

## USTAVNI SUD CRNE GORE

PODGORICA

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

S tim u vezi Vlada Crne Gore daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

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

Takođe, isti je usklađen sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list Crne Gore”, br. 02/18, 34/19 i 08/21) i Uredbom o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave („Službeni list Crne Gore”, broj 13/19) te je na osnovu svih relevantnih propisa uspostavljena adekvatna i na zakonu utemeljena unutrašnja organizacija i sistematizacija Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, koja omogućava efikasno i efektivno vršenje poslova.

Zakonom o državnoj upravi („Sl.list Crne Gore” br. 78/18, 70/21 i 52/22) između ostalog, propisano je sljedeće:

**„Član 27**

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

**Član 28**

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

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

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

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

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

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

Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za izvršavanje zakona ima Vlada, odnosno, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

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

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

Saglasno navedenom ovlašćenju, Vlada Crne Gore je, na predlog ministarke ekologije, prostornog planiranja i urbanizma razmotrila Predlog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma na sjednici održanoj 6. septembra 2022. godine na osnovu pribavljenih mišljenja organa i to: Ministarstva finansija br. 12-430/22-19898/2 od 03.08.2022. godine, Ministarstva finansija- Nacionalnog službenika za ovjeravanje br. 17-430/22-19898/1 od 02.08.2022. godine, Ministarstva javne uprave br. 01-100/22-3686/2 od 24.08.2022. godine i Uprave za ljudske resurse br. 02-040/22-243/2 od 16.08.2022. godine.

Članom 55 Poslovnika Vlade („Službeni list Crne Gore”, br. 03/12, 031/15, 048/17, 062/18) propisano je da prilikom utvrđivanja dnevnog reda, član Vlade može da predloži izmjene ili dopune dnevnog reda, kao i promjenu statusa tačke dnevnog reda za verifikaciju u tačku za razmatranje, pri čemu je dužan da predlog obrazloži.

Shodno tome, ministarka kao član Vlade Crne Gore, predložila je razmatranje Predloga Pravilnika Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma na sjednici Vlade 6. septembra 2022. godine, obrazložila izmjenu dnevnog reda i time koristeći svoje diskreciono pravo, direktno kandidovala predmetni Pravilnik. Vlada Crne Gore je isti utvrdila zaključkom br.07-5577/2 od 6. septembra 2022. godine, te nema osnova za primjedbu podnosioca Inicijative u tom dijelu.

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

Nema mjesta navodima iz Inicijative da prilikom izrade Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, nije ispoštovana zakonska procedura iz člana 193 stav 1 Zakona o radu („Sl. list CG” br.

74/20, 8/21, 59/21, 68/21 i 145/21), u dijelu učešća sindikalne organizacije u skladu sa kojim je propisana obaveza poslodavca da zatraži i razmotri mišljenje i predloge sindikata prije donošenja odluke od bitnog značaja za profesionalne i ekonomske interese zaposlenih, kolektivnog otpuštanja zaposlenih i sistematizacije radnih mjesta.

S tim u vezi, Sindikalna organizacija ekologije, prostornog planiranja i urbanizma na sastanku je bila upoznata sa izradom predmetnog Pravilnika, što dokazuje obraćanje predsjednice pomenutog Sindikata, ministarki ekologije, prostornog planiranja i urbanizma (broj: 91 od 08.09.2022. godine), te su neosnovani navodi podnosioca inicijative, da je izostalo učešće istog.

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

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

Što se tiče osporenog mišljenja Uprave za ljudske resurse i primjedbi koje su date prema Ministarstvu na Predlog dostavljenog akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, iste nijesu obavezujuće, a sem toga i njena sadržina ne utiče na zakonitost Pravilnika, jer je pravo donosioca akta da uredi svoj unutrašnji sistem, na način da isti funkcioniše efikasno i ekonomično.

Na osnovu datih primjedbi u Inicijativi a tiču se mišljenja pomenute Uprave dajemo sljedeće pojašnjenje:

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

S tim u vezi, Direktorat za EU integraciju i međunarodnu saradnju, horizontalno koordinira procese, sprovodi interesornu i međuinstitucionalnu saradnju/komunikaciju, radi na izvještavanju i vođenju pregovora sa EU institucijama, dok drugi direktorati, u kojima su prepoznate primjedbe (poslovi međunarodne saradnje), učestvuju u međunarodnoj i regionalnoj saradnji za pojedinačne projekte koji su u djelokrugu opisa samog direktorata. Takođe, navedeni direktorat između ostalog kreira i sprovodi spoljnu i unutrašnju politiku na nivou Ministarstva (protokol, međunarodni sporazumi, ugovori i ostalo), uz podršku drugih organizacionih jedinica Ministarstva (osnovnih i užih).

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

Dalje, navodi iz Inicijative u odnosu na radno mjesto glavnog državnog arhitektu su rješenja ustanovljena Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl. list Crne Gore” br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 82/20 i 86/22) kroz novi ustanovljeni institut glavnog državnog arhitekta. Raniji generalni direktor Direktorata glavnog državnog arhitekta g-din Žižić, prilikom izrade akata (2021. i 2022. godine) kreirao uslove i kvalifikacione profile organizacione jedinice na čijem se čelu nalazio, te činjenica ukazuje da nijesu utemeljene date primjedbe.

Što se tiče sistematizovanih radnih mjesta urbanističko građevinskih inspektora, za koja nijesu predviđeni isti uslovi u dijelu koji se odnose na oblast obrazovanja, donosilac akta prilikom izrade morao je voditi računa da kod pojedinih radnih mjesta oblast obrazovanja mora se isključivo odnositi na građevinarstvo, zbog rada na poslovima „uzorkovanja i ispitivanja građevinskog proizvoda, odnosno dijela objekta, radi provjere kvaliteta građevinskog materijala/proizvoda i zabrane upotrebe određenog građevinskog materijala/proizvoda“, koje je traženo Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2022-2023.godine.

Isto nije bilo moguće usklađivanje sa mišljenjem Uprave za ljudske resurse u dijelu obrazovanja na pojedina radna mjesta koja imaju manji broj kvalifikacionih obrazovanja npr. arhitektura ili građevina, društvene nauke- ekonomija i sl. (isključujući inspektore koordinatora i radna mjesta kojima je u opisu posla nadzor građevinskih proizvoda), zbog izuzimanja poljoprivrednih nauka i vojne akademije, jer ovi kvalifikacioni profili nijesu dalje bili potrebni.

Obzirom na činjenicu da je jedan od potpisnika Inicijative g-din Ljubiša Konatar, raniji generalni direktor Direktorata za inspekcijske poslove i licenciranje, prilikom izrade akata (2021. i 2022.) kreirao uslove i kvalifikacione profile organizacione jedinice na čijem se čelu nalazio, a u čijoj nadležnosti su radna mjesta urbanističko-građevinskih inspektora, takođe ukazuje da nijesu utemeljene date primjedbe.

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

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

S obzirom da pomenuta direkcija, između ostalih poslova vodi i upravni postupak, koji se odnosi na primjenu Zakona o građevinskim proizvodima u dijelu izdavanja rješenja o imenovanju tijela, za ocjenu i provjeru postojanosti svojstava građevinskih proizvoda, vrši usaglašavanje inostranih isprava i znakova usaglašenosti za građevinske proizvode, kao i donosi rješenja u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacija iz nadležnosti direktorata, potrebno je bilo uključiti različite kvalifikacione profile iz ove oblasti (uključujući i profile tehničke struke).

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

Odredbom člana 146 Ustava („Službeni list Crne Gore", br. 01/07, 038/13) proizilazi da se zakon i drugi propisi objavljuju prije stupanja na snagu, a stupa na snagu najranije

osmog dana od dana objavljivanja, s tim da izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja.

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

Članom 3 Zakona o objavljivanju propisa i drugih akata („Službeni list Crne Gore", br. 05/08) propisano je da se akti privrednih društava, ustanova, nevladinih organizacija i drugih pravnih lica, objavljuju na način koji odrede ti subjekti, ako zakonom nije drukčije određeno.

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

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

Shodno gore navedenom, mišljenja smo da Pravilnik nije u suprotnosti sa Ustavom i Zakonom, te na osnovu iznijetih razloga predlažemo da Ustavni sud donese rješenje kojim se ne prihvata predmetna Inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti i da je ista neosnovana.

Broj: \_\_\_\_\_

Podgorica: \_\_\_\_\_ 2023. godine

**Vlada Crne Gore**

**Predsjednik,**

**dr Dritan Abazović**