



Ministarstvo
javne uprave

ANALIZA

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

U Podgorici, decembar 2024.godine

SADRŽAJ :

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

- 1.1. Javne ustanove na centralnom nivou
- 1.2. Kontrola opštih akata javnih ustanova od strane osnivača na centralnom nivou
- 1.3. Odlučivanje po žalbi na pojedinačna akta javnih ustanova na centralnom nivou
- 1.4. Kontrola rada javnih ustanova na centralnom nivou

2. Postojeći sistem pravnog regulisanja javnih ustanova u Crnoj Gori na lokalnom nivou

- 2.1. Osnivanje javnih ustanova na lokalnom nivou
- 2.2. Kontrola opštih akata javnih ustanova od strane osnivača na lokalnom nivou
- 2.3. Odlučivanje po žalbi na pojedinačna akta javnih ustanova na lokalnom nivou
- 2.4. Kontrola rada javnih ustanova na lokalnom nivou
- 2.5. Specifičnosti pravnog položaja ustanova osnovanih od strane lokalne samouprave
- 2.6. Imenovanje i razrješenje organa javnih službi na lokalnom nivou
- 2.7. Osnivanje javnih službi na lokalnom nivou
- 2.8. Unutrašnja organizacija i sistematizacija javnih službi na lokalnom nivou
- 2.9. Usmjeravanje i usklađivanje rada javnih službi na lokalnom nivou.
- 2.10. Zaduživanje javnih službi na lokalnom nivou
- 2.11. Razmatranje izvještaja o radu na lokalnom nivou
- 2.12. Vođenje evidencija o imovini javnih službi na lokalnom nivou

3. Sistem regulisanja zarada u javnim ustanovama u Crnoj Gori

- 3.1. Obezbeđivanje sredstava za rad javne ustanove
- 3.2. Pravni status zaposlenih u javnim ustanovama
- 3.3. Principi predloženog novog zakonodavnog regulisanja zarada u javnim ustanovama
- 3.4. Bitne odredbe za predlog zakonskog rješenja kojim se uređuju zarade zaposlenih u javnim ustanovama
- 3.5. Upravljanje javnim ustanovama u Crnoj Gori – analiza zakonodavstva i prakse
 - 3.5.1. Upravljanje i rukovođenje ustanovama za obrazovanje i vaspitanje
 - 3.5.2. Upravljanje i rukovođenje ustanovama visokog obrazovanja
 - 3.5.3. Upravljanje i rukovođenje naučnoistraživačkim ustanovama
 - 3.5.4. Upravljanje i rukovođenje pozorištima i ustanovama kulture
 - 3.5.5. Upravljanje i rukovođenje ustanovama socijalne i dječje zaštite

3.6. Karakteristike postojećeg zakonskog regulisanja upravljanja i predlozi budućeg zakonskog uređenja

3.6.1. Karakteristike postojećeg zakonskog okvira javnih ustanova

3.6.2. Pojmovno definisanje javnih ustanova po organizacionom i funkcionalnom kriterijumu

3.6.3. Definisanje djelatnosti javne ustanove zakonom

3.6.4. Definisanje samostalnosti javne ustanove zakonom

3.6.5. Definisanje načina osnivanja javne ustanove zakonom

3.6.6. Definisanje načina upravljanja i ovlašćenja organa upravljanja javnom ustanovom

3.6.7. Definisanje načina vođenja poslova i ovlašćenja organa rukovođenja javnom ustanovom

3.6.8. Pravo javne ustanove da ostvaruje profit/dobit

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

3.7. Zaključna razmatranja

Tabela 1: Odgovori na Upitnik od strane javnih ustanova

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

4. Inostrane prakse

5. Rezime i preporuke

6. Zaključci

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

1.1. Javne ustanove 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 proizilazi 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, 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, normativno bi trebalo urediti da budu u nadležnosti samo javnih ustanova, 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 osnovane isključivo u obliku javnih ustanova.

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

Dodatno, potrebno je definisati koji poslovi mogu biti u nadležnosti javnih preduzeća – privrednih društava (uobičajeno PTT saobraćaj, energetika, komunalne usluge i putevi), a koji organizovati alternativno mogu biti u nadležnosti 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 javnim ustanovama, od djelatnosti koje se mogu obavljati u javnim ustanovama i/ili preduzećima i djelatnosti koje se mogu obavljati samo u preduzećima, 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 javnim ustanovama.

Prijedlog: 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 propisana je odredbom člana 76 Zakona o državnoj upravi (Službeni list CG", br. 78/18, 70/21 i 52/22) na način 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 uređena je istim članom Zakona o državnoj upravi kojim je propisano da ukoliko javna ustanova čiji je osnivač država, ne postupi po upozorenju ministarstva, Vlada može, na prijedlog ministarstva, da obustavi primjenu takvog akta, ako bi njegovom primjenom mogle nastupiti teže štetne posljedice 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.

Prijedlog: 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 uređena 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.

2. 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 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 stvaraju određenom smislu pravnu nejednakost budući da se normativno razlike ogledaju 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 lokalnih samouprava bliže se ne određuju navedena pitanja, već se ista samo normativno definišu, tj. prenose u tekst statuta, 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 ovlašten da predloži organu lokalne samouprave da 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 na centralnom i lokalnom nivou. Međutim, primjetno 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 ovlašteno 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 ustavnosti 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 strane 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.

Kod navedenog, zaključak je da su ministarstva ovlašćena da upozore, a pravna posljedica nepostupanja po upozorenju jeste obustava izvršenja akta koji je donijet protivno upozorenju (član 76 Zakona o državnoj upravi), dok su ovlašćenja nadležnog organa lokalne samouprave u postupku upravnog nadzora isključivo formulisana kao podnošenje inicijativa, te u tom smislu manje obavezujuće pravnesnage 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.

Prijedlog: Zakonodavnim okvirom 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.

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.

Prijedlog: 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 sistemska 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, Zakonom o državnoj upravi su data ovlašćenja ministarstvu 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, dok je kod 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, zaključuje se 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.

Prijedlog: Ujednačiti ovlašćenja za vršenje kontrole od strane 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 sistemska 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 sistemska pitanja iz rada javnih ustanova.

Prijedlog: 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 ovlašćenje 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 polugodišnjem i godišnjem nivou) niti pravna posljedica 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 neposrednog nadzora gube svoj pravni smisao i značaj, a to značajno ugrožava i efektivnost samog pravnog pravila.

Prijedlog: 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.

Praksa pokazuje da statute lokalnih samouprava sadrže samo prepisane zakonske formulacije, bez posebnog definisanja ovlašćenja osnivača u postupku nadzora. To ima za posljedicu 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.

Prijedlog: Ovlašćenja osnivača javne ustanove u vršenju nadzora ne treba da budu ostavljena na regulisanje statutima javnih ustanova.

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 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 2).

Iz navedene zakonske odredbe proizilazi opredjeljenje zakonodavca da se osnivanju javnih ustanova pristupa samo u slučajevima kada se svrha i potreba njihovim osnivanjem ne može zadovoljiti na drugi zakonom propisani način. 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.

Budućim zakonodavnim okvirom treba predvidjeti koji organ nadležan da vrši ocjenu cjelishodnosti osnivanja javne ustanove, kao i izvještaje i procedure koje treba da bude zadovoljene da bi procjena cjelishodnosti osnivanja javne ustanove našla svoj izraz.

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. Treba imati u vidu da nijedno osnivanje javnih ustanova nije pratilo sačinjavanje elaborata o osnivanju, a djelatnosti u kojima se osnivaju javne ustanove su prilično jednolične što ukazuje da osnivanje javnih ustanova za sada u Crnoj Gori ne pokazuje bilo kakve različite potrebe ili specifičnosti pojedinih lokalnih samouprava.

Prijedlog: 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

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.

Prijedlog: 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.

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

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.

Kada je ovlašćenje osnivača da vrši nadzor propisuje statutom, koji je osnivački akt javne ustanove, onda se ta ovlašćenja mogu statutarно odrediti na različit način u različitim javnim ustanovama, a što nema svoje pravno ni praktično utemeljenje.

Prijedlog: Navedena ovlašćenja treba da budu propisana na jedinstven način, jednim propisom

S obzirom da Skupština opštine daje 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 statuta 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 statuta pojedinih jedinica lokalne samouprave.

Prijedlog: 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 statuta ima za posledicu 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. Pod javnim službama, u smislu člana 29 stav 1 tačka 2 navedenog zakona, između ostalog, podrazumijevaju se i ustanove. 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.

Prijedlog: 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 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 uređenja javnih ustanova, time ostavljajući slobodu osnivaču (skupštini) da akt o osnivanju donesena različitim načinima 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.

Prijedlog: Definirati na jednak način, zakonom ili podzakonskim propisom koji bi važio za sve javne ustanove čiji je osnivač lokalna samouprava, organizaciono uređenje i sistematizaciju javnih ustanova, ne ostavljajući prostora za šarolik 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 različito 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 “usmjeravanjem i usklađivanjem rada javnih službi”

Prijedlog: 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.

Prijedlog: 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. Unutrašnja organizacija i sistematizacija javnih službi 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, stručni i posebni 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, stručni i posebni 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, stručni i posebni 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, stručni i posebni 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 pobrajane među ostalim službama koje dostavljaju izvještaje predsjedniku Opštine.

Iz navedenih odredbi ostaje nejasno:

- *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.

Statutom 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 ovlaštenja Skupštine opštine kao organa osnivača javne službe u odnosu na poslovanje samih službi.

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

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

Prijedlog: 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 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 svrishodnošću 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 odredbom člana 34 stav 2 Zakona o lokalnoj samoupravi kojom je propisano da: "Opština i javne službe čiji je osnivač opština dužne su da vode evidenciju o svojoj imovini."

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

Prijedlog: Potrebno je jasno definisati i precizirati ovlaštenja 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, i lice koje je izabrano, imenovano ili postavljeno u skladu sa propisima.

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.

Prijedlog: Urediti jednobrazno 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 (Službenom listu CG", br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 - Odluka US CG, 42/2018, 34/2019, 130/2021 - Odluka US CG, 146/2021, 92/2022, 152/2022, 152/2022-I, 113/2023 - Odluka US CG, 48/2024 i 84/2024) 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 javni 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 obezbjeđenja 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 zaradama zaposlenih u javnom sektoru), što znači da nema obavezu da sredstva ostvaruje iz svojih prihoda, na bilo koji način i po bilo kojem osnovu.

Naime, 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.

Prijedlog: 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.

Prijedlog: Da i u okviru 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.

Prijedlog: Za obavljanje djelatnosti odnosno poslova utvrđenih zakonom u oblasti: poštanskog saobraćaja, energetike, puteva, komunalnih usluga, prava na informisanje i drugim oblastima određenim zakonom, osnivaju se privredna društva.

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 svrsishodno ostvarivanje 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.

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 obavezama usklađivanja sa zakonom kojim se regulišu zarade zaposlenih u javnom sektoru.

3.2. Pravni status zaposlenih u javnim ustanovama

Imajući u vidu 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 (Službenom listu CG", br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 - Odluka US CG, 42/2018, 34/2019, 130/2021 - Odluka US CG, 146/2021, 92/2022, 152/2022, 152/2022-I, 113/2023 - Odluka US CG, 48/2024 i 84/2024) 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 prijedlog 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.

Prijedlog: 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 (Službenom listu CG", br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 - Odluka US CG, 42/2018, 34/2019, 130/2021 - Odluka US CG, 146/2021, 92/2022, 152/2022, 152/2022-I, 113/2023 - Odluka US CG, 48/2024 i 84/2024) 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 rješenje da se na zarade zaposlenih u javnom sektoru primjenjuju propisi o radnim odnosima zaposlenih u javnom sektoru (Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru).

Prijedlog: 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.

Potrebno je 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.

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 drugačije 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 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 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 "shodno 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.

Prijedlog: Potrebno je da se na jedinstven način reguliše status zaposlenih koji se finansiraju u javnim ustanovama iz budžeta, kao i uvođenje standarda kvaliteta u javnim uslugama koje pruža javna uprava, 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 kojim 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.

Prijedlog: 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 kadrovskog 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.

Prijedlog: Zakonom urediti radne odnose u javnim ustanovama, 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 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, obuhvaćena 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.

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 "poslednjeg poslodavca" koji radno zakonodavstvo vezuje samo za poslednjeg 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 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.

Potrebno je zakonom uredi postupakprijavljivanja i oglašavanja slobodnih radnih mjesta u javnim službama, postupakkonkursa i prijem zaposlenih u javne ustanove kroz konkurs kojim će od samog početka biti omogućenaselekcija između najboljihkandidata koji mogu ispuniti uslove za rad u javnim ustanovama, kao i pouzdan sistem vrednovanja rada zaposlenih u javnim ustanovamai 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 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 prostor 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 obaveza 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 sama po sebi generiše niz posebnih problema koji se ogledaju kroz osnovne karakteristike ovog sistema i to:

- **Netransparentnost sistema zarada** – ne postoji obaveza objavljanja 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.

Prijedlog: 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 granskim 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 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 za ukazati je da je svrsishodno razmisliti da se donese jedinstven zakon kojim bi bio usvojen standardizovan 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.

Prijedlog: 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 uniformno 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 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 koeficijenta;
- 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 za predlog zakonskog rješenja kojim se uređuju zarade zaposlenih u javnim ustanovama

- Postojeći zakon ne definiše da se zaposleni u javnim ustanovama smatra državnim službenikom. Novim sistemskim zakonom kojim bi se regulisalo pitanje zarada trebalo bi odrediti da službenik u državnoj upravi i 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 isplaćuje jednaka zarada za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti.** To znači da službenici 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 stvarnim 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 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.
- **Resorno ministarstv 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 za pribavljeno mišljenje sindikata reprezentativnog za pregovaranje 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, 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. Opravdano 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 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.

- Za razliku od sistema zarada u kojemu službenici sa završenim poslijediplomskim studijama **ostvaruju pravo na dodatke na zaradu nezavisno o tome da li su njihove studije vezane za područje rada, zakonom se mogu, a po našem mišljenju i treba, povezati poslijediplomske studije sa područjem kojim se službenik bavi u okviru poslova svog radnog mjesta.** Dodatno, službenik 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 vrjednovati 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 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.
- Zakonom propisati pravo službenika 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 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 kriterijuma koje će propisati ministar prosvjete i obrazovanja za javne ustanove iz svoje nadležnosti (osnovne škole i fakultete).
- Zakonom je potrebno definisati način promjene 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 promjene – 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 novo uspostavljenim sistemom. 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.
- Regulisati prelazni period i način izračunavanja zarada zaposlenih direktorai/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.
- 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 svoju djelatnost u skladu sa zakonom i ostalim pravnim propisima kao i prema samom statutu ustanove, potrebno je urediti unutrašnju organizaciju i ustrojstvo ustanove.

Zakonoma iz pojedinih oblasti djelovanja javnih službi utvrđuje se poseban pravni položaj javnih ustanova, njihov 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 karakteriše međusobna fragmentacija i neusklađenost djelovanja javnih ustanova, te nefleksibilnost u djelovanju javnih ustanova. Predlog je da se upravljanje 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.

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 ovlašćenja 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 prijestonica (član 43 stav 1). Gimnaziju, kao javnu ustanovu, može osnovati Država ili glavni grad, odnosno prijestonica (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. Predstavници 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 prijedlog 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 znacaja 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 država, opština, domaće i strano 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 uređenja

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 pojamovnu karakteristiku postojećeg zakonskog uređenja ustanova u Crnoj Gori jeste da su one pojamovno 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.

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 ustanovu 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, prijedlog 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.

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

3.6.4. Definisanje samostalnosti ustanove zakonom

Zakonom treba definisati da je ustanova obavlja svoju djelatnost i poslovanje saglasno 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 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.

Međutim, samostalnost ustanove ograničenja je statutom ustanove. Staut 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 opšte akte ustanove donosi organ upravljanja ako zakonom ili statutom ustanove nije propisano da ih donosi direktor.

Prijedlog: 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 davanjemsaglasnosti, tj. da li je osnivač samo ovlašćen da odbije prijedlog statuta ili da daje prijedlog za normativno regulisanje i preciziranje odredbistatute.

3.6.5. Definisanje 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 zainteresovane 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.

Prijedlog: 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.

3.6.6. Definisanje 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 radom 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, ovlašćenja organa upravljanja ustanovom, bi minimalno, zakonom trebala da budu definisana na način da obuhvate:

Organ upravljanja javne ustanove treba da bude ovlašćen 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 prijedloge i mišljenja o pojedinim pitanjima i donosi odluke i obavlja druge poslove određene zakonom, aktom o osnivanju i statutom ustanove;

Prijedlog: 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. Cjelishodno bi bilo 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.

3.6.7. Definisanje načina vođenja poslova i ovlašćenja 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 ovlašćenjima.

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

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

Direktor vodi stručni rad ustanove i odgovoran je za stručni rad ustanove, ako s obzirom na djelatnost i obim 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.

Prijedlog: 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 prijedlog Vlade, nadležnog ministarstva ili predstavničkog tijela 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 emiterima, 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 i pojavljuju pojedini privredni elementi i privredne djelatnosti, one treba da su pojmovno određene kao sporedne i služe osnovnoj, uslužnoj djelatnosti. U javnim ustanovama se ne proizvode materijalna dobra kao u oblasti privrede, već se vrše razne 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 ekonomski, 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 javne ustanove i nadzor nad radom javne ustanove

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

Prijedlog: 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 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 opštih 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.

Prijedlog: 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 najizvodljivije 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.

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 osnivač nije vršio svojim pravom da zahtijeva po osnovu upravnog nadzora dostavljanje izvještaja u kraćim rokovima;**
- **Da je u svega nekoliko slučajeva odbijeno davanje saglasnosti na izvještaje o radu, ali da nijesu propisane pravne posljedice odbijanja izvještaja o radu u vidu prestanka 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 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 saglasnosti na izvještaje o radu, ali da nijesu propisane pravne posljedice odbijanja izvještaja o radu u vidu prestanka 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 ustanove;
- Mjere od strane osnivača ustanove preduzete u malom broju slučajeva;
- Da javne ustanove ne posluju po načelu samostalnosti, te da formalnu pravnu samostalnost u smislu samostalnosti organa upravljanja i rukovođenja u izvršavanju svojih zadataka ne tumače 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.

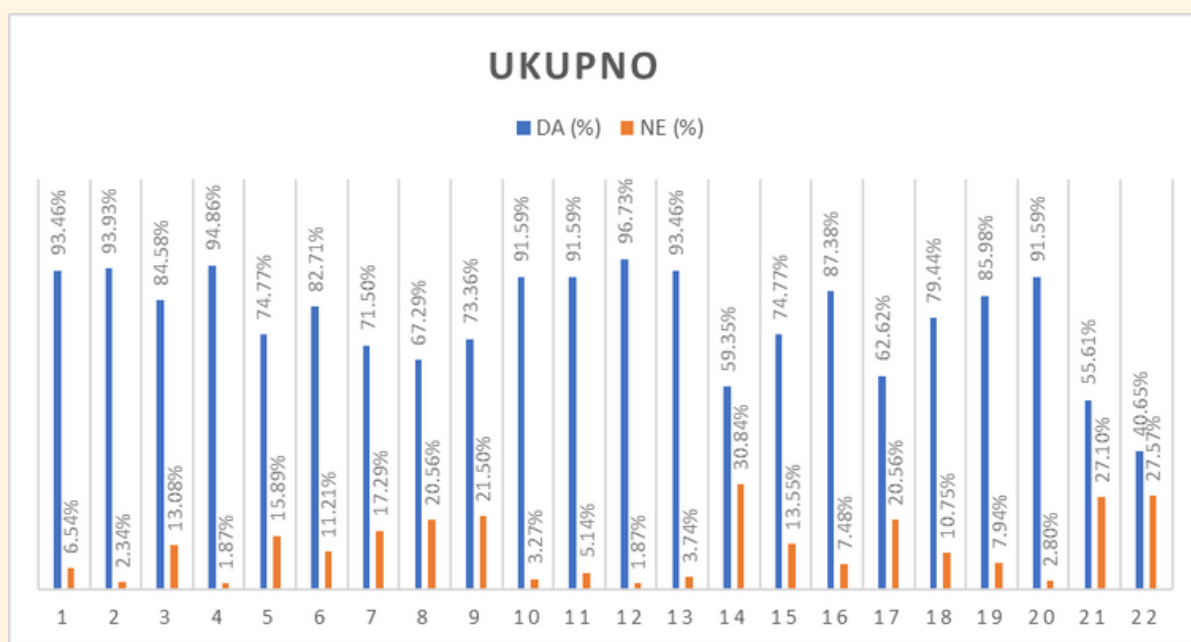
Tabela 1: Odgovori na Upitnik od strane javnih ustanova

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 treban 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 procenat 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 ovog zaključka 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.

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.

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 poboljšanju imidža javnih usluga kao atraktivne opcije za karijeru, u kojem pravcu treba da teži i naš zakonodavac kroz uspostavljanje kriterijuma za merit-sistem vrednovanja rada zaposlenih.

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 bezbjednosti, 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: ¹¹

- *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 čovjeka i građanina iz 1789. godine i ponovo su navedeni u članu 21 Univerzalne deklaracije o pravima čovjeka, 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.

[1] Vidi na: <https://www.epsu.org/article/public-services-europes-strength-0>

- **Princip slobodnog pristupa javnoj funkciji** i princip javnog vrednovanja su istovremeno svi ustavi država članica Evropske unije, koji 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 zahtijevaju 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 Javnom sektoru. 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 procjena 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 obezbjeđuje kontinuitet državne vlasti... On/ona djeluje 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 kao 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 kompetentnosti:** 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 određen 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.

Zaključak je da se princip nadležnosti primenjuje u evropskom pravu u oba slučaja, u 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 zahtijeva 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 systeme 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. 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.⁽²⁾

[2] Vidi: Călinoiu, C., Vedinăş, V. (1999), Teoria funcției publice comunitare, Editura Lumina Lex, București. Iorgovan, A. (2002), Tratat de drept administrativ, vol. I, Editura Allbeck, București. Jacque, J.P. (2004), Droit institutionnel de l'Union Européenne, 3e Edition, Cours Dalloz, Paris.

5. Rezime i preporuke

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 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 materijalna 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 ovlašćenja 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 ovlašćenja: 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 neusvajanja 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 cjelishodno 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 statutarно 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 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 sačine 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 kadrovskog planiranja ona se nužno ne poštuje jer nema kazne u slučaju nedonošenja kadrovskog plana ili u slučaju zapošljavanja mimo kadrovskog 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 intervju a 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.
- **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 svrsishodnost da se **posebno 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, da 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 djelatnostima, 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. Naime, cjelishodno je 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 najizvodljivije 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.

6. ZAKLJUČCI

- Vlada Crne Gore je, na sjednici od _____ 2024. godine, usvojila Analizu s identifikovanim izazovima i preporukama o potrebi uspostavljanja normativnog okvira javnih ustanova.
- Zadužuje se Ministarstvo javne uprave da pripremi Predlog Zakona o javnim ustanovama