



Ministarstvo
finansija



Br: 02-07-430/26-13842/2

Podgorica, 27. 4. 2026.godine

Za: MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE, ul. Rimski trg 45, Podgorica

n/r: g-dinu, mr Marashu Dukaju, ministru

Predmet: Mišljenje na inovirani Predlog zakona o lokalnoj samoupravi

Veza: Vaš akt br 01-040/26-988/21 od 8.4. 2026. godine i dopuna br. 01-040/26-988/23 od 16. 4. 2026. godine

Poštovani gospodine Dukaju,

Povodom *Predloga zakona o lokalnoj samoupravi*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Predloženim zakonom se kako je navedeno u dostavljenom aktu želi osigurati bolja organizacija sistema lokalne samouprave, postepena i oprezna decentralizacija nadležnosti, uvodi se novi oblik jedinice lokalne samouprave – grad, preciziraju se nadležnosti organa lokalne samouprave, uređuje se oblast evropskih integracija, povećava uloga jedinica lokalne samouprave u procesu digitalne transformacije, poboljšavaju mehanizmi unutrašnjeg nadzora unutar opštine, kao i spoljašnjeg nadzora od strane organa državne uprave, a takođe, unaprijeđeni su mehanizmi za direktno učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave.

Uvidom u dostavljeni akt i Izveštaj o sprovedenoj analizi uticaja propisa navedeno je da ovaj propis nema direktan finansijski uticaj na budžet Crne Gore ili jedinica lokalne samouprave, kao i da se njime stvaraju uslovi za prenos poslova sa države na jedinice lokalne samouprave koje će ostvariti status grada. Dok će se posebnim propisima urediti način finansiranja tih poslova. Nadalje, navedeno je da donošenje podzakonskih akata može prouzrokovati nove manje finansijske obaveze.

Razmatrajući dostavljenu dokumentaciju, sa aspekta državnog budžeta ističemo sljedeće:

Članom 45 Zakona o lokalnoj samoupravi, predviđeno je da: "Vršenje pojedinih poslova iz nadležnosti organa državne uprave zakonom se može prenijeti jedinici lokalne samouprave kad se na taj način obezbeđuje njihovo efikasnije i ekonomičnije vršenje. Vršenje pojedinih poslova iz nadležnosti organa državne uprave može se propisom Vlade povjeriti jedinici lokalne samouprave. Uslovi pod kojima se prenose ili povjeravaju poslovi opštini, način i sredstva za njihovo ostvarivanje, uređuju se zakonom, odnosno propisom Vlade."

S tim u vezi, Ministarstvo finansija ostaje pri istom stavu datom Mišljenjem broj: 02-05-041/25-46891/2 od 25.2.2026. godine, da se članu kojim se propisuje postupak prenošenja, odnosno povjeravanja poslova jedinicama lokalne samouprave, doda "uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija". Naime, kako prenošenje, odnosno povjeravanje poslova jedinicama lokalne samouprave uključuje preraspodjelu sredstava, koja ima finansijski uticaj na državni budžet Crne Gore, ukazujemo da je u cilju transparentnosti i održivosti javnih finansija da se isti stav uvrsti u pomenuti član Zakona o lokalnoj samoupravi.

Nadaje, članom 196 Predloga zakona propisuje se da će se podzakonski akti za sprovođenje ovog zakona donijeti u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

U vezi sa istim, navedeno je da donošenje podzakonskih akata može prouzrokovati nove manje finansijske obaveze. S tim u vezi Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, ukazuje da će predložiti podzakonskih akata, a koji mogu imati fiskalni uticaj na budžet Crne Gore, biti predmet posebnog razmatranja.

U vezi sa Predlogom zakona i Izvještajem o analizi uticaja propisa, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, ukazujemo na potrebu pribavljanja mišljenja Ministarstva pravde u odnosu na predložene kaznene odredbe.

„ Član 32 Predloga zakona glasi:

„Status grada mogu steći opštine:

kod kojih je udio sopstvenih prihoda u ukupnim prihodima u poslednjih pet godina veći od 30%,

kod kojih je ukupan dospjeli, a neizmireni poreski i drugi dug organa lokalne samouprave, posebnih i stručnih službi iz člana 89 ovog zakona i javnih ustanova i privrednih društava čiji je osnivač ta opština prema državi, ne smije prelaziti 1% njihovih ukupnih prihoda u kontinuitetu od dvije godine prije sticanja statusa grada.“

U odnosu na drugi stav člana 32 Predloga zakona, kojim je propisano da ukupan dospjeli, a neizmireni poreski i drugi dug ne smije prelaziti 1% „njihovih ukupnih prihoda“, ukazujemo da navedena formulacija nije dovoljno precizna, jer nije jasno na koje se prihode odnosi. Naime, nije definisano da li se pod „ukupnim prihodima“ podrazumijevaju prihodi budžeta jedinice lokalne samouprave, ili i prihodi javnih ustanova i privrednih društava čiji je osnivač opština. U svakom slučaju, prihodi pojedinih subjekata javnog sektora na lokalnom nivou se ne mogu sabirati jer vode računovodstvo na različitim osnovama. Stoga, Ministarstvo finansija ostaje pri stavu koje je dalo u prethodnom mišljenju a to je da status grada može steći jedinica lokalne samouprave čiji organi, ustanove i privredna društva čiji je osnivač nemaju poreskog i drugog duga prema državi kontinuirano dvije godine prije sticanja statusa grada.

Odredbama član 46 Predloga zakona predviđeno je da prenesene poslove u oblastima obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, socijalne i dječje zaštite, zapošljavanja i drugim oblastima od interesa za lokalno stanovništvo opština vrši u skladu sa posebnim zakonom kao i da grad može vršiti širi obim poslova od opštine, u skladu sa posebnim zakonom. Takođe, u propratnom RIA obrascu dato je obrazloženje odredaba ovog člana, na sledeći način:

„Prepoznaje se namjera asimetrične decentralizacije kroz odredbu člana 46 stava 2 kojim se propisuje da grad može vršiti širi obim poslova iz stava 1 od opštine u skladu sa posebnim zakonom. To znači da se posebnim zakonom može predvidjeti da gradovi vrše širi opseg nadležnosti u oblasti obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, socijalne i dječje zaštite, zapošljavanja i drugim oblastima od interesa za lokalno stanovništvo. Ne uspostavlja se kao obaveza, već kao mogućnost što odgovara konceptu odgovorne i fazne decentralizacije. Prenijeti poslove u ovim oblastima moguće je samo posebnim zakonom.“

Ministarstvo finansija je u načelu saglasno sa odredbama člana 46 Predloga zakona, kojima se prepoznaje koncept fazne i asimetrične decentralizacije, kroz mogućnost da gradovi, u skladu sa posebnim zakonima, vrše širi obim prenesenih poslova u odnosu na opštine.

Istovremeno, ukazujemo da svako proširenje nadležnosti jedinica lokalne samouprave, uključujući i gradove, mora biti praćeno obezbjeđivanjem adekvatnih i održivih finansijskih sredstava za njihovo vršenje, u skladu sa važećim zakonskim okvirom koji uređuje finansiranje lokalne samouprave. Ovo je posebno značajno imajući u vidu da se predmetne oblasti (obrazovanje, primarna zdravstvena zaštita, socijalna i dječja zaštita i zapošljavanje) karakterišu značajnim fiskalnim implikacijama i zahtijevaju stabilne izvore finansiranja.

Takođe, smatramo da je, prilikom uređivanja ovih pitanja posebnim zakonima, neophodno obezbijediti jasnu povezanost između obima prenesenih poslova i izvora njihovog finansiranja, uz sprovođenje odgovarajućih fiskalnih procjena, kako bi se obezbijedila dugoročna održivost sistema i izbjegli potencijalni fiskalni rizici na lokalnom nivou.

S poštovanjem,



MINISTAR
mr Novica Vuković

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Novica Vuković', is written over the bottom part of the official seal.

ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

I. OSNOVNE ODREDBE

Član 1

Građani i organi lokalne samouprave uređuju određene javne i druge poslove i upravljaju tim poslovima, u skladu sa ovim zakonom.

Član 2

Lokalna samouprava ostvaruje se u opštini, gradu, Glavnom gradu i Prijestonici, kao jedinicama lokalne samouprave (u daljem tekstu: jedinica lokalne samouprave).

Radi stvaranja uslova za što neposrednije i efikasnije vršenje poslova i zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva, lokalna samouprava ostvaruje se u mjesnoj zajednici i gradskoj opštini.

Član 3

Lokalna samouprava ostvaruje se na načelima demokratije, jednakosti, asimetrične decentralizacije, autonomnosti, zakonitosti, subsidijarnosti, odgovornosti, efikasnosti rada organa jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: organi lokalne samouprave), međusobne saradnje jedinica lokalne samouprave i međusobne saradnje države i jedinice lokalne samouprave.

Član 4

Građani učestvuju u odlučivanju o svojim potrebama i interesima neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika u organima lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, statutom jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: statut) i drugim aktima.

Stranac može ostvarivati pojedina prava u lokalnoj samoupravi pod uslovima i na način propisan zakonom.

Član 5

U jedinici lokalne samouprave se vrše poslovi od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo.

Jedinica lokalne samouprave vrši poslove propisane ovim zakonom, posebnim zakonom i drugim propisima.

Jedinica lokalne samouprave vrši i poslove koji su joj prenijeti zakonom ili povjereni propisom Vlade Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada).

Član 6

Jedinica lokalne samouprave ima imovinu i prihode.
Imovinom i prihodima jedinica lokalne samouprave samostalno raspolaže, u skladu sa zakonom.

Član 7

Jedinica lokalne samouprave vrši poslove iz svoje nadležnosti u skladu sa principom supsidijarnosti, tako da se javni poslovi obavljaju u okviru lokalne samouprave kada je to moguće, uzimajući u obzir njihovu prirodu i obim, kao i potrebu da se obezbijedi njihovo efikasno i ekonomično vršenje.

Član 8

Poslove iz svoje nadležnosti jedinica lokalne samouprave vrši preko svojih organa, organa mjesne zajednice i javnih službi, u skladu sa zakonom, statutom i drugim aktima.

Član 9

U vršenju poslova lokalne samouprave, jedinica lokalne samouprave je samostalna i njena prava ne mogu biti uskraćena ili ograničena aktima državnih organa, osim u slučajevima i pod uslovima utvrđenim zakonom, u skladu sa Ustavom.

Član 10

Jedinice lokalne samouprave poslove iz svoje nadležnosti vrše na osnovu zakona, statuta, opštih akata i drugih propisa.

Član 11

Organi lokalne samouprave imaju pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje sopstvenih nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcionisanje jedinice lokalne samouprave.

Član 12

U vršenju svojih poslova jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje jednaku zaštitu prava i na zakonu zasnovanih pravnih interesa lokalnog stanovništva, pravnih lica i drugih subjekata, u skladu sa zakonom.

Član 13

Jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje uslove za zaštitu i unapređenje manjinskih prava i rodne ravnopravnosti, u skladu sa Ustavom, zakonom i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Član 14

Rad organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 89 ovog zakona, glavnog administratora, menadžera, glavnog gradskog arhitekta, službe skupštine jedinice lokalne samouprave i javnih službi je javan.

Član 15

U pripremi zakona i drugih akata kojima se utvrđuju položaj, prava i obaveze jedinica lokalne samouprave, naročito u oblastima utvrđenim ovim zakonom, obezbjeđuje se učešće u izradi i izjašnjavanje jedinice lokalne samouprave.

Jedinica lokalne samouprave može državnom organu, odnosno organu državne uprave davati mišljenja, inicijative i predloge u vezi pitanja koja su iz okvira njene nadležnosti ili su od interesa za lokalnu samoupravu.

Član 16

Jedinica lokalne samouprave uživa pravnu zaštitu, u skladu sa Ustavom i zakonom.

Član 17

Organi lokalne samouprave, državni organi i organi državne uprave dužni su da međusobno sarađuju, u cilju ostvarivanja javnog interesa, unapređenja efikasnosti i kvaliteta javnih usluga, kao i razvoja demokratskog upravljanja.

Član 18

Jedinica lokalne samouprave, u okviru svojih nadležnosti, u saradnji sa organima državne uprave, učestvuje u procesu evropskih integracija Crne Gore, u skladu sa politikom tih organa.

Član 19

Odredbе ovog zakona primjenjuju se na Glavni grad i Prijestonicu ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.

Član 20

Izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

II. PRAVNI STATUS I OBLICI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 21

Jedinica lokalne samouprave ima svojstvo pravnog lica.

Član 22

Jedinica lokalne samouprave ima naziv i teritoriju utvrđenu zakonom.

Član 23

Jedinica lokalne samouprave ima statut i druge opšte akte.

Statutom jedinice lokalne samouprave se bliže uređuju: prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave i način njihovog ostvarivanja, način učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, način i uslovi vršenja sopstvenih poslova, način donošenja propisa, način vršenja nadzora nad radom organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana... ovog zakona i javnih službi, način obezbjeđenja javnosti rada organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana... ovog zakona, glavnog administratora, menadžera, glavnog gradskog arhitekta, službe skupštine i javnih službi, finansiranje, grb i zastava jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: simboli), praznik jedinice lokalne samouprave, izbor organa i rad mjesne zajednice i druga pitanja za koja je ovim i posebnim zakonom određeno da se uređuju statutom.

Član 24

Jedinica lokalne samouprave može imati simbole.

Oblik, sadržina i upotreba simbola utvrđuju se statutom.

Simboli imaju sadržaje koji odgovaraju zvaničnim istorijskim činjenicama, kulturnim, prirodnim i sličnim obilježjima jedinice lokalne samouprave i ne mogu biti u istovjetnom ili modifikovanom obliku sa državnim simbolima, simbolima pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, niti sa državnim

simbolima drugih država ili sa znakom političke partije, privrednog društva, ustanove, drugog pravnog lica ili organizacije.

Grb jedinice lokalne samouprave mora biti sačinjen i opisan po pravilima heraldike.

Član 25

Jedinica lokalne samouprave može imati praznik.

Praznik jedinice lokalne samouprave utvrđuje se statutom.

Kao praznik jedinice lokalne samouprave određuje se datum osnivanja jedinice lokalne samouprave.

Član 26

Prije utvrđivanja predloga simbola i praznika skupština jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: skupština) će obezbijediti učešće zainteresovane javnosti putem sprovođenja postupka javne rasprave.

Skupština će utvrditi program javne rasprave i odrediti radno tijelo koje će sprovesti javnu raspravu.

Na odredbe statuta kojima se utvrđuju oblik i sadržina simbola i praznik jedinice lokalne samouprave, saglasnost daje Vlada na predlog organa državne uprave nadležnog za sistem lokalne samouprave (u daljem tekstu: Ministarstvo).

Ministarstvo je dužno da, u postupku iz stava 3 ovog člana, pribavi mišljenje organa državne uprave nadležnog za poslove kulture i, po potrebi, drugih organa državne uprave, državnih organa, naučnoistraživačke ustanove, obrazovne i druge relevantne institucije.

Organi, ustanove i institucije iz stava 4 ovog člana dužni su da mišljenje dostave Ministarstvu, u roku od 30 dana od dana dostavljanja zahtjeva za mišljenje.

Ministarstvo je dužno da Vladi uputi predlog iz stava 3 ovog člana u roku od 30 dana od dana dobijanja mišljenja iz stava 4 ovog člana.

Član 27

Organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, posebne i stručne službe iz člana 89 ovog zakona i glavni administrator imaju pečat, u skladu sa posebnom odlukom skupštine.

Pečat iz stava 1 ovog člana sadrži naziv "Crna Gora", naziv i sjedište jedinice lokalne samouprave i naziv organa, odnosno službe.

U sredini pečata iz stava 1 ovog člana je grb jedinice lokalne samouprave, ako je utvrđen.

Tekst pečata iz stava 1 ovog člana ispisuje se u skladu sa zakonom kojim se uređuje pečat državnih organa.

Izrada, upotreba, čuvanje i uništavanje pečata iz stava 1 ovog člana i druga pitanja koja se odnose na upotrebu tog pečata uređuju se posebnom odlukom skupštine.

Član 28

Vlada može dodijeliti godišnju nagradu jedinici lokalne samouprave za doprinos razvoju dobrih praksi i funkcionisanju sistema lokalne samouprave.

Nagrada iz stava 1 ovog člana može se dodijeliti jedinici lokalne samouprave koja je doprinijela razvoju dobrih praksi i funkcionisanju sistema lokalne samouprave sprovođenjem inovativnih projekata i dobrim upravljanjem na lokalnom nivou.

Bliže kriterijume, vrste nagrada i način njihove dodjele jedinici lokalne samouprave propisuje Ministarstvo.

Član 29

Opština je osnovni oblik lokalne samouprave u kojoj građani i organi lokalne samouprave uređuju i upravljaju znatnim djelom javnih poslova, u skladu sa ovim i posebnim zakonom.

Opštinu čine više naselja koji zajednički predstavljaju prirodnu i geografsku cjelinu, koja je povezana neposrednim i zajedničkim interesom stanovništva i koja ima najmanje 10.000 stanovnika.

Osnivanje opštine, spajanje, ukidanje i promjena teritorije opštine vrši se u skladu sa zakonom.

Član 30

Grad je oblik jedinice lokalne samouprave koji predstavlja urbani, privredni, ekonomski, administrativni, kulturni, turistički, obrazovni ili zdravstveni centar i koji ima više od 10.000 stanovnika.

Član 31

Opština može steći status grada pod uslovom da:

- je urbani, privredni, ekonomski, administrativni, kulturni, turistički, obrazovni ili zdravstveni centar;
- ima administrativne kapacitete za vršenje poslova iz svoje nadležnosti i poslova državne uprave koji joj mogu biti preneseni ili povjereni;
- ima obezbijeđenu saobraćajnu vezu sa okolnim opštinama;
- da najmanje na dijelu teritorije ima urbani karakter uređenja; i
- da ispunjava kriterijum iz člana 32 ovog zakona.

Administrativni kapaciteti iz stava 1 alineja 2 ovog člana podrazumijevaju naročito:

- odgovarajuću organizacionu strukturu organa i službi;
- dovoljan broj zaposlenih sa odgovarajućim kvalifikacijama; i
- obezbijeđene prostorne i tehničke uslove za rad.

Član 32

Status grada mogu steći opštine:

- kod kojih je udio sopstvenih prihoda u ukupnim prihodima u posljednjih pet godina veći od 30%; i
- kod kojih ukupan dospjeli, a neizmireni poreski i drugi dug organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 89 ovog zakona i javnih ustanova i privrednih društava čiji je osnivač ta opština prema državi, ne smije prelaziti 1% njihovih ukupnih prihoda u kontinuitetu od dvije godine prije sticanja statusa grada.

Član 33

Odluku o pokretanju postupka za sticanje statusa grada donosi skupština opštine, na predlog predsjednika opštine ili 1/3 odbornika.

Sastavni dio odluke iz stava 1 ovog člana je elaborat o ispunjenosti uslova za sticanje statusa grada, koji sadrži dokaze o ispunjenosti uslova iz člana 31 i kriterijuma iz člana 32 ovog zakona.

Odluka iz stava 1 ovog člana dostavlja se Ministarstvu.

Bliži sadržaj i metodologiju izrade elaborata iz stava 2 ovog člana propisuje Ministarstvo.

Član 34

Odluku sa elaboratom iz člana 33 ovog zakona, predsjednik skupštine dostavlja Ministarstvu, radi davanja mišljenja, koje se odnosi na ispunjavanje formalno-pravnih pretpostavki.

U postupku utvrđivanja ispunjenosti formalno-pravnih pretpostavki iz stava 1 ovog člana, Ministarstvo od nadležnih organa državne uprave pribavlja odgovarajuće podatke, mišljenja i stavove u vezi odluke i elaborata iz člana 33 ovog zakona.

Podatke, mišljenja i stavove iz stava 2 ovog člana organi državne uprave dužni su da dostave Ministarstvu u roku od 15 dana od dana dostavljanja zahtjeva za pribavljanje tih podataka, mišljenja i stavova.

Kad Ministarstvo ocijeni da su odluka i elaborat iz člana 33 ovog zakona, podnijeti u skladu sa ovim zakonom, predložiće Vladi da obrazuje komisiju radi ocjenjivanja ispunjenosti uslova za dobijanje statusa grada.

Član 35

Komisiju iz člana 34 stav 4 ovog zakona čine predstavnici Ministarstva, organa državne uprave nadležnog za poslove finansija, po potrebi drugih organa državne uprave, Zajednice opština Crne Gore, i predstavnik jedinice lokalne samouprave koja je donijela odluku iz člana 33 ovog zakona.

Članovi komisije mogu biti i lica iz reda stručnjaka za pojedine oblasti.

Aktom o obrazovanju komisije, Vlada će utvrditi broj članova i sastav Komisije, sredstva za rad, obavljanje administrativno-tehničkih poslova, kao i druga pitanja od značaja za rad Komisije.

Komisija dostavlja Vladi mišljenje o ispunjenosti uslova za dobijanje statusa grada u roku od 30 dana od dana njenog obrazovanja.

Član 36

Odluku o ispunjenosti uslova za dobijanje statusa grada donosi Vlada.

Ako Vlada ocijeni da opština ispunjava uslove za sticanje statusa grada, utvrdiće predlog zakona kojim se uređuje teritorijalna organizacija, u roku od 30 dana.

Član 37

Statutom Glavnog grada i grada koji ima više od 50.000 stanovnika može se osnovati jedna ili više gradskih opština.

Gradska opština je dio teritorije grada u kojoj se vrše poslovi iz nadležnosti grada.

Poslovi iz stava 2 ovog člana, način rada, organizacija i druga pitanja od važnosti za funkcionisanje gradske opštine utvrđuju se statutom i posebnom odlukom Glavnog grada i grada.

III. POSLOVI JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Sopstveni poslovi

Član 38

Sopstveni poslovi jedinice lokalne samouprave utvrđuju se zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave.

Vršenje sopstvenih poslova jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje u skladu sa svojim mogućnostima, interesima i potrebama lokalnog stanovništva.

Bliži način i uslove vršenja sopstvenih poslova uređuje jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom.

Član 39

Jedinica lokalne samouprave može vršiti i druge poslove koji su od interesa za lokalno stanovništvo, koji nijesu u nadležnosti državnih organa ili drugih organa i organizacija.

Član 40

Jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, donosi, odnosno usvaja:

- 1) strateški plan razvoja jedinice lokalne samouprave, godišnje akcione planove strateškog plana razvoja i izvještaje o njihovoj realizaciji za prethodnu godinu;
- 2) budžet i završni račun budžeta;
- 3) planove i programe razvoja za pojedine oblasti;
- 4) lokalne planske dokumente u skladu sa zakonom kojim se uređuje uređenje prostora;
- 5) izvještaje i analitičke dokumente;
- 6) druge akte, u skladu sa svojim nadležnostima.

Član 41

Jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom i drugim propisima:

- 1) uređuje i obezbjeđuje obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti, održavanje komunalne infrastrukture i komunalnog reda;
- 2) uređuje i obezbjeđuje obavljanje poslova izgradnje, rekonstrukcije, održavanja i zaštite opštinskih puteva;
- 3) uređuje i obezbjeđuje prevoz putnika u gradskom i prigradskom linijskom saobraćaju i autotaksi prevoz;
- 4) reguliše saobraćaj na svom području, u skladu sa zakonom kojim se uređuje bezbjednost saobraćaja na putevima;
- 5) izrađuje i donosi lokalna planska dokumenta na način i po postupku propisanom zakonom kojim se uređuje uređenje prostora, uz integraciju mjera ublažavanja i prilagođavanja na klimatske promjene;
- 6) uređuje i obezbjeđuje komunalno opremanje građevinskog zemljišta;
- 7) uređuje i sprovodi urbanu komasaciju;
- 8) uređuje postavljanje odnosno građenje i uklanjanje privremenih objekata za teritoriju jedinice lokalne samouprave, uz prethodnu saglasnost organa državne uprave nadležnog za poslove izgradnje objekata;
- 9) uređuje bliže uslove, način postavljanja i uklanjanja pomoćnih objekata, uz prethodnu saglasnost organa državne uprave nadležnog za poslove izgradnje objekata;
- 10) uređuje i obezbjeđuje uslove za razvoj preduzetništva;
- 11) obezbjeđuje primjenu informaciono-komunikacionih tehnologija u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska uprava i drugim propisima;
- 12) stara se o lokalnim dobrima od opšteg interesa;

- 13) obezbjeđuje uslove i stara se o zaštiti životne sredine i pojedinih njenih djelova (kvalitet vazduha, zaštita od buke, upravljanje otpadom i dr.), kao i o smanjenju emisija gasova sa efektom staklene baste i jačanju otpornosti na klimatske promjene;
- 14) uređuje i obezbjeđuje uslove za upravljanje vodama, vodnim zemljištem i vodnim objektima od lokalnog značaja, stara se o njihovoj zaštiti i korišćenju, izdaje vodna akta i vodi propisane evidencije, utvrđuje erozivna područja, protiverozivne mjere i sprovodi zaštitu od erozija i bujica, organizuje i obezbjeđuje obavljanje drugih poslova iz oblasti upravljanja, korišćenja i zaštite voda i vodosnabdijevanja;
- 15) uređuje odnose u oblasti stanovanja i stara se o obezbjeđenju uslova za održavanje stambenih zgrada;
- 16) uređuje, obezbjeđuje i stvara uslove za razvoj kulture i zaštitu kulturnih dobara;
- 17) uređuje, organizuje i stvara uslove i stara se o razvoju turizma, kao i razvoju djelatnosti kojima se unapređuje razvoj turizma;
- 18) stvara uslove za razvoj i unapređenje sporta djece, mladih i drugih građana, kao i razvijanje sportske saradnje između jedinica lokalne samouprave;
- 19) stvara uslove za korišćenje poljoprivrednog zemljišta i stara se o njegovoj zaštiti;
- 20) uređuje i obezbjeđuje uslove za informisanje lokalnog stanovništva;
- 21) uređuje i obezbjeđuje uslove za razvoj bibliotečke i drugih djelatnosti od interesa za lokalno stanovništvo;
- 22) rješava o pravima iz oblasti boračko-invalidske zaštite i vodi evidenciju o korsnicima prava;
- 23) uređuje i obezbjeđuje uslove za zaštitu i spašavanje stanovništva, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine na području jedinice lokalne samouprave od elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća i drugih nesreća, uključujući rizike povezane sa klimatskim promjenama;
- 24) organizuje i sprovodi mjere zaštite stanovništva od zaraznih bolesti;
- 25) stvara uslove za razvoj poljoprivredne proizvodnje (voćarstvo, povrtarstvo, maslinarstvo i dr.) i obavlja druge poslove iz ove oblasti;
- 26) obezbjeđuje uslove za zaštitu potrošača;
- 27) obezbjeđuje finansijska sredstva za materijalna davanja i usluge podrške za život u zajednici i savjetodavne usluge, u skladu sa posebnim zakonom;
- 28) uređuje način i uslove držanja kućnih ljubimaca i domaćih životinja, način postupanja sa napuštenim i izgubljenim životinjama, obezbjeđuje uslove za njihovo zbrinjavanje i sprovodi mjere kontrole njihovog razmnožavanja;
- 29) u skladu sa mogućnostima, uređuje i obezbjeđuje rješavanje stambenih potreba lica u stanju socijalne potrebe i lica sa invaliditetom i pomaže rad humanitarnih i nevladinih organizacija iz ovih oblasti;
- 30) u skladu sa mogućnostima, učestvuje u obezbjeđivanju uslova i unapređenju djelatnosti: zdravstvene zaštite, obrazovanja, socijalne i dječje zaštite, zapošljavanja i drugih oblasti od interesa za lokalno stanovništvo i vrši prava i dužnosti osnivača ustanova koje osniva u ovim djelatnostima, u skladu sa zakonom;
- 26) uređuje način i uslove držanja kućnih ljubimaca, način postupanja sa napuštenim i izgubljenim životinjama, obezbjeđuje uslove za njihovo zbrinjavanje i sprovodi mjere kontrole njihovog razmnožavanja;

27) obezbjeđuje planiranje i sprovođenje mjera ublažavanja i prilagođavanja na klimatske promjene na lokalnom nivou, uključujući izradu i sprovođenje lokalnih planova u oblasti klimatskih promjena, u skladu sa zakonom kojim se uređuju klimatske promjene;

- 1) utvrđuje radno vrijeme u određenim djelatnostima i određuje područja u kojima se može obavljati određena djelatnost;
- 2) uređuje i obezbjeđuje uslove za održavanje javnih sajmova od lokalnog značaja;
- 3) uređuje način organizovanja javnih radova od lokalnog značaja;
- 4) stvara uslove za održivu urbanu mobilnost (biciklizam, zdravi stilovi života i sl.), u cilju smanjenja emisija i prilagođavanja sa klimatskim promjenama;
- 5) propisuje prekršaje za povrede opštinskih propisa.

Član 42

U okviru sopstvenih nadležnosti, jedinica lokalne samouprave:

- 1) raspolaže, upravlja i štiti svoju imovinu i vrši pojedina svojinska ovlašćenja na državnoj imovini, u skladu sa zakonom;
- 2) uređuje sopstvene prihode, u skladu sa zakonom;
- 3) uređuje elektronsku upravu na lokalnom nivou, u skladu sa zakonom;
- 4) vrši poslove naplate i kontrole sopstvenih prihoda;
- 5) rješava o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih lica, pravnih lica i drugih stranaka u upravnim i drugim stvarima;
- 6) utvrđuje javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti za realizaciju projekata od lokalnog značaja, u skladu sa zakonom;
- 7) obezbjeđuje sprovođenje aktivnosti koje imaju za cilj poboljšanje energetske efikasnosti u objektima i sistemima koji koriste energiju (zgrade, sistemi javnog saobraćaja, javne rasvjete, vodosnabdijevanja, upravljanja otpadom i dr.), a koje za obavljanje djelatnosti koriste organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, posebne i stručne službe iz člana 89 ovog zakona i javne službe;
- 8) obezbjeđuje sprovođenje aktivnosti koje imaju za cilj jačanje investicione aktivnosti;
- 9) vodi evidencije i registre, u skladu sa zakonom;
- 10) vrši poslove inspekcijskog nadzora i poslove obezbjeđenja komunalnog reda, u skladu sa zakonom;
- 11) organizuje i obavlja poslove pružanja pravne pomoći građanima, u skladu sa zakonom;
- 12) ustanovljava javna priznanja i nagrade;
- 13) obezbjeđuje sprovođenje aktivnosti koje imaju za cilj obezbjeđivanje sredstava iz fondova Evropske unije i drugih donatora;
- 14) obezbjeđuje sprovođenje aktivnosti koje imaju za cilj promociju Evropske unije i njen uticaj na razvoj lokalne zajednice;
- 15) prati i analizira potrošnju energije i vode u objektima koje koristi jedinica lokalne samouprave, predlaže mjere za poboljšanje energetske efikasnosti i koordinira sprovođenje sistema upravljanja energijom;
- 16) vrši i druge poslove u skladu sa potrebama i interesima lokalnog stanovništva.

Član 43

Radi obezbjeđivanja vršenja poslova iz svoje nadležnosti jedinica lokalne samouprave osniva:

- 1) organe lokalne uprave;
- 2) javne službe (ustanove, privredna društva i drugi oblici organizovanja radi pružanja javnih usluga).

Član 44

Kad ocijeni da je vršenje sopstvenih poslova od zajedničkog interesa za dvije ili više jedinica lokalni samouprave, Vlada može da zahtijeva od jedinica lokalne samouprave da zajednički obezbijede vršenje tih poslova ili aktom utvrdi javni interes za njihovo zajedničko vršenje, način obavljanja i način finansiranja.

2. Preneseni i povjereni poslovi

Član 45

Vršenje pojedinih poslova iz nadležnosti organa državne uprave zakonom se može prenijeti jedinici lokalne samouprave kad se na taj način obezbjeđuje njihovo efikasnije i ekonomičnije vršenje.

Vršenje pojedinih poslova iz nadležnosti organa državne uprave može se propisom Vlade povjeriti jedinici lokalne samouprave.

Uslovi pod kojima se prenose ili povjeravaju poslovi jedinici lokalne samouprave uređuju se zakonom, odnosno propisom Vlade.

Član 46

Prenesene poslove u oblastima obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, socijalne i dječje zaštite, zapošljavanja i drugim oblastima od interesa za lokalno stanovništvo opština vrši u skladu sa posebnim zakonom.

Grad može vršiti širi obim poslova iz stava 1 od opštine, u skladu sa posebnim zakonom.

3. Način vršenja poslova jedinice lokalne samouprave

Član 47

U vršenju poslova iz svoje nadležnosti, organi i službe iz člana 95 ovog zakona, pribavljaju potrebne podatke od nadležnih organa, u skladu sa posebnim zakonom.

Na zaštitu podataka od slučajnog ili neovlašćenog pristupa, korišćenja i obrade podataka primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti.

Član 48

Za vršenje sopstvenih poslova, prenesenih i povjerenih poslova propisanih odredbama čl. 41, 42, 43, 45 i 46 ovog zakona organi lokalne samouprave i organi uprave mogu koristiti elektronske usluge povjerenja koje vrši organ državne uprave nadležan za poslove elektronske uprave i elektronskog poslovanja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska identifikacija i elektronski potpis.

IV. IMOVINA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 48

Jedinica lokalne samouprave ima imovinu.

Imovinu jedinice lokalne samouprave čine nepokretne i pokretne stvari, novčana sredstva, hartije od vrijednosti i druga imovinska prava, u skladu sa zakonom.

Član 49

Jedinica lokalne samouprave raspolaže, štiti i upravlja svojom imovinom shodno njenoj namjeni, sa pažnjom dobrog privrednika, u skladu sa posebnim zakonom.

Jedinica lokalne samouprave i javne službe dužne su da vode evidenciju o svojoj imovini.

Imovina jedinice lokalne samouprave iskazuje se u skladu sa zakonom.

V. ORGANI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Skupština

Član 50

Skupština je predstavnički organ građana jedinice lokalne samouprave.

Skupštinu čine odbornici koje biraju građani na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog i neposrednog biračkog prava, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor odbornika i poslanika.

Član 51

Mandat skupštine traje četiri godine.

Mandat skupštine izabrane na opštim lokalnim izborima počinje danom konstituisanja skupštine na prvoj sjednici novoizabrane skupštine, a prestaje danom konstituisanja novog saziva skupštine.

Skupštini može prestati mandat prije isteka vremena na koje je izabrana, raspuštanjem ili skraćanjem mandata skupštine.

Mandat skupštine izabrane na prijevremenim lokalnim izborima počinje danom konstituisanja skupštine i traje do isteka tekućeg mandata skupštine izabrane na opštim lokalnim izborima.

Ako mandat skupštine ističe za vrijeme vanrednog stanja odnosno vanredne situacije u skladu sa zakonom, mandat joj se produžava, najduže 90 dana po prestanku okolnosti koje su izazvale to stanje, odnosno situaciju.

U slučaju prestanka mandata skupštine prije isteka vremena na koje je izabrana, Centralna izborna komisija raspisuje izbore narednog dana od dana stupanja na snagu odluke o raspuštanju, odnosno od dana stupanja na snagu odluke o skraćanju mandata skupštine.

Član 52

Skupština:

- 1) donosi statut;
- 2) donosi propise, opšte akte i druge akte;
- 3) donosi odluku o osnivanju stručne službe Skupštine;
- 4) donosi strateški plan razvoja jedinice lokalne samouprave;

- 5) donosi godišnje akcijske planove strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave i izvještaje o njihovoj realizaciji za prethodnu godinu;
- 6) donosi planove i programe razvoja za pojedine oblasti;
- 7) donosi lokalna planska dokumenta, u skladu sa posebnim zakonom;
- 8) donosi program privremenih objekata za teritoriju jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izgradnja objekata;
- 9) donosi odluku o postavljanju, odnosno građenju i uklanjanju privremenih objekata, uz prethodnu saglasnost organa državne uprave nadležnog za poslove izgradnje objekata;
- 10) donosi odluku o postavljanju odnosno građenju pomoćnih objekata za teritoriju jedinice lokalne samouprave, uz prethodnu saglasnost organa državne uprave nadležnog za poslove izgradnje objekata;
- 11) propisuje uslove, visinu naknade, način i rokove plaćanja i umanjenja naknade za građenje i gradske rente, uz prethodnu saglasnost Vlade;
- 12) donosi odluku o urbanoj komasaciji i obrazuje komisiju za urbanu komasaciju;
- 13) donosi budžet i završni račun budžeta;
- 14) donosi lokalna strateška planska dokumenta iz oblasti informacionog društva, informaciono-komunikacionih tehnologija, informacione bezbjednosti i digitalizacije, u skladu sa strateškim dokumentima u ovim oblastima na državnom nivou;
- 15) utvrđuje poreze jedinice lokalne samouprave, takse, naknade i druge sopstvene prihode;
- 16) raspolaže nepokretnom imovinom, osim u slučajevima otuđenja imovinskih prava na nepokretnostima neposrednom pogodbom, utvrđenim zakonom kojim se uređuje državna imovina;
- 17) utvrđuje uslove i postupak za osnivanje, ukidanje ili promjenu teritorije mjesne zajednice, bliže poslove, izbor savjeta mjesne zajednice, organizaciju i rad organa mjesne zajednice, način odlučivanja, finansiranja i druga pitanja od značaja za rad mjesnih zajednica;
- 18) donosi odluku o granicama mjesnih zajednica, u skladu sa ovim zakonom;
- 19) raspisuje referendum za teritoriju jedinice lokalne samouprave ili za dio teritorije;
- 20) odlučuje o građanskoj inicijativi, u skladu sa ovim zakonom;
- 21) odlučuje o raspisivanju samodoprinosu za teritoriju jedinice lokalne samouprave;
- 22) osniva javne službe;
- 23) odlučuje o zaduživanju i davanju garancija, u skladu sa zakonom;
- 24) vrši potvrđivanje mandata i odlučuje o pravima odbornika;
- 25) donosi odluku o skraćivanju mandata skupštine;
- 26) bira i razrješava predsjednika skupštine, predsjednika jedinice lokalne samouprave i potpredsjednika skupštine;
- 27) daje saglasnost na odluku o imenovanju i razrješenju potpredsjednika jedinice lokalne samouprave;
- 28) imenuje i razrješava sekretara skupštine, na predlog predsjednika skupštine;
- 29) imenuje i razrješava članove radnih tijela skupštine;

- 30) imenuje i razrješava članove organa upravljanja i rukovođenja javnih ustanova čiji je osnivač lokalna samouprava, u skladu sa zakonom, odlukom o osnivanju i statutom javne ustanove;
- 31) imenuje i razrješava skupštinu privrednih društava u većinskom vlasništvu lokalne samouprave, u skladu sa zakonom;
- 32) daje saglasnost na program rada javnih službi;
- 33) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o radu javnih službi;
- 34) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o radu predsjednika jedinice lokalne samouprave i radu organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 89 ovog zakona, glavnog administratora, menadžera i glavnog gradskog arhitekta, do 31. marta tekuće godine za prošlu godinu;
- 35) razmatra i usvaja izvještaj o stanju imovine jedinice lokalne samouprave;
- 36) razmatra i usvaja godišnji akcione planove strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave;
- 37) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o stanju uređenja prostora;
- 38) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o realizaciji lokalnog plana upravljanja komunalnim i neopasnim građevinskim otpadom;
- 39) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o postupanju u upravnim stvarima;
- 40) stara se o primjeni svojih odluka i u vezi toga razmatra izvještaj o izvršavanju odluka i drugih akata skupštine;
- 41) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o stanju u oblasti ljudskih resursa;
- 42) razmatra i usvaja izvještaj o realizaciji preporuka državnih organa i organa državne uprave i donosi zaključke povodom tih preporuka;
- 43) razmatra i usvaja izvještaj o realizaciji preporuka Državne revizorske institucije;
- 44) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o statusu sudskih postupaka;
- 45) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o primjeni propisa kojim se uređuje učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave;
- 46) razmatra i usvaja izvještaj o uticaju evropskih integracija na razvoj jedinice lokalne samouprave;
- 47) razmatra informaciju o stanju javnog reda i mira, bezbjednosti građana i imovine na području jedinice lokalne samouprave, o čemu zauzima svoj stav;
- 48) donosi kadrovski plan službe skupštine;
- 49) donosi odluku o zaradama lokalnih funkcionera i lica koja imenuje skupština;
- 50) donosi odluku o zaradama lokalnih službenika i namještenika;
- 51) donosi poslovnik o svom radu;
- 52) donosi Etički kodeks odbornika i lokalnih funkcionera;
- 53) vrši i druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

Član 53

Prvu sjednicu novoizabrane skupštine saziva predsjednik skupštine prethodnog saziva, sedmog dana od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora.

Prva sjednica novoizabrane skupštine održava se najkasnije sedmog dana od dana sazivanja.

Prvom sjednicom novoizabrane skupštine, do izbora predsjednika skupštine, predsjedava najstariji odbornik.

Ako se sjednica ne sazove u roku iz stava 1 ovog člana, odnosno ne održi u roku iz stava 2 ovog člana, sjednicu saziva Vlada, sedmog dana od isteka roka iz stava 2 ovog člana.

U slučaju iz stava 4 ovog člana, sjednica se održava najkasnije sedmog dana od dana sazivanja skupštine od strane Vlade.

Na sjednici iz st. 2 i 5 ovog člana moraju se potvrditi mandati novoizabranih odbornika i izabrati predsjednik skupštine.

Ako se na sjednici iz st. 2 i 5 ovog člana ne potvrde mandati novoizabranih odbornika i ne izabere predsjednik skupštine, smatra se da sjednica nije održana.

Skupština se smatra konstituisanom potvrđivanjem mandata odbornika novog saziva i izborom predsjednika skupštine.

Ako se skupština ne konstituiše u roku od 28 dana od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora, Centralna izborna komisija raspisuje nove izbore za skupštinu, a Vlada imenuje odbor povjerenika u skladu sa članom 168 ovog zakona koji vrši funkciju skupštine do konstituisanja skupštine.

Član 54

Skupštinu saziva predsjednik skupštine po potrebi, a dužan je da je sazove najmanje jednom u tri mjeseca.

Predsjednik skupštine saziva skupštinu, po sopstvenoj inicijativi, na zahtjev predsjednika jedinice lokalne samouprave, jedne trećine odbornika i na inicijativu građana, u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva, odnosno inicijative.

Potreban broj građana za podnošenje inicijative, u smislu stava 2 ovog člana, utvrđuje se statutom.

Ako predsjednik skupštine ne sazove sjednicu u roku iz stava 2 ovog člana, sjednicu saziva podnosilac zahtjeva, odnosno inicijative.

Sjednicom skupštine u slučaju iz stava 4 ovog člana, predsjedava odbornik koga odredi podnosilac zahtjeva, odnosno inicijative.

Predsjednik skupštine može odložiti sjednicu koju je sazvaio samo u slučaju kad ne postoji kvorum potreban za rad, a u drugim slučajevima o odlaganju sjednice odlučuje Skupština.

Sjednica skupštine održava se najkasnije u roku od 15 dana od dana sazivanja i mora biti završena najkasnije u roku od dva mjeseca od dana sazivanja.

Nova sjednica se ne može sazvati dok se ne okonča prethodna.

Završenom sjednicom smatra se sjednica na kojoj je odlučeno o svim tačkama predloženog, odnosno utvrđenog dnevnog reda.

Član 55

Kad Ministarstvo utvrdi da je sjednica skupštine sazvana i/ili održana suprotno članu 54 ovog zakona, upozoriće predsjednika skupštine da, u određenom roku, preduzme mjere radi uspostavljanja zakonitog sazivanja, odnosno održavanja sjednice.

Ako predsjednik skupštine ne postupi po upozorenju u ostavljenom roku, Ministarstvo predlaže Vladi obustavljanje od izvršenja opštih akata donijetih na toj sjednici.

Vlada obustavlja od izvršenja opšti akt iz stava 2 ovog člana i pokreće postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Crne Gore, najkasnije u roku od 30 dana od dana donošenja odluke o obustavi.

Ako Vlada ne pokrene postupak u roku iz stava 3 ovog člana, opšti akt se primjenjuje.

Pojedinačni akti donijeti na sjednici iz stava 1 ovog člana podliježu obaveznom poništavanju u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak.

Član 56

Odbornik se ne može pozvati na odgovornost za iznešeno mišljenje, način glasanja ili izgovorenu riječ u vršenju odborničke funkcije.

Odbornik ima status službenog lica u vršenju odborničke funkcije.

Odbornik svoju dužnost vrši u skladu sa zakonom, statutom, poslovníkom o radu i Etičkim kodeksom odbornika i lokalnih funkcionera.

Odbornik za vršenje odborničke dužnosti ima pravo na odbornički dodatak.

Odbornički dodatak utvrđuje se u visini do 50% prosječne neto zarade isplaćene u lokalnoj upravi za prethodnu godinu, ne uključujući zarade lokalnih funkcionera.

Visina odborničkog dodatka utvrđuje se odlukom skupštine.

Član 57

Radi efikasnog i racionalnog vršenja poslova iz nadležnosti skupštine, obrazuju se odbori i savjeti, kao stalna radna tijela, a mogu se obrazovati i komisije kao povremena radna tijela.

Za članove odbora skupština imenuje odbornike.

Za članove savjeta i komisija skupština, pored odbornika, imenuje i druga lica.

Odlukom o obrazovanju radnih tijela iz stava 1 ovog člana uređuje se djelokrug i način rada i odlučivanja radnih tijela i druga pitanja od značaja za njihov rad.

Član 58

U vršenju poslova iz okvira svoje nadležnosti skupština donosi statut, odluke, rješenja, zaključke, povelje, preporuke i druge akte.

Statutom jedinice lokalne samouprave se uređuje organizacija, rad i način ostvarivanja lokalne samouprave.

Odlukom se odlučuje o pravima i obavezama građana, osnivaju javne službe i odlučuje o drugim pitanjima, u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave.

Rješenjem se odlučuje o pojedinačnim pitanjima, u skladu sa zakonom i drugim propisom.

Skupština donosi zaključke o pojedinim pitanjima od značaja za utvrđivanje i vođenje politike iz sopstvene nadležnosti.

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, posebnih i stručnih službi iz člana 89 ovog zakona i javnih službi čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave.

Član 59

Pravo predlaganja odluka i opštih akata ima predsjednik jedinice lokalne samouprave, odbornik i građani čiji broj se utvrđuje statutom.

Skupština može da odlučuje ako sjednici prisustvuje većina od ukupnog broja odbornika, a odluke donosi većinom glasova prisutnih odbornika, ako zakonom ili statutom opštine za pojedina pitanja nije predviđena druga većina.

Statut, odluku o izboru i razrješenju predsjednika jedinice lokalne samouprave, odluku o izboru i razrješenju predsjednika skupštine, odluku o skraćanju mandata skupštine, odluku o zaduživanju jedinice lokalne samouprave i odluku o raspisivanju referendumu u jedinici lokalne samouprave, skupština donosi većinom glasova ukupnog broja odbornika.

Način rada i druga pitanja u vezi sa odlučivanjem skupštine koja nijesu uređena ovim zakonom, uređuju se statutom, odnosno poslovníkom skupštine.

Član 60

Sjednice skupštine su javne.

Skupština može odlučiti da sjednica skupštine ne bude javna iz razloga bezbjednosti i drugih razloga utvrđenih zakonom.

Član 61

Skupština ima predsjednika.

Predsjednika skupštine iz reda odbornika bira skupština, na predlog jedne trećine odbornika, većinom glasova ukupnog broja odbornika.

Mandat predsjednika skupštine traje koliko i mandat skupštine.

Funkcija predsjednika skupštine je profesionalna.

Način i postupak izbora predsjednika skupštine uređuje se statutom.

Član 62

Predsjednik skupštine predstavlja skupštinu, saziva sjednicu skupštine, predsjedava i rukovodi njenim radom, stara se o primjeni poslovníka skupštine, stara se o organizaciji rada skupštine i blagovremenom i usklađenom radu radnih tijela skupštine, predlaže kadrovski plan službe skupštine i obavlja druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

Član 63

Predsjedniku skupštine prestaje mandat podnošenjem ostavke, razrješenjem i po sili zakona.

Predsjednik skupštine može biti razriješen prije isteka vremena na koje je izabran, ako ne izvršava poslove iz člana 64 ovog zakona i u drugim slučajevima utvrđenim ovim zakonom i statutom.

Način i postupak razrješenja predsjednika skupštine uređuje se statutom.

Član 64

Protiv odluke o razrješenju predsjednika skupštine može se pokrenuti upravni spor.

Postupak iz stava 1 ovog člana je hitan.

Član 65

Predsjedniku skupštine prestaje mandat po sili zakona:

1) istekom vremena na koje je izabran;

- 2) gubitkom crnogorskog državljanstva;
- 3) promjenom prebivališta;
- 4) kad je pravosnažnom odlukom lišen poslovne sposobnosti;
- 5) kad je pravosnažnom presudom osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije;
- 6) kad je pravosnažnom presudom osuđen na безусловnu kaznu zatvora;
- 7) potvrđivanjem mandata odbornika novog saziva skupštine;
- 8) stupanjem na snagu odluke o raspuštanju skupštine;
- 9) u drugim slučajevima propisanim zakonom.

Član 66

U slučaju određivanja pritvora predsjedniku skupštine, u trajanju dužem od 30 dana, skupština, bez odlaganja, donosi rješenje o obaveznoj suspenziji dok traje pritvor.

Za vrijeme obavezne suspenzije predsjednik skupštine ima pravo na naknadu zarade u skladu sa zakonom.

Član 67

Skupština može imati potpredsjednika.

Potpredsjednika skupštine iz reda odbornika bira i razrješava skupština, na predlog predsjednika skupštine.

Mandat potpredsjednika skupštine traje koliko i mandat predsjednika skupštine.

Potpredsjednik skupštine zamjenjuje predsjednika skupštine u slučaju njegove odsutnosti i spriječenosti da obavlja svoju dužnost.

Potpredsjednik skupštine funkciju vrši volonterski.

Član 68

Kad predsjedniku skupštine u slučajevima propisanim zakonom prestane mandat prije vremena na koje je izabran ili u slučaju obavezne suspenzije, funkciju predsjednika skupštine do izbora novog predsjednika skupštine vrši potpredsjednik skupštine.

U slučaju da skupština nema potpredsjednika skupštine, funkciju predsjednika skupštine do izbora novog predsjednika skupštine vrši odbornik koji je iz kluba odbornika koji ima najveći broj odbornika.

U slučaju iz stava 1 ovog člana, skupština je dužna da izvrši izbor predsjednika skupštine, najkasnije u roku od 30 dana od dana prestanka mandata.

Ako se predsjednik skupštine ne izabere u roku iz stava 3 ovog člana, na predlog Vlade ili jedne trećine odbornika, skupština donosi odluku o skraćanju svog mandata.

Odluka o iz stava 4 ovog člana donosi se u roku od 15 dana od isteka roka iz stava 3 ovog člana.

U slučaju da skupština ne postupi u skladu sa stavom 4 ovog člana, odluku o skraćanju mandata skupštine donosi Vlada i imenuje odbor povjerenika u skladu sa članom 168 ovog zakona, koji vrši funkciju skupštine do konstituisanja skupštine.

Član 69

Skupština ima sekretara.

Sekretar skupštine imenuje se na osnovu javnog konkursa, na vrijeme od pet godina.

Sekretara skupštine imenuje i razrješava skupština, na predlog predsjednika skupštine.

Sekretar skupštine za svoj rad odgovara skupštini.

Sekretar skupštine organizuje i stara se obavljanju stručnih, administrativnih i drugih poslova za skupštinu i njena radna tijela vrši druge poslove utvrđene statutom i drugim aktima skupštine, donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji stručne službe uz saglasnost predsjednika skupštine samouprave, sačinjava kadrovski plan službe skupštine, odlučuje o izboru kandidata u postupku zasnivanja radnog odnosa i pravima i obavezama zaposlenih u službi.

Uslovi i postupak izbora uređuju se zakonom kojim se uređuju prava i obaveze lokalnih službenika i namještenika.

Član 70

Skupština ima stručnu službu.

Stručnom službom skupštine rukovodi sekretar skupštine.

Sekretar skupštine rukovodi stručnom službom skupštine.

2. Predsjednik jedinice lokalne samouprave

Član 71

Predsjednik jedinice lokalne samouprave je izvršni organ jedinice lokalne samouprave.

Funkcija predsjednika jedinice lokalne samouprave je profesionalna.

Predsjednika jedinice lokalne samouprave iz reda odbornika bira skupština, na predlog jedne trećine odbornika, većinom glasova ukupnog broja odbornika.

Mandat predsjedniku jedinice lokalne samouprave traje četiri godine.

Predsjednik jedinice lokalne samouprave kojem prestane mandat u skladu sa članom 84 stav 1 tačka 1 ovog zakona vrši funkciju do izbora predsjednika jedinice lokalne samouprave u skladu sa članom 72 ovog zakona.

Član 72

Predsjednik jedinice lokalne samouprave bira se najkasnije u roku od 30 dana od dana konstituisanja skupštine.

Izborom na funkciju predsjednika jedinice lokalne samouprave odborniku prestaje mandat odbornika.

Ako se predsjednik jedinice lokalne samouprave ne izabere u roku iz stava 1 ovog člana, na predlog Vlade ili jedne trećine odbornika, skupština donosi odluku o skraćanju svog mandata.

Odluka iz stava 3 ovog člana donosi se u roku od 15 dana od isteka roka iz stava 1 ovog člana.

U slučaju da skupština ne postupi u skladu sa stavom 4 ovog člana, odluku o skraćanju mandata donosi Vlada i imenuje odbor povjerenika u skladu sa članom 168 ovog zakona, koji vrši funkciju skupštine do konstituisanja skupštine.

Bliži način i postupak izbora predsjednika jedinice lokalne samouprave uređuje se statutom.

Član 73

Predsjednik jedinice lokalne samouprave daje pred skupštinom svečanu izjavu:

"Svečano se obavezujem da ću dužnost predsjednika jedinice lokalne samouprave obavljati u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave."

Član 74

Predsjednik jedinice lokalne samouprave:

- 1) predstavlja i zastupa jedinicu lokalne samouprave;
- 2) predlaže propise, opšte akte i druge akte koje donosi skupština;
- 3) stara se i odgovoran je za izvršavanje zakona, opštih akata i drugih propisa, strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave i drugih razvojnih planova i programa, kao i za sprovođenje strateških dokumenata od državnog značaja;
- 4) stara se i odgovoran je za izvršavanje prenesenih i povjerenih poslova;
- 5) donosi jednogodišnji i srednjoročni program rada lokalne uprave;
- 6) podnosi izvještaj o stanju imovine jedinice lokalne samouprave;
- 7) odlučuje o otuđenju imovinskih prava na nepokretnostima neposrednom pogodbom, u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna imovina;
- 8) predlaže strateški plan razvoja jedinice lokalne samouprave u roku od 90 dana od dana isteka važenja prethodnog strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave;
- 9) utvrđuje organizaciju i način rada lokalne uprave, po pribavljenom mišljenju glavnog administratora;
- 10) imenuje i razrješava potpredsjednika jedinice lokalne samouprave, uz saglasnost skupštine;
- 11) imenuje i razrješava glavnog administratora, starješine organa lokalne uprave i starješine posebnih službi iz člana 89 stav 3 ovog zakona;
- 12) imenuje i razrješava glavnog gradskog arhitektu;
- 13) imenuje i razrješava menadžera;
- 14) jednom godišnje Vladi podnosi izvještaj o vršenju prenesenih i povjerenih poslova;
- 15) usmjerava i usklađuje rad organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 89 ovog zakona, glavnog administratora, menadžera, glavnog gradskog arhitekta i javnih službi, radi efikasnijeg ostvarivanja njihovih funkcija i kvalitetnijeg pružanja javnih usluga, o čemu donosi odgovarajuće akte;
- 16) daje saglasnost na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 89 ovog zakona i javnih službi;
- 17) vrši nadzor nad radom organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 89 ovog zakona i javnih službi;
- 18) donosi akte iz svoje nadležnosti i akte u izvršavanju prenesenih i povjerenih poslova, ako posebnim propisom nije drugačije utvrđeno;
- 19) donosi kadrovski plan organa lokalne uprave i posebnih i stručnih službi iz člana 89 ovog zakona;
- 20) donosi plan integriteta;
- 21) donosi godišnji plan obuka lokalnih službenika i namještenika;

- 22) odgovoran je za izvršavanje odluka i drugih akata koje donosi skupština i donosi akte za njihovo izvršavanje, ako posebnim propisom nije drugačije utvrđeno;
- 23) donosi akte kojima obezbjeđuje izvršenje budžeta jedinice lokalni samouprave;
- 24) podnosi skupštini godišnji izvještaj o svom radu i radu organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 89 ovog zakona, glavnog administratora, menadžera i glavnog gradskog arhitekta do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu;
- 25) podnosi skupštini godišnji izvještaj o radu javnih službi;
- 26) podnosi skupštini godišnji izvještaj o realizaciji starteškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave;
- 27) podnosi skupštini jednom godišnje izvještaj o izvršavanju odluka i drugih akata skupštine;
- 28) podnosi skupštini godišnji izvještaj o stanju u oblasti ljudskih resursa koji naročito sadrži: analizu kadrovskog planiranja, efekata ocjenjivanja i sprovedenih obuka, podatke o broju zaposlenih lokalnih službenika i namještenika u organima lokalne uprave, stručnim i posebnim službama iz člana 89 ovog zakona i javnim službama, sa analizom potreba i uzroka usljed povećanja ili smanjenja broja zaposlenih, adekvatnosti kadrovske strukture po upravnim oblastima, procentualni odnos između stručnog i administrativno pomoćnog kadra u organima lokalne uprave, stručnim i posebnim službama iz člana 89 ovog zakona, kadrovskih kapaciteta za proces evropskih integracija i upravljanja projektima i dr.);
- 29) podnosi skupštini godišnji izvještaj o statusu sudskih postupaka u kojima je jedinica lokalne samouprave strana u postupku, izvršavanju sudskih odluka, uzrocima i visini sudskih troškova;
- 30) podnosi skupštini godišnji izvještaj o realizaciji preporuka državnih organa i organa državne uprave, u skladu sa zakonom;
- 31) podnosi skupštini izvještaj o realizaciji preporuka Državne revizorske institucije;
- 30) podnosi skupštini godišnji izvještaj o primjeni propisa kojim se uređuje učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave;
- 31) podnosi skupštini godišnji izvještaj o postupanju u upravnim stvarima;
- 32) podnosi skupštini godišnji izvještaj o uticaju evropskih integracija na razvoj jedinice lokalne samouprave koji naročito sadrži pregled sprovedenih aktivnosti jedinice lokalne samouprave u obavljanju poslova koji se odnose na evropske integracije, broj podnijetih aplikacija za projekte, broj odobrenih projekata, pregled realizacije aktivnosti shodno projektima sa iznosom utrošenih sredstava, pregled izazova u realizaciji projekata, promocija evropskih integracija, pregled podrške građanima i privrednoj zajednici za konkurisanje sredstava iz fondova Evropske unije;
- 33) podnosi skupštini godišnji izvještaj o stanju o uređenju prostora;
- 34) podnosi skupštini godišnji izvještaj o realizaciji lokalnog plana upravljanja komunalnim i neopasnim građevinskim otpadom;
- 34) vrši i druge poslove utvrđene zakonom, statutom i drugim aktima jedinice lokalne samouprave.

Član 75

Za vršenje poslova predsjednika jedinice lokalne samouprave može se obrazovati stručna služba.

Stručnom službom iz stave 1 ovog člana rukovodi rukovodilac stručne službe i odgovara za svoj rad i rad službe predsjedniku jedinice lokalne samouprave.

Rukovodilac stručne službe iz stava 1 ovog člana stara se obavljanju stručnih, administrativnih i drugih poslova za predsjednika jedinice lokalne samouprave i vrši druge poslove utvrđene statutom, donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji stručne službe iz stava 1 ovog člana uz saglasnost predsjednika jedinice lokalne samouprave i odlučuje o izboru kandidata u postupku zasnivanja radnog odnosa i pravima i obavezama zaposlenih u toj službi.

Član 76

Kad skupština nije u mogućnosti da se sastane ili je iz drugih razloga onemogućen njen rad, predsjednik jedinice lokalne samouprave privremeno donosi akte iz nadležnosti skupštine ako bi se njihovim nedonošenjem ugrozio život građana ili imovina veće vrijednosti, o čemu je dužan da obavijesti skupštinu, najkasnije u roku od tri dana od dana donošenja tih akata.

U obavještenju iz stava 1 ovog člana predsjednik jedinice lokalne samouprave je dužan da navede razloge zbog kojih smatra da bi se nedonošenjem akata ugrozio život građana ili imovina veće vrijednosti.

Predsjednik jedinice lokalne samouprave je dužan da akt iz stava 1 ovog člana objavi u "Službenom listu Crne Gore - Opštinski propisi" i podnese na potvrđivanje skupštini na prvoj narednoj sjednici.

Ako predsjednik jedinice lokalne samouprave ne podnese akt iz stav 1 ovog člana na potvrđivanje skupštini ili ga skupština ne potvrdi, taj akt prestaje da važi u roku od tri mjeseca od dana donošenja.

U slučaju iz stava 4 ovog člana, skupština donosi akt o stavljanju van snage akta iz stava 1 ovog člana.

Ako skupština ne zasijeda ili skupština ne donese akt iz stava 5 ovog člana predsjednik skupštine je dužan da prati rokove propisane ovim članom i obavijesti Ministarstvo u slučaju da akt nije podnijet na potvrdu, odnosno nije potvrđen, radi stavljanja van snage tog akta.

Vlada na predlog Ministarstva stavlja van snage akte u slučaju iz stava 6 ovog člana.

Član 77

Za vršenje poslova iz svoje nadležnosti predsjednik jedinice lokalne samouprave odgovara skupštini.

Za vršenje prenesenih i povjerenih poslova predsjednik jedinice lokalne samouprave odgovara i Vladi.

U slučaju nevršenja ili nezakonitog vršenja prenesenih ili povjerenih poslova, Vlada obavještava skupštinu i predlaže preduzimanje mjera, u cilju zakonitog vršenja tih poslova.

Ako se ne preduzmu mjere iz stava 3 ovog člana, Vlada će upozoriti skupštinu na posljedice nepreduzimanja mjera i preduzeti mjere, u skladu sa ovim zakonom.

Član 78

Predsjedniku jedinice lokalne samouprave prestaje mandat razrješenjem od strane skupštine, razrješenjem od strane Vlade, podnošenjem ostavke, prestankom mandata skupštine koja ga je izabrala i po sili zakona.

U slučaju skraćanja mandata skupštini, odnosno raspuštanja skupštine, predsjednik jedinice lokalne samouprave vrši funkciju do izbora predsjednika jedinice lokalne samouprave u skladu sa članom 72 ovog zakona.

Prestanak mandata predsjednika jedinice lokalne samouprave zbog podnošenja ostavke i po sili zakona konstatuje se aktom skupštine.

Član 79

Skupština može razriješiti predsjednika jedinice lokalne samouprave ako:

- u propisanom roku ne predloži budžet i završni račun budžeta;
- ne predloži strateški plan razvoja jedinice lokalne samouprave u roku od 90 dana od dana isteka važenja prethodnog strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave;
- ne obezbijedi sprovođenje strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave i drugih razvojnih planova i programa, kao i strateških dokumenata od državnog značaja;
- ne predloži potpredsjednika jedinice lokalne samouprave;
- ne podnese godišnji izvještaj o svom radu i radu organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 89 ovog zakona, glavnog administratora, menadžera i glavnog gradskog arhitekta, do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu;
- na podnese izvještaje iz člana 74 stav 1 tač. 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 i 34;
- ne izvršava sudske odluke.

Predlog za razrješenje predsjednika jedinice lokalne samouprave može podnijeti najmanje dvije trećine odbornika.

Predsjednik jedinice lokalne samouprave ima pravo da se na sjednici skupštine izjasni o podnijetom predlogu iz stava 2 ovog člana.

Skupština o predlogu iz stava 2 ovog člana odlučuje većinom glasova ukupnog broja odbornika, u roku od 30 dana od dana podnošenja predloga.

Način i postupak razrješenja predsjednika jedinice lokalne samouprave uređuje se statutom jedinice lokalne samouprave.

Član 80

Vlada može razriješiti predsjednika jedinice lokalne samouprave ako predsjednik jedinice lokalne samouprave, u vremenu dužem od šest mjeseci, ne vrši poslove iz svoje nadležnosti.

Smatra se da predsjednik jedinice lokalne samouprave ne vrši poslove iz svoje nadležnosti ako ne obezbijedi izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata i sprovođenje strateškog plana razvoja opštine i drugih razvojnih planova i programa, kao i strateških dokumenata od državnog značaja, čime se onemogućava ostvarivanje prava i obaveza građana.

U slučaju iz stava 1 ovog člana Vlada će, na predlog Ministarstva, upozoriti predsjednika jedinice lokalne samouprave da u određenom roku preduzme mjere za vršenje poslova iz svoje nadležnosti i o tome obavijestiti skupštinu.

Ako i nakon upozorenja iz stava 3 ovog člana predsjednik jedinice lokalne samouprave ne obezbijedi vršenje poslova iz svoje nadležnosti Ministarstvo će zatražiti pisano izjašnjenje od predsjednika jedinice lokalne samouprave.

Predsjednik jedinice lokalne samouprave je dužan da se izjasni u roku od osam dana od dana dostavljanja zahtjeva za izjašnjenje.

Ministarstvo dostavlja Vladi obrazloženi predlog za razrješenje predsjednika jedinice lokalne samouprave.

Uz predlog iz stava 6 ovog člana, Ministarstvo dostavlja i izjašnjenje predsjednika jedinice lokalne samouprave.

O predlogu za razrješenje predsjednika jedinice lokalne samouprave Vlada odlučuje u roku od 15 dana.

Protiv odluke o razrješenju predsjednika jedinice lokalne samouprave može se pokrenuti upravni spor.

Postupak iz stava 9 ovog člana je hitan.

Član 81

Predsjednik jedinice lokalne samouprave može podnijeti ostavku, o čemu obavještava skupštinu.

Danom podnošenja ostavke predsjedniku jedinice lokalne samouprave prestaje mandat.

Član 82

Predsjedniku jedinice lokalne samouprave prestaje mandat po sili zakona:

- 1) istekom vremena na koji je izabran;
- 2) gubitkom crnogorskog državljanstva;
- 3) promjenom prebivališta;
- 4) kad je pravosnažnom odlukom lišen poslovne sposobnosti;
- 5) kad je pravosnažnom presudom osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije;
- 6) kad je pravosnažnom presudom osuđen na безусловnu kaznu zatvora;
- 7) izborom predsjednika jedinice lokalne samouprave u skladu sa članom 72 ovog zakona;
- 8) u drugim slučajevima propisanim zakonom.

Član 83

U slučaju određivanja pritvora predsjedniku jedinice lokalne samouprave duže od 30 dana, skupština bez odlaganja donosi rješenje o obaveznoj suspenziji dok traje pritvor.

Za vrijeme suspenzije predsjednik jedinice lokalne samouprave ima pravo na naknadu zarade u skladu sa zakonom.

Član 84

Kad predsjedniku jedinice lokalne samouprave, u slučajevima propisanim zakonom, prestane mandat prije isteka vremena na koji je izabran, funkciju predsjednika, do izbora novog predsjednika, vrši potpredsjednik jedinice lokalne samouprave koga odredi skupština.

Ako u slučaju iz stava 1 ovog člana potpredsjednik podnese ostavku ili iz drugih razloga nije u mogućnosti da vrši funkciju, funkciju predsjednika vrši glavni administrator.

Izbor predsjednika jedinice lokalne samouprave u slučaju iz stava 1 ovog člana izvršiće se najkasnije u roku od 30 dana od dana prestanka mandata.

Ako se predsjednik jedinice lokalne samouprave ne izabere u roku iz stava 3 ovog člana, skupština, na predlog Vlade ili jedne trećine odbornika, donosi odluku o skraćenju svog mandata.

Odluka iz stava 4 ovog člana donosi se u roku od 15 dana od isteka roka iz stava 3 ovog člana.

Ako skupština ne donese odluku iz stava 4 ovog člana u propisanom roku, odluku o skraćenju mandata donosi Vlada i imenuje odbor povjerenika u skladu sa članom 168 ovog zakona, koji vrši funkciju skupštine do njenog konstituisanja.

Izuzetno od st. 1 i 2 ovog člana, u slučaju kada predsjedniku jedinice lokalne samouprave prestane mandat zbog skraćenja mandata skupštine ili raspuštanja skupštine, predsjednik nastavlja da vrši funkciju do izbora novog predsjednika u skladu sa članom 72 ovog zakona.

Izuzetno od stava 7 ovog člana, ako predsjednik jedinice lokalne samouprave podnese ostavku ili mu mandat prestane po sili zakona, odbor povjerenika iz člana 179 ovog zakona može odrediti vršioca dužnosti predsjednika jedinice lokalne samouprave, koji tu funkciju vrši do izbora predsjednika u skladu sa članom 72 ovog zakona.

Član 85

Jedinica lokalne samouprave mora imati najmanje jednog potpredsjednika, pri čemu gradonačelnik Glavnog grada može imati najviše četiri zamjenika, gradonačelnik Prijestonice, odnosno grada najviše tri zamjenika, a predsjednik opštine najviše dva potpredsjednika.

Član 86

Potpredsjednik jedinice lokalne samouprave zamjenjuje predsjednika jedinice lokalne samouprave u slučaju njegovog odsustva ili spriječenosti u okviru ovlašćenja koja mu predsjednik jedinice lokalne samouprave povjeri.

Potpredsjednik jedinice lokalne samouprave prati rad organa lokalne uprave i javnih službi u oblastima za koje ga odredi predsjednik opštine.

U vršenju poslova iz stava 2 ovog člana potpredsjednik jedinice lokalne samouprave pokreće inicijative, projekte, stara se o sprovođenju politika u tim oblastima.

Potpredsjednik jedinice lokalne samouprave jednom godišnje podnosi izvještaj o svom radu predsjedniku jedinice lokalne samouprave.

Mandat potpredsjednika jedinice lokalne samouprave traje koliko i mandat predsjednika jedinice lokalne samouprave.

Izuzetno, potpredsjedniku jedinice lokalne samouprave mandat traje do izbora novog predsjednika jedinice lokalne samouprave, u skladu sa članom 86 stav 1 ovog zakona.

Član 87

Potpredsjedniku jedinice lokalne samouprave prestaje mandat prije isteka vremena na koje je izabran razrješenjem, podnošenjem ostavke i po sili zakona.

Potpredsjednik jedinice lokalne samouprave može biti razriješen prije isteka mandata ako ne vrši poslove iz člana 88 stav 2 ovog zakona ili ne podnese izvještaj iz člana 88 stav 4 ovog zakona.

Potpredsjednik jedinice lokalne samouprave može podnijeti ostavku, o čemu obavještava predsjednika jedinice lokalne samouprave.

Potpredsjedniku opštine prestaje mandat po sili zakona u slučajevima iz člana 84 ovog zakona.

Član 88

Gradonačelnik Glavnog grada, Prijestonice, odnosno grada u slučaju ispunjavanja uslova iz člana 31 ovog zakona, može imati najviše dva posebna savjetnika.

VI. LOKALNA UPRAVA

1. Organi lokalne uprave i službe

Član 89

Za vršenje poslova lokalne uprave obrazuju se organi lokalne uprave (sekretarijati, uprave i direkcije).

Za vršenje stručnih i drugih poslova iz nadležnosti glavnog administratora i glavnog gradskog arhitekta, kao i zajedničkih stručnih i drugih poslova za potrebe jedinice lokalne samouprave mogu se obrazovati stručne službe.

Za vršenje specifičnih poslova lokalne uprave obrazuju se posebne službe (služba komunalne policije, služba zaštite i spašavanja, služba za evropske integracije, služba za informacioni sistem i druge službe, u skladu sa ovim i posebnim zakonom).

Poslove zaštite imovinsko-pravnih interesa jedinice lokalne samouprave vrši organ lokalne uprave koji odredi jedinica lokalne samouprave statutom, u skladu sa zakonom.

U vršenju zaštite imovinsko-pravnih interesa jedinice lokalne samouprave organ iz stava 4 ovog člana ima položaj zakonskog zastupnika jedinice lokalne samouprave pred sudovima i drugim nadležnim državnim organima.

Član 90

Unutrašnja organizacija i sistematizacija organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 89 ovog zakona utvrđuje se zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbjeđuje njihovo efikasno, ekonomično i efektivno vršenje.

Kriterijume za organizaciju i sistematizaciju iz stava 1 ovog člana utvrđuje predsjednik jedinice lokalne samouprave, ako nijesu propisani posebnim zakonom.

Član 91

Poslovi organa lokalne uprave su:

- 1) izvršavanje zakona, opštih akata i drugih propisa;
- 2) priprema nacrti odluka i drugih propisa iz svoje nadležnosti, u skladu sa programom rada lokalne uprave, odnosno programom rada skupštine, kao i analizu procjene njihovog uticaja (RIA), koju potpisuje starješina organa lokalne uprave, i zajedno sa predlogom propisa dostavlja predsjedniku jedinice lokalne samouprave ili skupštini;
- 3) priprema lokalnih planskih, odnosno strateških dokumenata iz svoje nadležnosti, u skladu sa programom rada lokalne uprave, odnosno programom rada skupštine i planskim i strateškim dokumentima na državnom nivou;
- 4) vršenje upravnog nadzora;
- 5) obezbjeđivanje vršenja poslova od javnog interesa za lokalno stanovništvo;
- 6) rješavanje u prvostepenom upravnom postupku o pravima, obavezama i prvim interesima fizičkih lica, pravnih lica i drugih stranaka;

- 7) odlučivanje po pravnim ljevovima korisnika usluga od opšteg interesa ako posebnim zakonom nije drugačije propisano;
- 8) vođenje evidencija i registara propisanih zakonom i opštim aktima skupštine i predsjednika jedinice lokalne samouprave;
- 9) davanje mišljenja na akte javnih službi nad kojima vrše nadzor, a čije je usvajanje u nadležnosti skupštine i predsjednika jedinice lokalne samouprave;
- 10) podnošenje predloga za jednogodišnji i srednjoročni program rada iz svoje nadležnosti predsjedniku jedinice lokalne samouprave i izvještaja o njihovoj realizaciji na način i u roku utvrđenim aktom predsjednika jedinice lokalne samouprave;
- 11) podnošenje godišnjeg izvještaja predsjedniku jedinice lokalne samouprave o primjeni propisa iz svoje nadležnosti kojih naročito sadrži pregled propisa iz nadležnosti organa lokalne uprave, realizovane aktivnosti u pogledu sprovođenja propisa, problemi u primjeni propisa, nejasnoće ili nedostaci u važećim propisima, predlozi za izmene propisa, ocjena stanja u primjeni propisa, preporuke za unapređenje i dr.;
- 12) podnošenje izvještaja predsjedniku jedinice lokalne samouprave o realizaciji strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave iz svoje nadležnosti;
- 13) podnošenje izvještaja predsjedniku jedinice lokalne samouprave o primjeni propisa kojima se uređuje učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave, u okviru svoje nadležnosti;
- 14) drugi poslovi utvrđeni zakonom, statutom i drugim aktima jedinice lokalne samouprave.

Priprema analize uticaja iz stava 1 tačka 2 ovog člana vrši se u skladu sa aktom organa državne uprave nadležnog za poslove finansija i dostavlja se uz predlog odluke ili drugog propisa predsjedniku jedinice lokalne samouprave, odnosno skupštini.

Način i postupak pripreme planskih, odnosno strateških dokumenata iz stava 1 tačka 3 ovog člana, utvrđivanja aktivnosti za njihovo sprovođenje, provjere njihove usklađenosti sa programom rada lokalne uprave, odnosno programom rada skupštine i planskim i strateškim dokumentima na državnom nivou, kao i druga pitanja od značaja za njihovu izradu i sprovođenje propisuje Vlada.

Član 92

Program rada lokalne uprave je dokument javne politike kojim se utvrđuju ciljevi, aktivnosti, nosioci aktivnosti, pokazatelji uspjeha i rokovi za njihovo sprovođenje.

Član 93

Predsjednik jedinice lokalne samouprave donosi srednjoročni i godišnji program rada lokalne uprave.

Srednjoročni program rada lokalne uprave donosi se za period do četiri godine. Polazne osnove za pripremu srednjoročnog programa rada lokalne uprave su mjere ekonomske politike za srednjoročni period i obaveze koje proizilaze iz zakona, strateških dokumenata, srednjoročnog programa rada Vlade i procesa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

Član 94

Godišnji program rada lokalne uprave donosi se do kraja tekuće godine za narednu godinu.

Polazne osnove za pripremu godišnjeg programa rada lokalne uprave su srednjoročni program rada lokalne uprave i mjere ekonomske politike za tekuću godinu.

Godišnjim programom rada lokalne uprave utvrđuju se osnovni zadaci, nosioci tih zadataka, rokovi za njihovo izvršenje i pokazatelji uspjeha.

Godišnji program rada lokalne uprave sastoji se od tematskog i normativnog dijela.

Član 95

Realizaciju srednjoročnog i godišnjeg programa rada lokalne uprave prati glavni administrator i priprema izvještaje o njihovoj realizaciji koje dostavlja predsjedniku jedinice lokalne samouprave.

Član 96

Vršenje upravnog nadzora 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 97

Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada javnih službi obuhvata:

- 1) kontrolu zakonitosti rada i postupanja u sprovođenju zakona, drugih propisa i opštih akata;
 - 2) kontrolu i ocjenu efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova.
- U vršenju nadzora iz stava 1 ovog člana, organ lokalne uprave:
- 1) zahtijeva izvještaje i podatke o radu;
 - 2) analizira stanje u oblastima u kojima su osnovane javne službe i sačinjava izvještaje sa predlogom mjera za prevazilaženje problema, odnosno otklanjanje propusta u radu javnih službi;
 - 3) daje stručna uputstva za primjenu propisa iz svog djelokruga;
 - 4) upozorava na uočene nepravilnosti, određuje mjere i rokove za njihovo otklanjanje i nalaže izvršavanje utvrđenih obaveza;
 - 5) predlaže predsjedniku opštine pokretanje postupka za razrješenje članova organa upravljanja i rukovođenja, kao i druge odgovarajuće mjere;
 - 6) predlaže predsjedniku opštine 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;
 - 7) predlaže predsjedniku jedinice lokalne samouprave podnošenje inicijative za donošenje ili izmjenu propisa;
 - 8) podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka ili krivičnu prijavu;
 - 9) obavještava druge nadležne organe, ako postoje razlozi za preduzimanje mjera iz njihove nadležnosti;
 - 10) preduzima druge mjere u skladu sa posebnim propisima.
- Prije donošenja akta kojim nalaže mjere iz stava 2 tač. 5 i 6 ovog člana, organ lokalne uprave je dužan da omogući javnoj službi da se izjasni o činjenicama i

navodima koji su osnov za preduzimanje tih mjera, u roku koji ne može biti kraći od osam dana.

Nadzor iz člana 96 stav 1 tač. 1 i 3 ovog zakona organi lokalne uprave vrše u skladu sa zakonom koji se uređuje upravni postupak, odnosno u skladu sa zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor, kao i posebnim propisima.

Član 98

Jedinica lokalne samouprave ima službu za vršenje poslova komunalne policije.

Služba komunalne policije vrši obezbjeđenje komunalnog reda i komunalni nadzor u skladu sa zakonom.

Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada službe komunalne policije vrši predsjednik jedinice lokalni samouprave.

Član 99

Jedinica lokalne samouprave ima službu zaštite i spašavanja.

Služba zaštite i spašavanja vrši poslove zaštite i spašavanje građana, materijalnih i kulturnih dobara i zaštite životne sredine ugroženih djelovanjem katastrofa, elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških i drugih nesreća, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita i spašavanje.

Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada službe zaštite i spašavanja vrši predsjednik jedinice lokalne samouprave.

Član 100

Jedinica lokalne samouprave ima službu za evropske integracije.

Služba za evropske integracije vrši poslove pripreme i upravljanja projektima finansiranim sredstvima iz fondova Evropske unije koji doprinose ekonomskom i socijalnom razvoju jedinice lokalne samouprave; koordinira aktivnosti u vezi sa evropskim integracijama (prati javne pozive za finansiranje projekata, utvrđuje prioritetne oblasti od lokalnog interesa i visinu potrebnih sredstava za finansiranje projekata) sa organima lokalne uprave, stručnim i posebnim službama iz člana 89 ovog zakona i organima državne uprave; priprema izvještaj o realizaciji odobrenih projekata i efektima evropskih integracija za jedinicu lokalne samouprave; vrši promociju evropskih integracija i vrši druge poslove u skladu sa opštim aktima jedinice lokalne samouprave.

Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada službe za evropske integracije vrši predsjednik jedinice lokalne samouprave.

Član 101

Jedinica lokalni samouprave ima službu za informacioni sistem.

Služba za informacioni sistem vrši poslove upravljanja informaciono komunikacionom infastrukturuom, upravlja projektima iz oblasti informaciono komunikacione tehnologije, razvija elektronske usluge, upravlja interoperabilnošću između lokalnog sistema za razmjenu podataka i jedinstvenog informacionog sistema u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska uprava, pruža tehničku podršku organima lokalne uprave, posebnim i stručnim službama iz člana 89 ovog zakona.

Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada službe za informacioni sistem vrši predsjednik jedinice lokalne samouprave.

Član 102

Organi lokalne uprave, posebne i stručne službe iz člana 89 ovog zakona za svoj rad odgovaraju predsjedniku jedinice lokalne samouprave i podnose mu izvještaj o svom radu najmanje jednom godišnje, u roku propisanom statutom.

2. Glavni administrator

Član 103

Glavni administrator:

- vrši poslove drugostepenog organa u upravnim stvarima iz nadležnosti organa lokalne uprave i posebnih službi iz člana 89 st. 1 i 3 ovog zakona;
- koordinira rad organa lokalne uprave, stručnih i posebnih službi iz člana 89 ovog zakona, u izvršavanju poslova za koje je potrebna međusobna saradnja (priprema propisa, akcionih planova, strateškog plana razvoja opštine i drugih razvojnih planova i programa, priprema izvještaja o njihovoj realizaciji i stručno informativnih materijala, izvještaja o sprovođenju zakona, opštinskih propisa i dr.);
- daje mišljenje na akt kojim se utvrđuje organizacija i način rada lokalne uprave;
- daje stručna uputstva i instrukcije za rad organima lokalne uprave, stručnim i posebnim službama iz člana 89 ovog zakona, radi pravilne primjene zakona i drugih propisa;
- priprema godišnji izvještaj o postupanju u upravnim stvarima iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave;
- podnosi predsjedniku jedinice lokalne samouprave godišnji izvještaj o radu i, na zahtjev predsjednika jedinice lokalne samouprave, druge izvještaje;
- podnosi predsjedniku jedinice lokalne samouprave izvještaj o realizaciji srednjoročnog i godišnjeg programa rada lokalne uprave;
- vrši druge poslove utvrđene zakonom, statutom i aktima predsjednika jedinice lokalni samouprave.

Ako se za vršenje poslova glavnog administratora obrazuje stručna služba, tom službom rukovodi glavni administrator i odgovara za njen rad.

U slučaju iz stava 2 ovog člana, glavni administrator donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji stručne službe, odlučuje o izboru kandidata u postupku zasnivanja radnog odnosa i pravima i obavezama zaposlenih u službi.

Član 104

Glavni administrator imenuje se na osnovu javnog konkursa, na vrijeme od pet godina.

Sprovođenje javnog konkursa iz stava 1 ovog člana i način provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina kandidata za glavnog administratora vrši se u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava i obaveza lokalnih službenika i namještenika.

3. Starješina organa lokalne uprave, pomoćnik, glavni gradski arhitekta i menadžer

Član 105

Radom organa lokalne uprave, službe koja vrši zajedničke, stručne i druge poslove za potrebe jedinice lokalne samouprave i posebnih službi rukovodi starješina organa lokalne uprave, odnosno rukovodilac službe, načelnik komunalne policije,

komandir službe zaštite, odnosno rukovodilac druge posebne službe (u daljem tekstu: starješina organa, odnosno službe).

Starješina organa, odnosno službe imenuje se na osnovu javnog konkursa, na vrijeme od pet godina, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.

Za svoj rad i rad organa, odnosno službe kojim rukovodi, starješina organa, odnosno službe odgovara predsjedniku jedinice lokalne samouprave.

Član 106

Starješina organa, odnosno službe donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i program rada organa, odnosno službe kojom rukovodi, uz prethodnu saglasnost predsjednika jedinice lokalne samouprave, odlučuje o izboru kandidata u postupku zasnivanja radnog odnosa i pravima i obavezama zaposlenih i vrši i druge poslove, u skladu sa zakonom, statutom i drugim aktima jedinice lokalne samouprave.

Član 107

Starješina organa lokalne uprave, odnosno posebne službe iz člana 89 ovog zakona može imati pomoćnika, u skladu sa zakonom.

Pomoćnik iz stava 1 ovog člana postavlja se na osnovu javnog konkursa, na vrijeme od pet godina.

Odluku o postavljenju pomoćnika iz stava 1 ovog člana donosi starješina organa lokalne uprave, odnosno posebne službe, uz saglasnost predsjednika jedinice lokalne samouprave.

Član 108

Jedinica lokalne samouprave ima glavnog gradskog arhitektu koji vrši poslove propisane zakonom kojim se uređuje izgradnja objekata.

Glavni gradski arhitekta imenuje se na osnovu javnog konkursa.

Član 109

Glavni gradski arhitekta ima stručnu službu.

Glavni gradski arhitekta rukovodi stručnom službom iz stava 1 ovog člana i odgovara za njen rad.

Glavni gradski arhitekta donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji stručne službe iz stava 1 ovog člana, odlučuje o izboru kandidata u postupku zasnivanja radnog odnosa i pravima i obavezama zaposlenih u stručnoj službi iz stava 1 ovog člana.

Član 110

Glavni grad, Prijestonica, odnosno grad ima menadžera.

Opština može imati menadžera.

Menadžer predlaže i učestvuje u pripremi i realizaciji planova i programa razvoja jedinice lokalne samouprave kojima se podstiče ekonomski razvoj, preduzetnička inicijativa i javno-privatno partnerstvo, obezbjeđuje zaštitu životne sredine i održivi razvoj, priprema informacije i izvještaje o realizaciji projekata, uspostavlja i vodi bazu podataka o planovima, programima i projektima, inicira izmjene i dopune propisa u cilju smanjenja biznis barijera i vrši druge poslove koje mu povjeri predsjednik jedinice lokalne samouprave.

Menadžer se postavlja na osnovu javnog konkursa, na vrijeme od pet godina.

Član 111

Način i postupak razrješenja starješine organa odnosno službe, pomoćnika iz člana 89 ovog zakona, glavnog gradskog arhitekta i menadžera, uređuju se zakonom kojim se uređuju prava i obaveze lokalnih službenika i namještenika.

Član 112

Sukob nadležnosti između organa lokalne uprave rješava glavni administrator.

Sukob nadležnosti između organa lokalne uprave, javnih službi i pravnih lica kojima je odlukom skupštine povjerenje izvršenje određenih poslova rješava predsjednik jedinice lokalne samouprave.

Član 113

O izuzeću predsjednika jedinice lokalne samouprave u vršenju sopstvenih poslova jedinice lokalne samouprave odlučuje skupština.

O izuzeću predsjednika jedinice lokalne samouprave u vršenju povjerenih i prenesenih poslova odlučuje Vlada.

O izuzeću starješine organa, odnosno službe i glavnog administratora odlučuje predsjednik jedinice lokalne samouprave.

O izuzeću ovlašćenog službenog lica koje vodi upravni postupak i donosi upravni akt u organu lokalne uprave, posebnoj službi i javnoj službi odlučuje starješina organa lokalne uprave odnosno posebne službe, odnosno rukovodilac javne službe.

VII. JAVNE SLUŽBE

Član 114

Javne službe mogu se 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.

Odlukom o osnivanju javne službe uređuje se djelatnost, organi i nadležnosti organa javne službe.

Sastavni dio odluke o osnivanju javne službe je elaborat o opravdanosti i održivosti javne službe.

Član 115

Na postupak zapošljavanja, kadrovsko planiranje i druga pitanja od značaja za upravljanje ljudskim resursima u javnim službama primjenjuju se propisi kojima se uređuju javne ustanove i privredna društva čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave.

VIII. FINANSIRANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 116

Jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje prihode za finansiranje sopstvenih poslova iz sljedećih izvora:

- 1) sopstvenih prihoda;

- 2) zakonom ustupljenih prihoda;
- 3) Egalizacionog fonda;
- 4) budžeta Crne Gore;
- 5) drugih izvora, u skladu sa zakonom.

Član 117

Jedinici lokalne samouprave se obezbjeđuju sredstva za vršenje prenesenih i povjerenih poslova iz budžeta Crne Gore, u skladu sa propisom o prenošenju, odnosno povjeravanju poslova.

Član 118

Jedinica lokalne samouprave ima svoj budžet. Budžetom jedinice lokalne samouprave iskazuju se sva primanja koja pripadaju jedinice lokalne samouprave i svi izdaci iz njene nadležnosti.

IX. MJESNA ZAJEDNICA

Član 119

Radi ostvarivanja interesa i potreba građana i efikasnijeg vršenja poslova osnivaju se mjesne zajednice, u skladu sa statutom i posebnom odlukom skupštine. Osnivanje mjesne zajednice, ukidanje ili promjena teritorije mjesne zajednice vrši se:

- spajanjem dvije ili više mjesnih zajednica u novu mjesnu zajednicu;
- izdvajanjem dijela jedne mjesne zajednice u novu mjesnu zajednicu;
- dijeljenjem jedne mjesne zajednice u dvije ili više novih mjesnih zajednica;
- ukidanjem mjesne zajednice i pripremanjem njene teritorije jednoj ili više mjesnih zajednica.

Član 120

Inicijativu za osnivanje, ukidanje ili promjenu teritorije mjesne zajednice mogu podnijeti punoljetni građani koji imaju crnogorsko državljanstvo i prebivalište na teritoriji mjesne zajednice, u skladu sa statutom i odlukom skupštine.

O podnošenju inicijative iz stava 1 ovog člana odlučuje se na zboru građana. Odluku o osnivanju, ukidanju ili promjeni teritorije mjesne zajednice donosi skupština.

Izuzetno od stava 3 ovog člana, skupština može, kad je to neophodno radi ostvarivanja prava i dužnosti građana, privremeno do osnivanja, ukidanja ili promjene teritorije mjesne zajednice u skladu sa stavom 3 ovog člana donijeti privremenu odluku o osnivanju, ukidanju ili promjeni teritorije mjesne zajednice.

Broj građana koji mogu podnijeti inicijativu za osnivanje, ukidanje ili promjenu teritorije mjesne zajednice, bliži postupak njenog podnošenja, kao i postupak i uslovi osnivanja, ukidanja ili promjenu teritorije mjesne zajednice uređuju se statutom i odlukom skupštine.

Član 121

Skupština donosi odluku o granicama mjesnih zajednica, na osnovu elaborata granica mjesnih zajednica u otvorenom formatu.

Član 122

Organi mjesne zajednice su savjet mjesne zajednice i predsjednik mjesne zajednice.

Savjet mjesne zajednice je predstavnički organ građana, koji bira zbor građana na period od četiri godine.

Predsjednik mjesne zajednice bira se iz reda savjeta mjesne zajednice, na period od četiri godine.

Bliži uslovi i način izbora savjeta mjesne zajednice uređuju se statutom i odlukom skupštine.

Član 123

Savjet mjesne zajednica donosi program razvoja mjesne zajednice, najmanje jednom u četiri godine.

Predsjednik mjesne zajednice obavezno učestvuje u javnoj raspravi povodom predloga odluke o budžetu jedinice lokalne samouprave, strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave, investicionih planova jedinice lokalne samouprave i programa uređenja jedinice lokalne samouprave.

Predsjednik mjesne zajednice ili predstavnik savjeta mjesne zajednice učestvuje na sjednicama skupštine po tačkama dnevnog reda koje se tiču lokalnog stanovništva te mjesne zajednice putem instituta „slobodna stolica”.

Član 124

Statutom se može povjeriti vršenje određenih poslova lokalne samouprave mjesnoj zajednici.

Član 125

O ostvarivanju lokalnih potreba i interesa u oblastima uređenja naselja, stanovanja, zaštite potrošača, kulture, fizičke kulture, zaštite i unapređenja životne sredine, kao i u drugim oblastima života i rada, u mjesnoj zajednici, u skladu sa statutom, odlučuju građani Crne Gore koji imaju prebivalište na području mjesne zajednice.

Građani koji imaju stalni ili privremeni boravak na teritoriji mjesne zajednice učestvuju u radu te mjesne zajednice i imaju pravo da podnose inicijative, u skladu sa statutom i odlukom skupštine.

Organi mjesne zajednice dužni su da razmotre inicijative iz stava 2 ovog člana i da podnosioca inicijative obavijeste o ishodu u roku od 15 dana od dana prijema inicijative.

Član 126

Statutom se propisuje procentualni iznos tekućeg budžeta koji se opredjeljuje za rad mjesnih zajednica.

Sredstva za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva u mjesnoj zajednici obezbjeđuju se iz:

- 1) prihoda jedinice lokalne samouprave koji se mogu ustupiti mjesnoj zajednici;
- 2) sopstvenih sredstava lokalnog stanovništva koja se udružuju neposredno, putem samodoprinosu ili na drugi način;

- 3) donacija pravnih i fizičkih lica;
- 4) naknada za usluge koje svojim aktivnostima ostvaruje mjesna zajednica, u skladu sa odlukom skupštine;
- 5) poklona i drugih sredstava.

Član 127

O mjesnim zajednicama nadležni organ lokalne uprave vodi registar mjesnih zajednica.

Upisom u registar iz stava 1 ovog člana mjesna zajednica stiče svojstvo pravnog lica.

Sadržaj i način vođenja registra iz stava 1 ovog člana propisuje Ministarstvo.

Član 128

Rad mjesnih zajednica je javan.

Mjesne zajednice su dužne da na svojoj internet stranici objavljuju sve informacije od značaja za mjesnu zajednicu, odnosno lokalno stanovništvo te mjesne zajednice.

Internet stranica mjesne zajednice je sastavni dio internet stranice jedinice lokalne samouprave.

X. NEPOSREDNO UČEŠĆE GRAĐANA U OSTVARIVANJU LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 129

Jedinica lokalne samouprave stvara uslove, podstiče i pomaže učešće lokalnog stanovništva u ostvarivanju lokalne samouprave, putem različitih oblika učešća stanovništva u izjašnjavanju i odlučivanju o poslovima od zajedničkog interesa.

U cilju zadovoljavanja kulturnih, sportskih, obrazovnih, zdravstvenih, informativnih i drugih potreba, lokalno stanovništvo učestvuje u organima upravljanja javnih službi i drugim pravnim licima koja vrše javna ovlašćenja i pružaju usluge građanima, na način propisan posebnim zakonima i drugim propisima.

Član 130

Oblici neposrednog učešća građana u izjašnjavanju i odlučivanju su: inicijativa, građanska inicijativa, skupština građana, zbor građana, referendum u mjesnoj zajednici, referendum u jedinici lokalne samouprave, građanska žalba, peticija i drugi oblici izjašnjavanja i odlučivanja utvrđeni statutom.

Jedinica lokalne samouprave dužna je da obezbijedi da se odgovarajući oblici učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave mogu ostvariti elektronskim putem, u skladu sa zakonom.

Bliži način i postupak učešća građana u izjašnjavanju i odlučivanju o poslovima od zajedničkog interesa uređuje se statutom, u skladu sa zakonom.

Član 131

Građanin ima pravo da podnese inicijativu organima lokalne uprave, posebnim i stručnim službama iz člana 89 ovog zakona koja sadrži predlog ili ideju radi postizanja određenog cilja, preduzimanja određenih aktivnosti ili rješavanja određenog problema od značaja za lokalno stanovništvo.

O podnijetoj inicijativi iz stava 1 ovog člana nadležni organ lokalne uprave, posebna, odnosno stručna služba iz člana 89 ovog zakona dužni su da zauzme stav i, u roku od 30 dana od dana podnošenja inicijative, o tome obavijeste podnosioca inicijative.

Ako organi lokalne uprave, posebne i stručne službe iz člana 89 ovog zakona ne postupe po inicijativi iz stava 1 ovog člana, podnosilac inicijative može podnijeti građansku žalbu predsjedniku jedinice lokalne samouprave ili skupštini u skladu sa članom 139 ovog zakona.

Član 132

Građani imaju pravo da podnesu građansku inicijativu predsjedniku jedinice lokalne samouprave koja sadrži predlog za donošenje ili promjenu opštih akata jedinice lokalne samouprave kojima se uređuju pitanja iz nadležnosti lokalne samouprave.

Predsjednik jedinice lokalne samouprave odlučuje u roku od 30 dana od dana podnošenja građanske inicijative

Ako predsjednik jedinice lokalne samouprave ne prihvati građansku inicijativu, podnosioci građanske inicijative tu inicijativu dostavljaju skupštini, koja je dužna da o toj inicijativi odluči u roku od 60 dana od dana prijema.

Ako skupština jedinice lokalne samouprave ne prihvati građansku inicijativu, o pitanju o kojem je podnijeta građanska inicijativa može se raspisati referendum koji će se održati u roku od 90 dana od dana donošenja odluke.

Pitanja o kojima se može podnijeti građanska inicijativa, broj građana koji mogu podnijeti građansku inicijativu, postupak po toj inicijativi i druga pitanja od značaja za građansku inicijativu utvrđuju se statutom.

Član 133

Skupštinu građana čine građani sa prebivalištem, odnosno stalnim ili privremenim boravkom na teritoriji jedinice lokalne samouprave, izabrani metodom nasumične selekcije.

Prilikom izbora članova skupštine građana mora se voditi računa o zastupljenosti različitih društvenih grupa, naročito u pogledu pola, starosne dobi, nivoa obrazovanja i drugih relevantnih kriterijuma.

Broj članova skupštine građana, kao i bliži kriterijumi za izbor uređuju se statutom ili posebnim aktom skupštine.

Član 134

Skupština građana saziva predsjednik jedinice lokalne samouprave najmanje jednom godišnje, a može se sazvati i po potrebi na inicijativu predsjednika skupštine, najmanje 1/3 odbornika ili na osnovu inicijative iz člana 134 ovog zakona.

Skupštinom građana predsjedava moderator koji ima stručna znanja i iskustvo u oblasti participativne demokratije, komunikacije i facilitacije, kojeg imenuje predsjednik jedinice lokalne samouprave.

Skupština građana razmatra pitanja od značaja za razvoj jedinice lokalne samouprave i daje preporuke organima lokalne samouprave za unapređenje stanja povodom pitanja koje razmatra.

Bliži uslovi za održavanje, način rada i bliži način odlučivanja skupštine građana uređuju se statutom ili posebnim aktom skupštine.

Član 135

Predsjednik jedinice lokalne samouprave dužan je da, u roku od 60 dana od dana prijema, razmotri preporuke skupštine građana i dostave obrazložen odgovor o razlozima njihovog prihvatanja, odnosno neprihvatanja.

Skupština je dužna da u roku od 60 dana od dana prijema, odluči o preporukama skupštine građana.

Ako predsjednik jedinice lokalne samouprave ne prihvati preporuku skupštine građana, skupština građana tu preporuku može dostaviti skupštini, koja je dužna da o toj preporuci odluči u roku od 60 dana od dana prijema.

Odgovor iz stava 1 ovog člana i odluke iz st. 2 i 3 ovog člana objavljuje se na zvaničnoj internet stranici jedinice lokalne samouprave i dostavlja učesnicima skupštine građana.

Član 136

Na zboru građana razmatraju se i usvajaju zahtjevi i predlozi koji su od važnosti za kvalitet života stanovništva u mjesnoj zajednici i odlučuje o drugim pitanjima u skladu sa ovim zakonom.

Zahtjevi i predlozi iz stava 1 ovog člana, preko organa mjesne zajednice, upućuju se predsjedniku jedinice lokalne samouprave.

Predsjednik jedinice lokalne samouprave dužan je da, u roku od 60 dana od dana održavanja zbora građana, razmotri zahtjeve i predloge iz stava 1 ovog člana i o njima obavijesti građane, preko organa mjesne zajednice.

Ako predsjednik jedinice lokalne ne prihvati zahtjeve odnosno predloge iz stava 1 ovog člana, organi mjesne zajednice te zahtjeve i preporuke mogu dostaviti skupštini, koja je dužna da o njima odluči u roku od 60 dana od dana prijema.

Način sazivanja, način rada i odlučivanja zbora građana uređuje se statutom ili posebnim aktom jedinice lokalne samouprave.

Član 137

Na referendumu u mjesnoj zajednici građani sa teritorije mjesne zajednice izjašnjavaju se o pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave.

Uslovi i način sprovođenja i pitanja o kojima će se građani izjašnjavati na referendumu u mjesnoj zajednici utvrđuju se statutom.

Član 138

Referendum u jedinici lokalne samouprave se može raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana na teritoriji jedinice lokalne samouprave o pojedinim pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave u slučajevima, na način i po postupku utvrđenim statutom, u skladu sa zakonom.

Član 139

Svako ima pravo da podnese građansku žalbu ili uputi peticiju organima lokalne samouprave, kao i da od organa traži obavještenja iz njihovog djelokruga rada.

Organi kojima su upućeni građanska žalba ili peticija dužni su da donesu odluku, odnosno daju obavještenje u roku od 30 dana od dana njihovog prijema.

Postupak podnošenja i postupanja organa po građanskoj žalbi i peticiji bliže se uređuje statutom jedinice lokalne samouprave.

Član 140

Građanin koji smatra da mu nije omogućeno učešće u izjašnjavanju i odlučivanju u skladu sa ovim zakonom, odnosno da organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, posebne i stručne službe iz člana 89 ovog zakona u tom postupku nijesu postupili u skladu sa ovim zakonom, o tome može obavijestiti Ministarstvo.

Član 141

Organi lokalni uprave, posebne i stručne službe iz člana 89 ovog zakona podnose predsjedniku jedinice lokalne samouprave godišnji izvještaj o učešću građana u ostvarivanju lokalne samouprave.

Izvještaj iz stava 1 ovog člana sadrže naročito podatke o broju podnijetih inicijativa, građanskih inicijativa, održanih skupština građana, zborova građana, referendumu u mjesnoj zajednici, referendumu u jedinici lokalne samouprave, podnijetih građanskih žalbi, peticija i drugih oblika izjašnjavanja i odlučivanja i njihovom ishodu.

Izvještaj iz stava 1 ovog člana sastavni su dio godišnjeg izvještaja o radu predsjednika jedinice lokalne samouprave.

Član 142

Radi ostvarivanja oblika neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, nadležni organ lokalne uprave može podnijeti obrazloženi zahtjev organu državne uprave nadležnom za poslove vođenja registra prebivališta i drugih ličnih stanja građana, radi dostavljanja podataka koji su neophodni za ostvarivanje određenog oblika neposrednog učešća građana.

Podaci koji se mogu tražiti i dostaviti odnose se isključivo na: ime i prezime, adresu prebivališta, datum rođenja i jedinstveni matični broj, i to samo u obimu koji je neophodan i srazmjeran svrsi iz stava 1 ovog člana, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti.

Organ državne uprave nadležan za poslove vođenja registra dužan je da provjeri zakonitost i opravdanost zahtjeva, donese odluku o dostavljanju podataka u skladu sa zakonom i dostavi uz primjenu odgovarajućih tehničkih i organizacionih mjera zaštite podataka, u skladu sa zakonom.

Nadležni organ lokalne uprave dužan je da obradi dostavljane podatke isključivo u svrhu zbog koje su pribavljeni, obezbijedi tehničke, organizacione i kadrovske mjere zaštite podataka u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti, omogući pristup podacima samo ovlašćenim licima, uz obavezivanje istih na čuvanje povjerljivosti, vodi evidenciju o pristupu i korišćenju tih podataka i obezbijedi da se podaci ne čuvaju duže nego što je neophodno, nakon čega se trajno brišu ili anonimizuju.

Ovlašćena lica iz stava 4 ovog člana dužni su da sa podacima iz stava 2 ovog člana postupaju u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti.

Član 143

U cilju učešća lokalnog stanovništva u donošenju odluka od neposrednog i zajedničkog interesa, skupština posebnom odlukom uređuje način i postupak učešća stanovnika u vršenju javnih poslova.

Odlukom iz stava 1 ovog člana uređuju se: oblici (anketiranje, medija planovi, table za obavještanje, kutije primjedbi, predloga i sugestija, web sajtovi, dežurni telefoni, organizovanje radionica u mjesnim zajednicama, gostovanja predavača, stručni skupovi i okrugli stolovi i sl.), subjekti, postupci, rokovi i načini učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova, izvještaj o uspješnosti postupka i druga pitanja od značaja za aktivnosti lokalnog stanovništva u donošenju odluka.

Član 144

Jedinica lokalne samouprave na svojoj internet stranici u roku od 30 dana od dana donošenja godišnjeg programa lokalne uprave, odnosno skupštine objavi informacije o aktivnostima koje se planiraju i koje će se sprovoditi u toku godine na nivou jedinice lokalne samouprave.

Član 145

U pripremi budžeta, drugih opštih akata i strateških dokumenata jedinica lokalne samouprave će obezbijediti učešće zainteresovane javnosti, sprovođenjem postupka javne rasprave, u skladu sa ovim i posebnim zakonom.

Javna rasprava sprovodi se:

- 1) konsultovanjem organa, organizacija, udruženja i pojedinaca sa teritorije jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: zainteresovana javnost) u početnoj fazi pripreme budžeta, drugog opšteg akta, odnosno strateškog dokumenta;
- 2) organizovanjem javne rasprave o tekstu nacrtu budžeta, drugog opšteg akta, odnosno strateškog dokumenta.

Javnu raspravu sprovode organi lokalne uprave iz člana 89 stav 1 ovog zakona.

Javna rasprava ne može trajati kraće od 15 dana.

Član 146

Organ lokalne uprave koji sprovodi javnu raspravu dužan je da utvrdi program javne rasprave i objavi ga na internet stranici jedinice lokalne samouprave.

Program javne rasprave sadrži naziv organa lokalne uprave koji sprovodi javnu raspravu, naziv nacrtu opšteg akta, odnosno strateškog dokumenta, podatke o načinu sprovođenja javne rasprave, mjestu i vremenu održavanja javne rasprave sa potrebnim informacijama o predmetu javne rasprave, adresu i način dostavljanja primjedbi, predloga i sugestija, ime i prezime službenika u organu lokalne uprave zaduženog za davanje informacija o postupku javne rasprave, potpis starješine organa lokalne uprave.

Program javne rasprave u jedinicama lokalne samouprave u kojima većinu ili značajan dio stanovništva čine pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica sadrži i način obezbjeđivanja učešća manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica na njihovom jeziku.

Organ lokalne uprave dužan je da razmotri sve prispjele komentare, predloge ili sugestije učesnika javne rasprave, sačini rezime komentara i razloga o prihvatanju, odnosno neprihvatanju, sačini izvještaj o rezultatima javne rasprave i uz nacrt budžeta, drugih opštih akata i strateških dokumenata dostavi ga predlagraču.

Organ lokalne uprave koji je sproveo javnu raspravu dužan je da objavi izvještaj sa javne rasprave na internet stranici jedinice lokalne samouprave.

Član 147

Jedinica lokalne samouprave dužna je da radi ostvarivanja učešća u ostvarivanju lokalne samouprave licima sa invaliditetom obezbijedi pristup dokumentima u pristupačnom formatu, koja za to iskažu interes.

XI. SARADNJA LOKALNE SAMOUPRAVE I GRAĐANA

Član 148

Organi lokalne samouprave i organi lokalne uprave, posebne i stručne službe iz člana 89 ovog zakona dužni su da obezbijede ostvarivanje prava i dužnosti lokalnog stanovništva na zakonit i efikasan način, uz poštovanje ličnosti i dostojanstva građanina.

Član 149

Organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, posebne i službe iz člana 89 ovog zakona dužni su da građanima u ostvarivanju njihovih prava i interesa daju potrebne podatke, objašnjenja i obavještenja.

Obavještenja se mogu davati putem elektronskim putem, brošura i medija. Za postupanje u upravnim stvarima organi lokalne uprave dužni su da javno istaknu standarde postupanja.

Član 150

Lokalni funkcioneri i starješine organa lokalne uprave dužni su da odrede vrijeme prijema građana.

Na objektima gdje su smješteni organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, posebne i stručne službe i javne službe mora biti istaknut naziv organa, odnosno službe.

U organu, odnosno službi iz stava 2 ovog člana na vidnom mjestu mora biti istaknut raspored službenih prostorija.

Na ulazu službenih prostorija mora biti istaknuto lično ime i zvanje lokalnog funkcionera, odnosno lokalnog službenika i namještenika, odnosno drugog zaposlenog.

Član 151

Organi lokalne uprave i posebne i stručne službe iz člana 89 ovog zakona dužni su da obezbijede knjigu utisaka i sanduče za primjedbe, predloge i pritužbe i prijem kod lica koja rukovode tim organima i službama, radi saopštavanja primjedbi ili prigovora na rad organa, odnosno službi ili na nepravilan odnos službenika.

Na podnijete primjedbe, predloge i pritužbe organi, odnosno službe iz stava 1 ovog člana dužni su da pisano odgovore, u roku od 15 dana od dana njihovog prijema, ako to građanin zahtijeva.

Organi i službe iz stava 1 ovog člana najmanje jednom mjesečno analiziraju primjedbe, predloge i pritužbe građana i preduzimaju mjere za rješavanje problema zbog kojih se građani obraćaju, o čemu sačinjavaju izvještaj.

Izvještaj iz stava 3 ovog člana dostavlja se glavnom administratoru, koji je dužan da ga razmotri i, po potrebi, preduzme mjere iz svoje nadležnosti ili ga dostavi

predsjedniku jedinice lokalne samouprave na razmatranje, u skladu sa ovim zakonom.

XII. SARADNJA LOKALNE SAMOUPRAVE I NEVLADINIH ORGANIZACIJA

Član 152

U cilju afirmisanja otvorenog i demokratskog društva, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, posebne i stručne službe iz člana 89 ovog Zakona, saraduju sa nevladinim organizacijama.

Saradnja iz stava 1 ovog člana ostvaruje se:

- 1) informisanjem o svim pitanjima značajnim za nevladine organizacije;
- 2) konsultovanjem nevladinih organizacija o programima razvoja lokalne samouprave i nacrtima opštih akata koje donosi skupština;
- 3) omogućavanjem učešća nevladinih organizacija u radu radnih grupa za pripremu normativnih akata ili izradu projekata i programa;
- 4) organizovanjem zajedničkih javnih rasprava, okruglih stolova, seminara i sl. u skladu sa odlukom skupštine.
- 5) obezbjeđivanjem uslova za rad nevladinih organizacija, u skladu sa mogućnostima jedinice lokalne samouprave;
- 6) institutom „slobodna stolica“; i
- 8) na drugi način propisan statutom.

Finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija iz budžeta lokalne samouprave vrši se na osnovu odluke, a u skladu sa propisima kojima se reguliše postupak finansiranja projekata i programa nevladinih organizacija iz budžeta državnih organa.

Član 153

Radi unapređenja saradnje organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, posebnih istručnih službi iz člana 89 ovog Zakona predsjednik jedinice lokalne samouprave obrazuje savjet za saradnju jedinice lokalne samouprave i nevladinih organizacija.

Zadaci, sastav, kriterijumi za izbor članova, način rada i druga pitanja od značaja za rad savjeta iz stava 1 ovog član uređuju se statutom.

XIII. ODNOSI ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE I JAVNIH SLUŽBI ČIJI JE OSNIVAČ DRŽAVA

Član 154

Organi lokalne samouprave ostvaruju saradnju sa javnim službama i drugim pravnim licima čiji je osnivač država, učestvuju u postupku utvrđivanja i sprovođenja planova i programa razvoja i daju predloge, sugestije i mišljenja u pogledu vršenja djelatnosti na teritoriji jedinice lokalne samouprave.

Javne službe i druga pravna lica iz stava 1 ovog člana dužni su da u postupku pripreme planova i programa razvoja iz svoje djelatnosti, na teritoriji jedinice lokalne samouprave, kao i izvještaje o njihovom ostvarivanju dostave organima lokalne samouprave.

Član 155

U slučaju da se ne ostvaruje saradnja u skladu sa članom 154 ovog zakona, nadležni organi lokalne samouprave mogu o tome obavijestiti Vladu i zahtijevati preduzimanje odgovarajućih mjera.

O preduzetim mjerama Vlada obavještava nadležni organ lokalne samouprave, u roku od 30 dana od dana prijema obavještenja.

XIV. ODNOS ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE I DRŽAVNIH ORGANA I ORGANA DRŽAVNE UPRAVE

Član 156

Odnosi između organa lokalne samouprave i državnih organa i organa državne uprave zasnivaju se na međusobnoj saradnji i nadzoru državnih organa i organa državne uprave nad zakonitošću rada organa lokalne samouprave.

Član 157

U vršenju poslova i zadataka lokalne samouprave koji se odnose na utvrđivanje i ostvarivanje sloboda, prava i dužnosti građana, nadležni državni organi, odnosno organi državne uprave vrše nadzor nad zakonitošću rada organa lokalne samouprave i imaju prava i dužnosti utvrđene zakonom.

Član 158

Organi lokalne samouprave u vršenju poslova iz svog djelokruga:

- 1) učestvuju u pripremi zakona i drugih akata čija je sadržina od interesa za ostvarivanje i razvoj lokalne samouprave;
- 2) daju predloge za preduzimanje aktivnosti državnih organa, odnosno organa državne uprave na razvijanju lokalne samouprave;
- 3) traže mišljenje od nadležnih državnih organa, odnosno organa državne uprave u vezi sa primjenom zakona koji su od neposrednog uticaja na razvoj i ostvarivanje lokalne samouprave i rad organa lokalne samouprave;
- 4) daju državnim organima, odnosno organima državne uprave inicijative za uređenje odnosa od značaja za lokalnu samoupravu i preduzimanje mjera od značaja za rješavanje pitanja u okviru prava i dužnosti lokalne samouprave.

U slučaju iz stava 1 tač. 3 i 4 ovog člana, nadležni državni organ, odnosno organ državne uprave dužan je da, u roku od 30 dana od dana dostavljanja zahtjeva za mišljenje odnosno inicijative, dostavi odgovor organima lokalne samouprave.

Član 159

Državni organi, odnosno organi državne uprave:

- 1) obavještavaju organe lokalne samouprave, po sopstvenoj inicijativi ili na njihov zahtjev, o mjerama koje preduzimaju ili namjeravaju da preduzmu u izvršavanju zakona i drugih propisa o zaštiti zakonitosti, pojavama koje ih narušavaju i mjerama za otklanjanje nepravilnosti, o ostvarivanju prava građana na lokalnu samoupravu, kao i drugim pitanjima od neposrednog interesa za ostvarivanje lokalne samouprave i rad tih organa;
- 2) pružaju stručnu pomoć organima lokalne samouprave u vezi sa obavljanjem njihovih poslova;

3) traže izvještaje, podatke i obavještenja o obavljanju poslova u okviru prava i dužnosti lokalne samouprave, kao i drugim pitanjima koja su od interesa za ostvarivanje funkcije državnih organa, odnosno organa državne uprave;

4) vrše druge poslove u cilju ostvarivanja saradnje sa organima lokalne samouprave, u skladu sa zakonom.

Član 160

Organi državne uprave dužni su da u postupku pripreme zakona, opštih akata i drugih propisa kojima se uređuju položaj, prava i obaveze lokalne samouprave i pripreme analize procjene uticaja odluka i drugih propisa (RIA) obezbijede učešće predstavnika jedinica lokalne samouprave u radnoj grupi koje odredi asocijacija jedinica lokalne samouprave.

Organi državne uprave dužni su da nacрте, odnosno predloge zakona, opštih akata i drugih propisa i analize procjene iz stava 1 ovog člana dostave na izjašnjenje jedinicama lokalne samouprave i asocijaciji jedinica lokalne samouprave.

Rok za izjašnjenje iz stava 2 ovog člana ne može biti kraći od 15 dana od dana dostavljanja akta iz stava 2 ovog člana.

U slučaju da organ državne uprave ne postupi u skladu sa st. 1 i 2 ovog člana, jedinica lokalne samouprave o tome dostavlja obavještenje Ministarstvu.

Ministarstvo je dužno da, u roku od sedam dana od dana prijema obavještenja iz stava 4 ovog člana, informiše Vladu o nepostupanju organa državne uprave u skladu sa st. 1 i 2 ovog člana.

U slučaju iz stava 5 ovog člana Vlada je dužna da od organa državne uprave zatraži pisano izjašnjenje o razlozima nepostupanja u skladu sa st. 1 i 2 ovog člana.

O razlozima iz stava 6 ovog člana, jedinicu lokalne samouprave obavještava Ministarstvo.

Član 161

Organi lokalne samouprave na zahtjev državnih organa, odnosno organa državne uprave dužni su da dostavljaju podatke od značaja za ostvarivanje funkcija tih organa.

Organi lokalne samouprave dužni su da podatke iz stava 1 ovog člana dostave u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva.

Državni organi, odnosno organi državne uprave i organi lokalne samouprave ne mogu utvrđivati naknade za međusobno pružene usluge i razmjenu podataka potrebnih za ostvarivanje njihovih funkcija.

Član 162

Radi praćenja razvoja i predlaganja mjera za unaprijeđenje sistema lokalne samouprave, ostvarivanja saradnje između organa lokalne samouprave i državnih organa i organa državne uprave, razmatranja propisa kojima se utvrđuju nadležnosti, prava i obaveze jedinica lokalne samouprave, Vlada obrazuje Savjet za lokalnu samoppravu.

Savjet iz stava 1 ovog člana obrazuje se na vrijeme od četiri godine.

Savjet iz stava 1 ovog člana čine predstavnici jedinica lokalne samouprave, asocijacije jedinica lokalne samouprave, državnih organa i organa državne uprave, Ustavnog suda Crne Gore, Upravnog suda Crne Gore i nevladinih organizacija i istaknuti stručnjaci u oblasti lokalne samouprave.

Savjet iz stava 1 ovog člana ima predsjednika i osam članova.

Stručne i administrativno-tehničke poslove za potrebe savjeta iz stava 1 ovog člana vrši sekretar koji se određuje iz reda zaposlenih u Ministarstvu.

Predsjednik, članovi i sekretar savjeta iz stava 1 ovog člana imaju pravo na mjesečnu naknadu za rad u savjetu.

Bliže zadatke, način rada, visinu naknade iz stava 6 ovog člana i druga pitanja od značaja za rad savjeta propisuje Vlada.

Član 163

U cilju unapređenja saradnje, koordinacije i institucionalnog dijaloga između organa državne uprave i organa lokalne samouprave, u oblastima lokalne samouprave, finansija i fiskalnog upravljanja, obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite, prostornog planiranja i komunalnih djelatnosti i digitalizacije, savjet iz člana 164 ovog zakona obrazuje tematske mreže.

Tematske mreže mogu se obrazovati i u drugim upravnim oblastima, kad savjet iz člana 164 ovog zakona ocijeni da je to potrebno.

Tematske mreže čine predstavnici svih jedinica lokalne samouprave, nadležnih organa državne uprave i organa uprave koji rade na poslovima iz upravne oblasti za koju se tematska mreža obrazuje.

Tematske mreže naročito razmatraju pitanja od zajedničkog interesa za organe državne uprave i organe lokalne samouprave u upravnoj oblasti za koju se tematska mreža obrazuje, daju predloge u postupku pripreme zakona, podzakonskih akata i strateških dokumenata u toj upravnoj oblasti, razmjenjuju informacije o problemima u sprovođenju propisa i javnih politika, kao i o dobrim praksama u tim upravnim oblastima.

Tematske mreže o svom radu redovno izvještavaju savjet iz člana 164 ovog zakona.

Stručnu i administrativnu podršku za rad tematskih mreža obezbjeđuje organ državne uprave nadležan za upravnu oblast za koju je obrazovana tematska mreža.

Članovi tematske mreže imaju pravo na mjesečnu naknadu za rad u mreži. Način rada tematskih mreža, visinu naknade iz stava 7 ovog člana i druga pitanja od značaja za njihov rad propisuje Vlada.

XV. ODNOSI ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE I VLADE

Član 164

Kad organ državne uprave nadležan za određenu upravnu oblast smatra da opšti akt skupštine ili predsjednika jedinice lokalne samouprave nije u saglasnosti sa zakonom ili Ustavom, upozoriće skupštinu ili predsjednika jedinice lokalne samouprave da u određenom roku preduzme odgovarajuće mjere radi usaglašavanja tog akta.

Kad skupština, odnosno predsjednik jedinice lokalne samouprave ne postupi po upozorenju iz stava 1 ovog člana u ostavljenom roku, organ državne uprave nadležan za određenu upravnu oblast o tome obavještava Ministarstvo, koje je dužno da Vladi predloži preduzimanje mjera iz člana 167 ovog zakona.

Član 165

Kad Vlada smatra da se opštim aktom skupštine ili predsjednika jedinice lokalne samouprave nije u skladu sa Ustavom i zakonom, na predlog Ministarstva, obustaviće od izvršenja taj akt i pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti

pred Ustavnim sudom Crne Gore, najkasnije u roku od 30 dana od dana donošenja odluke o obustavi.

Ako Vlada, u roku iz stava 1 ovog člana, ne pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Crne Gore, opšti akt se primjenjuje.

Član 166

Kad organ državne uprave nadležan za određenu upravnu oblast u postupku nadzora utvrdi da organi jedinica lokalne samouprave ne vrše poslove iz svoje nadležnosti, u skladu sa zakonom, upozoriće skupštinu i predsjednika jedinice lokalne samouprave da u određenom roku preduzme odgovarajuće mjere kojim će se obezbijediti izvršavanje poslova iz svoje nadležnosti, odnosno da izvrši te poslove.

Kad skupština, odnosno predsjednik jedinice lokalne samouprave ne postupi po upozorenju iz stava 1 ovog člana, organ državne uprave nadležan za određenu upravnu oblast o tome obavještava Ministarstvo, koje je dužno da Vladi predloži preduzimanje mjera iz člana 169 ovog zakona.

Član 167

Kad skupština jedinice lokalne samouprave duže od šest mjeseci ne održava sjednice, ne izvršava odluke nadležnih sudova ili ne izvršava zakonom utvrđene obaveze čime se onemogućava ostvarivanje prava građana ili nanosi znatna materijalna šteta, Vlada će, na predlog Ministarstva, upozoriti skupštinu, da u određenom roku, obezbijedi ostvarivanje svojih funkcija, odnosno izvrši zakonom utvrđene obaveze.

Ako skupština, u roku iz stava 1 ovog člana, ne uspostavi obavljanje svojih funkcija, odnosno ne izvrši zakonom utvrđene obaveze, Vlada će, na predlog Ministarstva, raspustiti skupštinu.

U slučaju raspuštanja skupštine, funkciju skupštine do konstituisanja nove skupštine vrši odbor povjerenika, koji u skladu sa članom 168 imenuje Vlada.

Član 168

Odbor povjerenika ima sedam povjerenika, od kojih dva predlaže Vlada, a dva Ministarstvo, po jednog organ državne uprave nadležan za poslove finansija, organ državne uprave nadležan za konkretnu upravnu oblast u kojoj jedinica lokalne samouprave nije vršila zakonom utvrđene obaveze i Generalni sekretarijat Vlade.

Povjerenik može biti lice koje je crnogorski državljanin i koje ima VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje pet godina radnog iskustva u oblasti prava ili ekonomije.

Odbor povjerenika ima predsjednika koji se bira iz reda povjerenika.

Povjerenik je u svom radu samostalan i za svoj rad odgovora Vladi.

Odbor povjerenika vrši tekuće i neodložne poslove iz okvira nadležnosti skupštine, odnosno poslove čije bi nevršenje moglo izazvati štetne posljedice za lokalno stanovništvo ili onemogućilo ostvarivanje sloboda, prava i dužnosti građana.

Odbor povjerenika dužan je da Vladi podnese izvještaj o radu jednom mjesечно, preko Ministarstva.

Odbor povjerenika donosi poslovnik o svom radu.

Povjerenici imaju pravo na naknadu u skladu sa propisima kojima se uređuje zarade zaposlenih u javnom sektoru.

XVI. UDRUŽIVANJE, SARADNJA LOKALNE SAMOUPRAVE I POVJERAVANJE POSLOVA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 169

U vršenju poslova iz sopstvene nadležnosti, jedinice lokalne samouprave mogu, na principima dobrovoljnosti i solidarnosti, slobodno sarađivati i udruživati sredstva za vršenje poslova od zajedničkog interesa, u cilju zadovoljavanja potreba lokalnog stanovništva.

Član 170

Jedinice lokalne samouprave mogu osnovati svoju asocijaciju jedinica lokalne samouprave za teritoriju Crne Gore.

Asocijacijom, u smislu stava 1 ovog člana, smatra se asocijacija koju je osnovalo više od polovine jedinica lokalne samouprave.

Asocijacija stiče svojstvo pravnog lica stiče upisom u evidenciju iz člana 173 ovog zakona.

Organizacija, način rada i finansiranje asocijacije iz stava 1 ovog člana uređuje se statutom asocijacije.

Član 171

O asocijacijama jedinica lokalne samouprave Ministarstvo vodi evidenciju.

Sadržaj i način vođenja evidencije iz stava 1 ovog člana propisuje Ministarstvo.

1. Međupštinska saradnja

Član 172

Jedinice lokalne samouprave i asocijacija iz člana 172 ovog zakona, u okviru svojih nadležnosti, mogu slobodno sarađivati sa lokalnim zajednicama i asocijacijama drugih država, radi ostvarivanja zajedničkih interesa i udruživati se u regionalne i međunarodne organizacije lokalnih vlasti, u skladu sa zakonom.

Član 173

Dvije ili više jedinica lokalne samouprave mogu radi zajedničkog, ekonomičnijeg i racionalnijeg vršenja određenih poslova iz sopstvene nadležnosti uspostaviti međupštinsku saradnju.

U okviru saradnje iz stava 1 ovog člana mogu se osnovati privredno društvo ili javna ustanova u skladu sa zakonom.

Član 174

Međupštinska saradnja se uspostavlja na osnovu pisanog sporazuma koji zaključuju jedinice lokalne samouprave.

Sporazum iz stava 1 ovog člana sadrži naročito:

- 1) naziv i sjedište zajedničkog organa, privrednog društva, ustanove ili druge organizacije;
- 2) stvaru i mjesnu nadležnost;
- 3) poslove koji su predmet saradnje;
- 4) način organizovanja i finansiranja zajedničkog vršenja poslova;
- 5) prava i obaveze jedinica lokalne samouprave;
- 6) nivačkog uloga, upravljanja, finansiranja, nadzora i odgovornosti,
- 3) trajanje i način prestanka saradnje i dr.

Nadležni organ lokalne uprave, odnosno posebne službe iz člana 89 st. 1 i 3 ovog zakona dužan je da podnese godišnji izvještaj o radu, izvještaj o finansijskom poslovanju i godišnji program rada jedinicama lokalne samouprave koje su zaključile sporazum radi zajedničkog vršenja određenih poslova.

Sporazum iz stava 1 ovog člana jedinice lokalne samouprave koje su zaključile taj sporazum dostavljaju Ministarstvu, u roku od osam dana od dana njegovog zaključivanja.

Član 175

Međuopštinska saradnja može se ostvarivati u sljedećim oblicima:

- 1) određivanjem zajedničkog organa ili službe za obavljanje određenih poslova, u skladu sa zakonom;
- 2) osnivanjem zajedničkog privrednog društva, ustanove ili drugog pravnog lica u skladu sa zakonom;
- 3) zajedničkim učestvovanjem u projektima, programima i inicijativama od zajedničkog interesa;
- 4) drugim oblicima saradnje koji su u skladu sa zakonom i usmjereni na efikasnije ostvarivanje nadležnosti lokalne samouprave.

Jedinice lokalne samouprave uređuju međusobne odnose sporazumom.

2. Povjeravanje poslova

Član 176

Jedinica lokalne samouprave može, uz prethodnu saglasnost skupštine, sporazumom povjeriti obavljanje pojedinih poslova iz svoje nadležnosti drugoj jedinici lokalne samouprave.

Jedinica lokalne samouprave koja povjerava poslove zadržava nadležnost i odgovornost za njihovo zakonito vršenje.

Jedinica lokalne samouprave kojoj su poslovi povjereni obavlja te poslove u ime i za račun jedinice lokalne samouprave koja ih je povjerila.

Sporazum iz stava 1 ovog člana naročito sadrži: vrstu poslova, način njihovog obavljanja, finansiranje, način vršenja nadzora, odgovornost za izvršavanje poslova i dr.

Jedinica lokalne samouprave kojoj su poslovi povjereni dužna je da najmanje jednom u šest mjeseci dostavi izvještaj jedinici lokalne samouprave koja joj je povjerila poslove.

Član 177

Jedinica lokalne samouprave koja je povjerila obavljanje poslova drugoj jedinici

XVII. JAVNOST I TRANSPARENTNOST RADA

Član 178

Javnost i transparentnost rada organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, posebnih, stručnih službi iz člana 89 ovog zakona i javnih službi obezbjeđuje se u skladu sa zakonom.

Način ostvarivanja prava i obaveza iz stava 1 ovog člana uređuje se statutom, odlukom i poslovníkom skupštine.

Član 179

Organi lokalne uprave, posebne i stručne službe iz člana 89 ovog zakona dužne su da upoznaju javnost o vršenju poslova iz svog djelokruga i izvještavaju o svom radu putem medija ili na drugi pogodan način.

Davanje određenih podataka vrši se u skladu sa posebnim zakonom.

Član 180

Izvještaje, informacije i podatke o vršenju poslova organa lokalne uprave, odnosno posebne i stručne službe iz člana 89 ovog zakona daje lice koje rukovodi tim organom, odnosno službom ili lice koje on ovlasti i lično su odgovorni za njihovu tačnost i blagovremenost.

XVIII. ZAŠTITA LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 181

Kad se pojedinačnim aktima ili radnjama državnih organa, organa državne uprave ili pravnih lica koja vrše javna ovlašćenja narušava pravo građana na lokalnu samoupravu, organi jedinice lokalne samouprave mogu podnijeti ustavnu žalbu Ustavnom sudu Crne Gore.

Član 182

Kad se zakonom koji je usvojila Skupština Crne Gore narušava pravo građana na lokalnu samoupravu, asocijacija iz člana 170 ovog zakona može podnijeti inicijativu Predsjedniku Crne Gore da takav zakon ne progłosi.

Član 183

Radi unapređenja rada lokalne samouprave, u jedinici lokalne samouprave osniva se Savjet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave.

Članove savjeta iz stava 1 ovog člana bira skupština iz reda istaknutih i uglednih građana jedinice lokalne samouprave i stručnjaka iz oblasti od značaja za lokalnu samoupravu.

Savjet iz stava 1 ovog člana ima pravo da državnim organima, organima lokalne samouprave i javnim službama podnosi predloge za unapređenje i razvoj lokalne samouprave, podizanje nivoa kvaliteta javnih usluga, zaštitu Ustavom i zakonom utvrđenih prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave i zaštitu i sloboda i prava lokalnog stanovništva.

Državni organi, organi lokalne samouprave i javne služne dužni su da se o predlozima iz stava 3 ovog člana izjasne u primjerenom roku, a najkasnije u roku od 60 dana od dana podnošenja predloga.

Ako savjet iz stava 1 ovog člana podnese inicijativu skupštini, o toj inicijativi raspravlja se na prvoj narednoj sjednici skupštine.

Statutom i aktom o osnivanju savjeta iz stava 1 ovog člana bliže se utvrđuju prava i dužnosti, sastav, način izbora i rada tog savjeta i druga pitanja od značaja za njegovo funkcionisanje.

XIX. INFORMACIONI SISTEM

Član 184

Radi efikasnijeg vršenja poslova lokalne samouprave, praćenja rada lokalne samouprave i ostvarivanja nadležnosti organa državne uprave u upravnim oblastima za koje su osnovane, Ministarstvo uspostavlja Informativni sistem za lokalnu samoupravu.

Informativni sistem predstavlja informativni sistem Ministarstva i uspostavlja se u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska uprava.

Informativni sistem povezuje se sa jedinstvenim informativnim sistemom i jedinstvenim sistemom za elektronsku razmjenu podataka.

Član 185

Informativni sistem koristi se za dostavljanje podataka, akata, izvještaja i drugih informacija koje su jedinice lokalne samouprave dužne da dostavljaju organima državne uprave, u skladu sa zakonom, a naročito:

1. dostavljanje izvještaja o vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova, u skladu sa zakonom;
2. dostavljanje izvještaja o primjeni zakona i drugih propisa na lokalnom nivou, organima državne uprave nadležnim za pojedine upravne oblasti;
3. dostavljanje podataka o donošenju i sprovođenju razvojnih, planskih i strateških dokumenata;
4. razmjenu podataka između organa državne uprave i jedinica lokalne samouprave;
5. preuzimanje i razmjenu podataka iz elektronskih registara putem jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka;
6. vođenje evidencija i baza podataka od značaja za lokalnu samoupravu.

Jedinice lokalne samouprave i organi državne uprave dužni su da podatke, izvještaje, obavještenja i druge informacije iz stava 1 ovog člana dostavljaju i razmjenjuju putem Informativnog sistema, u elektronskom obliku.

Ako je posebnim zakonom propisana obaveza dostavljanja određenih podataka, izvještaja ili informacija organima državne uprave, ti podaci, izvještaji i informacije dostavljaju se putem Informativnog sistema, osim ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.

Član 186

Pravo pristupa Informativnom sistemu imaju Ministarstvo, organi državne uprave i jedinice lokalne samouprave, u skladu sa svojim nadležnostima.

Pristup Informativnom sistemu odobrava se ako su ispunjeni tehnički, bezbjednosni i organizacioni uslovi za korišćenje sistema, u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska uprava.

Ministarstvo odlučuje o ispunjenosti uslova iz stava 2 ovog člana i vodi evidenciju korisnika, pristupnih naloga i nivoa ovlašćenja.

Korisnici Informativnog sistema imaju pristup samo onim podacima koji su neophodni za vršenje njihovih nadležnosti.

Pristup podacima evidentira se u Informativnom sistemu.

Član 187

Ministarstvo je rukovalac podataka sadržanih u Informativnom sistemu.

Ministarstvo koristi podatke iz Informacionog sistema za potrebe praćenja stanja u oblasti lokalne samouprave, vršenja nadzora, kao i izrade analiza i izvještaja, uključujući poslove iz člana 198 ovog zakona.

Obrada i zaštita podataka vrši se u skladu sa propisima o zaštiti podataka o ličnosti, informacionoj bezbjednosti i tajnosti podataka.

Član 188

U slučaju tehničke nedostupnosti Informacionog sistema koja onemogućava njegovu upotrebu, podaci, akti i druga dokumentacija dostavljaju se na drugi odgovarajući način.

Podaci iz stava 1 ovog člana unose se u Informacioni sistem bez odlaganja nakon uspostavljanja njegove funkcionalnost.

Bliže uslove, način uspostavljanja i vođenja Informacionog sistema, način povezivanja sa drugim informacionim sistemima, sadržaj i strukturu podataka, način dostavljanja i razmjene podataka, kao i tehničke i bezbjednosne uslove za korišćenje sistema, propisuje Ministarstvo, uz prethodnu saglasnost organa državne uprave nadležnog za elektronsku upravu.

Član 189

Ministarstvo i organi državne uprave koriste podatke iz Informacionog sistema za razvoj indikatora za praćenje kvaliteta, dostupnosti i efikasnosti poslova i usluga jedinica lokalne samouprave.

Na osnovu podataka iz stava 1 ovog člana, Ministarstvo vrši:

- uporednu analizu jedinica lokalne samouprave;
- ocjenjivanje nivoa razvijenosti i kvaliteta usluga;
- identifikaciju nedostataka u primjeni propisa i javnih politika.

Rezultati analiza iz stava 2 ovog člana mogu se objavljivati putem javno dostupne elektronske platforme, u skladu sa propisima o zaštiti podataka.

Indikatori iz ovog člana koriste se isključivo u svrhu praćenja stanja, analize i unapređenja javnih politika i ne mogu predstavljati osnov za ograničavanje samostalnosti jedinica lokalne samouprave u vršenju njihovih nadležnosti.

XX EVIDENCIJA

Član 190

Ministarstvo vodi evidenciju o poslovima (sopstveni, preneseni i povjereni) koji su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, broju zaposlenih u organima lokalne uprave, posebnim i stručnim službama i javnim službama, podatke o sjednicama skupštine, podatke o međuopštinskoj saradnji, kao i druge podatke koje su u posjedu organa jedinica lokalne samouprave.

Za potrebe vođenja evidencije, organi državne uprave i lokalne samouprave dužni su najmanje tromjesečno da unose i ažuriraju podatke iz stava 1 ovog člana. Bliži sadržaj i način unošenja podataka u evidenciju iz stava 1 ovog člana propisuje Ministarstvo.

XXI. NADZOR

Član 191

Nadzor nad primjenom ovog zakona vrši Ministarstvo.

XXII. KAZNE NE ODREDBE

Novčana kazna za odgovorno lice u organu državne uprave

Član 192

Novčanom kaznom u iznosu od 30 eura do 2.000 eura kazniće se za prekršaj odgovorno lice u organu državne uprave ako:

- 1) ne dostavi nacrt, odnosno predlog zakona i drugog propisa i Analizu uticaja propisa (RIA) na izjašnjavanje opštinama i u propisanom roku ne izjasni o inicijativi, mišljenju, predlogu jedinice lokalne samouprave u vezi pitanja koje su od interesa za lokalnu samoupravu;
- 2) u postupku pripreme zakona drugih propisa i opštih akata kojima se uređuje položaja, prava i obaveze lokalne samouprave ne obezbijedi učešće predstavnika opština u radnoj grupi koje odredi Asocijacija opština.

Novčana kazna za odgovorno lice u organu lokalni samouprave

Član 193

Novčanom kaznom u iznosu od 30 eura do 2.000 eura kazniće se za prekršaj odgovorno lice u organu jedinice lokalne samouprave ako:

1. ne obezbijedi sprovođenje nadzora nad zakonitošću i cjelishodošću rada javnih službi ;
2. u propisano roku na zahtjev državnih organa, odnosno organa državne uprave ne dostavi podatke i obavještenja od značaja za ostvarivanje funkcija tih organa.

Član 194

Novčanom kaznom u iznosu od 200 eura do 2.000 eura kazniće se za prekršaj odgovorno lice u jedinici lokalne samouprave ako:

- 1) ne obavijesti podnosioca inicijative (član 131);
- 2) ne razmotre i ne dostave odgovor na preporuke Skupštine građana (član 135);
- 3) ne razmotre zahtjeve zbora građana i o njima obavijeste građane (član 136);
- 4) ne donesu odluku povodom građanske žalbe (član 139)

XXIII. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 195

Jedinice lokalne samouprave su dužne da statute usklade sa ovim zakonom, u roku od tri mjeseca, a ostale opšte akte u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 196

Podzakonski akti za sprovođenje ovog zakona donijeće se u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 197

Opštine koje su stekle status opštine prije stupanja na snagu ovog zakona zadržavaju status opštine.

Član 198

Potpredsjednici opštine, sekretari skupština i glavni administrator imenovani u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi "Službeni list Crne Gore", br. 2/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22 i 85/22) nastavljaju sa radom do isteka mandata na koji su imenovani.

Član 199

Jedinice lokalne samouprave zadržavaju važeće datume za praznike jedinice lokalne samouprave utvrđene u skladu sa propisima koji su važili do dana stupanja na snagu ovog zakona.

Jedinice lokalne samouprave koje nakon stupanja na snagu ovog zakona utvrđuju ili mijenjaju praznik jedinice lokalne samouprave dužne su da ga utvrde u skladu sa članom 25 ovog zakona.

Član 200

Ministarstvo je dužno da Informacioni sistem uspostavi u roku od 18 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 200

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22 i 85/22), osim odredaba koji se odnose na lokalne službenike I namještenike,

Član 191

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo javne uprave
NAZIV PROPISA	Zakon o lokalnoj samoupravi
<p>1. Definisanje problema</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koje probleme treba da riješi predloženi akt? - Koji su uzroci problema? - Koje su posljedice problema? - Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri? - Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)? 	
<p>Problemi koje predloženi akt treba da riješi:</p> <p>Predloženi Zakon usmjeren je na rješavanje sljedećih ključnih problema, prepoznatih kroz analize i međunarodne izvještaje:</p> <p>Nedovoljna organizacija javne uprave na lokalnom nivou: Postojeći sistem ima nedostatke u organizaciji lokalne uprave, što se nastoji unaprijediti preciznijim definisanjem organa lokalne uprave (sekretarijati, uprave, direkcije), stručnih i posebnih službi, uključujući novu službu za evropske integracije i službu za informacioni sistem.</p> <p>Centralizacija nadležnosti i ograničena decentralizacija: Više međunarodnih izvještaja ukazalo je ograničenu decentralizaciju u Crnoj Gori. U prvom redu, izvještaj Evropske komisije za 2024. i Izvještaj Evropske komisije za 2025. godinu¹. U Izvještaju za 2024. godinu ističe se „što se tiče lokalne uprave, decentralizacija u Crnoj Gori je ograničena i prvenstveno svedena na komunalne usluge, vodosnabdijevanje i održavanje javnih prostora. Iako lokalne uprave imaju svoje nadležnosti na papiru, u praksi često moraju dobiti odobrenje od centralnih vlasti. Lokalne uprave imaju ograničenu finansijsku autonomiju i često nijesu konsultovane u vezi nacrtu zakona koji direktno utiču na njih. U decembru 2023. godine izmijenjen je Zakon o finansiranju lokalne samouprave, koji podrazumijeva preaspodjelu sredstava među opštinama i ima za cilj povećanje prihoda opština na sjeveru.“ U Izvještaju za 2025. godinu navodi se „Decentralizacija u Crnoj Gori je i dalje ograničena i uglavnom se svodi na komunalne usluge, vodosnabdijevanje i održavanje javnih prostora. Napori Ministarstva javne uprave da izradi novi Zakon o lokalnoj samoupravi za sada nijesu dali rezultate. Iako lokalne samoupravne vlasti na papiru imaju sopstvene nadležnosti, u praksi često moraju da obezbijede saglasnost centralnih organa. Lokalne samouprave imaju ograničenu finansijsku autonomiju i često nijesu konsultovane prilikom izrade nacrtu zakona koji ih direktno</p>	

¹ https://enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2024_en i https://enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2025_en

pogađaju.“ U izvještaju Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope² izražena je zabrinutost zbog centralizacije nadležnosti, posebno u oblasti prostornog planiranja, te konstatovali da je decentralizacija ograničena samo na određene komunalne djelatnosti. Takođe, u Izvještaju se eksplicitno navodi „u oblasti obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, socijalne i dječije zaštite, zapošljavanja i drugih oblasti od interesa za lokalno stanovništvo, određene nadležnosti vrše lokalne samouprave u skladu sa posebnim zakonom, ali ove odredbe ostaju nedefinisane jer je nepoznato kada i kojoj opštini će određeni poslovi biti povjereni“. Ovaj izvještaj naglašava da konsultativni mehanizmi između centralnih i lokalnih vlasti moraju biti unaprijeđeni, i „izražava se nada da funkcionalna analiza koju je prepremilo Ministarstvo javne uprave može biti osnova da se fokus vrati na pređašnje napore za decentralizaciju“.

Takođe, SIGMA procjena principa dobre javne uprave³ ukazuje na to da „opštine u Crnoj Gori nemaju širok spektar nadležnosti u poređenju sa drugim evropskim zemljama. Posebno je važno istaći da lokalna samouprava nema značajnu ulogu u prostornom planiranju i razvoju gradova, u primarnoj zdravstvenoj zaštiti i bolnicama, niti u predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju“, te ističu: „Vlada bi trebalo da nastavi sa planiranom zakonodavnom reformom radi unapređenja upravljanja na lokalnom nivou i da sprovede mjere za povećanje efikasnosti i pouzdanosti spoljnog nadzora nad radom lokalne samouprave“.

Najzad, Posebna grupa za reformu javne uprave između Crne Gore i Evropske komisije i donijela je Operativne zaključke koji, između ostalog, obavezuju Crnu Goru da usvoji novi Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakon o lokalnim službenicima i namještenicima u skladu sa preporukama Evropske komisije i SIGMA do juna 2026. godine. Operativni zaključci predstavljaju završna mjerila za zatvaranje poglavlja 23.

Iste nalaze na koje ukazuju međunarodni partneri, pokazala je i Analiza funkcionisanja sistema lokalne samouprave, koju je usvojila Vlada Crne Gore u januaru 2024. godine.⁴

Zato, Predlog zakona je zasnovan na principu oprezne, fazne i kontrolisane decentralizacije, imajući u vidu potrebu očuvanja funkcionalnosti sistema javne uprave i različite administrativne i fiskalne kapacitete jedinica lokalne samouprave. Upravo iz tog razloga, Predlog zakona ne definiše konkretne nadležnosti, odnosno pojedinačne javne usluge u oblastima socijalne zaštite, predškolskog obrazovanja, kao i socijalne i dječije zaštite, već uspostavlja normativni okvir koji omogućava postepeni prenos ili povjeravanje poslova u ovim oblastima. Umjesto normativnog propisivanja konkretnih usluga, ostavlja se resornim ministarstvima da, u okviru svojih nadležnosti, procijene koje je poslove i usluge moguće i opravdano prenijeti ili povjeriti gradovima, uzimajući u obzir stepen razvijenosti, institucionalne kapacitete i spremnost lokalnog nivoa za njihovo preuzimanje. U cilju veće jasnoće i predvidivosti, u tekstu RIA-e dati su ilustrativni primjeri mogućih oblika prenosa i povjeravanja poslova, koji služe kao orijentacioni okvir, ali ne proizvode neposredno pravno

²[https://www.bing.com/ck/a?!&&p=612be5fce1ff66d7897847b6529edf1b34af10511f5c5986059ea9582d4fb6caJmItdHM9MTc2ODM0ODgwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=22caebdc-3497-6860-34e0-fa6930976a32&psq=CPL\(2024\)46-03&u=a1aHR0cHM6Ly9zZWYyZGUy29lLmludC9jbT9pPTA5MDAwMDE2ODhZWNIYTY](https://www.bing.com/ck/a?!&&p=612be5fce1ff66d7897847b6529edf1b34af10511f5c5986059ea9582d4fb6caJmItdHM9MTc2ODM0ODgwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=22caebdc-3497-6860-34e0-fa6930976a32&psq=CPL(2024)46-03&u=a1aHR0cHM6Ly9zZWYyZGUy29lLmludC9jbT9pPTA5MDAwMDE2ODhZWNIYTY)

³ https://www.sigmaxweb.org/en/publications/public-administration-in-montenegro-2024_6b3dec38-en.html

⁴ <https://www.gov.me/dokumenta/3671cd6c-4d77-4159-a157-c3cdd879cbea>

dejstvo. Dodatno, Predlog zakona jasno polazi od toga da se konkretni preneseni ili povjereni poslovi, kao i njihov obim, način vršenja, finansiranje i mehanizmi nadzora, uređuju posebnim zakonom ili uredbom, u skladu sa Zakonom o državnoj upravi. Time se obezbjeđuje fleksibilnost sistema, pravna sigurnost i mogućnost prilagođavanja regulatornih rješenja specifičnostima pojedinih oblasti, uz zadržavanje kontrole nad vršenjem državnih poslova koji se prenose ili povjeravaju lokalnim samoupravama.

Polazeći od principa da se za svaku novu nadležnost koja se prenosi na jedinice lokalne samouprave moraju obezbijediti odgovarajući izvori prihoda, kao i od postojećih fiskalnih ograničenja lokalnog nivoa, Predlog zakona je koncipiran tako da se decentralizacija sprovodi postepeno i odgovorno, bez stvaranja dodatnih finansijskih pritisaka na jedinice lokalne samouprave. U tom smislu, predviđeno je prenošenje ili povjeravanje isključivo onih poslova za koje se sredstva obezbjeđuju iz državnog budžeta, čime se obezbjeđuje finansijska održivost sistema i dosljedna primjena principa da nadležnosti prate odgovarajući izvori finansiranja. Ovakav pristup omogućava prevazilaženje postojećeg izazova da jedinice lokalne samouprave, u ovom trenutku, ne raspolažu dovoljnim finansijskim kapacitetima za samostalno preuzimanje novih obaveza, dok se istovremeno stvaraju uslovi za jačanje njihovih administrativnih i institucionalnih kapaciteta u srednjem roku. Ovakav model u suštini ima karakter prelaznog rješenja koje će omogućiti organima državne uprave da sagledaju i detaljno analiziraju efekte sprovedene decentralizacije, te da, na osnovu tih saznanja, oblikuju temelj za naredni reformski ciklus usmjeren ka daljoj i kvalitetnijoj decentralizaciji.

Ograničena fiskalna autonomija lokalnih samouprava: Izvještaj Savjeta Evrope ukazuje na ograničenu fiskalnu autonomiju na lokalnom nivou. Zakon nastoji ojačati finansijsku održivost opština davanjem autonomije u raspolaganju vlastitom imovinom i prihodima.

Potreba za obaveznom saglasnošću centralnih organa za sopstvene nadležnosti: Iako jedinice lokalne samouprave imaju izvorne nadležnosti, u praksi često moraju tražiti obaveznu saglasnost centralnih organa, što je prepreka punoj autonomiji. Zato se Predlogom zakona nastoje unaprijediti konsultativni mehanizmi i saradnja između dva nivoa vlasti.

Značajne razlike između opština u kapacitetima: Analiza funkcionisanja sistema lokalne samouprave utvrdila je značajne razlike u pogledu veličine, broja stanovnika, kadrovskih, tehničkih i drugih kapaciteta između opština. Predloženo je uvođenje politipskog modela organizacije, gdje se uvodi „grad“ kao nova jedinica lokalne samouprave sa širim krugom nadležnosti.

Nejasnoće i preklapanja u definisanju nadležnosti: Postojeći sistem ima izazove u praksi zbog nejasnog utvrđivanja nadležnosti jedinica lokalne samouprave u posebnim zakonima. Zakon teži jasnom razgraničenju poslova.

Problemi u konstituisanju skupština i izboru predsjednika u zakonskim rokovima: Postojeći problemi sa političkim blokadama u lokalnim samoupravama dovode do potrebe za intervencijom države. Zakon uvodi deblokirajuće mehanizme i jasne rokove za konstituisanje skupština i izbor izvršnih organa, ali i jasna pravila po kojima postupaju organi državne uprave u tim situacijama, a sve u cilju očuvanja principa autonomije i prava građana na lokalnu samoupravu.

Nedostatak adekvatnih mehanizama za učešće i djelovanje građana: Postoji potreba za unapređenjem mehanizama učešća građana u kreiranju lokalnih javnih politika i radu mjesnih zajednica. Zakon uvodi nove oblike neposrednog učešća građana poput Skupštine građana, kao oblika delibarativne demokratije, te građanske žalbe.

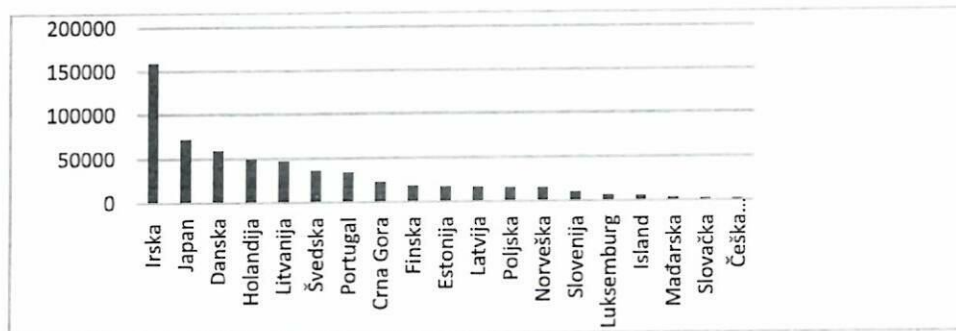
Neučinkovitost i neekonomičnost u obavljanju nadležnosti: U Crnoj Gori trenutno ne postoji sistemsko i na dokazima zasnovano praćenje izvršavanja zakonskih obaveza i performansi jedinica lokalne samouprave. Nedostatak jasno definisanih indikatora i podindikatora za ključne upravne oblasti – kao što su dobro upravljanje, lokalne javne finansije, ekonomski razvoj, obrazovanje, socijalna zaštita, saobraćaj, komunalna djelatnost, prostorno planiranje, zaštita životne sredine i druge – onemogućava sveobuhvatno i uporedivo ocjenjivanje učinka opština. Ova praznina u nadzorno-evaluativnom okviru rezultira heterogenim praksama, značajnim razlikama u kvalitetu usluga između opština, kao i nemogućnošću horizontalnog poređenja rezultata. Ujedno otežava formulisanje efikasnih javnih politika koje bi bile utemeljene na pouzdanim podacima i usmjerene na unapređenje lokalnog upravljanja. Dodatni izazov predstavlja nedovoljno razvijeni konsultativni mehanizmi i saradnja između lokalnog i centralnog nivoa vlasti. Odsustvo kontinuirane razmjene informacija, povratnih mehanizama i zajedničkog planiranja dodatno slabi koherentnost sistema javne uprave.

Cilj je osigurati efikasno i ekonomično vršenje javnih poslova. Zakon uvodi informacioni sistem preko kojeg će se sprovesti evaluacija nadležnosti jedinica lokalne samouprave radi procjene efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti i kvaliteta.

Evaluacija će se sprovesti putem primjene jedinstvene metodologije koja obuhvata sve zakonom uspostavljene, prenesene i povjerene oblasti za koje su nadležne jedinice lokalne samouprave, koja sadrži precizno definisan set indikatora i podindikatora, uključujući formule, izvore i frekvenciju prikupljanja podataka. Identifikacija relevantnih indikatora biće usklađena sa analizom dostupnosti podataka u Crnoj Gori, kao i procjenom izvodljivosti da se nedostajući podaci učine dostupnim u budućnosti. Na taj način biće izbjegnuto formiranje indikatorskog okvira koji se oslanja na podatke koje je nemoguće prikupiti u praksi. Ovakav pristup treba da unaprijedi i stanje u pogledu prikupljanja, obrade i upravljanja podacima, što je jedan od izazova sa kojima se suočava crnogorska administracija. Ove aktivnosti doprinijeće razvoju saradnje između centralnih i lokalnih organa, kroz dodatnu afirmaciju postojećih institucionalnih platformi za saradnju (tematske mreže za pet oblasti koje su uspostavljene kroz projekat Opštine za EU), ali i uspostavljanje drugih platformi odnosno radnih grupa u onim oblastima u kojima nedostaju. Prvi korak u unapređenju saradnje predstavljaće priprema same metodologije, kroz puno učešće svih jedinica lokalne samouprave i organa državne uprave i državnih organa. Takođe, nakon razvoja metodologije biće uspostavljena digitalna platforma, kao i standardizovane procedure dostave podataka između opština i resornih ministarstava radi pravovremenog i pouzdanog izvještavanja.

Formiranje malih i finansijski neodrživih opština: Postoji izražena potreba za uspostavljanjem sistema koji će ograničiti dalje formiranje malih i finansijski neodrživih opština, što je bio prepoznatljiv trend u prethodnom periodu i koji je negativno uticao na funkcionalnost sistema lokalne samouprave. Imajući u vidu da se ovim zakonom, pored opštine kao osnovnog oblika lokalne samouprave, uvodi i grad kao jedinica lokalne samouprave, stvoren je normativni osnov za jasno definisanje demografskih kriterijuma za

osnivanje jedinica lokalne samouprave. U tom smislu, Predlog zakona propisuje da opština mora imati najmanje 10.000 stanovnika, čime se obezbjeđuje minimalni demografski i funkcionalni kapacitet za održivo obavljanje poslova lokalne samouprave. Potrebno je zadržati koncept relativno velikih opština i spriječiti dalje usitnjavanje za koje postoje tendencije. Prema prosječnom broju stanovnika, Crna Gora se može svrstati u države sa srednje velikim opštinama:



Istovremeno, Glavni grad i gradovi sa više od 50.000 stanovnika imaju mogućnost da formiraju jednu ili više gradskih opština, u cilju stvaranja uslova za što neposrednije, racionalnije i efikasnije vršenje poslova lokalne samouprave. Pravni okvir za osnivanje, organizaciju, nadležnosti i način funkcionisanja gradskih opština uređivaće sam Glavni grad, odnosno gradovi koji ispunjavaju navedeni demografski kriterijum. U tom kontekstu, gradske opštine ne predstavljaju jedinice lokalne samouprave, već oblik primjene principa dekoncentracije na lokalnom nivou, koji omogućava da se u gradovima sa izraženim demografskim kapacitetom određeni opseg poslova i nadležnosti obavlja na teritorijalno užem području od gradske cjeline. Shodno navedenom, gradske opštine će funkcionisati kao organizacione ispostave lokalne samouprave, bez statusa jedinice lokalne samouprave. Njihovo uvođenje ne podrazumijeva prenos samostalnih nadležnosti, već uspostavljanje institucionalnog okvira koji, uzimajući u obzir broj stanovnika i teritorijalnu rasprostranjenost, omogućava efikasnije i efektivnije obavljanje poslova, kao i kvalitetnije i neposrednije uključivanje građana u procese odlučivanja na lokalnom nivou.

Uzroci problema

Uzroci navedenih problema ukorijenjeni su u dosadašnjoj praksi i regulatornom okviru:

Nedovoljna implementacija principa decentralizacije: Uprkos deklarisanim principima, decentralizacija je u praksi bila ograničena, odnoseći se uglavnom na komunalne djelatnosti, a ne na širi spektar javnih poslova.

Postojeći zakonski i podzakonski okviri: Važeći propisi ne osiguravaju dovoljnu autonomiju i stvaraju nejasnoće u definisanju nadležnosti, što rezultira potrebom za obaveznom saglasnošću centralnih organa, čak i za izvorne poslove lokalnih samouprava.

Razlike u razvijenosti i kapacitetima: Postojeće značajne razlike između opština u pogledu demografskih, kadrovskih, tehničkih i finansijskih kapaciteta onemogućavaju jedinstven pristup obavljanju nadležnosti.

Nedostatak jasnih i obvezujućih mehanizama: Nepostojanje preciznih pravila i sankcija za (ne)konstituisanje lokalnih skupština i izbor izvršnih organa dovodilo je do političkih blokada i potrebe za intervencijom državnih organa.

Nedovoljno sistemsko praćenje primjene propisa na lokalnom nivou i davanje preporuka za unaprijeđenje stanja, kao i nepostojanje systemske evaluacije: Nedostatak objektivne, na dokazima zasnovane, analize i evaluacije rada lokalnih samouprava sprečavao je identifikaciju neučinkovitosti i optimizaciju resursa.

Posljedice problema

Identifikovani problemi rezultiraju nizom negativnih posljedica koje utiču na sve nivoe vlasti i građane:

Ograničena učinkovitost i kvalitet javnih usluga: Zbog nedovoljne autonomije, nejasnih nadležnosti i ograničenih kapaciteta, lokalne samouprave nijesu u mogućnosti pružati usluge građanima na najvišem nivou kvaliteta i učinkovitosti. Takođe, u nadležnosti lokalne samouprave nijesu one upravne oblasti iz kojih proizilaze usluge koje su najviše potrebne građanima.

Pravna nesigurnost i preklapanja nadležnosti: Nejasno definisane nadležnosti u posebnim zakonima stvaraju pravnu nesigurnost, preklapanja nadležnosti i potencijalne sporove između različitih nivoa vlasti, otežavajući svakodnevno funkcionisanje.

Otežano funkcionisanje jedinica lokalne samouprave: Političke blokade, poput nekonstituisanja skupština ili neizbora izvršnih organa u zakonskim rokovima, dovode do zastoja u radu lokalne vlasti, što zahtijeva intervenciju Vlade (raspuštanje skupština, imenovanje odbora povjerenika, raspisivanje novih izbora).

Smanjeno povjerenje građana: Nedostatak transparentnosti, neadekvatni mehanizmi učešća građana i neučinkovitost u pružanju usluga smanjuju povjerenje građana u rad lokalnih institucija i ugrožavaju njihovo ustavno pravo na lokalnu samoupravu.

Neefikasno korištenje resursa: Bez systemske evaluacije i jasnih pokazatelja uspješnosti, postoji rizik od neefikasnog korištenja raspoloživih resursa i generisanja nepotrebnih troškova na lokalnom nivou.

Manja prilagodljivost lokalnih vlasti: Nedostatak fleksibilnosti u vršenju poslova onemogućava lokalnim vlastima brzo i efikasno prilagođavanje specifičnim potrebama i izazovima lokalne zajednice.

Sporiji napredak u procesu evropskih integracija: Nedovoljni kapaciteti i koordinacija na lokalnom nivou otežavaju puno sudjelovanje u predpristupnom procesu Evropskoj uniji i implementaciju evropske agende na lokalnom nivou.

Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?

Nema subjekata koji direktnu štetu koje bi bilo moguće kvantifikovati, ali identifikovani problemi nedirektno negativno utiču na sljedeće subjekte:

Građani:

Način oštećenja: Na građane se negativni uticaj odražava ograničenim ostvarivanjem potreba i interesa, te smanjenim kvalitetom i **dostupnošću** javnih usluga. Nedovoljno učešće u kreiranju lokalnih politika i nedostatak transparentnosti u radu lokalnih institucija dovodi do smanjenog povjerenja u sopstvene institucije. Nadalje, političke blokade i nemogućnost konstituisanja organa vlasti direktno ugrožavaju njihovo ustavno pravo na lokalnu samoupravu.

Mjera oštećenja: Oštećenje je visoko i direktno, jer se tiče svakodnevnog života i ostvarivanja temeljnih prava na lokalnom nivou.

Jedinice lokalne samouprave (opštine, Glavni grad, Prijestonica):

Način oštećenja: Negativan uticaj na jedinice lokalne samouprave manifestuje se ograničenom autonomijom, što smanjuje njihovu sposobnost za samostalno djelovanje i finansiranje. Pravna nesigurnost i preklapanja nadležnosti otežavaju učinkovito obavljanje poslova. Političke blokade u radu skupština ili izvršnih organa dovode do nefunkcionalnosti i potrebe za intervencijom državnih organa (raspuštanje skupština, imenovanje odbora povjerenika), čime se narušava njihova stabilnost i funkcionalnost.

Mjera oštećenja: Oštećenje je visoko i sistemsko, utiče na temeljnu funkcionalnost i ustavni položaj lokalne samouprave.

Država (putem svojih organa i javne uprave):

Način oštećenja: Država trpi negativne posljedice neučinkovitošću sistema u cjelini, što se odražava na ostvarivanje javnih politika i proces decentralizacije. Potreba za intervencijom u rad lokalnih samouprava (npr. imenovanje odbora povjerenika, raspisivanje izbora) troši državne resurse i narušava princip supsidijarnosti. Nepostojanje sistemske evaluacije onemogućava proaktivno planiranje i reforme na državnom nivou. Najzad, oštećenje se manifestuje u slabijoj implementaciji propisa.

Mjera oštećenja: Oštećenje je srednje i sistemsko, utiče na koheziju i učinkovitost cjelokupne javne uprave te reputaciju u evropskim integracijama.

Privreda i nevladine organizacije:

Način oštećenja: Nestabilnost lokalne samouprave može negativno uticati na poslovno okruženje. Naime, jedinice lokalne samouprave preduzimaju aktivnosti koje su u funkciji lokalnog ekonomskog razvoja. Samostalno i u saradnji sa državom, mjerama ekonomske politike (strateški plan razvoja, kapitalni projekti,

financijski podsticaji, poreske olakšice, subvencije, biznis zone), opštine treba da kreiraju predvidivo i povoljno poslovno okruženje u cilju stvaranja uslova za razvoj preduzetništva, te privlačenje direktnih investicija, što u konačnom treba da doprinese novom zapošljavanju, većem standardu, a samim tim i ekonomskom razvoju lokalne zajednice.

Bez promjene logike sistema lokalne samouprave, koji u potpunosti prati principe dobre javne uprave – efikasnosti, efektivnosti, transparentnosti i odgovornosti, ne može se očekivati da lokalna administracija stvori dobre uslove za efikasno i efektivno poslovno okruženje koji podrazumijeva aktivno i posvećeno preduzimanje svih gore navedenih mjera u kombinaciji sa razvojem administrativnih kapaciteta i lokalne infrastrukture. Nedostatak transparentnosti i učinkovitosti može obeshrabrati investicije i razvoj partnerstava. Nejasne nadležnosti, preklapanje nadležnosti, centralizacija negativno utiču na poslovno okruženje, povećava troškove poslovanja, stvara pravnu nesigurnost i ograničavaju lokalnu samoupravu u pogledu razvoja, samostalnog strateškog planiranja i sprovođenja razvojnih projekata prilagođenih lokalnim potrebama.

Povećanje nadležnosti lokalnih vlasti, prvenstveno kroz prenošenje odgovornosti za ključne javne usluge, direktno doprinosi jačanju njihove stabilnosti i legitimnosti. Kada lokalna uprava ima autonomiju u usklađivanju pružanja usluga – poput infrastrukture, izdavanja dozvola, upravljanja otpadom ili komunalnog uređenja – sa specifičnim potrebama zajednice i preduzetništva, poboljšava se efikasnost upravljanja. Ta sposobnost brže i relevantnije reakcije na lokalne probleme stvara jaču vezu između građana i izabраниh predstavnika, čime se povećava politička odgovornost i smanjuje sklonost ka populističkim i destabilizujućim politikama. Poslovna zajednica, vidjevši da se javni resursi i usluge optimizuju za njihove operativne zahtjeve (npr. brže izdavanje građevinskih dozvola, pouzdanija komunalna infrastruktura), razvija veće povjerenje u dugoročni kontinuitet lokalne politike. Konkretni primjer negativnih efekata centralizacije i ograničenja u vršenju nadležnosti na privredni razvoj predstavlja centralizacija nadležnosti u oblasti prostornog planiranja, koja je bila na snazi od 2017. godine do februara 2025. godine, kada je takvo stanje promijenjeno. Nemogućnost donošenja prostornih planova u navedenom periodu u velikoj mjeri je ograničavala privredne aktivnosti, usporavala investicije i umanjivala razvojni potencijal opština.

Jačanje stabilnosti lokalnih vlasti kroz poboljšano pružanje usluga neposredno i pozitivno utiče na poslovnu klimu. Veća predvidljivost i konzistentnost lokalnih odluka, koje proizlaze iz stabilne i kompetentne uprave, smanjuju regulatornu neizvjesnost i transakcione troškove zaprivredu. Mogućnost lokalne samouprave da prilagodi usluge (poput ciljanih industrijskih zona ili specijalizovane podrške za lokalne startupove) stvara konkurentsku prednost u privlačenju i zadržavanju investicija. Poslovni subjekti preferiraju ulaganje u okruženja gdje je rizik od naglih političkih promjena minimalan i gdje je kvalitet javnih usluga visok i pouzdan, što signalizira povoljan investicioni horizont i dugoročnu posvećenost lokalne vlasti

ekonomskom razvoju. Kada je na snazi model koji karakterišu šira nadležnost i jasno definisan sistem odgovornosti, jača se povjerenje u institucije, a istovremeno se obezbjeđuje efikasnije, transparentnije i odgovornije vršenje poslova.

Mjera oštećenja: Oštećenje je posredno i srednje, ali dugoročno može imati značajan uticaj na lokalni razvoj i socijalnu koheziju.

Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Ukoliko ne dođe do donošenja novog Zakona o lokalnoj samoupravi, odnosno zadrži se „status quo“ opcija, očekuje se sljedeća evolucija problema:

Nastavak i produbljivanje centralizacije: Bez usvajanja novog Zakona, zabrinutost zbog centralizacije nadležnosti ostala bi neriješena. Crna Gora bi se i dalje suočavala s kritikama međunarodnih tijela (poput Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope i Evropske komisije) zbog ograničene decentralizacije.

Produbljivanje dispariteta među opštinama: Razlike u veličini, broju stanovnika, te kadrovskim, tehničkim i drugim kapacitetima među jedinicama lokalne samouprave bi se nastavile, a vjerovatno i produbile. Bez uvođenja politipskog modela organizacije i kategorije "grada" za koji je neophodno ispuniti posebne kriterijume na osnovu kojih raspolaže sa širim ovlašćenjima, kvalitet javnih usluga ostao bi neujednačen, usporavajući razvoj manje razvijenih opština.

Perzistiranje nejasnoća i preklapanja nadležnosti: Problem nejasnog definisanja nadležnosti u posebnim zakonima i preklapanja nadležnosti između državnog i lokalnog nivoa ostao bi prisutan, generišući pravnu nesigurnost i operativne izazove.

Ponovne i učestale političke blokade na lokalnom nivou: Bez jasnih deblokirajućih mehanizama za konstituisanje skupština i izbor predsjednika jedinica lokalne samouprave, situacije političke paralize i nefunkcionalnosti lokalne vlasti bi se ponavljale. To bi kontinuirano zahtijevalo intervenciju Vlade (raspuštanje skupština, raspisivanje novih izbora, imenovanje odbora povjerenika), što dodatno podriva autonomiju i stabilnost lokalne samouprave, te opterećuje državni budžet.

Stagnacija kvaliteta javnih usluga i smanjeno povjerenje građana: Bez sistemske evaluacije rada lokalnih samouprava i bez novih, institucionalizovanih mehanizama za aktivno učešće građana u kreiranju javnih politika (poput Skupštine građana ili proširenih mehanizama javnih rasprava), sistem ne bi imao podsticaja za kontinuirano unapređenje. Posljedično, građani bi i dalje bili nedovoljno uključeni, a povjerenje u lokalne institucije bi opadalo.

Manjkavo sprovođenje EU agende na lokalnom nivou: Bez zakonske obaveze uspostavljanja službi za evropske integracije na lokalnom nivou i bez jačanja kapaciteta za upravljanje projektima finansiranim iz EU fondova, učešće jedinica lokalne samouprave u predpristupnom procesu ostalo bi ograničeno, što bi usporilo ukupan proces evropskih integracija na nivou države.

Nepostojanje institucionalnog i pravnog okvira za sprovođenje digitalne transformacije predstavlja poseban izazov u oblasti pružanja usluga na lokalnom nivou. Bez jasne organizacione strukture, jasno propisanih nadležnosti i strateškog okvira elektronska uprava i elektronski servisi na lokalnom nivou neće biti razvijeni u dovoljnoj mjeri. To će negativno uticati na kvalitet rada i organizaciju same lokalne uprave, ali i na kvalitet usluga koje pruža građanima i privredi.

Nedostatak pravne zaštite i transparentnosti: Nedovoljna pravna zaštita lokalne samouprave ostala bi izazov, a manjak transparentnosti u radu organa bi se nastavio, povećavajući rizik od zloupotreba i korupcije.

Uočava se trend sve izraženijih zahtjeva jedinica lokalne samouprave za preuzimanjem dodatnih nadležnosti, uključujući i inicijative za izmjene zakonodavnog okvira kroz predloge propisa u Skupštini Crne Gore. Međutim, prenošenje nadležnosti bez istovremene uspostave funkcionalnog sistema decentralizacije, zasnovanog na principima dobrog upravljanja, institucionalne kapacitiranosti i efikasnog mehanizma nadzora i praćenja, nosi rizik od destabilizacije cjelokupnog sistema javne uprave. Stoga je neophodno da svaki proces prenosa nadležnosti bude pažljivo planiran, koordinisan i usklađen sa strateškim ciljevima reforme javne uprave.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Predloženi Zakon o lokalnoj samoupravi nastoji postići više ciljeva i usklađen je s postojećim strategijama i preporukama:

Unapređenje sistema lokalne samouprave i dalja decentralizacija: Zakonom se želi osigurati bolja organizacija sistema lokalne samouprave, postepena i oprezna decentralizacija nadležnosti, uz uvođenje modernih analitičkih instrumenata.

Uvođenje politipskog modela organizacije lokalne samouprave: Uvodi se novi oblik jedinice lokalne samouprave – grad, koji, zavisno od broja stanovnika i finansijskog kapaciteta, može pružati usluge i vršiti nadležnosti u oblastima predškolskog obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, te socijalne i dječije zaštite. Ovo podrazumijeva uspostavljanje različitih jedinica lokalne samouprave (opština, grad, Glavni grad i Prijestonica) koje dobijaju različite stepene ovlašćenja i odgovornosti za upravljanje javnim poslovima.

Unapređenje odnosa između organa lokalne samouprave i državnih organa: Zakonom se preciziraju nadležnosti organa lokalne samouprave, njihovi međusobni odnosi, kao i odnosi s državnim organima i organima državne uprave. Uvode se moderni konsultativni mehanizmi poput tematskih grupa koji se već testiraju u praksu u okviru projekta „Opštine za EU“, a predviđeni su i institucionalni mehanizmi poput Savjeta za lokalnu samoupravu.

Povećanje uloge jedinica lokalne samouprave u procesu evropskih integracija: Zakon dodatno uređuje oblast evropskih integracija i razvoja kapaciteta opština za potrebe tog procesa, prepoznajući njihovu posebnu ulogu.

Povećanje uloge jedinica lokalne samouprave u procesu digitalne transformacije: Zakonom se jasno preciziraju nadležnosti koje se odnose na razvoj informaciono komunikacionih tehnologija i digitalizacije.

Unapređenje mehanizama nadzora i kontrole: Poboļjšani su mehanizmi unutrašnjeg nadzora unutar opštine, kao i spoljašnjeg nadzora od strane organa državne uprave, a dodatno su unaprijeđeni mehanizmi za direktno učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave, kao i rad mjesnih zajednica. Pored dosadašnjih mehanizama kontrole rada izvršnog organa jedinice lokalne samouprave (predsjednik opštine) koji se obezbjeđivao razmatranjem godišnjih izvještaja o radu predsjednika opštine, organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi i javnih službi zakonom se propisuju dodatni interni mehanizmi kontrole. Vodeći računa o autonomiji lokalne samouprave, ovim Zakonom propisana je obaveza Skupštine opštine da razmatra posebne analitičke izvještaje koje se odnose na: ljudske resurse, prepruke državne revizorske institucije, izvršavanje sudskih odluka, izvršavanje preporuka organa državne uprave i td. Bez kompetentne administracije nema ni kvalitetnih usluga, ni daljeg razvoja opština. Zato je veoma važno da skupština kao predstavnički organ građana prati na koji način izvršni organ opštine razvija svoje administrativne kapacitete što će biti omogućeno obavezom predsjednika opštine da dostavlja izvještaj o stanju u oblasti ljudskih resursa koji će sadržati analizu kadrovske planiranja, efekata ocjenjivanja, broj zaposlenih sa analizom potreba i uzoraka za povećanje broja zaposlenih itd. Predviđeno je godišnje razmatranje izvještaja o radu javnih službi, pri čemu su unaprijeđene odredbe zakona koje se odnose na nadzor nad javnim službama. Takođe, razmatranjem izvještaja o realizaciji preporuka nadležnih državnih organa i organa državne uprave, izvještaja o stanju sudskih sporova, kao i izvještaja o procesu evropskih integracija dodatno se unapređuju interni mehanizmi kontrole, uključujući i kontrolu nad javnim službama. Kao uzročno posljedično, razmatranje navedenih izvještaja na sjednicama skupština opština, doprinosi većoj transparentnosti i dostupnosti javnosti podataka o suštinskim pitanja za funkcionisanje sistema lokalne samouprave.

Zakonom je kao jedan od strateških ciljeva daljeg razvoja lokalne samouprave definisano prenošenje poslova iz oblasti predškolskog obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, socijalne i dječje zaštite. Dakle, prepoznaje se namjera asimetrične decentralizacije kroz odredbu člana 46 stava 2 kojim se propisuje da grad može vršiti širi obim poslova iz stava 1 od opštine u skladu sa posebnim zakonom. To znači da se posebnim zakonom može predvidjeti da gradovi vrše širi opseg nadležnosti u oblasti obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, socijalne i dječje zaštite, zapošljavanja i drugim oblastima od interesa za lokalno stanovništvo. Ne uspostavlja se kao obaveza, već kao mogućnost što odgovara konceptu odgovorne i fazne decentralizacije. Prenijeti poslove u ovim oblastima moguće je samo posebnim zakonom. Takođe, ovim članom ni na koji način nije ograničeno prenošenje poslova iz ovih oblasti opštini kao osnovnom obliku lokalne samouprave. Kako će se ovi poslovi utvrđivati posebnim zakonima, istim će se i utvrditi obim decentralizovanih funkcija, upravni nadzor nad vršenjem tih poslova i druga pitanja. Dakle, pojedini poslovi iz oblasti

predškolskog obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, socijalne i dječje zaštite **se prenose ili povjeravaju lokalnim samoupravama, što znači da su to i dalje državni poslovi, koje sprovodi lokalna samouprava, a nadzor vrše resorna ministarstva. Na taj način se jedinice lokalne samouprave koje zavrijede status grada, vrlo oprezno pripremaju za preuzimanje širih nadležnosti i osnažuju za vršenje poslova koje će proisteći u momentu kada Crna Gora postane članica EU.**

Proces decentralizacije potrebno je započeti upravo u oblastima koje neposredno utiču na svakodnevni život građana – predškolsko obrazovanje, primarna zdravstvena zaštita, socijalna i dječja zaštita. Ove oblasti predstavljaju osnovu za ostvarivanje prava građana i unapređenje kvaliteta života u lokalnim zajednicama. Neophodno je da se uspostavi integrisani sistem na lokalnom nivou, koji će funkcionisati pod koordinacijom izvršnog organa opštine (predsjednika opštine). Izvršni organ bi imao ulogu da usmjerava, prati i obezbjeđuje sprovođenje ovih poslova u skladu sa državnim politikama i standardima, a istovremeno odgovara državi za kvalitet i efikasnost njihovog vršenja. Svaka lokalna samouprava ima svoje specifičnosti – demografske, ekonomske i društvene – pa je važno da se modeli pružanja usluga oblikuju u skladu s lokalnim potrebama. Upravo zato, centralizacija u ovim oblastima ne doprinosi kvalitetu, jer udaljava donošenje odluka od stvarnih potreba građana. Umjesto toga, cilj je uspostaviti funkcionalan sistem saradnje i odgovornosti, u kojem lokalne samouprave djeluju kao nosioci promjena i prvi odgovor na potrebe zajednice. Ključ uspjeha ovakvog modela je u međuinstitucionalnoj povezanosti – kroz umrežene baze podataka, redovne konsultativne procese, razmjenu informacija i zajedničko planiranje. Time se obezbjeđuje pravovremeno prepoznavanje problema i koordinisano reagovanje svih relevantnih aktera.

Primjer:

Zamislimo situaciju u kojoj vaspitači u vrtiću primijete da dijete pokazuje promjene u ponašanju – postaje povučeno, pokazuje agresivnost ili poteškoće u komunikaciji. U okviru integrisanog sistema, vaspitač bi o tome odmah obavijestio nadležnog socijalnog radnika, koji bi sagledao porodične i socijalne okolnosti djeteta. Istovremeno, kroz umreženu bazu podataka, pedijatar ili školski ljekar mogao bi provjeriti zdravstveni status i eventualno uputiti dijete na dodatne preglede. Nakon zajedničke procjene, formirao bi se stručni tim (vaspitač, socijalni radnik, ljekar, psiholog) koji bi predložio konkretne mjere podrške – od savjetodavnog rada sa porodicom do uključivanja djeteta u odgovarajuće programe rane intervencije. Takav model omogućava pravovremeno, koordinisano i odgovorno djelovanje različitih institucija u najboljem interesu djeteta. Time se lokalna samouprava pozicionira kao aktivni koordinator i garant kvaliteta javnih usluga, a ne samo kao administrativni posrednik. Posebno je važno kontinuirano unapređivati integrisane usluge za osjetljive grupe, poput djece sa smetnjama u razvoju, koje zahtijevaju istovremeno djelovanje sistema obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite. Prilagođavanje obrazovnih programa, pružanje adekvatne zdravstvene podrške i obezbjeđivanje socijalne inkluzije moraju biti rezultat zajedničkog planiranja i odgovornog upravljanja na lokalnom nivou. Decentralizacija u ovim oblastima ne znači samo prenos nadležnosti, već izgradnju sistema koji funkcioniše kroz saradnju, razmjenu podataka i zajedničko planiranje. Izvršni organ opštine ima ključnu ulogu u obezbjeđivanju funkcionalnosti i kvaliteta tog sistema, a država kroz resorna ministarstva zadržava nadzornu i razvojnu ulogu. Razvojna uloga podrazumijeva da organi državne uprave djeluju kao nosioci strateškog planiranja i kreatori javnih politika u pojedinim upravnim oblastima, kroz definisanje ciljeva, standarda i pravaca razvoja, kao i kroz iniciranje i koordinaciju reformskih procesa. U

tom okviru, lokalnim samoupravama se prenosi, odnosno povjerava dio poslova koji se odnosi na sprovođenje javnih politika i stvaranje uslova za njihov kvalitetan i održiv razvoj, uključujući obezbjeđivanje infrastrukturnih, organizacionih i drugih pretpostavki za unapređenje obrazovanja (ono što resorna ministarstva procijene da je cjelishodno i održivo u datom trenutku). Na taj način se stvara održiv model upravljanja koji jača kapacitete lokalnih samouprava, podiže kvalitet javnih usluga i doprinosi spremnosti Crne Gore za preuzimanje standarda Evropske unije u oblasti lokalne samouprave.

Predlog zakona ne sadrži precizno definisane nadležnosti koje se decentralizuju u navedenim oblastima, polazeći od principa da se konkretni preneseni ili povjereni poslovi, kao i njihov obim, način vršenja, izvori finansiranja i mehanizmi nadzora, uređuju posebnim zakonom ili uredbom, u skladu sa Zakonom o državnoj upravi⁵. Ovakav normativni pristup omogućava postupno i diferencirano sprovođenje decentralizacije, u zavisnosti od specifičnosti pojedinih sektorskih politika, kao i stvarnih administrativnih i finansijskih kapaciteta jedinica lokalne samouprave. Time se obezbjeđuje neophodna fleksibilnost sistema i visok stepen pravne sigurnosti, uz mogućnost prilagođavanja regulatornih rješenja karakteristikama i potrebama pojedinih oblasti, pri čemu se zadržava jasna odgovornost i kontrola nad vršenjem državnih poslova koji se prenose ili povjeravaju lokalnim samoupravama. U tom smislu, mehanizmi nadzora, način finansiranja, kao i uslovi i standardi vršenja poslova, biće definisani posebnim zakonom u slučaju prenosa poslova, odnosno uredbom u slučaju njihovog povjeravanja. Kod povjerenih i prenesenih poslova ne primjenjuje se princip autonomije, već organi državne uprave imaju pravo na sprovođenje punog nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada.

Dodatno, ovim zakonom uvodi se i informacioni sistem preko kojeg će se efikasnije priključiti izvještaji i podaci u vezi sa primjenom propisa na lokalnom nivou i sprovođenje evaluacije rada lokalnih samouprava, koji će u značajnoj mjeri unaprijediti praćenje zakonitosti, efikasnosti i kvaliteta obavljanja poslova na lokalnom nivou. Uspostavljanjem evaluacionog okvira stvaraju se pretpostavke za kontinuirano praćenje efekata decentralizacije, pravovremeno identifikovanje izazova u primjeni propisa, kao i donošenje budućih regulatornih i institucionalnih mjera zasnovanih na dokazima. Najzad, pored sopstvenog pravnog okvira za vršenje nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada koji organi državne uprave treba da razviju, kao i pored evaluacionog modela, organima državne uprave na raspolaganju su i drugi mehanizmi propisani Zakonom o lokalnoj samoupravi, koji se odnose na raspuštanje skupštine opštine i razrješenje predsjednika opštine kada duže od šest mjeseci ne vrše svoje zakonom utvrđene nadležnosti.

⁵ Zakonom o državnoj upravi propisano je da organi državne uprave, između ostalog, vrše upravni nadzor. Shodno članu 19 vršenje upravnog nadzora obuhvata: nadzor nad zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti, nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave, lokalne samouprave i drugih pravnih lica u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova i inspekcijski nadzor. Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću obuhvata: kontrolu kontrolu i ocjenu efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova;

U vršenju nadzora iz stava 1 ovog člana organ koji vrši nadzor:

- 1) zahtijeva izvještaje i podatke o radu;
- 2) upozorava na uočene nepravilnosti, određuje mjere i rok za njihovo otklanjanje i nalaže izvršavanje utvrđenih obaveza;
- 3) pokreće postupak za utvrđivanje odgovornosti;
- 4) predlaže Vladi preduzimanje odgovarajućih mjera, i
- 5) preduzima druge mjere propisane posebnim zakonom.

Ovi ciljevi su usklađeni sa sljedećim dokumentima i preporukama:

Ekspoze mandatar za sastav 44. Vlade Crne Gore: Mandatar je istakao da će fokus biti na boljoj organizaciji javne uprave, unapređenju sistema lokalne samouprave, decentralizaciji, razvoju modernog i profesionalnog službeničkog sistema, reformi inspeksijskih službi, digitalizaciji i razvoju e-uprave i e-servisa, te unapređenju transparentnosti i otvorenosti rada javne uprave.

Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2022-2026. godina: Ova strategija je uspostavila obavezu izrade Analize funkcionisanja sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori i pripreme Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi. Predmetna analiza je pokazala ključne izazove i dala preporuke, uključujući uvođenje blagog politipskog sistema lokalne samouprave.

Izveštaj Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope: Izveštaj o primjeni Evropske povelje o lokalnoj samoupravi izrazio je zabrinutost zbog centralizacije nadležnosti (posebno u prostornom planiranju) i ograničene fiskalne autonomije na lokalnom nivou. Ključna preporuka je nastavak decentralizacije i sprovođenje deklarirane reforme lokalne samouprave u konsultaciji sa opštinama i Zajednicom opština Crne Gore.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore iz 2024. i iz 2025. godine: Ovaj izveštaj konstatuje da je decentralizacija u Crnoj Gori ograničena i da jedinice lokalne samouprave često moraju tražiti obaveznu saglasnost centralnih organa, uprkos sopstvenim nadležnostima.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi: Tekst predloženog zakona je usaglašen sa opštim principima ove povelje Savjeta Evrope.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Predlog Zakona o lokalnoj samoupravi, predstavlja odabranu opciju za ispunjavanje navedenih ciljeva i rješavanje problema u sistemu lokalne samouprave u Crnoj Gori.

Moguće opcije za ispunjavanje navedenih ciljeva i rješavanje problema:

Opcija "Status quo" (Zadržavanje postojećeg pravnog okvira):

Ova opcija podrazumijevala bi nastavak primjene postojećeg Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22, 85/22 i 81/25).

1. Problemi identifikovani u ovom dokumentu, kao što su ograničena decentralizacija, centralizacija nadležnosti, ograničena autonomija na lokalnom nivou, te nedostatak jasnog politipskog modela za razlike među opštinama, nastavili bi se. Preporuke iz Ekspozea mandataru 44. Vlade, Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2022-2026. i izvještaja međunarodnih tijela poput Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope i Evropske komisije o napretku Crne Gore ne bi bile adekvatno adresirane. Sistem bi i dalje bio pretežno usmjeren na komunalne djelatnosti, vodosnabdijevanje i održavanje javnih površina, uz čestu potrebu za saglasnošću centralnih organa. Nadalje, sistem lokalne samouprave u Crnoj Gori je jednobrazni (monotipski) sistem. Važeći zakon ne uzima u obzir razlike koje postoje među opštinama u kapacitetima i ne daje osnov za drugačiji pristup uređivanja sistema lokalne samouprave. Upravo zbog navedenog monotipski sistem lokalne samouprave postoji jedan od sistemskih izazova. U praksi postojeća situacija dovodi do izostanka kapaciteta pojedinih malih opština da vrše poslove na kvalitetan način, kao i do toga da one opštine koje su urbanije i koje imaju kapacitete za obavljanje dodatnih funkcija nemaju zakonski osnov za to, pa samim tim nemaju mogućnost da preuzmu dodatne funkcije koje su od lokalnog značaja i koje bi mogli efikasnije da obavljaju. Kada sve lokalne vlasti, bez obzira na veličinu, ekonomske potencijale i broj stanovnika, imaju iste nadležnosti onemogućava se specijalizacija. Veći centri koji imaju veće ekonomske resurse i potrebe ne mogu preuzeti dodatne razvojne i administrativne nadležnosti koje bi generisale brži razvoj i za okolne jedinice. Stoga, uspostavljanje diferenciranog sistema lokalne samouprave, gdje bi gradovi s dodatnim nadležnostima preuzeli ulogu razvojnih središta, ključna je pretpostavka za stvaranje dinamičnijeg, efikasnijeg i transparentnijeg poslovnog i civilnog okruženja.
2. Trenutna reforma sistema lokalne samouprave naglašava potrebu asimetrične decentralizacije, uvođenje novog oblika lokalne samouprave grada kroz propisivanje kriterijuma za dobijanje statusa grada. Navedeni problemi ne bi se mogli prevazići bez donošenja novog Zakona.

Neregulatorna opcija (Promjene bez donošenja novog zakona):

Ova opcija bi obuhvatala primjenu administrativnih mjera, izradu smjernica, obuka, te sporazuma o međuinstitucionalnoj saradnji, bez izmjena ili donošenja novog zakonskog akta.

Iako bi se određena unapređenja mogla postići u efikasnosti rada ili pružanju usluga, strukturalni problemi poput uvođenja novih oblika lokalne samouprave ("grad"), delegiranja širih nadležnosti (npr. predškolsko obrazovanje, primarna zdravstvena zaštita), te pravnog okvira za pojačano učešće građana ili nadzor, ne bi mogli biti riješeni bez izmjene zakona. Međunarodne preporuke, koje naglašavaju potrebu za legislativnom reformom, ostale bi djelimično ili u potpunosti neispunjene.

Regulatorna opcija (Donošenje novog zakona o lokalnoj samoupravi):

Donošenje novog Zakona o lokalnoj samoupravi je odabrano kao najsveobuhvatnije rješenje za sistemsko unapređenje lokalne samouprave u Crnoj Gori. Ključni razlozi i ciljevi koji se postižu ovim zakonom su:

Unapređenje sistema i postupna decentralizacija: Zakon ima za cilj unapređenje cijelog sistema lokalne samouprave i sprovođenje dalje, oprezne i postupne decentralizacije. To

obuhvata bolju organizaciju javne uprave na lokalnom nivou i jačanje finansijske održivosti i upravljačkih kapaciteta opština. Takođe, Zakon uvodi koncept modela u kojem se princip dobrog upravljanja prepoznaje kao primjer pozitivne prakse, a opštine koje ga demonstriraju bivaju postupno nagrađene dodjelom novih nadležnosti i statusom grada.

Uvođenje politipskog modela organizacije (Grad): Ključna novina je uvođenje „grada“ kao novog oblika jedinice lokalne samouprave. Ovo rješenje prepoznaje značajne razlike između opština u pogledu veličine, broja stanovnika i kapaciteta. Gradovi, shodno broju stanovnika (više od 10.000) i finansijskom kapacitetu, mogu dobiti širi krug nadležnosti, uključujući oblasti predškolskog obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, te socijalne i dječije zaštite. Time se uspostavlja asimetrična decentralizacija i različiti stepeni ovlašćenja i odgovornosti za upravljanje javnim poslovima.

Preciziranje nadležnosti i odnosa: Zakon precizira nadležnosti organa lokalne samouprave, njihove međusobne odnose, kao i odnose s državnim organima i organima državne uprave, s ciljem efikasnosti i jasnoće. Afirmiše se saradnja između države i jedinica lokalne samouprave.

Jačanje uloge u evropskim integracijama: Zakon dodatno uređuje oblast evropskih integracija i razvoj kapaciteta opština za ovaj proces, prepoznajući njihovu posebnu ulogu. Predviđa se uspostavljanje Službe za evropske integracije u jedinicama lokalne samouprave.

Jačanje procesa digitalne transformacije: Zakon uvodi obavezne nadležnosti iz oblasti informaciono komunikacionih tehnologija i predviđa se uspostavljanje Službe za informacioni sistem.

Unapređenje nadzora i kontrole: Poboľjšani su mehanizmi unutrašnjeg nadzora unutar opštine i spoljašnjeg nadzora od strane organa državne uprave. Predviđena je i evaluacija nadležnosti jedinica lokalne samouprave svakih dvije godine putem posebnog informacionog sistema, radi procjene efikasnosti i kvaliteta izvršavanja poslova.

Poboľjšanje učešća građana i mjesnih zajednica: Dodatno su unaprijeđeni mehanizmi za direktno učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave (npr. inicijativa, građanska inicijativa, skupština građana, zbor građana, referendum), kao i rad mjesnih zajednica.

Usklađenost s međunarodnim preporukama: Novi zakon je direktan odgovor na preporuke i zabrinutosti Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope i Evropske komisije, posebno u pogledu potrebe za daljom decentralizacijom i jačanjem fiskalne autonomije. Tekst zakona je usaglašen s opštim principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.

- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu

Rješenja u propisu će najvjerojatnije uticati na građane, jedinice lokalne samouprave (opštine, gradovi, Glavni grad, Prijestonica), privredu (posebno mala i srednja preduzeća) i državne organe.

1. Građani:

Pozitivni uticaji:

Poboljšanje kvaliteta javnih usluga: Uvođenjem statusa "grada" i delegiranjem širih nadležnosti (npr. u oblasti predškolskog obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, te socijalne i dječije zaštite), građani u tim "gradovima" mogu očekivati kvalitetnije i efikasnije pružanje usluga u navedenim oblastima, budući da će se njima upravljati sa lokalnog nivoa

- Veće učešće u odlučivanju: Zakon unapređuje mehanizme neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, uključujući inicijativu, građansku inicijativu, skupštinu građana, zbor građana i referendum. Propisuje se i obaveza javne rasprave o budžetu, opštim aktima i strateškim dokumentima. Uvodi se i institut "slobodne stolice" za predstavnike mjesnih zajednica na sjednicama skupštine.
- Povećana transparentnost i odgovornost: Rad organa lokalne samouprave, lokalne uprave i javnih službi mora biti javan i transparentan, što smanjuje rizik od zloupotreba i korupcije i jača povjerenje građana. Građani imaju pravo na pristup informacijama, objašnjenjima, te na podnošenje primjedbi i pritužbi.

Negativni/Indirektni uticaji:

- Nisu identifikovani

2. Jedinice lokalne samouprave:

Pozitivni uticaji:

- Unapređenje sistema i decentralizacija: Zakon postepeno i oprezno sprovodi dalju decentralizaciju vlasti, osiguravajući bolju organizaciju javne uprave na lokalnom nivou.
- Jačanje upravljačkih kapaciteta: Iz Zakona se izdvaja službenički sistem i kreira se poseban pravni okvir koji će obezbijediti moderniji i profesionalniji službenički sistem (donosi se Zakon o lokalnim službenicima i namještenicima), a uspostavljaju se službe za evropske integracije i informacioni sistem, u skladu sa strateškim određenjima Crne Gore i prepoznatim područjima jačanja javne uprave.

- Povećana uloga u evropskim integracijama: Zakon dodatno uređuje oblast evropskih integracija i razvoja kapaciteta opština za taj proces, prepoznajući njihovu posebnu ulogu, uključujući i osnivanje Službe za evropske integracije.
- Poboļjšani mehanizmi nadzora i kontrole: Unapređeni su mehanizmi unutrašnjeg nadzora (npr. kontrolna uloga skupštine nad izvršnim organom) i spoljašnjeg nadzora od strane državnih organa. Uvodi se evaluacija nadležnosti jedinica lokalne samouprave svake dvije godine putem posebnog informacionog sistema radi procjene efikasnosti i kvaliteta.

Negativni uticaji / Administrativna opterećenja:

- Troškovi prilagođavanja: Jedinice lokalne samouprave dužne su da statute usklade sa novim zakonom u roku od tri mjeseca, a ostale opšte akte u roku od šest mjeseci. Ovo zahtijeva privremeni dodatni administrativni napor lokalnih vlasti. Riječ je o administrativnom optereću i pripremi propisa (statuti, poslovnik i oradu skupštine jedinice lokalne uprave, odluke o organizaciji i načinu rada lokalne uprave) radi usklađivanja sa novim pravnim okvirom.
- Troškovi uspostavljanja novih službi i sistema: Uspostavljanje Službe za evropske integracije i Službe za informacioni sistem, kao i obuke za primjenu posebnog informacionog sistema za evaluaciju nadležnosti zahtijeva privremeni dodatni administrativni napor lokalnih vlasti (informacioni sistem razvija Ministarstvo javne uprave). U odnosu na uspostavljanje procjena troškova je sljedeća:

SLUŽBA ZA INFORMACIONI SISTEM:

Za potrebe izrade ove procjene dat je prijedlog organizacione strukture sa brojem izvršilaca, njihovim profilom, zvanjima i platnim razredima u opštini srednje veličine i opštini manje veličine. Procjena uključuje i okvirne troškove nabavke sredstava za rad i edukaciju službenika u IKT službama. Glavni Grad već ima uspostavljenu funkcionalnu organizacionu strukturu Službe za informacioni sistem sa poznatom strukturom troškova

Opština srednje veličine

Opština srednje veličine je opština sa 10.000 – 30.000 stanovnika, koja ima više od 100 zaposlenika u opštinskoj administraciji. Centar za informacione sisteme u opštini srednje veličine bi, pored vlastite opštine, mogao pružiti podršku za razvoj i funkcionisanje digitalnih servisa manjih opština koje se nalaze u njenoj blizini ili kojoj ove opštine gravitiraju.

1. Organizacija Centra za informacione sisteme
2. Rukovodilac Centra za informacione sisteme
3. Zamjenik rukovodioca/šef jedinice za aplikacije i baze podataka
4. Administrator baza podataka i aplikativna podrška
5. Zamjenik rukovodioca/šef jedinice za IT infrastrukturu i bezbjednost sistema
6. Sistemski/mrežni administrator i tehnička podrška

7. Zamjenik rukovodioca/šef jedinice za elektronske servise, inovacije i pametne tehnologije

8.

1. Rukovodilac Centra za informacione sisteme

Nadređeni	Predsjednik Opštine
Kratak opis poslova i zadataka	<ul style="list-style-type: none">- Rukovođenje organizacionom jedinicom;- Upravljanje razvojem i održavanjem informacionih sistema i elektronskih servisa nadležnim opštinama;- Razvijanje i sprovođenje Strategije digitalne transformacije;- Upravljanje IT projektima;- Planiranje IT budžeta i nabavki;- Koordinacija sa drugim organizacionim jedinicama Opštine, državnim organima i drugim lokalnim samoupravama u pogledu provođenja nacionalnih strategija i osiguranja interoperabilnosti informacionih sistema;- Odgovoran je za informatičku bezbjednost, zaštitu podataka i kontinuitet poslovanja
Kategorija radnog mjesta	Visoki rukovodni kadar
Koeficijent	12,53
Cijena rada	90 €
Mjesečna neto zarada	1.127,70 €
Preporuka: predvidjeti relevantnim propisom dodatak na platu zbog složenosti zbog potrebe posjedovanja posebnih znanja, vještina i kompetencija	30 % na mjesečnu neto zaradu

2. Pomoćnik rukovodioca/šef jedinice za aplikacije i baze podataka

Nadređeni	Rukovodilac Centra za informacione sisteme
Kratak opis poslova i zadataka	<ul style="list-style-type: none">- Rukovodi jedinicom za aplikativne sisteme i baze podataka;- Planira razvoj, održavanje i integraciju aplikacija i registara;- Organizacija i provođenje obuka za korištenja aplikativnih sistema;- Nadzire rad na razvoju i održavanju baza podataka;- Obezbeđuje dostupnost i integritet aplikativnih sistema;- Učestvuje u planiranju IKT projekata i izradi tehničkih specifikacija;- Sarađuje sa eksternim izvođačima na razvoju sistema;- Zamjenjuje rukovodioca u njegovom odsustvu po ovlašćenju.
Kategorija radnog mjesta	Ekspertsko-rukovodni kadar, nivo 1: načelnik
Koeficijent	11
Cijena rada	90 €
Mjesečna neto zarada	990 €
Preporuka: predvidjeti relevantnim propisom dodatak na platu zbog složenosti zbog potrebe posjedovanja posebnih znanja, vještina i kompetencija	30 % na mjesečnu neto zaradu

3. Administrator baza podataka i aplikativna podrška

Nadređeni	Zamjenik rukovodioca/šef jedinice za aplikacije i baze podataka
Kratak opis poslova i zadataka	<ul style="list-style-type: none">- Administrira i održava baze podataka i aplikativne sisteme;

	<ul style="list-style-type: none"> - Vršiti backup, oporavak i optimizaciju baza podataka; - Pružiti tehničku podršku korisnicima aplikacija i elektronskih servisa; - Učestvuje u testiranju i implementaciji novih aplikacija; - Obezbeđuje tačnost, dostupnost i sigurnost podataka; - Vodi tehničku dokumentaciju aplikacija i baza; - Saraduje sa eksternim izvođačima na razvoju sistema.
Kategorija radnog mjesta	Ekspertski kadar – Samostalni savjetnik 1
Koeficijent	9,6
Cijena rada	90 €
Mjesečna neto zarada	864 €
Preporuka: predvidjeti relevantnim propisom dodatak na platu zbog složenosti zbog potrebe posjedovanja posebnih znanja, vještina i kompetencija	30 % na mjesečnu neto zaradu

4. Zamjenik rukovodioca/šef jedinice za IT infrastrukturu i bezbjednost sistema

Nadređeni	Rukovodilac Centra za informacione sisteme
Kratak opis poslova i zadataka	<ul style="list-style-type: none"> - Rukovodi jedinicom za IT infrastrukturu i informacionu bezbjednost; - Planira, implementira i održava serversku i mrežnu infrastrukturu i sisteme informatičke bezbjednosti; - Obezbeđuje funkcionisanje sistema za backup i oporavak; - Sprovodi politike informacione bezbjednosti i zaštite podataka; - Prati i reaguje na bezbjednosne incidente; - Koordinira održavanje opreme i IT resursa; - Učestvuje u planiranju IKT projekata i izradi tehničkih specifikacija;

	<ul style="list-style-type: none"> - Saraduje sa eksternim izvođačima na unapređenju IT infrastrukture i bezbjednosti sistema; - Zamjenjuje rukovodioca u njegovom odsustvu po ovlaštenju.
Kategorija radnog mjesta	Ekspertsko-rukovodni kadar, nivo 1: načelnik
Koeficijent	11
Cijena rada	90 €
Mjesečna neto zarada	990 €
Preporuka: predvidjeti relevantnim propisom dodatak na platu zbog složenosti zbog potrebe posjedovanja posebnih znanja, vještina i kompetencija	30 % na mjesečnu neto zaradu

5. Sistemski/mrežni administrator i tehnička podrška

Nadređeni	Zamjenik rukovodioca/šef jedinice za IT infrastrukturu i bezbjednost sistema
Kratak opis poslova i zadataka	<ul style="list-style-type: none"> - Održava serverske i mrežne sisteme i korisničku opremu; - Administrira operativne sisteme i korisničke naloge; - Pruža tehničku podršku zaposlenima (helpdesk); - Instalira, konfigurira i održava IT opremu i softver; - Učestvuje u backup procedurama i bezbjednosnim mjerama; - Prati performanse sistema i predlaže unapređenja; - Vodi evidenciju IT opreme i intervencija - Vodi tehničku dokumentaciju IT infrastrukture i bezbjednosih sistema; - Saraduje sa eksternim izvođačima na unapređenju IT infrastrukture i bezbjednosti sistema.
Kategorija radnog mjesta	Ekspertski kadar – Samostalni savjetnik 1
Koeficijent	9,6

Cijena rada	90 €
Mjesečna neto zarada	864 €
Preporuka: predvidjeti relevantnim propisom dodatak na platu zbog složenosti zbog potrebe posjedovanja posebnih znanja, vještina i kompetencija	30 % na mjesečnu neto zaradu

6. Pomoćnik rukovodioca/šef jedinice za elektronske servise, inovacije i pametne tehnologije

Nadređeni	Rukovodilac Centra za informacione sisteme
Kratak opis poslova i zadataka	<ul style="list-style-type: none"> - Rukovodi razvojem i unapređenjem elektronskih usluga za građane i privredu; - Koordinira digitalizaciju upravnih postupaka i internih poslovnih procesa; - Koordinira projekte pametnog grada i inovativnih digitalnih rješenja; - Razvija i prati nove digitalne servise i mobilne aplikacije; - Organizuje i provodi obuke zaposlenika o novim digitalnim servisima, pametnim tehnologijama i novim tehnološkim trendovima; - Sarađuje sa drugim organima, institucijama i startup sektorom; - Prati trendove i predlaže primjenu novih tehnologija; - Obezbeđuje dostupnost i kvalitet e-servisa; - Sarađuje sa eksternim izvođačima na razvoju elektronskih servisa; - Zamjenjuje rukovodioca u njegovom odsustvu po ovlaštenju.
Kategorija radnog mjesta	Ekspertsko-rukovodni kadar, nivo 1: načelnik
Koeficijent	11

Cijena rada	90 €
Mjesečna neto zarada	990 €
Preporuka: predvidjeti relevantnim propisom dodatak na platu zbog složenosti zbog potrebe posjedovanja posebnih znanja, vještina i kompetencija	30 % na mjesečnu neto zaradu
Godišnja neto zarada	

9. Sredstva za rad i edukacija

Trošak	Iznos
Sredstva za rad (laptop, štampač, telefon) – po radnom mjestu	1.500,00 €
Edukacija na godišnjem nivou po radnom mjestu – specijalistička IT edukacija, zaštita ličnih podataka, informaciona bezbjednost	1.000,00 €

Opština manje veličine

Opština manje veličine je opština do 30.000 stanovnika, koja ima manje od 100 zaposlenih u opštinskoj administraciji. IKT služba u opštini manje veličine bi usko saradivala sa Centrom za informacione sisteme nadležne srednje opštine ili Glavnog grada u pogledu provođenja strategija digitalne transformacije, planiranja IT projekata, te razvoja i održavanja informacionih sistema u svojoj opštini.

1. Organizacija IKT službe

1. Šef IKT službe (zadužen za aplikativnu podršku i baze podataka)
2. Sistemski/mrežni administrator i tehnička podrška

1. Šef IKT službe (zadužen za aplikativnu podršku i baze podataka)

Nadređeni	Predsjednik Opštine ili Glavni administrator
Kratak opis poslova i zadataka	- Rukovođenje organizacionom jedinicom;

	<ul style="list-style-type: none"> - Učestvuje u razvoju, održavanju i integraciji aplikacija i registara Opštine i u tom smislu osigurava punu koordinaciju aktivnosti sa nadležnim Centrom za informacione sisteme; - Planira IT budžete i nabavke u koordinaciji sa nadležnim Centrom za informacione sisteme; - Učestvuje u planiranju IKT projekata i izradi tehničkih specifikacija i u tom smislu osigurava punu koordinaciju aktivnosti sa nadležnim Centrom za informacione sisteme; - Administrira i održava, te obezbjeđuje backup, dostupnost i integritet baza podataka i aplikativnih sistema hostovanih na IT infrastrukturi Opštine; - Pruža tehničku podršku korisnicima aplikacija i elektronskih servisa; - Učestvuje u testiranju i implementaciji novih aplikacija; - Vodi tehničku dokumentaciju aplikacija i baza; - Organizacija i provođenje obuka za korištenja aplikativnih sistema; - Sarađuje sa eksternim izvođačima na razvoju sistema; - Koordinacija sa drugim organizacionim jedinicama Opštine, nadležnim Centrom za informacione sisteme, državnim organima i drugim lokalnim samoupravama u pogledu provođenja nacionalnih strategija i osiguranja interoperabilnosti informacionih sistema.
Kategorija radnog mjesta	Ekspertsko-rukovodni kadar, nivo 1: načelnik
Koeficijent	11
Cijena rada	90 €
Mjesečna neto zarada	990 €

2. Sistemski/mrežni administrator i tehnička podrška

Nadređeni	Šef IKT službe
Kratak opis poslova i zadataka	<ul style="list-style-type: none">- Održava serverske i mrežne sisteme i korisničku opremu;- Administrira operativne sisteme i korisničke naloge;- Pruža tehničku podršku zaposlenima (helpdesk);- Instalira, konfigurira i održava IT opremu i softver;- Učestvuje u backup procedurama i bezbjednosnim mjerama;- Prati performanse sistema i predlaže unapređenja;- Vodi evidenciju IT opreme i intervencija- Vodi tehničku dokumentaciju IT infrastrukture i bezbjednosih sistema;- Sarađuje sa eksternim izvođačima na unapređenju IT infrastrukture i bezbjednosti sistema.
Kategorija radnog mjesta	Ekspertski kadar – Samostalni savjetnik 1
Koeficijent	9,6
Cijena rada	90 €
Mjesečna neto zarada	864 €

10. Sredstva za rad i edukacija

Trošak	Iznos
Sredstva za rad (laptop, štampač, telefon) – po radnom mjestu	1.500,00 €

Edukacija na godišnjem nivou po radnom mjestu – specijalistička IT edukacija, zaštita ličnih podataka, informaciona bezbjednost	700,00 €
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------

SLUŽBA ZA EVROPSKE INTEGRACIJE:

U cilju procjene fiskalnih efekata uspostavljanja službe za evropske integracije, izvršena je analiza troškova zarada predviđenih izvršilaca. Predložena struktura obuhvata: rukovodioca službe, savjetnika I i višeg savjetnika III.

Rukovodilac službe, sa koeficijentom 12,97 uvećanim za 0,8 po osnovu završenih postdiplomskih studija i 15 godina radnog iskustva, ima neto zaradu u iznosu od 1.175,82 eura.

Savjetnik I, sa koeficijentom 9,60 i 6 godina radnog iskustva, ostvaruje neto zaradu od 938,77 eura.

Viši savjetnik III, sa koeficijentom 8,1 i uvećanjem od 3,5% po osnovu radnog staža, ima neto zaradu od 800,00 eura.

Ukupan mjesečni trošak neto zarada za tri zaposlena iznosi 2.914,59 eura. Trošak se uvećava proporcionalno broju angažovanih izvršilaca. Minimalan broj angažovanih iznosi dva zaposlena, što predstavlja procijenjeni mjesečni trošak od oko 2.000,00 eura neto, dok u većim jedinicama lokalne samouprave broj izvršilaca može dostići i osam, sa procijenjenim mjesečnim troškom zarada do 8.000,00 eura neto.

Posebno je važno naglasiti da uspostavljanje ovih službi ne predstavlja isključivo trošak, već i značajan razvojni i fiskalni potencijal za jedinice lokalne samouprave. Služba za EU integracije omogućava ostvarivanje dodatnih prihoda kroz apliciranje za sredstva iz fondova Evropske unije, dok digitalizacija doprinosi stvaranju značajnih budžetskih ušteda kroz optimizaciju administrativnih i tehničkih resursa. Kao konkretan primjer, kroz uspostavljanje međuopštinske saradnje u dijelu elektronske razmjene podataka, svaka jedinica lokalne samouprave ostvarila je uštedu od oko cca 60.000 eura.

3. Privreda (posebno mala i srednja preduzeća):

Pozitivni uticaji:

- Podrška razvoju preduzetništva: Jedinica lokalne samouprave uređuje i obezbjeđuje uslove za razvoj preduzetništva.
- Smanjenje biznis barijera: Uloga menadžera u lokalnoj samoupravi je unaprijeđena na način da će njegove nadležnosti biti snažnije, u smislu predlaganja strateškog plana razvoja jedinica lokalne samouprave, sprovođenja digitalne transformacije, unaprijeđenja poslovnog ambijenta i ekonomskog razvoja. Njegova uloga biće da

predlaže i inicira izmjene i dopune propisa u cilju otklanjanja neadekvatnih zakonskih rješenja koji generišu biznih barijere i stvaraju loše poslovno okruženje, u saradnji sa drugim organima lokalne uprave predlaže mjere na otklanjanju izazova koji lokalnu administraciju čini nefikasnom, podstiče ekonomski razvoj i javno-privatno partnerstvo.

- Pобољшanje poslovnog okruženja: Efektivnije i transparentnije lokalne administracije, te bolje javne usluge mogu stvoriti povoljnije poslovno okruženje za postojeća i nova preduzeća. Digitalizacija internih procesa i usluga može dodatno smanjiti administrativno opterećenje smanjenjem broja dokumenata koje privreda u građani treba da prikupljaju i podnose lično radi ostvarivanja traženih prava na način da se traženi podaci isključivo elektronski prikupljaju unutar tijela javne vlasti, tek manji dio prikuplja od stranke i procesira bez potrebe ličnog dolaska u organ uprave. Prema WB DESI 2022 izvještaju Europske komisije Digitalne javne usluge u Crnoj Gori ocijenjene su ocjenom 5.8 dok prosjek EU iznosi 16.8, što ukazuje na potrebu dalje digitalizacije posebno na lokalnom nivou vlasti. Na to ukazuje i Procjena elektronske uprave i elektronskih usluga u jedinicama lokalne samouprave koju je usvojila Vlada Crne Gore na sjednici od 31. jula 2025. godine.

Negativni uticaji:

- Nema direktnih negativnih uticaja i troškova za privredu ili mala i srednja preduzeća. Naglasak je na stvaranju povoljnijih uslova za poslovanje.

4. Državni organi i organi državne uprave (Vlada, Ministarstva):

Pozitivni uticaji:

- Bolji nadzor i kontrola: Zakon precizira i unapređuje nadzor državnih organa nad zakonitošću rada organa lokalne samouprave, uključujući preventivni karakter nadzora i obavezu praćenja primjene propisa na lokalnom nivou.
- Usklađenost i saradnja: Zakon afirmiše saradnju između centralnih i lokalnih organa, obavezuje državne organe na konsultacije sa jedinicama lokalne samouprave prilikom izrade propisa koji ih se tiču.
- Informisanost: Obaveza Ministarstva da vodi evidenciju o poslovima, broju zaposlenih, sjednicama skupština i drugim podacima te novi informacioni sistem za evaluaciju poboljšavaju uvid u funkcionisanje lokalne samouprave.

Negativni uticaji / Administrativna opterećenja:

- Povećane odgovornosti i procedure: Vlada i Ministarstva imaju nove procedure za nadzor, intervenciju (raspuštanje skupština, razrješenje predsjednika) i imenovanje odbora povjerenika. To zahtijeva dodatne administrativne resurse i pravne procese.
- Razvoj informacionih sistema i obuka: Potreban je razvoj i održavanje posebnog informacionog sistema za evaluaciju, kao i obuka stručnih lica za sprovođenje evaluacije, pri čemu je Ministarstvo javne uprave obezbijedilo sredstva za razvoj

metodologije i obuke kroz projekat koji se realizuje sa Kancelarijom za projektne aktivnosti UN (UNOPS).

Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)

Kao što je prethodno navedeno, izvori ne preciziraju direktne nove troškove za građane i privredu koje bi primjena propisa izazvala. Naprotiv, ciljevi zakona su usmjereni ka unapređenju usluga i stvaranju povoljnijeg poslovnog okruženja:

Za građane, očekuju se poboljšane usluge i veće učešće u odlučivanju, što bi trebalo da smanji "transakcione troškove" (npr. brže rješavanje predmeta, lakši pristup informacijama).

Za privredu, posebno mala i srednja preduzeća, zakon eksplicitno predviđa mjere za razvoj preduzetništva i smanjenje biznis barijera. Funkcija menadžera u lokalnoj samoupravi je direktno usmjerena na podršku ekonomskom razvoju i preduzetničkoj inicijativi. Digitalizacija procesa takođe ima potencijal da smanji birokratsko opterećenje za preduzeća.

Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti

Obrazloženje predloženog zakona implicitno opravdava troškove sistemskim unapređenjima i usklađenošću sa strateškim ciljevima Vlade i međunarodnim preporukama. Zakon je rezultat Analize funkcionisanja sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori i preporuka Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope i Evropske komisije, koje su ukazale na nedostatke postojećeg sistema (centralizacija, ograničena fiskalna autonomija).

Pozitivne posljedice, kao što su efikasnija javna uprava, veća odgovornost, transparentnost, poboljšana finansijska održivost opština, kvalitetnije javne usluge u gradovima, i snažnije uključivanje građana, predstavljaju temeljnu motivaciju za donošenje zakona. Uvođenje "grada" i proširenje nadležnosti u oblastima zdravstva, obrazovanja i socijalne zaštite smatra se ključnim za poboljšanje kvaliteta života građana. S obzirom na to da su ovi ciljevi postavljeni kao osnovni preduslovi za decentralizaciju i modernizaciju javne uprave, izvori sugerišu da se očekivani benefiti smatraju opravdanim u odnosu na potencijalne troškove implementacije koji se uglavnom svode na povećano administrativno opterećenje uprave.

Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija

Da, propisom se direktno podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.

Zakon navodi da jedinica lokalne samouprave "uređuje i obezbjeđuje uslove za razvoj preduzetništva".

Ključnu ulogu u tome ima menadžer jedinice lokalne samouprave, čija je nadležnost da "predlaže i učestvuje u pripremi i realizaciji planova i programa razvoja jedinice lokalne samouprave kojima se podstiče ekonomski razvoj, preduzetnička inicijativa i javno-privatno

partnerstvo". Menadžer takođe "inicira izmjene i dopune propisa u cilju smanjenja biznis barijera". Ovo direktno doprinosi povoljnijem okruženju za osnivanje i rast preduzeća.

Uvođenje statusa "grada" za urbane, privredne, ekonomske centre te njihova mogućnost da pružaju usluge i za stanovnike okolnih opština može indirektno podstaći konkurentnost među gradovima za privlačenje investicija i stvaranje novih poslova.

Procjena administrativnih opterećenja i biznis barijera

Administrativna opterećenja:

Povećanje administrativnog opterećenja je značajno za same jedinice lokalne samouprave i državne organe. Za jedinice lokalne samouprave najveće opterećenje dolazi od obaveze usklađivanja brojnih akata (statuta i drugih opštih akata) u kratkim rokovima (3 do 6 mjeseci). Uvođenje novih nadležnosti za "gradove" (predškolsko obrazovanje, primarna zdravstvena zaštita, socijalna i dječija zaštita) zahtijevati će značajne organizaciona i kadrovska prilagođavanja nakon donošenja sektorskih propisa. Osnivanje novih službi, poput Službe za evropske integracije, Službe za informacioni sistem i obaveza uspostavljanja informacionog sistema za dvogodišnju evaluaciju nadležnosti potencijalno zahtijevaju nove resurse. Povećan je i obim izvještavanja (o ljudskim resursima, sudskim sporovima, EU integracijama, primjeni propisa o učešću građana).

Ministarstvo nadležno za sistem lokalne samouprave ima obavezu vođenja novih evidencija, uspostavljanja informacionog sistema i sprovođenja evaluacije nadležnosti lokalnih samouprava, te pojačane nadzorne funkcije i procedure intervencije (raspuštanje skupština, razrješenje predsjednika). Sve to povećava njihovo administrativno opterećenje.

Biznis barijere:

Propis aktivno radi na smanjenju biznis barijera, a ne na njihovom stvaranju. Ključna uloga menadžera u lokalnoj samoupravi je direktno usmjerena na "smanjenje biznis barijera". Podrška razvoju preduzetništva je definisana kao jedna od sopstvenih nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Kroz digitalizaciju usluga te unapređenje transparentnosti i efikasnosti rada lokalnih organa, očekuje se pojednostavljenje interakcije između privrednika i lokalne administracije, što doprinosi smanjenju birokratskih prepreka.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?

- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?
 - Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
 - Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
 - Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
 - Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?

Ovaj propis nema direktan finansijski uticaj na budžet Crne Gore ili jedinica lokalne samouprave. Njime se stvaraju uslovi za prenos poslova sa države na jedinice lokalne samouprave koje će ostvariti status grada. Sektorskim propisima propisaće se opseg poslova koji će vršiti gradovi, a posebnim propisom uredit će se način finansiranja tih poslova. Glavni grad, Prijestonica i gradovi će, pored svojih sopstvenih poslova, vršiti i pojedine poslove u oblasti predškolskog obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, te socijalne i dječije zaštite, a ti poslovi će biti zakonom preneseni ili propisom Vlade povjereni. Za te poslove sredstva se trenutno obezbjeđuju iz budžeta Crne Gore, a u skladu sa propisom o prenošenju, odnosno povjeravanju poslova će se urediti način preraspodjele tih sredstava.

Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda?

Postojeća sredstva će se preraspodjeljivati jedinicama lokalne samouprave za vrijeme za koje obavljaju prenesene, odnosno povjerene poslove.

Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze?

Implementacijom ovog zakona, jedinice lokalne samouprave imaju posebnu ulogu u procesu evropskih integracija Crne Gore. Zakon predviđa da jedinica lokalne samouprave reguliše i obavlja poslove u vezi sa pristupanjem Evropskoj uniji, te obezbjeđuje sprovođenje aktivnosti koje imaju za cilj prikupljanje sredstava iz fondova Evropske unije i drugih donatora. U tu svrhu, jedinica lokalne samouprave ima službu za evropske integracije koja vrši poslove pripreme i upravljanja projektima finansiranim iz fondova Evropske unije. Međutim, iz implementacije ovog propisa ne proizilaze direktne međunarodne finansijske obaveze za budžet Crne Gore, u smislu plaćanja ili dugova prema međunarodnim institucijama. Umjesto toga, fokus je na participaciji lokalnih samouprava u pristupanju EU i korišćenju EU fondova, što predstavlja priliv, a ne odliv sredstava na međunarodnom nivou, iako zahtijeva upravljanje i kapacitete.

Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?

Sredstva za informacijski sistem biće planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu.

Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?

Usvajanjem ovog zakona predviđeno je donošenje podzakonskih akata. Podzakonski akti za sprovođenje ovog zakona donijeti će se u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. Podzakonski akti mogu prouzrokovati nove manje finansijske obaveze kao što su:

- Način i postupak evaluacije nadležnosti jedinica lokalne samouprave, uključujući metodologiju, kriterijume i indikatore učinka. Za sprovođenje evaluacije predviđeno je i uspostavljanje posebnog informacionog sistema, što će zahtijevati finansijska sredstva. Ministarstvo javne uprave aktivno radi na uspostavljanje tog sistema.
- Pravila, kriterijumi i postupak za dodjelu godišnje nagrade jedinicama lokalne samouprave za doprinos razvoju dobrih praksi (ako će se jedinicama dodjeljivati finansijska nagrada).

Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?

Implementacija ovog propisa neće direktno ostvariti prihod za budžet Crne Gore. Indirektno, uklanjanjem biznis barijera i povećanjem ekonomskih aktivnosti te jačim učešćem u programima Evropske unije, propis može imati pozitivan učinak na prihod budžeta Crne Gore i jedinica lokalne samouprave. Takođe, može doprinijeti uštedama i optimizaciji kroz proces digitalne transformacije i bolju međuopštinsku saradnju.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

U pripremi ovog Zakona korišćena je ekspertska podrška SIGMA/OECD u vidu angažovanja domaćih i međunarodnih eksperata.

U pripremi Zakona sprovedene su javne konsultacije u početnoj fazi priprema propisa, nakon čega je održana inkluzivna javna rasprava. Javna rasprava podrazumijevala je održavanje centralne javne rasprave za predsjednike opština i predsjednike skupština opština, stručne javne rasprave u kojoj su učestvovali glavni administratori, predstavnici sljedećih državnih organa: Državne revizorske institucije, Zaštitnika ljudskih prava i Sloboda, te Upravnog suda Crne Gore. Takođe, održane su fokus grupe sa starješinama organa i lokalnim službenicima, kao i fokus grupe sa predstavnicima civilnog sektora. Kroz javnu raspravu jedinice lokalne samouprave upoznate su sa ciljevima reforme sistema lokalne samouprave gdje dalji proces decentralizacije predstavlja dalju okosnicu razvoja jedinica lokalne samouprave, što su opštine podržale, kroz međuresorsku komunikaciju, a konačan tekst predloga zakona, nakon međuresorskog usaglašavanja biće dostavljen na konačnu saglasnost (čitav proces se vodi transparentno). Takođe, nadležna Ministarstva iz čije upravne oblasti se planiraju prenijeti

poslovi na lokalnim nivo vlasti su, takođe, u više navrata kroz neposredne sastanke upoznati sa konceptom zakona. Tekst Predloga zakona dostavljen je svim relevantnim ministarstvima na mišljenje, kao i Generalnom sekretarijatu Vlade. Komentari i sugestije dobijeni su od strane: Ministarstva finansija (većina je uvažena i inkorporirana u tekst ovaj tekst Predloga), Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine (prihvaćeni su svi komentari i sugestije i uvršteni u ovaj tekst Predloga), Ministarstva ekologije, održivog razvoja I razvoja sjevera (prihvaćeni su svi komentari i uvršteni u ovaj tekst Predloga), Ministarstva regionalno investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama (prihvaćeni su svi komentari i uvršteni u ovaj tekst Predloga), Ministarstva javnih radova (većina je uvažena i inkorporirana u ovaj tekst Predloga), Ministarstva zdravlja (većina je uvažena i inkorporirana u ovaj tekst Predloga), Generalnog sekretarijata Vlade (prihvaćeni su svi komentari i uvršteni u ovaj tekst Predloga). Primjedbi i sugestija nijesu imali: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo sporta i mladih, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo saobraćaja, Ministarstvo pomorstva, Ministarstvo turizma, Mnistarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, Ministarstvo ekonomskog razvoja (pitanje u odnosu na koje su imali sugestiju biće riješeno Zakonom o privrednim društvima u većinskom vlasništvu države), Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, Ministarstvo socijalnog staranja, demografije i brige o porodici i Ministarstvo energetike i rudarstva.

Kada je riječ o mišljenju Zajednice opština Crne Gore, ukazuje se da je tekst Predloga zakona dostavljen na upoznavanje, dok će konačna verzija, nakon finalnog usaglašavanja sa Sekretarijatom za zakonodavstvo, biti upućena na davanje zvaničnog mišljenja. Takođe, tekst Predloga zakona o lokalnoj samoupravi razmatran je i usvojen na sjednici Savjeta za reformu javne uprave, održanoj 29. decembra 2025. godine.

Tokom javne rasprave koja je trajala 30 dana, dobijeno je 268 komentara i sugestija.

Najveći broj komentara sa javne rasprave bio je usmjeren na uređenje službeničkog sistema na lokalnom nivou koji je regulisan važećim Zakonom o lokalnoj samoupravi. Ključni predlog, oko kojeg je postojao nepodijeljeni konsenzus, jeste da se službenički sistem na lokalnom nivou reguliše posebnim Zakonom o lokalnim službenicima i namještenicima, što je Ministarstvo javne uprave i prihvatilo. Značajan dio komentara ticao se funkcionisanja mjesnih zajednica, kao i mehanizama učešća građana u proces odlučivanja na lokalnom nivou, od čega je većina prihvaćena. Dio komentara bio je afirmativan u pogledu rješenja koja se odnose na funkcionisanje skupštine opštine i održavanje sjednica u smislu potrebe da se preciznije definišu određeni instituti. Komenatri koji se odnose na predloženi model decentralizacije svedeni su u suštini na propis koji treba da reguliše uslove za sticanje statusa grada – da li je to Zakon o lokalnoj samoupravi ili Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Potencijalne prepreke za implementaciju propisa

Implementacija propisa može naići na više prepreka, koje su dijelom proizašle iz ranijih analiza funkcionisanja sistema lokalne samouprave i međunarodnih izvještaja, a dijelom iz prirode samih promjena:

Otpori daljoj decentralizaciji vlasti: Postojeći sistem je bio karakterisan ograničenom decentralizacijom, koja se odnosi samo na komunalne djelatnosti, vodosnabdijevanje i održavanje javnih površina. Izvještaji Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope i Evropske komisije izražavaju zabrinutost zbog centralizacije nadležnosti. Postoji rizik otpora prenosa poslova ili ograničene spremnosti za prenos poslova.

Ograničena autonomija lokalnih vlasti u vršenju prenesenih poslova: Iako jedinice lokalne samouprave imaju sopstvene nadležnosti, u praksi moraju tražiti obaveznu saglasnost centralnih organa, što predstavlja prepreku potpunoj autonomiji. U pogledu prenesenih ili povjerenih poslova postoji potencijalni rizik uspostavljanja obaveznih saglasnosti centralnih organa koje mogu ograničiti povoljan uticaj decentralizacije poslova.

Nejasno definisanje nadležnosti i preklapanja: Analiza funkcionisanja sistema lokalne samouprave pokazala je da poseban izazov predstavlja način utvrđivanja poslova jedinica lokalne samouprave u posebnim zakonima, što dovodi do nejasnog razgraničenja i preklapanja nadležnosti između centralnih i lokalnih organa. Vrlo često prenos poslova ne prati i prenos sredstava za njihovo izvršavanje.

Nedovoljni kadrovski i finansijski kapaciteti: Zakon predviđa prenošenje i povjeravanje poslova gradovima u oblastima predškolskog obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite i socijalne i dječije zaštite. Imajući u vidu da preuzimanje ovih nadležnosti podrazumijeva obezbjeđivanje značajnih kadrovskih i finansijskih kapaciteta, neposredno i sveobuhvatno prenošenje nadležnosti u takvim okolnostima moglo bi dovesti do neadekvatnog planiranja, neujednačenog određivanja i prenosa kadrova i finansijskih sredstava, kao i do otežane i neujednačene primjene propisa jer opštine ne raspolažu tim kapacitetima. Relevantni izvještaji Ministarstva finansija i analize o funkcionisanju sistema lokalne samouprave potvrđuju objektivnost ovakvog stanja. Iz tih razloga opredijelili smo se za model postepenog prenošenja i povjeravanja poslova gradovima, koji omogućava fazno jačanje institucionalnih, kadrovskih i finansijskih kapaciteta. Riječ je o korjenitoj i suštinskoj promjeni koja će se sprovoditi korak po korak, kako bi se na ovaj potencijalni izazov odgovorilo na održiv i sistemski način.

Potreba za donošenjem podzakonskih akata i usklađivanjem zakona: Propisano je donošenje podzakonskih akata i usklađivanje postojećih zakona u određenim rokovima, što može predstavljati prepreku ukoliko se ne ispoštuju rokovi ili ukoliko dođe do kompleksnosti u izradi istih.

Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?

Mjere predviđene propisima za ispunjenje ciljeva obuhvataju sveobuhvatnu reformu i unapređenje sistema lokalne samouprave:

- Uvođenje politipskog modela organizacije: Definisanjem različitih jedinica lokalne samouprave (opština, grad, Glavni grad, Prijestonica), gdje gradovi imaju širi krug nadležnosti u oblastima kao što su predškolsko obrazovanje, primarna zdravstvena zaštita, te socijalna i dječija zaštita, sprovodi se dalja asimetrična decentralizacija.

- Unapređenje nadležnosti i odnosa: Unapređuju se nadležnosti organa lokalne samouprave, njihovi međusobni odnosi, kao i odnosi sa državnim organima, uz afirmaciju međusobne saradnje.
- Jačanje kapaciteta za EU integracije: Dodatno se uređuje oblast evropskih integracija i razvoja kapaciteta opština za taj proces, uključujući uspostavljanje službe za evropske integracije.
- Jačanje kapaciteta za digitalnu transformaciju: Uređuju se institucionalni okvir i preciziraju nadležnosti u ovoj oblasti.
- Unapređenje mehanizama nadzora i kontrole: Predviđeni su unaprijeđeni mehanizmi unutrašnjeg nadzora (unutar opštine) i spoljašnjeg nadzora (od strane državnih organa), sa fokusom na zakonitost i cjelishodnost rada.
- Povećanje učešća građana: Unapređuju se mehanizmi učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, kao i rad mjesnih zajednica (npr. putem građanske inicijative, skupštine građana, javnih rasprava i instituta "slobodne stolice").
- Sistemska evidencija i informaciona podrška: Ministarstvo će voditi evidenciju o izvornim, prenesenim i povjerenim poslovima, broju zaposlenih, i sjednicama skupštine. Uspostavlja se i elektronska evidencija o razvojnim projektima i mjerama podrške regionalnom razvoju.
- Evaluacija nadležnosti: Predviđena je dvogodišnja evaluacija nadležnosti jedinica lokalne samouprave sa aspekta efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti i kvaliteta izvršavanja, koja će se sprovoditi putem posebnog informacionog sistema.
- Promocija dobrih praksi: Vlada može dodijeliti godišnju nagradu jedinicama lokalne samouprave za doprinos razvoju dobrih praksi i funkcionisanju sistema lokalne samouprave.

Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?

Ispunjenje ciljeva će se mjeriti kroz sistem evaluacije i izvještavanja, sa fokusom na sljedeće indikatore:

- Efikasnost, efektivnost, ekonomičnost i kvalitet izvršavanja nadležnosti: Ovo su ključni aspekti evaluacije koja će se sprovoditi svake dvije godine. Konkretna metodologija, kriterijumi i indikatori učinka za praćenje ovih parametara biće uređeni posebnim propisom Vlade, uz puno učešće svih zainteresovanih strana.
- **Finansijski kapacitet gradova** definisan je na osnovu podataka kojima raspolaže Ministarstvo finansija, pri čemu je inicijalni predlog kriterijuma potekao upravo od tog resora i bio je postavljen restriktivnije, što je konstatovano i u mišljenju tog Ministarstva. Nakon sprovedene analize od strane SIGMA/OECD i njihovog mišljenja, predložena su inovirana rješenja koja su ugrađena u Predlog zakona. Imajući u vidu Operativni zaključak Posebne grupe za reformu javne uprave, kojim je predviđeno da se Zakon o lokalnoj samoupravi usvoji u skladu sa preporukama Evropske komisije i

SIGMA/OECD, u postupku su uzeti u obzir inicijalni inputi Ministarstva finansija, dok su finalne kriterijume oblikovali eksperti SIGMA/OECD.

- **Stanje ljudskih resursa u lokalnoj upravi i javnim službama:** Skupština će razmatrati godišnji izvještaj o ljudskim resursima koji sadrži: analizu kadrovske strukture, efekte ocjenjivanja i sprovedenih obuka, podatke o broju zaposlenih (sa analizom potreba i uzroka povećanja/smanjenja), adekvatnost kadrovske strukture, procentualni odnos stručnog i pomoćnog osoblja, te kadrovske kapacitete za proces evropskih integracija i upravljanje projektima.
- **Primjena zakona i realizacija preporuka:** Skupština će razmatrati izvještaje o realizaciji preporuka državnih organa i Državne revizorske institucije.
- **Status sudskih postupaka i izvršavanje sudskih odluka:** Izvještaji o sudskim sporovima, izvršavanju sudskih odluka, uzrocima i visini sudskih troškova takođe će biti pokazatelj.
- **Efekte evropskih integracija na lokalni razvoj:** Izvještaji će sadržati pregled sprovedenih aktivnosti, broj podnijetih i odobrenih projekata finansiranih iz EU fondova, iznos utrošenih sredstava, izazove u realizaciji projekata i promociju evropskih integracija.
- **Pravilno i blagovremeno funkcionisanje organa lokalne samouprave:** Indikatori su i održavanje sjednica skupštine (najmanje jednom u tri mjeseca, završene u roku od dva mjeseca), te predlaganje budžeta i strateškog plana razvoja od strane predsjednika. Neispunjavanje ovih obaveza može dovesti do sankcija poput raspuštanja skupštine ili razrješenja predsjednika.

Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa zaduženi su različiti nivoi vlasti i organi, sa definisanim nadležnostima:

Ministarstvo (nadležno za sistem lokalne samouprave):

- Vodi evidenciju o poslovima (izvorni, preneseni i povjereni), broju zaposlenih u organima lokalne uprave, posebnim i stručnim službama i javnim službama, te podacima o sjednicama skupštine.
- Uspostavlja i vodi elektronsku evidenciju o razvojnim projektima i mjerama podrške regionalnom razvoju.
- Sprovodi evaluaciju nadležnosti jedinica lokalne samouprave na svake dvije godine, u saradnji sa drugim državnim organima i organima državne uprave, preko stručnih lica.
- Nadzor nad primjenom ovog zakona vrši Ministarstvo.

- Koordinira sve ostale državne organe i jedinice lokalne samouprave za prikupljanje i analizu podataka za evaluaciju.
- Dostavlja evaluaciju Vladi na razmatranje i usvajanje.

Vlada Crne Gore:

- Razmatra i usvaja izvještaj o evaluaciji nadležnosti jedinica lokalne samouprave.
- Vršiti kontrolu rada lokalne samouprave u vršenju prenesenih i povjerenih poslova.
- Ima ovlaštenje da upozori, a potom i raspusti skupštinu ili razriješi predsjednika jedinice lokalne samouprave u slučaju nevršenja zakonskih obaveza ili nezakonitog rada.

Organi državne uprave (nadležni za određenu upravnu oblast):

- Vršiti nadzor nad zakonitošću rada organa lokalne samouprave, uključujući nadzor nad zakonitošću opštih akata.
- Učestvuju u sprovođenju evaluacije nadležnosti lokalne samouprave.
- Dužni su da Ministarstvu dostavljaju podatke za potrebe vođenja evidencije.
- Mogu pokrenuti postupak nadzora po građanskoj žalbi ukoliko predsjednik opštine ili skupština ne postupe po istoj.

Skupština jedinice lokalne samouprave:

- Vršiti kontrolu rada nad izvršnim organom jedinice lokalne samouprave.
- Razmatra i usvaja godišnje i polugodišnje izvještaje o radu predsjednika, organa lokalne uprave, javnih službi, ljudskih resursa, sudskih postupaka, EU integracija, te o realizaciji preporuka Državne revizorske institucije i državnih organa.

Predsjednik jedinice lokalne samouprave:

- Odgovoran je za izvršavanje prenesenih i povjerenih poslova i jednom godišnje Vladi podnosi izvještaj o njihovom vršenju.
- Podnosi skupštini godišnje izvještaje o svom radu i radu organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi, glavnog administratora, menadžera i glavnog gradskog arhitekta.
- Podnosi skupštini polugodišnji izvještaj o radu javnih službi.
- Vršiti nadzor nad radom organa i službi lokalne uprave i javnih službi.
- Podnosi izvještaj o primjeni propisa kojim se uređuje način i postupak učešća građana.

Glavni administrator:

- Koordinira rad organa i službi lokalne uprave.

- Priprema godišnji izvještaj o postupanju u upravnim stvarima iz nadležnosti opštine.
- Podnosi predsjedniku jedinice lokalne samouprave godišnji izvještaj o radu.

Organi lokalne uprave, posebne i stručne službe:

- Podnose predsjedniku polugodišnji izvještaj o učešću građana u ostvarivanju lokalne samouprave.
- Vršer nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada javnih službi.
- Obavezni su da upoznaju javnost o procjeni analize uticaja odluka i drugih propisa (RIA).

Datum i mjesto
16.04.2026. godine

Starješina
MINISTAR
mr Marash Dukaj

Digital signature

Invalid Signature

Marash Dukaj (Potpis)

Signed 2026.04.16,14:55:11

Signer's identity Valid

Document modified Yes

Properties

Valid Signature

GovME TSU1

Signed

Signer's identity Valid

Document modified No

Properties