



Ministarstvo
finansija

Adresa: Ul. Stanka Dragojevića br. 2
81000 Podgorica Crna Gora
www.mif.gov.me

Br: 02-07-430/26-13842/4

Podgorica, 14. 05. 2026. godine

**Za: MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE, ul. Rimski trg 45, Podgorica
gospodinu, mr Marashu Dukaju, ministru**

Predmet: Mišljenje na inovirani Predlog zakona o lokalnoj samoupravi

Veza: Vaš akt br 01-040/26-988/38 od 14.05.2026. godine

Poštovani gospodine Dukaju,

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

MIŠLJENJE

Razmatrajući dostavljenu dokumentaciju, sa aspekta državnog budžeta ističemo sljedeće:

Članom 45 Predloga 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 i Mišljenjem broj: 02-07-430/26-13842/2 od 27.4.20256. 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 inoviranim Predlogom zakona i Izvještajem o analizi uticaja propisa, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, kao i sa aspekta sistema finansiranja lokalne samouprave nemamo primjedbi.

S poštovanjem,

MINISTAR
mr Novica Vuković



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, supsidijarnosti, 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 izabраниh 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

Poslove iz svoje nadležnosti jedinica lokalne samouprave vrši na osnovu procjene obima i prirode poslova, u skladu sa principom efikasnosti i ekonomičnosti.

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 93 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

Odredbe 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 se bliže uređuju: prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave i način njihovog ostvarivanja, poslovi jedinica lokalne samouprave, 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 93 ovog zakona i javnih službi, način obezbjeđenja javnosti rada organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 93 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.

Član 26

Prije utvrđivanja predloga simbola i praznika skupština jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: skupština) će obezbijediti učešće organa, organizacija, udruženja i pojedinaca sa teritorije jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: zainteresovana javnost) 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 93 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 za dodjelu nagrada iz stava 1 ovog člana, vrste nagrada i način njihove dodjele propisuje Ministarstvo.

Član 29

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

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:

1) je urbani, privredni, ekonomski, administrativni, kulturni, turistički, obrazovni ili zdravstveni centar;

2) ima administrativne kapacitete za vršenje poslova iz svoje nadležnosti i poslova državne uprave koji joj mogu biti preneseni ili povjereni;

3) ima obezbijeđenu saobraćajnu vezu sa okolnim jedinicama lokalne samouprave;

4) najmanje na dijelu teritorije ima urbani karakter uređenja; i

5) ispunjava kriterijum iz člana 32 ovog zakona.

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

1) odgovarajuću organizacionu strukturu organa i službi;

2) dovoljan broj zaposlenih sa odgovarajućim kvalifikacijama; i

3) obezbijeđene prostorne i tehničke uslove za rad.

Član 32

Status grada mogu steći opštine:

1) kod kojih je udio sopstvenih prihoda u ukupnim prihodima u posljednjih pet godina veći od 30%; i

2) čiji organi, posebne i stručne službe iz člana 93 ovog zakona i javne službe nemaju poreskog i drugog duga prema državi, kontinuirano 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 ovog zakona 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 opštine dostavlja Ministarstvu.

Nakon dobijanja odluke sa elaboratom iz člana 33 ovog zakona, Ministarstvo od nadležnih organa državne uprave pribavlja odgovarajuće podatke, mišljenja i stavove u vezi te odluke i elaborata.

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, predlaže 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, Zajednice opština Crne Gore, predstavnik jedinice lokalne samouprave koja je donijela odluku iz člana 33 ovog zakona, a po potrebi i predstavnici drugih organa državne uprave,

Članovi komisije iz člana 34 stav 4 ovog zakona mogu biti i lica iz reda stručnjaka za pojedine oblasti.

Komisija iz člana 34 stav 4 ovog zakona dostavlja Vladi mišljenje o ispunjenosti uslova za dobijanje statusa grada u roku od 30 dana od dana njenog obrazovanja.

Član 36

Na osnovu mišljenja iz člana 35 stav 3 ovog zakona Vlada donosi odluku o ispunjenosti uslova za dobijanje statusa grada.

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 Glavnog grada, odnosno grada.

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

III. POSLOVI JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Sopstveni poslovi

Član 38

Sopstveni poslovi jedinice lokalne samouprave utvrđuju se zakonom i statutom. 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 i 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;
- 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) stara se o lokalnim dobrima od opšteg interesa;
- 12) 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;

13) 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;

14) uređuje odnose u oblasti stanovanja i stara se o obezbjeđenju uslova za održavanje stambenih zgrada;

15) uređuje, obezbjeđuje i stvara uslove za razvoj kulture i zaštitu kulturnih dobara;

16) uređuje, organizuje i stvara uslove i stara se o razvoju turizma, kao i razvoju djelatnosti kojima se unapređuje razvoj turizma;

17) stvara uslove za razvoj i unapređenje sporta djece, mladih i drugih građana, kao i razvijanje sportske saradnje između jedinica lokalne samouprave;

18) stvara uslove za korišćenje poljoprivrednog zemljišta i stara se o njegovoj zaštiti;

19) uređuje i obezbjeđuje uslove za informisanje lokalnog stanovništva;

20) uređuje i obezbjeđuje uslove za razvoj bibliotečke i drugih djelatnosti od interesa za lokalno stanovništvo;

21) rješava o pravima iz oblasti boračko-invalidske zaštite i vodi evidenciju o korisnicima prava;

22) 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;

23) organizuje i sprovodi mjere zaštite stanovništva od zaraznih bolesti;

24) stvara uslove za razvoj poljoprivredne proizvodnje (voćarstvo, povrtarstvo, maslinarstvo i dr.) i obavlja druge poslove iz ove oblasti;

25) obezbjeđuje uslove za zaštitu potrošača;

26) obezbjeđuje finansijska sredstva za materijalna davanja i usluge podrške za život u zajednici i savjetodavne usluge, u skladu sa posebnim zakonom;

27) 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;

28) 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;

29) 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;

30) 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;

31) 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;

32) utvrđuje radno vrijeme u određenim djelatnostima i određuje područja u kojima se može obavljati određena djelatnost;

- 33) uređuje i obezbjeđuje uslove za održavanje javnih sajмова od lokalnog značaja;
- 34) uređuje način organizovanja javnih radova od lokalnog značaja;
- 35) stvara uslove za održivu urbanu mobilnost (biciklizam, zdravi stilovi života i sl.), u cilju smanjenja emisija i prilagođavanja klimatskim promjenama;
- 36) razvija informaciono-komunikacione tehnologije u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska uprava i drugim propisima;
- 37) 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 93 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 u tim objektima;
- 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 lokalne 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 jedinica lokalne samouprave vrši u skladu sa posebnim zakonom.

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

3. Pribavljanje podataka i elektronske usluge povjerenja

Član 47

U vršenju poslova iz svoje nadležnosti, organi lokalne uprave, posebne i stručne službe iz člana 93 ovog zakona pribavljaju potrebne podatke od nadležnih organa, u skladu sa posebnim zakonom.

Organi lokalne uprave, posebne i stručne službe iz člana 93 ovog zakona dužni su da sa ličnim podacima dobijenim u skladu sa stavom 1 ovog člana postupaju u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti.

Član 48

Za vršenje poslova iz čl. 41 do 46 ovog zakona organi lokalne samouprave i organi lokalne uprave, posebne i stručne službe iz člana 93 ovog zakona 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 49

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 50

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 LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Skupština

Član 51

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 52

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.

Član 53

Skupština:

- 1) donosi statut;
- 2) donosi propise i druge opšte 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;

6) donosi planove i programe razvoja za pojedine oblasti;

7) donosi lokalna planska dokumenta, u skladu sa posebnim zakonom;

8) donosi program uređenja prostora;

9) donosi plan komunalnog opremanja;

10) donosi program privremenih objekata za teritoriju jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izgradnja objekata;

11) donosi odluku o postavljenju, odnosno građenju i uklanjanju privremenih objekata, uz prethodnu saglasnost organa državne uprave nadležnog za poslove izgradnje objekata;

12) donosi odluku o postavljenju odnosno građenju pomoćnih objekata za teritoriju jedinice lokalne samouprave, uz prethodnu saglasnost organa državne uprave nadležnog za poslove izgradnje objekata;

13) propisuje uslove, visinu naknade, način i rokove plaćanja i umanjenja naknade za građenje i gradske rente, uz prethodnu saglasnost Vlade;

14) donosi odluku o urbanoj komasaciji i obrazuje komisiju za urbanu komasaciju;

15) donosi budžet i završni račun budžeta;

16) 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;

17) razmatra i usvaja izvještaj o vršenju prenesenih i povjerenih poslova;

18) utvrđuje poreze jedinice lokalne samouprave, takse, naknade i druge sopstvene prihode;

19) raspolaze nepokretnom imovinom, osim u slučajevima otuđenja imovinskih prava na nepokretnostima neposrednom pogodbom, utvrđenim zakonom kojim se uređuje državna imovina;

20) utvrđuje postupak i uslove osnivanja, ukidanja ili promjene teritorije mjesne zajednice, izbor savjeta mjesne zajednice, organizaciju i rad organa mjesne zajednice, način odlučivanja, finansiranja i druga pitanja od značaja za rad mjesnih zajednica;

21) donosi odluku o granicama mjesnih zajednica, u skladu sa ovim zakonom;

22) raspisuje referendum za teritoriju jedinice lokalne samouprave ili za dio teritorije;

23) odlučuje o građanskoj inicijativi, u skladu sa ovim zakonom;

24) odlučuje o raspisivanju samodoprinosu za teritoriju jedinice lokalne samouprave;

25) osniva javne službe;

26) odlučuje o zaduživanju i davanju garancija, u skladu sa zakonom;

27) vrši potvrđivanje mandata i odlučuje o pravima odbornika;

28) donosi odluku o skraćivanju mandata skupštine;

29) bira i razrješava predsjednika skupštine, predsjednika jedinice lokalne samouprave i potpredsjednika skupštine;

30) daje saglasnost na odluku o imenovanju i razrješavanju potpredsjednika jedinice lokalne samouprave;

31) imenuje i razrješava sekretara skupštine, na predlog predsjednika skupštine;

32) imenuje i razrješava članove radnih tijela skupštine;

33) 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;

34) imenuje i razrješava skupštinu privrednih društava u većinskom vlasništvu lokalne samouprave, u skladu sa zakonom;

35) daje saglasnost na program rada javnih službi;

36) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o radu predsjednika jedinice lokalne samouprave i radu organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 93 ovog zakona, glavnog administratora, menadžera i glavnog gradskog arhitekta;

37) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o radu javnih službi;

38) razmatra i usvaja izvještaj o stanju imovine jedinice lokalne samouprave;

39) razmatra i usvaja godišnje izvještaje o realizaciji akcionih planova strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave;

40) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o stanju uređenja prostora;

41) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o realizaciji lokalnog plana upravljanja komunalnim i neopasnim građevinskim otpadom;

42) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o postupanju u upravnim stvarima;

43) stara se o primjeni svojih odluka i u vezi toga razmatra izvještaj o izvršavanju odluka i drugih akata skupštine;

44) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o stanju u oblasti ljudskih resursa;

45) razmatra i usvaja izvještaj o realizaciji preporuka državnih organa i organa državne uprave i donosi zaključke povodom tih preporuka;

46) razmatra i usvaja izvještaj o realizaciji preporuka Državne revizorske institucije;

47) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o statusu sudskih postupaka;

48) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o primjeni propisa kojim se uređuje učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave;

49) razmatra i usvaja izvještaj o uticaju evropskih integracija na razvoj jedinice lokalne samouprave;

50) razmatra informaciju o stanju javnog reda i mira, bezbjednosti građana i imovine na području jedinice lokalne samouprave, o čemu zauzima svoj stav;

51) donosi kadrovski plan službe skupštine;

52) donosi odluku o zaradama lokalnih funkcionera i lica koja imenuje skupština;

53) donosi odluku o zaradama lokalnih službenika i namještenika;

54) donosi poslovnik o svom radu;

55) donosi Etički kodeks odbornika i lokalnih funkcionera;

56) vrši i druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

Član 54

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, nadležni organ raspisuje nove izbore za skupštinu, a Vlada imenuje odbor povjerenika u skladu sa članom 172 ovog zakona koji vrši funkciju skupštine do konstituisanja skupštine.

Član 55

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 56

Kad Ministarstvo utvrdi da je sjednica skupštine sazvana i/ili održana suprotno članu 55 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 57

Odbornik se ne može pozvati na odgovornost za iznešeno mišljenje, način glasanja ili izgovorenu riječ 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 58

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 59

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

Statutom 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.

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 93 ovog zakona i javnih službi čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave.

Član 60

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 skraćenju mandata skupštine, odluku o zaduživanju jedinice lokalne samouprave i odluku o raspisivanju referenduma 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 61

Sjednice skupštine su javne.

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

Član 62

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 63

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 64

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 63 ovog zakona i u drugim slučajevima utvrđenim ovim zakonom i statutom.

Način i postupak razrješenja predsjednika skupštine uređuje se statutom.

Član 65

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

Postupak iz stava 1 ovog člana je hitan.

Član 66

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 bezuslovnu kaznu zatvora;
- 7) potvrđivanjem mandata odbornika novog saziva skupštine;

- 8) stupanjem na snagu odluke o raspuštanju skupštine;
- 9) u drugim slučajevima propisanim zakonom.

Član 67

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 68

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 69

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 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 172 ovog zakona, koji vrši funkciju skupštine do konstituisanja skupštine.

Član 70

Skupština ima sekretara.

Sekretara skupštine imenuje i razrješava skupština, na predlog predsjednika skupštine, na osnovu javnog konkursa, na vrijeme od pet godina, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti lokalnih službenika i namještenika.

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, sačinjava kadrovski plan službe skupštine, odlučuje o izboru kandidata u postupku zasnivanja radnog odnosa i pravima i obavezama zaposlenih u službi.

Član 71

Skupština ima stručnu službu.

Stručnom službom skupštine rukovodi sekretar skupštine.

2. Predsjednik jedinice lokalne samouprave

Član 72

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.

Član 73

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 172 ovog zakona, koji vrši funkciju skupštine do konstituisanja skupštine.

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

Član 74

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 75

Predsjednik jedinice lokalne samouprave:

- 1) predstavlja i zastupa jedinicu lokalne samouprave;
- 2) predlaže propise i druge akte koje donosi skupština;
- 3) stara se i odgovoran je za izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, 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) jednom godišnje Vladi podnosi izvještaj o vršenju prenesenih i povjerenih poslova, uz prethodnu saglasnost skupštine;
- 6) donosi godišnji i srednjoročni program rada lokalne uprave;
- 7) podnosi izvještaj o stanju imovine jedinice lokalne samouprave;
- 8) odlučuje o otuđenju imovinskih prava na nepokretnostima neposrednom pogodbom, u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna imovina;
- 9) predlaže strateški plan razvoja jedinice lokalne samouprave u roku od 90 dana od dana isteka važenja prethodnog strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave;
- 10) donosi odluku o izradi lokalnog planskog dokumenta, stavlja nacrt na javnu raspravu i utvrđuje predlog planskog dokumenta;
- 11) utvrđuje organizaciju i način rada lokalne uprave, po pribavljenom mišljenju glavnog administratora;
- 12) imenuje i razrješava potpredsjednika jedinice lokalne samouprave, uz saglasnost skupštine;
- 13) imenuje i razrješava glavnog administratora, starješinu organa lokalne uprave, odnosno službe iz člana 93 ovog zakona;
- 14) imenuje i razrješava glavnog gradskog arhitektu;
- 15) imenuje i razrješava menadžera;
- 16) usmjerava i usklađuje rad organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 93 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;
- 17) daje saglasnost na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 93 ovog zakona i javnih službi;
- 18) vrši nadzor nad radom organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 93 ovog zakona i javnih službi;
- 19) donosi akte iz svoje nadležnosti i akte u izvršavanju prenesenih i povjerenih poslova, ako posebnim propisom nije drugačije utvrđeno;
- 20) donosi kadrovski plan organa lokalne uprave i posebnih i stručnih službi iz člana 93 ovog zakona;
- 21) donosi plan integriteta;
- 22) donosi godišnji plan obuka lokalnih službenika i namještenika;
- 23) odgovoran je za izvršavanje odluka i drugih akata koje donosi skupština i donosi akte za njihovo izvršavanje, ako posebnim propisom nije drugačije utvrđeno;
- 24) donosi akte kojima obezbjeđuje izvršenje budžeta jedinice lokalne samouprave;
- 25) podnosi skupštini godišnji izvještaj o svom radu i radu organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 93 ovog zakona, glavnog administratora, menadžera i glavnog gradskog arhitekta do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu;
- 26) podnosi skupštini godišnji izvještaj o radu javnih službi;
- 27) podnosi skupštini godišnji izvještaj o realizaciji akcionih planova strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave;

- 28) podnosi skupštini jednom godišnje izvještaj o stanju uređenja prostora;
- 29) podnosi godišnji izvještaj o realizaciji lokalnog plana upravljanja komunalnim i neopasnim građevinskim otpadom;
- 30) podnosi skupštini godišnji izvještaj o postupanju u upravnim stvarima;
- 31) 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 93 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 93 ovog zakona, kadrovskih kapaciteta za proces evropskih integracija i upravljanja projektima i dr.;
- 32) podnosi skupštini godišnji izvještaj o realizaciji preporuka državnih organa i organa državne uprave, u skladu sa zakonom;
- 33) podnosi skupštini izvještaj o realizaciji preporuka Državne revizorske institucije;
- 34) 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;
- 35) podnosi skupštini godišnji izvještaj o primjeni propisa iz nadležnosti lokalne uprave;
- 36) podnosi skupštini godišnji izvještaj o primjeni propisa kojim se uređuje učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave;
- 37) 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;
- 38) vrši i druge poslove utvrđene zakonom, statutom i drugim aktima jedinice lokalne samouprave.

Član 76

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

Stručnom službom iz stava 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 77

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 prestanku važenja akta iz stava 1 ovog člana.

Ako skupština ne zasijeda ili ne donese akt iz stava 5 ovog člana, predsjednik skupštine je dužan da prati rokove iz st. 1, 3 i 4 ovog člana i obavijesti Ministarstvo u slučaju da akt nije podnjet na potvrdu, odnosno nije potvrđen, radi donošenja akta o prestanku važenja tog akta.

U slučaju iz stava 6 ovog člana, Vlada na predlog Ministarstva donosi akt o prestanku važenja akta iz stava 1 ovog člana.

Član 78

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 79

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.

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

Član 80

Skupština može razriješiti predsjednika jedinice lokalne samouprave ako:

- 1) u propisanom roku ne predloži budžet i završni račun budžeta;
- 2) ne predloži strateški plan razvoja jedinice lokalne samouprave u roku od 90 dana od dana isteka važenja prethodnog strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave;
- 3) ne obezbijedi sprovođenje strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave i drugih razvojnih planova i programa, kao i strateških dokumenata od državnog značaja;
- 4) ne predloži potpredsjednika jedinice lokalne samouprave;

5) ne podnese godišnji izvještaj o svom radu i radu organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 93 ovog zakona, glavnog administratora, menadžera i glavnog gradskog arhitekta, do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu;

6) na podnese izvještaje iz člana 75 stav 1 tač. 25 do 37 ovog zakona;

7) 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.

Član 81

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 jedinica lokalne samouprave i drugih razvojnih planova i programa, kao i strateških dokumenata od državnog značaja, naročito ukoliko takvo nepostupanje ima za posljedicu onemogućavanje ostvarivanja prava i obaveza građana, ugrožavanje života i zdravlja ljudi ili imovinu veće vrijednosti.

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 82

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

Danom podnošenja ostavke predsjedniku jedinice lokalne samouprave prestaje mandat.

Član 83

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 73 ovog zakona;
- 8) u drugim slučajevima propisanim zakonom.

Predsjednik jedinice lokalne samouprave kome prestane mandat u skladu sa stavom 1 tačka 1 ovog člana vrši funkciju do izbora predsjednika jedinice lokalne samouprave u skladu sa članom 73 ovog zakona.

Član 84

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 85

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

Ako u slučaju iz stava 1 ovog člana potpredsjednik jedinice lokalne samouprave podnese ostavku ili iz drugih razloga nije u mogućnosti da vrši funkciju, funkciju predsjednika jedinice lokalne samouprave 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 skupštini donosi Vlada i imenuje odbor povjerenika u skladu sa članom 172 ovog zakona, koji vrši funkciju skupštine do njenog konstituisanja.

Izuzetno od st. 1 i 2 ovog člana, u slučaju kad predsjedniku jedinice lokalne samouprave prestane mandat zbog skraćenja mandata skupštine ili raspuštanja skupštine, predsjednik jedinice lokalne samouprave nastavlja da vrši funkciju do izbora novog predsjednika u skladu sa članom 73 ovog zakona.

Ako predsjednik jedinice lokalne samouprave koji je nastavio da vrši funkciju u skladu sa stavom 7 ovog člana podnese ostavku ili mu mandat prestane po sili zakona, odbor povjerenika iz člana 172 ovog zakona može odrediti vršioca dužnosti

predsjednika jedinice lokalne samouprave, koji tu funkciju vrši do izbora predsjednika u skladu sa članom 73 ovog zakona.

Član 86

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 87

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

Potpredsjednik jedinice lokalne samouprave prati rad organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 93 ovog zakona i javnih službi u oblastima za koje ga odredi predsjednik jedinice lokalne samouprave.

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

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 85 stav 1 ovog zakona.

Član 88

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 87 stav 2 ovog zakona ili ne podnese izvještaj iz člana 87 stav 4 ovog zakona.

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

Potpredsjedniku jedinice lokalne samouprave prestaje mandat po sili zakona u slučajevima iz člana 83 ovog zakona.

Član 89

Gradonačelnik Glavnog grada, Prijestonice, odnosno grada, može imati najviše dva posebna savjetnika.

3. Posebne odredbe o lokalnim funkcionerima

Član 90

Predsjednik skupštine, predsjednik jedinice lokalne samouprave i potpredsjednik jedinice lokalne samouprave su lokalni funkcioneri.

O pravima i obavezama lokalnih funkcionera odlučuje nadležno radno tijelo skupštine.

Lokalni funkcioneri dužni su da se pridržavaju Etičkog kodeksa odbornika i lokalnih funkcionera.

Član 91

Poslodavac lokalnog funkcionera je jedinica lokalne samouprave.

Lokalni funkcioneri ostvaruju zaradu, naknadu zarade i druga primanja, u skladu sa zakonom i propisima jedinice lokalne samouprave.

Član 92

Sprečavanje sukoba javnog i privatnog interesa lokalnih funkcionera obezbeđuje se u skladu sa zakonom kojim se uređuje sprečavanje korupcije.

VI. LOKALNA UPRAVA

1. Organi lokalne uprave i službe

Član 93

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 informaciono-komunikacione tehnologije 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 94

Unutrašnja organizacija i sistematizacija organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 93 ovog zakona utvrđuje se zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbeđuje 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 95

Poslovi organa lokalne uprave su:

- 1) izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata;
- 2) priprema nacрта odluka i drugih propisa iz svoje nadležnosti, u skladu sa programom rada lokalne uprave, odnosno programom rada skupštine, kao i analize procjene njihovog uticaja (RIA), koju potpisuje starješina organa lokalne uprave i

zajedno sa predlogom propisa dostavlja predsjedniku jedinice lokalne samouprave, odnosno 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 pravnim interesima fizičkih lica, pravnih lica i drugih stranaka;

7) odlučivanje po pravnim lijekovima 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 godišnji 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 koji naročito sadrži pregled propisa iz nadležnosti organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 93 ovog zakona, realizovane aktivnosti u pogledu sprovođenja propisa, probleme u primjeni propisa, nejasnoće ili nedostatke u važećim propisima, predloge za izmjene propisa, ocjenu 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.

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 96

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

Član 97

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 98

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 99

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

Član 100

Organi lokalne uprave vrše upravni nadzor koji obuhvata:

- 1) nadzor nad zakonitošću akata javnih službi kojima se rješava o pravima, obavezama i pravnim interesima građana i pravnih lica;
- 2) nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada javnih službi;
- 3) inspekcijski nadzor.

Član 101

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 jedinice lokalne samouprave pokretanje postupka za razrješenje članova organa upravljanja i rukovođenja, kao i druge odgovarajuće mjere;
- 6) predlaže predsjedniku jedinice lokalne samouprave da pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata javnih službi ili pojedinih njihovih odredaba i da do okončanja postupka pred Ustavnim sudom Crne Gore obustavi od izvršenja te akte;

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 100 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 inspekcijски nadzor, kao i posebnim propisima.

Član 102

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 103

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 104

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 prioritete oblasti od lokalnog interesa i visinu potrebnih sredstava za finansiranje projekata) sa organima lokalne uprave, stručnim i posebnim službama iz člana 93 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 105

Jedinica lokalne samouprave ima službu za informaciono-komunikacione tehnologije.

Služba iz stava 1 ovog člana vrši poslove upravljanja informaciono-komunikacionom infrastrukturom, upravlja projektima iz oblasti informaciono-komunikacione tehnologije, razvija elektronske usluge, pruža tehničku podršku organima lokalne uprave, posebnim i stručnim službama iz člana 93 ovog zakona.

Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada službe iz stava 1 ovog člana vrši predsjednik jedinice lokalne samouprave.

Član 106

Organi lokalne uprave, posebne i stručne službe iz člana 93 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 107

Glavni administrator:

1) vrši poslove drugostepenog organa u upravnim stvarima iz nadležnosti organa lokalne uprave i posebnih službi iz člana 93 st. 1 i 3 ovog zakona;

2) koordinira rad organa lokalne uprave, stručnih i posebnih službi iz člana 93 ovog zakona, u izvršavanju poslova za koje je potrebna međusobna saradnja (priprema propisa, akcionih planova, strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave i drugih razvojnih planova i programa, priprema izvještaja o njihovoj realizaciji i stručno informativnih materijala, izvještaja o sprovođenju zakona, opštinskih propisa i dr.);

3) daje mišljenje na akt kojim se utvrđuje organizacija i način rada lokalne uprave;

4) daje stručna uputstva i instrukcije za rad organima lokalne uprave, stručnim i posebnim službama iz člana 93 ovog zakona, radi pravilne primjene zakona i drugih propisa;

5) priprema godišnji izvještaj o postupanju u upravnim stvarima iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave;

6) podnosi predsjedniku jedinice lokalne samouprave godišnji izvještaj o radu i, na zahtjev predsjednika jedinice lokalne samouprave, druge izvještaje;

7) podnosi predsjedniku jedinice lokalne samouprave izvještaj o realizaciji srednjoročnog i godišnjeg programa rada lokalne uprave;

8) vrši druge poslove utvrđene zakonom, statutom i aktima predsjednika jedinice lokalne 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 108

Glavni administrator imenuje se na osnovu javnog konkursa, na vrijeme od pet godina, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti lokalnih službenika i namještenika.

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

Član 109

Radom organa lokalne uprave, službe koja vrši zajedničke, stručne i druge poslove za potrebe jedinice lokalne samouprave i posebnih službi iz člana 93 stav 3 ovog zakona 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).

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

Član 110

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 111

Starješina organa lokalne uprave, odnosno posebne službe iz člana 93 stav 3 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 iz člana 93 stav 3 ovog zakona, uz saglasnost predsjednika jedinice lokalne samouprave.

Član 112

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, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti lokalnih službenika i namještenika.

Član 113

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 114

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, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti lokalnih službenika i namještenika.

Član 115

Starješina organa, odnosno službe imenuje se na osnovu javnog konkursa, na vrijeme od pet godina, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti lokalnih službenika i namještenika, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.

Pomoćnik iz člana 111 stav 2 ovog zakona postavlja se, a glavni gradski arhitekta i menadžer imenuju u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti lokalnih službenika i namještenika.

Član 116

Sukob nadležnosti između organa lokalne uprave rješava glavni administrator.

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

Član 117

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 118

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.

Član 119

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.

VIII. FINANSIRANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 120

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 121

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 122

Jedinica lokalne samouprave ima svoj budžet.

Budžetom jedinice lokalne samouprave iskazuju se sva primanja koja pripadaju jedinici lokalne samouprave i svi izdaci iz njene nadležnosti.

IX. MJESNA ZAJEDNICA

Član 123

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:

- 1) spajanjem dvije ili više mjesnih zajednica u novu mjesnu zajednicu;
- 2) izdvajanjem dijela jedne mjesne zajednice u novu mjesnu zajednicu;
- 3) dijeljenjem jedne mjesne zajednice u dvije ili više novih mjesnih zajednica;
- 4) ukidanjem mjesne zajednice i pripajanjem njene teritorije jednoj ili više mjesnih zajednica.

Član 124

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 125

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

Član 126

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 127

Savjet mjesne zajednice 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 i programa uređenja prostora.

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 128

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

Član 129

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 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 130

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 131

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 132

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 133

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 134

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 135

Građanin ima pravo da podnese inicijativu organima lokalne uprave, posebnim i stručnim službama iz člana 93 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 93 ovog zakona dužni su da zauzmu 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 93 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 143 ovog zakona.

Član 136

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 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 137

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 138

Skupštinu 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 135 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 139

Predsjednik jedinice lokalne samouprave dužan je da, u roku od 60 dana od dana prijema, razmotri preporuke skupštine građana i dostavi 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 objavljuju se na internet stranici jedinice lokalne samouprave i dostavljaju učesnicima skupštine građana.

Član 140

Na zboru građana razmatraju se i usvajaju zahtjevi i predlozi koji su od značaja 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 samouprave ne prihvati zahtjeve odnosno predloge iz stava 1 ovog člana, organi mjesne zajednice te zahtjeve i predloge 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 uređuju se statutom ili posebnim aktom jedinice lokalne samouprave.

Član 141

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 142

Referendum u jedinici lokalne samouprave može se 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 143

Svako ima pravo da podnese građansku žalbu ili uputi peticiju organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, posebnim i stručnim službama iz člana 93 ovog zakona, kao i da od tih organa traži obavještenja iz njihovog djelokruga rada.

Organi i službe 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 po građanskoj žalbi i peticiji bliže se uređuju statutom.

Član 144

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 93 ovog zakona u tom postupku nijesu postupili u skladu sa ovim zakonom, o tome može obavijestiti Ministarstvo.

Član 145

Organi lokalni uprave, posebne i stručne službe iz člana 93 ovog zakona podnose predsjedniku jedinice lokalne samouprave godišnji izvještaj o učešću građana u ostvarivanju lokalne samouprave.

Izvještaj iz stava 1 ovog člana naročito sadrži podatke o broju podnijetih inicijativa, građanskih inicijativa, održanih skupština građana, zborova građana, referenduma u mjesnoj zajednici, referenduma 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 146

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 dostavljene 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, 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 dužna su da sa podacima iz stava 2 ovog člana postupaju u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti.

Član 147

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 148

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

Član 149

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 zainteresovane javnosti 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 93 stav 1 ovog zakona.

Javna rasprava ne može trajati kraće od 15 dana.

Član 150

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 predlagaču.

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

Član 151

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 152

Organi lokalne samouprave i organi lokalne uprave, posebne i stručne službe iz člana 93 ovog zakona dužni su da obezbijede ostvarivanje prava i dužnosti lokalnog stanovništva na zakonit i efikasan način, uz poštovanje ličnosti i dostojanstva građanina.

Član 153

Organi lokalne samouprave i organi lokalne uprave, posebne i stručne službe iz člana 93 ovog zakona dužni su da građanima u ostvarivanju njihovih prava i interesa daju potrebne podatke, objašnjenja i obavještenja.

Obavještenja se mogu davati elektronskim putem, kao i putem brošura i medija.

Za postupanje u upravnim stvarima organi lokalne uprave dužni su da javno istaknu standarde postupanja.

Član 154

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 iz člana 93 ovog zakona 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 155

Organi lokalne uprave i posebne i stručne službe iz člana 93 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 156

U cilju afirmisanja otvorenog i demokratskog društva, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, posebne i stručne službe iz člana 93 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 slično, u skladu sa odlukom skupštine;
- 5) obezbjeđivanjem uslova za rad nevladinih organizacija, u skladu sa mogućnostima jedinice lokalne samouprave;
- 6) institutom „slobodna stolica“;
- 7) finansiranjem projekata i programa nevladinih organizacija od interesa za lokalno stanovništvo; i
- 8) na drugi način propisan statutom.

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

Član 157

Radi unapređenja saradnje organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 93 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 158

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 159

U slučaju da se ne ostvaruje saradnja u skladu sa članom 158 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 160

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 161

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 162

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 163

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 164

Organi državne uprave dužni su da u postupku pripreme zakona, drugih propisa i opštih akata 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, drugih propisa i opštih akata 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 165

Organi lokalne samouprave dužni su da na zahtjev državnih organa, odnosno organa državne uprave 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 166

Radi praćenja razvoja i predlaganja mjera za unapređenje 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 samoupravu.

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 iz stava 1 ovog člana propisuje Vlada.

Član 167

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 166 ovog zakona obrazuje tematske mreže.

Tematske mreže mogu se obrazovati i u drugim upravnim oblastima, kad savjet iz člana 166 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 166 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 168

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 169 ovog zakona.

Član 169

Kad Vlada smatra da opšti akt 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 170

Kad organ državne uprave nadležan za određenu upravnu oblast u postupku nadzora utvrdi da organi 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 81, odnosno člana 171 ovog zakona.

Član 171

Kad skupština 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 172 ovog zakona imenuje Vlada.

Član 172

Odbor povjerenika ima sedam povjerenika, od kojih dva predlaže Vlada, dva Ministarstvo, po jednog organ državne uprave nadležan za poslove finansija, organ državne uprave nadležan za 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 VIII nivo kvalifikacije obrazovanja u oblasti pravnih ili ekonomskih nauka i najmanje pet godina radnog iskustva u tom nivou kvalifikacije obrazovanja.

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 onemogućilo ostvarivanje prava građana ili nanijelo znatnu materijalnu štetu.

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 I POVJERAVANJE POSLOVA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 173

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

Član 174

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 upisom u evidenciju iz člana 175 ovog zakona.

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

Član 175

O asocicijama jedinica lokalne samouprave Ministarstvo vodi evidenciju.

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

Član 176

Jedinice lokalne samouprave i asocijacija iz člana 174 ovog zakona, u okviru svojih nadležnosti, mogu slobodno saradivati sa lokalnim zajednicama i asocicijama drugih država, radi ostvarivanja zajedničkih interesa i udruživati se u regionalne i međunarodne organizacije lokalnih vlasti, u skladu sa zakonom.

Član 177

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

Član 178

Saradnja iz člana 177 ovog zakona 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.

Član 179

Saradnja iz člana 177 ovog zakona se uspostavlja na osnovu pisanog sporazuma koji zaključuju jedinice lokalne samouprave.

Sporazum iz stava 1 ovog člana naročito sadrži:

- 1) naziv i sjedište zajedničkog organa, privrednog društva, ustanove ili druge organizacije;
- 2) stvarnu 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) pitanja osnivačkog uloga, upravljanja, finansiranja, nadzora i odgovornosti,
- 7) trajanje i način prestanka saradnje i dr.

Nadležni organ lokalne uprave i posebne službe iz člana 93 st. 1 i 3 ovog zakona dužni su da podnesu predsjednicima jedinica lokalne samouprave koje su zaključile sporazum izvještaj o izvršavanju zajedničkih poslova koji će biti sastavni dio izvještaja o njihovom radu.

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 180

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.

XVII. JAVNOST I TRANSPARENTNOST RADA

Član 181

Javnost i transparentnost rada organa lokalne samouprave i organa lokalne uprave, posebnih, stručnih službi iz člana 93 ovog zakona i javnih službi obezbjeđuje se u skladu sa zakonom.

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

Član 182

Organi lokalne samouprave i organi lokalne uprave, posebne i stručne službe iz člana 93 ovog zakona i javne službe 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 183

Izvještaje, informacije i podatke o vršenju poslova organa lokalne samouprave i organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi iz člana 93 ovog zakona i javnih službi daje lice koje rukovodi tim organom, odnosno službom ili lice koje on ovlasti i ta lica su lično odgovorna za njihovu tačnost i blagovremenost.

XVIII. ZAŠTITA LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 184

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 lokalne samouprave mogu podnijeti ustavnu žalbu Ustavnom sudu Crne Gore.

Član 185

Kad se zakonom koji je usvojila Skupština Crne Gore narušava pravo građana na lokalnu samoupravu, asocijacija iz člana 174 ovog zakona može podnijeti inicijativu Predsjedniku Crne Gore da takav zakon ne proglasi.

Član 186

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 I EVIDENCIJA

Član 187

Radi efikasnijeg vršenja poslova lokalne samouprave, praćenja stanja u oblasti lokalne samouprave i ostvarivanja na lokalnom nivou nadležnosti organa državne uprave u upravnim oblastima za koje su osnovane, Ministarstvo uspostavlja informacioni sistem za praćenje rada lokalne samouprave (u daljem tekstu: Informacioni sistem).

Informacioni sistem uspostavlja, unapređuje i razvija Ministarstvo u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska uprava.

Bliži način upravljanja, funkcionisanja, pristupa i druga pitanja od značaja za funkcionisanje Informacionog sistema propisuje Ministarstvo.

Član 188

Informacioni 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 za dostavljanje:

- 1) izvještaja o vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova, u skladu sa zakonom;
- 2) izvještaja o primjeni zakona i drugih propisa na lokalnom nivou, organima državne uprave nadležnim za pojedine upravne oblasti;
- 3) podataka o donošenju i sprovođenju razvojnih, planskih i strateških dokumenata;
- 4) drugih dokumenata iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, na zahtjev organa državne uprave.

Član 189

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 funkcionalnosti.

Član 190

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

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

- 1) uporednu analizu jedinica lokalne samouprave;
- 2) ocjenjivanje nivoa razvijenosti i kvaliteta usluga jedinica lokalne samouprave;
- 3) identifikaciju nedostataka u primjeni propisa i javnih politika na lokalnom nivou.

Podaci iz analize, ocjene i podaci o nedostacima iz stava 2 ovog člana mogu se javno objavljivati.

Indikatori iz stava 1 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.

Član 191

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, sjednicama skupštine, saradnji iz člana 177 ovog zakona, kao i drugim podacima od značaja za sistem lokalne samouprave.

Za potrebe vođenja evidencije iz stava 1 ovog člana, organi državne uprave i organi lokalne samouprave unose podatke i dužni su da ih redovno ažuriraju, a najmanje jednom u tri mjeseca.

Evidencija iz stava 1 ovog člana vodi se u elektronskom obliku u okviru Informacionog sistema, u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska uprava.

Bliži sadržaj evidencije iz stava 1 ovog člana propisuje Ministarstvo.

XX. NADZOR

Član 192

Nadzor nad primjenom ovog zakona vrši Ministarstvo.

XXI. KAZNENE ODREDBE

Član 193

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

- 1) u postupku pripreme zakona opštih akata i drugih propisa kojima se uređuje položaj, prava i obaveze lokalne samouprave i pripreme analize procjene uticaja odluka i drugih propisa (RIA) ne obezbijedi učešće predstavnika jedinica lokalne samouprave u radnoj grupi koje odredi asocijacija jedinica lokalne samouprave (član 164 stav 1);
- 2) ne dostavi nacrt, odnosno predlog zakona, opšte akte i druge propise i analizu procjene uticaja odluka i drugih propisa (RIA) na izjašnjavaње jedinicama lokalne samouprave i asocijaciji jedinica lokalne samouprave (član 164 stav 2).

Član 194

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

- 1) ne vrši nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada javnih službi, odnosno na preduzima mjere i radnje u vršenju nadzora u skladu sa članom 101 ovog zakona;
- 2) u propisanom roku na zahtjev državnih organa, odnosno organa državne uprave ne dostavi podatke od značaja za ostvarivanje funkcija tih organa (član 165 st. 1 i 2).

Član 195

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

- 1) ne zauzme stav i u roku od 30 dana od dana podnošenja inicijative iz člana 135 stav 1 ovog zakona ne obavijesti podnosioca inicijative (član 135 stav 2).

XXII. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 196

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

Član 197

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 198

Imenovana, odnosno postavljena lica u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Službeni list CG", br. 2/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22 i 81/25) nastavljaju sa radom do isteka mandata na koji su imenovana, odnosno postavljena.

Član 199

Jedinice lokalne samouprave mogu, nakon dana stupanja na snagu ovog zakona, zadržati simbole utvrđene u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Službeni list CG", br. 2/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22 i 81/25).

Jedinice lokalne samouprave koje nakon dana stupanja na snagu ovog zakona utvrđuju ili mijenjaju simbole, dužne su da ih utvrde u skladu sa ovim zakonom.

Član 201

Jedinice lokalne samouprave mogu, nakon dana stupanja na snagu ovog zakona, zadržati praznike jedinice lokalne samouprave utvrđene u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Službeni list CG", br. 2/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22 i 81/25).

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

Član 202

Postupci započeti do dana stupanja na snagu ovog zakona okončaće se u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Službeni list CG", br. 2/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22 i 81/25).

Član 203

Ministarstvo je dužno da Informacioni sistem uspostavi u roku od 24 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 204

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni list CG", br. 2/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22 i 81/25), osim odredaba čl. 51, 53 i 54, člana 78 st. 2 i 3, čl. 79 i 80, člana 81 stav 4, člana 83 stav 4, člana 84 stav 5, člana 85 stav 3, člana 86 i čl. 89 do 149, koje će prestati da važe donošenjem zakona kojim će se urediti prava, obaveze i odgovornosti lokalnih službenika i namještenika.

Član 205

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

OBRAZLOŽENJE

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o lokalnoj samoupravi sadržan je u članu 16 stav 1 tačka 4 Ustava Crne Gore kojim je propisano da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje sistem lokalne samouprave.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

U ekspozeu mandataru za sastav 44. Vlade Crne Gore istaknuto je da će glavni cilj biti bolja organizacija javne uprave, unapređenje sistema lokalne samouprave, decentralizacija, razvoj modernog i profesionalnog službeničkog sistema, reforma inspeksijskih službi, digitalizacija i razvoj e-uprave i e-servisa, unapređenje transparentnosti i otvorenosti rada javne uprave, te da će u dijelu lokalnih samouprava fokus biti na unapređenju saradnje između države i lokalnih samouprava, stvaranju uslova za jačanje finansijske održivosti opština i njihovom upravljačkom osnaživanju što je osnovni preduslov za decentralizaciju.

Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori 2022-2026. godina uspostavljena je obaveza izrade Analize funkcionisanja sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori, kao i priprema Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi. Predmetna Analiza pokazala je ključne izazove postojećeg sistema lokalne samouprave i pružila konkretne preporuke za unapređenje, i to uvođenje blagog politipskog modela lokalne samouprave.

Pored analitičkih dokumenata Vlade Crne Gore, i međunarodni dokumenti pokazuju potrebu za unapređenjem decentralizacije u Crnoj Gori. Izvještaj Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope o primjeni Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi usvojen je početkom 2024. godine u kojem je izražena zabrinutost zbog centralizacije nadležnosti u prethodnom periodu, posebno u oblasti prostornog planiranja, ali i ograničenu fiskalnu autonomiju na lokalnom nivou. Ključna preporuka ovog tijela je da se nastavi sa prethodnom decentralizacijom i da se sprovodi deklarirana reforma lokalne samouprave u konsultaciji sa opštinama i Zajednicom opština Crne Gore.

Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore iz 2024. godine konstatuje da je decentralizacija u Crnoj Gori ograničena, da se odnosi samo na komunalne djelatnosti, vodosnadbijevanje i održavanje javnih površina, te da iako jedinice lokalne samouprave imaju sopstvene nadležnosti, u praksi moraju tražiti obaveznu saglasnost centralnih organa.

Ovim Zakonom unapređuje se sistem lokalne samouprave i stvara pravni okvir za opreznu i postupnu decentralizaciju. To podrazumijeva uvođenje novog oblika lokalne samouprave – grada, koji sa aspekta broja stanovnika i finansijskog kapaciteta može pružati širi opseg usluga i vršiti više nadležnosti od opštine u oblasti obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, socijalne i dječije zaštite, zapošljavanja i drugim oblasti od interesa za lokalni stanovštvo. Definisanjem oblika lokalne samouprave –opštine, grada, Glavnog rada i Prijestonice, od kojih gradovi imaju širi krug nadležnosti u odnosu na opštine uvodi se politipski model organizacije lokalne samouprave što znači

da se u sistemu uspostavljaju različite jedinice lokalne samouprave koje dobijaju različite stepene ovlašćenja i odgovornosti za upravljanje javnim poslovima. Oblik grada mogu dobiti opštine koje ispunjavaju kriterijume koji se odnose na broj stanovnika i finansijski kapacitet.

Pored navedenog, novim Zakonom o lokalnoj samoupravi unaprijeđuje se čitav sistem lokalne samouprave, nadležnosti organa lokalne samouprave, njihovi međusobni odnosi, kao i odnosi sa državnim organima i organima državne uprave. Takođe, Zakon stvara normativni okvir za intenzivniju saradnju i koordinaciju između organa državne uprave i organa lokalne samouprave i organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi, kroz uspostavljanje Savjeta za lokalnu samoupravu, ali i tematskih mreže za pojedine upravne oblasti.

Jedinice lokalne samouprave imaju posebnu ulogu u procesu evropskih integracija, zbog čega se ovim zakonom dodatno uređuje oblast evropskih integracija i razvoja kapaciteta opština za potrebe tog procesa. Takođe, stvara se pravni okvir koji pospiješuje digitalnu transformaciju na lokalnom nivou.

Zakonom se afirmiše saradnja između jedinica lokalne samouprave. Posebno su unaprijeđeni mehanizmi nadzora i kontrole unutar same jedinice lokalne samouprave, ali i nadzor od strane organa državne uprave i Vlade.

Predloženim zakonskim rješenjima unapređuju se oblici međuopštinske saradnje, kao i rad mjesnih zajednica.

Stvaraju se uslovi za efikasnije praćenje stanja u oblasti lokalne samouprave i kreiranja javnih politika zasnovanih na podacima i stvarnom stanju.

III. USAGLAŠENOST SA PRAVNOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Tekst ovog zakona usaglašen je sa opštim principima Savjeta Evrope – Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

IV. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Član 1: Odredbama člana 1 promiviše se suštinski i osnovni princip lokalne samouprave, u skladu sa Ustavom Crne Gore i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, a to je pravo građana da, neposredno ili preko izabраниh predstavnika, učestvuju u odlučivanju o javnim poslovima od lokalnog značaja. Ovim se utvrđuje da lokalna samouprava nije samo institucionalni sistem upravljanja, već i izraz demokratskog učešća građana u obavljanju poslova koji su najbliži njihovim svakodnevnim potrebama i interesima. U kontekstu ovog zakona, „uređuju i upravljaju“ znači da građani (kao pojedinci ili kroz mehanizme neposrednog učešća, poput mjesnih zajednica, javnih rasprava, peticija i građanskih inicijativa) i organi lokalne samouprave (skupština opštine, predsjednik opštine preko lokalne uprave i javnih službi) imaju jasno propisane nadležnosti da kreiraju, sprovode i nadziru lokalne politike i aktivnosti. Član 1 predstavlja osnov za čitav niz konkretnih prava i dužnosti propisanih u daljim članovima zakona, čime se jača lokalna autonomija i odgovornost, a istovremeno se osigurava zakonitost i efikasnost u radu lokalnih vlasti.

Član 2: Ovim članom Zakona o lokalnoj samoupravi propisuju se oblici lokalne samouprave, i to: opština, grad, Glavni grad i Prijestonica. Odredbom člana 114 Ustava propisano je da je osnovni oblik lokalne samouprave opština. Takođe, odredbama člana 5 Ustava propisano je da je Glavni grad Crne Gore Podgorica, a da je Prijestonica Crne Gore Cetinje. Ovim Zakonom uvodi se još jedan oblik lokalne samouprave, a to je grad. Analizom funkcionisanja sistema lokalne samouprave utvrđeno je da između opština u Crnoj Gori postoje značajne razlike u pogledu veličine, broja stanovnika, kadrovskih, tehničkih i drugih kapaciteta za vršenje nadležnosti i drugo. S tim u vezi, jedna od preporuka iz ove Analize odnosi se na uvođenje grada kao oblika lokalne samouprave. Stavom dva ovog člana propisano je da se lokalna samouprava može ostvarivati u gradskoj opštini i mjesnoj zajednici. Gradska opština u smislu ovog zakona može se formirati samo u okviru grada koji ima više od 50.000 stanovnika, pod uslovima propisanim ovim zakonom i opštim aktima grada.

Član 3: Odredbom člana 3 propisana su načela, odnosno principi na kojima se ostvaruje lokalna samouprava u Crnoj Gori. Zakonska načela u oblasti lokalne samouprave predstavljaju ključne smjernice za tumačenje pravnih normi, sa ciljem obezbjeđenja pravne sigurnosti i predviđanja primjene zakona u različitim pravnim situacijama. Uz to, ova pravna načela utiču na transparentnost, jednakost, kao i razvoj demokratije. Posebno su važna i sa aspekta evropskih integracija i primjene načela evropskog upravnog prostora i Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi. Principi na kojima se ostvaruje lokalna samouprava u Crnoj Gori su: demokratija, jednakost, asimetrična decentralizacija, autonomnost, zakonitost, supsidijarnost, odgovornost, efikasnost rada organa lokalne samouprave i međusobna saradnja između jedinica lokalne samouprave i međusobna saradnja i partnerstva države i jedinice lokalne samouprave.

Član 4: Članom 4 propisano je načelo demokratije, koje definiše način odlučivanja građana u lokalnoj samoupravi, i to neposredno i preko slobodno izabраниh predstavnika u organima lokalne samouprave. Iz navedenog proizilazi da građani na lokalnim izborima biraju svoje predstavnike u predstavnički organ lokalne samouprave, koji donose najvažnije odluke u lokalnoj samoupravi, ali propisuje i pravo građana, a obavezu organa da građani neposredno mogu odlučivati u svojoj lokalnoj zajednici (najčešće se neposredno odlučuje na lokalnom referendumu, dok građani treba aktivno da učestvuju i budu uključeni u kreiranju lokalnih javnih politika putem javnih rasprava, ali drugih mehanizama uključivanja).

Član 5: Ovim članom definisano je načelo autonomnosti, koje podrazumijeva da jedinice lokalne samouprave vrše poslove koji su utvrđeni ovim zakonom, da mogu vršiti povjerene poslove koje povjerava Vlada Crne Gore svojim aktom, ili prenesene poslove koji se prenose zakonom. Takođe, Opštine su autonomne da vrše poslove koje nijesu dodijeljene drugim nivoima vlasti.

Član 6: Definiše se da jedinica lokalne samouprave ima svoju imovinu i prihode, kojima samostalno raspolaže. Ovo načelo u punom kapacitetu korespondira sa načelom autonomije lokalne samouprave.

Član 7: Odredbama člana 7 odslikava se jedno od ključnih međunarodnih načela sistema lokalne samouprave - načelo supsidijarnosti. Propisuje se da javne poslove obavljaju jedinice lokalne samouprave, pri čemu se naglašava da se obim i priroda tih poslova određuje na osnovu kriterijuma efikasnosti i ekonomičnosti. Time se afirmiše pristup da poslovi treba da se obavljaju na onom nivou vlasti koji ih može najefikasnije i najracionalnije izvršavati.

Član 8: Članom 8 propisano je da lokalna samouprava vrši poslove preko svojih organa, organa mjesne zajednice i javnih službi.

Član 9: Ovim članom uređuje se načelo samostalnosti lokalne samouprave, koje isključuje miješanje centralnih organa i daje ekskluzivno pravo lokalnim samoupravama da samostalno donose odluke, od interesa za lokalno stanovništvo, u granicama Ustava i zakona.

Član 10: Odredbama člana 10 propisano je načelo zakonitosti, koje u smislu ovog zakona podrazumijeva da svo djelovanje lokalne samouprave mora biti zasnovano na zakonu i drugim opštim aktima.

Član 11: Ovim članom utvrđuje se princip odgovornosti organa jedinice lokalne samouprave. Skupština jedinice lokalne samouprave i predsjednik opštine, odnosno gradonačelnik kao izvršni organ, pojedinačno su odgovorni za zakonito i efikasno izvršavanje svojih nadležnosti i obaveza. Istovremeno, oni snose i zajedničku odgovornost za razvoj, stabilno funkcionisanje i unapređenje lokalne samouprave u cjelini. To podrazumijeva da svoje djelovanje moraju zasnovati na javnom interesu, vodeći računa prvenstveno o potrebama i interesima građana jedinice lokalne samouprave.

Član 12: Ovim članom propisuje se princip jednakosti, shodno kojem se građanima garantuje jednakost u postupanju pred organima lokalne samouprave i lokalne uprave, bez obzira na bilo koje svojstvo kao što su pol, rasa, etnička pripadnost, socijalni status, starost, seksualna orijentacija i slično. Takođe, princip jednakosti odnosi se na to da svaki građanin ima jednaku šansu da učestvuje u donošenju odluka, korišćenju resursa, prava i usluga koje lokalna samouprava pruža.

Član 13: Odredbama ovog člana propisuje se obaveza jedinice lokalne samouprave da aktivno stvara uslove za unapređenje i promociju manjinskih prava i rodne ravnopravnosti. To podrazumijeva da se prilikom kreiranja lokalnih javnih politika, donošenja odluka i vršenja nadležnosti mora voditi računa o zaštiti i unapređenju prava manjinskih zajednica, kao i o principu rodne ravnopravnosti, kako bi se obezbijedilo jednako učešće i jednak tretman svih građana u lokalnoj zajednici.

Član 14: Ovim članom utvrđuje se načelo javnosti i transparentnosti rada organa lokalne samouprave. To podrazumijeva da rad organa lokalne samouprave, lokalne uprave, posebnih i stručnih službi, kao i javnih službi, mora biti dostupan javnosti i zasnovan na pravovremenom i potpunom informisanju građana o odlukama i aktivnostima njihovih predstavnika. Javnost i transparentnost rada doprinose jačanju povjerenja građana u lokalne institucije, povećavaju odgovornost nosilaca javnih funkcija i smanjuju rizik od zloupotreba i korupcije. Istovremeno, na taj način se

podstiče aktivnije učešće građana u procesima donošenja odluka i unapređuje demokratsko funkcionisanje lokalne samouprave.

Član 15: Ovim članom, na nivou osnovnog principa, uređuje se obavezna saradnja organa lokalne samouprave i organa državne uprave, kao i međusobna prava i obaveze u postupku pripreme propisa kojima se uređuju prava, obaveze i položaj jedinica lokalne samouprave. Propisivanjem obaveze konsultovanja nastoji se obezbijediti aktivno učešće jedinica lokalne samouprave u procesu izrade zakonskih i podzakonskih akata koji neposredno utiču na njihovo funkcionisanje i vršenje nadležnosti. Potreba za ovakvim rješenjem proistekla je iz analize funkcionisanja sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori, koja je ukazala na negativnu praksu donošenja propisa bez adekvatnog učešća lokalnih samouprava, što je u pojedinim slučajevima imalo negativne posljedice na njihovo funkcionisanje, finansijsku održivost i efikasno ostvarivanje nadležnosti.

Član 16: Ovim članom propisuje se pravo na pravnu zaštitu lokalne samouprave, koje obuhvata pravo da lokalne samouprave zaštite svoja ovlašćenja, interese i autonomiju koristeći raspoloživa pravna sredstva (žalbe, tužbe, prigovore) u skladu sa pozitivno pravnim propisima Crne Gore. Ovo pravo omogućava jedinicama lokalne samouprave da zaštite Ustavom garantovanu autonomiju.

Član 17: Ovim članom uspostavlja se pravni okvir za institucionalnu i sadržajnu saradnju između organa lokalne samouprave, državnih organa i organa državne uprave, zasnovanu na principima partnerstva, međusobnog uvažavanja i horizontalne koordinacije. U skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, posebno članovima 4 i 5, kao i principima dobre uprave, ovim rješenjem podstiče se razvoj demokratskog upravljanja, obezbjeđuje pravovremeno uključivanje lokalnog nivoa vlasti u procese odlučivanja od značaja za njihove nadležnosti i interese, te unapređuje međuinstitucionalni dijalog i razmjena informacija. Na taj način jača se uloga lokalnih vlasti u kreiranju i sprovođenju javnih politika, sprečava jednostrano odlučivanje i dodatno afirmiše princip supsidijarnosti kao jedno od temeljnih načela decentralizovanog sistema vlasti.

Član 18: U odnosu na ovaj član, važno je istaći da su Evropska komisija i Evropski parlament prepoznali ključnu ulogu lokalne samouprave u ostvarivanju ciljeva i politika Evropske unije. U Izvještaju o ulozi gradova u institucionalnom okviru Evropske unije iz 2018. godine posebno je naglašeno da savremeni globalni izazovi, poput nezaposlenosti mladih, obezbjeđivanja kvalitetnih javnih usluga, pristupa čistoj i pristupačnoj energiji, prevencije prirodnih katastrofa i zaštite životne sredine, zahtijevaju snažnije djelovanje i odgovore na lokalnom nivou. Polazeći od toga, ovim članom nastoji se dodatno afirmisati proces evropskih integracija na lokalnom nivou, kroz aktivnije uključivanje jedinica lokalne samouprave u pretpristupni proces i sprovođenje politika Evropske unije. U tom cilju, predviđa se jačanje saradnje jedinica lokalne samouprave sa resornim ministarstvom nadležnim za evropske integracije, praćenje i koordinacija aktivnosti u vezi sa procesom pristupanja Evropskoj uniji, uspostavljanje odgovarajućih organizacionih struktura, kao i kontinuirana izgradnja administrativnih i stručnih kapaciteta za efikasno učešće lokalnog nivoa vlasti u procesu evropskih integracija.

Član 19: Odredbama ovog člana propisuje se primjena ovog zakona na Glavni grad, Prijestonicu i grad, osim ukoliko ovim ili posebnim zakonom nije drugačije uređeno. Imajući u vidu princip asimetrične decentralizacije, kao i specifičnosti političko-teritorijalne organizacije pojedinih jedinica lokalne samouprave, određena pitanja od značaja za njihov položaj, organizaciju i način vršenja nadležnosti mogu se urediti posebnim zakonima. Na taj način omogućava se prilagođavanje normativnog okvira specifičnim potrebama i funkcijama Glavnog grada, Prijestonice i gradova, uz istovremeno očuvanje jedinstvenog sistema lokalne samouprave.

Član 20: Ovim članom propisuje se upotreba rodno senzitivnog jezika u tekstu ovog zakona, u cilju obezbjeđivanja ravnopravne i nediskriminatorne upotrebe izraza koji se odnose na fizička lica i nosioce funkcija. Primjenom rodno senzitivnog jezika afirmiše se princip rodne ravnopravnosti i doprinosi usklađivanju zakonskog teksta sa savremenim standardima inkluzivnog i nediskriminatornog normiranja.

U poglavlju II Predloga Zakona uređuju se pravni status i oblici jedinice lokalne samouprave.

Član 21: Odredbom ovog člana propisano je da sve jedinice lokalne samouprave imaju svojstvo pravnog lica. To znači da opština, grad, Glavni grad i Prijestonica imaju pravnu sposobnost da djeluju kao samostalni subjekt prava, odnosno mogu stupati u pravne odnose, imati prava i obaveze, preuzimati odgovornost za svoje postupke. To je ključni preduslov za lokalno upravljanje u punom kapacitetu.

Član 22: Pored svojstva pravnog lica, ključna obilježja jedne jedinice lokalne samouprave su naziv i teritorija. Riječ je o dva ključna elementa koji definišu identitet, nadležnost i područje na kojem djeluje jedinica lokalne samouprave. Naziv se vezuje za određene specifičnosti i identitet područja koji mogu biti geografska istorijska, kulturna i povezana su sa tradicijom tog područja koji sveukupno tu zajednicu čine prepoznatljivom. Sa druge strane, teritorija definiše granice unutar kojih jedinica lokalne samouprave vrši svoje poslove. Za teritoriju se vezuje pitanje mjesne nadležnosti jedinice lokalne samouprave, ali i djelovanje mjesnih zajednica. Naziv i teritorija jedinica lokalne samouprave se uređuje Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore.

Član 23: Iz člana 23 proizilazi da jedinica lokalne samouprave donosi statut i druge opšte akte. To znači da, na predlog izvršnog organa, Skupština Opštine donosi odluke, kao opšte akte (koje djeluju po principu „erga omnes”), a kojima se uređuju odnosi u lokalnoj zajednici, utvrđuju prava i obaveze građana i privrednih subjekata i tako dalje. Statut je najviši pravni akt jedinice lokalne samouprave. Stavom 2 ovog člana definiše se ključna sadržina Statuta.

Član 24: Odredama člana 24 propisano je pravo jedinice lokalne samouprave da može da uspostavi simbole, odnosno grb i zastavu. Svrha uspostavljanja simbola jedinice lokalne samouprave je da se kroz grb i zastavu vizuelno prikaže identitet jedinice lokalne samouprave, koji isključivo treba da bude vezan za lokalni kontekst. Iz tog razloga stavom 2 ovog člana propisuje se da simboli moraju odgovarati zvaničnim istorijskim činjenicama, kulturnim, prirodnim i sličnim obilježjima jedinice

lokalne samouprave. Ovo je posebno važno u kontekstu ustavnog određenja jedinice lokalne samouprave kao prava građana, sa jedne strane, ali i u kontekstu osjećaja pripadnosti svih građana toj lokalnoj zajednici. Propisana je obaveza da se grb izrađuje po pravilima heraldike, nauke koja se bavi proučavanjem i dizajnom grbova.

Član 25: Članom 25 propisuje se mogućnost da jedinica lokalne samouprave ima svoj praznik. Praznik jedinice lokalne samouprave treba da se isključivo za lokalni kontekst i treba da predstavlja događaj ili datum od posebnog značaja za lokalnu zajednicu, sa kojim se građani identifikuju i koji doprinosi jačanju lokalnog identiteta, zajedništva i osjećaja pripadnosti.

Član 26: Odredbama ovog člana uređuje se postupak utvrđivanja simbola i praznika jedinice lokalne samouprave. Propisano je da se simboli i praznik uređuju statutom, kao najvišim opštim aktom jedinice lokalne samouprave. U postupku njihovog utvrđivanja ili izmjene obavezno se sprovodi javna rasprava, čime se obezbjeđuju transparentnost, otvorenost i učešće građana u donošenju odluka koje se odnose na lokalni identitet i obilježja zajednice. Pored javne rasprave, jedinica lokalne samouprave može sprovesti i druge demokratske procedure, uključujući opštinski referendum, ukoliko ocijeni da je to od posebnog značaja za građane. Zakonom se polazi od stanovišta da simboli i praznik jedinice lokalne samouprave treba da odražavaju istorijske, kulturne i društvene posebnosti lokalne zajednice, zbog čega je aktivno učešće građana u njihovom određivanju od naročite važnosti. Takođe, propisano je da saglasnost na simbole i praznik daje Vlada, na predlog Ministarstva, čime se obezbjeđuje zakonitost i usklađenost sa pravnim poretkom i državnim obilježjima.

Član 27: Odredbama člana 27 uređuje se pečat jedinice lokalne samouprave. Pravni okvir za uspostavljanje pečata jedinice lokalne samouprave je ovaj Zakon, propis kojim se uređuje pečat državnih organa i posebna odluka koju donosi Skupština jedinice lokalne samouprave. Zakon o lokalnoj samoupravi uređuje sadržaj pečata jedinice lokalne samouprave, koji obavezno sadrži naziv Crna Gora, naziv i sjedište jedinice lokalne samouprave, dok je u sredini pečata grb jedinice lokalne samouprave ukoliko ga je utvrdila. Pored pečata jedinice lokalne samouprave, organi lokalne samouprave (predsjednik/gradonačelnik i skupština opštine/grada), organi lokalne uprave, posebne i stručne službe i glavni administrator imaju svoje pečate, koji sadrže pored naziva Crna Gora, naziva i sjedišta jedinice lokalne samouprave i naziv organa, organa lokalne uprave i službe, kao grb jedinice lokalne samouprave ukoliko je utvrđen. Zakon kojim se uređuje pečat državnih organa primjenjuje se u dijelu načina ispisivanja teksta pečata. Jedinica lokalne samouprave svojom odlukom uređuje procedure izrade, upotrebe, čuvanja i uništavanja pečata, uključujući i pitanje nadzora nad njegovom upotrebom.

Član 28: Članom 28 propisano je da Vlada može da ustanovi godišnju nagradu za jedinicu lokalne samouprave čiji rezultati rada su doprinijeli razvoju lokalne samouprave. Uspostavljanje nagrade ima za cilj afirmaciju dobrih lokalnih praksi koji se odnose na inovativnost, dobro upravljanje, održivo korišćenje resursima i slično. Nagrađivanje treba da podstakne afirmativnu akciju, promociju dobrih praksi,

prepoznatljivost jedinica lokalne samouprave. Propisano je da se podzakonskim aktom uredi postupak, kriterijumi i druga pitanja od značaja za nagrađivanje.

Član 29: Odredbom ovog člana definiše se opština kao osnovni oblik lokalne samouprave. Iz sadržine ove odredbe proizilazi da građani i organi lokalne samouprave u opštini neposredno i preko svojih predstavnika upravljaju značajnim dijelom javnih poslova od lokalnog značaja. Na taj način potvrđuje se položaj opštine kao osnovne jedinice decentralizovanog sistema vlasti, u okviru koje se ostvaruju prava građana na lokalnu samoupravu i obezbjeđuje vršenje poslova od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo. Takođe, propisano je da se osnivanje, spajanje, ukidanje i promjena teritorije opštine vrše u skladu sa zakonom kojim se uređuje teritorijalna organizacija Crne Gore.

Član 30: Ovim članom po prvi put se u pravni sistem uvodi grad kao poseban oblik jedinice lokalne samouprave. Grad se definiše kao urbanizovana sredina koja, zbog svog ekonomskog, administrativnog, kulturnog, turističkog, obrazovnog ili zdravstvenog značaja, predstavlja razvojni i funkcionalni centar šireg područja, pri čemu mora imati više od 10.000 stanovnika. Iz ove odredbe proizilazi da status grada može steći jedinica lokalne samouprave koja kumulativno ispunjava više uslova: da predstavlja urbanizovanu sredinu, da ima razvijenu najmanje jednu funkciju od posebnog javnog značaja — ekonomsku, administrativnu, kulturnu, turističku, obrazovnu ili zdravstvenu — kao i da raspolaže odgovarajućim demografskim kapacitetom, odnosno da ima više od 10.000 stanovnika. Uvođenjem grada kao posebnog oblika lokalne samouprave nastoji se uspostaviti politipski model sistema lokalne samouprave i omogućiti adekvatnije normativno prepoznavanje jedinica lokalne samouprave koje, zbog svog stepena razvoja, urbanog karaktera i administrativnih kapaciteta, mogu u budućnosti preuzeti širi obim nadležnosti i odgovornosti u vršenju javnih poslova.

Odredbama čl. 31 do 36 ovog Predloga zakona uređuju se uslovi i postupak za sticanje statusa grada, čime se po prvi put sistemski uvodi koncept asimetrične decentralizacije u sistem lokalne samouprave Crne Gore. Normativnim rješenjima predviđeno je da se status grada ne stiče automatski, već na osnovu prethodne procjene institucionalnih, fiskalnih, infrastrukturnih i razvojnih kapaciteta jedinice lokalne samouprave. Na taj način uspostavlja se model odgovorne decentralizacije zasnovan na objektivnim i mjerljivim kriterijumima.

Članom 31 propisuju se osnovni uslovi koje opština mora ispuniti da bi stekla status grada. Ti uslovi odnose se na funkcionalni karakter opštine, odnosno da predstavlja urbani, privredni, ekonomski, administrativni, kulturni, turistički, obrazovni ili zdravstveni centar, zatim na postojanje adekvatnih administrativnih kapaciteta, razvijenu saobraćajnu povezanost sa okolnim jedinicama lokalne samouprave, urbani karakter uređenja najmanje dijela teritorije, kao i ispunjenost posebnih kriterijuma propisanih članom 32 ovog zakona.

Posebno se normiraju administrativni kapaciteti, koji podrazumijevaju odgovarajuću organizacionu strukturu organa i službi, dovoljan broj zaposlenih sa potrebnim kvalifikacijama, kao i obezbijeđene prostorne i tehničke uslove za rad. Na taj način zakonodavac polazi od potrebe da jedinice lokalne samouprave koje stiču status grada

budu sposobne da efikasno vrše ne samo sopstvene nadležnosti, već i eventualno prenesene ili povjerene poslove državne uprave. Članom 32 propisuju se posebni fiskalni kriterijumi za sticanje statusa grada. Predviđeno je da opština mora ostvarivati odgovarajući nivo fiskalne samostalnosti, odnosno da udio sopstvenih prihoda u ukupnim prihodima u posljednjih pet godina bude veći od 30%, kao i da organi lokalne samouprave i javne službe nemaju poreskih i drugih dugovanja prema državi u kontinuitetu od najmanje dvije godine prije sticanja statusa grada. Ovim rješenjem afirmišu se principi fiskalne discipline, finansijske održivosti i odgovornog upravljanja javnim sredstvima.

Odredbama čl. 33 do 36 detaljno se uređuje postupak za sticanje statusa grada. Postupak se pokreće odlukom skupštine opštine, na predlog predsjednika opštine ili najmanje jedne trećine odbornika, uz obaveznu izradu elaborata o ispunjenosti zakonom propisanih uslova i kriterijuma. Elaborat predstavlja ključni stručni dokument na osnovu kojeg se vrši procjena opravdanosti zahtjeva za sticanje statusa grada, dok će se bliži sadržaj i metodologija njegove izrade urediti podzakonskim aktom Ministarstva. Nakon dostavljanja odluke i elaborata, Ministarstvo pribavlja mišljenja i podatke od nadležnih organa državne uprave, a potom Vladi predlaže obrazovanje posebne komisije za ocjenu ispunjenosti uslova. Komisiju čine predstavnici relevantnih državnih organa, Zajednice opština Crne Gore, predstavnik jedinice lokalne samouprave koja je podnijela zahtjev, kao i stručna lica iz odgovarajućih oblasti, kada je to potrebno.

Na osnovu mišljenja komisije, Vlada donosi odluku o ispunjenosti uslova za sticanje statusa grada, a ukoliko ocijeni da su uslovi ispunjeni, utvrđuje predlog zakona kojim se uređuje teritorijalna organizacija Crne Gore. Time se obezbjeđuje višestepeni postupak kontrole i procjene, koji garantuje pravnu sigurnost, transparentnost i objektivnost u odlučivanju.

Sušтина uspostavljanja ovakvog sistema uslova i kriterijuma jeste stvaranje institucionalno snažnijih i funkcionalno održivih jedinica lokalne samouprave koje će, zbog svog stepena razvoja i administrativnih kapaciteta, moći da preuzmu širi obim nadležnosti u budućnosti. Na taj način sistem lokalne samouprave transformiše se iz pretežno formalnog modela u model zasnovan na odgovornosti, profesionalizaciji, fiskalnoj održivosti i stvarnim kapacitetima za vršenje javnih poslova.

Član 37: Ovim članom uređuje se mogućnost osnivanja gradskih opština u okviru Glavnog grada i grada koji ima više od 50.000 stanovnika. Propisano je da se statutom može osnovati jedna ili više gradskih opština, kao posebnih teritorijalnih djelova grada u kojima se vrše poslovi iz nadležnosti Glavnog grada, odnosno grada.

Zakonom se ostavlja mogućnost da se statutom i posebnom odlukom bliže urede poslovi, organizacija, način rada i druga pitanja od značaja za funkcionisanje gradskih opština, čime se omogućava fleksibilna organizacija lokalne vlasti prilagođena veličini, urbanom razvoju i potrebama građana.

Uvođenjem gradskih opština stvaraju se uslovi za efikasnije vršenje poslova lokalne samouprave, veću dostupnost javnih usluga građanima i jačanje neposrednog učešća građana u upravljanju poslovima od lokalnog značaja u većim urbanim sredinama.

Poglavljem III uređuju se poslovi jedinice lokalne samouprave.

Član 38: Ovim članom uređuje se pravni režim utvrđivanja sopstvenih, odnosno izvornih nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Propisano je da se sopstveni poslovi jedinice lokalne samouprave utvrđuju zakonom i statutom, uz poštovanje principa supsidijarnosti kao jednog od temeljnih načela u oblasti lokalne samouprave.

Stavom 2 propisano je da jedinica lokalne samouprave sopstvene poslove vrši u skladu sa svojim mogućnostima, interesima i potrebama lokalnog stanovništva. Iz ove odredbe proizilazi da vršenje sopstvenih poslova zavisi od stvarnih administrativnih, kadrovskih, tehničkih, prostornih i finansijskih kapaciteta jedinice lokalne samouprave, kao i od specifičnih potreba i razvojnih prioriteta lokalne zajednice. Pri tome, lokalna samouprava je dužna da svoje djelovanje usmjerava ka ostvarivanju javnog interesa i unapređenju kvaliteta života građana. Stavom 3 dodatno se afirmiše normativna autonomija jedinice lokalne samouprave, kroz pravo da statutom i drugim opštim aktima bliže uređuje način vršenja i uslove obavljanja sopstvenih poslova iz svoje nadležnosti. Time se jača samostalnost lokalne samouprave u uređivanju pitanja od neposrednog lokalnog značaja, u granicama utvrđenim Ustavom i zakonom.

Član 39: Ovim članom propisana je sloboda jedinice lokalne samouprave da može da vrši poslove koji nijesu u nadležnosti drugih organa u cilju zadovoljavanja interesa lokalnog stanovništva. Ovo je izuzetno važno sa aspekta lokalnih prilika, odnosno specifičnosti, izazova, prilika koji se mogu u praksi pojaviti, posebno imajući u vidu brzinu društvenih trendova i promjena koje zahtijevaju intervenciju javnih vlasti. Uvažavajući odredbe ovog člana i princip supsidijarnosti, omogućava se fleksibilnost i prilagodljivost lokalnih vlasti da donose odluke koje su prilagođavaju specifičnostima lokalne zajednice i omogućavaju da efikasno odgovore na njene potrebe.

Član 40: Ovim članom grupisane su sopstvene nadležnosti jedinice lokalne samouprave, koje su utvrđene metodom enumeracije, odnosno pojedinačnim nabrojanjem poslova i ovlašćenja koje lokalna samouprava vrši u okviru svojih izvornih nadležnosti. Na taj način propisano je da jedinice lokalne samouprave imaju nadležnosti u oblasti strateškog planiranja razvoja, vršenja finansijskih poslova, donošenja normativnih akata, planskih i analitičkih poslova, kao i drugih poslova od lokalnog značaja utvrđenih zakonom. Istovremeno, primjenom metode generalne klauzule, odnosno propisivanjem mogućnosti vršenja i drugih nadležnosti u skladu sa zakonom, obezbjeđuje se potrebna fleksibilnost sistema lokalne samouprave. Time se jedinicama lokalne samouprave omogućava da, u skladu sa razvojem društvenih potreba i promjenama u sistemu javne uprave, preuzimaju i vrše dodatne poslove koji su od značaja za lokalno stanovništvo. Ovakav normativni pristup doprinosi efikasnijem funkcionisanju lokalne samouprave, jačanju njene autonomije i prilagođavanju vršenja nadležnosti specifičnim potrebama lokalne zajednice.

Član 41: Članom 41 propisuju se sopstveni poslovi jedinice lokalne samouprave, odnosno konkretna ovlašćenja koja lokalna samouprava vrši u različitim upravnim oblastima radi ostvarivanja potreba i interesa lokalnog stanovništva.

Radi preglednosti i sistematičnosti, sopstveni poslovi jedinice lokalne samouprave mogu se grupisati u više funkcionalnih oblasti:

- komunalna infrastruktura i saobraćaj, koje obuhvataju uređivanje i obezbjeđivanje komunalnih djelatnosti, održavanje komunalne infrastrukture i komunalnog reda, izgradnju, rekonstrukciju i održavanje opštinskih puteva, organizaciju gradskog i prigradskog prevoza, autotaksi prevoza i regulisanje saobraćaja na lokalnom području;
- prostorno planiranje i uređenje prostora, uključujući izradu i donošenje lokalnih planskih dokumenata, komunalno opremanje građevinskog zemljišta, urbanu komasaciju, kao i uređivanje postavljanja i uklanjanja privremenih i pomoćnih objekata;
- lokalni ekonomski razvoj i preduzetništvo, kroz stvaranje uslova za razvoj preduzetništva, turizma, poljoprivrede, javnih sajmova i drugih djelatnosti od interesa za lokalni razvoj;
- digitalizacija i savremena uprava, kroz obezbjeđivanje primjene informaciono-komunikacionih tehnologija i razvoj elektronske uprave u vršenju poslova iz nadležnosti lokalne samouprave;
- zaštita životne sredine i klimatske promjene, koje obuhvataju zaštitu životne sredine, upravljanje otpadom, zaštitu voda, smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte, planiranje i sprovođenje mjera prilagođavanja i ublažavanja klimatskih promjena, kao i razvoj održive urbane mobilnosti;
- upravljanje prirodnim resursima i vodama, kroz uređivanje i zaštitu voda, vodnog zemljišta i vodnih objekata od lokalnog značaja, sprovođenje mjera zaštite od erozija i bujica i organizaciju poslova vodosnabdijevanja;
- stanovanje i lokalna infrastruktura, uključujući uređivanje odnosa u oblasti stanovanja i obezbjeđivanje uslova za održavanje stambenih zgrada;
- kultura, sport i informisanje, kroz stvaranje uslova za razvoj kulture, zaštitu kulturnih dobara, razvoj sporta, bibliotečke djelatnosti i informisanje lokalnog stanovništva;
- socijalna zaštita, zdravstvena i dječja zaštita, uključujući obezbjeđivanje finansijskih sredstava za usluge socijalne zaštite, podršku licima u stanju socijalne potrebe i licima sa invaliditetom, kao i učešće u unapređenju zdravstvene zaštite, obrazovanja, socijalne i dječje zaštite i zapošljavanja;
- zaštita i spašavanje, kroz organizovanje i sprovođenje mjera zaštite stanovništva, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine od elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća i drugih rizika, uključujući rizike povezane sa klimatskim promjenama, kao i sprovođenje mjera zaštite od zaraznih bolesti;
- zaštita potrošača i prava građana, uključujući poslove iz oblasti boračko-invalidske zaštite i vođenje odgovarajućih evidencija;
- zaštita i dobrobit životinja, kroz uređivanje načina držanja kućnih ljubimaca i domaćih životinja, postupanja sa napuštenim i izgubljenim životinjama, obezbjeđivanje uslova za njihovo zbrinjavanje i sprovođenje mjera kontrole razmnožavanja;
- lokalna regulacija i normativna ovlašćenja, koja obuhvataju utvrđivanje radnog vremena u određenim djelatnostima, organizovanje javnih radova od lokalnog značaja i propisivanje prekršaja za povrede opštinskih propisa.

Ovakvim sistemskim pristupom zakonodavac potvrđuje ključnu ulogu jedinica lokalne samouprave u ostvarivanju svakodnevnih potreba građana i lokalnog razvoja. Istovremeno, značajan broj nadležnosti usmjeren je na savremene izazove održivog razvoja, digitalizacije, zaštite životne sredine i klimatskih promjena, čime se lokalna samouprava dodatno pozicionira kao važan činilac ukupnog društvenog i ekonomskog razvoja.

Član 42: Ovim članom definišu se konkretni poslovi koje jedinice lokalne samouprave vrše u okviru svojih izvornih nadležnosti, radi izvršavanja zakonom propisanih obaveza i ostvarivanja potreba lokalnog stanovništva. Propisanim rješenjima utvrđuje se zajednički okvir nadležnosti koje vrše sve jedinice lokalne samouprave, odnosno i opštine i gradovi, bez obzira na njihov pravni položaj. Na taj način obezbjeđuje se jedinstven nivo ostvarivanja osnovnih funkcija lokalne samouprave na teritoriji cijele države.

S tim u vezi, jedinice lokalne samouprave kao izvorne poslove vrše poslove u oblastima komunalnih djelatnosti, održavanja lokalne putne infrastrukture, regulisanja lokalnog saobraćaja i javnog prevoza, turizma, planiranja i uređenja prostora, zaštite životne sredine i klimatskih promjena, stanovanja, lokalnog informisanja i lokalnih medija.

Takođe, jedinice lokalne samouprave imaju nadležnosti u oblastima evropskih integracija, sporta, mladih, poljoprivrede, kulture, uključujući zaštitu kulturne baštine i bibliotečku djelatnost, kao i u oblastima zaštite i spašavanja, zaštite stanovništva od zaraznih bolesti, zaštite potrošača i brige o životinjama.

Savremeni razvojni koncept lokalne samouprave dodatno se afirmiše kroz nadležnosti koje se odnose na održivu urbanu mobilnost, unapređenje kvaliteta života građana i stvaranje uslova za održivi lokalni razvoj.

Pored izvršnih i razvojnih poslova, jedinice lokalne samouprave imaju i određena normativna ovlašćenja, koja obuhvataju uređivanje radnog vremena na teritoriji jedinice lokalne samouprave i propisivanje prekršaja za nepoštovanje lokalnih opštih akata.

Član 43: Odredbe člana 43 daju pravni osnov za osnivanje lokalnih organa i službi, kao i javnih službi od strane organa lokalne samouprave za vršenje nadležnosti i poslova jedinica lokalne samouprave.

Član 44: Ovim članom propisuje se obaveza jedinica lokalne samouprave da zajednički vrše određene poslove iz svoje nadležnosti kada se utvrdi da za njihovo zajedničko obavljanje postoji javni interes. Iz ove odredbe proizilazi da Vlada, kao organ koji vodi unutrašnju politiku države i obezbjeđuje usklađeno funkcionisanje sistema javne uprave, može ocijeniti da pojedini poslovi, zbog svoje prirode, obima ili značaja, zahtijevaju zajedničko vršenje od strane više jedinica lokalne samouprave. U tom slučaju, Vlada može zahtijevati od jedinica lokalne samouprave da zajednički organizuju i obezbijede vršenje tih poslova. Ukoliko jedinice lokalne samouprave ne postupe po takvom zahtjevu, Vlada donosi poseban akt kojim utvrđuje postojanje javnog interesa, način organizovanja i obavljanja poslova, kao i način njihovog

finansiranja. Suština ovog rješenja jeste obezbjeđivanje efikasnijeg, ekonomičnijeg i održivijeg vršenja poslova koji po svojoj prirodi prevazilaze teritorijalne ili finansijske kapacitete pojedinačne jedinice lokalne samouprave. Primjeri poslova koji mogu zahtijevati zajedničko vršenje naročito se odnose na oblast zaštite životne sredine, upravljanje regionalnim deponijama, upravljanje otpadom, vodosnabdijevanje, zaštitu vodnih resursa i druge infrastrukturne ili komunalne sisteme od zajedničkog interesa za više jedinica lokalne samouprave.

Član 45: Ovim članom propisana je mogućnost prenošenja i povjeravanja poslova jedinicama lokalne samouprave, odnosno delegiranja nadležnosti. Stavom jedan definisan je postupak prenošenja poslova, koji se sprovodi putem zakona. Preneseni poslovi su državni poslovi koje efikasnije može sprovesti jedinica lokalne samouprave u ime organa državne uprave, pri čemu jedinica lokalne samouprave nema punu autonomiju i slobodu u vršenju ovih poslova već mora ih sprovoditi u skladu sa smjernicama da centralnog nivoa. Organi državne uprave vrše nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću njihovog izvršavanja. Po pravilu, sredstva za vršenje ovih nadležnosti obezbijeduje država. Stavom dva ovog člana propisan je institut povjeravanja poslova jedinicama lokalne samouprave, koji se vrši propisom Vlade. Stavom tri ovog člana propisuje se obavezno propisom moraju urediti uslovi delegiranja nadležnosti, način i sredstva za njihovo vršenje. Ključna razlika između prenesenih i povjerenih poslova jeste u formalnom utvrđivanju istih: zakonom se prenose, dok se propisom Vlade povjeravaju poslovi. Iz toga se može naslutiti njihova trajnost, odnosno preneseni poslovi se dugoročno prenose jedinicama lokalne samouprave, ali su zakonski ostali kao dio nadležnosti centralnih organa, dok se povjereni poslovi povjeravaju trenutno, na tačno određeni vremenski period.

Članom 46: Odredbom člana 46 prepoznaje se namjera asimetrične decentralizacije kroz uspostavljanje 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 nadležnost u oblasti obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, socijalne i dječije 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 članiom ni na koji način nije ograničeno prenošenje poslova iz ovih oblasti opštini kao osnovnom obliku lokalne samouprave.

Član 47: Ovim članom uređuje se način pribavljanja podataka potrebnih za vršenje poslova iz nadležnosti organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi jedinice lokalne samouprave. Propisano je da su organi lokalne uprave, kao i posebne i stručne službe iz člana 93 ovog zakona, ovlašćeni da od nadležnih državnih organa i drugih organa pribavljaju podatke neophodne za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, u skladu sa posebnim zakonom. Na taj način obezbjeđuje se efikasnije postupanje organa lokalne samouprave, smanjuje administrativno opterećenje građana i unapređuje međuinstitucionalna saradnja i razmjena podataka. Istovremeno, stavom 2 ovog člana propisana je obaveza organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi da sa ličnim podacima pribavljenim u vršenju svojih nadležnosti postupaju u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita podataka o ličnosti. Ovim rješenjem uspostavlja se ravnoteža između potrebe za efikasnim vršenjem upravnih poslova i obaveze

zaštite prava građana na privatnost i sigurnost njihovih ličnih podataka, u skladu sa principima zakonitosti, svrhovitosti i povjerljivosti obrade podataka.

Član 48: Ovim članom propisuje se mogućnost da organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, kao i posebne i stručne službe iz člana 93 ovog zakona, za vršenje poslova iz svoje nadležnosti koriste elektronske usluge povjerenja koje obezbjeđuje organ državne uprave nadležan za poslove elektronske uprave i elektronskog poslovanja, u skladu sa zakonom kojim se uređuju elektronska identifikacija i elektronski potpis. Elektronske usluge povjerenja podrazumijevaju usluge koje omogućavaju sigurnu elektronsku komunikaciju i razmjenu podataka, kao što su elektronski potpis, elektronski pečat, elektronski vremenski žig i druge usluge elektronske identifikacije i autentifikacije. Primjena ovih usluga predstavlja važan segment digitalizacije rada lokalne samouprave i modernizacije javne uprave, jer omogućava efikasnije, sigurnije i ekonomičnije obavljanje upravnih i administrativnih poslova. Korišćenjem elektronskih usluga povjerenja unapređuje se elektronsko poslovanje, smanjuje upotreba papirne dokumentacije, omogućava korišćenje elektronskih dokumenata i ubrzava komunikacija između organa uprave, građana i privrede. Time se doprinosi većoj efikasnosti rada lokalnog upravnog aparata, transparentnosti postupanja i kvalitetnijem pružanju javnih usluga.

Poglavlje IV definiše imovinu jedinica lokalne samouprave

Član 49: Članom propisano je da jedinica lokalne samouprave ima svoju imovinu. Posjedovanje imovine jedan je od aspekata u kojem se ogleda lokalna autonomija, jer imovina utiče na finansijsku stabilnost jedinice lokalne samouprave. Stavom 2 ovog člana propisana je struktura imovine jedinice lokalne samouprave, odnosno što sve čini imovinu jedinice lokalne samouprave, i to: nepokretne (zemljišta, stambeni objekti, poslovni objekti, javni objekti i infrastruktura i tako dalje) i pokretne stvari (opreme, vozila, kancelarijski namještaj, tehnička oprema i tako dalje), novčana sredstva, hartije od vrijednosti i druga imovinska prava, u skladu sa zakonom. Iz stava dva ovog člana proizilazi upućujuća norma na poseban zakon kojim je uređena državna imovina. Imovina jedinice lokalne samouprave je osnova za njen cjelokupni razvoj jer adekvatnom valorizacijom iste obezbjeđuju se investicioni razvoj i urbanizacija, što dugotrajno utiče na kvalitet života građana u toj lokalnoj zajednici.

Član 50: Odredbama člana 50 propisana su pravila raspolaganja imovinom, evidencija i njeno iskazivanje. Jedinica lokalne samouprave dužna da raspolaže, štiti i upravlja imovinom u skladu sa principom pažnje dobrog privrednika što podrazumijeva odgovorno i racionalno korišćenje imovine. Iz ovog načela proističe odgovornost svih donosioca odluka da ovim resursima upravlja u najboljem interesu građana i lokalne zajednice. Stavom 1 ovog člana propisana je upućujuća norma na primjenu zakona kojim je uređena državna imovina, što znači da se za sva pitanja koja nijesu uređena ovim zakonom, primjenjuje zakon kojim se uređuje državna imovina. Stavom 2 ovog člana propisana je obaveza vođenja evidencije imovine od strane jedinice lokalne samouprave i javnih službi na lokalnom nivou. Zahvaljujući evidenciji obezbjeđuje se bolje praćenje vrijednosti i korišćenje, odnosno valorizacija imovine. Evidencija imovine predstavlja osnovu za analiziranje stanja, kreiranje lokalnih strateških dokumenata i tako dalje. Stavom tri propisano je da se imovima iskazuje u skladu sa zakonom, što je upućujuća norma na propis kojim se uređuje državna imovina.

Iskazivanje imovine treba da obezbijedi transparentnost i priliku da građani imaju uvid u to kako se raspolaze i upravlja javnom imovinom.

U poglavlju V pravno se uređuju organi jedinica lokalne samouprave, i to Skupština jedinice lokalne samouprave i predsjednik jedinice lokalne samouprave.

Član 51: Ovim članom propisano je da je Skupština predstavnički organ građana čiji se odbornici biraju od strane građana u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor odbornika i poslanika na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog i neposrednog biračkog prava. Ovaj član ima upućujuću normu na primjenu Zakona o izboru odbornika i poslanika, kojim su pravno uređeni izbori za odbornike.

Član 52: Ovim članom precizno se uređuje trajanje mandata Skupštine opštine, kao i situacije koje se odnose na njegov prestanak, produženje i održavanje prijevremenih izbora. Stavom 1 izričito je propisano da mandat Skupštine opštine traje četiri godine, čime se obezbjeđuje stabilnost u funkcionisanju predstavničkog organa lokalne samouprave i usklađenost sa redovnim izbornim ciklusom. Stavom 2 definiše se početak i prestanak mandata Skupštine, tako što mandat počinje danom konstituisanja Skupštine opštine, a prestaje konstituisanjem Skupštine novog saziva. Na taj način obezbjeđuje se kontinuitet u radu predstavničkog organa i nesmetano vršenje njegovih nadležnosti do izbora novog saziva. Stavovima 3 i 4 uređuju se situacije u kojima može doći do prijevremenog prestanka mandata Skupštine, odnosno u slučaju njenog raspuštanja ili skraćanja mandata. Istovremeno, propisano je da Skupština izabrana na prijevremenim izborima vrši mandat do održavanja narednih redovnih opštih izbora, čime se obezbjeđuje usklađenost sa opštim lokalnim izbornim ciklusom i jasno određuje vremenski okvir trajanja privremenog saziva. Stavom 5 predviđena je mogućnost produženja mandata Skupštine opštine, ali isključivo do održavanja redovnih opštih lokalnih izbora. Time se ograničava mogućnost neodređenog produženja mandata i obezbjeđuje poštovanje principa demokratskog legitimiteta, pravne sigurnosti i periodičnog održavanja izbora kao osnovnog mehanizma ostvarivanja lokalne demokratije.

Članom 53 propisane su nadležnosti Skupštine jedinice lokalne samouprave, kao predstavničkog organa građana koji vrši normativne, planske, finansijske, kontrolne, kadrovske i druge poslove od značaja za funkcionisanje lokalne samouprave. Nadležnosti Skupštine utvrđene su metodom enumeracije, odnosno pojedinačnim nabranjem poslova i ovlašćenja, čime se obezbjeđuje pravna sigurnost, jasno razgraničenje nadležnosti i transparentnost u radu predstavničkog organa. Propisane nadležnosti mogu se sistematizovati u nekoliko osnovnih funkcionalnih oblasti:

- normativne nadležnosti, koje obuhvataju donošenje statuta, poslovnika o radu, odluka i drugih opštih akata, uključujući Etički kodeks odbornika i lokalnih funkcionera;
- strateške i planske nadležnosti, kroz donošenje strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave, godišnjih akcionih planova, razvojnih programa i planskih dokumenata za pojedine oblasti;
- prostorno-planske nadležnosti, koje uključuju donošenje lokalnih planskih dokumenata, programa uređenja prostora, planova komunalnog opremanja,

odluka koje se odnose na urbanu komasaciju, privremene i pomoćne objekte i druga pitanja uređenja prostora;

- finansijske i fiskalne nadležnosti, koje obuhvataju donošenje budžeta i završnog računa budžeta, utvrđivanje lokalnih poreza, taksi, naknada i drugih sopstvenih prihoda, odlučivanje o zaduživanju i davanju garancija, kao i donošenje odluka o zaradama lokalnih funkcionera, službenika i namještenika;
- imovinske nadležnosti, koje se odnose na raspolaganje nepokretnom imovinom jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom;
- kadrovske nadležnosti, kroz izbor, imenovanje i razrješenje predsjednika skupštine, predsjednika jedinice lokalne samouprave, sekretara skupštine, članova radnih tijela, organa upravljanja i rukovođenja javnih ustanova i drugih organa i tijela utvrđenih zakonom;
- kontrolne i nadzorne nadležnosti, koje obuhvataju razmatranje i usvajanje izvještaja o radu predsjednika jedinice lokalne samouprave, organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi, javnih službi i drugih subjekata čiji je osnivač lokalna samouprava, kao i praćenje izvršavanja odluka i drugih akata Skupštine;
- analitičko-razvojne nadležnosti, kroz razmatranje izvještaja iz različitih oblasti, uključujući stanje uređenja prostora, ljudskih resursa, upravnog postupanja, realizacije preporuka državnih organa i Državne revizorske institucije, evropskih integracija i drugih pitanja od značaja za razvoj lokalne zajednice;
- nadležnosti u oblasti participacije građana i lokalne demokratije, koje obuhvataju raspisivanje referenduma, odlučivanje o građanskim inicijativama i uređivanje pitanja mjesnih zajednica;
- nadležnosti u oblasti javnih službi, kroz osnivanje javnih službi, imenovanje organa upravljanja i davanje saglasnosti na njihove programe rada.

Na kraju stava 1 primijenjen je metod generalne klauzule, kojim je propisano da Skupština vrši i druge poslove utvrđene zakonom i statutom. Time se omogućava fleksibilnost u određivanju nadležnosti Skupštine u skladu sa razvojem sistema lokalne samouprave i posebnim zakonima koji uređuju pojedine oblasti.

Poseban značaj u okviru nadležnosti Skupštine imaju kontrolna i analitičko-razvojna ovlaštenja, koja se ogledaju u obavezi razmatranja i usvajanja velikog broja izvještaja iz različitih oblasti rada lokalne samouprave. U odnosu na ranija zakonska rješenja, ovim zakonom dodatno se stavlja akcenat na sistem izvještavanja kao mehanizam kvalitativnog sagledavanja stanja u oblastima iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave i procjene stvarnih efekata sprovedenih politika, mjera i aktivnosti. S tim u vezi, Skupština ne vrši samo formalno razmatranje izvještaja, već kroz njih ostvaruje kontrolnu, evaluativnu i razvojnu funkciju. Razmatranjem izvještaja o radu predsjednika jedinice lokalne samouprave, organa lokalne uprave, javnih službi, realizaciji strateških i akcionih planova, stanju uređenja prostora, ljudskih resursa, upravnog postupanja, evropskih integracija, preporuka Državne revizorske institucije i drugih oblasti, Skupštini se omogućava da sagleda stvarno stanje u lokalnoj zajednici, identifikuje probleme u sprovođenju politika i procijeni efikasnost rada organa i službi. Na taj način izvještavanje se normativno postavlja kao instrument odgovornosti, transparentnosti i unapređenja kvaliteta upravljanja na lokalnom nivou, a ne isključivo kao formalna zakonska obaveza. Cilj ovakvog pristupa jeste da se

donošenje odluka zasnova na podacima, rezultatima i procjeni stvarnih efekata javnih politika na građane i lokalni razvoj.

Stavom 2 propisano je da Skupština ima stručnu službu, pri čemu je riječ o imperativnoj normi koja ne ostavlja mogućnost drugačijeg uređivanja. Na taj način obezbjeđuje se stručna, administrativna i organizaciona podrška radu Skupštine i odbornika. Uloga stručne službe posebno je značajna imajući u vidu da uslovi za izbor odbornika nijesu strogo profesionalizovani, zbog čega je neophodno obezbijediti stručnu podršku u pripremi sjednica, izradi akata, pravnom i administrativnom praćenju rada Skupštine i obezbjeđivanju zakonitosti njenog rada i odlučivanja.

Član 54: Ovim članom preciziraju se postupci i rokovi koji se odnose na sazivanje, održavanje i konstituisanje Skupštine opštine nakon održanih izbora, kao i posljedice neispunjenja zakonom propisanih obaveza u tom pogledu. Stavovima 1 i 2 jasno se definišu rokovi za sazivanje i održavanje prve sjednice novoizabrane Skupštine. Predsjednik Skupštine prethodnog saziva dužan je da sazove prvu sjednicu najkasnije sedmog dana od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora, dok se sama sjednica mora održati najkasnije sedmog dana od dana sazivanja. Na taj način se uvode čvrsti rokovi kako bi se izbjegla neizvjesnost i eventualno blokiranje konstituisanja Skupštine. Stav 3 propisuje da, do izbora predsjednika Skupštine, sjednicom predsjedava najstariji odbornik, čime se osigurava nesmetano funkcionisanje prve sjednice čak i u odsustvu prethodnog rukovodstva. Stavovima 4 i 5 regulišu se slučajevi kada prethodni predsjednik Skupštine ne postupi u skladu sa zakonom, odnosno ne sazove ili se sjednica ne održi u predviđenim rokovima. U tom slučaju, sjednicu saziva Vlada sedmog dana po isteku roka predviđenog za održavanje sjednice, a sjednica se mora održati najkasnije sedam dana od dana njenog sazivanja od strane Vlade. Time se uvodi dodatni mehanizam osiguranja blagovremenog konstituisanja Skupštine. Posebno važna je norma iz stava 6, kojom se jasno precizira šta se smatra održanom sjednicom – sjednica na kojoj je izvršeno potvrđivanje mandata odbornicima i izabran predsjednik Skupštine. Ova definicija ima značajnu praktičnu vrijednost, jer otklanja nedoumice u vezi sa formalno-pravnim momentom konstituisanja. Stav 7 dodatno razjašnjava da se Skupština smatra konstituisanom tek kada su ispunjena oba uslova: potvrđeni mandati odbornicima novog saziva i izabran predsjednik Skupštine. Ovim se uvodi jasan i objektivan kriterijum konstituisanja, čime se doprinosi pravnoj sigurnosti. Konačno, stav 8 propisuje da ukoliko se Skupština ne konstituiše u roku od 28 dana od objavljivanja konačnih rezultata izbora (što predstavlja skraćenje dosadašnjeg roka sa 60 na 28 dana), Centralna izborna komisija je dužna da raspiše nove izbore. Do tada, Vlada imenuje odbor povjerenika koji vrši funkciju Skupštine. Ova odredba osigurava kontinuitet lokalne vlasti i sprečava institucionalni vakuum. Ove izmjene značajno doprinose efikasnosti i funkcionalnosti lokalne samouprave kroz precizno uređenje rokova, nadležnosti i pravnih posljedica u slučaju neblagovremenog konstituisanja Skupštine.

Član 55: Ovim članom uređuje se način sazivanja, održavanja i okončanja sjednica Skupštine jedinice lokalne samouprave, sa ciljem obezbjeđivanja kontinuiteta rada predstavničkog organa, efikasnosti odlučivanja i sprečavanja institucionalnih blokada. Propisano je da sjednicu Skupštine saziva predsjednik Skupštine po potrebi, a najmanje jednom u tri mjeseca, po sopstvenoj inicijativi, na zahtjev predsjednika jedinice lokalne samouprave, najmanje jedne trećine odbornika ili po inicijativi građana, u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva odnosno

inicijative. Iz ove odredbe proizilazi da predsjednik Skupštine nema diskreciono pravo da odlučuje da li će sazvati sjednicu kada je zahtjev podnijen od strane ovlašćenih subjekata, već je dužan da to učini u zakonom propisanom roku. Na taj način jača se princip političke odgovornosti i omogućava aktivnije učešće odbornika, izvršne vlasti i građana u radu predstavničkog organa. Posebno značajna novina predstavlja uvođenje deblokirajućeg mehanizma za slučaj da predsjednik Skupštine ne sazove sjednicu po zahtjevu ovlašćenog podnosioca. U tom slučaju sjednicu saziva sam podnosilac zahtjeva odnosno inicijative, dok sjednicom predsjedava odbornik kojeg odredi podnosilac inicijative. Time se sprječava mogućnost blokade rada Skupštine i obezbjeđuje nesmetano funkcionisanje lokalne vlasti i ostvarivanje prava odbornika i građana.

Imajući u vidu ovakvo zakonsko rješenje, stručna služba Skupštine dužna je da pruži stručnu, administrativnu i tehničku podršku i u slučaju sjednice koju saziva ovlašćeni podnosilac inicijative, kako bi se obezbijedilo zakonito i nesmetano održavanje sjednice. Stavom 6 dodatno se ograničava mogućnost odlaganja sjednice, tako što je propisano da predsjednik Skupštine može odložiti sjednicu koju je sazvaio samo u slučaju nepostojanja kvoruma za rad, dok u svim drugim slučajevima odluku o odlaganju donosi sama Skupština. Na taj način sprečava se arbitrarnost u upravljanju radom Skupštine i jača autonomija predstavničkog organa u odlučivanju o sopstvenom radu. Stavom 7 propisano je da se sjednica Skupštine mora održati najkasnije u roku od 15 dana od dana sazivanja, dok je kao značajna novina uvedena obaveza da sjednica mora biti završena najkasnije u roku od dva mjeseca od dana sazivanja. Ovim rješenjem po prvi put se jasno definiše vremenski okvir trajanja sjednice i ograničava mogućnost njenog neodređenog odlaganja ili prekidanja. U cilju otklanjanja dilema iz dosadašnje prakse, stavom 9 definiše se da se održanom sjednicom smatra sjednica na kojoj je odlučeno o svim tačkama predloženog, odnosno utvrđenog dnevnog reda. To podrazumijeva da se o svakoj tački mora donijeti određena odluka, bilo pozitivna ili negativna. Istovremeno, ova odredba ne isključuje pravo predlagača da, iz opravdanih razloga, povuče pojedinu tačku dnevnog reda prije odlučivanja. Takođe, radi sprečavanja paralelnog vođenja više nezavršenih sjednica i stvaranja pravne nesigurnosti u radu Skupštine, propisano je da se nova sjednica ne može sazvati dok prethodno sazvana sjednica ne bude okončana. Na taj način doprinosi se efikasnijem radu Skupštine, većoj pravnoj sigurnosti i urednijem odvijanju procesa odlučivanja.

Član 56: Članom 56 uspostavlja se mehanizam nadzora nad zakonitošću sazivanja i održavanja sjednica Skupštine jedinice lokalne samouprave, u skladu sa principima ustavnosti i zakonitosti. Propisano je da Ministarstvo, kada utvrdi da je sjednica Skupštine sazvana i/ili održana suprotno odredbama člana 55 ovog zakona, upozorava predsjednika Skupštine i nalaže mu da u određenom roku preduzme mjere radi uspostavljanja zakonitog sazivanja odnosno održavanja sjednice. Na taj način uspostavlja se preventivni i korektivni mehanizam kojim se lokalnoj samoupravi ostavlja mogućnost da sama otkloni utvrđene nezakonitosti prije preduzimanja strožijih mjera državnog nadzora. Ukoliko predsjednik Skupštine ne postupi po upozorenju Ministarstva u ostavljenom roku, Ministarstvo predlaže Vladi da obustavi od izvršenja opšte akte donijete na takvoj sjednici. Time se dodatno jača sistem kontrole zakonitosti rada predstavničkog organa i sprječava pravno dejstvo akata koji su donijeti u postupku suprotnom zakonu. Stavom 3 propisano je da Vlada, nakon donošenja odluke o obustavi izvršenja opšteg akta, pokreće postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Crne Gore, najkasnije u roku od 30

dana. Ovim rješenjem obezbjeđuje se sudska kontrola zakonitosti i ustavnosti akata jedinica lokalne samouprave, uz poštovanje principa podjele vlasti i ustavne zaštite lokalne samouprave. Istovremeno, propisano je da će se, ukoliko Vlada u ostavljenom roku ne pokrene postupak pred Ustavnim sudom, obustavljeni opšti akt primjenjivati. Na taj način uspostavlja se vremensko ograničenje trajanja mjere obustave i obezbjeđuje pravna sigurnost u pogledu pravnog dejstva akata lokalne samouprave. Posebno značajna novina sadržana je u odredbi kojom se propisuje da pojedinačni akti donijeti na nezakonito sazvanoj ili održanoj sjednici podliježu obaveznom poništavanju u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak. Time se dodatno afirmiše princip zakonitosti i otklanjaju pravne posljedice akata donijetih u nezakonitom postupku. Suština ovog člana jeste uspostavljanje jasnog sistema institucionalnog nadzora nad zakonitošću rada Skupštine, uz istovremeno očuvanje autonomije lokalne samouprave i obezbjeđivanje djelotvornih mehanizama zaštite ustavnog i pravnog poretka.

Član 57: Ovim članom uređuju se osnovna prava, obaveze i status odbornika u vršenju odborničke funkcije. Stavom 1 propisano je da odbornik ne može biti pozvan na odgovornost za iznešeno mišljenje, način glasanja ili izgovorenu riječ u vršenju odborničke funkcije. Ova odredba predstavlja jedan od osnovnih garancija slobodnog i nezavisnog vršenja predstavničke funkcije i proizilazi iz same pravne prirode mandata odbornika, koji legitimitet neposredno crpi iz volje građana iskazane na izborima. Na taj način odborniku se garantuje sloboda političkog djelovanja, izražavanja stavova i odlučivanja u radu Skupštine, bez straha od pravne ili političke odgovornosti za mišljenja i stavove iznesene u okviru vršenja funkcije. Time se štiti demokratski karakter predstavničkog sistema i obezbjeđuje nesmetano funkcionisanje lokalnog parlamenta. Istovremeno, stavom 2 propisano je da odbornik svoju dužnost vrši u skladu sa zakonom, statutom, poslovníkom o radu i Etičkim kodeksom odbornika i lokalnih funkcionera, čime se jasno naglašava da sloboda vršenja mandata podrazumijeva i obavezu poštovanja pravnog i etičkog okvira rada Skupštine. Stavovima 3 do 5 uređuje se pravo odbornika na odbornički dodatak kao oblik naknade za vršenje odborničke funkcije. Propisano je da odbornik ima pravo na odbornički dodatak čija visina može iznositi do 50% prosječne neto zarade isplaćene u lokalnoj upravi za prethodnu godinu, bez uračunavanja zarada lokalnih funkcionera, dok konkretnu visinu dodatka utvrđuje Skupština svojom odlukom. Ovim rješenjem nastoji se obezbijediti odgovarajuća materijalna valorizacija odborničke funkcije, uz istovremeno ostavljanje prostora jedinici lokalne samouprave da, u skladu sa svojim finansijskim mogućnostima, odredi visinu odborničkog dodatka.

Član 58: Ovim članom uređuju se radna tijela skupštine. Radna tijela imaju ulogu da razmatraju akte, koji su upućeni skupštini, prije održavanja same sjednice, u cilju njihove detaljne analize. Zakonom se propisuje da se obrazuju stalna radna tijela, i to odbori i savjeti, a ostavljena je mogućnost da se obrazuju i povremena radna tijela, odnosno komisije. Ekspliticitno je propisano da se u odborima imenuju isključivo odbornici, dok se u savjetima i komisijama mogu biti imenovana i druga lica. Ovako definisana pravna norma ostvalja prostor skupštinama opština angažovanje profesionalaca i stručnjaka u radnim tijelima, što ima potencijal da doprinese donošenju kvalitetnih lokalnih javnih politika. Skupštine svih jedinica lokalne samouprave imaju obavezu donošenja odluke o obrazovanju radnih tijela, kojima se

uređuje djelokrug, način rada i odlučivnja radnih tijela, kao i sva druga pitanja od značaja za njihov rad.

Član 59: Članom 59 uređuju se akti koje donosi skupština jedinice lokalne samouprave i njihova pravna priroda. Statut je najviši lokalni pravni akt, koji se kolokvijalno može nazvati „Ustavom jedinice lokalne samouprave”, i njime se uređuje organizacija, rad i način ostvarivanja lokalne samouprave, kao i elementi propisani odredbama člana 23 stav 2 ovog Zakona. Stavom 3 definiše se odluka kao opšti pravni akt, kojim se prava i obaveze građana, osnivaju javne službe i odlučuje o drugim pitanjima, u skladu sa zakonom i statutom opštine. Saglasno stavu 4 ovog člana Skupština donosi i rješenja kojima odlučuje o pojedinačnim pitanjima. Stavovima 5, 6 i 7 ovog člana propisano je da Skupština donosi zaključke, povelje i preporuke. Zaključci se odnose na pojedina pitanja od značaja za utvrđivanje i vođenje politike iz sopstvene nadležnosti, dok se poveljom i preporukom izražava stav u odnosu na sistemska pitanja iz sopstvene nadležnosti. Dakle, iz navedenog člana proizilazi da sve akte koje Skupština donosi moraju biti isključivo u vezi sa vršenjem sopstvene nadležnosti lokalne samouprave, te da se akti skupštine ne mogu odnositi na državan pitanja i ona pitanja koja ne pripadaju nadležnostima lokalne samouprave.

Član 60: Odredbama člana 60 propisano je da pravo predlaganja odluka i opštih akata imaju predsjednik skupštine, odbornik i građani. Stavom 2 ovog člana se uređuje postupak donošenja odluka na sjednici skupštine opštine.

Član 61: Odredbama člana 61 propisano je načelo javnosti sjednica skupština.

Član 62: Članom 62 Zakona propisano je da skupština ima predsjednika, koji se bira iz reda odbornika, na predlog jedne trećine odbornika. Predsjednik Skupštine se bira većinom glasova ukupnog broja odbornika. Važan momenat u vezi sa izborom predsjednika skupštine vezuje se za odredbe člana 52, iz razloga što se sjednica smatra konstituisanom momentum izbora predsjednika skupštine. Stavom tri ovog člana propisan je mandat koji je vezani mandat za mandate skupštine jedinice lokalne samouprave. Stavom četiri ovog člana propisano je da je funkcija predsjednika skupštine profesionalna, u smislu ostvarivanja svih prava koja proizilaze iz rada i po osnov rada, ali i sa aspekta pravne zaštite jer prestanak mandata po bilo kom osnovu ovom licu mora biti sprovedeno u skladu sa zakonom i ne može zavisiti od političke volje ili snaga u lokalnom parlamentu Način i postupak izbora predsjednika skupštine uređuje se statutom jedinice lokalne samouprave.

Član 63: Ovim članom propisane su nadležnosti predsjednika skupštine koje se odnose na: predstavljanje skupštine, sazivanje sjednica, predsjedavanje i rukovođenjem skupštine, primjenu Poslovnika, organizaciju rada Skupštine, organizaciju rada radnih tijela i vrši druge poslove propisane zakonom. Utvrđujući nadležnosti predsjednika skupštine zakonodavac mu je dao punu odgovornost da obezbijedi uslove za kvalitetno izvršavanje nadležnosti skupštine. Jer, Skupština je kolektivni organ čije odluke zavise od odbornika, ali funkcija predsjednika skupštine nije protokolarnog karaktera, već profesionalnog sa nivoom odgovornosti za njen nesmetan rad. Stavom dva ovog člana propisano je da predsjednik skupštine može biti razriješen prije isteka mandata u slučaju da ne izvršava poslove iz stava 1 ovog

člana i u drugim slučajevima propisanim zakonom i statutom. Iz navedenog proizilazi jasna sankcija za nevršenje zakonskih nadležnosti, koje se moraju utvrditi i dokazati. Zakonopisac je propisano nadležnost jedinici lokalne samouprave da uredi svojim aktom način i postupak razrješenja predsjednika skupštine.

Član 64: Odredbom člana 64 propisani su načini prestanka mandata predsjedniku skupštine, i to: podnošenjem ostavke, razrješenjem i po sili zakona.

Član 65: Ovim članom propisana je pravna zaštita u slučaju donošenja odluke po razrješenju predsjednika skupštine.

Član 66: Navedenim članom propisano je kada po sili zakona prestaje mandat predsjedniku skupštine, odnosno propisani su slučajevi kada mandat prestaje bez potrebe da se o istom donosi posebna odluka koja to pitanje uređuje. Predsjedniku skupštine po sili zakona prestaje mandat onda kada istekne vrijeme na koje je izabran, izgubi crnogorsko državljanstvo, ako promijeni prebivalište. Osnov za prestanak mandata po sili zakona je pravosnažna odluka kojom je predsjednik skupštine lišen poslovne sposobnosti, kao i pravosnažna presuda kojom je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije i pravosnažna presuda kojom je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora. Po sili zakona mandat prestaje i potvrđivanjem mandata odbornika novog saziva, kao i u slučaju raspuštanja skupštine jedinice lokalne samouprave. Takođe, propisano je da i u drugim slučajevima propisanim zakonom mandat može prestati po sili zakona.

Član 67: Odredbom člana 67 propisano je obavezno suspendovanje predsjednika skupštine u slučaju određivanja pritvora koji je duži od 30 dana.

Član 68: Članom 68 ovog zakona propisano je da skupština može imati potpredsjednika, način i postupak njegovog izbora, mandat, kao i da je njegova funkcija volonterska.

Član 69: Ovim članom propisan je deblokirajući mehanizam u slučaju prestanka mandata predsjedniku skupštine, prije isteka vremena na koji je izabran.

Član 70: Ovim članom propisana je obaveza imenovanja sekretara skupštine, na period od pet godina, u skladu sa zakonom kojim će se urediti prava, obaveze i odgovornosti lokalnih službenika i namještenika. Takođe, propisano je da sekretar odgovara za svoj rad skupštini kao kolektivnom organu koji ga imenuje.

Član 71: Ovim članom propisano je da skupština ima stručnu službu kojom rukovodi sekretar skupštine.

Član 72: Odredbama člana 72 propisano je da je izvršni organ jedinice lokalne samouprave predsjednik, koji svoju funkciju vrši profesionalno. Predsjednik je inokosni organ, koji se bira iz reda odbornika. Na taj način se obezbijeduje izborni legitimitet predsjednika jedinice lokalne samouprave, a mandat mu je vezan za mandat skupštine, pri čemu vrši funkciju do izbora novog u skladu sa članom 73 ovog Zakona. Na taj način obezbijeduje se funkcionisanje jedinice lokalne samouprave, do momenta konstituisanja skupštine, u skladu sa ovim Zakonom. Propisan je i kvorum za donošenje odluke o izboru predsjednika jedinice lokalne samouprave i to većina glasova od ukupnog broja odbornika.

Član 73: Ovim članom uređuju se rokovi, način izbora i posljedice neizbora predsjednika jedinice lokalne samouprave, sa ciljem obezbjeđivanja stabilnosti izvršnog organa i nesmetanog funkcionisanja lokalne samouprave. Propisano je da se predsjednik jedinice lokalne samouprave bira najkasnije u roku od 30 dana od dana

konstituisanja Skupštine. Na taj način obezbjeđuje se blagovremeno formiranje izvršne vlasti i kontinuitet u vršenju poslova iz nadležnosti lokalne samouprave. Takođe, propisano je da odborniku izborom na funkciju predsjednika jedinice lokalne samouprave prestaje mandat odbornika. Ovim rješenjem jasno se razdvaja funkcija izvršne i predstavničke vlasti na lokalnom nivou i sprječava istovremeno vršenje funkcija koje pripadaju različitim granama lokalne vlasti. Kao posebno značajno rješenje, zakon uvodi mehanizam za prevazilaženje institucionalne blokade u slučaju da predsjednik jedinice lokalne samouprave ne bude izabran u propisanom roku. U tom slučaju, na predlog Vlade ili najmanje jedne trećine odbornika, Skupština je dužna da donese odluku o skraćanju svog mandata u roku od 15 dana od isteka roka za izbor predsjednika. Ukoliko Skupština ne postupi u skladu sa zakonom, ovlašćenje za donošenje odluke o skraćanju mandata prelazi na Vladu, koja istovremeno imenuje odbor povjerenika koji vrši funkciju Skupštine do konstituisanja novog saziva. Suština ovog rješenja jeste sprečavanje dugotrajne blokade lokalne vlasti i obezbjeđivanje funkcionalnosti sistema lokalne samouprave u situacijama kada nije moguće formirati stabilnu izvršnu vlast. Time se jača princip institucionalne odgovornosti i obezbjeđuje efikasno funkcionisanje lokalne samouprave u skladu sa javnim interesom. Stavom 6 propisano je da se bliži način i postupak izbora predsjednika jedinice lokalne samouprave uređuju statutom, čime se jedinicama lokalne samouprave ostavlja mogućnost da, u okviru zakonskog okvira, detaljnije urede proceduralna pitanja izbora predsjednika.

Član 74: Ovim članom propisano je da nakon izbora predsjednik obavezno daje svečanu izjavu, kao i njena sadržina: "Svečano se obavezujem da ću dužnost predsjednika opštine obavljati u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom opštine.". Ova izjava koja ima protokolarni, ali i simbolični karakter.

Član 75: Članom 75 propisuju se nadležnosti predsjednika jedinice lokalne samouprave kao nosioca izvršne vlasti na lokalnom nivou. Nadležnosti predsjednika definisane su metodom enumeracije i obuhvataju širok spektar poslova upravljačkog, izvršnog, koordinacionog, normativnog, kadrovskog i kontrolnog karaktera. Propisane nadležnosti mogu se sistematizovati u više funkcionalnih oblasti:

- predstavilačke i izvršne nadležnosti, koje obuhvataju predstavljanje i zastupanje jedinice lokalne samouprave, izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, sprovođenje strateških i razvojnih dokumenata, kao i izvršavanje prenesenih i povjerenih poslova;
- strateške i razvojne nadležnosti, kroz predlaganje strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave, sprovođenje razvojnih planova i programa i koordinaciju aktivnosti od značaja za lokalni razvoj i evropske integracije;
- prostorno-planske nadležnosti, koje uključuju donošenje odluke o izradi lokalnih planskih dokumenata, organizovanje javne rasprave i utvrđivanje predloga planskih dokumenata;
- organizacione i upravljačke nadležnosti, kroz utvrđivanje organizacije i načina rada lokalne uprave, usmjeravanje i usklađivanje rada organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi, javnih službi, glavnog administratora, menadžera i glavnog gradskog arhitekta;

- kadrovske nadležnosti, koje obuhvataju imenovanje i razrješenje potpredsjednika jedinice lokalne samouprave, glavnog administratora, starješina organa lokalne uprave, glavnog gradskog arhitekta i menadžera, kao i donošenje kadrovskog plana i godišnjeg plana obuka lokalnih službenika i namještenika;
- finansijske i imovinske nadležnosti, koje uključuju izvršavanje budžeta, donošenje akata za njegovo izvršenje, podnošenje izvještaja o stanju imovine i odlučivanje o otuđenju imovinskih prava na nepokretnostima neposrednom pogodbom, u skladu sa zakonom;
- nadzorne i koordinacione nadležnosti, kroz vršenje nadzora nad radom organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi i javnih službi, kao i davanje saglasnosti na akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji;
- normativne nadležnosti, koje obuhvataju donošenje akata iz svoje nadležnosti i akata potrebnih za izvršavanje odluka Skupštine i sprovođenje prenesenih i povjerenih poslova;
- nadležnosti u oblasti integriteta i profesionalizacije uprave, kroz donošenje plana integriteta i plana obuka zaposlenih.

Poseban značaj u ovom članu ima sistem godišnjeg izvještavanja predsjednika jedinice lokalne samouprave prema Skupštini. U odnosu na dosadašnja zakonska rješenja, ovim zakonom značajno se proširuje obim obaveznih izvještaja i dodatno jača kontrolna i evaluativna funkcija Skupštine. Predsjednik jedinice lokalne samouprave dužan je da Skupštini podnosi izvještaje o radu organa lokalne uprave i javnih službi, realizaciji strateških i akcionih planova, stanju uređenja prostora, upravljanju otpadom, postupanju u upravnim stvarima, stanju ljudskih resursa, realizaciji preporuka državnih organa i Državne revizorske institucije, statusu sudskih postupaka, primjeni propisa, učešću građana i uticaju evropskih integracija na razvoj lokalne zajednice. Suština ovakvog normativnog pristupa jeste da se izvještavanje ne posmatra samo kao formalna zakonska obaveza, već kao instrument kvalitativnog sagledavanja stanja u pojedinim oblastima i procjene stvarnih efekata sprovedenih politika i mjera. Na taj način Skupštini se omogućava da, na osnovu konkretnih podataka i analiza, vrši efikasniji nadzor nad radom izvršne vlasti, prepoznaje izazove u funkcionisanju lokalne uprave i donosi odluke zasnovane na stvarnim pokazateljima i rezultatima. Posebno je značajno što su pojedini izvještaji detaljnije normirani, naročito izvještaj o stanju u oblasti ljudskih resursa i izvještaj o uticaju evropskih integracija, čime se uvodi obaveza sistemskog praćenja kapaciteta lokalne uprave, profesionalizacije službeničkog sistema, upravljanja projektima i korišćenja sredstava iz fondova Evropske unije.

Član 76: Ovim članom propisano je pravo predsjednika lokalne samouprave da za vršenje poslova iz svoje nadležnosti može obrazovati stručnu službu kojom rukovodi rukovodilac stručne službe.

Član 77: Članom 77 uređuje se izuzetna mogućnost da predsjednik jedinice lokalne samouprave, u situacijama kada Skupština nije u mogućnosti da se sastane ili je njen rad iz drugih razloga onemogućen, privremeno donosi akte iz nadležnosti Skupštine, ali isključivo kada bi nedonošenje tih akata moglo ugroziti život građana ili imovinu veće vrijednosti. Ovim rješenjem obezbjeđuje se kontinuitet funkcionisanja lokalne

vlasti u vanrednim ili kriznim situacijama, uz istovremeno jasno normiranje uslova, ograničenja i mehanizama kontrole ovlašćenja predsjednika jedinice lokalne samouprave. Predsjednik je dužan da o donošenju takvog akta obavijesti Skupštinu najkasnije u roku od tri dana, uz posebno obrazloženje razloga zbog kojih smatra da bi nedonošenje akta moglo izazvati štetne posljedice po život građana ili imovinu veće vrijednosti. Takođe, propisana je obaveza objavljivanja akta u „Službenom listu Crne Gore – Opštinski propisi“ i njegovo podnošenje Skupštini na potvrđivanje na prvoj narednoj sjednici. Posebno značajna novina ovog člana odnosi se na uspostavljanje preciznog sistema kontrole, praćenja i prestanka važenja ovih privremenih akata. Za razliku od ranijih rješenja, zakon sada jasno uređuje posljedice u slučaju da predsjednik jedinice lokalne samouprave ne podnese akt Skupštini na potvrđivanje ili ukoliko Skupština odbije da ga potvrdi. U tim slučajevima akt automatski prestaje da važi u roku od tri mjeseca od dana donošenja, čime se sprečava mogućnost da privremeni akti dugotrajno ostanu na snazi bez demokratske potvrde predstavničkog organa. Time se dodatno afirmiše princip podjele nadležnosti između izvršne i predstavničke vlasti i naglašava da ovlašćenje predsjednika ima isključivo privremeni i izuzetni karakter. Dodatno, kao važna novina uvedena je obaveza aktivnog praćenja zakonitosti i rokova u vezi sa ovim aktima. Propisano je da predsjednik Skupštine prati da li je akt blagovremeno podnjet na potvrđivanje i da li ga je Skupština potvrdila, te da je dužan da obavijesti Ministarstvo ukoliko do potvrđivanja ne dođe. Na taj način uspostavlja se institucionalni mehanizam nadzora nad korišćenjem ovog vanrednog ovlašćenja predsjednika jedinice lokalne samouprave. Ukoliko Skupština ne zasijeda ili ne donese akt o prestanku važenja, Vlada, na predlog Ministarstva, donosi akt o prestanku važenja tog akta. Suština ovih rješenja jeste sprečavanje zloupotrebe privremenih ovlašćenja predsjednika jedinice lokalne samouprave i uspostavljanje jasnog sistema odgovornosti, kontrole i pravne sigurnosti u situacijama kada predstavnički organ nije u mogućnosti da vrši svoju funkciju.

Član 78: Ovim članom propisana je odgovornost predsjednika prema skupštini u pogledu sopstvenih poslova, kao i prema Vladi u pogledu povjerenih i prenesenih poslova. Stavom 3 ovog člana propisana je obaveza Vlade da obavijesti skupštinu u slučaju da se povjereni i preneseni poslovi ne izvršavaju ili nezakonito izvršavaju, kako bi se obezbijedilo zakonito vršenje tih nadležnosti.

Član 79: Ovim članom propisano je da Predsjedniku jedinice lokalne samouprave prestaje mandat razrješenjem od strane skupštine, razrješenjem od strane Vlade, podnošenjem ostavke i po sili zakona. Prestanak mandata podnošenjem ostavke i po sili zakona konstatuje se aktom skupštine, pri čemu je taj akt deklaratornog karaktera, obavještajnog, jer skupština ne donosi odluku o tome, ne raspravlja o ostavci ili prestanku mandata po sili zakona.

Čl. 80 i 81 uređuju se osnove i postupci za razrješenje predsjednika jedinice lokalne samouprave, pri čemu zakon pravi jasno razgraničenje između političke odgovornosti predsjednika prema Skupštini i odgovornosti za zakonito i funkcionalno vršenje nadležnosti prema državi.

Članom 80 uređuje se politička odgovornost predsjednika jedinice lokalne samouprave prema Skupštini, kao predstavničkom organu građana. Propisani su konkretni slučajevi u kojima Skupština može razriješiti predsjednika, a koji se prvenstveno odnose na neizvršavanje ključnih zakonskih obaveza iz njegove nadležnosti.

Razlozi za razrješenje obuhvataju, između ostalog, nepredlaganje budžeta i završnog računa budžeta u propisanom roku, nepredlaganje strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave, neobezbjedivanje sprovođenja strateških i razvojnih dokumenata, nepodnošenje godišnjih izvještaja o radu i drugih izvještaja propisanih zakonom, kao i neizvršavanje sudskih odluka.

Posebno je značajno što se kao osnov za razrješenje prepoznaje i neizvršavanje obaveza izvještavanja prema Skupštini. Time se dodatno afirmiše koncept odgovornog i transparentnog upravljanja, pri čemu se izvještavanje normativno postavlja kao suštinski instrument političke i institucionalne odgovornosti izvršne vlasti prema predstavničkom organu. Cilj ovakvog rješenja jeste da Skupština kroz izvještaje može kvalitetno sagledati stanje u oblastima iz nadležnosti lokalne samouprave, procijeniti efekte sprovedenih politika i vršiti djelotvornu kontrolu rada predsjednika i lokalne uprave.

Istovremeno, zakon propisuje i procesne garancije u postupku razrješenja. Predlog za razrješenje može podnijeti najmanje dvije trećine odbornika, predsjedniku se garantuje pravo da se izjasni o podnijetom predlogu, dok Skupština odlučuje većinom glasova ukupnog broja odbornika u roku od 30 dana. Na taj način obezbjeđuje se politička stabilnost i sprečava mogućnost arbitrarnih ili politički neutemeljenih razrješenja.

Članom 81 uređuje se poseban institut razrješenja predsjednika jedinice lokalne samouprave od strane Vlade, kao mehanizam zaštite zakonitosti i funkcionalnosti sistema lokalne samouprave.

Propisano je da Vlada može razriješiti predsjednika jedinice lokalne samouprave ukoliko on, u periodu dužem od šest mjeseci, ne vrši poslove iz svoje nadležnosti. Zakon precizira da se nevršenjem poslova smatra naročito neobezbjedivanje izvršavanja zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i nesprovođenje strateških i razvojnih dokumenata, ukoliko takvo postupanje ima za posljedicu onemogućavanje ostvarivanja prava građana, ugrožavanje života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti.

Ovim rješenjem uvodi se visok prag za intervenciju države u sistem lokalne samouprave, čime se poštuje princip lokalne autonomije i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Razrješenje od strane Vlade moguće je samo u slučajevima dugotrajnog i ozbiljnog nevršenja nadležnosti koje proizvodi teže posljedice po građane i javni interes.

Istovremeno, zakon uspostavlja precizan i višefazan postupak koji predstavlja značajnu procesnu garanciju protiv arbitrarnog postupanja. Prije donošenja odluke o razrješenju, Vlada, na predlog Ministarstva, upućuje upozorenje predsjedniku jedinice lokalne samouprave i ostavlja mu rok da preduzme mjere radi uspostavljanja zakonitog i funkcionalnog vršenja nadležnosti.

Ako predsjednik ni nakon upozorenja ne postupi po nalogu, Ministarstvo je dužno da zatraži njegovo pisano izjašnjenje, koje se zajedno sa obrazloženim predlogom dostavlja Vladi. Time se predsjedniku garantuje pravo na izjašnjenje i odbranu prije donošenja odluke.

Konačno, protiv odluke Vlade može se pokrenuti upravni spor, pri čemu je propisano da je postupak hitan. Na taj način obezbjeđuje se sudska zaštita prava predsjednika jedinice lokalne samouprave i dodatno jača princip zakonitosti i pravne sigurnosti u postupku razrješenja.

Član 82: Ovim članom uređuje se prestanak mandata predsjednika jedinice lokalne samouprave podnošenjem ostavke. Propisano je da predsjednik jedinice lokalne samouprave može podnijeti ostavku, o čemu obavještava Skupštinu. Ostavka

predstavlja lični i jednostrani akt predsjednika, za čije pravno dejstvo nije potrebna potvrda niti odlučivanje Skupštine. Stavom 2 izričito je propisano da predsjedniku jedinice lokalne samouprave mandat prestaje danom podnošenja ostavke. Na taj način obezbjeđuje se pravna sigurnost i jasno određuje trenutak prestanka funkcije, čime se izbjegavaju pravne dileme u pogledu trajanja mandata i vršenja ovlašćenja predsjednika nakon podnošenja ostavke.

Član 83: Članom 83 regulisani su razlozi kada predsjedniku jedinice lokalne samouprave prestaje mandat po sili zakona: istekom vremena na koje je izabran, gubitkom crnogorskog državljanstva, pomjenom prebivališta, lišenjem poslovne sposobnosti, kada je osuđen za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije, kao i donošenjem odluke o izboru predsjednika nakon sprovedenih izbora (u skladu sa članom 73 ovog zakona), kao i u drugim slučajevima propisanim zakonom.

Član 84: Ovim članom propisano je da u slučaju određivanja pritvora predsjedniku koji je duži od 30 dana, Skupština bez odlaganja donosi rješenje o obaveznoj suspenziji, kao i da ostavaruje parvo na naknadu u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava i obaveze lokalnih funkcionera.

Član 85: Članom 85 uređuje se način obavljanja funkcije predsjednika jedinice lokalne samouprave u slučaju prijevremenog prestanka mandata, kao i mehanizmi za obezbjeđivanje kontinuiteta izvršne vlasti i sprečavanje institucionalne blokade lokalne samouprave. Propisano je da, kada predsjedniku jedinice lokalne samouprave mandat prestane prije isteka vremena na koje je izabran, funkciju predsjednika do izbora novog predsjednika vrši potpredsjednik jedinice lokalne samouprave kojeg odredi Skupština. Na taj način obezbjeđuje se kontinuitet u vršenju izvršne funkcije i nesmetano obavljanje poslova iz nadležnosti lokalne samouprave. Kao dodatni mehanizam kontinuiteta rada izvršne vlasti, propisano je da funkciju predsjednika, ukoliko potpredsjednik podnese ostavku ili iz drugih razloga nije u mogućnosti da vrši funkciju, privremeno vrši glavni administrator. Time se obezbjeđuje da ni u situacijama višestruke institucionalne nemogućnosti ne dođe do potpunog prekida izvršne funkcije u jedinici lokalne samouprave. Istovremeno, zakon jasno propisuje rokove za izbor novog predsjednika jedinice lokalne samouprave. Predsjednik mora biti izabran najkasnije u roku od 30 dana od dana prestanka mandata prethodnog predsjednika.

U cilju sprečavanja dugotrajne političke blokade i nemogućnosti formiranja izvršne vlasti, zakon uvodi deblokirajući mehanizam identičan onom koji postoji kod konstituisanja izvršne vlasti nakon lokalnih izbora. Ukoliko predsjednik ne bude izabran u propisanom roku, Skupština je dužna da, na predlog Vlade ili jedne trećine odbornika, donese odluku o skraćenju svog mandata. Ako Skupština to ne učini u zakonom propisanom roku, odluku o skraćenju mandata donosi Vlada, koja istovremeno imenuje odbor povjerenika do konstituisanja novog saziva Skupštine. Suština ovog rješenja jeste obezbjeđivanje funkcionalnosti lokalne vlasti i sprečavanje situacija u kojima politička nemogućnost izbora predsjednika dovodi do dugotrajne blokade rada jedinice lokalne samouprave. Posebno značajno rješenje sadržano je u stavu 7, kojim je propisan izuzetak od opšteg pravila. U slučaju kada predsjedniku mandat prestane zbog skraćenja mandata ili raspuštanja Skupštine, predsjednik nastavlja da vrši funkciju do izbora novog predsjednika nakon konstituisanja nove Skupštine. Na taj način obezbjeđuje se kontinuitet izvršne vlasti i nesmetano funkcionisanje lokalne samouprave u periodu između raspuštanja odnosno skraćenja

mandata Skupštine i izbora novih organa vlasti. Dodatno, zakon predviđa i situaciju u kojoj predsjednik koji nastavlja da vrši funkciju podnese ostavku ili mu mandat prestane po sili zakona. U tom slučaju odbor povjerenika može odrediti vršioca dužnosti predsjednika jedinice lokalne samouprave do izbora novog predsjednika. Time se uspostavlja krajnji institucionalni mehanizam za očuvanje kontinuiteta izvršne vlasti i sprečavanje pravnog vakuuma u funkcionisanju lokalne samouprave.

Član 86: Ovim članom propisan je broj potpredsjednika koje mogu imati jedinice lokalne samouprave.

Član 87: Članom 84 uređuju se položaj, ovlašćenja i trajanje mandata potpredsjednika jedinice lokalne samouprave. Propisano je da potpredsjednik zamjenjuje predsjednika jedinice lokalne samouprave u slučaju njegovog odsustva ili spriječenosti, u okviru ovlašćenja koja mu predsjednik povjeri. Na taj način obezbjeđuje se kontinuitet u vršenju izvršne funkcije i nesmetano funkcionisanje lokalne samouprave u situacijama privremene nemogućnosti predsjednika da vrši svoju funkciju. Pored funkcije zamjene predsjednika, potpredsjednik ima i značajnu koordinacionu i razvojnu ulogu u sistemu lokalne uprave. Propisano je da prati rad organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi i javnih službi u oblastima koje mu odredi predsjednik jedinice lokalne samouprave. U okviru tih poslova, potpredsjednik pokreće inicijative i projekte, prati sprovođenje politika i doprinosi realizaciji prioriteta u oblastima za koje je zadužen. Time se jača upravljački kapacitet izvršne vlasti i omogućava efikasnija koordinacija rada lokalne uprave i javnih službi. Kao novina, propisana je i obaveza potpredsjednika da jednom godišnje podnosi izvještaj o svom radu predsjedniku jedinice lokalne samouprave. Ovim rješenjem dodatno se afirmišu principi odgovornosti, transparentnosti i praćenja rezultata rada nosilaca izvršnih funkcija na lokalnom nivou. Mandat potpredsjednika traje koliko i mandat predsjednika jedinice lokalne samouprave, čime se potvrđuje politička i funkcionalna povezanost ovih funkcija u okviru izvršne vlasti. Izuzetno, propisano je da potpredsjednik nastavlja da vrši funkciju do izbora novog predsjednika jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, čime se obezbjeđuje kontinuitet izvršne vlasti i stabilnost funkcionisanja lokalne samouprave u prelaznom periodu.

Član 88: Odredbom člana 88 regulisana su pitanja prestanka mandata potpredsjednik jedinice lokalne samouprave.

Član 89: Ovim članom propisuje se broj savjetnika koje mogu imati gradonačelnik Glavnog grada, Prijestonice i grada, polazeći od specifičnog položaja i složenosti poslova koje ove jedinice lokalne samouprave obavljaju. Razlog za ovakvo normativno rješenje nalazi se u činjenici da gradovi, zbog svog administrativnog, ekonomskog i funkcionalnog značaja, mogu vršiti širi obim nadležnosti u oblastima u kojima se sprovodi proces decentralizacije, naročito u oblastima predškolskog obrazovanja, socijalne i dječje zaštite, primarne zdravstvene zaštite i drugim poslovima od neposrednog značaja za građane. U tom smislu, povećan broj savjetnika predstavlja mehanizam jačanja stručnih i administrativnih kapaciteta izvršne vlasti u gradovima, kako bi se obezbijedilo kvalitetnije kreiranje i sprovođenje javnih politika, koordinacija složenijih upravnih sistema i efikasnije vršenje proširenih nadležnosti. Ovim rješenjem dodatno se afirmiše koncept asimetrične decentralizacije i politipskog modela lokalne samouprave, prema kojem jedinice lokalne samouprave sa većim stepenom razvoja i

složenijim nadležnostima imaju mogućnost uspostavljanja snažnijih administrativnih kapaciteta za vršenje poslova iz svoje nadležnosti.

Odredbama čl. 90 do 92 uređuje se status lokalnih funkcionera, njihova prava i obaveze, radnopravni položaj, kao i pitanja integriteta i sprečavanja sukoba interesa u vršenju lokalnih javnih funkcija. Članom 90 propisano je da su predsjednik Skupštine, predsjednik jedinice lokalne samouprave i potpredsjednik jedinice lokalne samouprave lokalni funkcioneri. Na taj način zakon jasno definiše krug nosilaca najviših političko-izvršnih funkcija na lokalnom nivou. Istovremeno, propisano je da o pravima i obavezama lokalnih funkcionera odlučuje nadležno radno tijelo Skupštine, čime se obezbjeđuje institucionalna kontrola nad ostvarivanjem prava funkcionera i jača transparentnost u odlučivanju o njihovom statusu. Posebno je značajno što se ovim članom propisuje obaveza lokalnih funkcionera da se pridržavaju Etičkog kodeksa odbornika i lokalnih funkcionera. Time se dodatno afirmišu principi integriteta, odgovornosti, transparentnosti i etičkog vršenja javne funkcije, kao važni elementi dobrog upravljanja na lokalnom nivou. Članom 91 uređuje se radnopravni i materijalni položaj lokalnih funkcionera. Propisano je da je poslodavac lokalnog funkcionera jedinica lokalne samouprave, dok lokalni funkcioneri ostvaruju pravo na zaradu, naknadu zarade i druga primanja u skladu sa zakonom i propisima jedinice lokalne samouprave. Ovim rješenjem obezbjeđuje se pravna sigurnost u pogledu statusa lokalnih funkcionera i jasno uređuje osnov za ostvarivanje njihovih prava po osnovu vršenja javne funkcije. Članom 92 propisuje se da se sprečavanje sukoba javnog i privatnog interesa lokalnih funkcionera obezbjeđuje u skladu sa zakonom kojim se uređuje sprečavanje korupcije. Na taj način pitanja integriteta, sukoba interesa, ograničenja u vršenju funkcije i antikorupcijskih mehanizama usklađuju se sa jedinstvenim sistemom sprečavanja korupcije na državnom nivou, čime se doprinosi jačanju povjerenja građana u lokalne institucije i unapređenju odgovornog i zakonitog vršenja javnih funkcija.

Odredbama čl. 93 i 94 uređuje se organizacija lokalne uprave, vrste organa i službi koje se obrazuju za vršenje poslova iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, kao i principi unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta. Članom 93 propisuje se osnovna organizaciona struktura lokalne uprave. Za vršenje poslova lokalne uprave obrazuju se organi lokalne uprave, i to sekretarijati, uprave i direkcije, kao osnovni organizacioni oblici za obavljanje upravnih i stručnih poslova iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave. Pored organa lokalne uprave, zakon predviđa mogućnost obrazovanja stručnih službi za vršenje stručnih i drugih poslova iz nadležnosti glavnog administratora i glavnog gradskog arhitekta, kao i zajedničkih stručnih i administrativnih poslova za potrebe jedinice lokalne samouprave. Time se omogućava stručna podrška funkcionisanju izvršne vlasti i efikasnije obavljanje zajedničkih poslova lokalne uprave. Kao posebna novina, zakon prepoznaje i posebne službe za vršenje specifičnih poslova lokalne uprave, poput službe komunalne policije, službe zaštite i spašavanja, službe za evropske integracije i službe za informaciono-komunikacione tehnologije. Uvođenje službe za evropske integracije i službe za informaciono-komunikacione tehnologije predstavlja posebno značajno normativno rješenje kojim se sistem lokalne samouprave prilagođava savremenim razvojnim i upravljačkim procesima. Na taj način jačaju se administrativni kapaciteti jedinica

lokalne samouprave za učešće u procesu evropskih integracija, upravljanje projektima i korišćenje fondova Evropske unije, kao i za sprovođenje procesa digitalizacije i razvoja elektronske uprave. Takođe, članom 93 uređuje se pitanje zaštite imovinsko-pravnih interesa jedinice lokalne samouprave. Propisano je da te poslove vrši organ lokalne uprave određen statutom, koji u tom postupku ima položaj zakonskog zastupnika jedinice lokalne samouprave pred sudovima i drugim nadležnim organima. Time se obezbeđuje jedinstveno i institucionalno uređeno zastupanje interesa lokalne samouprave u pravnim postupcima. Članom 94 propisuju se principi unutrašnje organizacije i sistematizacije organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi. Propisano je da se organizacija i sistematizacija utvrđuju u zavisnosti od obima, vrste i složenosti poslova, uz obavezu da budu postavljene na način koji obezbeđuje efikasno, ekonomično i efektivno vršenje poslova lokalne uprave.

Ovim rješenjem afirmišu se principi racionalne organizacije uprave, funkcionalnosti i profesionalizacije lokalnog upravnog sistema, uz mogućnost prilagođavanja organizacione strukture stvarnim potrebama i kapacitetima svake jedinice lokalne samouprave.

Istovremeno, propisano je da kriterijume za organizaciju i sistematizaciju utvrđuje predsjednik jedinice lokalne samouprave, ukoliko nijesu uređeni posebnim zakonom. Na taj način jača se upravljačka odgovornost izvršne vlasti za organizaciju lokalne uprave, uz zadržavanje potrebne fleksibilnosti u uređivanju unutrašnje organizacije u skladu sa specifičnostima lokalne zajednice.

Član 95: Članom 95 uređuju se poslovi organa lokalne uprave, koji predstavljaju osnovni operativni i upravni mehanizam za izvršavanje nadležnosti jedinice lokalne samouprave.

Propisane nadležnosti organa lokalne uprave mogu se grupisati u više funkcionalnih oblasti:

- izvršne i upravne poslove, koji obuhvataju izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, vršenje upravnog nadzora, rješavanje u prvostepenom upravnom postupku i odlučivanje po pravnim ljevovima korisnika usluga od opšteg interesa;
- normativne i stručne poslove, kroz pripremu nacrtu odluka i drugih propisa iz svoje nadležnosti, kao i davanje mišljenja na akte javnih službi nad kojima vrše nadzor;
- strateške i planske poslove, koji uključuju pripremu planskih i strateških dokumenata i praćenje njihove realizacije;
- evidencione i administrativne poslove, kroz vođenje zakonom propisanih evidencija i registara;
- analitičke i izvještajne poslove, kroz izradu različitih izvještaja o realizaciji politika, primjeni propisa i ostvarivanju strateških ciljeva.

Posebno značajna novina ovog člana odnosi se na jačanje analitičke, planske i pevaluativne funkcije organa lokalne uprave. U tom smislu, propisano je da analiza procjene uticaja mora biti sastavni dio postupka pripreme propisa i da je potpisuje starješina organa lokalne uprave, čime se dodatno jača profesionalna i institucionalna odgovornost u procesu normativnog uređivanja. Suština ovog rješenja jeste

unapređenje kvaliteta lokalnih propisa kroz procjenu njihovih finansijskih, administrativnih, ekonomskih i društvenih efekata prije donošenja.

Na taj način uvodi se savremeni standard donošenja propisa zasnovan na analizi efekata i procjeni posljedica javnih politika, što predstavlja značajan iskorak ka profesionalizaciji i modernizaciji lokalne uprave. Takođe, kao važna novina uvodi se obaveza organa lokalne uprave da podnose detaljne godišnje izvještaje o primjeni propisa iz svoje nadležnosti. Ovi izvještaji ne predstavljaju samo formalni pregled rada, već instrument kvalitativnog sagledavanja stanja u pojedinim upravnim oblastima.

Izvještaji naročito sadrže pregled realizovanih aktivnosti, probleme u primjeni propisa, uočene nedostatke i nejasnoće u važećem normativnom okviru, ocjenu stanja i preporuke za unapređenje propisa i upravne prakse. Na taj način uspostavlja se sistem kontinuiranog praćenja efekata propisa i identifikovanja potreba za njihovim unapređenjem.

Dodatno, organi lokalne uprave dužni su da podnose izvještaje o realizaciji strateškog plana razvoja i primjeni propisa kojima se uređuje učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave. Time se dodatno afirmišu principi planskog upravljanja, transparentnosti, participacije građana i upravljanja zasnovanog na rezultatima.

Stavovima 2 i 3 ovog člana obezbjeđuje se usklađenost lokalnog sistema planiranja i pripreme propisa sa standardima na državnom nivou. Propisano je da se analiza procjene uticaja priprema u skladu sa aktom organa državne uprave nadležnog za poslove finansija, dok način pripreme planskih i strateških dokumenata bliže uređuje Vlada. Na taj način obezbjeđuje se jedinstven metodološki okvir za planiranje, pripremu i praćenje javnih politika na lokalnom i državnom nivou, uz istovremeno jačanje profesionalizacije, odgovornosti i kvaliteta rada organa lokalne uprave.

Odredbama čl. 96 do 99 uređuje se sistem programskog planiranja rada lokalne uprave, kroz uvođenje srednjoročnog i godišnjeg programa rada kao instrumenata upravljanja javnim politikama na lokalnom nivou. Članom 96 definiše se program rada lokalne uprave kao dokument javne politike kojim se utvrđuju ciljevi, aktivnosti, nosioci aktivnosti, pokazatelji uspjeha i rokovi za njihovo sprovođenje. Ovim rješenjem lokalna uprava se normativno usmjerava ka planskom, mjerljivom i rezultatima zasnovanom načinu rada, umjesto isključivo administrativnog izvršavanja pojedinačnih poslova. Poseban značaj imaju pokazatelji uspjeha, kojima se po prvi put dodatno afirmiše potreba mjerenja efekata rada lokalne uprave i procjene stepena realizacije planiranih aktivnosti. Članom 97 propisano je da predsjednik jedinice lokalne samouprave donosi srednjoročni i godišnji program rada lokalne uprave. Kao značajna novina uvodi se srednjoročni program rada lokalne uprave, koji se donosi za period do četiri godine. Time se uspostavlja kontinuitet u planiranju rada lokalne uprave i omogućava povezivanje svakodnevnih aktivnosti uprave sa dugoročnim razvojnim prioritetima jedinice lokalne samouprave. Propisano je da polazne osnove za pripremu srednjoročnog programa rada predstavljaju mjere ekonomske politike, obaveze koje proizilaze iz zakona i strateških dokumenata, srednjoročnog programa rada Vlade i procesa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. Na taj način obezbjeđuje se usklađenost lokalnih politika sa razvojnim i strateškim prioritetima na državnom nivou, kao i sa obavezama iz procesa evropskih integracija. Članom 98 uređuje se godišnji program rada lokalne uprave, koji se donosi do kraja tekuće godine za narednu godinu. Godišnji program rada zasniva se na srednjoročnom programu rada i mjerama

ekonomske politike za tekuću godinu, čime se obezbjeđuje kontinuitet planskog upravljanja i povezanost kratkoročnih i srednjoročnih ciljeva. Propisano je da godišnji program rada sadrži osnovne zadatke, nosioce aktivnosti, rokove za izvršenje i pokazatelje uspjeha, dok se njegova struktura dijeli na tematski i normativni dio. Ovakav pristup omogućava jasnije planiranje normativnih aktivnosti, razvojnih prioriteta i operativnih zadataka organa lokalne uprave. Članom 99 uređuje se praćenje realizacije srednjoročnog i godišnjeg programa rada lokalne uprave. Propisano je da realizaciju programa prati glavni administrator, koji priprema izvještaje o njihovoj realizaciji i dostavlja ih predsjedniku jedinice lokalne samouprave. Ovim rješenjem dodatno se jača sistem monitoringa, evaluacije i odgovornosti u radu lokalne uprave. Praćenje realizacije programa rada omogućava sagledavanje stepena izvršenja planiranih aktivnosti, identifikovanje problema u sprovođenju politika i procjenu stvarnih efekata rada lokalne uprave. Suština ovih odredbi jeste uspostavljanje savremenog sistema upravljanja lokalnom upravom zasnovanog na strateškom planiranju, mjerljivim rezultatima, odgovornosti i kontinuiranom praćenju realizacije javnih politika i razvojnih ciljeva.

Odredbama čl. 100 i 101 uređuje se upravni nadzor koji organi lokalne uprave vrše nad radom javnih službi, sa ciljem obezbjeđivanja zakonitog, efikasnog i svrsishodnog vršenja poslova od javnog interesa na lokalnom nivou. Članom 100 propisano je da upravni nadzor obuhvata: nadzor nad zakonitošću akata javnih službi kojima se odlučuje o pravima, obavezama i pravnim interesima građana i pravnih lica, nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada javnih službi, kao i inspekcijski nadzor. Na taj način uspostavlja se sveobuhvatan sistem kontrole rada javnih službi koji obuhvata ne samo formalnu zakonitost postupanja, već i ocjenu kvaliteta, efikasnosti i ekonomičnosti njihovog rada. Članom 101 detaljnije se uređuje sadržina i obim nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada javnih službi. Propisano je da ovaj nadzor obuhvata kontrolu zakonitosti rada i postupanja u primjeni zakona i drugih propisa, kao i kontrolu efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova javnih službi. Posebno značajna novina ovih odredbi jeste jačanje analitičke, evaluativne i korektivne funkcije organa lokalne uprave u odnosu na rad javnih službi. Organ lokalne uprave više nema isključivo formalnu kontrolnu ulogu, već je ovlašćen da analizira stanje u oblastima u kojima djeluju javne službe, sačinjava izvještaje i predlaže konkretne mjere za otklanjanje problema i unapređenje rada. U tom smislu, organ lokalne uprave može zahtijevati izvještaje i podatke o radu, davati stručna uputstva za primjenu propisa, upozoravati na nepravilnosti, određivati mjere i rokove za njihovo otklanjanje, kao i predlagati pokretanje postupaka za razrješenje organa upravljanja i rukovođenja javnih službi. Takođe, kao posebno značajno ovlašćenje propisano je pravo organa lokalne uprave da predloži predsjedniku jedinice lokalne samouprave pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata javnih službi, kao i njihovu privremenu obustavu od izvršenja do odluke Ustavnog suda Crne Gore. Time se dodatno jača sistem zaštite zakonitosti u radu javnih službi. Ovim odredbama uvodi se i važna procesna garancija u korist javnih službi. Propisano je da prije preduzimanja strožijih mjera, poput predlaganja razrješenja organa upravljanja ili pokretanja postupka za ocjenu zakonitosti akata, organ lokalne uprave mora omogućiti javnoj službi da se izjasni o činjenicama i navodima koji predstavljaju osnov za preduzimanje tih mjera. Na taj način obezbjeđuje se poštovanje principa pravičnog postupka i prava

na izjašnjenje. Istovremeno, zakon jasno upućuje da se nadzor nad zakonitošću pojedinačnih akata i inspekcijski nadzor vrše u skladu sa zakonima kojima se uređuju upravni postupak i inspekcijski nadzor, čime se obezbjeđuje usklađenost sistema lokalnog nadzora sa opštim upravno-pravnim standardima. Suština ovih odredbi jeste uspostavljanje savremenog sistema upravnog nadzora koji nije zasnovan samo na formalnoj kontroli zakonitosti, već i na procjeni kvaliteta rada, rezultata i efekata rada javnih službi, sa ciljem unapređenja kvaliteta javnih usluga i zaštite javnog interesa na lokalnom nivou.

Odredbama čl. 102 do 106 propisuje se uspostavljanje službe komunalne policije, službe zaštite i spašavanja, službe za evropske integracije i službe za informaciono-komunikacione tehnologije (Služba za IT). Uspostavljanje ovih službi ima za cilj jačanje institucionalnih, stručnih i operativnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave za vršenje specifičnih poslova od javnog interesa i prilagođavanje sistema lokalne uprave savremenim razvojnim i upravljačkim izazovima.

Posebne novine predstavljaju službe za evropske integracije i službe za IT. Uspostavljanjem službe za evropske integracije nastoji se institucionalizovati i dugoročno ojačati organizaciona struktura lokalne uprave u oblasti evropskih integracija i upravljanja projektima finansiranim iz fondova Evropske unije. Na taj način stvaraju se uslovi za kontinuiranu izgradnju administrativnih i stručnih kapaciteta za pripremu projektnih aplikacija, sprovođenje projekata, korišćenje dostupnih fondova Evropske unije i praćenje procesa evropskih integracija na lokalnom nivou. Ove aktivnosti ne treba više da budu zasnovane isključivo na pojedinačnim projektima ili ad hoc aktivnostima, već da postanu sastavni dio institucionalnog funkcionisanja lokalne uprave. Time se dodatno jača sposobnost jedinica lokalne samouprave da aktivno učestvuju u procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji i koriste mogućnosti koje taj proces pruža za lokalni razvoj.

Sa druge strane, uspostavljanjem Službe za IT obezbjeđuju se dugoročni efekti u procesu digitalizacije lokalne uprave i razvoja elektronskih usluga. Formiranjem posebne IT službe stvaraju se institucionalni kapaciteti za razvoj i održavanje informacionih sistema, unapređenje elektronske uprave, zaštitu informacionih sistema i podataka, kao i za efikasnije korišćenje digitalnih tehnologija u radu lokalne uprave i pružanju usluga građanima.

Čl. 107 i 108 regulišu se pravni položaj, nadležnosti glavnog administratora. U skladu sa principima profesionalizacije lokalne uprave, glavni administrator ima ključnu ulogu u obezbjeđivanju drugostepenog postupanja u upravnim stvarima iz nadležnosti organa lokalne uprave, koordinaciji i usklađivanju rada upravnih organa i službi, nadzoru nad zakonitom i efikasnom primjenom propisa, stručnom usmjeravanju i praćenju rada lokalne uprave. Pored funkcionalne koordinacije, predviđena je i njegova nadležnost u pripremi izvještaja o radu lokalne uprave, izradi stručnih analiza i davanju mišljenja na akte koji se tiču organizacije lokalne uprave. Na taj način, osigurava se horizontalna povezanost unutar uprave i stručna podrška predsjedniku jedinice lokalne samouprave u sprovođenju javnih politika. Propisuje se da se bira na osnovu javnog konkursa, na vrijeme od pet godina u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti lokalnih službenika i namještenika.

Odredbama čl. 109 do 115 uređuju se rukovođenje organima lokalne uprave, posebnim i stručnim službama, kao i status, način imenovanja i odgovornost starješina organa, pomoćnika, glavnog gradskog arhitekta i menadžera. Ovim rješenjima dodatno se jačaju profesionalizacija, odgovornost i stručni kapaciteti lokalne uprave, kroz uvođenje obaveze izbora rukovodećih kadrova putem javnog konkursa, jasno definisanje njihovih nadležnosti i odgovornosti, kao i institucionalno jačanje funkcija od značaja za prostorni razvoj, upravljanje projektima, lokalni ekonomski razvoj, digitalizaciju i održivi razvoj jedinica lokalne samouprave. Pitanja koja se odnose na uslove, način i postupak zapošljavanja, imenovanja, postavljenja, ocjenjivanja, razrješenja, kao i druga prava, obaveze i odgovornosti ovih lica uređuju se zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti lokalnih službenika i namještenika.

Odredbama čl. 116 i 117 uređuju se pitanja koja se odnose na rješavanje sukoba nadležnosti i izuzeća. Time se definiše interni mehanizam za prevazilaženje institucionalnih sporova, pri čemu ključnu ulogu imaju glavni administrator i predsjednik opštine i obezbjeđuje nepristrasnost i objektivnost u vođenju postupaka pred organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, posebnim i stručnim službama.

Odredbama čl. 118 i 119. Propisuju se osnovni uslovi za osnivanje javnih službi od strane jedinice lokalne samouprave. Javne službe se mogu osnovati isključivo kada postoji opravdana potreba lokalnog stanovništva za određenom djelatnošću od javnog interesa, koja se ne može kvalitetno i ekonomično obezbijediti putem tržišta, privatne inicijative ili drugih mehanizama. Cilj ove norme je da se osiguraju javne usluge od posebne važnosti za svakodnevni život građana i da njihovo osnivanje bude pravno, ekonomski i društveno opravdano. Zbog toga se kao obavezan prilog odluci o osnivanju traži elaborat o opravdanosti i održivosti, kojim se dokumentuje potreba, finansijska izvodljivost i kapacitet za osnivanje službe.

Odredbama čl. 120 do 122 načelno se uređuje finansiranje lokalne samouprave. Definišu se pet ključnih izvora finansiranja lokalne samouprave, čime se osigurava stabilnost budžeta opština i omogućava izvršavanje njihovih funkcija. Sopstveni prihodi – uključuju lokalne poreze, naknade, takse, zakupnine i druge prihode koje opština sama ubira na osnovu zakonskih ovlašćenja. Ovo je osnovni oblik fiskalne autonomije lokalne vlasti. Zakonom ustupljeni prihodi – prihodi koje prikupljaju centralni organi, ali ih zakonom dijele sa opštinama (npr. dio poreza na dohodak ili PDV). Time se lokalnim samoupravama obezbjeđuje dio javnih prihoda čije prikupljanje prevazilazi njihove administrativne kapacitete. Egalizacioni fond – mehanizam za horizontalnu ravnotežu, tj. finansijsku podršku nerazvijenim ili fiskalno slabijim opštinama kako bi mogle izvršavati osnovne nadležnosti. Ovim se obezbjeđuje jednak pristup javnim uslugama svim građanima, bez obzira na mjesto stanovanja. U Budžetu Crne Gore, centralni nivo vlasti može direktno izdvajati sredstva za opštine, u slučaju posebnih potreba, programa ili podrške. Drugi izvori: su propisani i to npr. donacije, međunarodni fondovi, krediti (uz saglasnost države), javno-privatna partnerstva i sl. Takođe, garantuje da opštinama mora biti obezbijeđeno finansiranje kada im država: prenese nadležnosti ili im povjeri izvršenje određenih funkcija. Ovo je ključno načelo: nadležnost mora biti praćena sredstvima, da se

izbjegne prenošenje obaveza bez realne finansijske podrške. Time se osigurava funkcionalna decentralizacija, efikasno pružanje usluga i ravnoteža između odgovornosti i resursa. Najzad, propisuje se da jedinica lokalne samouprave ima budžet kojim se iskazuju sva primanja koja pripadaju jedinici lokalne samouprave i svi izdaci iz njene nadležnosti.

Odredbama čl. 123-132 unapređuje se normativni okvir za organizaciju i funkcionisanje mjesnih zajednica, sa ciljem jačanja participacije građana i efikasnijeg ostvarivanja lokalnih potreba i interesa na nivou naselja i djelova jedinice lokalne samouprave. Kao značajne novine, preciznije se uređuju postupci osnivanja, ukidanja i promjene teritorije mjesnih zajednica, uz jasnije definisanje oblika teritorijalnih promjena i uloge građana kroz zbor građana i podnošenje inicijativa. Posebno je značajno propisivanje obaveze donošenja odluke o granicama mjesnih zajednica na osnovu elaborata granica u otvorenom formatu, ali i postupak pribavljanja podataka čime se stvaraju pretpostavke za rješavanje problema koje jedinice lokalne samouprave imaju u praksi u vezi sa teritorijalnim razgraničenjima i pribavljanjem podataka po službenoj dužnosti. Dodatno se jača uloga mjesnih zajednica u procesu donošenja odluka kroz obavezno učešće predsjednika mjesne zajednice u javnim raspravama o budžetu, strateškom planu razvoja i programu uređenja prostora, kao i kroz institut „slobodne stolice“ na sjednicama skupštine. Takođe, unapređuje se transparentnost rada mjesnih zajednica propisivanjem obaveze objavljivanja informacija od značaja za građane putem internet stranica, koje predstavljaju sastavni dio internet stranice jedinice lokalne samouprave.

Čl. 133 do 151 značajno se unapređuje sistem neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, kroz jačanje participativne demokratije, transparentnosti i odgovornosti organa lokalne vlasti prema građanima. Kao posebne novine uvode se skupština građana kao model deliberativne demokratije, detaljnije uređivanje građanskih inicijativa, peticija i građanskih žalbi, kao i obaveza lokalne uprave da o podnijetim inicijativama, preporukama i zahtjevima odlučuje u jasno propisanim rokovima i o tome obrazloženo obavještava građane. Poseban akcenat stavljen je na odgovornost organa lokalne samouprave prema građanima, kroz obavezu razmatranja preporuka skupštine građana, zahtjeva zborova građana i građanskih inicijativa, uz mogućnost obraćanja Skupštini i Ministarstvu ukoliko organi ne postupaju u skladu sa zakonom. Time se uspostavlja sistem institucionalne odgovornosti i kontrole postupanja organa lokalne vlasti u oblasti participacije građana. Takođe, značajno se unapređuje transparentnost rada lokalne samouprave kroz obavezu objavljivanja programa rada, izvještaja sa javnih rasprava, informacija o planiranim aktivnostima i odgovora na preporuke građana na internet stranici jedinice lokalne samouprave, kao i kroz obavezu obezbjeđivanja pristupačnih formata za lica sa invaliditetom.

Dodatno, po prvi put se jasno uređuje mogućnost pribavljanja podataka iz službenih evidencija radi ostvarivanja oblika neposrednog učešća građana, uz detaljno propisane garancije zaštite podataka o ličnosti i ograničenja njihove upotrebe, čime se rješavaju praktični problemi koje jedinice lokalne samouprave imaju u sprovođenju participativnih mehanizama. Unapređuje se postupak javne rasprave i uvodi obaveza konsultovanja zainteresovane javnosti u početnoj fazi kreiranja lokalnih javnih politika.

Odredbama čl. 152-155 jačaju se principi dobre uprave, transparentnosti i odgovornosti organa lokalne samouprave prema građanima. Propisuje se obaveza zakonitog i efikasnog postupanja uz poštovanje dostojanstva građana, obezbjeđivanje dostupnosti informacija, prijema građana i standarda postupanja, kao i uspostavljanje mehanizama za podnošenje primjedbi, predloga i pritužbi, uz obavezu njihovog razmatranja, izvještavanja i preduzimanja mjera radi unapređenja rada lokalne uprave i kvaliteta usluga prema građanima.

Odredbama čl. 156 i 157 aktivno se podstiče otvoreno i demokratsko društvo tako što obavezuje jedinicu lokalne samouprave da aktivno saraduju sa nevladinim organizacijama. Saradnja obuhvata: osnivanje Savjeta za sradnju (posebno tijelo koje formalno povezuje lokalnu vlast i NVO), informisanje NVO (o svim važnim pitanjima koja ih se tiču (npr. projekti, izmjene zakona, planovi razvoja), konsultacije sa NVO (prilikom izrade programa razvoja opštine i nacrtu opštinskih odluka (npr. strategija razvoja, budžet)), uključivanje NVO u radne grupe (koje pripremaju zakonske i strateške dokumente), javne rasprave (okrugli stolovi, seminari, itd., pod uslovima propisanim opštinskim aktima), pružanje podrške NVO (npr. davanjem prostora, opreme ili sredstava, u skladu s mogućnostima opštine), „slobodna stolica” (institut koji omogućava predstavnicima NVO da prisustvuju sjednicama skupštine ili njenih radnih tijela, i daju mišljenje (bez prava glasa), drugi načini saradnje – koje propiše statut opštine (npr. grantovi, partnerstva u projektima i sl.). Uspostavlja se obaveza osnivanja Savjeta za saradnju sa NVO, kao savjetodavno tijelo koje služi kao institucionalni instrument saradnje između jedinice lokalne samouprave i nevladinog sektora. Osniva ga predsjednik opštine. Sastav, način izbora članova, nadležnosti uređuju se statutom.

Odredbe čl. 158 i 159 propisuju saradnju lokalne samouprave sa javnim službama i drugim državnim institucijama koje djeluju na njenoj teritoriji, sa ciljem zajedničkog planiranja razvoja, davanja mišljenja i predloga, te praćenja aktivnosti koje se sprovode u jedinici lokalne samouprave. Iz ovog člana proizilazi i obaveza javnih službi čiji je osnivač država da moraju obavještavati jedinicu lokalne samouprave o svojim planovima i programima koji se odnose na njenu teritoriju, te dostavljati izvještaje o njihovoj realizaciji. Propisuje se mogućnost jedinicama lokalne samouprave da u slučaju ne vršenja saradnje o tome obavijestavaju Vladu.

Odredbama čl. 160 do 167 značajno se unapređuje saradnja i koordinacija u kreiranju i implementaciji javnih politika između centralih i lokalnih organa. Ovim odredbama uređuju se odnosi saradnje između organa lokalne samouprave i državnih organa, zasnovani na principima međusobne saradnje, koordinacije i nadzora nad zakonitošću rada lokalne samouprave. Kao posebna novina, značajno se jača obaveza uključivanja jedinica lokalne samouprave u pripremu zakona, drugih propisa i analiza procjene uticaja (RIA) kojima se uređuju pitanja od značaja za lokalnu samoupravu, uz uspostavljanje mehanizama odgovornosti državnih organa u slučaju nepoštovanja obaveze konsultovanja lokalnog nivoa vlasti. Time se dodatno afirmišu principi partnerstva, supsidijarnosti i participativnog kreiranja javnih politika. Posebno značajno rješenje predstavlja uspostavljanje Savjeta za lokalnu samoupravu kao stručnog i savjetodavnog tijela Vlade za praćenje razvoja sistema lokalne samouprave, unapređenje međuinstitucionalne saradnje i razmatranje pitanja od

značaja za položaj, nadležnosti i funkcionisanje jedinica lokalne samouprave. Kroz sastav Savjeta, koji uključuje predstavnike lokalne samouprave, državnih organa, sudske vlasti, nevladinog sektora i stručne javnosti, obezbjeđuje se širi institucionalni dijalog i stručni pristup razvoju sistema lokalne samouprave. Istovremeno, kao važna operativna novina uvode se tematske mreže u ključnim upravnim oblastima, koje funkcionišu kao profesionalni mehanizam saradnje između predstavnika državne uprave i jedinica lokalne samouprave. Suština tematskih mreža jeste uspostavljanje kontinuirane komunikacije i operativne koordinacije između stručnih lica sa lokalnog i centralnog nivoa vlasti, radi razmjene iskustava, identifikovanja problema u primjeni propisa i javnih politika, razmatranja praktičnih izazova i unapređenja kvaliteta normativnih i upravnih rješenja u pojedinim oblastima.

Odredbama čl. 168 i 172 uređuju se odnosi jedinica lokalne samouprave i Vlade. Uređeni su mehanizmi nadzora nad zakonitošću rada organa lokalne samouprave, kao i mjere koje država može preduzeti u slučajevima ozbiljnog i kontinuiranog neizvršavanja zakonskih obaveza od strane lokalnih organa. Uspostavljen je postepen i proporcionalan sistem nadzora, zasnovan prvenstveno na principu upozorenja i ostavljanja roka za otklanjanje nepravilnosti, prije preduzimanja strožih mjera od strane Vlade. Time se nastoji obezbijediti ravnoteža između autonomije lokalne samouprave i obaveze države da štiti ustavnost, zakonitost i prava građana. Posebno je značajno što se preciznije uređuju uslovi za raspuštanje skupštine i imenovanje odbora povjerenika, uz jasno definisanje situacija u kojima dolazi do intervencije države, naročito kada nefunkcionisanje organa lokalne samouprave dovodi do onemogućavanja ostvarivanja prava građana ili nastanka značajne materijalne štete. Ove nadzorne mjere treba da se posmatraju i u širem kontekstu novih mehanizama saradnje između državnog i lokalnog nivoa vlasti, uspostavljenih ovim zakonom, prije svega kroz Savjet za lokalnu samoupravu, tematske mreže i obavezne konsultacije u postupku pripreme propisa. Na taj način sistem se ne zasniva isključivo na represivnim ili korektivnim mjerama nadzora, već prvenstveno na preventivnom djelovanju, kontinuiranom dijalogu i pravovremenom prepoznavanju izazova u primjeni propisa, kako bi se problemi rješavali kroz saradnju i koordinaciju prije nego što dođe do ozbiljnijih posljedica u funkcionisanju lokalne samouprave. U okviru ovih odredbi preciznije se uređuju uslovi za raspuštanje skupštine i imenovanje odbora povjerenika, uz jasno definisanje situacija u kojima dolazi do intervencije države, naročito kada nefunkcionisanje organa lokalne samouprave dovodi do onemogućavanja ostvarivanja prava građana ili nastanka značajne materijalne štete. Istovremeno, ograničavanjem djelokruga odbora povjerenika na tekuće i neodložne poslove i propisivanjem obaveze redovnog izvještavanja Vlade, obezbjeđuje se kontinuitet funkcionisanja lokalne samouprave uz privremen i srazmjern karakter državne intervencije. Kao važna novina dodatno se uređuje sastav, odgovornost i djelokrug rada odbora povjerenika, pri čemu se naglašava da odbor vrši isključivo tekuće i neodložne poslove do konstituisanja nove skupštine, uz obavezu redovnog izvještavanja Vlade o svom radu. Na taj način nastoji se obezbijediti kontinuitet funkcionisanja lokalne samouprave, uz ograničavanje intervencije države isključivo na neophodan i privremen okvir.

Odredbama čl. 173 do 180 uspostavlja se sveobuhvatan pravni okvir za udruživanje, međusobnu saradnju i povjeravanje poslova između jedinica lokalne samouprave, zasnovan na principima dobrovoljnosti, solidarnosti, racionalnosti i efikasnosti u vršenju lokalnih poslova. Ovo poglavlje predstavlja jedno od značajnijih sistemskih unapređenja, jer kroz različite oblike međusobne saradnje jedinica lokalne samouprave stvara pretpostavke da i opštine sa manjim administrativnim, finansijskim i stručnim kapacitetima mogu efikasno izvršavati poslove iz svoje nadležnosti. Na taj način nastoji se neutralisati postojeći razvojni i kapacitetni disparitet između jedinica lokalne samouprave i obezbijediti ravnomjernije ostvarivanje prava građana na lokalnom nivou. Kao posebna novina, preciznije se uređuju oblici međuopštinske saradnje, uključujući mogućnost obrazovanja zajedničkih organa i službi, osnivanja zajedničkih privrednih društava i ustanova, zajedničkog učešća u projektima, kao i drugih oblika funkcionalnog povezivanja jedinica lokalne samouprave. Istovremeno, detaljno se uređuje sadržaj sporazuma o saradnji, čime se obezbjeđuje pravna sigurnost, jasna podjela prava, obaveza i odgovornosti, kao i mehanizmi izvještavanja i nadzora nad zajedničkim vršenjem poslova. Posebno značajno rješenje predstavlja normativno uređivanje mogućnosti povjeravanja pojedinih poslova iz nadležnosti jedne jedinice lokalne samouprave drugoj jedinici lokalne samouprave, uz zadržavanje odgovornosti jedinice koja poslove povjerava. Time se omogućava fleksibilniji i funkcionalniji sistem lokalne samouprave, zasnovan na saradnji i međusobnoj podršci, naročito u oblastima u kojima pojedine opštine nemaju dovoljne kapacitete za samostalno vršenje određenih poslova.

Odredbama čl. 181 do 183 dodatno se jačaju principi javnosti, transparentnosti i odgovornosti u radu organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave i javnih službi. Propisuje se obaveza redovnog informisanja javnosti o radu i vršenju poslova iz njihove nadležnosti, uz jasno definisanje lične odgovornosti rukovodećih lica za tačnost i blagovremenost dostavljenih informacija i podataka. Na taj način transparentnost se ne posmatra samo kao formalna obaveza objavljivanja informacija, već kao instrument odgovornog i otvorenog upravljanja, kojim se jača povjerenje građana u rad lokalnih institucija i unapređuje kontrola javnosti nad njihovim postupanjem.

Odredbama čl. 184 do 186 dodatno se jačaju mehanizmi zaštite prava na lokalnu samoupravu i unapređuje institucionalni okvir za razvoj lokalne demokratije. Propisuje se mogućnost zaštite prava građana na lokalnu samoupravu pred Ustavnim sudom Crne Gore, kao i pravo asocijacije jedinica lokalne samouprave da pred Predsjednikom Crne Gore inicira neproglašavanje zakona kojim se narušavaju prava lokalne samouprave. Savjet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave, kao savjetodavno tijelo sastavljeno od uglednih građana i stručnjaka, uspostavlja se sa ciljem unapređenja kvaliteta lokalne samouprave, zaštite prava lokalnog stanovništva i podizanja kvaliteta javnih usluga. Na taj način dodatno se afirmiše učešće stručne i društvene zajednice u razvoju lokalnih politika i jačaju mehanizmi institucionalnog dijaloga i zaštite interesa lokalne samouprave.

Odredbama čl. 187 do 191 uspostavlja se informacioni sistem za praćenje rada lokalne samouprave, koji predstavlja jedno od ključnih sistemskih rješenja za unapređenje upravljanja i na državnom i na lokalnom nivou. Kroz digitalizovano

prikupljanje, razmjenu i obradu podataka stvaraju se pretpostavke za pravovremeno, pouzdano i standardizovano praćenje stanja u oblasti lokalne samouprave, efikasnije kreiranje javnih politika i kvalitetnije donošenje odluka zasnovanih na podacima. Poseban značaj ovog sistema ogleda se u uspostavljanju indikatora i podindikatora za praćenje kvaliteta, dostupnosti i efikasnosti poslova i usluga jedinica lokalne samouprave. Na taj način prvi put se uspostavlja jedinstven i uporediv okvir za analizu funkcionisanja lokalne samouprave, identifikaciju izazova u primjeni propisa i javnih politika, prepoznavanje dobrih praksi i praćenje nivoa razvijenosti i administrativnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave. Istovremeno, informacioni sistem doprinosi jačanju odgovornosti i transparentnosti rada organa lokalne samouprave i državne uprave, kroz obavezu redovnog unosa i ažuriranja podataka, izvještaja i drugih informacija od značaja za sistem lokalne samouprave. Posebno je važno što je izričito propisano da se indikatori koriste isključivo radi praćenja stanja i unapređenja javnih politika, bez mogućnosti ograničavanja samostalnosti jedinica lokalne samouprave u vršenju njihovih nadležnosti, čime se obezbjeđuje ravnoteža između potrebe za sistemskim praćenjem i očuvanja autonomije lokalne samouprave. Takođe, propisuje se elektronska evidencija koju vodi Ministarstvo, a koja uključuje: sve nadležnosti lokalne samouprave (izvorne, prenesene, povjerene), broj zaposlenih, podatke o skupštinskim sjednicama, međuopštinsku saradnju i druge relevantne informacije.

Članom 192 propisuje se nadležnost Ministarstva za vršenje nadzora nad sprovođenjem ovog zakona, čime se obezbjeđuje praćenje njegove primjene u praksi i zakonitosti postupanja organa lokalne samouprave. U okviru tih ovlašćenja Ministarstvo može preduzimati odgovarajuće nadzorne i korektivne mjere u slučajevima nepoštovanja zakonskih odredbi, sa ciljem obezbjeđivanja zakonitog, efikasnog i ujednačenog funkcionisanja sistema lokalne samouprave.

Odredbama čl. 193 do 195 propisuju se prekršajne odredbe radi obezbjeđivanja dosljedne primjene zakona i jačanja odgovornosti organa državne uprave i jedinica lokalne samouprave u izvršavanju zakonom propisanih obaveza.

Poseban akcenat stavljen je na odgovornost državnih organa da obezbijede obavezno uključivanje jedinica lokalne samouprave u postupak pripreme propisa i analiza procjene uticaja (RIA), čime se dodatno jačaju principi partnerstva i participativnog kreiranja javnih politika. Istovremeno, propisuje se odgovornost odgovornih lica u jedinicama lokalne samouprave za nevršenje nadzora nad javnim službama, nedostavljanje podataka državnim organima, kao i za nepostupanje po inicijativama građana u zakonom propisanim rokovima.

Na taj način prekršajne odredbe imaju preventivnu i korektivnu funkciju i predstavljaju mehanizam za jačanje zakonitosti, odgovornosti i efikasnosti u funkcionisanju sistema lokalne samouprave i ostvarivanju prava građana.

Odredbama čl. 196 do 205 uređuju se prelazna i završna pitanja od značaja za sprovođenje i punu primjenu ovog zakona. Propisuju se rokovi za donošenje podzakonskih akata, usklađivanje statuta i drugih opštih akata jedinica lokalne samouprave, kao i rok za uspostavljanje informacionog sistema za praćenje rada lokalne samouprave.

Istovremeno, obezbjeđuje se kontinuitet funkcionisanja sistema lokalne samouprave kroz zadržavanje statusa postojećih opština, važenja postojećih simbola i praznika jedinica lokalne samouprave, kao i nastavak rada imenovanih i postavljenih lica do isteka mandata na koji su imenovani, odnosno postavljeni. Takođe, propisano je da će se postupci započeti prije stupanja na snagu ovog zakona okončati prema ranije važećem zakonu, čime se obezbjeđuje pravna sigurnost i kontinuitet postupaka.

Posebno je značajno što se kroz završne odredbe obezbjeđuje postepena i usklađena tranzicija ka novom sistemu lokalne samouprave, naročito u dijelu koji se odnosi na organizaciju lokalne uprave i službenički sistem, imajući u vidu da će određene odredbe postojećeg zakona ostati na snazi do donošenja posebnog zakona kojim će se urediti prava, obaveze i odgovornosti lokalnih službenika i namještenika.

PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nijesu potrebna finansijska sredstva.

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, vodonsadbijevanje 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, vodonsabdijevanje 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=612be5fce1ff66d7897847b6529edf1b34af10511f5c5986059ea9582d4fb6caJmltdHM9MTc2ODM0ODgwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=22caebdc-3497-6860-34e0-fa6930976a32&psq=CPL\(2024\)46-03&u=a1aHR0cHM6Ly9zZWYy2guY29lLmludC9jbT9pPTA5MDAwMDE2ODBhZWNIYTY](https://www.bing.com/ck/a?!&p=612be5fce1ff66d7897847b6529edf1b34af10511f5c5986059ea9582d4fb6caJmltdHM9MTc2ODM0ODgwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=22caebdc-3497-6860-34e0-fa6930976a32&psq=CPL(2024)46-03&u=a1aHR0cHM6Ly9zZWYy2guY29lLmludC9jbT9pPTA5MDAwMDE2ODBhZWNIYTY)

³ https://www.sigmaweb.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: Izveštaj Savjeta Evrope ukazuje na ograničenu fiskalnu autonomiju na lokalnom nivou. Zakon nastoji ojačati finansijsku održivost opština davanjem autonomije u raspolaganju vlastitom imovinom i приходima.

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.

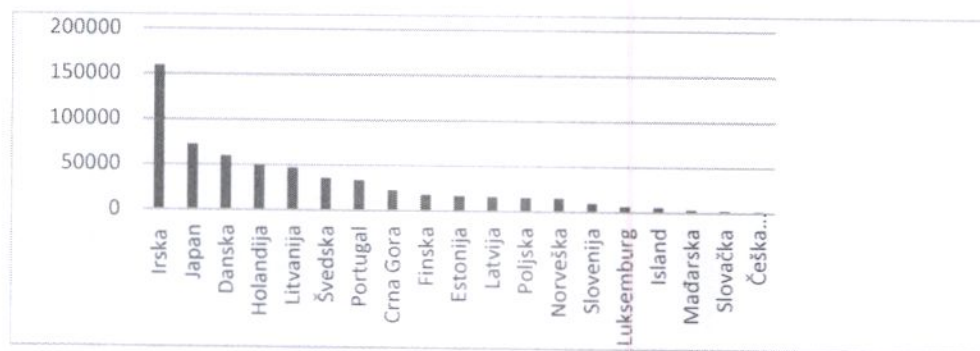
Neučinkovitost i neekonomičnost u obavljanju nadležnosti: U Crnoj Gori trenutno ne postoji sistemsko i na dokazima zasnovano praćenje izvršavanja zakonskih obaveza i performansi jedinica lokalne samouprave. Nedostatak jasno definisanih indikatora i podindikatora za ključne upravne oblasti – kao što su 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, ovim zakonom definisana je opština kao osnovni oblik lokalne samouprave.

Intencija je da se u kratkom roku u Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore definiše demografski kriterijum za osnivanje opština, sa ciljem da se obezbijedi 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:



Predlogom zakona propisano je da 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 sistemske 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 sistemske 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 obeshrabriti 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 izabranih 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 produbljenje 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 systemske 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: Poboļšani 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 pitanjima 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 funkcionise 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 priključati 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 inspekcijiski 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 mandataru 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 inspekcijskih 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 deklarisanе 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 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

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; - Pruža 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 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

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, konfiguriše 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;

- 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;- 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 €

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 opravdanima 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 proistći 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, Ministarstvo 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 kadrovskog planiranja, 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.
- **Efekti 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
12.05.2026. godine



Starješina

MINISTAR
mr Marash Dukaj