Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednik Dragoljub Drašković i sudije - Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Desanka Lopičić, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.), na sjednici od 25. jula 2017. godine, donio je

**O D L U K U**

**I UKIDA SE** Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe Gradonačelnika, br. 01-033/14-7, br. 01-031/14-4829, br.01-033/14-1249. i br. 01-033/14-1280 i 01-033/14-1357, koji je donio Gradonačelnik Glavnog grada -Podgorice, i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

**II** Ova odluka objaviće se u “Službenom listu Crne Gore” i na način na koji je objavljen Pravilnik.

**O b r a z l o ž e nj e**

I1. Rješenjem Ustavnog suda Crne Gore, U-II br. 2/15., od 30. novembra 2016. godine, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika, označenog u izreci.

2. Gradonačelnik Glavnog grada- Podgorice nije dostavio odgovor na navode sadržane u rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenom odredbom Pravilnika propisano je:

»Član 3.

U članu 26., poglavlje d), tačka 1-Šef Odjeljenja-Biroa za odnose sa javnošću, riječi: »Fakultet društvenog smjera« zamjenjuje se riječima »Fakultet političkih nauka«

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine Pravilnika utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom, u cjelini, i da su se stekli uslovi za njegovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

» Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2 .

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.«

Zakona o Glavnom Gradu (’’Službeni list Republike Crne Gore’’, broj 65/05. i ’’Službeni list Crne Gore’’, br. 72/10. i 2/16.):

“Član 3.

Na pitanja ostvarivanja lokalne samouprave u Glavnom gradu koja nijesu posebno uređena ovim zakonom primjenjuje se Zakon o lokalnoj samoupravi.

Član 11.

Organi Glavnog grada su: Skupština Glavnog grada i gradonačelnik Glavnog grada.

Član 15. stav 1.

Gradonačelnik je izvršni organ Glavnog grada.

Član 16.

Pored poslova utvrđenih zakonom za predsjednika opštine, gradonačelnik obavlja i sljedeće poslove:

1) utvrđuje smjernice za ostvarivanje planova i programa razvoja Glavnog grada, po pojedinim djelatnostima;

2) prati sprovođenje programa razvoja i rada javnih službi čiji je osnivač Glavni grad i predlaže, odnosno preduzima mjere kojima se obezbjeđuju uslovi za njihovo funkcionisanje;

3) daje saglasnost na akt kojim se utvrđuje broj i struktura zaposlenih u javnim službama koje se finansiraju iz budžeta Glavnog grada;

4) vrši druge poslove utvrđene zakonom, statutom Glavnog grada i drugim aktima.

Gradonačelnik može učestvovati u radu Vlade, kada se raspravlja o pitanjima koja su od interesa za razvoj Glavnog grada.

Član 35. tač. 2.,4.,6.,7.,9. i 16.

Predsjednik opštine:

2) predlaže statut;

4) predlaže propise i druge akte koje donosi skupština opštine i način rješavanja pojedinih pitanja iz nadležnosti skupštine opštine;

6) utvrđuje organizaciju i način rada lokalne uprave, po pribavljenom mišljenju glavnog administratora;

7) daje saglasnost na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji javnih službi koje se finansiraju iz budžeta opštine;

9) stara se i odgovoran je za izvršavanje zakona i drugih propisa, kao i opštih akata skupštine opštine i Glavnog grada;

16) donosi akte kojima obezbjeđuje izvršenje budžeta opštine.”

Zakona o lokalnoj samoupravi (’’Službeni list Republike Crne Gore’’, br. 42/03., 28/04., 75/05., 13/06. i ’’Službeni list Crne Gore’’, br. 88/09., 3/10., 38/12., 10/14. i 3/16.):

“Član 41. st. 1. i 3.

Organi opštine su: skupština opštine i predsjednik opštine.

Predsjednik opštine je izvršni organ opštine.

Član 57. tač. 5.,9.,11. i 14.

Predsjednik opštine:

5) utvrđuje organizaciju i način rada lokalne uprave, po pribavljenom mišljenju glavnog administratora;

9) usmjerava i usklađuje rad organa lokalne uprave, javnih službi i agencija čiji je osnivač, radi efikasnijeg ostvarivanja njihovih funkcija i kvalitetnijeg pružanja javnih usluga, o čemu donosi odgovarajuće akte;

11) donosi akte iz svoje nadležnosti i akte u izvršavanju prenesenih i povjerenih poslova, ukoliko posebnim propisom nije drukčije određeno;

14) vrši i druge poslove utvrđene zakonom, statutom i drugim aktima opštine

Član 74.

Glavni administrator koordinira rad organa lokalne uprave i službi, stara se o zakonitosti, efikasnosti i ekonomičnosti njihovog rada, daje stručna uputstva i instrukcije o načinu postupanja u vršenju poslova, daje mišljenje na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova organa lokalne uprave i službi i vrši druge poslove koje mu povjeri predsjednik opštine.

Glavni administrator ima ovlašćenja drugostepenog organa u upravnim stvarima iz nadležnosti opštine.

Za vršenje poslova glavnog administratora može se obrazovati služba.

Član 77. st. 1.3. i 4.

Radom organa lokalne uprave rukovodi starješina organa

Starješina organa za svoj rad i rad organa kojim rukovodi odgovara predsjedniku opštine.

Starješina organa donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova, uz saglasnost predsjednika opštine, odlučuje o izboru i raspoređivanju službenika i namještenika i vrši druge poslove u skladu sa zakonom, statutom i drugim aktima.

Član 86.

Predsjednik i potpredsjednik opštine, predsjednik skupštine i glavni administrator su lokalni funkcioneri.

Član 88. st. 1. i 3.

Zaposleni u organima lokalne uprave su lokalni službenici i namještenici koji profesionalno obavljaju poslove iz nadležnosti lokalne samouprave.

Službena zvanja i uslove za njihovo vršenje propisuje Vlada.

Član 90.

U pogledu pravnog statusa lokalnih funkcionera, lokalnih službenika i namještenika shodno se primjenjuju propisi kojima se uređuje status državnih funkcionera, državnih službenika i namještenika, ukoliko ovim zakonom nije drukčije određeno.”

Zakona o radu (“Službeni list Crne Gore”, br. 49/08., 59/11., 66/12. i 31/14.):

“Član 1.

Prava i obaveze zaposlenih po osnovu rada, način i postupak njihovog ostvarivanja, podsticanje zapošljavanja i olakšavanje fleksibilnosti na tržištu rada uređuju se ovim zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu.

Član 2. stav 2.

(2) Ovoj zakon primjenjuje se i na zaposlene u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave i javnim službama, ako zakonom nije drukčije određeno.

Član 4. ﻿st.1. i 2.

(1) Kolektivni ugovor i ugovor o radu ne mogu da sadrže odredbe kojima se zaposlenom daju manja prava ili utvrđuju nepovoljniji uslovi rada od prava i uslova koji su utvrđeni zakonom.

(2) Kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu može se utvrditi veći obim prava i povoljniji uslovi rada od prava i uslova utvrđenih ovim zakonom.

„Član 15. stav 1. tač. 4. i 6.

(1) Pojedini pojmovi u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

4) radnim mjestom se smatra skup poslova predviđenih aktom o sistematizaciji;

6) akt o sistematizaciji je akt kojim se utvrđuju radna mjesta, opis poslova radnog mjesta, vještine i radno iskustvo, vrsta i stepen stručne spreme, odnosno nivoa obrazovanja i zanimanja.”

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo saglasnosti pravnih propisa (legaliteta) podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja za donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito uređeno. U postupku ocjene saglasnosti takvog propisa sa Ustavom i zakonom ispituje se da li ga je donio ovlašćeni organ, zatim da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara onim okvirima koji mu je odredio zakon.

6.1. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative, u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka utvrđenog odredbama člana 145. Ustava, s obzirom na to da se na prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u jedinici lokalne samouprave primjenjuje više zakona.

6.1.1. Zakonom o Glavnom gradu, koji je *lex specialis* u oblasti ostvarivanja lokalne samouprave u Podgorici, propisano je da su organi Glavnog grada: Skupština Glavnog grada i gradonačelnik Glavnog grada i da je Gradonačelnik izvršni organ Glavnog grada (član 11. i člana 15. stav 1. Zakona). Pored poslova koji su zakonom utvrđeni za predsjednika opštine, gradonačelnik vrši i druge poslove utvrđene zakonom, statutom Glavnog grada i drugim aktima (član 16. stav 1. tačka 4. Zakona). Predsjednik opštine, između ostalog, predlaže statut, predlaže propise i druge akte koje donosi skupština opštine, utvrđuje organizaciju i način rada lokalne uprave, po pribavljenom mišljenju glavnog administratora, daje saglasnost na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji javnih službi koje se finansiraju iz budžeta opštine, stara se i odgovoran je za izvršavanje zakona i drugih propisa, kao i opštih akata skupštine opštine i Glavnog grada i donosi akte kojima obezbjeđuje izvršenje budžeta opštine (član 36. tač. 2.,4.,6.,7.,9. i 16.)

6.1.2. Zakonom o lokalnoj samoupravi, kao sistemskim u oblasti lokalne samouprave, pored ostalog, utvrđena su normativna ovlašćenja organa lokalne samouprave, na način da predsjednik opštine, kao izvršni organ opštine (član 41. stav 3. Zakona), pored ostalog, utvrđuje organizaciju i način rada lokalne uprave, po pribavljenom mišljenju glavnog administratora, usmjerava, usklađuje rad lokalne uprave i vrši i druge poslove utvrđene zakonom, statutom i drugim aktima opštine (član 57. tač. 5., 9. i 14.). Starješina organa rukovodi radom organa lokalne uprave i donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova, uz saglasnost predsjednika opštine, odlučuje o izboru i raspoređivanju službenika i namještenika i vrši druge poslove u skladu sa zakonom, statutom i drugim aktima. (član 77. st. 1. i 4).

6.1.3. Zakonom o radu, koji je sistemski u oblasti radnih odnosa propisana su prava i obaveze zaposlenih po osnovu rada, način i postupak njihovog ostvarivanja, (...), (član 1. Zakona). Odredbama člana 15. stav 1. tač. 4. i 6. Zakona utvrđeno je da se radnim mjestom smatra skup poslova predviđenih aktom o sistematizaciji, kao i da se aktom o sistematizaciji utvrđuju radna mjesta, opis poslova radnih mjesta, vještine i radno iskustvo, vrste i stepen stručne spreme, odnosno nivo obrazovanja i zanimanja.

6.1.4. Ustavni sud je u konkretnom slučaju utvrdio da je Gradonačelnik Glavnog grada Podgorice donio Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe Gradonačelnika, br. 01-033/14-7; br. 01-031/14-4829; 01-033/14-1249, br. 01-033/14-1280 i br. 01-033/14-1357, kojim je uređena unutrašnja organizacija i sistematizacija Službe Gradonačelnika Glavnog grada-Podgorice, njen djelokrug, način izvršavanja poslova i zadataka, način rukovođenja, nazivi radnih mjesta, ukupan broj izvršilaca za vršenje poslova i zadataka, opis poslova i zadataka za svako radno mjesto, potrebni uslovi za obavljanje poslova i zadataka svakog radnog mjesta. Pravilnik, čija je odredba člana 3. inicijativom osporena, donesen je na osnovu odredaba člana 59., odnosno člana 67. Odluke o organizaciji i načinu rada uprave Glavnog grada ("Službeni list Crne Gore - Opštinski propisi", br. 19/13. i 32/14.).

6.1.5. Iz odredba člana 16. i člana 35. Zakona o Glavnom Gradu, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da je Gradonačelnik, kao izvršni organ Glavnog grada, ovlašćen: da utvrđuje organizaciju i način rada lokalne uprave, po pribavljenom mišljenju glavnog administratora; da daje saglasnost na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji javnih službi koje se finansiraju iz budžeta opštine; da donese akte kojima obezbjeđuje izvršenje budžeta opštine i da obavlja poslove utvrđene zakonom za predsjednika opštine*.* Međutim, ni jednom odredbom Zakona o Glavnom gradu i Zakona o lokalnoj samoupravi, Gradonačelniku Glavnog grada nijesu data normativna ovlašćenja koja podrazumijevaju donošenje opštih akata kojima se uređuju prava i obaveze zaposlenih u opštini, odnosno Glavnom gradu. Nasuprot tome, Gradonačelnik Glavnog grada-Podgorice donio je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe Gradonačelika, bez pravnog osnova sadržanog u zakonu i uredio pravne odnose za čije uređivanje nije ovlašćen. Ustavni sud je utvrdio da je Gradonačelnik Glavnog grada Podgorice na taj način prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio načelo saglasnosti pravnih propisa (legaliteta), iz odredbe člana 145. Ustava, koje podrazumijeva da opšti akt mora biti zasnovan na zakonu, kako u pogledu ovlašćenja za njegovo donošenje, tako i u pogledu sadržine osporenog akta, odnosno da se organi opštine moraju kretati u granicama koje im određuju Ustav i zakon. Ustavni sud je, stoga, ukinuo Pravilnik, u cjelini.

7. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe Gradonačelnika i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. i člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-II br. 2/15PREDSJEDNIK,

25. jul 2017. godine dr Dragoljub Drašković,s.r.

P o d g o r i c a