crnoj Gori ne pokazuje bilo kakve različite potrebe ili specifičnosti pojedinih lokalnih samouprava.

## **2.6. Imenovanje i razrješenje organa javnih službi na lokalnom nivou**

Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 38) propisano je da Skupština osniva javne službe (stav 1 tačka 14), imenuje i razrješava članove organa upravljanja javnih službi (stav 1 tačka 22); razmatra izvještaj o radu javnih službi čiji je osnivač opština (stav 1 tačka 24);

Članom 58 stav 1 propisano je da predsjednik opštine usmjerava i usklađuje rad organa i službi iz člana 69 ovog zakona i javnih službi, radi efikasnijeg ostvarivanja njihovih funkcija i kvalitetnijeg pružanja javnih usluga, o čemu donosi odgovarajuće akte (stav 1 tačka 13); daje saglasnost na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa i službi iz člana 69 ovog zakona i javnih službi (stav 1 tačka 14); vrši upravni nadzor nad radom organa i službi iz člana 69 ovog zakona i javnih službi (stav 1 tačka 15);

U vezi sa normativnim uređenjem člana 58 Zakona i ovlašćenjima predsjednika opštine u vezi sa javnim službama, za ukazati je da je cijeli Zakon o lokalnoj samoupravi zasnovan na razlikovanju pojmova javnih službi i pojma: “Službi iz člana 69 ovog zakona”. Pojam “službi

iz člana 69 ovog zakona” ne odnosi se na, i ne obuhvata javne službe, već organe lokalne uprave (sekretarijati, uprave i direkcije). Stručne službe, i tzv. posebne službe (služba komunalne policije, služba zaštite i spašavanja i druge službe, u skladu sa zakonom). U tom smislu, pravni položaj, status i ovlašćenja organa lokalne uprave, posebnih službi i stručnih službi su sasvim različita od ovlašćenja i odgovornosti rukovodilaca, odnosno starješina javnih službi, a što po našem mišljenju nema dovoljno zakonsko utemeljenje.

**Predlog:** Izjednačiti pravni položaj javnih službi i službi iz člana 69 Zakona o lokalnoj samoupravi kao i ovlašćenja njihovih rukovodilaca, te nadzor nad vršenjem ovih službi od strane predsjednika lokalne samouprave.

U skladu sa članom 21 Zakona, ostavljena je mogućnost i ovlašćenje Skupštini lokalne samouprave da Statutom propiše **način donošenja propisa, način vršenja nadzora nad radom organa i službi iz člana 69 ovog zakona i javnih službi**, način obezbjeđenja javnosti rada i učešća građana u poslovima iz nadležnosti opština.

**Predlog:** Navedena ovlašćenja treba da budu regulisana na opšti način – opštim aktom lokalnih samouprava koji bi bio jednak za sve lokalne samouprave i sve javne ustanove čiji je osnivač lokalna samouprava. Kada se ovlašćenje osnivača da vrši nadzor propisuje statutom, koji je osnivački akt javne ustanove, onda se ta ovlašćenja mogu statutarno odrediti na različit način u različitim javnim ustanovama, a što nema svoje pravno ni praktično utemeljenje.

Na osnovu pregleda i analize statuta lokalnih samouprava u Crnoj Gori može se utvrditi značajno razlikovanje pravnog položaja i statusa javnih ustanova organizovanih na lokalnom nivou i njihovih rukovodilaca.

**Predlog:** Ovlašćenje da se statutom propiše način donošenja propisa, način vršenja nadzora nad radom organa i službi iz člana 69 ovog zakona i javnih službi predstavlja osnov za značajna proceduralna razlikovanja ovlašćenja osnivača, te time značajna razlikovanja u pogledu ovlašćenja, a što nema svog opravdanja i pri budućem zakonskom regulisanju treba da bude izmijenjeno.

Normativno uređenje gore citiranom zakonskom odredbom da Skupština imenuje i razrješava organe upravljanja u javnim službama (član 38 stav 1 tačka 22 Zakona) je u svojoj implementaciji našlo na određeno strožije regulisanje, odnosno proširivanje ovlašćenja kroz implementaciju u statutima lokalnih samouprava, koji dijelom sadrže odredbu da Skupština opštine imenuje i razrješava ne samo organe upravljanja, već i organe rukovođenja u javnim službama.

Takvo normativno uređenje je predviđeno u:

- odredbama Statuta pojedinih jedinica lokalne samouprave kojim je propisano da Skupština **imenuje i razrješava organe upravljanja i organe rukovođenja u javnim službama**, odnosno **daje saglasnost na imenovanje i razrješenje organa rukovođenja javnih službi** čiji je osnivač ta jedinica;

- odredbama Statuta pojedinih jedinica lokalne samouprave kojim je propisano da Skupština imenuje i razrješava **organe upravljanja, nadzorne odbore i organe rukovođenja u javnim službama, odnosno daje saglasnost na imenovanje i razrješenje organa rukovođenja javnih službi čiji je osnivač Opština;**

U vezi sa navedenom zakonskom formulacijom za ukazati je da ista nije normativno precizirana jer je formulisano da sa jedne strane Skupština imenuje i razrješava organe upravljanja i organe rukovođenja u javnim službama, a sa druge strane da daje saglasnost na imenovanje i razrješenje organa rukovođenja. Ovakvo normativno uređenje stvara dilemu da li je u pitanju ovlašćenje skupštine da daje saglasnost na imenovanje i razrješenje organa rukovođenja ili je pitanju ovlašćenje koje je različito postavljeno u zavisnosti od različitih javnih ustanova tj. njihovih statuta.

Kada se ova odredba dovede u vezu sa odredbom drugi članova statuta, kojom je propisano da Skupština daje saglasnost na statut javnih službi, na statusne promjene, povećanje i smanjenje glavnice, na cijene komunalnih usluga, na plan razvoja i program rada i druge programske akte javnih službi, onda normativno uređenje iz odredbi statute sadržane u više pojedinih jedinica lokalne samouprave dobija svoje potpuno zaokruživanje, budući da proizilazi da skupština može imati ovlašćenje da imenuje i razrješava organe rukovođenja, ili da daje saglasnost na imenovanje i razrješenje organa rukovođenja, a u zavisnosti od toga da li je i kakvo ovlašćenje sadržano u statutu javne ustanove.

**Predlog:** Ovlašćenje na imenovanje i razrješenje organa upravljanja i rukovođenja javnim ustanovama treba da bude precizno regulisano opštim aktom koji neće imati različite pravne posljedice i različita materijalno pravna i formalno pravna regulisanja u zavisnosti od jedne do druge lokalne samouprave, tj. činjenice koja lokalna samouprava se u konkrentom javlja kao osnivač javne službe.

S obzirom da Skupština opštinedaje saglasnost na statute javnih ustanova, to proizilazi da sama skupština opštine, odnosno glavnog grada može da utiče na način imenovanja i razrješavanja ne samo organa upravljanja nego i organa rukovođenja u javnim ustanovama.

Pri tome, nijedan od statutarnih tekstova lokalnih samouprava ne sadrži bliže određenje osnovnih elemenata statuta javnih ustanova, obavezne elemente, principe organizovanja, pitanja koja je potrebno regulisati statutom, ovlašćenja i obaveze organa upravljanja i rukovođenja javnih ustanova i slično. Na taj način, iako je statutom pojedinih jedinica lokalne samouprave propisano da Skupštine daje saglasnost na statut javnih službi, u nedostatku odredbi kojima bi se Statutom pojedinih jedinica lokalne samouprave postavio normativni okvir i principi unutrašnje organizacije, upravljanja i rukovođenja javnim službama organizovanim na lokalnom nivou, ovlašćenja Skupštine da daje saglasnost na statute javnih službi postaju ad hoc ovlašćenja, bez jasnog određenja uslova za davanje ili odbijanje predmetne saglasnosti, a što predstavlja značajni nedostatak postojećeg normativnog uređenja.

Odredbama statute drugih jedinica lokalne samouprave propisano je da Skupština imenuje i razrješava članove organa upravljanja javnih službi, dok isto nije propisano za organe rukovođenja, a ista odredba sadržana je i u nizu drugih statute pojedinih jedinica lokalne samouprave.

**Predlog:** Ukoliko se želi normativno uređenje ovih pitanja prepustiti i dalje regulisanju od strane Skupštine opštine kao donosioca statuta, onda je potrebno precizno definisati osnovne elemente statuta i proceduralno regulisati davanje mišljenja na tako sačinjenje statute od strane stručnog organa lokalne samouprave. Ovo iz razloga što nepostojanje formulacija i bitnih odredbi statute ima za posljedicu da postoji pravna praznina i neregulisana ovlašćenja osnivača u postupku nadzora imenovanjem i razrješavanjem organa upravljanja i rukovođenja, što može da ima pravne posljedice u vidu dodatnih troškova usljed sudskih sporova.

## 2.7. Osnivanje javnih službi na lokalnom nivou

Članom 38 stav 1 tačka 14) Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da Skupština osniva javne službe. Navedena zakonska odredba implementirana je u statutima opština, ali bez bližeg statutarnog uređenja ni samog postupka osnivanja, načina predlaganja, organizacionog uređenja javne ustanove, osnovnih elemenata i vrste osnivačkih akata.

**Predlog:** Potrebno je precizno zakonski definisati postupak osnivanja, način predlaganja, organizaciono uređenje javne ustanove, osnovnih elemenata i vrste osnivačkih akata. Samo na ovaj način može se postići jednoobraznost statusnog i normativnog uređenja javnih službi i ustanova osnovanih od strane lokalnih samouprava.

Analizom statuta lokalnih samouprava dolazi se do zaključka da lokalne samouprave nijesu statutom bliže implementirale gore navedene elemente organizacionog ustrojstva javnih ustanova, time ostavljajući slobodu osnivaču (skupštini) da akt o osnivanju donese na različit način za različite javne ustanove, te ih organizaciono uredi i definiše sasvim različito, i to ne samo između različitih opština, već i među različitim javnim ustanovama na teritoriji jedne opštine.

**Predlog:** Definirati na jednak način, zakonom ili podzakonskim propisom koji bi važio za sve javne ustanove čiji je osnivač lokalna samouprava, organizaciono ustrojstvo i sistematizaciju javnih ustanova, ne ostavljajući prostora za šaroliko definisanje statutima, bez jedinstvenog regulatornog okvira.

## 2.8. Unutrašnja organizacija i sistematizacija javnih službi na lokalnom nivou

Članom 58 stav 1 Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da predsjednik opštine daje saglasnost na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa i službi iz člana 69 ovog zakona i javnih službi (stav 1 tačka 14);

Iz analiziranih Upitnika dostavljenim javnim službama jasno je da predsjednici opština – lokalnih samouprava daju saglasnost na akte o organizaciji i sistematizaciji javnih ustanova, ali se ne nalazi na informaciju da je ikada odbijeno sistematizovanje određenih poslova ili da je predsjednik lokalne samouprave koristio svoja ovlašćenja na način da utiče na broj zaposlenih, opis poslova, način rada i organizaciju javnih službi.

Ova pitanja bivaju prepuštena organima upravljanja i rukovođenja javnom ustanovom, pa su tako vrlo divergentno regulisana na nivou različitih javnih ustanova.

## 2.9. Usmjeravanje i usklađivanje rada javnih službi na lokalnom nivou

Članom 58 stav 1 Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da predsjednik opštine usmjerava i usklađuje rad organa i službi iz člana 69 ovog zakona i javnih službi, radi efikasnijeg ostvarivanja njihovih funkcija i kvalitetnijeg pružanja javnih usluga, o čemu donosi odgovarajuće akte (stav 1 tačka 13);

Iz navedene formulacije sadržane u svim gore citiranim odredbama pojedinih jedinica lokalne samouprave jasno je da u statutima lokalnih samouprava samo preuzeta zakonska formulacija, a da statutima lokalnih samouprava, kao ni statutima javnih službi nije definisano koja su to konkretna ovlašćenja koja ima osnivač – lokalna samouprava preko predsjednika lokalne samouprave u vezi sa “usmeravanjem i usklađivanjem rada javnih službi.

**Predlog:** Opštim aktom lokalne samouprave ili samim zakonom treba precizno definisati ovlašćenja predsjednika lokalne samouprave da vrši “usmjeravanja i usklađivanja rada javnih ustanova” te precizirati u čemu se konkretna ovlašćenja sadrže. Navedena formulacija u praksi ostaje mrtvo slovo na papiru, koje je neprimjenljivo u praksi zbog svoje neodređenosti, odnosno preširokog formulisanja navedene odredbe.

## 2.10. Zaduživanje javnih službi na lokalnom nivou

Statutima pojedinih jedinica lokalne samouprave propisano je da Skupština daje saglasnost za zaduživanje javnih službi čiji je osnivač, dok je odredbama Statuta pojedinih jedinica lokalne samouprave propisano da Skupština, većinom glasova ukupnog broja odbornika,

donosi: Statut, budžet, odluku o zaduživanju Glavnog grada, odluku o davanju saglasnosti za zaduživanje javnih službi čiji je osnivač.

**Predlog:** Potrebno je precizno zakonski definisati ovlašćenja na zaduživanje javnih ustanova i ovlašćenja osnivača i organa osnivača javne ustanove u vezi sa davanjem saglasnosti na zaduživanje, i to kako u pogledu iznosa zaduživanja, tako i u pogledu svrhe za koju se može odobriti zaduživanje.

## 2.11. Razmatranje izvještaja o radu na lokalnom nivou

Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 38) propisano je da Skupština razmatra izvještaj o radu javnih službi čiji je osnivač opština (stav 1 tačka 24);

Statutom pojedinih jedinica lokalne samouprave propisano je da Skupština razmatra izvještaje o radu javnih službi čiji je osnivač pojedina jedinica lokalne samouprave, kao i da Skupština razmatra i usvaja izvještaj o radu gradonačelnika i radu organa uprave pojedinih jedinica lokalne samouprave, stručnih i posebnih službi (tač. 28);

Statutom pojedinih jedinica lokalne samouprave propisano je da predsjednik podnosi Skupštini izvještaj o svom radu i radu organa uprave pojedinih jedinica lokalne samouprave, stručnih i posebnih službi, do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu;

Kada se navedene odredbe dovedu u međusobnu vezu proizilazi da postoji obaveza predsjednika opštine da podnese izvještaj Skupštini samo o svom radu i radu organa uprave pojedinih jedinica lokalne samouprave, stručnih i posebnih službi do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu, ali ne postoji obaveza Gradonačelnika da istim izvještajem obuhvati i javne službe. Međutim, postoji obaveza Skupštine da razmatra i usvaja izvještaj o radu kako predsjednika pojedinih jedinica lokalne samouprave i radu organa uprave, stručnih i posebnih službi tako i javnih službi

Dodatno, propisano je da organi i službe među kojima su i javne službe, podnose gradonačelniku izvještaj o svom radu, do kraja februara tekuće godine za prethodnu godinu,

Statutom. pojedinih jedinica lokalne samouprave propisano je da organi lokalne uprave i posebne službe podnose izvještaj o svom radu predsjedniku opštine na njegov zahtjev a najmanje jednom godišnje do kraja februara tekuće godine za prethodnu godinu. Dakle, ova obaveza ostaje nedefinisana za javne službe, jer iste nijesu pobrojane među ostalim službama koje dostavljaju izvještaje predsjedniku Opštine.

### **Iz navedenih odredbi ostaje nejasno, ili bolje rečeno nedorečeno:**

- **koji organ dostavlja skupštini izvještaje o radu javnih ustanova** tj. da li su organi rukovođenja ili organi upravljanja javnom službom ti koji dostavljaju izvještaje direktno Skupštini na razmatranje i usvajanje ili to ipak rade preko predsjednika opštine. Ako se izvještaji dostavljaju predsjedniku, za pretpostaviti je da ih predsjednik dostavlja Skupštini na razmatranje i usvajanje, ali je u tom slučaju

nelogično razlikovanje različitih rokova i načina izvještavanja o radu organa uprave i posebnih službi sa jedne strane i javnih službi, sa druge strane;

- **U kojem roku se dostavljaju izvještaji javnih ustanova na razmatranje i usvajanje Skupštini**, jer je rok do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu propisan samo za druge posebne službe, a ne i za javne službe;

U Statutu pojedinih jedinica lokalne samouprave propisano je da predsjednik Opštine podnosi Skupštini godišnji izvještaj o svom radu i radu organa lokalne uprave i javnih službi, do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu, tako da su jasno obavezom podnošenja izvještaja od strane predsjednika ka Skupštini obuhvaćene i javne službe.

tatutom Opštine pojedinih jedinica lokalne samouprave propisano je da skupština razmatra izvještaj o stanju imovine Opštine i javnih službi, najmanje jednom godišnje, što znači da je ovim utvrđena mogućnost podnošenja izvještaja i u kraćim rokovima od minimalnih zakonom propisanih rokova.

Međutim, za ukazati je da je Statut pojedinih jedinica lokalne samouprave jedini koji propisuje nadležnost Skupštine da razmatra **godišnje planove, a ne samo godišnje izvještaje o radu**, te time pokazuje šire normativno djelovanje i postojanje širih ovlašćenja Skupštine opštine kao organa osnivača javne službe u odnosu na poslovanje samih službi.

Postavlja se pitanje koji organ, ako ne Skupštine opštine, u tom slučaju odlučuje o usvajanju izvještaja javnih službi i/ili odbijanju isith.

Takođe, statutom nijedne opštine nijesu regulisane pravne posljedice u slučaju odbijanja usvajanja izvještaja o radu javne ustanove.

**Predlog:** Potrebno je precizno zakonsko definisanje ili normativno uređenje podzakonskim propisom koje će biti uniformno za sve javne ustanove čiji je osnivač lokalna samouprava, a kojim će biti precizirana ovlašćenja: u pogledu prava na razmatranje i usvajanje izvještaja o radu javnih ustanova (a ne samo razamtranje istih), kao i prava na davanje saglasnosti na programe rada i planove rada javnih ustanova, kao i posljedice neusvajanje izvještaja o radu i/ili plana i programa rada. U situaciji kakva je postojeća, odredbe u statutima su samo deklarativne, jer statutoma javnih ustanova nije propisana pravna posljedica neusvajanja ovih akata (a što jeste jedan vid nadzora nad radom javnih ustanova) u vidu prestanka mandata organa upravljanja ili rukovođenja javne ustanove u slučaju odbijanja izvještaja o radu, njegove loše ocjene i slično. Ovakvo normativno definisanje pokazuje se iznimno potrebnim kada se ima u vidu činjenica da je osnivanje javnih ustanova u lokalnim samouprava određeno njihovim ciljem i svrsishodnošću njihovog osnivanja, tako da se preispitivanje godišnjih izvještaja o radu i/ili planova i programa rada pokazuje kao vid kontrole svrishodnosti postojanja i ostvarivanja ciljeva osnivanja javne ustanove u praksi.

## 2.12. Vođenje evidencija o imovini javnih službi na lokalnom nivou



Svi statuti svih lokalnih samouprava su implementirali u statutima odredbu člana 34 stav 2 Zakona o lokalnoj samoupravi kojim je propisano: "Opština i javne službe čiji je osnivač opština dužne su da vode evidenciju o svojoj imovini."

Tako je navedena odredba sadržana u nizu pojedinačnih statute jedinica lokalne samouprave.

**Predlog:** Potrebno je jasno definisati i precizirati ovlašćenja lokalne samouprave u vođenju evidencije o imovini, budući da je lokalna samouprava osnivač javne ustanove, a time i prenosi imovinu i najčešće obezbjeđuje imovinu potrebnu za rad javne ustanove. Iz tog razloga, lokalna samouprava treba da vodi evidenciju imovine, kao i svih ugovora koji predstavljaju osnov za davanje na korišćenje imovine javnoj ustanovi koju opština osniva.

### 3. Sistem regulisanja zarada u javnim ustanovama u Crnoj Gori

Sistem zarada zaposlenih u javnim ustanovama nije definisan na jedinstven način koji bi se primjenjivao na sve javne ustanove, nezavisno od činjenice da li je osnivač javne ustanove država ili jedinica lokalne samouprave.

Sistem zarada zaposlenih u javnim ustanovama na lokalnom nivou regulisan je Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Sl. list CG", br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 - odluka US, 42/2018 i 34/2019) kojim je jasno propisan pojam zaposlenog u javnom sektoru i to da se zaposlenim u javnom sektoru, u smislu ovog zakona, smatra 2) zaposleni u organu lokalne uprave, organu i službi lokalne samouprave (u daljem tekstu: lokalni sektor) kao i zaposleni u ustanovi čiji je osnivač država ili lokalna samouprava (član 2 stav 1 tačka 2 i tačka 4 ovog zakona).

Iz navedene zakonske odredbe proizilazilo bi da se zaposleni u javnim ustanovama smatraju zaposlenim u javnom sektoru, a to znači da bi se na zaposlene u javnim ustanovama primjenjivale odredbe ovog zakona – zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Takođe, stavom 2 u članu 2 propisano je da je zaposleni, u smislu stava 1 ovog člana, je i lice koje je izabrano, imenovano ili postavljeno u skladu sa propisima.

**Predlog:** I zaposlena i imenovana lica kao organi upravljanja i rukovođenja javnom ustanovom se smatraju zaposlenima u javnom sektoru u skladu sa opštim zakonskim rješenjem, koje bi se primjenjivalo ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Međutim, posebni zakoni kojima se propisuje osnivanje i status zaposlenih u javnim ustanovama obrazovanim u skladu sa tim zakonom, omogućavaju da se na zaposlene primjenjuju opšti propisi o radnim odnosima, a time i da ovi zaposleni nemaju status zaposlenih u javnom sektoru. Potrebno je postići ujednačavanje i uniformno regulisanje statusa svih zaposlenih u javnim ustanovama, i to bez razlike da li je osnivač javne ustanove država ili jedinica lokalne samouprave.

### 3.1. Obezbjedivanje sredstava za rad javne ustanove

Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Sl. list CG", br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 - odluka US, 42/2018 i 34/2019) je propisano da se sredstva za zarade, naknade zarada i druga primanja zaposlenih u državnom sektoru, odnosno lokalnom sektoru i kod pravnih lica iz člana 2 stav 1 tač. 4, 7 i 8 ovog zakona, obezbjeđuju se u Budžetu Crne Gore, odnosno budžetu lokalne samouprave za fiskalnu godinu (član 7 stav 1), a istom odredbom je propisano da se sredstva za zarade, naknade zarada i druga primanja zaposlenih kod nezavisnih i regulatornih tijela i kod pravnih lica iz člana 2 stav 1 tač. 5 i 6 ovog zakona, obezbjeđuju se iz njihovih prihoda (član 7 stav 2)

Dakle, sasvim jasno je precizirano da ne postoji obaveza javnih ustanova da obezbjeđuje sredstva za zarade i druga primanja zaposlenih iz svojih prihoda, za razliku od zaposlenih u privrednim društvima koja se osnivaju od strane države ili lokalne samouprave.

Kada se ove odredbe dovedu u vezu sa odredbama zakona kojim je propisano osnivanje javnih ustanova:

- **Zakonom o državnoj upravi** ("Službeni list Crne Gore", br. 078/18 od 04.12.2018) propisano je da se obezbjeđivanje vršenja poslova od javnog interesa obuhvata vršenje tih poslova preko ustanova, privrednih društava, preduzetnika, neposrednim izvršavanjem, davanjem koncesija, ulaganjem kapitala i drugim mjerama koje omogućavaju efikasno i racionalno vršenje tih djelatnosti (član 21).
- **Zakon o lokalnoj samoupravi** ("Sl. list CG", br. 2/2018, 34/2019 i 38/2020) propisuje da se ustanove, privredna društva i drugi oblici organizovanja radi pružanja javnih usluga (u daljem tekstu: javne službe) mogu osnivati ako je obavljanje djelatnosti nezamjenljiv uslov života i rada lokalnog stanovništva, a zadovoljenje potreba građana u tim djelatnostima se ne može kvalitetno i ekonomično obezbijediti privatnom inicijativom ili na drugi način (član 29 stav 1 tačka 2) i stav 3).

Proizilazi da je na osnivaču javne ustanove da se opredijeli za pravni oblik organizovanja obavljanja djelatnosti koje su od javnog interesa, a koje su potrebne za zadovoljenje potreba građana, pri čemu ne postoji bilo kakvo ograničenje u pogledu oblika obavljanja djelatnosti u vidu ustanove ili u vidu privrednog društva.

Iz tog razloga, normativno ograničenje iz člana 7 stav 1 kojim se samo privredna društva obavezuju da sredstva za zarade ostvaruju iz svojih prihoda, a ne i ustanove (stav 1), a izuzetno samo u slučaju da u ustanovi čiji je osnivač država ili lokalna samouprava, koja u obavljanju djelatnosti stiče sopstvene prihode obezbjeđuju se iz tih prihoda, odnosno u nedostajućem iznosu iz budžeta Crne Gore, odnosno budžeta lokalne samouprave za fiskalnu godinu, ima za posljedicu da samo osnivanje u obliku ustanove ima za posljedicu da ustanova nije obavezna da ostvaruje svoje prihode, već se tim statusom obezbjeđuje da prihode obezbjeđuje isključivo osnivač, jer mu je to, po gore citiranim odredbama, zakonska obaveza.

Iz navedenog proizilazi da zakonom treba da bude formalizovano i precizno određeno za koje poslove se osnivaju ustanove, a za koje poslove se osnivaju privredna društva od strane države, odnosno jedinice lokalne samouprave.

Na primjer, u oblasti obavljanja djelatnost proizvodnje i pružanja audiovizuelnih medijskih usluga, usluga elektronskih publikacija putem elektronskih komunikacionih mreža nadležnosti, regulisanoj Zakonom o elektronskim medijima ("Sl. list RCG", br. 46/2010, 40/2011 - dr. zakon, 53/2011, 6/2013, 55/2016, 92/2017 i 82/2020 - dr. zakon) propisano je da se jani emiteri osnivaju zakonom ili odlukom dvije ili više skupština jedinica lokalne samouprave za njihovu teritoriju (regionalni javni emiter) ili odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave za njenu teritoriju (lokalni javni emiter), da skupština jedinice lokalne samouprave može osnovati samo jednog radijskog i/ili televizijskog lokalnog javnog emitera, ali nije definisan pravni oblik organizovanja javnih emitera – što znači da mogu biti organizovani u obliku javne ustanove ili u obliku privrednog društva.

Iz navedenog primjera, kao i iz gore citiranih odredbi Zakona o državnoj upravi i Zakona o lokalnoj samoupravi, jasno zaključujemo da zakonom nije normirana obaveza da se za obavljanje određenih djelatnosti, odnosno poslova iz javnog interesa moraju organizovati ustanove, a za obavljanje drugih poslova ili djelatnosti privredna društva. Nepostojanje navedenog zakonskog ograničenja direktno utiče na status zaposlenih i same ustanove u smislu obezbjeđenje prihoda za obavljanje djelatnosti, jer ako se organizuje ustanova u tom slučaju postoji zakonska obaveza da osnivač obezbjeđuje sredstva za zarade iz sopstvenih izvora, a da ustanova ima obavezu da ta sredstva koristi za zarade samo ako je ostvarila sopstvene prihode (član 7 stav 3 Zakona o zaradam zaposlenih u javnom sektoru), što znači da nema obavezu da sredstva ostvaruje iz svojih prihoda, na bilo koji način i po bilo kojem osnovu.

Smatramo da je iz tog razloga, da bi se obezbijedio potpuni i uniformni pravni tretman svih oblika organizovanja obavljanja poslova od javnog interesa, potrebno zakonom jasno definisati koje djelatnosti od javnog interesa se mogu obavljati u pravnim licima organizovanim u obliku ustanove, a koje djelatnosti od javnog interesa se mogu organizovati u pravnim licima sa statusom privrednog društva.

Predlog je da se zakonom propiše da:

- se radi obezbjeđivanja ostvarivanja prava utvrđenih zakonom i ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa u oblasti: obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, društvene brige o djeci, socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite životinja, osnivaju se ustanove.
- Da i ukviru ovih oblasti treba vršiti razlikovanje djelatnosti kojima se obezbjeđuje ostvarivanje zakonom utvrđenih prava i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa, od djelatnosti kojima se ne obezbjeđuje ostvarivanje zakonom utvrđenih prava i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa, a koje se ne obavljaju se u obliku organizovanja kao javne ustanove.
- Za obavljanje delatnosti odnosno poslova utvrđenih zakonom u oblasti: poštanskog saobraćaja, energetike, puteva, komunalnih usluga, prava na informisanje i drugim oblastima određenim zakonom, osnivaju se privredna društva.

**Predlog:** Zakonom treba da bude propisano koje djelatnosti se mogu obavljati u obliku javnih ustanova, a koje u obliku privrednih društava, čiji je osnivač država ili lokalna samouprava. Nije oportuno i svrsishodno ostvaljanje opredjeljenja o obliku organizovanja poslova od javnog interesa (ustanova ili privredno društvo) samom osnivaču javne ustanove. Osnov za razlikovanje djelatnosti treba da bude da li djelatnosti za koje se osniva pravno lice neprofitna ili profitna, tj. da li se može očekivati da navedeno pravno lice ostvaruje sredstva iz sopstvenih izvora ili je u pitanju komercijalno obavljanje djelatnosti. U tom pogledu zakonodavac treba da se opredijeli da li će definisati ovo pitanje razlikovanjem vrste djelatnosti u kojoj se pružaju javne usluge, te iste taksativno odrediti zakonom ili će samo propisati kriterijume za razvrstavanje djelatnosti, a ostaviti slobodu osnivaču da odredi pravi oblik organizovanja (ustanova ili privredno društvo). Sadašnje zakonsko rješenje ostavlja dosta slobode osnivaču, a što ne treba da bude arbitrarna odluka osnivača, ako se nastoji ostvariti uniformno zakonsko regulisanje i status ustanova u Crnoj Gori i ujednačavanje statusa zaposlenih u javnim ustanovama.

**Predlog:** Lokalne samouprave ne samo da nemaju ograničenja u pogledu djelatnosti u kojoj mogu organizovati javne ustanove, nego nemaju ograničenja ni u pogledu broja ustanova koje osnivaju ili mogu osnovati (a što važi i za broj privrednih društava). U tom smislu, potrebno je zakonom precizno definisati neki sistem kontrole po tom pitanju – na primjer da se propiše obaveza izrade elaborata o osnivanju kojim bi se definisala i cijenila potreba za osnivanjem javne ustanove (ili preduzeća) te koje bi mjere organ nadzora (za lokalne samouprave resorno ministarstvo, a za državu npr. Vlada) mogao da preduzme prilikom ocjene opravdanosti osnivanja javne ustanove.

Obaveza usklađivanja posebnih zakona, drugih propisa, kolektivnih ugovora i drugih akata kojima se uređuju zarade, naknade zarade i druga primanja zaposlenih sa odredbama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru utvrđena je članom 45 ovog zakona, ali je izvjesno da nije izvršeno usklađivanje sa ovim zakonom, već da postojanje velikog broja *lex specialis* zakona uređuje pitanje zarada i zvanja zaposlenih u javnim ustanovama na fragmentirani način, nezavisno od odredbe o obavezi usklađivanja sa zakonom kojim se regulišu zarade zaposlenih u javnom sektoru.

### 3.2. Pravni status zaposlenih u javnim ustanovama

Gore opisano nejednako pravno regulisanje ima za posljedicu da na primjer, za zaposlene u javnim ustanovama na koje se primjenjuju opšti propisi o radnim odnosima, postoji mogućnost određivanja dodatka na zaradu i ugovaranja zarada, dok je ista mogućnost ograničena kada je u pitanju određivanje zarada zaposlenih u javnim ustanovama za koje se primjenjuje Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Sl. list CG", br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 - odluka US, 42/2018 i 34/2019) kojim je u članu 17 propisano da dodatak na osnovnu zaradu zaposlenom za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima može biti određen u visini do 30% osnovne zarade. Radna mjesta, način ostvarivanja prava i iznos dodatka za državne službenike, policijske službenike i zaposlene u ustanovi čiji je osnivač država utvrđuju se propisom Vlade na predlog nadležnog organa,

a za lokalne službenike i zaposlene u ustanovi čiji je osnivač lokalna samouprava propisom nadležnog organa lokalne samouprave uz saglasnost Ministarstva.

Međutim, ova odredba ima svoj ograničeni pravni domašaj u situaciji kada se na zaposlene i njihove zarade u nizu oblasti ne primjenjuju ovi propisi, već opšti propisi o radnim odnosima.

**Predlog:** potrebno je zakonskim tekstom na jedinstven način regulisati sva primanja zaposlenih u javnim ustanovama i njihov status izjednačiti kako u pogledu prava na zaradu, tako i u pogledu prava na dodatke zaradi i posebna primanja tokom radnog odnosa i nakon prestanka radnog odnosa.

Dodatno, članom 24 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Sl. list CG", br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 - odluka US, 42/2018 i 34/2019) propisano je da se koeficijenti za zarade zaposlenih u ustanovi čiji je osnivač država ili lokalna samouprava utvrđuju zavisno od nivoa kvalifikacije obrazovanja, složenosti poslova, odgovornosti ili drugih elemenata bitnih za vrednovanje određenog posla, utvrđuju se kolektivnim ugovorom ili drugim aktom uz saglasnost Vlade, po prethodno pribavljenom mišljenju Ministarstva, kao i da se zarade rukovodećih lica u subjektima iz člana 2 stav 1 tač. 4, 5 i 6 ovog zakona utvrđuju u okviru Grupe poslova B, C i D, a ne više od Podgrupe B 9 iz člana 22 stav 1 ovog zakona, u skladu sa kolektivnim ugovorom, uz saglasnost Vlade.

Praksa poslovanja javnih ustanova ukazuje da se u konkretnom slučaju ne pribavlja saglasnost Vlade na pravilnike o utvrđivanju zarada, što bi značilo da ovo zakonsko rješenje nije našlo na svoju primjenu u praksi, vjerovatno iz razloga postojanja *lex specialis* propisa kojima se uređuje pitanje statusa zaposlenih i zarada zaposlenih u javnim ustanovama za koje je posebnim zakonom propisano da se na iste primjenjuju opšti propisi o radnim odnosima (Zakon o radu), čime se pravi izuzetak od opšteg zakonskog rješenja da se na zarade zaposlenih u javnom sektoru primjenjuju propisi o radnim odnosima zaposlenih u javnom sektoru (Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru).

**Predlog:** potrebno je razmotriti donošenje novog zakonskog rješenja kojem bi se preciznije uredio način obračuna zarada i definisali koeficijenti za utvrđivanje zarade za pojedina radna mjesta, kako za lokalne ustanove, tako i ustanove čiji je osnivač država. Ovo rješenje treba da bude uniformno za sve javne ustanove i sve zaposlene u javnim ustanovama.

Pravni izazov pri budućem zakonskom regulisanju ove materije jeste procjena pravnih rizika koji bi proizašli iz činjenice da zaposleni imaju zaključene važeće ugovore o radu kojima su propisana prava i obaveze zaposlenih i način utvrđivanja zarada koji je različit u odnosu za Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Cijenim da je potrebno sprovesti posebnu analizu usklađenosti zarada, dodataka na zaradu, koeficijenata za obračun zarade i slično sa odredbama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i utvrditi obim usklađenosti zarada zaposlenih u državnim i lokalnim javnim ustanovama sa zaradama zaposlenih u javnom sektoru i pravne i finansijske efekte usklađivanja putem zakonskog propisa.

Smatram da su pravni izazovi u konkretnoj pravnoj situaciji fragmentiranosti zakonskih rješenja izuzetno veliki pri činjenici da postoje lex specialis zakoni kojima se reguliše status zaposlenih i prava i obaveze po osnovu rada zaposlenih u javnim ustanovama:

Na primjer, to su:

- **Zakon o kulturi** ("Službeni list Crne Gore", br. 049/08 od 15.08.2008, 016/11 od 22.03.2011, 040/11 od 08.08.2011, 038/12 od 19.07.2012) kojim je jasno u članu 30 propisano da se na zaposlene u ustanovi primjenjuju se opšti propisi o radu i kolektivni ugovori, ako zakonom nije drukčije određeno, kao i
- **Zakon o zdravstvenoj zaštiti** ("Sl. list CG", br. 3/2016, 39/2016, 2/2017, 44/2018, 24/2019 - dr. zakoni, 82/2020 i 8/2021) kojim je jasno propisano da se na prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u zdravstvenim ustanovama primjenjuju se opšti propisi o radu, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.
- **Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti** ("Sl. list CG", br. 27/2013, 1/2015, 42/2015, 47/2015, 56/2016, 66/2016, 1/2017, 31/2017 - odluka US, 42/2017 i 50/2017) kojim je propisano da se na zaposlene u ustanovi primjenjuju se opšti propisi o radu i kolektivni ugovori, ako zakonom nije drugačije određeno.
- **Zakon o pozorišnoj djelatnosti** ("Sl. list RCG", br. 60/01 od 18.12.2001, "Sl. list Crne Gore", br. 75/10 od 21.12.2010, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011) kojim je u članu 35 propisano da se u pogledu prava, obaveza i odgovornosti zaposlenih u pozorištu, kao i njihovih međusobnih odnosa, shodno se primjenjuju propisi o radnim odnosima.

Odredbe kojima se regulišu prava i obaveze zaposlenih u gore citiranim zakonskim tekstovima su različite u smislu da formulacije u zakonu su "ukoliko zakonom nije drugačije određeno", ili "shodnu primjenju zakona o radnim odnosima".

U konkretnom slučaju korišćenje formulacije "ukoliko zakonom nije drugačije određeno" može da podrazumijeva ukoliko tim konkretnim zakonom koji sadrži navedenu odredbu nije drugačije određeno, kao i ukoliko bilo kojim zakonskim tekstom (jer je formulacija "zakonom", a ne "Zakonom") nije drugačije propisano. U tom smislu, ovako neodređeno zakonsko formulisanje stvara mogućnost za neujednačenu primjenu navedene zakonske odredbe, ili, čak i u slučaju ujednačene primjene, stvara osnov za sudske sporove zaposlenih protiv javnih ustanova u vezi sa pravima zaposlenih iz radnih odnosa.

Iz fragmentiranosti navedenih zakonskih rješenja imamo situacije da se na zaposlene i status zaposlenih primjenjuju opšti propisi o radnim odnosima, a da Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru propisuje obavezu usklađivanja sa tim zakonom. U tom slučaju pravno je pitanje da li je posebnim zakonima postojalo nastojanje da se isključi primjena propisa o zaradama zaposlenih u javnom sektoru u cjelini, ili je, praktično, izvršeno usklađivanje na način da su kolektivni ugovori ujednačeni i usaglašeni sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

**Predlog:** Potrebno je definisati jedinstveno zakonsko rješenje sa ciljem da se na jedinstven način reguliše status zaposlenih koji se finansiraju u javnim ustanovama iz budžeta, već i uvođenje standarda kvaliteta u javnim uslugama koje pruža javna uprava, kao i kvalitetnije,

kreiranje javnih politika. Prije zakonskog regulisanja pitanja zarada zaposlenih u javnim ustanovama na jedinstven način, treba izvršiti analizu ekonomskih efekta usklađivanja zarada i postojeću usaglašenost ili neusaglašenost sa propisima kojima se uređuju zarade zaposlenih u javnom sektoru.

Dodatno, iz analiziranih Upitnika utvrđuje se da u svim lokalnim javnim ustanovama, u zavisnosti od oblasti u kojim su osnovane, uređene su različite politike zarada, u skladu s granskim i posebnim kolektivnim ugovorima. Zarade u javnim ustanovama su određene sasvim različito u odnosu na zarade u javnom sektoru (državnu upravu i lokalnu samoupravu).

Dodatno, fragmentiranost propisa utiče i na činjenicu da nema ograničenja broja zaposlenih u javnim ustanovama i planovi i program se ne usvajaju po statutima za lokalne ustanove. Naime, iako je u svim javnim ustanovama evidentno da osnivač daje saglasnost na Pravilnike o organizaciji i sistematizaciji kao opšte akte ustanove, to nije u praksi imalo za posljedicu odbijanje saglasnosti na navedene pravilnike, kao što u praksi rijetko dolazi do odbijanja saglasnosti na izvještaj o radu javne ustanove.

Iz navedenog se da zaključiti da u praksi ne dolazi do kontrole broja zaposlenih u javnim ustanovama, izuzev posredne kontrole koja se ostvaruje kroz kontrolisanje budžeta javne ustanove. Iz tog razloga, potrebno je obezbijediti precizno zakonsko regulisanje broja zaposlenih i načina na koji osnivač formalno pravno utiče na zapošljavanje u javnoj ustanovi. Po postojećem sistemu, zapošljavanje u javnoj ustanovi vrši organ rukovođenje (direktor) pa nema efikasnih pravnih instrumenata za regulisanje broja zaposlenih od strane osnivača, na nesporedan način.

**Predlog:** Stvoriti neophodne zakonske i formalno pravne pretpostavke po osnovu kojih bi osnivač ustanove imao neposredna ovlaštenja da kadrovskim planom ili davanjem saglasnosti na planove utiče na broj zaposlenih u javnom sektoru. Najveći broj javnih ustanova u Crnoj Gori nema neposrednu zakonsku obavezu da sačini kadrovski plan i da pribavi saglasnost na sačinjene kadrovske planove od strane osnivača, a što ima za posljedicu da osnivač nema uticaja na broj zaposlenih u javnoj ustanovi koju je osnovao, izuzev kroz budžet i kontrolu budžeta, a što je nedovoljno. Na ovaj način se posredno stvaraju uslovi za bolji kvalitet obavljanja javnih usluga od strane javnih ustanova.

Sistem radnih odnosa u javnim ustanovama treba da bude regulisan jednim zakonskim tekstom na jedinstven način za sve ustanove. Ovaj sistem, komparativno posmatrano, treba da bude zasnovan na zaslugama i da se uvede obaveza sačinjavanja kadrovske plana, konkurs za zapošljavanje, način i uslovi vrednovanja rada i učinka zaposlenih. Opštim propisima o radu nijesu sistemski propisana ova pitanja, već zavise od diskrecionog uređenja svakog poslodavca pojedinačno.

**Predlog:** Sistemski urediti radne odnose u javnim ustanovama zakonskim tekstom, koji bi bio obavezujući za sve javne ustanove, a kojim bi se opšti radni odnosi primjenjivali isključivo supsidijarno.

Zakon o radu ("Sl. list CG", br. 74/2019 i 8/2021) kao sistemski zakon u oblasti radnih odnosa, prepoznaje specifičnost radnih odnosa u javnim ustanovama imajući u vidu u članu 2 stav 2 propisuje da se ovaj zakon primjenjuje se i na zaposlene u državnim organima, organima državne uprave, jedinicama lokalne samouprave i javnim službama, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

Međutim, u članu 2 stav 2 Zakona o radu ne koristi se generički pojam "javne ustanove" već koristi pojam "javna službe", što može biti uzrok pravnih problema kod tumačenja. U daljem tekstu, navodi se pojam "javna ustanova i druga javna služba" (npr. kod definisanja smetnji za zasnivanje radnog odnosa u članu 21 zakona, kod oglašavanja javnih mjesta u skladu sa članom 24 stav 2 zakona, kod zaključivanja kolektivnih ugovora regulisanih članom 184 zakona, ) iz čega proizilazi da se pojam "javna ustanova" smatra, u smislu ovog zakona, užim pojmom od pojma "javne službe" i kao takav, obuhvaćane je pojmom javne službe. Međutim, preciznosti radi, potrebno je uskladiti normativno definisanje ovih pojmova u skladu sa sistemskih određenjem ovog pojma u pozitivno pravnim propisima Crne Gore.

**Predlog:** Urediti sistemskim zakonom pojam i status svih javnih ustanova u Crnoj Gori i sve pravne posljedice zasnivanja radno pravnog statusa u javnoj ustanovi.

Smatram da postoji potreba da se na drugačiji način urede pojedini instituti vezani za zarade zaposlenih u javnim ustanovama, prvenstveno imajući u vidu da je osnivač javnih službi država ili lokalna samouprava i da mnoga prava zaposlenih koja se po tom zakonu vezuju za poslodavca kod kojeg zaposleni radi, ne mogu da budu vezana i da se odnose samo na poslednju javnu ustanovu kod koje zaposleni radi, već se pojam "posljednjeg poslodavca" koji radno zakonodavstvo vezuje samo za posljednjeg poslodavca, tj. poslednju ustanovu u kojoj je zaposleni radio, mora posmatrati šire.

**Pravo prijema u radni odnos:** Prijavljivanje i oglašavanje slobodnih radnih mjesta je različito regulisano za oblast radnih odnosa u privrednim društvima i javnim ustanovama, na način da je Zavod za zapošljavanje je dužan da javno oglasi slobodno radno mjesto u privrednom društvu, javnoj ustanovi i drugoj javnoj službi, čiji je osnivač ili većinski vlasnik država, odnosno jedinica lokalne samouprave, u skladu sa posebnim zakonom (član 24 stav 3 Zakona o radu). S obzirom da poseban zakon nije donijet, to je potrebno lex specialis zakonom koji bi regulisao samo pitanja prijavljivanja i oglašavanja slobodnih radnih mjesta u javnim ustanovama omogućiti uspostavljanje sistema prijema u radni odnos u javnim ustanovama koji bi bio zasnovan na kvalitetu, kao transparentan i merit sistem zapošljavanja.

Dodatno, zakon o radu ne reguliše pitanja zapošljavanja po osnovu konkursa, pa kada se na zaposlene primjenjuje sistem koji je propisan opštim zakonom o radu, to znači da je omogućeno zaposlenje u javnim ustanovama u Crnoj Gori bez konkursa. Zakonom bi trebalo regulisati uslove i način zapošljavanja u javnim ustanovama putem konkursa, uz uvažavanje svih specifičnosti javnog konkursa i uslova za zasnivanje radnih odnosa u posebnim djelatnostima.



Treći značajan nedostatak postojećeg sistema zapošljavanja u javnim ustanovama nalazi se u činjenici da nijedna od javnih ustanova u Crnoj Gori nije donijela opšti akt koji bi za predmet imao postupak mjerenja i vrednovanja rezultata rada zaposlenih u javnom sektoru, mjere kvaliteta rada ustanove i zaposlenih, odnosno kvaliteta usluge koju pruža javna ustanova.

**Predlog:** Postoji potreba i smatramo oportunističnim da se posebnim zakonskim tekstom uredi postupak prijavljivanja i oglašavanja slobodnih radnih mjesta u javnim službama, postupak konkursa i prijem zaposlenih u javne ustanove kroz konkurs kojim će od samog početka biti omogućena selekcija između najboljih kandidata koji mogu ispuniti uslove za rad u javnim ustanovama, kao i pouzdan sistem vrednovanja rada zaposlenih u javnim ustanovama i kvaliteta rada javne ustanove.

Zakon o javnim ustanovama treba da odrazi sve specifičnosti radnih odnosa u ustanovama u odnosu na opšte propise o radnim odnosima i da predmet ovog zakona budu ne samo zarade u javnim ustanovama, već i radni odnosi u javnim ustanovama i to specifični institute koji nijesu vezani za rad u drugim oblastima, te kao takvi nijesu prepoznati u Zakonu o radu kao opštem propisu. Specifičnosti osnivanja i poslovanja javnih službi trebaju da nađu svoj odraz kroz definisanje posebnih prava i obaveza zaposlenih u javnim ustanovama koja nijesu prepoznata u opštem zakonu o radu. S obzirom da je obim poslovanja javnih ustanova veoma širok i da pojam javne ustanove obuhvata ustanove koje posluju u najrazličitijim, vrlo specifičnim djelatnostima, to zakon kojim bi se regulisala radno pravna pitanja vezana za poslovanje ustanove ne bi mogao da odrazi posebnost osnivanja i rada javnih ustanova. Tako bi ovaj zakon morao da bude u jednom dijelu opšti i primjeren organizaciji, statusu i pravima i obavezama zaposlenih u svim javnim ustanovama, a sa druge strane poseban, na način da ostavi prostora za razlikovanje posebnosti radnih odnosa koje su specifične za javne ustanove u određenoj/određenim djelatnostima. Nomotehničko rješenje bi se moglo naći na način da pored odredbi koje bi bile sadržane u Zakonu o ustanovama, u posebnim zakonima koji za predmet poslovanja imaju rad javnih ustanova u posebnim djelatnostima, koji odgovara prirodi poslova koje ta javna ustanova obavlja, predmet regulisanja budu ta specifična pitanja (npr. pitanje licenci ili odobrenja za obavljanje djelatnosti/rad, način organizovanja i uslovi za vršenje rada na određeno vrijeme, posebnosti konkursnog postupka zbog specifičnosti vezanih za sticanje zvanja u određenoj oblasti, stručno usavršavanje, profesionalno napredovanje i druga slična pitanja).

Donošenje zakonskog propisa koji bi na cjelovit način regulisao pitanja praktične probleme koji su vezani za činjenicu da je članom 45 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru kojim je propisana obaveza usklađivanja zarada zaposlenih u javnom sektoru utvrđenih putem posebnih zakona, sa zaradama utvrđenim ovim zakonom.

Kako je jasno da do toga usklađivanja nije došlo na način koji je propisano članom 45 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i da u praksi i dalje postoje neusklađenosti i nedorečenosti postojećih zakonskih rješenja, to je donošenje opšteg zakona nužnost. Dodatno, primjena Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru je isključena u dijelu koji se odnosi na zarade i prava i obaveze zaposlenih u javnim ustanovama posebnim zakonom. Crna Gora treba da uspostavi jedan cjelovit sistem koji će biti zaokružen i koji će

omogućiti stvaranje sistema koji će omogućiti unutrašnju fleksibilnost i specifičnosti svakog pojedinog dijela javnog sektora.

Karakteristika postojećeg sistema u Crnoj Gori je velika fragmentiranost propisa o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, prvenstveno propisa i odredbi koje se odnose na plate i zarade zaposlenih, a koja situacija samo se sebi generiše niz posebnih problema koji se ogledaju kroz osnovne karakteristike ovog sistema i to:

- **Netransparentnost sistema zarada** – ne postoji obaveza objavlivanja sistema zarada i visine zarada zaposlenih u javnim ustanovama
- **Postoji mogućnost lake izmjene pravila kojima se utvrđuju zarade za pojedine javne ustanove** – postojanje posebnih pravila koja važe samo za pojedine javne ustanove, vodi ka situaciji da iste mogu biti lako mijenjane, a da te promjene nemaju za svoj osnov sagledavanje sistema kao cjeline, a može na praktičnom nivou imati za posljedicu razlike u visini zarada u pojedinim javnim ustanovama;
- **Neujednačenost i nepravednost sistema zarada;**
- Teško upravljanje sistemom zarada od strane osnivača javnih ustanova, kod nepostojanja jasnih instrukcija kojima bi se definisano sistem zarada i visina tih zarada, usljed čega se svako postupanje sa ciljem usaglašavanja zarada smatra arbitrarnim i proizvoljnim, bez osnova u sistemskom zakonu/propisu ili strategiji.

**Predlog:** Crna Gora treba da donese sistemski zakon sa ciljem da se uspostavi ujednačeni i finansijski održiv sistem zarada i drugih primanja u javnim ustanovama kao dijelu javnog sektora, koja u ovom trenutku ne postoji.

U postojećem sistemu nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova nijesu definisani jedinstvenim aktom, u praksi je tokom proteklog perioda došlo do pojave različitih zarada za ista radna mjesta, ponajviše kao rezultat raznih dodataka na zaradu ugovorenih granskih kolektivnim ugovorima za pojedine javne ustanove, u zavisnosti od toga koji je sindikat uspio ispregovarati bolje uslove za zaposlene iz javne ustanove u kojoj djeluje.

Brojnost propisa kojima su uređene zarade u javnim ustanovama je značajna i dovodi do pravne nesigurnosti u njihovoj primjeni i tumačenju, posebno s obzirom na činjenicu da postoji više granskih kolektivnih ugovora. Budući da granski kolektivni ugovori sadrže pojedina materijalna prava koja su ugovorena i Opštim kolektivnim ugovorom isto pravo drukčije se primjenjuje u različitim javnim ustanovama i to isključivo kao rezultat različitog tumačenja.

S obzirom da ne postoji propis kojim se uređuju zarade u javnim ustanovama, niti kriterijumi za utvrđivanje natprosječnih rezultata rada i način isplate dodatka za uspješnost na radu, zaposleni u javnim službama ne mogu ostvariti dodatak za uspješnost na radu na uniforman i ujednačen način, po osnovu objektivnih kriterijuma.

U praksi je došlo do pojave da su pojedine ustanove svojim internim opštim aktima utvrdile pravo zaposlenog na nagrade za uspješnost na radu, a takva praksa doprinosi nejednakim

zaradama u javnim ustanovama, jer neke ustanove isplaćuju nagrade za uspješnost na radu dok većina takvu odredbu nije ugradila u svoje interne akte.

Karakteristike postojećeg sistema zarada u javnim ustanovama su:

- nejednake zarade za ista radna mjesta,
- nepostojanje uticaja ocjene efikasnost rada na zaradu zaposlenog u javnoj ustanovi,
- nepostojanje sistema nagrađivanja za zaposlene koji ostvare iznimne rezultate značajne za rad javne ustanove u kojoj rade,
- nepostojanje koordinacije i nadzora nad sistemom zarada
- pravna nesigurnost pri obračunu zarada zbog postojanja više dodataka na zaradu koje prate i razna tumačenja vezana uz njihov obračun, i sl.

Prethodno pitanje za regulisanje sistema zarada u javnim ustanovama jeste da li treba donijeti posebno zakonsko rješenje za zaposlene u državnoj upravi, a posebno zakonsko rješenje za zaposlene u javnim ustanovama. Sa tim u vezi sa ukazati je da je oprtuno razmisliti da se donese jedinstven zakon kojim bi bio usvojen standardisovan sistem zarada, odnosno da zarade budu jednake za ista radna mjesta, nezavisno o tome radi li se o radnom mjestu u državnoj upravi ili javnoj ustanovi.

**Predlog:** Propisati jedinstveno zakonsko rješenje u pogledu visine zarada za zaposlene u državnoj upravi i zaposlene u javnim ustanovama.

### **3.3. Principi predloženog novog zakonodavnog regulisanja zarada u javnim ustanovama**

Karakteristike postojećeg sistema pravnog regulisanja javnih ustanova u pravu Crne Gore su:

- Položaj zaposlenih u javnim ustanovama uređen je posebnim zakonima iz oblasti u kojima se one osnivaju, a supsidijarno važi opšti režim radnih odnosa, propisan Zakonom o radu. Zaposleni u javnim ustanovama uglavnom ne potpadaju pod poseban režim državnih već se na njih primenjuju opšti propisi o radu.

Ovakvo stanje nije prihvatljivo sa aspekta potrebe za sistemskim uređenjem delovanja javne uprave. Dobar službenički sistem na svim nivoima zahtijeva postojanje usklađenog radnopravnog statusa zaposlenih u javnoj upravi.

- Radi sužavanja prostora za diskreciono odlučivanje u vezi sa zasnivanjem radnih odnosa, napredovanjem, platama kod javnih ustanova kod kojih nijesu jasno definisani standardi i kriterijumi za broj i strukturu zaposlenih, merljivost rezultata, postupak vršenja nadzora i sl., trebalo bi urediti sistem na način da se ujednači unifmrno rješenje za sve ustanove uz poštovanje specifičnosti poslova koji se obavljaju u pojedinim javnim ustanovama.

Principi zakonodavnog regulisanja zarada u javnim ustanovama:

- treba obezbijediti jednakost zarada na istim radnim mjestima (jednaka zarada za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti), što znači da zarada više neće zavisiti od toga o kojoj javnoj ustanovi je riječ, već o radnom radnom mjestu i poslovima koji se na njemu obavljaju;
- koeficijenti za obračun zarada moraju biti zasnovani na vrednovanju radnih mjesta po objektivnim kriterijuma, na način da složenost poslova, odgovornost, uticaj na donošenje odluke u javnoj ustanovi treba da budu osnova za obračun koeficijena;
- Treba uvesti jedinstvenu ljestvicu zarada kako bi se obezbijedila jednoobraznost i standardizacija radnih mjesta;
- Treba obezbijediti merit sistem, tj. sistem zasnovan na vrednovanju radnog učinka zaposlenog u javnoj ustanovi, te uvesti sistem nagrađivanja zaposlenih;
- Treba uvesti organ -tijelo ili komisiju – za praćanje sistema zarada;

### 3.4. Bitne odredbe predloga novog zakonskog rješenja

- Postojeći zakon ne definiše da se zaposleni u javnim ustanovama smatra državnim službenikom i namještenikom. Novim sistemskim zakonom kojim bi se regulisalo pitanje zarada trebalo bi odrediti da službenik i namještenik u državnoj upravi javnim ustanovama ima pravo na platu i nagrade pod uslovima utvrđenim tim Zakonom, drugim propisima i kolektivnim ugovorima.
- **Odrediti načelo jednakosti zarada na način da se službenicima i namještenicima isplaćuje jednaka zarada za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti.** To znači da službenici i namještenici koji rade na istim radnim mjestima ostvaruju pravo na jednaku osnovnu zaradu, nezavisno o tome u kojem državnom tijelu odnosno javnoj ustanovi rade. Na taj način bi se izbjegla nejednakost zarada između javnih ustanova iz iste djelatnosti kod kojih zaposleni imaju jednake zarade. Isto tako, treba utvrditi da žene i muškarci koji obavljaju jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti u državnoj službi i javnim ustanovama imaju pravo na jednaku osnovnu zaradu.
- **Treba propisati načelo transparentnosti zarada na način da se podaci o zaradama u organima državnoj uprave i javnim ustanovama čine dostupnim javnosti.** Međutim, ovom prilikom treba voditi računa o zaštiti ličnih podataka, a što znači da javnost treba da ima uvid u podatke o platama po radnim mjestima, ali ne i podatke o zaradi svakog pojedinog službenika. Javnosti treba da budu poznati podaci o osnovnim elementima zarade za radna mjesta u državnoj upravi i javnim ustanovama (koeficijenti za obračun zarada, osnovica i dodaci na zaradu). Treba definisati nadležni organ za objavljivanje ovih podataka (Ministarstvo javne uprave i/ili Ministarstvo rada);
- **Treba utvrditi kriterijume za vrednovanje radnih mjesta u javnim ustanovama i to primjenom većine standardnih mjerila za vrednovanje i klasifikaciju radnih mjesta** kao što su: kompetencije, složenost, odgovornost i uticaj na donošenje odluka, saradnja i komunikacija, upravljanje i posebni uslovi rada. U okviru tih šest glavnih kriterijuma, utvrđuju se podkriterijumi: potreban nivo formalnog obrazovanja za obavljanje poslova određenog radnog mjesta (potreban stepen obrazovanja),

potrebno radno iskustvo, državni ispit, posebni stručni ispiti, licence, dodatna znanja i vještine potrebne za obavljanje poslova, složenost poslova na radnom mjestu, raznovrsnost poslova i područja rada, samostalnost u radu, odgovornost i uticaj na donošenje odluka u javnoj službi, odgovornost za život, zdravlje i sigurnost ljudi i odgovornost za širi uticaj na društvo, saradnja s drugim tijelima i institucijama, komunikacija i rad sa strankama i saradnja u samoj javnoj ustanovi, raznovrsnost i kompleksnost područja kojima se upravlja i nivo upravljanja, opasnost za sopstveni život i zdravlje u obavljanju poslova te nepovoljni radni uslovi koji su stalno obilježje radnog mjesta.

- **Treba propisati ovlaštenje resornom ministarstvu (Ministarstvu javne uprave) da utvrdi način primjene kriterijuma vrednovanja uredbom.**
- **Treba propisati mogućnost učešća socijalnih partnera u postupak vrednovanja i klasifikacije** na način da se predloži uredbi kojima se propisuje način primjene kriterijuma utvrđuje z pribavljeno mišljenje sindikata reprezentativnog za prekovanje o sklapanju kolektivnog ugovora koji se primjenjuje za javne ustanove, kao i rok za davanje tog mišljenja.
- Iako je **pitanje ocjenjivanja za državne službenike i namještenike** uređeno posebnim propisom (Zakonom o državnim službenicima i namještenicima), **ovim Zakonom to pitanje treba da bude posebno uređeno za javne ustanove**, u kojima ne postoji za sada ocjenjivanje službenika i namještenika, a sa osnovnim ciljem da se stvori osnova za jednobrazni sistem ocjenjivanja u državnim organima i javnim ustanovama.
- **Koeficijenti za obračun zarada** treba da odraze ne samo složenost posla, nego i više kriterijuma koji se koriste u postupku vrednovanja. Dodatno, koeficijent za obračun zarada treba da bude određen ne u fiksnom iznosu (kako je to postojećim zakonom slučaj) već u rasponu grupe poslova u koje je razvrstano radno mjesto, što znači da se za radno mjesto ne može utvrditi ni manji ni veći koeficijent od minimalnog odnosno maksimalnog koeficijenta utvrđenog za platni razred u koji je radno mjesto razvrstano. Oportuno je razmisliti o rješenju da se koeficijenti ne utvrđuju zakonom, već da, u skladu sa komparativnim rješenjima, nazive radnih mjesta, uslove za raspored, klasifikaciju radnih mjesta i pripadajući platni razred i koeficijente za obračun zarada u javnim ustanovama utvrđuje Vlada uredbom,
- **Dodaci na zaradu** moraju se definisati sistemskim zakonom, jer dodaci na zaradu koje službenik i namještenik može ostvariti kao i način njihovog obračuna treba da budu utvrđeni na način da se obračunavaju na osnovnu zaradu (što zapravo znači na ukupni mjesečni fond sati) ili na određeni broj sati rada.
- **Zakonom treba utvrditi, u skladu sa komparativnim rješenjima, sistem vrednovanja i dodatak na zaradu za efikasnost rada, a sticanje prava na ovaj dodatak predstavlja unapređenje u zaradi službenika i namještenika u javnoj ustanovi.** Službenici i namještenici u javnim ustanovama po osnovu ocjene njihove efikasnosti rada stiču određeni broj bodova. Što je bolja ocjena, to je i veći broj bodova koji stiče službenik i namještenik, a što je veći broj bodova, to je i veći dodatak na zaradu odnosno brža dinamika napredovanja u zaradu. Zapravo, stečeni bodovi u postupcima ocjenjivanja kumuliraju se tokom službe odnosno rada u državnim organima i javnim ustanovama (kontinuirano, a ne samo kod posljednjeg poslodavca) i službenik ostvaruje pravo na veći procenat dodatka na zaradu kada stekne potreban broj bodova, što je za službenika i namještenika motivišuće. Na

primjer, uz pretpostavku da je službenik i namještenik svake godine ocijenjen ocjenom „uspješan“, steći će 2 boda i prvi put će se unaprijediti u zaradi nakon 6 godina, jer će tada steći minimalno potrebnih 12 bodova za dodatak na zaradu od 3%. Međutim, ako službenik i namještenik bude ocijenjen boljom ocjenom i stekne veći broj bodova, moći će biti unaprijeđen u zaradi i ranije. Na primjer, službenik će se unaprijediti u zaradi već nakon tri godine ako je u prvoj godini ocijenjen ocjenom „uspješan“ za koju dobija 2 boda, u drugoj godini ocjenom „izvrstan“ za koju dobija 6 bodova, a u trećoj godini ocjenom „naročito uspješan“ za koju dobija 4 boda. Po komparativnim rješenjima službenik i namještenik zadržava pravo na stečeni dodatak od 3 % sve dok ne skupi 24 boda, koja su mu potrebna za dodatak na zaradu od 6 %, sa tim da službenik i namještenik ne stiže bodove ako je u prethodnoj kalendarskoj godini ocijenjen ocjenom „zadovoljava“ ili „ne zadovoljava“. **Intencija zakona u ovoj oblasti jeste da omoguće unapređenje u visini zarade službenika i namještenika čiji je rad iznadprosječan, a ne svih službenika i namještenika u javnim ustanovama.**

- **Treba izbjeći praksu da se svi ili velika većina službenika i namještenika ocijeni najboljom ocjenom (što bi bilo krajnje neobjektivno ocjenjivanje, a ujedno i fiskalno neodrživo),** treba razmotriti mogućnost primjene održivih komparativnih po kojima se zakonom propisuje ograničenje broja službenika i namještenika koji mogu dobiti najviše ocjene na način da broj onih koji mogu dobiti ocjenu „izvrstan“ ne može iznositi više od 5 % od ukupnog broja zaposlenih službenika i namještenika državnog organa ili javne ustanove, a 15 % onih koji mogu dobiti ocjenu „naročito uspješan“. To znači da broj službenika i namještenika koji su ocijenjeni s dvije najbolje ocjene može biti 20 % od ukupnog broja službenika i namještenika, što je realno za očekivati.

Komparativna rješenja ukazuju da, s obzirom na praksu ocjenjivanja službenika i namještenika u državnoj upravi, koja je prisutna i u Crnoj Gori, prema kojoj je većina ocijenjena najboljom ocjenom, teško je za očekivati da će se visok stepen objektivnosti postići u novom sistemu zarada u kojemu će visina zarade zavisiti o ocjeni, zbog čega je rješenje da se ograniči broj službenika koji mogu dobiti najbolje ocjene. Dodatni kriterijum koji može biti korektivni kriterijum jeste da starješina javne ustanove formira odbor za preispitivanje predloga ocjena, a da sastav i način rada tih odbora preispituje Vlada u skladu sa opštim aktom – uredbom, kojim se reguliše način rada ovog odbora.

- Za razliku od sistema zarada u kojemu službenici i namještenici sa završenim poslijediplomskim studijama **ostvaruju pravo na dodatke na zaradu nezavisno o tome da li su njihov studije vezan za područje rada, zakonom se mogu, a po našem mišljenju i treba, povezati poslijediplomske studije sa područjem kojim se službenik i namještenik bavi u okviru poslova svog radnog mjesta.** Dodatno, službenik i namještenik treba da ostvaruje pravo na dodatak za završene poslijediplomske studije iako to nije uslov za obavljanje poslova radnog mjesta, jer će se pri vrednovanju radnih mjesta i utvrđivanju pripadajućeg koeficijenta za obračun zarada posebno vrednovati akademski naziv doktora znanosti, koji je uslov za raspored na radno mjesto.

Kako bi se utvrdila činjenica da se završene poslijediplomske studije odnose na područje kojim se službenik i namještenik bavi na svom radnom mjestu i da ostvaruje pravo na dodatak na zaradu, starješina javne ustanove treba da o tome

donese odgovarajući akt. O pravu državnih službenika na dodatak odlučuje rješenjem direktor ili službena osoba u čijem je opisu poslova rješavanje o upravnoj stvari, u skladu propisima o organizaciji javne ustanove, a odluka mora biti obrazložena.

- Treba zakonom propisati pravo službenika i namještenika na jednokratnu novčanu nagradu za radne rezultate (bonus) koje je ostvario tokom jedne kalendarske godine, uz uslov da se radi o izuzetnim postignućima odnosno rezultatima značajnim za rad državnog organa odnosno javne ustanove u kojoj službenik i namještenik radi.
- S obzirom da kriterijumi za dodjelu novčane nagrade ne mogu biti jednaki za cijeli sistem, jer se razlikuju i **kriterijumi za ocjenu što se smatra izuzetnim postignućem u radu neke javne ustanove**, treba omogućiti fleksibilnost direktoru javne ustanove da samostalno propiše kriterijume za dodjelu novčane nagrade uvažavajući specifičnosti pojedine javne ustanove za koju je nadležan. Na primjer, ministar zdravlja će pravilnikom utvrditi kriterijume za dodjelu novčane nagrade zaposlenima u sistemu zdravstva (bolnicama i drugim zdravstvenim ustanovama koje su javne ustanove u smislu zakona) i za očekivati je da će se ti kriteriji razlikovati od kriterija koje će propisati ministar prosvjete i obrazovanja za javne ustanove iz svoje nadležnosti (osnovne škole i fakultete).
- Zakonom je potrebni definisati način prevođenja dosadašnjih naziva radnih mjesta zaposlenih u javnim ustanovama u nove nazive radnih mjesta i pripadajuće koeficijente u prelaznom periodu od dana stupanja na snagu zakona do donošenja uredbe Vlade o novim zvanjima, a u periodu prije raspoređivanja zaposlenih u skladu sa novim zakonom.

Komparativna iskustva ukazuju da je najbolje izvršiti prevođenje – usklađivanje dosadašnjih naziva radnih mjesta zaposlenih u javnim ustanovama u nove nazive radnih mjesta, uz utvrđivanje pripadajućeg koeficijenta u skladu s novim propisima, čime se otklanjaju razlozi za odlaganje primjene nove uredbe do rasporeda zaposlenih u javnim ustanovama u skladu sa novim zakonom i novouspostavljenim sistenom. Uredbom Vlade treba propisati način prevođenja svih dotadašnjih naziva radnih mjesta zaposlenih u javnim ustanovama u nove nazive radnih mjesta i utvrditi pripadajući platni razred i koeficijent za obračun zarade u skladu sa novim propisima.

- Jedna od prepreka u postupku sprovođenja novog zakonskog rješenja jeste način sprovođenja novog **sistema prilagođavanja zvanja i koeficijenata zarada postojećih zaposlenih sa novim sistemom**. Radi izbjegavanja dvostrukog administrativnog opterećenja (u postupku prevođenja sadašnjih naziva radnih mjesta zaposlenih u javnoj ustanovi u nove nazive radnih mjesta i naknadno, u postupku raspoređivanja na radna mjesta prema novim pravilnicima o organizaciji i sistematizaciji usklađenim sa novom uredbom) treba zakonom propisati da u nespornim slučajevima u javnim ustanovama nije potrebno u upravnom postupku donositi rješenja o načinu prevođenja naziva radnih mjesta i pripadajućim koeficijentima. Zaposleni u javnoj ustanovi koji je obaviješten o novom nazivu radnog mjesta i zaradi, te kojem je ponuđena izmjena ugovora o radu, odnosno koeficijentu zarade, te kojem je ponuđena izmjena ugovora o radu, a koji smatra da mu je pogrešno utvrđen način prevođenja naziva radnog mjesta i koeficijent za obračun zarade, ima pravo zatražiti ispravku u zakonom propisanom roku, a ako je

zahtjev osnovan u upravnom postupku donosi se rješenje o utvrđivanju naziva radnog mjesta i koeficijenta za obračun zarade u skladu sa propisima. Zbog postojećih ugovora o radu kao dvostranih pravnih akata zaključenih prema opštem propisu o radu, direktor javne ustanove dužan je u zakonom propisanom roku da proslijedi aneks ugovora zaposlenima.

- **Posebno pravno pitanje je pitanje regulisanja radnog pravnog statusa zaposlenih koji treba da imaju niži koeficijent zarade u odnosu na koeficijent koji su imali po dosadašnjim propisima.** U ovom dijelu treba zadržati i usvojiti komparativna rješenja po kojima zaposleni u javnim ustanovama kojima se utvrdi niži koeficijent za obračun zarade od sadašnjeg koeficijenta složenosti poslova uvećanog za stalne dodatke na zaradu vezane uz radno mjesto odnosno rad u pojedinoj javnoj ustanovi imaju pravo na zadržavanje dotadašnjeg koeficijenta složenosti poslova uvećanog za navedene stalne dodatke na platu, u izvjesnom, zakonom propisanom periodu. Na ovaj način utvrđuje se ovaj zaštitni mehanizam za zaposlene u javnim ustanovama koji su zatečeni na radnim mjestima za koja će se, nakon sprovedenog postupka vrednovanja, utvrditi manji koeficijenti za obračun zarada od dosadašnjeg koeficijenta složenosti poslova uvećanog za stalne dodatke na zaradu vezane uz sadašnje radno mjesto. Na ovaj način se zaposlenima omogućava da izbjegnu da odmah dobiju manju zaradu, ostavlja se prelazni rok u kojem mogu ostvarivati platu u skladu sa većim koeficijentom. Ipak, zakonom se mora voditi računa da se ovaj prelazni period u kojem se zadržavaju postojeći koeficijenti, ne može zadržavati pretjerano dugo, jer bi se time ova grupa zaposlenih u javnim ustanovama dovela u neopravdano povoljniji položaj u odnosu na druge službenike i namještenike koji rade na istim radnim mjestima u državnoj upravi;
- Radi izbjegavanja sudskih sporova mora se voditi računa o postojećim pravima po osnovu radnog odnosa i to na način da direktor/rukovodilac javne ustanove mora donijeti rješenje kojim se zaposlenom omogućava korišćenje ovog prava na zadržavanje postojećeg koeficijenta, a na osnovu činjenica koje će se utvrditi u posebnom upravnom postupku i na osnovu aneksa ugovora o radu koji će se zaključiti sa zaposlenim u javnoj ustanovi;
- **Treba regulisati prelazni period i način izračunavanja zarada zaposlenih direktora i/ili dekana, odnosno drugih rukovodećih lica u javnim ustanovama u prelaznom periodu od stupanja na snagu novog zakona kojim bi se sistemski regulisala pitanja zarada zaposlenih u javnim ustanovama i donošenja uredbe za sprovođenje tog zakona.** U tom smislu, čini nam se prihvatljivim komparativno rješenje po kojem bi zatečeni rukovodioci javnih ustanova imenovani na određeno vrijeme zadržavali koeficijent složenosti poslova utvrđen prema dotadašnjim propisima do isteka vremena na koje su imenovani, ako je to za njih povoljnije. Isto tako, rukovodioci javnih ustanova koji bi bili imenovani u prelaznom periodu od stupanja na snagu novog zakona do stupanja na snagu uredbi, imali bi pravo na zaradu obračunatu po koeficijenta koji bi se obračunavali po dosadašnjim propisima.
- **U postupku primjene novog zakonskog rješenja treba voditi računa da se ne ugrožavaju već priznata prava zaposlenih koja su stekli po postojećim propisima, kao npr.** zadržavanje prava na dodatak za završene studije na poslijediplomskom nivou zatečenih zaposlenih u javnim ustanovama koji su do dana stupanja na snagu novog zakona stekli pravo na dodatak za završene studije na poslijediplomskom nivou, a kojima te studije nijesu uslov za obavljanje poslova radnog mjesta i ne



odnose se na područje kojim se zaposleni u okviru poslova svog radnog mjesta bavi. U tom slučaju, ti zaposleni, ne bi imali pravo na dodatak po novom zakonu, ali bi trebalo zakonom omogućiti da ostvaruju pravo u visini postojećeg uvećanja koji je ostvaren do dana stupanja na snagu novog zakona. Pravo na dodatak zatečeni zaposleni mogli bit da ostvaruju do prestanka ugovora o radu u javnim ustanovama, odnosno do rasporeda na radno mjesto odnosno zaključenja ugovora o radu za obavljanje poslova za koje je uslov završen studij na poslijediplomskom nivou.

- **Prelazni period za primjenu novog sistema zarada zaposlenih u javnim ustanovama:** S obzirom da bi novi sistem zarada zaposlenih u javnoj upravi podrazumijevao da se neće vršiti smanjivanja zarada, to je zakonom potrebno definisati prelazni period u kojem bi se počelo sa primjenom novog zakona za zaposlene u javnim službama. Naime, utvrđivanje koeficijenata za obračun plata zaposlenih u javnim ustanovama može predstavljati značajan trošak za Državni budžet, a uz fiskalni trošak bonusa za radne rezultate, treba razmotriti dužinu prelaznog perioda u kojem se može započeti sa isplatom dodataka na zaradu za efikasnost zaposlenog, da bi sistem bio finansijski održiv. Treba procijeniti finansijski – efekat po budžet utvrđivanja novih koeficijenata zarada i dodataka na zaradu.

### 3.5. Upravljanje javnim ustanovama u Crnoj Gori – analiza zakonodavstva i prakse

Da bi ustanova obavljala svoju osnovana ustanova svoju djelatnost u skladu sa zakonom i ostalim pravnim propisima kao i prema samom statutu ustanove, potrebno je urediti unutrašnju organizaciju ustrojstvo ustanove.

Zakonoma iz pojedinih oblasti djelovanja javnih službi utvrđuje se poseban pravni položaj javnih ustanova, njihovog pravni položaj, odnos prema osnivaču, odnosno prema subjektima koji koriste usluge odnosno djelatnosti javnih službi, itd. Takođe, postoje i drugi oblici organizovanja javnih službi, u vidu centara za socijalni rad i slično.

Postojeći sistem upravljanja javnim službama karakteroše međusobna fragmentacija i neusklađenost djelovanja javnih ustanova, te nefleksibilnost u djelovanju javnih ustanova. Predlog je da se upravljanja javnim ustanovama propiše na jedinstven način u cijeloj Crnoj Gori, kako bi se i organizaciono organi upravljanja i rukovođenja, kao i status javnih ustanova regulisali na cjelovit način.

**Predlog:** Jedinstvenim zakonskim tekstom urediti upravljanje i rukovođenje javnom ustanovom, te ovlašćenja osnivača i nadležnosti organa upravljanja i rukovođenja javnim ustanovama.

U skladu sa postojećim propisima, u organizacionom obliku ustanove obavlja se djelatnost u više oblasti i to:

- **Opšti zakon o vaspitanju i obrazovanju** ("Sl. list RCG", br. 64/2002, 31/2005 i 49/2007 i "Sl. list CG", br. 4/2008 - dr. zakon, 21/2009 - dr. zakon, 45/2010, 40/2011 - dr. zakon, 45/2011, 36/2013 - odluka US, 39/2013, 44/2013 - ispr. i 47/2017)
- **Zakon o visokom obrazovanju** ("Sl. list CG", br. 44/2014, 52/2014 - ispr., 47/2015, 40/2016, 42/2017, 71/2017, 55/2018, 3/2019, 17/2019 - dr. zakon, 47/2019, 72/2019 i 74/2020)
- **Zakon o naučnoistraživačkoj djelatnosti** ("Službeni list Crne Gore", br. 080/10 od 31.12.2010, 040/11 od 08.08.2011, 057/14 od 26.12.2014, 082/20 od 06.08.2020)
- **Zakon o zdravstvenoj zaštiti** ("Sl. list CG", br. 3/2016, 39/2016, 2/2017, 44/2018, 24/2019 - dr. zakoni, 82/2020 i 8/2021)
- **Zakon o pozorišnoj djelatnosti** ("Službeni list R. Crne Gore", br. 60 od 18. decembra 2001, "Sl. listu Crne Gore", br. 75 od 21. decembra 2010, 40/11)
- **Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti** ("Sl. list CG", br. 27/2013, 1/2015, 42/2015, 47/2015, 56/2016, 66/2016, 1/2017, 31/2017 - odluka US, 42/2017 i 50/2017);
- **Zakon o muzejskoj djelatnosti** ("Službeni list Crne Gore", br. 049/10 od 13.08.2010, 040/11 od 08.08.2011)

Svim navedenim zakonskim tekstovima zajedničko je postojanje sistema upravljanja i odlučivanja kojeg karakteriše da je u svim slučajevima:

- u ustanovi određen pojam i status, odnosno ovlaštenja **osnivača**;
- **Određena obaveza formiranja kolegijalnog organa upravljanja** koji ima različit naziv utvrđen posebnim zakonom kojim je određena djelatnost ustanove;
- **Utvrđena obaveza formiranja inokosnog organa rukovođenja**, odnosno organa vođenja poslova, čiji je naziv utvrđen posebnim zakonom kojim je određena djelatnost ustanove.

### 3.5.1 Upravljanje i rukovođenje ustanovama za obrazovanje i vaspitanje

Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju sadrži sljedeće normativno uređenje javnih ustanova u Crnoj Gori čije se osnovne normativne karakteristike ogledaju u sljedećem:

- **Obaveza organizovanja djelatnosti u obliku ustanova:** Ostvarivanje obrazovanja i vaspitanja u predškolskoj ustanovi, školi, obrazovnom centru, resursnom centru, kod organizatora za obrazovanje odraslih i u domu učenika organizuje se u obliku ustanove u skladu sa ovim zakonom, a na način i pod uslovima propisanim posebnim zakonom. Ustanova iz stava 1 ovog člana osniva se kao javna ustanova ili privatna ustanova.
- **Osnivač:** Osnivač javne ustanove može biti Država, odnosno opština, glavni grad ili prestonica (član 43 stav 1) Gimnaziju, kao javnu ustanovu, može osnovati Država ili glavni grad, odnosno prestonica (član 43 stav 3);
- **Organi upravljanja:** Ustanovom upravlja školski odbor. Izuzetno od stava 1 ovog člana, ustanovom iz oblasti predškolskog vaspitanja i obrazovanja, višeg stručnog

obrazovanja, domom učenika, domom učenika i studenata, odnosno domom studenata i ustanovom za obrazovanje odraslih upravlja upravni odbor (član 72 stav 1 i 2);

- **Broj članova organa upravljanja:** Broj članova školskog, odnosno upravnog odbora javne ustanove ne može biti manji od pet, niti veći od sedam članova (član 72 stav 3)
- **Mandat organa upravljanja:** Članovi školskog, odnosno upravnog odbora biraju se na četiri godine osim predstavnika roditelja koji se biraju na dvije godine (član 74). Predsjednik i članovi školskog, odnosno upravnog odbora obavljaju poslove iz svoje nadležnosti bez naknade.
- **Rukovođenje:** Ustanovom rukovodi direktor. Direktor ustanove je i pedagoški rukovodilac (član 77).
- **Mandat direktora:** Direktor javne ustanove bira se na period od četiri godine. Za direktora javne ustanove isto lice može biti birano najviše dva puta uzastopno. Direktor javne ustanove miruje radni odnos za vrijeme prvog mandata na radnom mjestu sa koga je izabran.
- **Uslovi za izbor direktora:** Lice izabrano za direktora dužno je da završi odgovarajući oblik osposobljavanja i usavršavanja za direktora ustanove (član 78). Direktor javne ustanove bira se na osnovu javnog konkursa i podnesenog programa razvoja ustanove. Konkurs za izbor direktora raspisuje školski, odnosno upravni odbor dva mjeseca prije isteka mandata direktora. Kandidat za direktora je dužan da, uz prijavu na konkurs, priloži i program razvoja javne ustanove. Program razvoja javne ustanove podnosi kandidat za direktora na osnovu izvještaja o evaluaciji i samoevaluaciji obrazovno-vaspitnog rada ustanove. **Direktora javne ustanove bira i razrješava ministar.** U postupku izbora direktora javne ustanove ministar obrazuje **tročlanu komisiju** koja sa kandidatima koji ispunjavaju propisane uslove obavlja usmeni intervju i razmatra priložene programe razvoja ustanove i o tome dostavlja izvještaj ministru. Javna ustanova dostavlja kompletnu dokumentaciju **ministru**, u roku od sedam dana od dana završetka konkursa (član 80).
- **Saglasnost na akte ustanove** Unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta ustanove uređuju se posebnim aktom ustanove. Na statut i akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta javne ustanove saglasnost daje Ministarstvo (član 60).

### 3.5.2. Upravljanje i rukovođenje ustanovama visokog obrazovanja

Zakon o visokom obrazovanju sadrži sljedeće normativno uređenje javnih ustanova u Crnoj Gori čije se osnovne normativne karakteristike ogledaju u sljedećem:

- **Obaveza organizovanja djelatnosti u obliku ustanova:** Visoko obrazovanje ostvaruju ustanove visokog obrazovanja (u daljem tekstu: ustanove) koje su licencirane, u skladu sa ovim zakonom (član 14). Ustanove su: univerzitet, fakultet, umjetnička akademija i visoka škola. Ustanova iz stava 1 ovog člana osniva se kao javna ili privatna ustanova (član 15).
- **Osnivač:** Akt o osnivanju i ukidanju javne ustanove donosi Vlada (član 25).

- **Organi upravljanja:** Organ upravljanja univerziteta je upravni odbor. Upravni odbor utvrđuje poslovnu politiku univerziteta (član 46).
- **Broj članova organa upravljanja:** Upravni odbor državnog univerziteta ima 15 članova i čine ga predstavnici: akademskog osoblja, drugih zaposlenih, studenata i predstavnici osnivača. Predstavnici osnivača u upravnom odboru državnog univerziteta čine 1/3 ukupnog broja članova upravnog odbora. Predstavnik studenata u upravni odbor državnog univerziteta bira Studentski parlament u skladu sa svojim pravilima (član 46).
- **Mandat organa upravljanja:** Upravni odbor se bira na period od četiri godine, osim predstavnika studenata koji se bira na period od dvije godine. Nadležnost, način izbora i razrješenja, kao i način rada i odlučivanja upravnog odbora bliže se uređuje statutom državnog univerziteta (član 46).
- **Rukovođenje:** Organ rukovođenja univerziteta je rektor. Rektor je odgovoran za rad na univerzitetu, kao i za rukovođenje u okviru poslovne politike utvrđene od strane upravnog odbora univerziteta. Univerzitet može imati prorektore (član 49). Organ rukovođenja ustanove koja nije univerzitet određuje se statutom te ustanove. (član 53).
- **Mandat organa rukovođenja:** Način izbora dekana, odnosno direktora, ovlašćenja, trajanje mandata i druga pitanja uređuju se statutom državnog univerziteta (član 53).

### 3.5.3. Upravljanje i rukovođenje naučnoistraživačkim ustanovama

Zakon o naučnoistraživačkoj djelatnosti sadrži sljedeće normativno uređenje javnih ustanova u Crnoj Gori čije se osnovne normativne karakteristike ogledaju u sljedećem:

- **Obaveza organizovanja djelatnosti u obliku ustanova:** Naučnoistraživačku djelatnost obavlja naučnoistraživačka ustanova (u daljem tekstu: ustanova). (član 28).
- **Osnivač:** Ustanova se osniva kao javna ili privatna i ima svojstvo pravnog lica, koje stiče upisom u Centralni registar privrednih subjekata (član 28). Odluku o osnivanju, odnosno ukidanju javne ustanove donosi Vlada, odnosno nadležni organ lokalne samouprave. U slučaju statusnih promjena ili ukidanja javne ustanove pribavlja se mišljenje organa upravljanja te ustanove (član 40)
- **Organi upravljanja:** Organ upravljanja javne ustanove je upravni odbor. (član 41)
- **Broj članova organa upravljanja:** Upravni odbor javne ustanove ima pet članova i čine ga: tri predstavnika osnivača, koje određuje Vlada, odnosno nadležni organ lokalne samouprave i dva predstavnika zaposlenih u ustanovi. (član 41)
- **Mandat organa upravljanja:** Način izbora i razrješenja, trajanje mandata, kao i način rada i odlučivanja upravnog odbora uređuje se statutom javne ustanove (član 41).
- **Rukovođenje:** Organ rukovođenja javne ustanove je direktor. Direktor je odgovoran za efikasan i kvalitetan rad javne ustanove, kao i za rukovođenje u okviru poslovne politike utvrđene od strane upravnog odbora (član 45).
- **Mandat direktora:** Direktor se bira na period od četiri godine, na osnovu javnog konkursa i podnesenog programa razvoja ustanove (član 45 stav 3).

### 3.5.4. Upravljanje i rukovođenje zdravstvenim ustanovama

Zakon o zdravstvenoj zaštiti sadrži sljedeće normativno uređenje javnih ustanova u Crnoj Gori čije se osnovne normativne karakteristike ogledaju u sljedećem:

- **Obaveza organizovanja djelatnosti u obliku ustanova:** Zdravstvenu djelatnost obavljaju zdravstvene ustanove, zdravstveni radnici i zdravstveni saradnici, kao i drugi subjekti koji pružaju zdravstvenu zaštitu, u skladu sa ovim zakonom (član 22). Zdravstvene ustanove su: ambulanta, laboratorija, apoteka, ustanova za zdravstvenu njegu, poliklinika, dom zdravlja, bolnica, zavod, prirodno lječilište, klinika, kliničko-bolnički centar, klinički centar, institut Zdravstvena ustanova Apoteke Crne Gore "Montefarm".(član 32)
- **Osnivač:** Osnivač zdravstvene ustanove može biti država, opština, domaće i strano pravno i fizičko lice (član 58). Izuzetno od stava 1 ovog člana, država osniva zdravstvene ustanove na tercijarnom nivou zdravstvene zaštite, ustanove koje obavljaju djelatnost transfuzije krvi, tipizaciju, uzimanje i presađivanje ljudskih organa, tkiva i ćelija, djelatnost preventivnog i epidemiološkog nadzora nad zaraznim bolestima i hitne medicinske pomoći (član 58 stav 2). Kada je osnivač zdravstvene ustanove država, odnosno opština, akt o osnivanju donosi Vlada, odnosno nadležni organ opštine (član 60).
- **Organi upravljanja:** Organi zdravstvene ustanove su odbor direktora i direktor. Odbor direktora je organ upravljanja, a direktor organ rukovođenja zdravstvenom ustanovom. Odbor direktora i direktora zdravstvene ustanove imenuje i razrješava osnivač. Odbor direktora je obavezan organ u zdravstvenim ustanovama koje obavljaju djelatnost Kliničkog centra Crne Gore, Instituta za javno zdravlje, Zavoda za hitnu medicinsku pomoć, Zavoda za transfuziju krvi, Zdravstvene ustanove Apoteke Crne Gore "Montefarm" i doma zdravlja Glavnog grada, a u ostalim zdravstvenim ustanovama se ne može obrazovati. U zdravstvenoj ustanovi u kojoj nije obrazovan odbor direktora, funkciju organa upravljanja vrši direktor (član 70).
- **Broj članova organa upravljanja:** Broj članova odbora direktora zdravstvene ustanove određuje se statutom, u zavisnosti od vrste i obima djelatnosti koju ustanova obavlja. Odbor direktora zdravstvene ustanove čiji je osnivač država, odnosno opština može da ima najviše sedam članova. Predstavnici osnivača čine više od polovine članova odbora direktora. Predsjednik odbora direktora bira se od predstavnika osnivača. U odbor direktora mogu biti imenovani i predstavnici nevladinih organizacija koji se bave zaštitom interesa lica sa invaliditetom (član 71).
- **Mandat organa upravljanja:** Mandat članova odbora direktora zdravstvene ustanove čiji je osnivač država traje četiri godine (član 72).
- **Rukovođenje:** Direktora Kliničkog Centra Crne Gore i Instituta za javno zdravlje imenuje i razrješava Vlada, na predlog ministra, a direktora drugih zdravstvenih ustanova čiji je osnivač država imenuje i razrješava ministar na osnovu javnog konkursa. Direktora zdravstvene ustanove čiji je osnivač opština, imenuje nadležni organ opštine, na osnovu javnog konkursa i na osnovu podnesenog programa (član 73).

- **Mandat direktora:** Direktor zdravstvene ustanove iz st. 1 i 2 ovog člana, imenuje se na period od četiri godine (član 74 stav 3)

### 3-5.5. Upravljanje i rukovođenje pozorištima i ustanovama kulture

Zakon o pozorišnoj djelatnosti i Zakon o kulturi sadrži sljedeće normativno uređenje javnih ustanova u Crnoj Gori čije se osnovne normativne karakteristike ogledaju u sljedećem:

- **Obaveza organizovanja djelatnosti u obliku ustanova:** Pozorište se osniva kao ustanova (član 7 Zakona o pozorišnoj djelatnosti). Ustanova kulture (u daljem tekstu: ustanova) je neprofitna organizacija koja je osnovana za obavljanje djelatnosti kulture. Pored djelatnosti kulture, ustanova može obavijati i drugu djelatnost koja je od značaja za ostvarivanje djelatnosti za koju je osnovana (član 12 Zakona o kulturi).
- **Osnivač:** Pozorište mogu osnovati pravna i fizička lica. Kada je osnivač pozorišta država, odnosno jedinica lokalne samouprave pozorište se osniva kao javna ustanova (član 7 Zakona o pozorišnoj djelatnosti) Ustanovu može osnovati opština, domaća i strana pravno ili fizičko lice. Ustanova se osniva na neodređeno ili na određeno vrijeme. (član 14 Zakona o kulturi).
- **Organi upravljanja:** Ustanovom upravlja savjet ustanove. (član 19 Zakona o kulturi).
- **Broj članova organa upravljanja:** Savjet ustanove ima predsjednika i najmanje dva člana. Predsjednik ili najmanje jedan član savjeta ustanove imenuje se iz reda zaposlenih u ustanovi (član 20 Zakona o kulturi).
- **Mandat organa upravljanja:** Predsjednika i članove savjeta ustanove imenuje i razrješava osnivač. Mandat predsjednika i članova savjeta ustanove traje četiri godine (član 21 Zakona o kulturi).
- **Rukovođenje:** Ustanovom rukovodi direktor, ako zakonom nije drukčije određeno (član 23 Zakona o kulturi).
- **Mandat direktora:** Direktor ustanove bira se na osnovu javnog konkursa, na period od četiri godine, u skladu sa statutom ustanove (član 24 Zakona o kulturi)..

**Zakon o muzejskoj djelatnosti** ("Službeni list Crne Gore", br. 049/10 od 13.08.2010, 040/11 od 08.08.2011) sadrži sljedeće normativno uređenje javnih ustanova u Crnoj Gori čije se osnovne normativne karakteristike ogledaju u sljedećem; Muzej se osniva kao ustanova kulture (samostalni muzej) ili organizuje kao dio druge ustanove, odnosno drugog pravnog lica (muzej u sastavu). Javni muzej se osniva kao samostalni muzej (član 9) Zakonom je propisana shodna primjena drugih propisa tj. da se na osnivanje, status, upravljanje, rukovođenje, finansiranje, statusne promjene, prestanak rada i druga pitanja od značaja za rad samostalnog muzeja primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuju ustanove kulture, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

### 3.5.6. Upravljanje i rukovođenje ustanovama socijalne i dječje zaštite

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti sadrži sljedeće normativno uređenje javnih ustanova u Crnoj Gori čije se osnovne normativne karakteristike ogledaju u sljedećem:

- **Obaveza organizovanja djelatnosti u obliku ustanova:** Ustanova čiji je osnivač država ili opština osniva se kao javna ustanova. Osnivač javne ustanove odgovara za obaveze javne ustanove. Na javnu ustanovu odnose se odredbe o ustanovi, ako ovim zakonom nije drugačije određeno (član 104). Javne ustanove su: 1) centar za socijalni rad; 2) ustanova za djecu i mlade; 3) ustanova za odrasla i stara lica; 4) ustanove za odmor i rekreaciju (član 112)
- **Osnivač:** Ustanova čiji je osnivač država ili opština osniva se kao javna ustanova (član 104)
- **Organi upravljanja:** Predsjednika i članove upravnog odbora javne ustanove, čiji je osnivač država, imenuje i razrješava Vlada, na predlog nadležnog organa državne uprave. Upravni odbor centra za socijalni rad čine dva predstavnika osnivača i jedan predstavnik opštine (član 107).
- **Broj članova organa upravljanja:** Upravni odbor javne ustanove iz člana 112 stav 1 tač. 2, 3 i 4 ovog zakona čine dva predstavnika osnivača i jedan predstavnik korisnika, odnosno roditelja korisnika. Predstavnik zaposlenih i korisnika bira se na način propisan statutom ustanove. Predsjednika i članove upravnog odbora javne ustanove, čiji je osnivač opština, imenuje i razrješava nadležni organ opštine (član 107).
- **Mandat organa upravljanja:** Nije određen zakonom;
- **Rukovođenje:** Javnom ustanovom rukovodi direktor (član 109). Direktora javne ustanove čiji je osnivač država bira upravni odbor ustanove, na osnovu javnog konkursa i podnesenog programa razvoja ustanove. Na odluku upravnog odbora o izboru direktora iz stava 1 ovog člana saglasnost daje nadležni organ državne uprave (član 109).
- **Mandat direktora:** Mandat direktora javne ustanove traje četiri godine(član 109)..

### 3.6. Karakteristike postojećeg zakonskog regulisanja upravljanja i predlozi budućeg zakonskog tretmana

#### 3.6.1. Karakteristike postojećeg zakonskog okvira javnih ustanova

Iz navedenog zakonskog uređenja jasno je da u Crnoj Gori postoji velika raznovrsnost javnih ustanova i njihovog statusnog i normativnog uređenja, i to kako po pitanju:

- Naziva organa upravljanja i njihovog sastava;
- Načina imenovanja predstavnika osnivača u sastav organa upravljanja;
- Ovlašćenja organa upravljanja i njihov odnos prema osnivaču kao i dužina trajanja mandata članova organa upravljanja;
- Ovlašćenja organa rukovođenja, njihov mandat i uslovi za imenovanje i razrješenje;
- Obaveza sprovođenja i način sprovođenja konkursa za imenovanje direktora ili drugog organa rukovođenja ustanovom u pojedinoj oblasti;

### 3.6.2. Pojmovno definisanje javnih ustanova po organizacionom i funkcionalnom kriterijumu

Ono što predstavlja pojamnu karakteristiku postojećeg zakonskog uređenja ustanova u Crnoj Gori jeste da su one pojmovno definisane samo po kriterijumu djelatnosti koje obavljaju, a ne i po kriterijumu da li su ustanove organizovane na lukrativnom, odnosno komercijalnom principu, ili na nelukrativnoj odnosno nekomercijalnom principu. U tom pogledu, izuzetak je Zakon o pozorišnoj djelatnosti kojim je propisano da se pozorišta mogu osnovati samo kao neprofitne ustanove.

Analiza ove zakonske definicije ustanova u svim posebnim zakonima pokazuje da je ustanova određena upotrebom dva kriterijuma – organizacionim i funkcionalnim, koji se kumuliraju. Primjenom organizacionog kriterijuma određeno je da je ustanova ima status pravnog lica koje mora biti osnovana i organizovano po modelu koji je propisan određenim posebnim zakonom za pojedinu djelatnost.

Po funkcionalnom kriterijumu ustanova je definisana djelatnošću, koju treba obavljati, i njenom svrhom. Ustanova je pravno lice po svim zakonskim određenjima, tj. ona je društvena tvorevina kojoj pravni poredak priznaje pravni subjektivitet. Ali da bi se neko pravno lice smatrala ustanovom, ona mora biti osnovana i organizovana pod pretpostavkama i na način koji je propisan posebnim zakonima.

**Predlog:** Bitno za zakonsko regulisanje ove problematike jeste da se ustanove osnivaju radi obezbjeđivanja ostvarivanja prava utvrđenih zakonom i ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa u oblasti: obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, društvene brige o djeci, socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite životinja, bez obzira da li se obavljanjem tih djelatnosti, sa ciljem ostvarivanja zakonom utvrđenih prava i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa ostvaruje profit ili ne. Ako bi ustanovi definisali isključivo kao neprofitno pravno lice, onda bi to isključilo mogućnost da sredstva za obavljanje djelatnosti ustanova obezbijedi neposredno od korisnika, prodajom proizvoda i usluga na tržištu, iz sredstava socijalnog osiguranja, donatorstvom i iz drugih izvora, u skladu sa zakonom. **Ako pravno lice neku od navedenih djelatnosti obavlja radi sticanja dobiti, na to pravno lice se primjenjuju propisi kojima se uređuje organizacija i poslovanje privrednih društava, a isto tako zakonom se može propisati da se pojedine od gore nabrojanih djelatnosti ne mogu obavljati radi sticanja dobiti.**

### 3.6.3. Definisanje djelatnosti ustanove zakonom

**Djelatnosti** koje obavljaju javne ustanove: U slučaju opredjeljenja za jedinstvenim zakonskim definisanjem organizacije i statusa, odnosno djelatnosti javnih ustanova, predlog je da se djelatnosti radi kojih se osniva ustanova navedu samo primjera radi, tj. to su one djelatnosti za koje zakonodavac, na osnovu prethodnih iskustava, očekuje da će se ustanove pretežno osnivati. Nabrojanjem tih djelatnosti ne treba, međutim, zakonski onemogućiti da se osnuje ustanova za obavljanje neke druge djelatnosti koju zakonodavac nije uopšte imao na umu, jer se ne nalazi u postojećoj domaćoj klasifikaciji djelatnosti i poslova ili je smatrao da će tu djelatnost obavljati fizička lica ili druge vrste pravnih lica.



**Predlog:** Djelatnosti koje mogu obavljati ustanove ne smiju biti takstavno zakonom propisane, već samo *exempli causa* (primjera radi).

#### 3.6.4. Definisanje samostalnosti ustanove zakonom

Zakonom treba definisati da je ustanova obavljajući svoje djelatnosti i u poslovanju sukladno zakonu, na zakonu zasnovanom propisu i aktu o osnivanju.

Naglašavanje samostalnosti ustanova zakonom potrebno je iz razloga što se javne ustanove u postojećem zakonskom sistemu ustanova uglavnom sagledavaju kao pravna lica koja su u potpunosti subordinisana i podređena osnivaču, koji vrši ne samo ovlašćenja koja po zakonu ima osnivač, već i ovlašćenja organa upravljanja i rukovođenja javnom ustanovom.

Takođe, zakonom treba da bude precizno definisano koja ovlašćenja osnivač ima u pogledu obaveza organa upravljanja i rukovođenja da postupaju u skladu sa uputstvima i nalogima osnivača.

Naime, ustanova kao posebno pravno lice *ex lege* ne može biti pod neposrednim upravljanjem svog osnivača odnosno njegovih organa i oni ne mogu neposredno voditi njenu djelatnost i poslovanje. Zakonske odredbe moraju odrediti obim ovlašćenja i samostalnosti.

**Predlog:** Ustanova je samostalna u obavljajući svoje djelatnosti samo u onoj mjeri i obimu u kojoj to određuje zakon, tj. zakon kojim se uređuje obavljanje neke djelatnosti, podzakonski propisi za sprovođenje zakona i konačno akt o osnivanju. U tom cilju neophodno je precizno zakonsko formulisanje ove djelatnosti.

Međutim, samostalnost ustanove ograničenja je statutom ustanove. Statut kao osnovni organizacioni akt ustanove treba da bude svojim sadržajem normativno određen zakonom, sa tim da se njime u minimum, određuje organizacija, ovlašćenja i način odlučivanja pojedinih organa, te uređuju druga pitanja od značaja za obavljanje djelatnosti i poslovanje ustanove.

Ustanova ima i druge opšte akte sukladno zakonu, aktu o osnivanju i statutu ustanove. S obzirom da je statut osnovni akt ustanove njega treba da donosi organ upravljanja uz suglasnost osnivača ustanove ako zakonom ili aktom o osnivanju nije drugačije određeno. Druge opće akte ustanove donosi organ upravljanja ako zakonom ili statutom ustanove nije propisano da ih donosi direktor.

**Predlog:** Zakonom treba definisati koje opšte akte ustanova treba da ima i na koji način se isti dostavljaju na saglasnost osnivaču i/ili organu upravljanja ustanovom. Naročito je značajno da se zakonom definišu ovlašćenja osnivača u vezi sa davanjem saglasnosti, tj. da li je osnivač samo ovlašćen da odbije predlog statuta ili da daje predlog za normativno regulisanje i preciziranje odredbi statute.

### 3.6.5. Definisane načina osnivanja ustanove zakonom

Zakonom treba definisati ne samo ko može osnovati ustanovu, nego i postupak osnivanja ustanove.

Naime, zakonom je potrebno precizno definisati koji je to akt i kojeg konkretno organa potreban prilikom osnivanja javne ustanove.

Jedinica lokalne samouprave osniva ustanovu odlukom svog predstavničkog organa – skupštine opštine. Ako ustanovu osnivaju dvije ili više jedinica lokalne samouprave, akt o osnivanju treba donose zainteresovan jedinice u obliku sporazuma, kojim se utvrđuju međusobna prava i obveze u skladu sa zakonom.

Druga pravna i fizička lica osnivaju ustanovu odlukom o osnivanju.

Ako ustanovu osniva više pravnih i fizičkih lica, odnosno jedinica lokalne samouprave i fizičko i pravno lice, odnosno Crna Gora i jedinica lokalne samouprave i fizičko i pravno lice, akt o osnivanju ustanove donosi se u obliku ugovora o osnivanju ustanove kojim se uređuju međusobna prava i obveze osnivača. Osnivači ne mogu ugovorom isključiti ili ograničiti odgovornost jednog od njih za obaveze ustanove.

**Predlog:** Zakonom treba definisati koj akt o osnivanju ustanove donosi Crna Gora kada osniva ustanovu – da li je to odluka ili uredba, rješenje ministarstva ili neki drugi akt, sporazum ili ugovor o osnivanju i slično.

### 3.6.6. Definisane načina upravljanja i ovlašćenja organa upravljanja ustanovom

Potreba za jedinstvenim uređenjem zakonskog statusa i ovlašćenja ustanova proizilazi iz sljedećih činjenica:

- Način osnivanja, ovlašćenja organa upravljanja (odbora, savjeta ili drugih kolegijalnih organa upravljanja);
- Način raspolaganja ostvarenom dobiti;
- Nadzor nad oradom javnih ustanova

su najznačajnija pitanja koja su na različit način uređena u različitim, pojedinačnim zakonskim tekstovima, a što crnogorski sistem normativnog uređenja ovih pitanja čini fragmentiranim i time nedovoljno zakonski uređenim.

Zakonom treba na jedinstven način regulisati ne samo nazive nego i ovlaštenja organa upravljanja javnom ustanovom. **Organ upravljanja, bez obzira na naziv koji konkretan organa upravljanja ima, ima veoma važnu ulogu u upravljanju ustanovom.** Ono donosi najvažnije odluke za djelovanje ustanove, tzv. strateške odluke.

U tom smislu, ovlaštenja organa upravljanja ustanovom, bi minimalno, zakonom trebala da budu definisana na način da obuhvate:

Organ upravljanja javne ustanove treba da bude ovlašten da:

- donosi programe rada i razvoja ustanove, nadzire njihovo izvršavanje,
- odlučuje o finansijskom planu i godišnjem računu,
- predlaže osnivaču promjenu djelatnosti,
- daje osnivaču i direktoru (organu rukovođenja) ustanove predloge i mišljenja o pojedinim pitanjima i donosi odluke i obavlja druge poslove određene zakonom, aktom o osnivanju i statutom ustanove;

**Predlog:** Ovlaštenja organa upravljanja treba da budu precizirana zakonom, sa tim da strateške odluke ostanu u nadležnosti organa upravljanja, a da se zakonom ostavi mogućnost da se aktom o osnivanju ustanove ili statutom mogu eventualno odrediti dodatne nadležnosti organa upravljanja. Smatramo da je cjelishodno da se ovlaštenja organa u javnom ustanovi propišu imperativnom odredbom koja bi onemogućavala prenošenje nadležnosti odnosno samovoljno preuzimanje nadležnosti koje su zakonom date u nadležnost tačno određenom organu.

### **3.6.7. Definisane načina vođenja poslova i ovlaštenja organa rukovođenja ustanovom**

Rukovođenje ustanove se obično povjerava inokosnom organu – direktoru, ako zakonom nije drugačije određeno. Direktor organizuje i vodi rad i poslovanje ustanove, predstavlja i zastupa ustanovu, preduzima sve pravne radnje u ime i za račun ustanove, zastupa ustanovu u svim postupcima pred sudovima, upravnim i drugim državnim organima i pravnim licima sa javnim ovlaštenjima.

Zakonom treba da bude propisano da je direktor odgovoran za zakonitost rada ustanove.

Zakonom je posebno potrebno definisati ovlaštenja direktora kao organa vođenja poslova u situaciji kada se u ustanovi ne osniva organ upravljanja, u kojem slučaju direktoru moraju zakonom biti data sva ovlaštenja koja bi imao organ upravljanja da je osnovan, osim ako zakonom nije drugačije određeno.

Ravnatelj vodi stručni rad ustanove i odgovoran je za stručni rad ustanove, ako s obzirom na djelatnost i ovim rada nije određeno zakonom ili aktom o osnivanju da su poslovodna funkcija i funkcija vođenja stručnog rada ustanove razdvojeni.

Dakle, iz navedenog proizlazi da direktor donosi sve operativne, tekuće odluke na dnevnoj

bazi djelovanja ustanove i snosi odgovornost za zakonitost rada kako svog, tako i rada ostalih organa ustanove.

**Predlog:** Zakonom bi trebalo odrediti koji organ imenuje i razrješava direktora, a po pravilu bi to trebala da budu ovlašćenja organa upravljanja ustanovom. Međutim, zakonom treba ostaviti mogućnost da se posebnim zakonom ili aktom o osnivanju ustanove direktor imenuje na predlog Vlade, nadležnog ministarstva ili predstavničkog tijelo jedinice lokalne samouprave.

Zbog značaja ovlašćenja direktora zakonom bi moralo biti uniformno regulisano da:

- se direktor ustanove imenuje na osnovu javnog konkursa;
- Konkurs za imenovanje direktora ustanove objavljuje se u javnim glasilima i štampanim medijima, a kada je osnivač Crna Gora i u “Službenom listu”
- U konkursu se moraju navesti svi uslovi koje mora ispunjavati kandidat, vrijeme za koje se imenuje, rok do kojeg se primaju prijave kandidata i rok u kojem će prijavljeni kandidati biti obaviješteni o izboru, a koji rokovi treba da budu određeni zakonom;

Zakonom moraju biti definisani uslovi za razrješenje direktora ustanove, tj. organa rukovođenja ustanovom.

### **3.6.8. Pravo ustanove da ostvaruje profit/dobit**

Posebno se kao karakteristika postojećeg sistema pokazuje činjenica da treba fleksibilno, ali na jedinstven način i uniformno za sve ustanove, regulisati uslove poslovanja javnih ustanova, a koja svoju registrovanu djelatnost obavljaju i radi sticanja dobiti, te omogućiti da ustanova koja obavlja djelatnost registrovanu i radi sticanja dobiti ostvarenu dobit može upotrebljavati u skladu s aktom o osnivanju i statutom ustanove, odnosno da istu nije dužna koristiti isključivo za obavljanje i razvoj svoje djelatnosti.

Osnovno normativno određenje treba da pođe od činjenice da su javne službe – ustanove one koje obavljaju uslužnu djelatnost kao osnovnu djelatnost, tj. osnovni je uslužni karakter. Ukoliko se pojavljuju pojedini privredni elementi i privredne djelatnosti, one treba da su pojmovno određene kao sporedne i služe osnovnoj, uslužnoj djelatnosti. U javnim ustanovama s ene proizvode materijalna dobra kao u oblasti privrede, veé se vrše raze tehničke uslužne radnje, kao zdravstvena i socijalna pomoć itd. Pružaju se usluge kojima se zadovoljavaju razne potrebe. Međutim, i kod izvjesnih privrednih djelatnosti može se pojaviti uslužni karakter (trgovina, ugostiteljstvo, itd.). Međutim, karakteristično pojmovno razlikovanje je u činjenici da kod privrednih djelatnosti: uzetih u cjelini, uslužni karakter nije dominantan, već se on pojavljuje samo kod nekih privrednih djelatnosti.

U Evropi i svijetu pojam javna služba obuhvata ne samo društvene djelatnosti, nego i druge djelatnosti, koje po svojoj prirodi imaju gospodarski, odnosno komercijalni karakter, pa je u ovom smislu potrebno izvršiti nomotehničko preciziranje samog pojma.

Dalja karakteristika sistema javnih ustanova u posebnim zakonima u Crnoj Gori jeste da zakonom nijesu uređeni uslovi za imenovanje direktora, odnosno organa rukovođenja ustanovom, na jedinstven način i to ni po pitanju uslova za imenovanje direktora, odnosno organa upravljanja, a ni po pitanju postupka imenovanja direktora (uz javni konkurs ili bez javnog konkursa).

### 3.6.9. Javnost rada ustanove i nadzor nad radom ustanove

Jedno od bitnih pitanja koje nije regulisano u pravnom sistemu Crne Gore jeste javnost rada javne ustanove.

**Predlog:** Zakonom treba propisati da je ustanova dužna da blagovremeno i istinito obavještava javnost o obavljanju djelatnosti ili dijela djelatnosti za koju je osnovana na način određen statutom ustanove u skladu sa zakonom i aktom o osnivanju.

Ustanova je, s obzirom na prirodu svoje djelatnosti, dužna građane, pravna lica i druge korisnike blagovremeno i na pogodan način obavještavati o uslovima i načinu davanja svojih usluga i obavljanju poslova iz djelatnosti za koju je ustanova osnovana. Ustanova je dužna odmah ili izuzetno u primjerenom roku dati svakom građaninu, pravnom licu i drugom korisniku, na njihov zahtjev, obavještenje o uslovima i načinu pružanja svojih usluga i obavljanju poslova iz djelatnosti za koju je ustanova osnovana, dati potrebne podatke i uputstva.

To je od naročite važnosti kod onih ustanova kod kojih se veliki dio djelatnosti sastoji upravo u pružanju usluga građanima – zdravstvo, obrazovanje, socijalo staranje.

Za razliku od postojećeg zakonskog regulisanja, odredbama zakona treba da budu propisana su tri glavna oblika nadzora nad radom ustanova:

- nadzor zakonitosti rada,
- nadzor finansijskog poslovanja;
- nadzor stručnog rada;

Nadzor nad zakonitošću rada obuhvata nadzor nad opštim i pojedinačnim aktima.

Nadzor nad zakonitošću rada ustanove i općih akata obavlja nadležno ministarstvo (kako je i definisano postojećim Zakonom o državnoj upravi i Zakonom o lokalnoj samoupravi).

Nad finansijskim poslovanjem ustanove nadzor obavlja nadležni organ uprave koji treba da bude propisan zakonom i/ili posebnim zakonom, ili pravno lice kojem su data ovlašćenja na vršenje finansijskog nadzora.

Nadzor nad stručnim radom ustanove obavlja stručno tijelo određeno zakonom ili drugim propisom donijetim na osnovu zakona koje tijelo je dužno ustanovama pružati stručnu pomoć i, u skladu sa zakonom i drugim propisom, davati stručna uputstva o obavljanju djelatnosti ustanove i preduzimati mjere da se spriječe ili otklone greške u stručnom radu.

**Predlog:** Zakonom bi trebalo definisati postupak i uslove za vršenje nadzora nad zakonitošću rada, nad finansijskim planom i nad stručnim radom ustanove. U tom pogledu izgleda najsprovodivije da se nadzor obavlja saglasnošću na akte koje donosi javna ustanova, ali je u tom slučaju, zakonom potrebno precizno definisati koja su ovlašćenja organa nadzora i osnivača u vezi sa vršenjem svake pojedine vrste nadzora i koje su posljedice odbijanja davanja sagalsnosti na određene akte javne ustanove u postupku nadzora. Sistem nadzora nad obavljanjem djelatnosti javne ustanove mora biti transparentan, precizan i jasan, da ne bi stvarao nedoumice u primjeni propisa, kao i da bi se izbjegle uenskladenosti sa drugim propisima do čije shodne primjene dolazi u sprovođenju ovlašćenja nadzora.

### 3.7. Zaključna razmatranja

Analizom dostavljenih odgovora javnih ustanova na državnom i lokalnom nivou zaključuje se:

- Da se izvještaji o radu javne ustanove podnose samo jednom godišnje osnivaču, te da se osnivač nije vršio svojim pravom da zahtijeva po osnovu upravnog nadzora dostavljanje izvještaja u kraćim rokovima;
- Da je u svega nekoliko slučajeva odbijeno davanje suglasnost na izvještaje o radu, ali da nijesu propisane pravne posljedice odbijanja izvještaja o radu u vidu prestankna mandata organa upravljanja ili rukovođenja;
- Da je u nekoliko javnih ustanova, ustanova bila u stanju vršioca dužnosti na period ne duži od 6 mjeseci;
- Da su podaci o zaradama, naknadi zarada i drugim primanjima zaposlenih dostupni javnosti, u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije, samo za izabrana i imenovana lica;
- Da osnivači u velikom broju slučajeva ne daju saglasnost na kadrovski plan javne ustanove, iz čega proizilazi da uticaj na zapošljavanje u javnoj ustanovi imaju samo kroz davanje saglasnosti na budžet javne ustanove;
- Da se u javnoj ustanovi u velikom broju slučajeva, ne angažuju prijemne/konkurske komisije za prijem zaposlenih po konkursu, što znači da sve odluke o zapošljavanju donosi rukovodilac ustnove;
- Mjere od strane osnivača ustanove preduzete u malom broju slučajeva;
- Da javne ustanove ne posluju po načelu samostalnosti, te da fromalnu pravnu samostalnost u smislu samostalnosti organa upravljanja i rukovođenja u izvršavanju svojih zadataka ne poimaju na način da se sagledava i finansijski položaj ustanova sa aspekta mogućnosti pribavljanja i obezbjeđenja finansijskih sredstava od strane same ustanove, koje iako nijesu profitni centri i privredna društva, mogu obezbijediti iz svojih sredstava dio prihoda za obavljanje svoje djelatnosti.

Tabela 1: Odgovori na Upitnik od strane javnih ustanova

PITANJA	DA (%)	NE (%)
---------	--------	--------

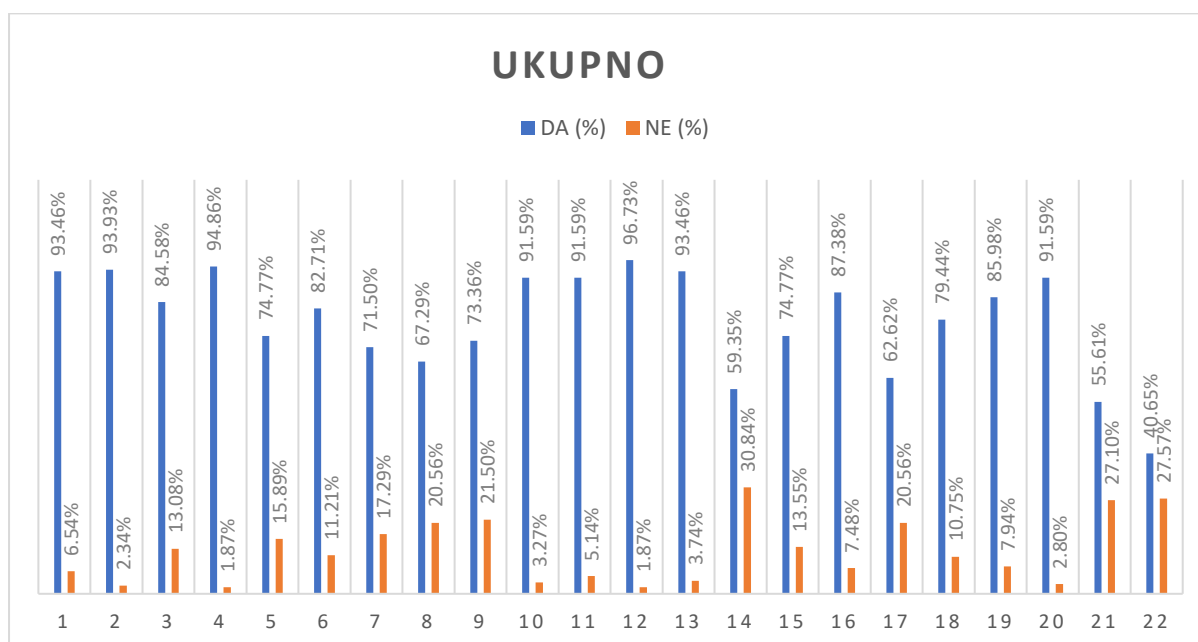
1. Da li smatrate potrebnim donošenje zakonskog propisa kojim bi se na cjelovit način uredili svi aspekti radnopravnog statusa zaposlenih u javnim ustanovama u Crnoj Gori?	93.46%	6.54%
2. Da li bi donošenje zakona moglo unaprijediti uslove za obavljanje djelatnosti i način poslovanja javnih ustanova u Crnoj Gori?	93.93%	2.34%
3. Da li smatrate da treba obezbijediti jedinstvenu organizacionu strukturu organa upravljanja u javnim ustanovama u Crnoj Gori?	84.58%	13.08%
4. Da li bi definisanje zakonom uslova za obezbjeđivanje sredstava za rad javne ustanove poboljšalo poslovanje javne ustanove?	94.86%	1.87%
5. Da li smatrate da zakon treba da prepozna neke specifičnost radnih odnosa u javnim službama, i ako Da, koje?	74.77%	15.89%
6. Da li postoji potreba i/ili neophodnost uređenja radnih odnosa u javnim ustanovama putem prepoznavanja njihovih specifičnosti u odnosu na osnovni propis o radu?	82.71%	11.21%
7. Da li postoji potreba za donošenjem propisa kojim će se adekvatno urediti sistem plata u javnim ustanovama i koji treba da uvaži specifičnosti rada u javnim službama kroz regulisanje pojedinih instituta koji nijesu prepoznati u Zakonu o radu? Ako da, navedete predmetne specifičnosti	71.50%	17.29%
8. Da li postoji potreba da se na drugačiji način urede pojedini instituti vezani za radnopravni status zaposlenih u javnim ustanovama (kroz definisanje pojedinih prava i obaveza zaposlenih na drugačiji način koji će da odrazi posebnost osnivanja i rada javnih službi)?	67.29%	20.56%
9. Da li smatrate da zakonom treba urediti organizaciju i način upravljanja javnom ustanovom na jedinstven način za sve javne ustanove u Crnoj Gori?	73.36%	21.50%
10. Da li smatrate da postoji potreba da zakon prepozna osobenosti radnih odnosa koje su svojstvene samo nekim javnim ustanovama?	91.59%	3.27%

11. Da li smatrate Da pitanja poput stručnog usavršavanja, profesionalnog napredovanja, sticanja licence za rad, rad na određeno vreme svojstven toj javnoj ustanovi, poseban konkursni postupak zbog specifičnih uslova za sticanje stručnih zvanja zaposlenih treba Da ostanu predmet regulisanja posebnim zakonom?	91.59%	5.14%
12. Da li smatrate Da zakonom treba uspostaviti transparentan i na kvalitetu zasnovan prijem u radni odnos, na jedinstven način za sve javne ustanove?	96.73%	1.87%
13. Da li zakonom treba uspostaviti sistem mjerenja i vrednovanja rezultata raDa zaposlenih u javnim ustanovama?	93.46%	3.74%
14. Da li je postojeći sistem mjerenja kvaliteta raDa javnih ustanova dovoljan ili je zakonom potrebno Da isti bude unaprijeđen?	59.35%	30.84%
15. Da li u praksi postojeći propisi o radnopravnom položaju zaposlenih u javnim ustanovama stvaraju probleme koji bi trebali Da budu prevaziđeni primjenom jedinstvenog propisa?	74.77%	13.55%
16. Da li smatrate potrebnim donošenje propisa kojim će se cjelovitim uređenjem svih aspekata radnopravnog statusa zaposlenih u javnim ustanovama omogućiti stvaranje jednog zaokruženog sistema koji uvažava specifičnosti ovog dijela javnog sektora?	87.38%	7.48%
17. Da li postojeća fragmentiranost propisa o javnim ustanovama sa sobom nužno povlači problem upravljivosti i netransparentnosti?	62.62%	20.56%
18. Da li smatrate da zakon treba da se izvrši ujednačavanje sistema usvajanjem bližih mjerila za primjenu kriterijuma za svrstavanje radnih mesta u platne grupe i platne razrede	79.44%	10.75%
19. Da li postoji potreba da se zakonom propiše korektivni koeficijent za zaposlene koji obavljaju usko specijalizovane poslove koji su od naročitog interesa za dobrobit građana?	85.98%	7.94%



20. Da li smatrate da zakonom treba da budu predviđeni specifični osnovi za uvećanu platu, pored onih koji su predviđeni sistemskim zakonom (npr. uvećana plata za rukovođenje, uvećana plata za dežurstvo i rad po pozivu, uvećana plata zbog posebnih uslova rada, uvećana plata zbog dodatnog opterećenja na radu, uvećana plata za posebnu stručnu osposobljenost, uvećana plata za ostvarene rezultate rada, kao i uvećanje plate iz sopstvenih prihoda.	91.59%	2.80%
21. Da li zakonom treba odrediti da se osnovice koje se utvrđuju opštim aktima javnih ustanova u skladu sa zakonom, utvrđuju tako da se primenom zakona troškovi za plate i druga primanja zaposlenih kreću u okviru raspoložive mase sredstava za plate utvrđene odobrenim finansijskim planovima tih ustanova?	55.61%	27.10%
22. Da li smatrate da postoje neka posebna pitanja koja bi trebala biti predmet zakona kojim se regulišu javne ustanove u Crnoj Gori?	40.65%	27.57%

Tabela 2: Grafički prikaz odgovora na upitnik od strane javnih ustanova



Značajan rezultat sprovedenog istraživanja jeste da jako visok procent javnih ustanova (preko 90%) cijeni potrebnim donošenje zakonskog propisa kojim bi se na cjelovit način uredili svi aspekti radnopravnog statusa zaposlenih u javnim ustanovama u Crnoj Gori i da bi donošenje zakona moglo unaprijediti uslove za obavljanje djelatnosti u Crnoj Gori.

Od ovovhzaključka odstupa nalaz da velika većina (preko 80%) javnih ustanova smatra da donošenje zakona kojim bi se propisala jedinstvena organizaciona struktura svih javnih ustanova može unaprijediti uslove za obavljanje djelatnosti, a takođe, velika većina javnih ustanova (preko 90%) smatra da bi definisanje zakonom uslova za obezbjeđivanje sredstava za rad javne ustanove poboljšalo poslovanje javne ustanove način poslovanja javnih ustanova u Crnoj Gori. Sa tim u vezi, ocjena svega 60% javnih ustanova je da postojeća fragmentiranost propisa o javnim ustanovama sa sobom nužno povlači problem upravljivosti i netransparentnosti, što bi značilo da je oko 40% ustanova zadovoljno postojećim sistemom upravljanja i transparentnošću tog sistema.

Ocjena je da zakon treba da prepozna specifičnosti radnih odnosa u javnim ustanovama (75%), te da postoje specifičnosti u odnosu na opšti propis o radu (preko 80%) što odgovara gore sačinjenoj analizi, sa tim da bi prilikom budućeg zakonodavnog regulisanja trebalo razmotriti mogućnost da se posebnim zakonima kojima se definišu uslovi za obavljanje djelatnosti regulišu i specifičnosti radnih odnosa u svakoj od konkretnih oblasti poslovanja, a kojim specifičnostima je dat poseban značaj, jer više od 90% javnih ustanova smatra da zakon treba da prepozna osobenosti radnih odnosa koje su svojstvene samo nekim javnim ustanovama.

Ustanove su u procentu preko 90% iskazale neophodno da se uspostavi transparentan i i na kvalitetu zasnovan prijem u radni odnos, na jedinstven način za sve javne ustanove, te da se uspostavi sistem mjerenja i vrednovanja rezultata rada zaposlenih u javnim ustanovama. Međutim, gotovo 60% ustanova smatra da je postojeći sistem mjerenja kvaliteta rada javnih ustanova dovoljan.

#### **4. Inostrane prakse**

Na nivou Evropske Unije, Od 6. Generalne skupštine EPSU u aprilu 2000. godine došlo je do značajnih pomaka u ulozi javnih službi u državama članicama Evropske unije.

Na nivou država članica EU, fokus je na poboljšanjeuimidža javnih usluga kao atraktivne opcije za karijeru, u kojem pravcu treba da teži i naš zakonodavac kroz uspostavljanje kriterijuma za merit- sistem vrednovanja rada zaposleni.

Zaključci su da će na EU nivou, demografski razvoj dovesti do povećanja potražnje za javnim uslugama, dok će istovremeno povećati konkurenciju za radnu snagu. Osim što će javnom sektoru otežati zapošljavanje osoblja, smanjena radna snaga će povećati pritisak na finansiranje javnih službi, a samim tim i zahtjeve za povećanjem produktivnosti i efikasnosti. Uprkos sve većoj nezaposlenosti, djelovi javnog sektora već imaju problema sa zapošljavanjem.

Na EU nivou, takođe, zaključak je da pružaoci javnih usluga u svojoj ulozi poslodavaca moraju biti posvećeni poboljšanju uslova zaposlenih u oblastima razvoja kompetencija,

zdravlja i bezbbednosti, plata i garancija zapošljavanja. Ovim zaključcima se podržava da vi radnici u javnoj službi treba da budu plaćeni na nivou koji je srazmjeran njihovim nadležnostima i odgovornostima.

Zaključci EPSU (European Public Service Union) su da ni menadžment ne bi trebalo da bude izuzetak od ovog pravila; ni nadolje ni nagore i to iz sljedećih razloga:<sup>1</sup>

- Prvo, zato što će atraktivni uslovi rada omogućiti da se privuče i zadrži zaposleni.
- Drugo, zato što je neophodno da nivo plata zaposlenih u javnim službama sustigne u većini zemalja. Ovo je uslov kako bi se ovi poslovi učinili atraktivnim na dugoročnoj osnovi.
- Treće, jer je razvoj kompetencija zaposlenih stožer za kontinuirano pružanje kvalitetnih usluga građanima.
- Četvrto: jer su za nesmetano i efikasno funkcionisanje javnih službi neophodne visoke garancije za zapošljavanje koje omogućavaju da se obezbijedi neutralnost i integritet zaposlenih koji rade u opštem interesu.

Osnovni principi na kojima se bazira pružanje javnih usluga putem javnih službi u Evropskoj uniji su:

- **Princip jednakog pristupa:** Ovo je opšti princip za sve savremene pravne okvire, sve pravne discipline su zaokupljene poštovanjem jednakosti među ljudima. Principi jednakog pristupa su navedeni u Deklaraciji o pravima čovkeka i građanina iz 1789. godine i ponovo su navedeni u članu 21 Univerzalne deklaracije o pravima čovkeka, u sledećem tekstu: „Sva lica imaju pravo da pristupe , pod jednakim uslovima, javnim službama u svojoj zemlji”. Na ovaj način zabranjeno je utvrđivanje kriterijuma diskriminacije na osnovu pola, vjere, rase ili mišljenja. Svi ustavi Evropske unije uspostavljaju princip jednakosti pred zakonom, osim ustava Danske i Republike Irske. U ova dva slučaja princip je prisutan u drugim veoma važnim unutrašnjim zakonima, koji upotpunjuju ustavna pravila. Jednakost u pristupanju javnoj službi mora se shvatiti kao isti tretman za sve pojedince koji žele javni posao ili misiju, pri čemu je svaka država obavezna da postavi poseban uslov za pristupanje javnoj službi, bez uticaja na opšti princip.
- **Princip slobodnog pristupa javnoj funkciji i princip javnog vrednovanja su istovremeno** Svi ustavi država članica Evropske unije navode princip jednakosti pred zakonom, a velika većina njih navodi princip jednakog pristupa javnim funkcijama (osim Danske i Republike Irske, koje ovaj princip navode u posebnom zakonu). Takođe, sva nacionalna zakonodavstva u Evropskoj uniji utvrđuju princip obavljanja javne funkcije nakon javne evaluacije, kao i minimalni nivo uslova koji se moraju poštovati i prije početka konkursa. Jednakost pristupa je više politički i moralni zahtjev nego uslov nametnut tehničkim i pravnim metodama. Francuska i Španija su zemlje koje su se odlučile za zapošljavanje nakon javne evaluacije za sve poslove u javnom sektoru, osim za funkcije koje zahtevaju političku nominalizaciju. U Francuskoj postoji poznata škola koja priprema stručnjake u javnom sektoru (Ecole National d" Administration), škola koja osigurava izbor najviših državnih službenika i njihovo kontinuirano unapređenje, kako bi zauzeli ključnu poziciju u

---

<sup>1</sup> Vidi na: <https://www.epsu.org/article/public-services-europes-strength-o>

Javni sektor. Prijem u ovu školu i dalje procedure izbora za važne poslove u višoj administrativnoj oblasti su veoma oštre.

Postupak javnog vrednovanja odgovara na sledeće glavne zadatke:

- tačna procena sposobnosti kandidata;
- Zalaže se za nezavisnost i objektivnost onih koji vrše selekciju.

Italija takođe poštuje ovaj princip, ali se primjenjuje u manjem broju situacija, kao što su sektori diplomatije i uprave. U Velikoj Britaniji i Belgiji evaluacija kandidata i sposobnosti obavljaju nezavisni organi. U Njemačkoj kandidati moraju pohađati obrazovni program kontinuiranog obrazovanja. Njemačka i Francuska smatraju javnu funkciju nezavisnom snagom koja obezbeđuje kontinuitet državne vlasti... On/ona deluje kao posrednik između države i društva i zalaže se za poštovanje javnog interesa.

U Rumuniji, zapošljavanje i unapređenje javnih službenika je regulisano u Statusu javnog službenika; član 4. ovog zakona utvrđuje kako princip slobodnog pristupa javnoj službi, tako i princip obavljanja javne funkcije samo pod uslovom kompetentnosti. Odluka Vlade br. 1098 iz 2001. godine utvrđuje procedure organizovanja javnog vrednovanja koje se sastoje od pismenog ispita i intervjua. Konačna ocjena mora biti najmanje 7 od 10.

U Francuskoj postoje četiri uslova koja treba poštovati ako se organizuje javna evaluacija:

- prvo, mora postojati slobodno radno mjesto ili pozicija;
- drugo, potreban je nezavisna komisija, a nezavisnost se mora pokazati i jednim i drugima ka političkoj vlasti i prema načelnicima službi gdje je upražnjeno radno mesto
- hijerarhiju kandidata, prema bodovima dobijenim tokom javne procedure evaluacije;
- Obaveza organa da poštuje hijerarhiju koju je uspostavila komisija;

U Njemačkoj ispit koji potvrđuje teorijsko znanje praćen je fazama aktivnosti u sektoru javnih poslova, ali u Velikoj Britaniji i Republici Irskoj javno vrednovanje (evaluacija) nije izazvalo nikakve pravne sukobe. Španija, Luksemburg i Belgija koriste javnu evaluaciju koja se sastoji samo od teorijskih testova, dok u Italiji i Portugalu prevladavaju praktične sposobnosti.

- **Princip komeptentnosti:** Princip kompetentnosti se može analizirati iz dva ugla. prvo, nadležnost se može smatrati unutrašnjim elementom javne službe, to je legitimno pravo javnog službenika da radi određeni posao i da mora raspolagati određenim ovlašćenjima; Drugo, princip kompetentnosti se odnosi na odgovornost javnog službenika da dokaže više stručne i moralne kvalitete, prema profilu posla i za misiju za koju je odgovoran.

Smatramo da se princip nadležnosti primenjuje u evropskom pravu u oba slučaja, i smislu gore navedenog, zahtijeva da se aktivnost javnih službenika u zajednici odvijaju u granicama opisanim zakonskim okvirom i moralnim i profesionalnim sposobnostima.

- **Princip rentabilnosti:** Za djelatnost javnih službenika, ovaj princip ima snažno praktično značenje, izraženo u periodičnoj evaluaciji koja se primjenjuje na aktivnosti javnih službenika. Konkretna misija koju javni službenik treba da ostvari podrazumijeva profesionalnu karijeru, u smislu obaveze da svakim danom radi sve bolje, da na odgovarajući način odgovori na zahtjeve posla i da realizuje parametre kvaliteta koje zahtjeva javna služba. Ako se radni zadaci realizuju na pozitivan način, karijera javnog službenika će se razvijati počevši od njegovog unapređenja na viši nivo odgovornosti i prava.
- **Princip stabilnosti u javnoj službi:** Ako govorimo o zakonodavstvu zemalja članica Evropske unije, posebnu brigu nalazimo za pravo na karijeru u javnoj upravi. Ovo pravo zahtijeva, pre svega, stabilnost u poslu, koja se ogleda u različitim oblicima. Pojedine kategorije javnih službenika, u najširem značenju tog pojma, imaju privilegiju nepomjeranja na poslu (na primer, sudije za prekršaje u Francuskoj). I u Njemačkoj se državni službenici obično postavljaju na posao doživotno (Amstellung auf Lebenszeit). Jedna od bitnih karakteristika javne službe, u zemljama sa stvarnom demokratskom vladom, jeste stabilnost. U tom pogledu, javni službenik nije osoba koja mijenja položaj, već stalna figura za dobar ili loš život zajednice. Stabilnost javnog službenika je logična posledica za kontinuitet javne službe, čak i ako javni servis ima objektivno postojanje, mimo osobe koja obavlja posao.

Sve zemlje članice Evropske unije koriste sistem karijere ili sistem zapošljavanja u javnoj upravi (sistem de carriere et sisteme d'emploi), ali se princip stabilnosti primjenjuje samo u prvom slučaju. Karijerni sistem zahtijeva oblik stalnog uvažavanja djelatnosti javnog službenika, odnosno određenih prava javnog službenika prema njegovom profesionalnom razvoju. Pravo na poštenu karijeru podrazumijeva i pravo na unapređenje, naravno, ako se poštuju određeni uslovi. Nažalost, u nekim pravnim sistemima, pravni okvir za pravo na karijeru u javnom sektoru suočava se sa poteškoćama. Indirektni cilj da se povodom novih izbora promijeni kompletan kadar javne uprave stvorio je veoma inventivne metode da se ignorišu zakonska ograničenja koja su štitila stabilnost.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Vidi: Călinoiu, C., Vedinaş, V. (1999), Teoria funcţiei publice comunitare, Editura Lumina Lex, Bucureşti. Iorgovan, A. (2002), Tratat de drept administrativ, vol. I, Editura Allbeck, Bucureşti. Jacgue, J.P. (2004), Droit institutionnel de l'Union Européenne, 3e Edition, Cours Dalloz, Paris.

## NAKNADNO DOSTAVLJENO:

### Rezime preporuka:

#### Preporuke vezane za nomotehnička rješenja – pojam javne ustanove, djelatnosti, predmet poslovanja;

- Potrebno je donijeti **zakon o javnim ustanovama** koji bi na jedinstven način propisao obavljanje djelatnosti javnih ustanova, uslove za obavljanje djelatnosti, unutrašnju organizaciju i funkcionisanje javnih ustanova i način utvrđivanja i sistem zarada u javnim ustanovama, kao i uslove i način zapošljavanja.
- Potrebno je izvršiti **normativno definisanje pojma „javne ustanova“** kao ustanove koja se osniva radi obavljanja djelatnosti od javnog interesa i to djelatnosti koje su zakonom određene kao djelatnosti javnih službi, kao i za obavljanje djelatnosti koje nijesu određene kao javna služba- djelatnosti javnih ustanova, ako se obavljaju pod uslovima i na način određen posebnim zakonom.
- Potrebno je izvršiti **normativno definisanje predmeta poslovanja javnih ustanova**, tj. pojma “poslova od javnog interesa” i razgraničavanje tih poslova od lukrativnih poslova sa ciljem sticanja dobiti koji se obavljaju u privrednim društvima;
- Potrebno je definisati pravo i ovlašćenje na osnivanje javne ustanove određeno njenim ciljem je svedeno samo na formalnu, deklarativnu zakonsku odredbu.

Pitanje je svrsishodnosti navedene odredbe, koja u svojoj praktičnoj implementaciji gubi svoj smisao. **Potrebno je definisati na precizan način obaveze osnivača sa ovim u vezi, npr. kroz definisanje obaveze osnivača da izradi elaborat o opravdanosti osnivanja javne ustanove,** da na navedeni elaborat pribavi mišljenje nadležnog organa i slično. Ovdje je naročito potrebno imati u vidu da je rijetko da osnivanje javnih ustanova prati sačinjavanje elaborata o osnivanju, a djelatnosti u kojima se osnivaju javne ustanove su približno jednolične što ukazuje da osnivanje javnih ustanova za sada u Crnoj Gori ne pokazuje bilo kakve različite potrebe ili specifičnosti pojedinih lokalnih samouprava.

### Status i organizacija:

- **Organizacija, organi upravljanja i rukovođenja i ovlaštenje na imenovanje i razrješenje organa upravljanja i rukovođenja javnim ustanovama treba da bude precizno regulisano opštim aktom** koji neće imati različite pravne posljedice i različita materijalno pravna i formalno pravna regulisanja u zavisnosti od jedne do druge lokalne samouprave, tj. činjenice koja lokalna samouprava se u konkretnom javlja kao osnivač javne službe.
- Potrebno je precizno zakonski definisati postupak osnivanja, način predlaganja, organizaciono uređenje javne ustanove, osnovnih elemenata i vrste osnivačkih akata. Samo na ovaj način može se postići jednoobraznost statusnog i normativnog uređenja javnih službi i ustanova osnovanih od strane lokalnih samouprava. Potrebno je definisati na jednak način, zakonom ili podzakonskim propisom koji bi važio za sve javne ustanove čiji je osnivač lokalna samouprava, organizaciono ustrojstvo i sistematizaciju javnih ustanova, ne ostavljajući prostora za šaroliko definisanje statutima, bez jedinstvenog regulatornog okvira.
- Ukoliko se želi normativno uređenje pitanja funkcionisanja javnih službi prepustiti i dalje regulisanju od strane skupštine opštine kao donosioca statuta, onda je **potrebno precizno definisati osnovne elemente statuta i proceduralno regulisati davanje mišljenja na tako sačinjene statute od strane stručnog organa lokalne samouprave.** Ovo iz razloga što nepostojanje formulacija i bitnih odredbi statuta ima za posledicu da postoji pravna praznina i neregulisana ovlaštenja osnivača u postupku nadzora imenovanjem i razrješenjem organa upravljanja i rukovođenja, što može da ima pravne posljedice u vidu dodatnih troškova usljed sudskih sporova.
- Potrebno je precizno zakonsko definisanje ili normativno uređenje podzakonskim propisom koje će biti **uniformno za sve javne ustanove čiji je osnivač lokalna samouprava, a kojim će biti precizirana ovlaštenja: u pogledu prava na razmatranje i usvajanje izvještaja o radu javnih ustanova** (a ne samo razmatranje istih), kao i prava na davanje saglasnosti na programe rada i planove rada javnih ustanova, kao i posljedice neusvajanje izvještaja o radu i/ili plana i programa rada. U situaciji kakva je postojeća, odredbe u statutima su samo deklarativne, jer statutima javnih ustanova nije propisana pravna posljedica neusvajanja ovih akata (a što jeste jedan vid nadzora nad radom javnih ustanova) u vidu prestanka mandata organa upravljanja ili rukovođenja javne ustanove u slučaju odbijanja izvještaja o radu, njegove loše ocjene i slično. Ovakvo normativno definisanje pokazuje se iznimno

potrebnim kada se ima u vidu činjenica da je osnivanje javnih ustanova u lokalnim samouprava određeno njihovim ciljem i svrsishodnošću njihovog osnivanja, tako da se preispitivanje godišnjih izvještaja o radu i/ili planova i programa rada pokazuje kao vid kontrole svrsishodnosti postojanja i ostvarivanja ciljeva osnivanja javne ustanove u praksi.

- **Zakonom treba da bude propisano koje djelatnosti se mogu obavljati u obliku javnih ustanova, a koje u obliku privrednih društava, čiji je osnivač država ili lokalna samouprava.** Nije oportuno i svrsishodno ostavljanje opredjeljenja o obliku organizovanja poslova od javnog interesa (ustanova ili privredno društvo) samom osnivaču javne ustanove. Osnov za razlikovanje djelatnosti treba da bude da li je djelatnost za koju se osniva pravno lice neprofitna ili profitna, tj. da li se može očekivati da navedeno pravno lice ostvaruje sredstva iz sopstvenih izvora ili je u pitanju komercijalno obavljanje djelatnosti. U tom pogledu zakonodavac treba da se opredijeli da li će definisati ovo pitanje razlikovanjem vrste djelatnosti u kojoj se pružaju javne usluge, te iste taksativno odrediti zakonom ili će samo propisati kriterijume za razvrstavanje djelatnosti, a ostaviti slobodu osnivaču da odredi pravni oblik organizovanja (ustanova ili privredno društvo). Sadašnje zakonsko rješenje ostavlja dosta slobode osnivaču, a što ne treba da bude arbitrarna odluka osnivača, ako se nastoji ostvariti uniformno zakonsko regulisanje i status ustanova u Crnoj Gori i ujednačavanje statusa zaposlenih u javnim ustanovama.
- **Lokalne samouprave ne samo da nemaju ograničenja u pogledu djelatnosti u kojoj mogu organizovati javne ustanove, nego nemaju ograničenja ni u pogledu broja ustanova koje osnivaju ili mogu osnovati (a što važi i za broj privrednih društava). U tom smislu, potrebno je zakonom precizno definisati sistem kontrole po tom pitanju** – na primjer propisati obavezu izrade elaborata o osnivanju kojim bi se definisala i cijenila potreba za osnivanjem javne ustanove (ili preduzeća), te koje bi mjere organ nadzora (za lokalne samouprave resorno ministarstvo, a za državu npr. Vlada) mogao da preduzme prilikom ocjene opravdanosti osnivanja javne ustanove.

#### **Ovlašćenja osnivača na kontrolu i nadzor:**

- Potrebno je prilikom budućeg zakonodavnog regulisanja ovog pravnog pitanja na jedinstven način regulisati **pitanje ovlašćenja osnivača na kontrolu opštih akata javnih ustanova**, bez obzira na činjenicu da li se kao osnivač javlja država ili lokalna samouprava, jer status osnivača nema nikakav pravni značaj sa aspekta širine ovlašćenja za kontrolu zakonitosti opštih akata javne ustanove;
- **Odlučivanje po žalbama na akte javnih ustanova** treba da bude precizno zakonski definisano, kao i ovlašćenja za postupanje drugostepenog organa po žalbi;
- **Ujednačiti ovlašćenja za vršenje kontrole od strane svih osnivača javnih ustanova** – kako države, tako i lokalnih samouprava. I lokalne samouprave kao osnivači javnih ustanova treba da imaju neposredna ovlašćenja za vršenje nadzora prema javnim ustanovama čiji su osnivači.
- **Ovlašćenja osnivača javne ustanove u vršenju nadzora ne treba da budu ostavljena na regulisanje statutima javnih ustanova.** Praksa pokazuje da statuti lokalnih



samouprava sadrže samo prepisane zakonske formulacije, bez posebnog definisanja ovlašćenja osnivača u postupku nadzora.

- **Potrebno je izjednačiti pravni položaj javnih službi i službi iz člana 69 Zakona o lokalnoj samoupravi kao i ovlašćenja njihovih rukovodilaca, te nadzor nad vršenjem ovih službi od strane predsjednika lokalne samouprave.** Ovo izjednačavanje odnosi se isključivo na izjednačavanje u pogledu ovlašćenja na vršenje nadzora, a ne i na izjednačavanje po drugim osnovima, budući da službe iz člana 69 Zakona imaju svoje specifičnosti.
- **Ovlašćenja osnivača da vrši nadzor iz člana 21 Zakona o lokalnoj samoupravi treba da budu regulisana na opšti način – opštim aktom lokalnih samouprava koji bi bio jednak za sve lokalne samouprave** i sve javne ustanove čiji je osnivač lokalna samouprava. Kada se ovlašćenje osnivača da vrši nadzor propisuje statutom, koji je osnivački akt javne ustanove, onda se ta ovlašćenja mogu statutarno odrediti na različit način u različitim javnim ustanovama, a što nema svoje pravno ni praktično utemeljenje.
- **Jednakost ovlašćenja osnivača svih javnih ustanova:** Ovlašćenje da se statutom propiše način donošenja propisa, način vršenja nadzora nad radom organa i službi iz člana 69 Zakona o lokalnoj samoupravi i javnih službi predstavlja osnov za značajna proceduralna razlikovanja ovlašćenja osnivača, te time značajna razlikovanja u pogledu ovlašćenja, a što nema svog opravdanja i pri budućem zakonskom regulisanju treba da bude izmijenjeno i regulisano na jedinstven način;
- Opštim aktom lokalne samouprave ili samim zakonom treba precizno definisati ovlašćenja predsjednika lokalne samouprave da vrši “usmjeravanja i usklađivanja rada javnih ustanova” te precizirati u čemu se konkretna ovlašćenja sadrže. Navedena formulacija u praksi ostaje mrtvo slovo na papiru, koje je neprimjenljivo u praksi zbog svoje neodređenosti, odnosno preširokog formulisanja navedene odredbe.

#### **Zaduživanje i vođenje evidencije o imovini:**

- Potrebno je precizno zakonski definisati ovlašćenja za zaduživanje javnih ustanova i ovlašćenja osnivača i organa osnivača javne ustanove u vezi sa davanjem saglasnosti na zaduživanje, i to kako u pogledu iznosa zaduživanja, tako i u pogledu svrhe za koju se može odobriti zaduživanje.
- Potrebno je jasno definisati i precizirati ovlašćenja lokalne samouprave u vođenju evidencije o imovini, budući da je lokalna samouprava osnivač javne ustanove, a time i prenosi imovinu i najčešće obezbjeđuje imovinu potrebnu za rad javne ustanove. Iz tog razloga, lokalna samouprava treba da vodi evidenciju imovine, kao i svih ugovora koji predstavljaju osnov za davanje na korišćenje imovine javnoj ustanovi koju opština osniva

#### **Status zaposlenih u javnim ustanovama:**

- Potrebno normativno – zakonski urediti pitanje statusa zaposlenih u javnim ustanovama, eventualno kroz novi Zakon o javnim ustanovama, na način što će se urediti sva pitanja koja se odnose na zapošljavanje, postupak, prava i obaveze **I koje**

**bi se primjenjivalo ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.** Međutim, posebni zakoni kojima se propisuje osnivanje i status zaposlenih u javnim ustanovama obrazovanim u skladu sa tim zakonom, omogućavaju da se na zaposlene primjenjuju opšti propisi o radnim odnosima, a time i da ovi zaposleni nemaju status zaposlenih u javnom sektoru. Potrebno je postići ujednačavanje i uniformno regulisanje statusa svih zaposlenih u javnim ustanovama, i to bez razlike da li je osnivač javne ustanove država ili jedinica lokalne samouprave;

- **Potrebno je zakonskim tekstom na jedinstven način regulisati sva primanja zaposlenih u javnim ustanovama i njihov status izjednačiti kako u pogledu prava na zaradu, tako i u pogledu prava na dodatke zaradi i posebna primanja tokom radnog odnosa i nakon prestanka radnog odnosa.**
  
- **Potrebno je razmotriti donošenje novog zakonskog rješenja kojem bi se preciznije uredio način obračuna zarada i definisali koeficijenti za utvrđivanje zarade za pojedina radna mjesta, kako za lokalne ustanove, tako i ustanove čiji je osnivač država.** Ovo rješenje treba da bude uniformno za sve javne ustanove i sve zaposlene u javnim ustanovama.
  
- **Potrebno je definisati jedinstveno zakonsko rješenje sa ciljem da se na jedinstven način reguliše status zaposlenih u javnim ustanovama, čije se zarade finansiraju iz budžeta, već i uvođenje standarda kvaliteta u javnim uslugama koje pruža javna uprava, kao i kvalitetnije kreiranje javnih politika.** Prije zakonskog regulisanja pitanja zarada zaposlenih u javnim ustanovama na jedinstven način, treba izvršiti analizu ekonomskih efekta usklađivanja zarada i postojeću usaglašenost ili neusaglašenost sa propisima kojima se uređuju zarade zaposlenih u javnom sektoru.
  
- **Potrebno je stvoriti neophodne zakonske i formalno pravne pretpostavke po osnovu kojih bi osnivač ustanove imao neposredna ovlašćenja da kadrovskim planom ili davanjem saglasnosti na planove utiče na broj zaposlenih u javnom ustanovama.** Javne ustanove u Crnoj Gori nemaju neposrednu zakonsku obavezu da sačini kadrovski plan i da pribavi saglasnost na sačinjene kadrovske planove od strane osnivača, a što ima za posljedicu da osnivač nema uticaja na broj zaposlenih u javnoj ustanovi koju je osnovao, izuzev kroz budžet i kontrolu budžeta, a što je nedovoljno. Na ovaj način se posredno stvaraju uslovi za bolji kvalitet obavljanja javnih usluga od strane javnih ustanova. I u slučajevima u kojima postoji obaveza kadrovsog planiranja ona se nužno ne poštuje jer nema kazne u slučaju nedonošenja kadrovsog plana ili u slučaju zapošljavanja mimo kadrovsog plana.
  
- **Sistemski urediti radne odnose u javnim ustanovama zakonskim tekstom, koji bi bio obavezujući za sve javne ustanove, a kojim bi se opšti radni odnosi primjenjivali isključivo supsidijarno.** U tom smislu, trebalo bi propisati minimalno trajanje konkursa kako bi se izbjegla praksa da konkursi traju svega nekoliko dana i time otvara prostor za nekonkurentna i partijska zapošljavanja. Takođe, važno je propisati korake u zapošljavanju i obaveznu provjeru sposobnosti (sada se internim aktima ustanova diskreciono odlučuje hoće li biti pisanog testiranja, koji će biti udio intervjua u ukupnom broju bodova, itd.). Potrebno je normirati i zaštitu prava kandidata u ovom postupku na način koji bi prava kandidata upodobio pravima državnih službenika i namještenika.

- **Potrebno je urediti sistemskim zakonom pojam i status svih javnih ustanova u Crnoj Gori i sve pravne posljedice zasnivanja radno pravnog statusa u javnoj ustanovi.**
- Postoji potreba i smatramo oportunističkim da se **posebnim zakonskim tekstom uredi postupak prijavljivanja i oglašavanja slobodnih radnih mjesta u javnim službama**, postupak konkursa i prijem zaposlenih u javne ustanove kroz konkurs kojim će od samog početka biti omogućena selekcija između najboljih kandidata koji mogu ispuniti uslove za rad u javnim ustanovama, kao i pouzdan sistem vrednovanja rada zaposlenih u javnim ustanovama i kvaliteta rada javne ustanove.  
Zakon o javnim ustanovama treba da odrazi sve specifičnosti radnih odnosa u ustanovama u odnosu na opšte propise o radnim odnosima i da predmet ovog zakona budu ne samo zarade u javnim ustanovama, već i radni odnosi u javnim ustanovama i to specifični instituti koji nijesu vezani za rad u drugim oblastima, te kao takvi nijesu prepoznati u Zakonu o radu kao opštem propisu. Specifičnosti osnivanja i poslovanja javnih službi treba da nađu svoj odraz kroz definisanje posebnih prava i obaveza zaposlenih u javnim ustanovama koja nijesu prepoznata u opštem zakonu o radu. S obzirom da je obim poslovanja javnih ustanova veoma širok i da pojam javne ustanove obuhvata ustanove koje posluju u najrazličitijim, vrlo specifičnim djelatnostima, to zakon kojim bi se regulisala radno pravna pitanja vezana za poslovanje ustanove ne bi mogao da odrazi posebnost osnivanja i rada javnih ustanova. Tako bi ovaj zakon morao da bude u jednom dijelu opšti i primjeren organizaciji, statusu i pravima i obavezama zaposlenih u svim javnim ustanovama, a sa druge strane poseban, na način da ostavi prostora za razlikovanje posebnosti radnih odnosa koje su specifične za javne ustanove u određenoj/određenim djelatnostima. Nomotehničko rješenje bi se moglo naći na način da pored odredbi koje bi bile sadržane u Zakonu o javnim ustanovama, u posebnim zakonima koji za predmet poslovanja imaju rad javnih ustanova u posebnim djelatnostima, koji odgovara prirodi poslova koje ta javna ustanova obavlja, predmet regulisanja budu ta specifična pitanja (npr. pitanje licenci ili odobrenja za obavljanje djelatnosti/rad, način organizovanja i uslovi za vršenje rada na određeno vrijeme, posebnosti konkursnog postupka zbog specifičnosti vezanih za sticanje zvanja u određenoj oblasti, stručno usavršavanje, profesionalno napredovanje i druga slična pitanja).
- Crna Gora treba da donese sistemski zakon sa ciljem da se uspostavi ujednačeni i finansijski održiv sistem zarada i drugih primanja u javnim ustanovama kao dijelu javnog sektora, koji u ovom trenutku ne postoji.
- Propisati jedinstveno zakonsko rješenje u pogledu visine zarada za zaposlene u državnoj upravi i zaposlene u javnim ustanovama.
- Jedinstvenim zakonskim tekstom urediti upravljanje i rukovođenje javnom ustanovom, te ovlašćenja osnivača i nadležnosti organa upravljanja i rukovođenja javnim ustanovama.
- Bitno za zakonsko regulisanje ove problematike jeste da se ustanove osnivaju radi obezbjeđivanja ostvarivanja prava utvrđenih zakonom i ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, društvene brige o djeci, socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite životinja i drugim

zakonom odedenim djelatnosti, bez obzira da li se obavljanjem tih djelatnosti, sa ciljem ostvarivanja zakonom utvrđenih prava i ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa, ostvaruje profit ili ne. Ako bi ustanove definisali isključivo kao neprofitno pravno lice, onda bi to isključilo mogućnost da sredstva za obavljanje djelatnosti ustanova obezbijedi neposredno od korisnika, prodajom proizvoda i usluga na tržištu, iz sredstava socijalnog osiguranja, donatorstvom i iz drugih izvora, u skladu sa zakonom. **Ako pravno lice neku od navedenih djelatnosti obavlja radi sticanja dobiti, na to pravno lice se primjenjuju propisi kojima se uređuje organizacija i poslovanje privrednih društava, a isto tako zakonom se može propisati da se pojedine od gore nabrojanih djelatnosti ne mogu obavljati radi sticanja dobiti. Djelatnosti koje mogu obavljati ustanove ne smiju biti taksativno zakonom propisane, već samo exempli causa (primjera radi).**

- Ustanova je samostalna u obavljanju svoje djelatnosti samo u onoj mjeri i obimu u kojoj to određuje zakon, tj. zakon kojim se uređuje obavljanje neke djelatnosti, podzakonski propisi za sprovođenje zakona i konačno akt o osnivanju. U tom cilju neophodno je precizno zakonsko formulisanje ove djelatnosti.
- Zakonom treba definisati koje opšte akte ustanova treba da ima i na koji način se isti dostavljaju na saglasnost osnivaču i/ili organu upravljanja ustanovom. Naročito je značajno da se zakonom definišu ovlašćenja osnivača u vezi sa davanjem saglasnosti, tj. da li je osnivač samo ovlašćen da odbije predlog statuta ili da daje predlog za normativno regulisanje i preciziranje odredbi statuta;
- Zakonom treba definisati koji akt o osnivanju ustanove donosi Crna Gora kada osniva ustanovu – da li je to odluka ili uredba, rješenje ministarstva ili neki drugi akt, sporazum ili ugovor o osnivanju i slično.
- Ovlašćenja organa upravljanja treba da budu precizirana zakonom, sa tim da strateške odluke ostanu u nadležnosti organa upravljanja, a da se zakonom ostavi mogućnost da se aktom o osnivanju ustanove ili statutom mogu eventualno odrediti dodatne nadležnosti organa upravljanja. Smatramo da je cjelishodno da se ovlašćenja organa u javnoj ustanovi propišu imperativnom odredbom koja bi onemogućavala prenošenje nadležnosti odnosno samovoljno preuzimanje nadležnosti koje su zakonom date u nadležnost tačno određenom organu
- Zakonom bi trebalo odrediti koji organ imenuje i razrješava direktora, a po pravilu bi to trebala da budu ovlašćenja organa upravljanja ustanovom. Međutim, zakonom treba ostaviti mogućnost da se posebnim zakonom ili aktom o osnivanju ustanove direktor imenuje na predlog Vlade, nadležnog ministarstva ili predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave;
- Zakonom treba propisati da je ustanova dužna da blagovremeno i istinito obavještava javnost o obavljanju djelatnosti ili dijela djelatnosti za koju je osnovana na način određen statutom ustanove u skladu sa zakonom i aktom o osnivanju.
- Zakonom bi trebalo definisati postupak i uslove za vršenje nadzora nad zakonitošću rada, nad finansijskim planom i nad stručnim radom ustanove. U tom pogledu izgleda najsprovodivije da se nadzor obavlja saglasnošću na akte koje donosi javna ustanova, ali je u tom slučaju, zakonom potrebno precizno definisati koja su ovlašćenja organa nadzora i osnivača u vezi sa vršenjem svake pojedine vrste nadzora i koje su posljedice odbijanja davanja saglasnosti na određene akte javne ustanove u postupku nadzora. Sistem nadzora nad obavljanjem djelatnosti javne ustanove mora biti transparentan, precizan i jasan, da ne bi stvarao nedoumice u

primjeni propisa, kao i da bi se izbjegle neusklađenosti sa drugim propisima do čije shodne primjene dolazi u sprovođenju ovlašćenja nadzora.