

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 04-1390/4
Podgorica, 20. maj 2021. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj dana 13. maja 2021. godine, razmotrila Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe o izmjenama i dopuni Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG“, broj 2/21), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Vladimir Šipčić iz Igala, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac Inicijative smatra da je Uredba o izmjenama i dopuni Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG“, broj 2/21) u direktnoj suprotnosti sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG“, br. 118/20, 121/20 i 1/21), Ustavom Crne Gore i važećim sistemskim propisima zakonske snage koji regulišu osnivanje i rad organa uprave nadležnog za poslove imovine i organa uprave nadležnog za poslove državnog premjera i katastra, kao i drugim prinudnim propisima Crne Gore. Naime, ističe: da se osporenom uredbom ukidaju Poreska uprava (čl. 1 i 2), Uprava za igre na sreću (čl. 1 i 3), Uprava za nekretnine (čl. 1 i 4) i Uprava za imovinu (čl. 1 i 5); da se ukida nadzor novoformiranog Ministarstva finansija i socijalnog staranja nad Poreskom upravom, Upravom za igre na sreću, Upravom za nekretnine i Upravom za imovinu; da se preuzimaju ingerencije, državni službenici i namještenici, oprema i službena dokumentacija, kao i da se razrješava rukovodeći kadar. Takođe, podnosilac smatra da je osporena uredba u direktnoj suprotnosti sa Zakonom o državnoj upravi („Službeni list CG“, broj 78/18) jer je neizvršiva u odnosu na Uredbu o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave („Službeni list CG“, broj 47/19) i Uputstvo o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja („Službeni list CG“, broj 59/19), jer objedinjavanjem područnih jedinica Uprave za nekretnine sa opštinskim organima za imovinu novoformirane organizacione jedinice Uprave za katastar i državnu imovinu dobile bi nove brojčane oznake organizacionih jedinica, objedinjenu pisarnicu, objedinjene nove djelovodnike u kojima se zavode akti po osnovu zahtjeva stranaka ili akti doneseni po službenoj dužnosti, kao i objedinjenu administrativno-tehničku obradu akata, a time i bazu podataka, što bi u konačnom značilo i objedinjavanje evidencije državne imovine i katastarskog operata, što je direktno u suprotnosti sa prinudnim propisima. Nadalje, smatra

da je osporena uredba u direktnoj suprotnosti sa Zakonom o državnoj imovini („Službeni list CG“, br. 21/09 i 40/11), jer se članom 29 stav 3 ovog zakona propisuje da „o raspolaganju stvarima i drugim dobrima u državnoj imovini iznad vrijednosti od 150.000.000 €, na predlog Vlade, odlučuje Skupština Crne Gore“, a kako prethodno nijesu zatraženi mišljenje ili saglasnost Skupštine Crne Gore za formiranje novog upravnog organa koji će raspolagati državnom imovinom u vrijednosti većoj od 150.000.000 €, proizilazi da je ovdje osporena uredba u suprotnosti sa članom 82 stav 1 tačka 19 Ustava Crne Gore, kao i članom 6 stav 1 i članom 29 stav 3 Zakona o državnoj imovini, te da je osnivanje i postojanje „organa uprave nadležnog za poslove imovine“ kao zasebnog upravnog organa regulisano pomenutim zakonom, iz čega proizilazi da je osporena uredba u bitnom u suprotnosti i sa odredbama propisanim u čl. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 20, 21, 42, 43, 46, 50, 51, 61, 62, 69, 70, 74 i 75. Takođe, osporena uredba je u direktnoj suprotnosti sa Zakonom o državnom premjeru i katastru nepokretnosti („Službeni list RCG“, broj 29/07 i „Službeni list CG“, br. 32/11, 40/11, 43/15, 37/17 i 17/18), jer osnivanje i postojanje „organa uprave nadležnog za poslove državnog premjera i katastra“ kao zasebnog organa regulisano je pomenutim zakonom u kojem se izraz „organ uprave nadležnog za poslove državnog premjera i katastra“ koristi čak 77 puta, iz čega proizilazi da je osporena uredba u bitnom u suprotnosti sa zakonom u cjelosti. Na kraju navodi da osporena uredba otvara pitanje poštovanja načela vladavine prava odnosno zaštite ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, koje je najočitije kroz primjenu Zakona o eksproprijaciji i Zakona o upravnom postupku („Službeni list CG“, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) jer iz osporene uredbе proizilazi da je jedan isti organ sada nadležan da vrši eksproprijaciju, određuje vrijednost ekspropisane nepokretnosti, postupa po žalbi ili se obraća sudu, odnosno da predaje i prima zahtjeve radi upisa u evidencije; time istovremeno posjedujući legitimaciju stranke u postupku i svojstvo organa pred kojim se vodi postupak, jer je Zaključkom Vlade Crne Gore br. 07-145/2 od 14. 01. 2021. godine mr Miloško Spajić, ministar finansija i socijalnog staranja, ovlašćen da koordinira radom ovih uprava do regulisanja statusa starješine ovih organa u skladu sa zakonom. Takođe, ističe da se Inicijativa u bitnom podnosi u cilju zaštite ugroženih prava zajemčenih odredbama člana 58 st. 1 i 2 i člana 60 Ustava Crne Gore, tj. postojećeg pravnog interesa.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative.

Ustavom je propisano da Skupština Crne Gore uređuje sistem državne uprave (član 82 stav 1 tačka 9) i da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave (član 111).

Saglasno navedenim ustavnim određenjima Zakonom o državnoj upravi („Službeni list CG“, broj 78/18), uređeni su poslovi državne uprave, organizacija državne uprave, prenošenje i povjeravanje poslova državne uprave, kao i druga pitanja od značaja za vršenje poslova državne uprave, i s tim u vezi, članom 27 pomenutog zakona propisano je da Vlada svojim aktom osniva organe državne uprave, utvrđuje upravne oblasti za koje se organi državne uprave osnivaju, kao i organizaciju i način rada državne uprave, te da uređuje druga pitanja od značaja za organizaciju i rad državne uprave.

Iz navedenog proizilazi da je Vlada ovlašćena da uređuje organizaciju i način rada organa državne uprave (ministarstva i organa uprave), pa i da jednom utvrđenu organizaciju organa državne uprave promijeni, odnosno da ukida i osniva organe uprave radi obezbjeđivanja efikasnijeg i ekonomičnijeg obavljanja poslova. U tom smislu, Vlada Crne Gore je 5. januara 2021. godine donijela Uredbu o izmjenama i dopuni Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG“, broj 2/21), kojom su osnovana dva nova organa uprave, i to Uprava prihoda i Uprava za katastar i državnu imovinu. Novoosnovani organ uprave – Uprava za katastar i državnu imovinu, čije je osnivanje predmet osporavanja u predmetnoj inicijativi, preuzela je poslove iz djelokruga rada ranije Uprave za imovinu i Uprave za nekretnine. Osporenim uredbom propisano je da nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave i zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti novoosnovanih uprava vrši Ministarstvo finansija i socijalnog staranja. Prelazni režim uređen je na sljedeći način:

„Član 60a

Uprava prihoda počće sa radom u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ove uredbe.

U roku iz stava 1 ovog člana odrediće se vršilac dužnosti direktora Uprave prihoda i, u skladu sa djelokrugom utvrđenim ovom uredbom, donijeti akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i od Poreske uprave i Uprave za igre na sreću preuzeti državni službenici i namještenici koji su vršili preuzete poslove, kao i oprema i službena dokumentacija.

Inspektori i druga postavljena lica koja vrše poslove inspekcijskog nadzora u Poreskoj upravi, u skladu sa zakonom, nastavljaju sa radom do postavljenja u skladu sa aktom iz stava 2 ovog člana.

Preuzeti državni službenici i namještenici koji ne budu raspoređeni u skladu sa aktom iz stava 2 ovog člana ostvaruju prava u skladu sa propisima o državnim službenicima i namještenicima.

Član 60b

Uprava za katastar i državnu imovinu počće sa radom u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ove uredbe.

U roku iz stava 1 ovog člana odrediće se vršilac dužnosti direktora Uprave za katastar i državnu imovinu i, u skladu sa djelokrugom utvrđenim ovom uredbom, donijeti akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i od Uprave za nekretnine i Uprave za imovinu preuzeti državni službenici i namještenici koji su vršili preuzete poslove, kao i oprema i službena dokumentacija.

Preuzeti državni službenici i namještenici koji ne budu raspoređeni u skladu sa aktom iz stava 2 ovog člana ostvaruju prava u skladu sa propisima o državnim službenicima i namještenicima.

Član 60v

Direktorima Poreske uprave, Uprave za igre na sreću, Uprave za nekretnine i Uprave za imovinu, kao i licima koja vrše poslove visokog

rukovodnog kadra u ovim organima, mandat prestaje danom stupanja na snagu ove uredbe.“

Iz navedenog jasno proizilazi da ne stoje tvrdnje podnosioca Inicijative da je osporena uredba u bilo kojem navodu iz Inicijative u suprotnosti sa Zakonom o državnoj upravi (kao i sa podzakonskim aktima čiji je pravni osnov u ovom zakonu) jer je upravo pravni osnov za njeno donošenje Zakon o državnoj upravi koji daje ovlaštenje Vladi da osniva ministarstva i organe uprave, utvrđuje upravne oblasti za koje se organi državne uprave osnivaju, kao i organizaciju i način rada državne uprave. Pogrešno je ukazivanje podnosioca Inicijative da je osporena uredba u direktnoj suprotnosti sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG“, br. 118/20, 121/20 i 1/21), jer je očigledno da podnosilac pogrešno tumači prelazne i završne odredbe kojima se, shodno pravno-tehničkim pravilima za izradu propisa uspostavlja odnos između propisa koji prestaje da važi i novog propisa, u pogledu njegovog dejstva na slučajeve, situacije i odnose koji su nastali za vrijeme važenja ranijeg propisa.

Takođe, neosnovana je tvrdnja da je osporena uredba u suprotnosti sa članom 29 stav 3 Zakona o državnoj imovini („Službeni list CG“, br. 21/09 i 40/11), koji propisuje da „o raspolaganju stvarima i drugim dobrima u državnoj imovini iznad vrijednosti od 150.000.000 €, na predlog Vlade, odlučuje Skupština Crne Gore“, na osnovu čega podnosilac Inicijative pogrešno zaključuje da je u isključivoj nadležnosti Skupštine da odlučuje o imovini vrijednosti preko navedenog iznosa, smatrajući da je spajanjem dva organa uprave u novu upravu za katastar i državnu imovinu došlo do raspolaganja državnom imovinom u iznosu većem od 150.000.000 €. Ovakva tvrdnja je zasnovana na pogrešnom tumačenju pojma „raspolaganja“ iz člana 10 Zakona o državnom imovini – raspolaganje je prenos svih ili nekih svojinskih ovlaštenja na treća lica: otuđenje (prodaja, razmjena, poklon), davanje na upravljanje, davanje na korišćenje, davanje u zakup, pravo službenosti, zalaganje pokretnih i nepokretnih stvari (zaloga, hipoteka i fiducija, koncesija i slično), a u vezi sa čl. 29 do 40 navedenog zakona koji se odnose na „Raspolaganje državnom imovinom“.

Naime, predmet osporene uredbe nije raspolaganje državnom imovinom u smislu Zakona o državnoj imovini, već se spajaju nadležnosti dva organa uprave, što predstavlja dvije različite kategorije, nezavisne jedna od druge i čime se ne dovodi u pitanje raspolaganje državnom imovinom u smislu člana 29 stav 3 Zakona o državnoj imovini.

Neosnovana je i tvrdnja da su osporene odredbe Uredbe u suprotnosti sa članom 20 stav 1 Zakona o državnoj imovini, kao i Zakonom o državnom premjeru i katastru u pogledu definisanja nadležnog organa uprave u predmetnim materijama. Podnosilac Inicijative smatra spornim iz aspekta ustavnosti i zakonitosti osnivanje Uprave za katastar i državnu imovinu jer, po njegovom mišljenju, tu mogućnost ne daje član 20 stav 1 Zakona o državnoj imovini koji propisuje da državnom imovinom Crne Gore upravlja „organ uprave nadležan za poslove imovine“, kao ni Zakon o državnom premjeru i katastru koji koristi pojam „organ uprave nadležan za poslove državnog premjera i katastra“.

Zaključuje se da je logika ovakvih tvrdnji podnosioca Inicijative da ova dva zakona nameću obavezu postojanja dva zasebna organa uprave sa odvojenim nadležnostima, što se iz pravnog aspekta ni u kom slučaju ne može tumačiti na taj način. Ovo zbog toga što se zakonom ne osnivaju organi uprave, već se nadležnost za vršenje određenih poslova državne uprave definiše propisivanjem da te poslove vrši organ uprave nadležan za određene poslove, iz čega proizilazi da jedan organ uprave može vršiti jedan ili više poslova državne uprave. Navedene tvrdnje podnosioca Inicijative ne mogu ni na koji način dovesti u pitanje ustavnost i zakonitost osporene uredbe i ovlašćenje Vlade da ukine dva ili više organa uprave i osnuje novi organ koji preuzima poslove tih organa, kao što je to u konkretnom slučaju Uprava za katastar i državnu imovinu.

Na osnovu iznijetih razloga, mišljenja smo da je osporena uredba saglasna sa Ustavom i zakonom.

PREDSJEDNIK

Prof. dr Zdravko Krivokapić

