



Br: 02-05-041/25-46891/2

Podgorica, 25.02.2026.godine

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

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o lokalnoj samoupravi

Veza: Vaš akt br 01-040/25-5592 od 24.12. 2025. godine i dopuna od 23.01.2026. godine

Poštovani gospodine Dukaju,

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

MIŠLJENJE

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

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

Razmatrajući dostavljenu dokumentaciju, sa aspekta državnog budžeta ističemo sljedeće:

Članom 30 do 36 Predloga zakona uređuju se uslovi, postupak i pravne posljedice sticanja statusa grada.

Članom 33 Predloga zakona propisuje se između ostalog da „Odluku o pokretanju postupka statusa grada donosi skupština, na predlog predsjednika opštine ili 1/3 odbornika. Sastavni dio ove odluke iz stava 1 ovog člana je elaborat koji sadrži dokaze o ispunjenosti uslova iz čl. 32 i 33 ovog Zakona.“

Članom 43 Predloga zakona propisuje se između ostalog da „Jedinica lokalne samouprave koja stekne status grada i ispunji uslove iz člana 31 ovog zakona, pored sopstvenih poslova, vrši poslove iz oblasti socijalne i dječije zaštite kao prenesene poslove, u skladu sa posebnim zakonom“

Članom 47 između ostalog predviđeno je da: „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 opštini, način i sredstva za njihovo ostvarivanje, uređuju se zakonom, odnosno propisom Vlade.“

Nadalje, članom 127 propisano je da se jedinici lokalne samouprave obezbjeđuju sredstva za vršenje prenesenih i povjerenih poslova iz budžeta Crne Gore, u skladu sa propisom o prenošenju, odnosno povjeravanju poslova.

Članom 205 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 navedenim:

Član 33 potrebno je dopuniti na način da elaborat koji je sastavni dio odluke o pokretanju statusa grada sadrži i fiskalnu procjenu uticaja na državni budžet.

Član 47, posljednji stav dodati „uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija“.

Nadalje, članove zakona koji mogu da dovedu do dodatnog fiskalnog opterećenja za državni budžet, a između ostalog oni koji se odnose na prenos nadležnosti sa državnog na lokalni nivo (43,47,127) potrebno je preciznije definisati, u dijelu finansijskog aspekta.

Nadalje, kako se navodi u obrazloženju, usvajanjem Zakona predviđeno je donošenje podzakonskih akata (član 205), koji mogu prouzrokovati nove finansijske obaveze. S tim u vezi Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, ukazuje da će predložiti podzakonskih akata, a koji mogu imati fiskalni uticaj na budžet Crne Gore, biti predmet posebnog razmatranja.

U vezi sa Predlogom zakona i Izvještajem o analizi uticaja propisa, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, ukazujemo na sljedeće:

Ministarstvo finansija donijelo je novo Uputstvo o sprovođenju analize uticaja propisa i sačinjavanju Izvještaja o analizi uticaja propisa, kojim se propisuje način sprovođenja analize uticaja, sačinjavanje izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja. S tim u vezi, u članu 97 poslije tačke 2) neophodno je dodati novu tačku, koja glasi:

„potpisuje RIA-e za propise koje usvaja organ lokalne samouprave od strane rukovodioca službe koja predlaže propis, i uz predlog propisa dostavlja glavnom administratoru ili rukovodiocu organizacione jedinice na odobrenje, a zatim skupštini opštine, odnosno predsjedniku opštine/gradonačelniku.“

U vezi sa predloženim kaznenim odredbama potrebno je pribaviti mišljenje Ministarstva pravde.

Pored navedenog, a u cilju održivosti predloženih rješenja na lokalnom nivou, potrebno je pribaviti mišljenje Zajednice opština Crne Gore, nakon čega će Ministarstvo finansija dati konačan stav o Predlogu zakona.

Odredbama članova 31 i 32 Predloga Zakona o lokalnoj samoupravi propisani su uslovi za sticanje statusa grada.

Kada su u pitanju uslovi i kriterijumi za sticanje statusa grada propisani članom 31, mišljenja smo da iste treba zakonom detaljnije precizirati kao i da se jasno propišu kriterijumi koji se odnose i na:

- ekonomsku razvijenost i sposobnost lokalne samouprave da obezbijedi javne usluge;
- urbanistička i infrastrukturna opremljenost (saobraćaj, javne službe, komunalna infrastruktura);
- uloga u regionalnom razvoju i značaj za širu teritoriju.

Ministarstvo finansija nije saglasno sa predlogom odredbi člana 32 kojim se propisuju finansijski kriterijumi za sticanje statusa grada. Naime, formulacija kriterijuma za poreski dug nije adekvatna iz razloga što se poreski dug privrednog društva ili ustanove čiji je osnivač opština upoređuje sa dugom opštine a što se ne može upoređivati jer nije vezano jedno sa drugim.

Kada je u pitanju kriterijum za procenat učešća sopstvenih prihoda cijenimo da je nisko postavljena granica. Stoga, predlažemo da kriterijumi fiskalne održivosti budu propisani na način kako je to Ministarstvo finansija prvobitno predložilo:

„Status grada može steći jedinica lokalne samouprave čiji organi, ustanove i privredna društva čiji je osnivač nemaju poreskog i drugog duga prema državi kontinuirano dvije godine prije sticanja statusa grada.

Status grada može steći jedinica lokalne samouprave kod koje je procenat učešća sopstvenih prihoda u ukupnim primicima poslednjih pet godina veći od 50%.“

Odredbama člana 34 propisano je da Ministarstvo nadležno za sistem lokalne samouprave od nadležnih organa državne uprave pribavlja podatke o broju stanovnika, indeksu razvijenosti i indeksu konkurentnosti opštine, saobraćajnoj infrastrukturi, privredi, kulturi, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, razvoju turizma, urbanističkom uređenju. Nejasno je zašto se pribavljaju podaci o indeksu razvijenosti i konkurentnosti opština kada isti nijesu propisani kao kriterijumi i uslovi za sticanje statusa grada.

Cijenimo da je neophodno da se zakonom propiše da u proceduri dobijanja statusa grada resorno ministarstvo obavezno pribavlja mišljenje ili stavove od drugih relevantnih organa i institucija o ispunjenosti svakog pojedinačnog kriterijuma. Takođe, potrebno je propisati po potrebi i stručna mišljenja za procjenu kriterijuma poput infrastrukture, urbanističkog razvoja i javnih servisa.

Odluka o statusu grada ne zavisi samo od mišljenja ministarstva nadležnog za poslove lokalne samouprave na osnovu dostavljenih tj. prikupljenih podataka i ocjene tih podataka od strane tog ministarstva. Ministarstvo javne uprave, po našem mišljenju, treba da funkcioniše kao koordinator, odnosno da prikuplja mišljenja relevantnih organa, analizira podatke i mišljenja i na temelju toga da pripremi Vladi predlog za donošenje odluke o statusu grada.

Članom 206 Predloga zakona o lokalnoj samoupravi propisano je sledeće:

„Zakoni i drugi propisi kojima se utvrđuju poslovi iz člana 43 usaglasiće se sa odredbama ovog zakona u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Poslove iz člana 43 ovog zakona grad će preuzeti i organizovati do 1. januara 2027. godine.

Preuzimanjem poslova iz stava 1 i 2 ovog člana grad će preuzeti zaposlene, predmete arhivu i drugu dokumentaciju.

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

Primjena citiranih odredbi bi značila da se opštinama koje steknu status grada po automatizmu povjeravaju poslovi propisani članom 43.

Osim toga, odredbama stava 2 član 43 se ograničava mogućnost jedinicama lokalne samouprave da nakon 1. januara 2027. godine steknu status grada.

Imajući u vidu navedeno, kao i kontradiktornost prva dva stava, smatramo da je neophodno brisati ili preformulisati odredbe člana 43.

S poštovanjem,



ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

1. OSNOVNE ODREDBE

Član 1

Građani i organi lokalne samouprave uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, u skladu sa ovim zakonom.

Član 2

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

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

Član 3

Lokalna samouprava ostvaruje se na načelima demokratije, jednakosti, asimetrične decentralizacije, autonomnosti, zakonitosti, subsidijarnosti, odgovornosti, efikasnosti rada organa lokalne samouprave, međusobne saradnje jedinica lokalne samouprave i međusobne saradnje i partnerstva države i jedinice lokalne samouprave.

Član 4

Građani učestvuju u odlučivanju o svojim potrebama i interesima neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika u organima lokalne samouprave u skladu sa zakonom, statutom 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).

Jedinice lokalne samouprave slobodne su da vrše poslove koje nijesu dodijeljeni drugim nivoima vlasti.

Član 6

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

Član 7

Javne poslove, na osnovu procjene obima i prirode poslova i zahtjeva za principom efikasnosti i ekonomičnosti, vrše jedinice lokalne samouprave.

Poslove iz svoje nadležnosti jedinica lokalne samouprave vrši preko organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi glavnog administratora, menadžera, glavnog gradskog arhitekta, organa gradske opštine i mjesne zajednice i javnih službi, u skladu sa zakonom, statutom i drugim aktima.

Član 8

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 9

Jedinice lokalne samouprave ostvaruju pravo na prenošenje, odnosno povjeravanje dodatnih nadležnosti u skladu sa stepenom administrativne, kadrovske, organizacione i finansijske sposobnosti, na osnovu uslova utvrđenih ovim Zakonom.

Prenošenjem, odnosno povjeravanjem dodatnih nadležnosti ne umanjuju se postojeće nadležnosti drugih jedinica lokalne samouprave, niti se narušava načelo samostalnosti u obavljanju poslova iz sopstvenog djelokruga.

Član 10

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

Član 11

Organi jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: 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, glavnog administratora, menadžera, glavnog gradskog arhitekta, službe skupštine i javnih službi je javan.

Član 15

U pripremi zakona i drugih akata kojima se utvrđuju položaj, prava i obaveze 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 duhu partnerstva, u cilju ostvarivanja javnog interesa, unapređenja efikasnosti i kvaliteta javnih usluga, kao i razvoja demokratskog upravljanja.

Saradnja iz stava 1 ovog člana ostvaruje se kroz pravovremenu razmjenu informacija, konsultacije u postupku pripreme propisa od značaja za lokalnu samoupravu, kao i kroz koordinisano planiranje i sprovođenje javnih politika.

Državni organi i organi državne uprave dužni su da, prilikom donošenja odluka koje se odnose na jedinice lokalne samouprave, pribave mišljenje jedinica lokalne samouprave i da to mišljenje razmotre prilikom odlučivanja.

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 državnih organa.

Član 19

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

Odredbe ovog zakona primjenjuju se i na grad ako ovim 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. JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 21

Jedinica lokalne samouprave ima svojstvo pravnog lica.

Član 22

Jedinica lokalne samouprave ima naziv i teritoriju utvrđenu zakonom.

Član 23

Jedinica lokalne samouprave ima statut i druge opšte akte.

Statutom jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: statut) bliže se uređuje: samoupravni djelokrug jedinice lokalne samouprave, simboli jedinice lokalne samouprave, praznik jedinice lokalne samouprave, oblici učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, sprovođenje referendumu, javnost rada organa lokalne samouprave, i organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi, glavnog administratora, menadžera, glavnog gradskog arhitekta, službe skupštine i javnih službi, način i sadržina vršenja nadzora nad radom organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi, glavnog administratora, menadžera, glavnog gradskog arhitekta, službe skupštine i javnih službi iz člana 44 ovog zakona i druga pitanja od značaja za funkcionisanje lokalne samouprave.

Član 24

Jedinica lokalne samouprave može imati grb i zastavu (u daljem tekstu: simboli).

Oblik, sadržina i upotreba simbola utvrđuju se statutom jedinice lokalne samouprave.

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.

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

Član 26

Oblik i sadržina simbola i praznik jedinice lokalne samouprave utvrđuju se statutom jedinice lokalne samouprave.

Prije utvrđivanja predloga simbola i praznika skupština jedinice lokalne samouprave će obezbijediti učešće zainteresovane javnosti putem sprovođenja postupka javne rasprave.

Skupština jedinica lokalne samouprave će utvrditi program javne rasprave i odrediti radno tijelo koji 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 u postupku predlaganja dužno je da pribavi mišljenje organa državne uprave nadležnog za poslove kulture i po potrebi drugih organa državne uprave, državnih organa, naučno istraživačke ustanove i druge obrazovne, odnosno druge relevantne institucije.

Vlada je dužna da o zahtjevu za davanje saglasnosti na simbole i praznik jedinice lokalne samouprave odluči u roku od 60 dana od dana dostavljanja urednog zahtjeva.

Član 27

Organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, posebne i stručne službe, glavni administrator, menadžer, glavni gradski arhitekta i služba skupštine imaju pečat, u skladu sa posebnom odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave.

Pečat jedinice lokalne samouprave sadrži: naziv "Crna Gora", naziv i sjedište jedinice lokalne samouprave.

Pečat organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, posebne i stručne službe, glavnog administratora, menadžera, glavnog gradskog arhitekta, službe skupštine sadrži naziv "Crna Gora", naziv i sjedište jedinice lokalne samouprave i naziv organa.

U sredini pečata je grb jedinice lokalne samouprave, ako je utvrđen.

Tekst pečata ispisuje se u skladu sa zakonom kojim se uređuje pečat državnih organa.

Izrada, upotreba, čuvanje i uništavanje pečata i druga pitanja koja se odnose na upotrebu 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 lokalne samouprave sprovođenjem inovativnih projekata i dobrim upravljanjem na lokalnom nivou.

Vrste nagrada, način njihove dodjele jedinici lokalne samouprave propisuje Ministarstvo.

1. Oblici lokalne samouprave

Član 29

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

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

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

Član 30

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

Član 31

Opština može steći status grada pod uslovom da:

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

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

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

Član 32

Status grada mogu steći jedinice lokalne samouprave koje imaju više od 10.000 stanovnika i kod kojih je udio sopstvenih prihoda u ukupnim prihodima u posljednjih pet godina mora biti veći od 30%.

Status grada može steći jedinica lokalne samouprave u čijim organima i službama iz člana 95 ovog zakona, ustanovama i privrednim društvima čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, dospjeli neizmireni poreski ili drugi dug prema državi mora biti jednak ili manji od 1% ukupnih opštinskih prihoda, u kontinuitetu od dvije godine.

Član 33

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

Sastavni dio odluke iz stava 1 ovog člana je elaborat koji sadrži dokaze o ispunjenosti uslova iz člana 31 ovog Zakona.

Odluka iz stava 1 ovog člana dostavlja se Ministarstvu.

Član 34

U postupku utvrđivanja ispunjenosti uslova iz člana 31 i kriterijuma iz člana 32 ovog zakona, Ministarstvo od nadležnih organa državne uprave pribavlja podatke o broju stanovnika, indeksu razvijenosti i indeksu konkurentosti opštine, saobraćajnoj infrastrukturi, privredi, kulturi, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, razvoju turizma, urbanističkom uređenju.

Podatke iz stava 3 ovog člana organ je dužan dostaviti u roku od 15 dana od dana dostavljanja zahtjeva.

Ministarstvo razmatra Odluku iz člana 33 ovog Zakona i sačinjava mišljenje o ispunjenosti uslova za sticanje statusa grada u roku od 45 dana od dana dostavljanja odluke o pokretanju postupka za sticanje statusa grada.

Ukoliko je mišljenje pozitivno, bez odlaganja dostavlja Vladi predlog zakona o kojim se uređuje teritorijalna organizacija Crne Gore.

Član 35

Postupak ocjene ispunjenosti kriterijuma iz čl. 31 i 32 ovog zakona urediće se propisom Vlade.

Član 36

Jedinica lokalne samouprave koja je stekla status grada, isti ne može zadržati, ako tri godine uzastopno neispunjava uslove iz čl. 31 i 32 ovog zakona.

Član 37

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

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

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

III POSLOVI JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Sopstveni poslovi

Član 38

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

Sopstveni poslovi jedinice lokalne samouprave su oni poslovi za čije izvršavanje jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje finansijska sredstava.

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;
- 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 (prostorno-urbanistički plana lokalne samouprave, lokalni plan detaljen regulacije i urbanistički projekat);
- 5) izvještaje i analitičke dokumente;
- 6) druge akte, u skladu sa svojim nadležnostima.

Član 41

Jedinica lokalne samouprave u skladu sa zakonom i drugim propisom:

- 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) donosi lokalna planska dokumenta pod uslovima i na način propisan posebnim zakonom kojim se uređuje uređenje prostora;
- 6) uređuje građevinsko zemljište;
- 7) uređuje i obezbjeđuje uslove za razvoj preduzetništva;
- 8) obezbjeđuje primjenu informaciono-komunikacionih tehnologija u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska uprava i drugim propisima;
- 9) stara se o lokalnim dobrima od opšteg interesa;
- 10) obezbjeđuje uslove i stara se o zaštiti životne sredine i pojedinih njenih djelova (kvalitet vazduha, zaštita od buke, upravljanje otpadom i dr.);
- 11) 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;
- 12) uređuje odnose u oblasti stanovanja i stara se o obezbjeđenju uslova za održavanje stambenih zgrada;
- 13) uređuje, obezbjeđuje i stvara uslove za razvoj kulture i zaštitu kulturnih dobara;
- 14) uređuje i obavlja poslove u vezi sa pristupanjem Evropskoj uniji;
- 15) uređuje, organizuje i stvara uslove i stara se o razvoju turizma, kao i razvoju djelatnosti kojima se unapređuje razvoj turizma;
- 16) stvara uslove za razvoj i unapređenje sporta djece, omladine i građana, kao i razvijanje međuopštinske sportske saradnje;
- 17) stvara uslove za korišćenje poljoprivrednog zemljišta i stara se o njegovoj zaštiti;
- 18) uređuje i obezbjeđuje uslove za informisanje lokalnog stanovništva;
- 19) uređuje i obezbjeđuje uslove za razvoj bibliotečke i drugih djelatnosti od interesa za lokalno stanovništvo;
- 20) rješava o pravima iz oblasti boračko-invalidske zaštite i vodi evidenciju o korsnicima prava;
- 21) uređuje i obezbjeđuje uslove za zaštitu i spašavanje stanovništva, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine na području opštine od elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća i drugih nesreća;
- 22) organizuje i sprovodi mjere zaštite stanovništva od zaraznih bolesti;
- 23) stvara uslove za razvoj poljoprivredne proizvodnje (voćarstvo, povrtarstvo, maslinarstvo i dr.) i obavlja druge poslove iz ove oblasti;
- 24) obezbjeđuje uslove za zaštitu potrošača;
- 25) obezbjeđuje finansijska sredstva za materijalna davanja i usluge podrške za život u zajednici i savjetodavne usluge, u skladu sa posebnim zakonom;

26) uređuje način i uslove držanja kućnih ljubimaca, način postupanja sa napuštenim i izgubljenim životinjama, obezbjeđuje uslove za njihovo zbrinjavanje i sprovodi mjere kontrole njihovog razmnožavanja;

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

28) uređuje i obezbjeđuje uslove za održavanje javnih sajмова lokalnog značaja;

29) uređuje način organizovanja javnih radova od lokalnog značaja;

30) stvara uslove za održivu urbanu mobilnost (biciklizam, zdravi stilovi života);

31) 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;

3) vrši poslove naplate i kontrole sopstvenih prihoda;

4) rješava o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih lica, pravnih lica i drugih stranaka u upravnim i drugim stvarima;

5) utvrđuje javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti za realizaciju projekata od lokalnog značaja, u skladu sa zakonom;

6) 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 I službe iz člana 95 ovog zakona i javne službe iz člana 122 ovog zakona.

7) obezbjeđuje sprovođenje aktivnosti koje imaju za cilj jačanje investicione aktivnosti;

8) vodi evidencije i registre, u skladu sa zakonom;

9) vrši poslove inspekcijskog nadzora i poslove obezbjeđenja komunalnog reda, u skladu sa zakonom;

10) organizuje i obavlja poslove pružanja pravne pomoći građanima u skladu sa zakonom;

11) ustanovljava javna priznanja i nagrade;

12) obezbjeđuje sprovođenje aktivnosti koje imaju za cilj obezbjeđivanje sredstava iz fondova Evropske unije i drugih donatora;

13) obezbjeđuje sprovođenje aktivnosti koje imaju za cilj promociju Evropske unije I njen uticaj na razvoj lokalne zajednice;

14) vrši i druge poslove u skladu sa potrebama i interesima lokalnog stanovništva.

Član 43

Jedinica lokalne samouprave koja stekne status grada i ispuni uslove iz člana 31 ovog zakona, pored sopstvenih poslova, vrši poslove iz oblasti socijalne i dječije zaštite kao prenesene poslove, u skladu sa posebnim zakonom.

Jedinica lokalne samouprave iz stava 1 ovog člana može vršiti i pojedine poslove iz oblasti predškolskog obrazovanja i primarne zdravstvene zaštite, kao prenesene poslove državne uprave ili kao povjerene poslove, u skladu sa posebnim zakonom, odnosno propisom Vlade.

Prenošenje ili povjeravanje poslova iz st. 1 i 2 ovog člana vrši se uz obezbjeđenje finansijskih sredstava, kadrovskih, organizacionih i tehničkih uslova za njihovo vršenje.

Poslovi iz stava 1 ovog člana prenose se isključivo jedinici lokalne samouprave koja ima status grada.

Poslovi iz stava 2 ovog člana mogu se prenijeti ili povjeriti jedinici lokalne samouprave koja ima status grada, na osnovu procjene administrativnih kapaciteta i uz njenu saglasnost.

Dalja decentralizacija poslova vrši se, po pravilu, prema jedinicama lokalne samouprave koje imaju status grada.

Član 44

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

- 1.organe lokalne uprave, posebne i stručne službe;
- 2.ustanove, privredna društva i druge oblike organizovanja radi pružanja javnih usluga (u daljem tekstu: javne službe).

Član 45

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

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

Član 46

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

2. Preneseni i povjereni poslovi

Član 47

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 opštini, način i sredstva za njihovo obavljanje, kao i nadzor nad izvršavanjem ovih poslova uređuju se zakonom, odnosno propisom Vlade.

Član 48

Za vršenje sopstvenih poslova, prenesenih i povjerenih poslova propisanih odredbama člana 41, 42, 43 i 47 ovog zakona organi lokalne samouprave i organi uprave mogu koristiti elektronske usluge povjerenja koje vrši organ državne uprave nadležan za poslove elektronske uprave i elektronskog poslovanja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska identifikacija i elektronski potpis.

VI. 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 čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave dužne su da vode evidenciju o svojoj imovini.

Imovina opštine iskazuje se u skladu sa zakonom.

VII. ORGANI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Skupština

Član 51

Skupština jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: 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.

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

Član 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 planove i programe razvoja za pojedine oblasti;
- 6) donosi lokalne planske dokumente (urbanistički plan lokalne samouprave, lokalni plan detaljne regulacije i urbanistički projekat);
- 7) donosi program uređenja prostora, odnosno plan komunalnog opremanja;
- 8) donosi budžet i završni račun budžeta;
- 9) donosi strateška planska dokumenata iz oblasti informacionog društva, informaciono-komunikacionih tehnologija, informacione bezbjednosti i digitalizacije, u skladu sa nacionalnim strateškim dokumentima u ovim oblastima;
- 10) utvrđuje poreze jedinice lokalne samouprave, takse, naknade i druge sopstvene prihode;
- 11) raspolaže nepokretnom imovinom, osim u slučajevima otuđenja imovinskih prava na nepokretnostima neposrednom pogodbom, utvrđenim zakonom kojim se uređuje državna imovina;
- 12) vrši kontrolu rada izvršnog organa jedinice lokalne samouprave;
- 13) utvrđuje uslove osnivanja, poslove, organe, organizaciju i rad organa, način odlučivanja, finansiranja i druga pitanja od značaja za rad mjesnih zajednica;
- 14) utvrđuje uslove osnivanja, poslove, organe, organizaciju i rad organa, način odlučivanja, finansiranja i druga pitanja od značaja za rad gradskih opština u gradu koji ima više od 50.000 stanovnika;
- 15) raspisuje referendum za teritoriju jedinice lokalne samouprave ili za dio teritorije;
- 16) odlučuje o građanskoj inicijativi;

- 17) odlučuje o raspisivanju samodoprinosu za teritoriju jedinice lokalni samouprave;
- 18) osniva javne službe;
- 19) odlučuje o zaduživanju i davanju garancija, u skladu sa zakonom;
- 20) vrši potvrđivanje mandata i odlučuje o pravima odbornika;
- 21) donosi odluku o skraćanju mandata skupštine;
- 22) bira i razrješava predsjednika skupštine, predsjednika jedinice lokalne samouprave i potpredsjednika skupštine;
- 23) daje saglasnost na odluku o imenovanju i razrješenju potpredsjednika jedinice lokalne samouprave;
- 24) imenuje i razrješava sekretara skupštine, na predlog predsjednika skupštine;
- 25) imenuje članove radnih tijela skupštine;
- 26) imenuje i razrješava članove organa upravljanja javnih službi;
- 27) daje saglasnost na odluku o izboru i razrješenju organa rukovođenja u javnim službama čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, u skladu sa statutom javne službe;
- 28) daje saglasnost na program rada javnih službi čije osnivač jedinica lokalni samouprave;
- 29) razmatra informaciju o stanju javnog reda i mira, bezbjednosti građana i imovine na području jedinice lokalne samouprave, o čemu zauzima svoj stav;
- 30) donosi kadrovski plan Službe skupštine;
- 31) donosi etički kodeks;
- 32) donosi odluku o zaradama lokalnih funkcionera i lica koja imenuje skupština;
- 33) donosi odluku o zaradama lokalnih službenika i namještenika;
- 34) donosi poslovnik o svom radu;
- 35) vrši i druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

Član 54

U vršenju kontrole iz člana 56 stav 1 tačka 11 skupština:

- 1) razmatra i usvaja izvještaj o radu predsjednika jedinice lokalne samouprave, radu organa i službi iz člana 95 ovog zakona, glavnog administratora, menadžera i glavnog gradskog arhitekta;
- 2) razmatra i usvaja polugodišnji izvještaj o radu javnih službi čiji je osnivač jedinica lokalni samouprave;
- 3) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o realizaciji strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave;
- 4) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o stanju uređenja prostora;
- 5) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o postupanju u upravnim stvarima;
- 6) stara se o primjeni svojih odluka i u vezi toga razmatra izvještaj o izvršavanju odluka i drugih akata skupštine;
- 7) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o stanju u oblasti ljudskih resursa koji sadrži i naročito: analizu kadrovskog planiranja, efekata ocjenjivanja i sprovedenih obuka, podatke o broju zaposlenih lokalnih službenika i namještenika u organima i službama iz člana 95 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 osoblja i pomoćnog osoblja u organima i službama iz člana 95 ovog zakona i javnim službama, kadrovskih kapaciteta za proces evropskih integracija i upravljanja projektima, i dr;

- 8) razmatra i usvaja izvještaj o realizaciji preporuka državnih organa i organa državne uprave i donosi zaključke povodom tih preporuka;
- 9) razmatra i usvaja izvještaj o realizaciji preporuka Državne revizorske institucije;
- 10) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o statusu sudskih postupaka u kojima jedinica lokalne samouprave (jedna) strana u tim postupcima, izvršavanju sudskih odluka, uzrocima i visini sudskih troškova;
- 11) razmatra i usvaja izvještaj o uticaju evropskih integracija na razvoj jedinice lokalne samouprave (izvještaj 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 EU).

Član 55

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.

Održanom sjednicom iz st. 2 i 5 ovog člana smatra se sjednica na kojoj je izvršeno potvrđivanje mandata novoizabranim odbornika i izabran predsjednik skupštine.

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

Ako se skupština ne konstituiše u roku od 30 dana od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora, Centralna izborna komisija raspisuje nove izbore za skupštinu, a Vlada imenuje odbor povjerenika koji vrši funkciju skupštine do konstituisanja novog saziva.

Član 56

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 jedinice lokalne samouprave.

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 57

Kada Ministarstvo smatra da je sjednica sazvana i/ili održana suprotno članu 56 ovog zakona, upozoriće predsjednika skupštine da u određenom roku preuzme odgovarajuće mjere radi uspostavljanja zakonitog sazivanja odnosno održavanja sjednica skupštine.

Akti donijeti na sjednici sazvanoj i/ili održanoj suprotno člani 56 ovog Zakona, smatraju se nezakonitim.

Kad predsjednik skupštine ne postupi po upozorenju u ostavljenom roku, Ministarstvo je dužno da predloži Vladi obustavljanje od izvršenja akata donijetih na sjednici sazvanoj i/ili održanoj suprotno članu 56 ovog zakona.

Protiv odluke Vlade iz stav 3 ovog člana Skupština ima pravo da pokrene spor pred nadležnim sudom.

Član 58

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

Odbornik ima status službenog lica koje vrši javna ovlašćenja u skladu sa ovim i posebnim zakonom.

Odbornik svoju dužnost vrši u skladu sa zakonom, statutom, poslovníkom o radu i etičkim kodeksom skupštine.

Odbornik za vršenje odborničke dužnosti ima pravo na odbornički dodatak.

Odbornički dodatak utvrđuje se u visini do 50% prosječne neto plate isplaćene u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi za prethodnu godinu, ne uključujući plate funkcionera, ukoliko odbornik ima pravo na odbornički dodatak.

Odlukom skupštine utvrđuju se pravo na odbornički dodatak, visina odborničkog dodatka, kao i slučajevi u kojima odborniku ne pripada pravo na odbornički dodatak.

Član 59

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 60

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

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

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

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

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

Poveljom i preporukom skupština izražava svoj stav u odnosu na pojedina sistemska pitanja iz sopstvene nadležnosti, kao i u odnosu na rad organa i službi iz člana 95 ovog zakona i javnih službi čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave.

Poslovníkom Skupštine se uređuje organizacija i način rada skupštine, postupak za donošenja akata, prava i dužnosti odbornika, odnos skupštine i predsjednika jedinice lokalne samouprave, odnos skupštine i državnih organa i organa državne uprave i druga pitanja od značaja za rad i ostvarivanje funkcije Skupštine opštine.

Član 61

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

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

Statut, odluku o izboru i razrješenju predsjednika jedinice lokalne samouprave, odluku o izboru i razrješenju predsjednika skupštine, odluku o skraćanju mandata skupštine, odluku o zaduživanju jedinice lokalne samouprave i odluku o raspisivanju 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 62

Sjednice skupštine su javne.

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

Član 63

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 64

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 65

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

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

Način i postupak razrješenja predsjednika skupštine uređuje se statutom.

Član 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 безусловnu kaznu zatvora;
- 7) potvrđivanjem mandata odbornika novog saziva skupštine;
- 8) stupanjem na snagu odluke o raspuštanju skupštine;
- 9) u drugim slučajevima propisanim zakonom.

Član 67

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

Postupak iz stava 1 ovog člana je hitan.

Član 68

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

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

Član 69

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 70

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 mandata skupštine u roku 15 dana od dana podnošenja predloga.

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 149 ovog zakona.

Član 71

Skupština ima sekretara.

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

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

Sekretar za svoj rad odgovara skupštini.

Skupština ima stručnu službu.

Stručnom službom skupštine rukovodi sekretar skupštine.

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

Član 72

Sekretar rukovodi stručnom službom skupštine.

Uslovi, postupak izbora, nadležnosti sekretara uređuju se propisom kojim se uređuju lokalni službenici i namještenici.

2. Predsjednik jedinice lokalne samouprave

Član 73

Predsjednik jedinice lokalne samouprave je izvršni organ jedinice lokalne samouprave.

Funkcija predsjednika 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 koliko i mandat skupštine.

Predsjednik jedinice lokalne samouprave kojem prestane mandat u skladu sa članom 85 stav 1 tačka 1 ovog zakona vrši funkciju do izbora predsjednika jedinice lokalne samouprave u skladu sa članom 74 ovog zakona.

Član 74

Predsjednik jedinice lokalne samouprave bira se najkasnije u roku od 30 dana od dana konstituisanja skupštine, odnosno od dana prestanka mandata predsjednika jedinice lokalne samouprave.

Predsjedniku jedinice lokalne samouprave izborom na funkciju predsjednika jedinice lokalne samouprave 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 skraćenju 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 skraćenju mandata donosi Vlada i imenuje odbor povjerenika u skladu sa članom 149 ovog Zakona.

Bliži način i postupak izbora predsjednika uređuje se statutom.

Član 75

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 76

Predsjednik jedinice lokalne samouprave:

- 1) predstavlja i zastupa opštinu;
- 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 opštine 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) podnosi izvještaj o stanju imovine jedinice lokalne samouprave;
- 6) odlučuje o otuđenju imovinskih prava na nepokretnostima neposrednom pogodbom, u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna imovina;
- 7) predlaže starteški plan razvoja jedinice lokalne samouprave u roku od 30 dana od dana isteka važenja prethodnog strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave;
- 8) obezbjeđuje sprovođenje strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave i drugih razvojnih planova i programa, kao i strateških dokumenata od državnog značaja;
- 9) utvrđuje organizaciju i način rada lokalne uprave, po pribavljenom mišljenju glavnog administratora;
- 10) imenuje i razrješava potpredsjednika jedinice lokalne samouprave, uz saglasnost skupštine;
- 11) imenuje i razrješava glavnog administratora, starješine organa, odnosno posebnih službi iz člana 95 st. 1 i 3 ovog zakona;
- 12) imenuje i razrješava glavnog gradskog arhitektu;
- 13) imenuje i razrješava menadžera;

- 14) podnosi skupštini godišnji izvještaj o svom radu i radu organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi, glavnog administratora, menadžera i glavnog gradskog arhitekta do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu;
 - 15) podnosi skupštini polugodišnji izvještaj o radu javnih službi;
 - 16) jednom godišnje Vladi podnosi izvještaj o vršenju prenesenih i povjerenih poslova;
 - 17) usmjerava i usklađuje rad organa i službi iz člana 95 ovog zakona i javnih službi, radi efikasnijeg ostvarivanja njihovih funkcija i kvalitetnijeg pružanja javnih usluga, o čemu donosi odgovarajuće akte;
 - 18) daje saglasnost na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa i službi iz člana 69 ovog zakona i javnih službi;
 - 19) vrši nadzor nad radom organa i službi iz člana 95 ovog zakona i javnih službi;
 - 20) donosi akte iz svoje nadležnosti i akte u izvršavanju prenesenih i povjerenih poslova, ako posebnim propisom nije drukčije utvrđeno;
 - 21) donosi kadrovski plan;
 - 22) donosi plan integriteta;
 - 23) donosi godišnji plan obuka lokalnih službenika i namještenika;
 - 24) odgovoran je za izvršavanje odluka i drugih akata koje donosi skupština i donosi akte za njihovo izvršavanje, ako posebnim propisom nije drukčije utvrđeno;
 - 25) donosi akte kojima obezbjeđuje izvršenje budžeta opštine;
 - 26) podnosi polugodišnji izvještaj o stanju u oblasti ljudskih resursa koji sadrži i naročito: analizu kadrovske planiranja, efekata ocjenjivanja i sprovedenih obuka, podatke o broju zaposlenih lokalnih službenika i namještenika u organima lokalne uprave, stručnim i posebnim službama i javnim službama sa analizom potreba i uzroka usljed povećanja ili smanjenja broja zaposlenih, adekvatnosti kadrovske strukture po upravnim oblastima, procentualni odnos između stručnog osoblja i pomoćnog osoblja u organima i službama, kadrovskih kapaciteta za proces evropskih integracija i upravljanja projektima i dr.
 - 27) podnosi godišnji izvještaj o statusu sudskih postupaka u kojima jedinica lokalne samouprave (jedna) strana u tim postupcima, izvršavanju sudskih odluka, uzrocima i visini sudskih troškova;
 - 28) podnosi godišnji izvještaj Skupštini o realizaciji preporuka državnih organa i organa državne uprave;
 - 29) podnosi izvještaj Skupštini o realizaciji preporuka Državne revizorske institucije;
 - 30) podnosi godišnji Skupštini izvještaj o primjeni propisa kojim se uređuje način i postupak učešća građana.
 - 31) podnosi godišnji izvještaj Skupštini o postupanju u upravnim stvarima;
 - 32) vrši i druge poslove utvrđene zakonom, statutom i drugim aktima opštine.
- Predsjednik jedinice lokalne samouprave dužan je da najmanje jednom godišnje dostavi skupštini izvještaje, odnosno analize stanja iz stava 1 ovog člana, a na zahtjev najmanje jedne trećine odbornika ili kada se za tim ukaže potreba, i prije isteka tog roka.

Član 77

Predsjednik jedinice lokalne samouprave može imati stručnu službu.

Ako se za vršenje poslova predsjednika jedinice lokalne samouprave obrazuje stručna služba, tom službom rukovodi rukovodilac stručne službe i odgovara za svoj rad i rad službe predsjedniku jedinice lokalne samouprave.

Rukovodilac stručne službe 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 uz saglasnost predsjednika jedinice lokalne samouprave, odlučuje o izboru kandidata u postupku zasnivanja radnog odnosa i pravima i obavezama zaposlenih u službi.

Član 78

Ako 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 akata.

U obavještenju iz stava 1 ovog člana predsjednik je dužan da navede razloge zbog kojih smatra da bi nedonošenjem akata mogle nastupiti posljedice po život građana ili imovinu veće vrijednosti.

Predsjednik je dužan da akt iz stava 1 ovog člana objavi u Službenom listu Crne Gore-opštinski propisi i podnese na potvrdu skupštini na prvoj narednoj sjednici.

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

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

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

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

Član 79

Za vršenje poslova iz svoje nadležnosti predsjednik odgovara skupštini.

Za vršenje prenesenih i povjerenih poslova predsjednik odgovara i Vladi.

Kontrolu rada lokalne samouprave u vršenju prenesenih i povjerenih poslova vrši Vlada preko organa državne uprave nadležan za određenu upravnu oblast u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna uprava.

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 zakonom.

Član 80

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

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

Član 81

Skupština može razriješiti predsjednika ako:

- u propisanom roku ne predloži budžet i završni račun budžeta;
- ne predloži starteški plan razvoja jedinice lokalne samouprave u roku od 30 dana od dana isteka važenja prethodnog strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave;
- ne obezbijedi sprovođenje strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave i drugih razvojnih planova i programa, kao i strateških dokumenata od državnog značaja;
- ne podnese godišnji izvještaj o svom radu i radu organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi, glavnog administratora, menadžera i glavnog gradskog arhitekta, u roku iz člana 76 stav 1 tačka 14 ovog zakona;
- na podnese polugodišnji izvještaj o radu javnih službi;
- ne realizuje program rada organa i službi i javnih službi;
- ne vrši nadzor nad radom organa i službi lokalne uprave i javnih službi;
- ne podnese izvještaj o realizaciji preporuka državnih organa i organa državne uprave;
- ne podnese izvještaj o realizaciji preporuka Državne revizorske institucije;
- 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.

Skupština o predlogu za razrješenje predsjednika jedinice lokalne samouprave odlučuje većinom glasova ukupnog broja odbornika, u roku od 30 dana od dana podnošenja predloga.

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

Član 82

Vlada može razriješiti predsjednika jedinice lokalne samouprave u skladu sa članom 150 ovog zakona.

Član 83

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

Postupak po tužbi je hitan.

Član 84

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

Danom podnošenja ostavke predsjedniku prestaje mandat.

Član 85

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 bezuslovnu kaznu zatvora;
7. izborom predsjednika u skladu sa članom 74 ovog zakona;
8. u drugim slučajevima propisanim zakonom.

Član 86

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

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

Član 87

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 jedinice lokalne samouprave, 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 predsjednika jedinice lokalne samouprave, tu funkciju vrši glavni administrator .

U slučaju prestanka mandata predsjedniku jedinice lokalne samouprave, izbor predsjednika jedinice lokalne samouprave 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, na predlog Vlade ili jedne trećine odbornika, skupština donosi odluku o skraćenju mandata skupštine, u roku od 15 dana od dana podnošenja predloga.

U slučaju da skupština ne postupi u skladu sa stavom 4 ovog člana, odluku o skraćenju mandata donosi Vlada i imenuje odbor povjerenika.

Član 88

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

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

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

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

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

Izuzetno, potpredsjedniku jedinice lokalne samouprave mandat traje do izbora novog predsjednika jedinice lokalne samouprave, u skladu sa članom 87 stav 1 ovog zakona.

Član 89

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

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

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

Potpredsjedniku opštine prestaje mandat po sili zakona u slučajevima iz člana 85 ovog zakona.

Član 90

Predsjednik opštine ima najviše dva potpredsjednika opštine.

Gradonačelnik Prijestonice i grada može imati najviše do 3 zamjenika.

Gradonačelnik Glavnog grada, može imati najviše do 4 zamjenika.

Glavni administrator u gradu može imati pomoćnika.

Član 91

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

Član 92

U slučaju prestanka mandata lokalnom funkcioneru (predsjednik jedinice lokalne samouprave, predsjednik skupštine, glavni administrator, sekretar skupštine), starješini

organa lokalne uprave, odnosno rukovodiocu službi iz člana 95 ovog zakona, vrši se primopredaja dužnosti sa novoizabranim lokalnim funkcionerom, starješinom organa lokalne uprave, odnosno rukovodiocem službi iz člana 95 ovog zakona.

Primopredaja dužnosti je primopredaja službenih akata i službenog pečata između lokalnog funkcionera koji predaje dužnost i lokalnog funkcionera koji prima dužnost, najkasnije u roku od 8 dana od dana stupanja na snagu odluke o imenovanju, odnosno postavljenju.

Član 93

Primopredaja se vrši u prisustvu Komisije za primopredaju dužnosti (u daljem tekstu: Komisija).

Skupština imenuje komisiju na period od četiri godine.

Komisija ima tri člana, od kojih je jedan predsjednik Komisije.

Kada se primopredaja dužnosti vrši između predsjednika jedinice lokalne samouprave, odnosno starješina organa lokalne uprave, odnosno rukovodilaca službi iz člana 95 ovog zakona, Komisija se imenuje iz reda zaposlenih u lokalnoj upravi.

Kada se primopredaja vrši između predsjednika skupština, Komisiju čine odbornici.

Član 94

Primopredaja se vrši u službenim prostorijama lokalnog funkcionera, starješini organa lokalne uprave, odnosno rukovodiocu službi iz člana 95 ovog zakona.

O primopredaji se sačinjava zapisnik, koji sadrži:

- 1) mjesto, datum i pravni osnov primopredaje dužnosti;
- 2) lično ime i funkciju lica koje predaje dužnost i lica koje prima dužnost;
- 3) lična imena lica koja prisustvuju primopredaji dužnosti;
- 4) broj i datum akta kojim je formirana Komisija;
- 5) popis i opšte podatke o službenim aktima koji su predmet primopredaje dužnosti, po godinama, vrsti, količini i stanju tih akata;
- 6) broj službenih pečata koji su predmet primopredaje;
- 7) lična imena članova Komisije ovog Zakona koji potpisuju zapisnik;
- 8) napomene u vezi sa predmetom primopredaje i
- 9) potpise članova Komisije i potpise svih ovlašćenih prisutnih lica.

VIII. LOKALNA UPRAVA

1. Organi lokalne uprave i službe

Član 95

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

Za vršenje 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 informacijski sistem i druge službe, u skladu sa ovim i posebnim zakonom).

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

U vršenju poslova organ iz stava 5 ovog člana ima položaj zakonskog zastupnika jedinice lokalne samouprave pred sudovima i drugim nadležnim državnim organima.

Član 96

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

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

Član 97

Poslovi lokalne uprave su:

- 1) izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata;
- 2) priprema nacrti odluka, drugih propisa i planskih akata iz svoje nadležnosti u skladu sa programom rada predsjednika opštine, odnosno programom rada skupštine i vrše pripremu i procjenu analize uticaja odluka i drugih propisa (RIA) koje donose skupština i predsjednik opštine;
- 3) priprema lokalnih strateških dokumenata;
- 4) vršenje upravnog nadzora;
- 5) obezbjeđivanje vršenje poslova od javnog interesa za lokalno stanovništvo;
- 6) odlučivanje po pravnim lijekovima korisnika usluga od opšteg interesa ako posebnim zakonom nije drugačije propisano;
- 7) vođenje evidencija i registara propisanih zakonom i opštim aktima skupštine i predsjednika jedinice lokalne samouprave;
- 8) davanje mišljenja na akte javnih službi nad kojima vrše nadzor, a čije je usvajanje u nadležnosti skupštine i predsjednika jedinice lokalne samouprave;
- 9) podnošenje predloga programa rada predsjedniku jedinice lokalne samouprave i izvještaja o radu na način i u roku utvrđenim aktom predsjednika jedinice lokalne samouprave;
- 10) podnošenje izvještaja predsjedniku jedinice lokalne samouprave o primjeni propisa iz svoje nadležnosti;
- 11) podnošenje izvještaja predsjedniku jedinice lokalne samouprave o primjeni propisa kojim uređuje učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave;

12) priprema planskih, odnosno strateških akata iz svoje nadležnosti, u skladu sa programom rada predsjednika jedinice lokalne samouprave, odnosno programom rada skupštine;

13) drugi poslovi utvrđene zakonom, statutom i drugim aktima opštine.

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

Priprema planskih, odnosno strateških dokumenata iz stava 1 tačka 12 ovog člana, uređuje se propisom Vlade.

Član 98

Program rada lokalne uprave je dokument javne politike kojim se utvrđuju operativni ciljevi, aktivnosti, nosioci, pokazatelji uspjeha i rokovi za rješavanje određenog pitanja u određenoj društveno ekonomskoj oblasti, koje nije obuhvaćeno strategijom iz te oblasti.

Član 99

Predsjednik jedinice lokalne samouprave donosi srednjoročni i godišnji program rada.

Srednjoročni program rada donosi se za period do četiri godine.

Polazne osnove za pripremu srednjoročnog programa rada su mjere ekonomske politike za srednjoročni period i obaveze koje proizilaze iz zakona, strateških dokumenata i procesa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

Član 100

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 101

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

Član 102

Vršenje upravnog nadzor 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 103

Inspekcijski nadzor obuhvata utvrđivanje da li se subjekti nadzora pridržavaju propisa i opštih akata i preduzimanje upravnih i drugih mjera i radnji u cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti i obezbjeđivanje pravilne primjene propisa.

Član 104

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 105

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 106

Jedinica lokalne samouprave ima službu za evropske integracije.

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

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

Član 107

Jedinica lokalni samouprave ima službu za informacijski sistem.

Služba za informacijski sistem vrši poslove upravljanja informacijskom komunikacionom infrastrukturom, upravlja projektima iz oblasti informacijske komunikacione tehnologije, razvija elektronske usluge, upravlja interoperabilnošću između lokalnog i nacionalnih sistema za razmjenu podataka, pruža tehničku podršku organima lokalne uprave i službama iz člana 95 ovog zakona.

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

Član 108

Organi lokalne uprave, posebne i službe lokalne uprave iz člana 95 ovog zakona za svoj rad odgovaraju predsjedniku jedinice lokalne samouprave.

Organi lokalne uprave, posebne i stručne službe najmanje jednom godišnje podnose izvještaj o svom radu, u roku propisanom statutom.

Glavni administrator

Član 109

Glavni administrator:

- vrši poslove drugostepenog organa u upravnim stvarima iz nadležnosti organa i posebnih službi iz člana 95 st. 1 i 3 ovog zakona;
- koordinira rad organa i službi iz člana 95 ovog zakona, u izvršavanju poslova za koje je potrebna međusobna saradnja (priprema propisa, akcionih planova, strateškog plana razvoja opštine i drugih razvojnih planova i programa, priprema izvještaja o njihovoj realizaciji i stručno informativnih materijala, izvještaja o sprovođenju zakona, opštinskih propisa i dr.);
- daje mišljenje na akt kojim se utvrđuje organizacija i način rada lokalne uprave;
- daje stručna uputstva i instrukcije za rad organima i službama iz člana 98 ovog zakona, radi pravilne primjene zakona i drugih propisa;
- priprema godišnji izvještaj o postupanju u upravnim stvarima iz nadležnosti opštine;
- podnosi predsjedniku jedinice lokalne samouprave godišnji izvještaj o radu I, na zahtjev predsjednika jedinice lokalne samouprave, druge izvještaje;
- 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 110

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

Za glavnog administratora može biti imenovano lice koje ima VIII nivo kvalifikacije obrazovanja, pravni fakultet i najmanje deset godina radnog iskustva u javnoj upravi.

Sprovođenje javnog konkursa i način provjere sposobnosti vrši se u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava i obaveza lokalnih službenika i namještinika.

Član 111

Glavnom administratoru prestaje mandat:

- istekom vremena na koje je imenovan;
- na lični zahtjev;
- prestankom radnog odnosa po sili zakona;
- razrješenjem.

Član 112

Glavni administrator razrješava se ako:

- 1) ne obavlja ili nesavjesno obavlja poslove utvrđene zakonom, statutom opštine i aktima predsjednika jedinice lokalni samouprave;
- 2) je pravosnažnom presudom osuđen na безусловnu kaznu zatvora; je pravosnažnom presudom osuđen za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije;
- 3) predsjednik jedinice lokalne samouprave ne prihvati godišnji izvještaj o njegovom radu;
- 4) mu je izvršnim rješenjem izrečena disciplinska mjera prestanak radnog odnosa; Način i postupak razrješenja glavnog administratora uređuju se statutom.

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

Član 113

Radom organa lokalne uprave, službe koja vrši zajedničke, stručne i druge poslove za potrebe opštine i posebnih službi rukovodi starješina organa lokalne uprave, rukovodilac posebne službe, odnosno rukovodilac stručne službe (u daljem tekstu: starješina organa, odnosno službe).

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

Za svoj rad i rad organa, odnosno službe kojim rukovodi, starješina organa, odnosno službe odgovara predsjedniku opštine.

Starješini organa, odnosno službe prestaje mandat i razrješava se zbog razloga iz čl. 111 i 112 ovog zakona, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.

Član 114

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 115

Starješina organa lokalne uprave, odnosno posebne službe može imati pomoćnika, u skladu sa zakonom.

Pomoćnik starješine organa lokalne uprave, odnosno posebne službe postavlja se na osnovu javnog konkursa, na vrijeme od pet godina.

Odluku o postavljenju pomoćnika starješine organa lokalne uprave, odnosno posebne službe donosi starješina tog organa, odnosno posebne službe, uz saglasnost predsjednika jedinice lokalne samouprave.

Pomoćniku starješine organa lokalne uprave, odnosno posebne službe prestaje mandat i razrješava se zbog razloga iz čl.111 i 112 ovog zakona.

Član 116

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.

Glavni gradski arhitekta razrješava se zbog razloga iz čl. 111 i 112 ovog zakona.

Na prava i obaveze glavnog gradskog arhitekta primjenjuju se zakon kojim se uređuju prava i obaveze lokalnih službenika i namještenika.

Član 117

Glavni gradski arhitekta ima stručnu službu kojom rukovodi glavni gradski arhitekta.

Glavni gradski arhitekta 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 118

Opština može imati menadžera.

Grad, Glavni grad i Prijestonica ima 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 i upravlja projektima koji se finansiraju iz međunarodnih fondova i

drugih izvora, prati njihovu realizaciju, 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.

Menadžeru prestaje mandat i razrješava se zbog razloga iz čl. 111 i 112 ovog zakona.

Član 119

Način i postupak razrješenja starješine organa odnosno službe, pomoćnika starješine organa lokalne uprave odnosno posebne službe, glavnog gradskog arhitekta i menadžera, uređuju se zakonom kojim se uređuju lokalni službenici i namještenici.

Član 120

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 121

O izuzeću starješine organa 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.

IX JAVNE SLUŽBE

Član 122

Javne službe mogu se osnivati ako je obavljanje djelatnosti nezamjenljiv uslov života i rada lokalnog stanovništva, a zadovoljenje potreba građana u tim djelatnostima se ne može kvalitetno i ekonomično obezbijediti privatnom inicijativom ili na drugi način.

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

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

Član 123

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

Član 124

Organi lokalne uprave vrše nadzor nad zakonitošću prvostepenih upravnih akata javnih službi kojima se rješava o pravima, obavezama i pravnim interesima građana i pravnih lica i drugih upravnih aktivnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak.

Član 125

Organ lokalne uprave vrši nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada javnih službi iz člana 45 ovog Zakona, u okviru prava i dužnosti utvrđenih zakonom, opštim aktima i posebnim ovlašćenjima skupštine ili predsjednika jedinice lokalne samouprave.

U vršenju nadzora, organ lokalne uprave naročito:

- 1) zahtijeva izvještaje i podatke o radu;
- 2) prikuplja i analizira podatke o stanju u oblasti ljudskih resursa;
- 3) traži izradu posebnih analitičkih izvještaja i informacija o pojedinim pitanjima iz djelokruga javnih službi;
- 4) kontroliše zakonitost rada i postupanja u sprovođenju zakona, drugih propisa i opštih akata;
- 5) kontroliše efikasnost i ekonomičnost rada i organizacije poslova;
- 6) analizira stanje u oblastima u kojima su osnovane javne službe i sačinjava izvještaje sa predlogom mjera;
- 7) daje stručna uputstva za primjenu propisa iz svog djelokruga;
- 8) upozorava na uočene nepravilnosti, određuje mjere i rokove za njihovo otklanjanje i nalaže izvršavanje utvrđenih obaveza;
- 9) pokreće postupke za utvrđivanje odgovornosti za uočene propuste u radu;
- 10) predlaže predsjedniku opštine pokretanje postupka za razrješenje članova organa upravljanja i rukovođenja, kao i druge odgovarajuće mjere;
- 11) predlaže predsjedniku opštine da pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata javnih službi ili njihovih pojedinih odredaba, kao i da do okončanja tog postupka obustavi izvršenje tih akata;
- 12) daje mišljenje na programe rada i izvještaje o radu javnih službi, kao i na druga akta, informacije i izvještaje koji su u nadležnosti predsjednika opštine ili skupštine opštine;
- 13) nalaže mjere za izvršavanje utvrđenih obaveza;
- 14) predlaže mjere za prevazilaženje problema, odnosno otklanjanje propusta u radu javnih službi;
- 15) daje inicijativu za donošenje ili izmjenu propisa;
- 16) podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka ili krivičnu prijavu;
- 17) obavještava druge nadležne organe, ukoliko postoje razlozi za preduzimanje mjera iz njihove nadležnosti.

Prije donošenja akta kojim nalaže mjere iz stava 3 tač. 8, 9, 10 i 13 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.

X FINANSIRANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Izvori prihoda

Član 126

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.

Grad nema pravo na prihode za finansiranje sopstvenih prihoda iz egalizacionog fonda.

Član 127

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 128

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.

XI. MJESNA ZAJEDNICA

Član 129

Radi ostvarivanja interesa i potreba građana i efikasnijeg vršenja poslova osnivaju se mjesne zajednice, u skladu sa statutom i posebnom odlukom skupštine.

Nova mjesna zajednica može nastati od jednog naselja ili nekoliko manjih naselja koji povezanih u jednu cjelinu.

Osnivanje mjesne zajednice, ukidanje ili promjena teritorije mjesne zajednice vrši se:

- spajanjem dvije ili više mjesnih zajednica u jednu;
- izdvajanjem dijela mjesne zajednice u novu mjesnu zajednicu;
- dijeljenjem jedne mjesne zajednice u dvije nove;

-ukidanjem mjesne zajednice i pripranjem njene teritorije jednoj ili više mjesnih zajednica;

Inicijativu za osnivanje, ukidanje ili promjenu teritorije mjesne zajednice mogu podnijeti punoljetni građani koji imaju crnogorsko državljanstvo i prebivalište na teritoriji mjesne zajednice ili skupština.

Odluka o osnivanju, ukidanju ili promjeni teritorije mjesne zajednice usvaja se na zboru građana u skladu sa odlukom skupštine.

Građani u smislu stava 3 ovog člana su lica sa crnogorskim državljanstvom i prebivalištem na teritoriji mjesne zajednice.

Građani koji imaju stalni ili privremeni boravak učestvuju u radu mjesne zajednice i predlažu inicijative koje su organi mjesne zajednice dužni razmotriti i povratno informisati u roku od 15 dana od dana dostavljanja inicijative.

Izuzetno od stava 4 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 4 ovog člana donijeti privremenu odluku o osnivanju, ukidanju ili promjeni teritorije mjesne zajednice.

Član 130

Broj građana koji mogu podnijeti inicijativu za osnivanje, ukidanje ili promjenu teritorije mjesne zajednice, procentualni iznos tekućeg budžeta koji se opredjeljuje za rad i funkcionisanje mjesnih zajednica i poslovi mjesne zajednice statutom.

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

Postupak i uslovi osnivanja, poslovi, organizacija i rad organa, način odlučivanja i druga pitanja od značaja za rad mjesne zajednice uređuju se odlukom iz člana 129 ovog zakona.

Član 131

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

Član 132

U mjesnoj zajednici građani odlučuju i učestvuju u odlučivanju o ostvarivanju lokalnih potreba i interesa u oblastima: uređivanja naselja, stanovanja, zaštite potrošača, kulture, fizičke kulture, zaštite i unaprjeđivanja životne sredine, kao i drugim oblastima života i rada, u skladu sa statutom.

Član 133

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

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

Član 134

Mjesna zajednica donosi Program razvoja mjesne zajednice najmanje jednom u četiri godine.

Mjesna zajednica obavezno učestvuje u javnoj raspravi povodom predloga odluke o budžetu, strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave, investicionim planovima, program uređenja jedinice lokalne samouprave i dr.

Član 135

Predstavnik mjesne zajednice učestvuje na sjednicama skupštine po tačkama dnevnog reda koje se tiču stanovnika te mjesne zajednice putem instituta slobodne stolice.

Član 136

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 opštine 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 opštine;
- 5) poklona i drugih sredstava.

Član 137

O mjesnim zajednicama nadležni organ lokalne uprave vodi sregistar mjesnih zajednica. Registar mjesnih zajednica vodi nadležni organ lokalne uprave.

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

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

Član 138

Rad mjesnih zajednica je javan.

Mjesne zajednice su dužne da na svojoj internet objavljuju sve informacije od značaja za mjesnu zajednicu.

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

XI ODNOS ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE I DRŽAVNIH ORGANA I ORGANA DRŽAVNE UPRAVE

Član 139

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

Član 140

Radi praćenja razvoja sistema lokalne samouprave, predlaganja mjera za unaprijeđenje, ostvarivanja saradnje i partnerstva između organa lokalne samouprave i državnih organa i organa državne uprave, razmatranja propisa kojima se utvrđuju nadležnosti, prava i obaveze jedinicama lokalni samouprave osniva se Savjet za lokalnu samoupravu (u daljem tekstu: Savjet).

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

Savjet ima predsjednika i osam članova.

Savjet se obrazuje na vrijeme od četiri godine.

Stručne i administrativno-tehničke poslove za potrebe Savjeta vrši Ministarstvo.

Aktom o obrazovanju Savjeta utvrđuju se zadaci, način rada i druga pitanja od značaja za rad Savjeta.

Član 141

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 142

Organi državne uprave dužni su da u postupku pripreme zakona i drugih propisa i opštih akata, kojima se uređuju položaj, prava i obaveze lokalne samouprave 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 i drugih propisa i opštih akata i RIA iz stava 1 ovog člana dostave 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, jedinice lokalne samouprave obavještavaju Ministarstvo.

Ministarstvo je dužno da u roku od 7 dana od dana prijema obavještenja podnese informaciju Vladi o obavještenju.

Vlada je dužna da od nadležnog organa državne uprave traži pisano izjašnjenje i razloge zbog nepostupanja u skladu sa st. 1 i 2 ovog člana.

O mjerama preduzetim od strane Vlade, jedinice lokalne samouprave obavještava Ministarstvo.

Član 143

U cilju unapređenja saradnje, koordinacije i institucionalnog dijaloga između organa državne uprave i organa lokalne samouprave, obrazuju se tematske mreže u pojedinim upravnim oblastima.

Tematske mreže predstavljaju stalni instituci onalni mehanizam za razmjenu informacija, konsultacije i usaglašavanje stavova između centralnog i lokalnog nivoa vlasti u postupku kreiranja, sprovođenja i praćenja javnih politika.

Tematske mreže čine predstavnici svih jedinica lokalne samouprave i predstavnici nadležnih ministarstava, odnosno organa državne uprave u čijoj su nadležnosti upravne oblasti za koje se mreža obrazuje.

Tematske mreže obrazuju se naročito u oblastima od značaja za lokalnu samoupravu, a posebno u oblastima:

- lokalne samouprave i decentralizacije,
- finansija i fiskalnog upravljanja,
- obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite,
- prostornog planiranja i komunalnih djelatnosti,
- digitalizacije,
- kao i u drugim oblastima u skladu sa potrebama sistema.

Tematske mreže naročito razmatraju pitanja od zajedničkog interesa za centralni i lokalni nivo vlasti, daju mišljenja i predloge u postupku pripreme zakona, podzakonskih akata i strateških dokumenata, služe kao forum za konsultacije o sprovođenju propisa i javnih politika, razmjenjuju informacije i dobre prakse u upravnim oblastima, doprinose boljoj koordinaciji aktivnosti i jačanju kapaciteta lokalne samouprave

Način formiranja, organizacije i rada tematskih mreža, kao i druga pitanja od značaja za njihov rad, bliže se uređuju propisom Vlade.

Nadležni organ državne uprave obezbjeđuje stručnu i administrativnu podršku radu tematskih mreža.

Član 143

U vršenju poslova i zadataka lokalne samouprave propisanih zakonom 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.

Član 144

Radi obezbjeđenja zakonitosti i izvršavanja zakonom utvrđenih obaveza Ministarstvo, u saradnji sa drugim organima državne uprave, kontinuirano prati stanje u jedinicama lokalne samouprave u pogledu izvršavanja njihovih funkcija.

Praćenje iz stava 1 ovog člana podrazumijeva:

- 1) sistematsko prikupljanje podataka i izvještaja o izvršavanju zakonom utvrđenih obaveza jedinica lokalne samouprave;
- 2) obavještavanje organa 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;
- 3) traženje izvještaja, podataka 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) davanje preporuka za pravilnu primjenu propisa i pružaju stručnu pomoć organima lokalne samouprave u vezi sa obavljanjem njihovih poslova;
- 5) upozoravanje organa lokalne samouprave;
- 6) vršenje drugih poslove, u skladu sa zakonom.

Član 145

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

Organi lokalne samouprave dužni su da podatke iz stava 1 dostave u roku od 15 dana od dana dostavljanja zahtjeva.

Izuzetno, u vršenju nadzora organi državne uprave mogu odrediti i kraći rok od roka iz stava 2 ovog člana kada za to postoje opravdani razlozi.

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

XII ODNOSI ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE I VLADE

Član 146

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

Kad skupština, odnosno predsjednik opštine ne postupi po upozorenju u ostavljenom roku, organ državne uprave nadležan za određenu upravnu oblast o tome obavještava Ministarstvo, koje je dužno da Vladi predloži preduzimanje mjera iz stave 3 ovog člana.

Kad Vlada smatra da se opštim aktom skupštine ili predsjednika narušavaju ili ograničavaju Ustavom ili zakonom utvrđene slobode i prava građana, 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 147

Kada nadležni organ državne uprave u postupku nadzora utvrdi da organi jedinica lokalne samouprave ne vrše poslove iz svoje nadležnosti u skladu sa zakonom upozoriće skupštinu i predsjednika opštine da u određenom roku preduzme odgovarajuće mjere kojim će se obezbijediti izvršavanje nadležnosti organa lokalne samouprave.

Kada nadležni organ državne uprave u postupku nadzora primjenom ovlašćenja propisanih zakonom ne obezbijedi vršenje izvornih poslova organa jedinice lokalne samouprave o tome obavještava Ministarstvo koje je dužno da Vladi predloži preduzimanje mjera iz člana 148 ovog zakona.

Član 148

Kad skupština opštine duže od šest mjeseci ne održava sjednice, ne donosi strateški plan razvoja, ne vrši kontrolu nad radom predsjednika opštine, ne razmatra izvještaje iz člana 54 ovog zakona, ne izvršava odluke nadležnih sudova ili ne izvršava druge zakonom utvrđene obaveze, 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 154 imenuje Vlada.

Član 149

Odbor povjerenika ima sedam povjerenika, od kojih dva predlaže Vlada, a dva Ministarstvo, po jednog organ državne uprave nadležan za poslove finansija, organ državne uprave nadležan za poslove regionalnog razvoja i Generalni sekretarijat Vlade.

Povjerenik može biti lice koje je crnogorski državljanin, i ima VII-1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje pet godina radnog iskustva u oblasti pravne ili ekonomske struke.

Odbor povjerenika ima predsjednika, koji se bira iz reda odbora povjerenika.

Povjerenik je u svom radu samostalan i odgovoran Vladi.

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

Ako jedinica lokalne samouprave nema predsjednika, Odbor povjerenika može izabrati vršioca dužnosti predsjednika jedinice lokalne samouprave koji funkciju vrši do konstituisanja skupštine u skladu sa zakonom.

Odbor povjerenika dužan je da Vladi podnese izvještaj o radu jednom mjesečno, 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.

Član 150

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 opštine ne vrši poslove iz svoje nadležnosti ako:

- ne predloži potpredsjednika opštine;
- ne predloži starteški plan razvoja jedinice lokalne samouprave;
- ne obezbijedi sprovođenje strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave i drugih razvojnih planova i programa, kao i strateških dokumenata od državnog značaja;
- ne podnese godišnji izvještaj o svom radu i radu organa i službi iz javnih službi, u roku iz člana 79 stav 1 tačka 16 ovog zakona;
- ne podnose godišnji izvještaj o realizaciji prenijetih i povjerenih poslova
- ne vrši nadzor nad radom organa i službi i javnih službi iz člana 79 stav 1 tačka 23 ovog zakona;
- ne izvršava sudske odluke.

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 stave 3 ovog člana predsjednik opštine ne obezbijedi vršenje poslova iz svoje nadležnosti Ministarstvo će zatražiti pisano izjašnjenje od predsjednika jedinice lokalne samouprave.

Predsjednik jedinice lokalne samouprave ima pravo 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, ako je dostavljeno.

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

Član 151

Vlada, na predlog Ministarstva, razmatra izvještaj o primjeni zakona i propisa od strane jedinica lokalni samouprave, jednom godišnje.

Sadržaj izvještaja iz stava 1 ovog člana propisuje Ministarstvo.

XIV. ODNOSI ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE I NEVLADINIH ORGANIZACIJA

Član 152

U cilju afirmisanja otvorenog i demokratskog društva, organi lokalne samouprave, organi i službe iz člana 95 ovog Zakona, saraduju sa nevladinim organizacijama.

Saradnja iz stava 1 ovog člana ostvaruje se:

- 1) osnivanjem Savjeta za saradnju jedinice lokalne samouprave i nevladinih organizacija;
- 2) informisanjem o svim pitanjima značajnim za nevladine organizacije;
- 3) konsultovanjem nevladinih organizacija o programima razvoja lokalne samouprave i nacrtima opštih akata koje donosi skupština;
- 3) omogućavanjem učešća nevladinih organizacija u radu radnih grupa za pripremu normativnih akata ili izradu projekata i programa;
- 4) organizovanjem zajedničkih javnih rasprava, okruglih stolova, seminara i sl. pod uslovima i po postupku propisanim opštim aktom jedinice lokalne samouprave;
- 6) obezbjeđivanjem uslova za rad nevladinih organizacija, u skladu sa mogućnostima jedinice lokalne samouprave;
- 7) institutom „slobodne stolice“
- 8) finansiranjem projekata i programa nevladinih organizacija i
- 9) na drugi način propisan statutom.

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

Član 153

Savjet za saradnju jedinice lokalne samouprave i nevladinih organizacija osniva predsjednik jedinice lokalne samouprave.

Nadležnosti, sastav, postupak imenovanja i druga pitanja od važnosti za rad uređuju se statutom.

XV ODNOSI ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE I JAVNIH SLUŽBI ČIJI JE OSNIVAČ DRŽAVA

Član 154

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

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

Član 155

U slučaju da se ne ostvaruje saradnja između organa lokalne samouprave i javnih službama odnosno drugih pravnim licima čiji je osnivač države u skladu sa članom 154 ovog Zakona, nadležni organi lokalne samouprave mogu obavijestiti Vladu i zahtijevati preduzimanje odgovarajućih mjera.

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

XVI. SARADNJA I UDRUŽIVANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 156

Poslove iz svoje nadležnosti jedinice lokalne samouprave mogu vršiti na teritoriji druge jedinice lokalne samouprave kroz međuopštinsku saradnju u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonom.

Član 157

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

Član 158

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 jedinice lokalne samouprave

Asocijacija stiče svojstvo pravnog lica stiče upisom u evidenciju iz člana 159 ovog zakona

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

Član 159

O asocijacijama jedinica lokalne samouprave vodi evidenciju vodi Ministarstvo.

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

Član 160

Jedinice lokalne samouprave i asocijacija iz člana 158 ovog zakona, u okviru svojih nadležnosti, mogu samostalno sarađivati sa lokalnim zajednicama i asocijacijama drugih država, radi ostvarivanja zajedničkih interesa i udruživati se u regionalne i međunarodne organizacije lokalnih vlasti.

Član 161

Dvije ili više jedinica lokalne samouprave mogu uspostaviti međuopštinsku saradnju radi zajedničkog vršenja određenih poslova iz njihove nadležnosti.

Međuopštinska saradnja iz stava 1 ovog člana predstavlja oblik horizontalne saradnje, koji se zasniva na dobrovoljnom sporazumu jedinica lokalne samouprave, a uspostavlja se radi ostvarivanja zajedničkih interesa i međusobne koristi.

Član 162

Međuopštinska saradnja se uspostavlja na osnovu pisanog sporazuma koji zaključuju jedinice lokalne samouprave koje u saradnji učestvuju.

Sporazum iz stava 1 ovog člana sadrži naročito:

- 1) poslove koji su predmet saradnje;
- 2) način organizovanja i finansiranja zajedničkog vršenja poslova;3prava i obaveze jedinica lokalne samouprave;
- 3) trajanje i način prestanka saradnje;
- 4) način izvještavanja o radu i rezultatima saradnje.

Sporazum se dostavlja Ministarstvu nadležnom za poslove lokalne samouprave u roku od osam dana od dana njegovog zaključenja, radi evidencije i praćenja sprovođenja.

Član 163

Međuopštinska saradnja može se ostvarivati u sljedećim oblicima:

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

Jedinice lokalne samouprave koje osnuju zajednički subjekt iz stava 1 tačka 3 ovog člana zajednički uređuju pitanja osnivačkog uloga, upravljanja, finansiranja, nadzora i odgovornosti, u skladu sa zakonom.

Član 164

Na osnovu sporazuma o međuopštinskoj saradnji, glavni administrator ili drugi službenik jedne jedinice lokalne samouprave može obavljati određene poslove iz nadležnosti druge jedinice lokalne samouprave.

Vršenje poslova iz stava 1 ovog člana moguće je uz saglasnost predsjednika jedinice lokalne samouprave koje učestvuju u saradnji, prethodnu saglasnost službenika, poštovanje propisanih uslova za obavljanje tih poslova.

Na prava i obaveze službenika iz stava 1 ovog člana, dok obavlja poslove u drugoj jedinici lokalne samouprave, primjenjuju se odredbe zakona i propisa kojima se uređuju lokalni službenici inamještenici.

Član 165

Predsjednik jedinice lokalne samouprave može, na osnovu prethodne saglasnosti skupštine, sporazumom ustupiti određene poslove iz svoje nadležnosti drugoj jedinici lokalne samouprave.

Jedinici lokalne samouprave kojoj se ustupa vršenje nadležnosti dostavlja izvještaj o obavljanju ustupljenih poslova na zahtjev jedinice lokalne samouprave koja joj je ustupila određene poslove, a najmanje jednom u šest mjeseci.

Član 166

Jedinica lokalne samouprave koja je ustupila obavljanje poslova iz svoje nadležnosti drugoj jedinici lokalne samouprave, odgovorna je za obavljanje tih poslova.

XVII. JAVNOST I TRANSPARENTNOST RADA

Član 167

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

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

Član 168

Organi i službe iz člana 95 ovog Zakona dužne su da upoznaju javnost o vršenju poslova iz svog djelokruga i izvještavaju o svom radu putem medija ili na drugi pogodan način.

Davanje određenih podataka vrši se u skladu sa posebnim zakonom.

Član 169

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

Član 170

Organi lokalne uprave obavezni su da upoznaju javnost o procjeni analize uticaja odluka i drugih propisa (RIA) koje donosi skupština i predsjednik opštine, na način i po postupku utvrđenim statutom.

Organi lokalne uprave obavezni su da javno objave održavanje savjetovanja ili drugih oblika stručne obrade i rasprave o pitanjima iz svog djelokruga, omogućće učešće građana i praćenje rada od strane medija.

XVIII. ZAŠTITA LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 171

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

Član 172

Kad se zakonom koji je usvojila Skupština Crne Gore narušava pravo građana na lokalnu samoupravu, asocijacija iz člana 159 ovog zakona može podnijeti inicijativu Predsjedniku Crne Gore da takav zakon ne progłosi.

Član 173

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 stave 1 ovog člana bliže se utvrđuju prava i dužnosti, sastav, način izbora i rada tog Savjeta i druga pitanja od značaja za njegovo funkcionisanje.

XIII NEPOSREDNO UČEŠĆE GRAĐANA U OSTVARIVANJU LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 174

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 175

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

Po pravilu, komunikacija u oblasti neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave obavlja se elektronskim putem u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska uprava, elektronska identifikacija, elektronski potpis i elektronski dokument.

Način i postupak učešća lokalnog stanovništva u izjašnjavanju i odlučivanju o poslovima od zajedničkog interesa bliže se uređuje statutom, u skladu sa zakonom.

Predsjednik jedinice lokalne samouprave podnosi izvještaj o primjeni propisa kojim se uređuje način i postupak učešća građana.

Član 176

Inicijativa je svaki predlog, ideja ili akcija pokrenuta od strane građana, privrednih subjekata, nevladinih i drugih organizacija iz jedinice lokalne samouprave, radi postizanja određenog cilja ili rješavanja određenog problema.

Inicijativa se podnosi organima i službama iz člana 95 ovog zakona.

O podnijetoj inicijativi iz stava 1 ovog člana nadležni organ lokalne uprave dužan je da zauzme stav i u roku od 30 dana o tome obavijesti podnosioca inicijative.

Ako organi i službe iz člana 95 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 186 ovog zakona.

Član 177

Građanska inicijativa je akt kojom građani predsjedniku jedinice lokalne samouprave predlažu donošenje ili promjenu opštih akata kojima se uređuju pitanja iz nadležnosti lokalne samouprave.

Pitanja o kojima se može pokrenuti građanska inicijativa, potreban broj potpisa građana za pokretanje inicijative, postupak po inicijativi i druga pitanja od značaja za građansku inicijativu utvrđuju se statutom.

Ako predsjednik jedinice lokalne samouprave ne prihvati građansku inicijativu, podnosiocu građanske inicijative istu mogu dostaviti skupštini opštine.

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

Član 178

Skupština građana je oblik uključivanja građana u proces kreiranja i donošenja lokalnih javnih politika.

Skupština građana organizuje se kao savjetodavno tijelo koje čine građani izabrani metodom nasumične selekcije, vodeći računa o zastupljenosti različitih društvenih grupa, naročito prema polu, starosnoj dobi, nivou obrazovanja i drugim relevantnim kriterijumima.

Skupština građana razmatra pitanja od značaja za razvoj lokalne zajednice i iznosi preporuke nadležnim organima jedinice lokalne samouprave.

Bliži uslovi za održavanje skupštine građana propisuju se Statutom.

Član 179

Skupštinu građana čine građani sa prebivalištem na teritoriji jedinice lokalne samouprave, izabrani metodom nasumične selekcije.

Prilikom izbora članova Skupštine građana obezbjeđuje se reprezentativnost u pogledu pola, starosne dobi, nivoa obrazovanja i drugih relevantnih društvenih karakteristika

Broj članova Skupštine građana, kao i kriterijumi za selekciju, bliže se uređuju statutom ili posebnim aktom skupštine jedinice lokalne samouprave.

Član 180

Skupština građana se saziva najmanje jednom godišnje, a može se sazvati i po potrebi, na inicijativu predsjednika opštine, skupštine opštine, najmanje 1/10 odbornika, ili na osnovu građanske inicijative.

Skupštinom građana predsjedava moderator kojeg imenuje predsjednik jedinice lokalne samouprave, iz reda lica stručnih za oblast participacije, komunikacije i facilitacije.

Skupština građana donosi preporuke konsenzusom, a izuzetno većinom glasova prisutnih članova, u skladu sa pravilima rada koja se utvrđuju prije početka rada.

Član 181

Nadležni organi jedinice lokalne samouprave dužni su da u roku od 60 dana od dana prijema preporuka Skupštine građana razmotre iste i dostave obrazložen odgovor o načinu njihovog uvažavanja ili neprihvatanja.

Odgovor iz stava 1 ovog člana objavljuje se na zvaničnoj internet stranici jedinice lokalne samouprave i dostavlja učesnicima Skupštine građana.

Član 182

Zbor građana je neposredan oblik odlučivanja građana u mjesnoj zajednici.

Na zboru građana razmatraju se i usvajaju zahtjevi i predlozi koji su od važnosti za kvalitet života stanovništva u mjesnoj zajednici i 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 2 ovog člana i o njima obavijeste građane, preko organa mjesne zajednice.

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

Član 183

Na referendum u mjesnoj zajednici građani sa dijela teritorije jedinice lokalne samouprave izjašnjavaju se o pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave.

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

Član 184

Referendum u jedinici lokalne samouprave se može raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana na teritoriji jedinice lokalne samouprave o pojedinim pitanjima iz

nadležnosti lokalne samouprave u slučajevima, na način i po postupku utvrđenim statutom, u skladu sa zakonom.

Član 185

Pored oblika neposrednog odlučivanja i izjašnjavanja, građani mogu učestvovati u ostvarivanju lokalne samouprave i putem peticija, predloga i žalbi, u skladu sa statutom.

Član 186

Građanska žalba je podnesak koji je na raspolaganju građanima u slučaju kada organi lokalne samouprave i organi i službe iz člana 95 ovog zakona ne postupe po inicijativi i građanskoj inicijativi iz čl. 176 i 177 ovog zakona.

Građanska žalba podnosi se na posebnom obrascu predsjedniku jedinice lokalni samouprave, odnosno skupštini.

Organi iz stava 2 ovog člana dužni su da donesu odluku, odnosno daju obavještenje u roku od 30 dana od dana prijema građanske žalbe,

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

Član 187

Građanska žalba može se podnijeti i organima državne uprave u situacijama kada predsjednik jedinice lokalni samouprave, odnosno skupština ne postupi po istoj.

Povodom građanske žalbe organi državne uprave iz stava 3 ovog člana dužni su pokrenuti postupak nadzora nad primjenom propisa u organu lokalne samouprave koji nije postupio po građanskoj žalbi.

Član 188

Organi lokalni uprave, posebne i stručne službe podnose predsjedniku polugodišnji izvještaj o učešću građana u ostvarivanju lokalne samouprave.

Izvještaji iz stava 1 ovog člana sastavni su dio godišnjeg izvještaja o radu predsjednika.

Član 189

Radi ostvarivanja prava građana na neposredno učešće u poslovima lokalne samouprave, jedinica lokalne samouprave može, u svrhu sazivanja zbora građana, sprovođenja građanskih inicijativa, skupštine građana, osnivanja ili reorganizacije mjesnih zajednica i drugih oblika mjesne samouprave, podnijeti obrazloženi zahtjev ministarstvu nadležnom za poslove vođenja registra prebivališta i drugim ličnim stanjima građana, radi dostavljanja određenih podataka iz tih evidencija.

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.

Ministarstvo nadležno za poslove vođenja registra prebivališta i drugim ličnim stanjima građana, dužno je da: provjeri zakonitost i opravdanost zahtjeva; donese odluku o dostavljanju podataka u skladu sa zakonom; osigura da se dostava vrši uz primjenu odgovarajućih tehničkih i organizacionih mjera zaštite podataka.

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

IX Učešće građana u kreiranju lokalnih javnih politika

Član 190

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 191

Javna rasprava u pripremi budžeta, opštih akata i strateških dokumenata čiji je predlagač predsjednik jedinice lokalne samouprave, sprovodi se:

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

Javnu raspravu sprovode organi i službe iz člana 95 ovog zakona.

Javna rasprava obavezno se sprovodi i u mjesnim zajednicama.

Javna rasprava ne može trajati kraće od 15 dana.

Član 192

Organi i službe iz člana 95 ovog zakona obavezni su utvrditi program javne rasprave.

Program javne rasprave sadrži naziv organa koji sprovodi javnu raspravu, naziv nacrtu opšteg akta, odnosno strateškog dokumenta, podatke o načinu sprovođenja javne rasprave, adresu i način dostavljanja primjedbi, predloga i strategija, 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 gdje 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.

Organi i službe iz člana 95 obavezni su objaviti izvještaj sa javne rasprave na internet stranici.

Član 193

Učešće lokalnog stanovništva u odlučivanju u poslovima sa koje se planiraju i koje će se sprovoditi u toku godine na nivou jedinice lokalne samouprave (utvrđivanje nacrtu strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave, nacrtu planova i programa za pojedine oblasti u jedinici lokalne samouprave, urbanističkih projekata, budžeta i opštih akata kojima se utvrđuju prava i obaveze građana) građanima, pravnim i fizičkim licima, nevladinim organizacijama i drugim zainteresovanim subjektima;

2) javnim objavljivanjem programa javne rasprave ili drugih oblika učešća građana u postupku donošenja strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave, nacrtu planova i programa za pojedine oblasti, budžeta i opštih akata kojima se utvrđuju prava i obaveze građana, programa javnih rasprava po pojedinim mjesnim zajednicama o potrebama lokalnog stanovništva, a posebno u stambenoj, komunalnoj, urbanističkoj i ekološkoj oblasti, obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj djelatnosti i dr. na način koji će biti dostupan svim učesnicima javne rasprave;

3) obavještavanjem o načinu, rokovima, mjestu i vremenu održavanja javne rasprave sa potrebnim informacijama o predmetu javne rasprave;

4) obavezivanjem organa lokalne samouprave da razmotre sve prispjele komentare, predloge ili sugestije učesnika javne rasprave, sačine rezime komentara i stavova o prihvatanju, odnosno razlozima neprihvatanja, sačine izvještaj o rezultatima javne rasprave i uz nacrt strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave, nacrtu plana i programa u pojedinim oblastima, budžeta i opštih akata kojima se utvrđuju prava i obaveze građana dostave predlagaču;

5) pristupom dokumentima, a naročito u pristupačnom formatu licima dostupnost tih dokumenata u pristupačnom formatu licima sa invaliditetom koja za to iskažu interes.

XIII. SARADNJA LOKALNE SAMOUPRAVE I GRAĐANA

Član 194

Organi i službe iz člana 95 ovog zakona obavezni su da obezbijede ostvarivanje prava i dužnosti lokalnog stanovništva na zakonit i efikasan način, uz poštovanje ličnosti i dostojanstva građanina.

Član 195

Organi i službe iz člana 95 ovog zakona obavezni su da građanima u ostvarivanju njihovih prava i interesa daju potrebne podatke, objašnjenja i obavještenja.

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

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

Član 196

Lokalni funkcioneri (predsjednik jedinice lokalne samouprave, predsjednik skupštine, glavni administrator, sekretar skupštine) i starješine organa lokalne uprave obavezni su da odrede vrijeme prijema građana.

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

U organu, odnosno službi iz stave 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 197

Organi lokalne uprave i službe iz člana 95 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 organi, odnosno službe iz stava 1 ovog člana dužni su da pisano odgovore, u roku od 15 dana od dana prijema primjedbi ili prigovora, ukoliko to građanin zahtijeva.

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

XIV. INFORMACIONI SISTEM

Član 198

Ministarstvo, preko informacionog sistema za evaluaciju jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: informacioni sistem):

1) prikuplja i sistematizuje podatke koje jedinice lokalne samouprave dostavljaju u vezi sa primjenom propisa iz svoje nadležnosti;

2) vrši analizu prikupljenih podataka radi unapređenja javnih politika i jačanja međusobne saradnje jedinica lokalne samouprave;

3) na osnovu propisane metodologije vrši ocjenu učinka jedinica lokalne samouprave, vodeći računa o poštovanju njihove Ustavom zagaranтовane samostalnosti u vršenju poslova iz svoje nadležnosti.

Način, postupak, metodologija, kriterijumi za postupak sprovođenja evaluacije i indikatori učinka za praćenje efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti i kvaliteta izvršavanja nadležnosti jedinica lokalne samouprave urediće se propisom Vlade.

Član 199

Informacionim sistem upravlja Ministarstvo.

Pristup informacionom sistemu imaju organi državne uprave koji, u okviru svojih upravnih oblasti propisuju nadležnosti jedinicama lokalne samouprave, kao i jedinice lokalne samouprave.

Organi iz stava 2 ovog člana i jedinice lokalne samouprave dužne su da unose i ažuriraju jednom godišnje.

XV. EVIDENCIJE

Član 200

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

Za potrebe vođenja evidencije, organi državne uprave i lokalne samouprave dužni su najmanje tromjesečno da unose i ažuriraju podatke iz stava 1 ovog člana.

Bliži sadržaj, način vođenja evidencije iz stav 1 ovog člana propisuje Ministarstvo.

XVI. NADZOR

Član 201

Nadzor nad primjenom ovog zakona vrši Ministarstvo.

XVII. KAZNE NE ODREDBE

Novčana kazna za odgovorno lice u organu državne uprave

Član 202

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

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

Novčana kazna za odgovorno lice u organu lokalni samouprave

Član 203

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

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

Član 204

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

- 1) ne obavijesti podnosioca inicijative (član 176 stav 3);
- 2) ne razmotre i ne dostave odgovor na preporuke Skupštine građana (član 181);
- 3) ne razmotre zahtjeve zbora građana i o njima obavijeste građane (član 182);
- 4) ne donesu odluku povodom građanske žalbe (član 186)

XVIII. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 204

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 205

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

Član 206

Zakoni i drugi propisi kojima se utvrđuju poslovi iz člana 43 usaglasit će se sa odredbama ovog zakona u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Poslove iz člana 43 ovog zakona grad će preuzeti i organizovati do 1. januara 2027 godine.

Preuzimanjem poslova iz stava 1 i 2 ovog člana grad će preuzeti zaposlene, predmete arhivu i drugu dokumentaciju.

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

Član 207

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

Član 208

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

Član 209

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

OBRAZLOŽENJE

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, unaprjeđenje sistema lokalne samouprave, decentralizacija, razvoj modernog i profesionalnog službeničkog sistema, reforma inspeksijskih službi, digitalizacija i razvoj e-uprave i e-servisa, unaprjeđenje transparentnosti i otvorenosti rada javne uprave, te da će u dijelu lokalnih samouprava fokus biti na unaprjeđenju saradnje između države i lokalnih samouprava, stvaranju uslova za jačanje finansijske održivosti opština i njihovom upravljačkom osnaživanju što je osnovni preduslov za decentralizaciju.

Startegijom 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 unaprijeđenje, i to uvođenje blagog politipskog sistema lokalne samouprave.

Pored analitičkih dokumenata Vlade Crne Gore, i međunarodni dokumenti pokazuju potrebu za unaprijeđenjem decentralizacije u Crnoj Gori. Izvještaj Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope o primjeni Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi usvojen je početkom 2024. godine i 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 reformu lokalne samouprave u konsultaciji sa opštinama i Zajednicom opština Crne Gore.

Izveštaj 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 unaprijeđuje se sistem lokalne samouprave i sprovodi dalja decentralizacija oprezno i postupno. To podrazumijeva uvođenje nove jedinice lokalne samouprave – grada, koji sa aspekta broja stanovnika i finansijskog kapaciteta može da pruža usluge i vrši nadležnosti u oblasti predškolskog obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, kao i socijalne i dječije zaštite. Definisanjem različitih jedinica lokalne samouprave – grada, opštine, 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. Pravni položaj grada mogu dobiti jedinice lokalne samouprave koje ispunjavaju kriterijume koji se odnose na broj stanovnika i finansijski kapacitet.

Pored navedenog, novim Zakonom o lokalnoj samouprave unaprijeđuje se čitav sistem lokalne samouprave, nadležnosti organa lokalne samouprave, njihovi međusobni odnosi, kao i odnosi sa državnim organima i organima državne uprave. 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.

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

Dodatno su unaprijeđeni mehanizmi učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, kao i rad mjesnih zajednica.

III USAGLAŠENOST SA EVROPSKIM ZAKONODAVSTVOM 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, uprava i javne službe) imaju jasno propisane nadležnosti da kreiraju, sprovede 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, subsidijarnost, 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 opštinskom referendum, 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: Ovim definisano je 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 udslikava 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. Stavom dva ovog člana definiše se institucionalna struktura preko koje jedinice lokalne samouprave vrše javne poslove.

Član 8: Članom 8 propisano je 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 9: Ovaj član precizno izražava suštinu principa asimetrične decentralizacije. Stavom 1 jasno se propisuje da jedinice lokalne samouprave ostvaruju pravo na prenošenje, odnosno povjeravanje dodatnih nadležnosti u skladu sa svojim kapacitetima i mjerom dobrog upravljanja. To znači da neće sve opštine imati isti obim nadležnosti – već onoliko koliko mogu da preuzmu i odgovorno sprovode. Pravo na dodatne nadležnosti nije automatizam – predviđa se procjena sposobnosti i ispunjavanje uslova, što omogućava prilagođavanje stvarnim kapacitetima svake lokalne samouprave. Takođe, stavom dva jasno se propisuje da se dodatne nadležnosti jedne opštine ne mogu ostvarivati na štetu druge i da se ne narušava načelo samostalnosti u obavljanju sopstvenih nadležnosti. To je važan korektiv u asimetričnim sistemima – razlike se uvode, ali bez narušavanja osnovne ravnoteže.

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 propisuje se princip odgovornosti za organe jedinice lokalne samouprave. Riječ je o načelu koje obavezuje skupštinu jedinice lokalne samouprave i predsjednika, odnosno gradonačelnika, kao izvršni organ, da su pojedinačno odgovorni za izvršavanje svojih zakonskih obaveza, kao i da su istovremeno zajedno odgovorni za razvoj i cjelokupno funkcionisanje lokalne samouprave. Iz navedenog proizilazi da oba organa svo svoje djelovanje moraju podrediti javnom interesu, odnosno interesu 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 člana 12 propisano je da jedinica lokalne samouprave obavezna da stvara uslove za unaprijeđenje i promociju manjinskih prava i rodne ravnoravnosti.

Član 14: Ovim članom propisuje se načelo javnosti rada, koje podrazumijeva da rad organa lokalne samouprave, lokalne uprave, javnih službi treba da bude javan i transparentan, da obezbijedi građanima da budu informisani o svim odlukama koje donose njihovi predstavnici. Javnost i transparentnost utiču na povjerenje građana u lokalne institucije, smanjuje se rizik od zloupotreba i korupcije, iskazuje odgovornost prema građanima koji cijene rad svojih predstavnika, i u krajnjem obezbjeđuje se njihova participacija.

Član 15: Ovim članom bliže je definisana obavezna saradnja organa lokalne samouprave i centralnih organa, odnosno propisane prava i obaveze u pogledu konsultovanja prilikom izrade propisa kojima se regulišu prava i obaveze jedinica lokalne samouprave. Analiza funkcionisanja sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori ukazala je na negativnu praksu predlaganja i donošenja propisa čija implementacija negativno utiče na funkcionisanje jedinica lokalne samouprave. S tim u vezi, ovaj član jasno propisuje obaveze i rokove u kojima su centralni organi obavezni da obave procedure konsultovanje sa jedinicama lokalne samouprave, odnosno sa Zajednicom opština Crne Gore.

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, uzajamnog uvažavanja i horizontalne koordinacije. U skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, naročito članom 4 i 5, kao i standardima dobre uprave, ovaj član podstiče razvoj demokratskog upravljanja, osigurava pravovremenu uključenost lokalnog nivoa u procese odlučivanja od značaja za njihove nadležnosti i interese i promoviše međuinstitucionalni dijalog i razmjenu informacija. Stavom 1 normativno se potvrđuje da saradnja nije fakultativna, već pravna obaveza koja proizlazi iz cilja ostvarivanja javnog interesa i unapređenja kvaliteta javnih usluga koje se često isporučuju ili koordiniraju na lokalnom nivou. Stavom 2 konkretizuje se način saradnje i to kroz pravovremenu razmjenu informacija (radi efikasnog reagovanja i usklađivanja politika, konsultacije u pripremi propisa – čime se izbjegava normativni voluntarizam i pojačava legitimnost propisa), koordinisano planiranje i

sprovođenje politika (kao mehanizam bolje upotrebe resursa i zajedničkog djelovanja). Stavom 3 uvodi se obavezno pribavljanje i razmatranje mišljenja jedinica lokalne samouprave prilikom donošenja odluka koje ih se tiču. Time se jača participacija lokalnih vlasti u kreiranju javnih politika, sprječava jednostrano odlučivanje i promovira subsidijarnost kao temeljni princip decentralizovanog sistema vlasti.

Član 18: U odnosu na ovaj član važno je ukazati da su suštinsku ulogu lokalne samouprave u ostvarivanju agende Evropske unije prepoznali Evropska komisija i Evropski parlament u Izveštaju o ulozi gradova u institucionalnom okviru Unije za 2018. godine, u kojem se, između ostalog, ukazuje na nove globalne izazove poput nezaposlenosti mladih, izazove u koji pružanju kvalitetnih javnih usluga, pristup čistoj i pristupačnoj energiji, prevenciji prirodnih katastrofa i zaštiti životne sredine koji zahtijevaju lokalne odgovore, a samim tim i jaču posvećenost gradova u kreiranju i sprovođenju politika Evropske unije. Ovaj član ima za cilj da afirmira proces evropskih integracija na lokalnom nivou, kroz snažnije uključivanje jedinica lokalne samouprave u predpristupni proces, kroz saradnju i praćenje procesa u saradnji sa resornim ministarstvom, uspostavljanje odgovarajuće organizacione strukture, kao i izgradnju kapaciteta za to.

Član 19: Odredbama člana 19 propisana je primjena ovog zakona u Glavnom gradu, Prijestonici i gradu, ako ovim i posebnim zakonom nije drukčije propisano. Dakle, imajući u vidu asimetričnu decentralizaciju, kao i politipski model organizacije, određena pitanja koja se odnose na ove jedinice lokalne samouprave biće regulisana i posebnim zakonima.

Član 20: Ovaj član propisuje upotrebu rodnoosjetljivog jezika u ovom Zakonu.

U poglavlju II Nacrta Zakona uređuju se 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 sadržina Statuta, i to: samoupravni djelokrug jedinice lokalne samouprave, simboli jedinice lokalne samouprave, praznik jedinice lokalni samouprave, oblici učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, sprovođenje referendumu, javnost rada organa lokalne samouprave, i organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi, glavnog administratora, menadžera, glavnog gradskog arhitekta, službe skupštine i javnih službi, način i sadržina vršenja nadzora nad radom organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi, glavnog administratora, menadžera, glavnog gradskog arhitekta, službe skupštine i javnih službi iz člana 46 ovog zakona i druga pitanja od značaja za funkcionisanje lokalne samouprave.

Član 24: Odredama člana 24 propisano je pravo jedinice lokalne samouprave da može da uspostavi simbole, odnosno grb i zastavu. Svrha uspostavljenja 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 propisano je da jedinica lokalne samouprave može imati praznik, koji u smislu ovog zakona, treba da označava datum kada je jedinica lokalne samouprave osnovana. Suština praznika jedinice lokalne samouprave se, takođe, odnosi na isključivo na lokalni kontekst, te treba da predstavlja događaj koji građane lokalne zajednice čini ponosnim i sa kojim se identifikuju.

Član 26: Odredbama člana 26 propisuje se procedura za uspostavljanje simbola i praznika jedinice lokalne samouprave. Simboli i praznik moraju biti propisani Statutom, kao najvišim opštim aktom jedinice lokalne samouprave, i o istim mora biti sprovedena javna rasprava, pri čemu nije zabranjeno i sprovođenje drugih demokratskih procedura poput opštinskog referendumu. Obavezna javna rasprava treba da obezbijedi transparentnost i otvorenost u postupku utvrđivanja ili izmjene simbola i praznika, jer je od suštinske važnosti da građani budu aktivni sudionici u njihovom uspostavljanju. Takođe, propisano je da na simbole i praznik saglasnost daje Vlada, na predlog Ministarstva. Pored činjenice da ključna obilježja simbola i praznika treba da imaju lokalni kontekst, mora se obazbijediti da su isti sačinjeni u skladu sa članom 24 stav 2 zakona, kao i da odgovaraju istorijskim činjenicama zvanične istorije Crne Gore.

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 službe skupštine 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 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: Po prvi put, odredbom člana 29 propisuje se definicija Opštine kao oblika lokalne samouprave. Iz ove odredbe proizilazi da je opština osnovni oblik lokalne samouprave, odnosno teritorijalna jedinica koju čine više naselja, koji zajednički predstavljaju prirodnu i geografsku cjelinu, koja je povezana neposrednim i zajedničkim interesom stanovništva i koja ima 10.000 stanovnika. Po prvi put se uvodi demografski kriterijum za uspostavljanje Opštine. Propisano je, takođe, da sve Opštine koje su do primjene ovog zakona stekle status Opštine isti zadržavaju. Iz toga proizilazi da svaka naredna opština mora imati minimalno 10.000 stanovnika da bi mogla postati jedinica lokalne samouprave. Osnivanje opštine, spajanje, ukidanje i promjena teritorije opštine vrši se u skladu sa zakonom kojim se uređuje teritorijalna organizacija Crne Gore.

Član 30: Po prvi put, u pravni sistem se uvodi grad kao jedinica lokalne samouprave. Grad je određen karakteristikama urbanizovane sredine koji treba da bude ekonomski, administrativni, kulturni, turistički, obrazovni ili zdravstveni centar, koji ima više od 10.000 stanovnika i koja ispunjava finansijski kriterijum propisane odredbama člana 33 Zakona. Iz ove norme proizilazi da grad mora biti urbanizovan, da mora biti makar jedan od navedenih centara (administrativni, kulturni, zdravstveni i slično), da ima demografski kapacitet od više od 10.000 stanovnika.

Odredbama čl. 31 do 36 ovog Zakona uređuju se uslovi, postupak i pravne posljedice sticanja statusa grada. Koncept asimetrične decentralizacije se uvodi kroz navedene pravne norme koje su postavljene tako da se status grada ne stiče automatski, već kroz

sistemska, fiskalnu i infrastrukturnu provjeru kapaciteta jedinice lokalne samouprave. Osnovni kriterijumi odnose se na funkcionalne karakteristike (npr. razvojni, administrativni i kulturni centar), broj stanovnika, fiskalnu održivost i prostorni razvoj. Time se omogućava: stvaranje institucionalno i funkcionalno snažnijih lokalnih jedinica (gradova), podsticanje lokalnog razvoja i fiskalne discipline, odgovorna decentralizacija utemeljena na objektivnim pokazateljima. Odredbe obezbjeđuju jasan postupak (inicijativa, elaborat, mišljenje Ministarstva, predlog Vladi), a pravno-tehnički okvir dodatno se uređuje podzakonskim aktom Vlade. Takođe, obezbjeđuje se i mehanizam kontrole – kroz mogućnost gubitka statusa grada ako se uslovi ne ispunjavaju tri godine uzastopno.

Član 37: Odredbama člana 37 gradovima sa više od 50.000 stanovnika data je mogućnost da osnuju gradske opštine, radi efikasnijeg i kvalitetnijeg funkcionisanja. Procesi urbanizacije, širenje određenih područja, migracije ukazuju na potrebu za daljom unutrašnjom decentralizacijom pojedinih gradova. U tom cilju Predlogom Zakona data je mogućnost, da, kada jedinice lokalne samouprave, odnosno gradovi procijene, a u skladu sa svojim potrebama i procjenama da će se daljim procesom unutrašnje decentralizacije poslovi iz njene nadležnosti obavljati efikasnije na određena područja njene teritorije, statutom mogu predvijeti jednu ili više gradskih opština. Gradska opština nema oblik jedinice lokalne samouprave. Sva pitanja u vezi sa funkcionisanjem gradskih opština biće definisano zakonom o gradu i statutom grada.

Poglavljem III uređuju se poslovi jedinice lokalne samouprave.

Član 38: Ovim članom propisan je pravni režim za utvrđivanje sopstvenih, odnosno izvornih nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Sopstveni poslovi moraju biti utvrđeni zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave, pri čemu se organi prilikom utvrđivanja poslova rukovode principom subsidiarnosti. Takva odredba usmjerava organe koji kreiraju javne politike da poslove i težište odlučivanja treba uspostaviti na najnižem nivou vlasti koji ima kapacitet i sposobnost za to. Stavom 2 propisano je da vršenje sopstvenih poslova jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje u skladu sa svojim mogućnostima, interesima i potrebama lokalnog stanovništva, iz čega proizilazi da jedinica lokalne samouprave ove poslove vrši u skladu sa svojim kadrovskim, tehničkim, prostornim i drugim mogućnostima, odnosno kapacitetima, prepoznajući izazove i potrebe lokalne zajednice, rukovodeći se javnim interesom. Takođe, sopstvene poslove jedinica lokalne samouprave vrši isključivo u skladu sa principom ustavnosti i zakonitosti, pri čemu je stavom 3 ovog člana propisana normativna djelatnost jedinice lokalne samouprave, odnosno utvrđeno pravo da normativno uredi načine i uslove sopstvenih poslova.

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 subsidiarnosti, omogućava se 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: U ovom članu grupisane su sopstvene nadležnosti jedinice lokalne samouprave, i to metodom enumeracije jedinice lokalne samouprave imaju nadležnost da strateški planiraju, vrše finansijske nadležnosti, normativne, planske i analitičke. Metodom generalne klauzule, odnosno propisivanjem vršenja drugih nadležnosti u skladu sa zakonom obezbjeđuje se fleksibilnost jedinicama lokalne samouprave u vršenju svojih poslova

Član 41: Članom 41 propisani su sopstveni poslovi jedinice lokalne samouprave koji se odnose na konkretna ovlašćenja koja jedinica lokalne samouprave imaju u vršenju poslova u različitim upravnim oblastima. U tom smislu, u okviru sopstvenih poslova jedinica lokalne samouprave:

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) donosi lokalna planska dokumenta pod uslovima i na način propisan posebnim zakonom kojim se uređuje uređenje prostora;

6) uređuje građevinsko zemljište;

7) uređuje i obezbjeđuje uslove za razvoj preduzetništva;

8) obezbjeđuje primjenu informaciono-komunikacionih tehnologija u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska uprava i drugim propisima;

9) stara se o lokalnim dobrima od opšteg interesa;

10) obezbjeđuje uslove i stara se o zaštiti životne sredine i pojedinih njenih djelova (kvalitet vazduha, zaštita od buke, upravljanje otpadom i dr.);

11) 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;

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

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

14) uređuje i obavlja poslove u vezi sa pristupanjem Evropskoj uniji;

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

16) stvara uslove za razvoj i unapređenje sporta djece, omladine i građana, kao i razvijanje međuopštinske sportske saradnje;

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

18) uređuje i obezbjeđuje uslove za informisanje lokalnog stanovništva;

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

20) rješava o pravima iz oblasti boračko-invalidske zaštite i vodi evidenciju o korsnicima prava;

21) uređuje i obezbjeđuje uslove za zaštitu i spašavanje stanovništva, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine na području opštine od elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća i drugih nesreća;

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

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

24) obezbjeđuje uslove za zaštitu potrošača;

25) 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;

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

27) uređuje i obezbjeđuje uslove za održavanje javnih sajmova lokalnog značaja;

28) uređuje način organizovanja javnih radova od lokalnog značaja;

29) stvara uslove za održivu urbanu mobilnost (biciklizam, zdravi stilovi života);

30) propisuje prekršaje za povrede opštinskih propisa.

Član 42: Ovim članom definisane su konkretne aktivnosti (poslovi) u okviru nadležnosti jedinica lokalne samouprave (koje vrše i opštine i gradovi), u cilju izvršavanja zakonom propisanih obaveza. S tim u vezi, kao izvorne poslove sve jedinice lokalne samouprave vrše poslove u oblasti komunalnih djelatnosti, održavanja lokalne putne infrastrukture, regulisanja lokalnog saobraćaja, turizma, planiranja prostora, zaštite životne sredine, stanovanja, lokalnih medija, evropskih integracija, sporta, mladih, poljoprivrede, kulture (zaštita kulturne baštine, bibliotečka djelatnost, i dr), zaštita i spašavanje, zaštita stanovništva od zaraznih bolesti, zaštite potrošača, brige o životinjama, urbane mobilnosti, radnog vremena na teritoriji jedinice lokalne samouprave, propisuje prekršaje za nepoštovanje lokalnih opštih akata. Navedene poslove vrše sve jedinice lokalne samouprave bez obzira na njihov pravni položaj.

Član 43: Članom 43 utvrđuje se asimetrična decentralizacije jer se ne primjenjuje na sve jedinice lokalne samouprave, već samo na one koje steknu status grada. Svrha je da se jedinicama koje imaju veće administrativne i funkcionalne kapacitete omogući vršenje širih javnih funkcija, koje su inače u nadležnosti države. Na taj način se omogućava brža, efikasnija i lokalno osjetljivija usluga građanima, rasterećuju centralne institucije i povećava lokalna odgovornost. Ove nadležnosti ne predstavljaju izvorne, već su: zakonom prenesene – što znači da su određene posebnim zakonom (npr. Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti itd.), ili propisom Vlade povjerene, što znači da Vlada može, putem uredbe decentralizovati određene funkcije i prenijeti ih na ove jedinice lokalne samouprave.

Član 44: Odredbe člana 44 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 45: Odredbom člana 45 dozvoljava se jedinicama lokalne samouprave da pribavljaju podatke od nadležnih organa sa svrhom obavljanja svojih nadležnosti, pri čemu su odgovorni da primjenjuju odredbe zakona kojima se uređuje zaštita podataka o ličnosti.

Član 46: Ovim članom propisano je da jedinice lokalne samouprave imaju obavezu da zajednički vrše poslove za koje se utvrdi da za njihovo vršenje postoji javni interes. Odnosno iz ove pravne norme proizilazi da kada Vlada, kao državni organ koji vodi unutrašnju politiku države, ocijeni da je zajedničko vršenje određenih sopstvenih poslova javni interes može zahtijevati od opština da zajednički obezbijede vršenje tih poslova. Ukoliko po takvom zahtjevu opštine ne postupe, onda Vlada donosi akt kojim se utvrđuje taj javni interes, način obavljanja poslova i finansiranja. Primjer takvog vršenja poslova može biti u oblasti zaštite životne sredine, deponija i slično.

Član 47: 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 sprovesti 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 uz intenzivniji nadzor države. Kod prenesenih poslova jedinice lokalne samouprave imaju veći stepen autonomije, kao i pravo da iste dodatno razrađuju sopstvenim propisima.

Član 48: Ovim članom propisano je da se za vršenje poslova jedinice lokalne samouprave organi lokalne samouprave i organi uprave mogu koristiti elektronske usluge povjerenja koje vrši organ državne uprave nadležan za poslove elektronske uprave i elektronskog poslovanja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska identifikacija i elektronski potpis. Riječ je uslugama koje omogućavaju sigurnu elektronsku komunikaciju i razmjenu podataka: elektronski potpis, elektronski pečat, elektronski vremenski žig. Ove usluge osnova su za digitalizaciju internih procesa i usluga u okviru

lokalnog upravnog aparata. Digitalizacijom se postiže efikasnost rada, smanjena upotreba papira, korišćenje elektronskog dokumenta i tako dalje.

Poglavlje IV definiše imovinu jedinica lokalne samouprave

Član 49: Članom propisano je da opština 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 raslože, 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 raspolaže 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: Članom 52 precizno se normira trajanje mandata Skupštine opštine, kao i situacija koje se odnose na njegov prestanak, produženje i prijevremene izbore. Stavom

1 se izričito propisuje da mandat Skupštine opštine traje četiri godine. Stavom 2 se definiše početak i kraj mandata — mandat počinje da teče danom konstituisanja Skupštine, a završava se konstituisanjem Skupštine opštine novog saziva. Stavovima 3 i 4 predviđene su mogućnosti prekida redovnog mandata: usljed raspuštanja Skupštine ili njenog skraćivanja. Takođe, propisano je da Skupština izabrana na prijevremenim izborima ima mandat koji traje do održavanja narednih opštih lokalnih izbora, čime se obezbjeđuje kontinuitet i jasno definisani vremenski okvir privremenog saziva. Stavom 5 predviđena je mogućnost produženja mandata Skupštine, ali isključivo do održavanja redovnih opštih lokalnih izbora, čime se jasno ograničava prostor za neodređeno produženje mandata van ustaljenog izbornog ciklusa. Stavom 6 propisuje se nadležnost Centralne izborne komisije da raspiše prijevremene lokalne izbore najkasnije narednog dana od dana stupanja na snagu odluke o raspuštanju Skupštine opštine ili odluke o skraćivanju njenog mandata. Ovom normom se osigurava pravovremena reakcija nadležnog organa i održavanje izbornog kontinuiteta na lokalnom nivou.

Član 53: propisane su nadležnosti Skupštine jedinice lokalne samouprave. Nadležnosti su definisane u skladu sa pravnim metodom enumeracije i se mogu grupisati na sljedeći način: **normativna** (donosi statut, poslovnik, odluke i druge akte), strateška i **planska** (donosi strateški plan razvoja jedinice lokalne samouprave i planove i programe za pojedine oblasti), **prostorno planska** (donosi urbanističke projekte i druga planska dokumenta, program uređenja prostora), **finansijska i poreska** (donosi budžet, završni račun budžeta, donosi odluku o zaradama lokalnih funkcionera i lica koja imenuje Skupština i odluku o zaradama lokalnih službenika i namještenika utvrđuje poreze, takse i naknade, odlučuje o zaduživanju i davanju garancija), **kontrolna** (vrši nadzor nad izvršnim organima i razvij javnim službama koje osniva), **kadrovska** (imenuje i razrješava predsjednika skupštine, predsjednika opštine, sekretara skupštine, daje saglasnost na izbor potpredsjednika jedinice lokalne samouprave, imenuje i razrješava članove organa upravljanja javnih službi, daje saglasnost na odluku o izboru i razrješavanju organa rukovođenja u javnim službama, imenuje članove radnih tijela skupštine), **analitičko-razvojni** (razmatra i usvaja različite izvještaje (o radu predsjednika opštine i radu organa i službe lokalne uprave i javnih službi, o radu javnih službi čiji je osnivač opština), razmatra i usvaja programe rada javnih službi (daje saglasnost na program rada javnih službi čije osnivač opština). Na kraju stava 1 primijenjen je i metod generalne klauzule shodno kojem se nadležnosti skupštine mogu utvrditi posebnim zakonom. Stavom 2 ovog člana propisano je da Skupština ima stručnu službu, iz čega proizilazi da je norma imperativna, odnosno ne ostavlja prostor za diskrecionu odluku skupštine da nema stručnu službu. Na ovaj način obezbjeđuje se stručna komponentna u radu skupštine, posebno imajući u vidu uslove za odbornike koji su veoma uopšteni. Stručna služba odgovorna je za stručno usmjeravanje, pripremu materijala i obezbjeđuje da skupštine funkcioniše u okviru zakona i drugih propisa.

Član 54: Odredbom člana 54 detaljnije se propisuje kontrola uloga Skupštine nad radom izvršnog organa opštine. Kontrola uloga zasnovana je na razmatranju niza analitičkih izvještaja koje je izvršni organ u obavezi da podnese jednom godišnje Skupštini Crne

Gore. Podnošenje ovih izvještaja treba da objektivno prikaže stanje u određenim oblastima od suštinske važnosti za funkcionisanje jedinice lokalne samouprave. Riječ je o sljedećim oblastima: **ljudski resurski** u lokalnom upravnom aparatu i javnim službama (imajući u vidu trendove povećanja broja zaposlenih na lokalnom nivou, važno je skupštini podnijeti detaljnu analizu o broju zaposlenih, uzrocima povećanja odnosno smanjenja broja zaposlenih, adekvatnosti ljudskih resursa pojedinačno po oblastima, podatke i trendove o kapacitetima jedinice lokalne samouprave za evropske integracije i upravljanje projektima, realizaciji kadrovske plana i primjeni propisa kojima je uređen postupak zapošljavanja u jedinici lokalne samouprave i dr.); **primjena zakona i realizacija preporuka državnih organa i organa državne uprave** i donosi zaključke povodom istih (uvažavajući intenciju zakonodavca o obavezi da se sprovodi redovan nadzor o primjeni zakonskih obaveza, analogno propisana je obaveza izvršnog organa opštine da skupštini podnese izvještaj o svim preporukama koje je dobio od državnih organa i organa državne uprave u vezi sa pravilnom primjenom propisa i funkcionisanjem jedinice lokalne samouprave iz čega predstavnički organ može ocijeniti kvalitet primjene zakona, stepen realizacije zakonskih obaveza, izazove u primjeni i tako dalje); **realizacija preporuka Državne revizorske institucije** (u cilju uvida u ispunjenje preporuka državnog organa koji kontroliše pravilno finansijsko poslovanje jedinice lokalne samouprave i preduzimanja određenih mjera, poziva na odgovornost onih koji ne postupaju u skladu sa propisima), razmatranja godišnjeg izvještaja o statusu sudskih postupaka i izvršavanju sudskih odluka (podaci o sudskim sporovima koje opština vodi, njihova uspješnost, finansijski gubici po osnovu sudskih sporova, kao i realizacija sudskih odluka su, takođe, pokazatelji kvaliteta rada izvršnog organa jedinice lokalne samouprave), **evropskih integracija** (uvažavajući ulogu jedinica lokalne samouprave u procesu evropskih integracija, kao i činjenicu da se ovim zakonom posebno afirmiše i zakonom uređuje znatno veća uloga opština u tom procesu, prepoznata je potreba da se Skupština jedinice lokalne samouprave posebno bavi djelovanjem jedinice lokalne samouprave u ovoj oblasti, sa posebnim fokusom na efekte evropskih integracija na lokalni razvoj). Takođe, zakonom su prepoznati i politički mehanizmi kontrole poput **odborničkih pitanja** i **tematskih sjednica**. Tematske sjednice podrazumijevaju organizaciju sjednice Skupštine opštine na kojoj se isključivo postavljaju pitanja predsjedniku jedinice lokalne samouprave i rukovodiocima lokalnih organa, stručnih i posebnih službi.

Član 55: Članom 55 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 objektivni kriterijum konstituisanja, čime se doprinosi pravnoj sigurnosti. Konačno, stav 8 propisuje da ukoliko se Skupština ne konstituiše u roku od 30 dana od objavljivanja konačnih rezultata izbora (što predstavlja skraćenje dosadašnjeg roka sa 60 na 30 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 56: propisano je da Skupštinu saziva predsjednik skupštine po potrebi, a najmanje jednom u tri mjeseca, po sopstvenoj inicijativi, na zahtjev predsjednika opštine, najmanje jedne trećine odbornika i po inicijativi građana, u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva, odnosno inicijative. Ukoliko predsjednik skupštine ne sazove sjednicu, istu saziva podnosilac zahtjeva, odnosno inicijative, a njom predsjedava odbornik kojeg odredi podnosilac zahtjeva. Iz navedenog proizilazi da je predsjednik skupštine dužan da sazove sjednicu, a da pravo za podnošenje inicijative za sazivanje sjednice imaju: predsjednik jedinice lokalne samouprave, jedna trećina odbornika i građani. Propisan je i deblokirajući mehanizam u slučaju da predsjednik skupštine ne sazove sjednicu na inicijativu zakonskog podnosioca inicijative, dakle, sjednicu saziva podnosilac inicijative, a sjednicom predsjedava odbornik kojeg odredi podnosilac inicijative. Imajući u vidu navedene odredbe člana 55, stručna skupštine je dužna da pruži stručnu i administrativnu podršku da se ovako sazvana sjednica održi. Stavom šest ovog člana propisano je da predsjednik Skupštine može odložiti sjednicu koju je sazvaio samo u slučaju kada ne postoji kvorum potreban za rad, a u drugim slučajevima o odlaganju sjednice odlučuje Skupština. Stavom 7 propisano je da se sjednica skupštine održava najkasnije u roku od 15 dana od dana sazivanja, a novina je da ista mora biti završena najkasnije u roku od dva mjeseca od dana sazivanja. Na taj način jasno je propisan period u kojem može doći do odlaganja sjednice, ali i obaveza da se o svim tačkama dnevnog reda odluči. U tom smislu, stavom 9 ovog člana, definisano je šta se smatra održanom sjednicom, a to je sjednica na kojoj je odlučeno o svim tačkama predloženog, odnosno utvrđenog dnevnog reda. To podrazumijeva da se o svim tačkama mora donijeti neka odluka pozitivna ili negativna. Ova norma ne isključuje pravo predlagača da iz određenih razloga povuče sa dnevnog reda odlučivanja o nekoj tački. Pored navedenog praksa je ukazala za potrebnim da se definišu pitanja sazivanja nove sjednice na način što je propisano da se nova sjednica ne može sazvati dok se ne okonča prethodna.

Član 57: Članom 57 uspostavlja se obezbjeđivanje nadzora nad zakonitošću postupanja predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave u dijelu koji se odnosi na sazivanje i održavanje sjednica skupštine, u skladu sa načelima ustavnosti i zakonitosti. Uveden je mehanizam upozorenja i korektivne mjere od strane Ministarstva, koji prethodi mogućnosti da Vlada, u skladu sa svojim ovlašćenjima, obustavi od izvršenja akte donesene na nezakonit način. Takođe, normom je obezbijeđeno pravo na sudsku zaštitu u cilju očuvanja lokalne autonomije.

Član 58: Ovim članom propisano je da se odbornik ne može pozvati na odgovornost za iznešeno mišljenje, način glasanja ili izgovorenu riječ u vršenju odborničke funkcije. Ovakav stav proizilazi iz suštinske pravne prirode odbornika, koji svoj legitimet dobija od građana na izborima, i ima prava da iznosi stavove i mišljenja na sjednici skupštine, da glasa na osnovu prava koja su mu povjeili isključivo građani. Stavom dva ovog člana propisano je da odbornik ima status službenog lica koje vrši javna ovlašćenja, iz razloga što se mora obezbijediti adekvatna zaštita skupštine jedinice lokalne samouprave kao organa vlasti koji vrši poslove od javnog interesa, i odbornika koji nesporno ima status službenog lica koji vrši javno ovlašćenje na osnovu legitimiteta dobijenog od strane građana. Na ovaj način, u odnosu na skupštinu primjenjuju se odredbe Krivičnog zakonika.

Član 59: Ovim članom uređuje su 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 60: Članom 60 uređuju se akti koje donosi skupština jedinice lokalne samouprave i njihovu pravnu prirodu. 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. Po prvi put, Zakonom se uređuje sadržaj poslovnika skupštine, kojim se saglasno stavu tri ovog člana, uređuje organizacija i način rada Skupštine opštine, postupak za donošenja akata, prava i dužnosti odbornika odnos Skupštine i izvršnog organa, odnos Skupštine opštine i državnih organa i organa državne uprave i druga pitanja od značaja za rad i ostvarivanje funkcije Skupštine opštine. Stavom četiri 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 četiri ovog člana Skupština donosi i rješenja kojima odlučuje o pojedinačnim pitanjima. Stavovima pet, šest i sedam 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 državna pitanja i ona pitanja koja ne pripadaju nadležnostima lokalne samouprave.

Član 61: Odredbama člana 61 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 62: Odredbama člana 62 propisano je načelo javnosti sjednica skupština.

Član 63: Članom 63 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 58, iz razloga što se sjednica smatra konstituisanom momentom 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 zavistiti od političke volje ili snaga u lokalnom parlamentu Način i postupak izbora predsjednika skupštine uređuje se statutom jedinice lokalne samouprave.

Član 64: 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 65: Odredbom člana 65 propisani su načini prestanka mandata predsjedniku skupštine, i to: podnošenjem ostavke, razrješenjem i po sili zakona.

Član 66: Članom 66 propisano je kada po sili zakona prestaje mandat predsjedniku skupštine, odnosno propisani su slučajevi kada mandate prestaje bez potrebe da se o istom donosi posebna odluka koja to pitanje uređuje. Predsjedniku skupštine po sili

zakona prestaje mandate 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: Ovim članom propisana je pravna zaštita u slučaju donošenja odluke predsjednika skupštine.

Član 68: Odredbom člana 68 propisano je obavezno suspendovanje predsjednika skupštine u slučaju određivanja pritvora koji je duži od 30 dana.

Član 69: Članom 69 ovog zakona propisano je da skupština može imati potpredsjednika, način i postupak njegovog izbora, mandat, kao i da je njegova funkcija volonterska.

Član 70: Ovim članom propisan je deblokirajući mehanizam u slučaju prestanka mandata predsjedniku skupštine, prije isteka vremena na koji je izabran.

Član 71: Ovim članom 71 propisana je obaveza imenovanja sekretara skupštine, pri čemu iz stava dva ovog člana proizilazi da je sekretar skupštine profesionalna funkcija, u smislu njegovog izbora i mandata. Takođe, propisano je da sekretar odgovara za svoj rad skupštini kao kolektivnog organu koji ga imenuje. Sva pitanja u vezi sa uslovima, postupkom izbora i nadležnostima biće propisani propisom kojim se uređuju lokalni službenici i namještenici.

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 obezbijuje 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 77 ovog Zakona. Na taj način obezbijuje 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: Odredbama člana 77 propisan je rok za izbor predsjednika jedinice lokalne samouprave koji ima prekluzivni karakter, odnosno pravnu posljedicu ukoliko se izbor ne izvrši. Dakle, u roku od 30 dana od dana konstituisanja skupštine mora se izabrati izvršni organ jedinice lokalne samouprave, u suprotnom Skupština obavezno donosi odluku o skraćenju mandata. Dva su ključna momenta u ovom postupku, prvi je momenat predlaganja skraćenja mandata, a drugi je donošenje odluke o skraćenju mandata. Po pravilu, predlog bi trebalo da podnesu odbornici. Ukoliko tu impartivnu obavezu ne izvrši sama jedinica lokalne samouprave, predlog će podnijeti Vlada. Na taj način obezbijuje izvršavanje zakonske obaveze ili od strane same jedinice lokalne samouprave, ili od strane Vlade. Nakon podnošenja predloga, Skupština je dužna da donese odluku o skraćenju mandata. Praksa je pokazala da je moguće da dođe do blokade sistema i da Skupština ne donese odluku na predlog vlade. Zbog toga, ukoliko Skupština ne donese

odluku o skraćenju mandata istu će donijeti Vlada, nakon isteka roka iz stava 4 ovog člana.

Propisivanjem ovih normi, zakonopisac se rukovodio principom autonomije lokalnih samouprave i uspostavio sistem u kojem se prvo obavezuje jedinica lokalne samouprave da efikasno vrši svoje nadležnosti, u rokovima propisanim zakonom, te ukoliko iste ne vrši, mehanizmi prelaze u nadležnost Vlade, koju zakon jasno obavezuje na donošenje konkretne odluke, bez diskrecionog prava. U slučaju skraćenja mandata od strane Vlade, obavezno se uvodi Odbor povjerenika koji vrši funkciju skupštine do konstituisanja nove u skladu sa ovim zakonom. Jedinica lokalne samouprave svojim statutom propisuje način i postupak izbora predsjednika jedinice lokalne samouprave.

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 utvrđene su nadležnosti predsjednika jedinice lokalne samouprave. Predsjednik predstavlja i zastupa jedinicu lokalne samouprave, iz čega proizilaze važna i odgovorna ovlašćenja koja podrazumijevaju da je predsjednik odgovorno lice koje zastupa jedinicu lokalne samouprave u svim pravnim poslovima. To podrazumijeva da je ovlašćen da u ime jedinice lokalne samouprave sklapa ugovore, pokreće postupke i zastupa interese jedinice lokalne samouprave na svim niovima, kako na domaćim (pred sudovima, državnim organima, organima državne uprave), tako i na međunarodnim. Predsjednik ima ulogu izvršnog organa i u okviru tog ovlašćenja on ima pravo i obavezu da bude ključni predlagač akata koje donosi skupština, kao i da obezbijedi izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, akata koje donosi Skupština. Predsjednik je odgovoran za predlaganje i izvršavanje strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave, ali i svih drugih drugih planova i programa koje donosi jedinica lokalne samouprave. Takođe, predsjednik je odgovoran za sprovođenje strateških dokumenata od državnog značaja. Za vršenje svih ovih nadležnosti, predsjednik donosi akte (odluke, zaključke, rješenja i tako dalje) za njihovo izvršavanje. Predsjednik je odgovoran za izvršenje budžeta, o čemu donosi akte. Kadrovsko planiranje, planiranje obuka lokalnih službenika i namještenika, kao i analitika i izvještavanje u oblasti ljudskih resursa set je nadležnosti predsjednika, koje treba da obezbijede adekvatne kadrovske kapacitete za efikasno i kvalitetno funkcionisanje lokalne samouprave, izvršavanje zakonom propisanih poslova i zadovoljenje potreba građana. U vezi sa tim propisana je nadležnost utvrđivanja kriterijuma za organizaciju i sistematizaciju organa i službi lokalne uprave i utvrđivanja organizacije lokalne uprave, u odnosu na poslove lokalne samouprave i potrebe lokalnog stanovništva. Takođe, predsjednik daje saglasnost na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa i službi lokalne uprave i javnih službi.

Predsjednik jedinice lokalni samouprave ima kadrovsku funkciju u smislu imenovanja i razrješenja: potpredsjednika, glavnog administratora, starješine organa, odnosno rukovodioce posebnih i stručnih službi, glavnog gradskog arhitektu, kao i menadžera. Analitička dimenzija poslova koje vrši predsjednik vidljiva je kroz podnošenje izvještaja Skupštini iz kojih se može sagledati zakonitost, kvalitet rada i efikasnost lokalne

administracije. Riječ je o izvještajima o: stanju imovine jedinice lokalne samouprave, realizaciji preporuka državnih organa i organa državne uprave, realizaciji preporuka Državne revizorske institucije, izvršavanju prenesenih i povjerenih poslova, statusu sudskih postupaka i izvršavanju sudskih odluka, postupanju u upravnim stvarima, polugodišnji izvještaj o radu javnih službi.

Nadzorna funkcija predsjednika odnosi se na vršenje upravnog nadzora nad radom organa i službi lokalne uprave i javnih službi. Iz čega i proizilaze već pomenuti analitički dokumenti. Predsjednik donosi plan integriteta, odluke o otuđenju imovinskih prava na nepokretnostima neposrednom pogodbom, u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna imovina. Predsjednik donosi i godišnji program rada, te vrši druge poslove utvrđene zakonom, statutom i drugim aktima opštine.

Član 76: Članom 86 propisan je deblokirajući mehanizam u slučaju kada skupština nije u prilici da se sastane i odlučuje, kojim se daje mogućnost predsjedniku da donese akte koje su u nadležnosti skupštine. Predsjednik može donijeti akte iz nadležnosti skupštine samo u slučaju kada bi se nedonišenjem tih akata ugrozio život građana ili imovina veće vrijednosti. Takođe, iz ovog člana proizilazi obaveza predsjednika da odmah obavijesti Skupštinu o tim aktima, sa jasnim obrazloženjem i razlozima zbog kojih bi njenim nedonošenjem mogle nastupiti posljedice po život građana ili imovine veće vrijednosti. Takođe, obaveza je da se takvi akti podnesu na potvrđivanje na prvoj narednoj sjednici. Posljedica neobavještanja i nepodnošenja na potvrdu jeste prestanak važenja istih. Uvažavajući dosadašnju praksu, stavom 5 i 6 propisan je postupak stavljanja van snage akata iz stave 1 ovog člana. U prvom redu, skupština je organ koji stavlja van snage akte koje je donio predsjednik, a ukoliko skupština ne zasijeda obaveza je predsjednika skupštine da prati rokove propisane ovim članom i obavijesti Ministarstvo u slučaju da akt nije potvrđen, odnosno nije podnjet na potvrdu skupštini radi stavljanja van snage tog akta.

Član 77: 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 78: Ovim članom propisano je da Predsjedniku opštine 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.

Član 79: Ovim članom uređen je institut razrješenja predsjednika opštine od strane skupštine. U odnosu na važeći zakon prošireni su razlozi zbog kojih skupština može razriješiti predsjednika opštine i to: ne predloži starteški plan razvoja jedinice lokalne samouprave u roku od 30 dana od dana isteka važenja prethodnog strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave; ne realizuje program rada organa i službi i javnih službi; ne podnese godišnji izvještaj o radu Predsjednika i radu organa i službi lokalne uprave i javnih službi u zakonskom roku; ne vrši upravni nadzor nad radom organa i

službi lokalne uprave i javnih službi, ne podnese izvještaj o realizaciji preporuka državnih organa i organa državne uprave, ne podnese izvještaj o realizaciji preporuka Državne revizorske institucije i ukoliko ne izvršava sudske odluke. Riječ je o korpusu obaveza koje pokazuju kvalitet i efikasnost rada lokalne administracije, čije neizvršavanje predstavlja osnov za razrješenje predsjednika, koji za svoj rad odgovora skupštini.

Član 80: Ovim članom se uređuje razrješenje predsjednika od strane Vlade, koje je uređeno u poglavlju „Odnosi državnih organa, organa državne uprave i organa lokalni samouprave”.

Član 81: Članom 81 propisana je pravna zaštita razriješenog predsjednika, koju uživa pred Upravnim sudom Crne Gore. Zbog prirode pravne stvari propisuje se hitnost u postupanju.

Član 82: Odredbom člana 82 propisuje se mogućnost podnošenja ostavke predsjednika, kao ličnog čina, čijim podnošenjem mandate momentalno prestaje.

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 77 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 uređena je pravna situacija u kojoj prestaje mandat predsjedniku prije vremena na koje je izabran. Stavom 1 ovog člana propisuje se nadležnost potpredsjednika da vrši funkciju predsjednika, pri čemu se izbor predsjednika mora izvršiti u roku od 30 dana. Praksa je pokazala da i potpredsjednik može podnijeti ostavku u istom periodu ili iz drugih razloga može biti onemogućen da vrši funkciju predsjednika, zbog čega je zakonopisac u toj situaciju propisao ovlašćenje glavnom administratoru da vrši funkciju predsjednika. Ovakva situacija može trajati najduže 30 dana, jer je to rok koji ima skupština da izabere novog predsjednika jedinice lokalne samouprave. Ovaj rok je prekluzivni rok, koji ima pravnu posljedicu skraćanja mandata skupštini.

Član 86: Ovim članom propisan je broj potpredsjednika opština koji mogu imati opštine. Novina u odnosu na važeće zakonsko rješenje je da u vršenju poslova iz stava 3 ovog člana potpredsjednik opštine pokreće inicijative, projekte, stara se o sprovođenju politika u tim oblastima i jednom godišnje podnosi izvještaj o svom radu predsjedniku opštine.

Član 87: Odredbom člana 87 regulisana su pitanja prestanka mandata potpredsjednik opštine.

Član 88: Ovim članom propisan je broj zamjenika gradonačelnika u gradovima, koji najviše može biti na nivou od 4, iz razloga što gradovi imaju šire nadležnosti u važnim oblastima u kojima se sprovodi decentralizacija (predškolsko obrazovanje, socijalna i dječija zaštita, primarna zdravstvena zaštita).

Odredbama čl. 85-108 regulisana su pitanja organa lokalne uprave i službe. Propisano je da se za vršenje poslova lokalne uprave obrazuju organi lokalne uprave (sekretarijati, uprave i direkcije), te da se za vršenje stručnih poslova iz nadležnosti predsjednika jedinice lokalne samouprave, glavnog administratora, kao i zajedničkih stručnih i drugih poslova za potrebe opštine mogu i za vršenje funkcije menadžera obrazovati stručne službe. Takođe, posebne službe se osnivaju radi vršenja specifičnih poslova, a ključna novina u ovom poglavlju je uspostavljanje posebne službe za evropske integracije i službe za informacioni sistem. Precizirane su nadležnosti organa lokalne uprave, uključujući i posebne službe. Za rad organa lokalne uprave, posebne i stručne službe starješine odgovaraju predsjedniku.

Čl. 109 do 112 regulišu pravni položaj, nadležnosti, način imenovanja i razrješenja glavnog administratora kao profesionalnog rukovodioca lokalne uprave, u cilju obezbjeđivanja stručnog, efikasnog i zakonitog funkcionisanja uprave jedinice lokalne samouprave. 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 opštine u sprovođenju javnih politika. Radi unapređenja odgovornosti i kvaliteta rada glavnog administratora, predviđen je jasan normativni okvir za njegovo imenovanje putem javnog konkursa, uz propisane kvalifikacije, radno iskustvo i stručnu provjeru u skladu sa propisima o lokalnim službenicima i namještenicima. Takođe, propisana su jasna pravila prestanka mandata i razrješenja, čime se obezbjeđuje pravna sigurnost funkcije, ali i odgovornost za zakonito i savjesno obavljanje dužnosti. U cilju institucionalne fleksibilnosti, omogućena je i organizacija stručne službe za obavljanje poslova glavnog administratora, kojom on rukovodi i za čiji rad odgovara. Time se unapređuje operativna sposobnost i stručna podrška centralnom rukovodiocu uprave. U konačnom, ove odredbe predstavljaju funkcionalnu reformu u lokalnoj samoupravi, u pravcu profesionalizacije rukovođenja, jačanja odgovornosti i efikasnosti lokalne uprave, čime se dodatno jača princip dobre uprave i servisno orijentisan odnos prema građanima.

Član 113: Ovim članom definiše se položaj i status starješina organa lokalne uprave i rukovodilaca posebnih i stručnih službi. Uveden je standard javnog konkursa i vremenski ograničenog mandata, čime se doprinosi profesionalizaciji upravljanja. Jasno se propisuje i hijerarhijska odgovornost prema predsjedniku opštine, što jača političko-administrativnu odgovornost unutar sistema.

Član 114: Član 114 dodatno normira nadležnosti starješina, naročito u pogledu unutrašnje organizacije, ljudskih resursa, kao i planiranja i izvještavanja, što omogućava da svaka služba funkcioniše u skladu s principima racionalnosti, zakonitosti i transparentnosti.

Član 115: Ovim članom uređuje se status pomoćnika starješine, čime se omogućava operativna podrška rukovodiocu organa ili službe u slučajevima većeg obima poslova ili specijalizovanih zadataka. Pomoćnik se takođe imenuje na osnovu javnog konkursa, uz saglasnost predsjednika opštine, čime se uvodi dodatni mehanizam nadzora nad imenovanjem.

Čl. 116 i 117 uvode funkciju glavnog gradskog arhitekta, kao stručne osobe zadužene za prostorno i urbanističko planiranje, čime se osigurava dosljedno sprovođenje propisa u oblasti građenja i uređenja prostora. Arhitekta rukovodi svojom službom, dok akt o sistematizaciji donosi glavni administrator, čime se osigurava centralizovana stručna koordinacija.

Član 118: Članom 118 uvodi se funkcija menadžera jedinice lokalne samouprave, kao stručnog lica zaduženog za ekonomski razvoj, upravljanje projektima, privlačenje investicija i realizaciju razvojnih inicijativa, posebno onih finansiranih iz međunarodnih fondova. Ova funkcija je odgovor na potrebu jačanja razvojne i projektne orijentisane uloge lokalne samouprave.

Član 119: Ovim članom propisuju se postupci razrješenja lica na ovim funkcijama uređuju zakonom o lokalnim službenicima i namještenicima, čime se obezbjeđuje usklađenost sa širim pravnim okvirom koji reguliše radnopravni status zaposlenih u javnoj upravi.

Član 120: Članom 120 uređuju se nadležnosti za rješavanje sukoba između organa i službi unutar sistema lokalne uprave. Time se definiše interni mehanizam za prevazilaženje institucionalnih sporova, pri čemu ključnu ulogu imaju glavni administrator i predsjednik opštine.

Član 121: Ovim članom se reguliše izuzeće rukovodilaca i službenih lica, što je važno za obezbjeđivanje nepristrasnosti i objektivnosti u vođenju upravnih postupaka.

Član 122: Ovaj član uvodi osnovne uslove 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.

Član 123: Ovaj član propisuje da se na pitanja zapošljavanja, kadrovskog planiranja i upravljanja ljudskim resursima u javnim službama primjenjuju zakoni koji regulišu rad javnih ustanova i privrednih društava, čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave. Ovo osigurava jedinstven pravni okvir, profesionalnost i zakonitost u zapošljavanju i upravljanju kadrovima u javnim službama.

Član 124: Član 124 definiše da organ lokalne uprave vrši nadzor nad zakonitošću upravnih akata javnih službi koji se odnose na prava, obaveze i pravne interese građana. Nadzor se sprovodi u skladu sa Zakonom o upravnom postupku, čime se osigurava da javne službe koje imaju ovlašćenja da odlučuju o upravnim stvarima to čine u okviru zakona, uz zaštitu prava građana. Time se jača pravna sigurnost i odgovornost javnih službi u vršenju upravnih ovlašćenja.

Član 125: Odredbom člana 125 detaljno se razrađuje nadzor koji organ lokalne uprave vrši nad javnim službama, u smislu zakonitosti rada, cjelishodnosti i efikasnosti, kontrole ostvarivanja ciljeva, predlaganja mjera za unapređenje, kao i pokretanja postupaka protiv odgovornih lica za propuste. Nadzor uključuje i prikupljanje i analizu podataka, izvještavanje, davanje stručnih uputstava, ali i preduzimanje sankcionih mjera ako se uoče nepravilnosti. Uvedena je i procesna garancija – prije donošenja najtežih mjera (npr. razrješenja, sankcija), organ je dužan da omogući javnoj službi da se izjasni, čime se poštuje načelo kontradiktornosti i pravičnosti.

Član 126: Ovaj član definiše 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. Izuzetak je da gradovi nemaju pravo na sredstva iz Egalizacionog fonda, jer se smatra da imaju snažniju ekonomsku i fiskalnu bazu. 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.

Član 127: Ovaj član 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 („mandat bez para“). Time se osigurava funkcionalna decentralizacija, efikasno pružanje usluga i ravnoteža između odgovornosti i resursa.

Odredbama čl. 128 do 133 uređuje se funkcionisanje mjesnih zajednica. Navedenim odredbama definiše se cilj osnivanja mjesnih zajednica i to rad radi ostvarenja interesa i potreba građana i unapređenja efikasnosti u obavljanju poslova lokalne samouprave. One predstavljaju nivo lokalne samouprave na kojem se omogućava neposredno učešće građana u javnim poslovima na svom području. Dakle, Mjesne zajednice su osnovni oblik decentralizovane participacije građana u lokalnoj samoupravi, a njihova svrha je

omogućavanje građanima da direktno utiču na rješavanje lokalnih pitanja, jačanje transparentnosti i poboljšanje kvaliteta javnih usluga kroz lokalizovano odlučivanje. Detaljno je propisan je način izmjene teritorijalne organizacije mjesne zajednice (npr. spajanje, dijeljenje, ukidanje), a uključuje obavezan proces građanske participacije putem zborova građana. Time se osigurava da teritorijalne promjene ne budu jednostrane već demokratski legitimne. Izuzetno, skupština opštine može donijeti privremenu odluku kada je to neophodno radi ostvarivanja prava i dužnosti građana, do konačnog odlučivanja na zboru. Propisan je način učešća građana u radu mjesne zajednice, i to direktno putem inicijativa, zbora građana i sl, kao i posredno preko savjeta mjesne zajednice. Organi mjesne zajednice su: Savjet mjesne zajednice i Predsjednik mjesne zajednice, koji se bira iz reda savjeta, na mandat od 4 godine. Nadležnosti mjesne zajednice prepoznaju se u oblastima kao što su uređivanje naselja, stanovanje, zaštita životne sredine, kultura i sport, lokalne komunalne usluge i dr. Takođe, zakonom je predviđeno da mjesna zajednica donosi Program razvoja (na 4 godine), učestvuje u raspravama o budžetu, planiranju investicija, uređenju prostora itd., čime je direktno uključena u kreiranje lokalnih politika. Članom 136 propisuje se da se statutom opštine se propisuje procentualni iznos budžeta koji pripada mjesnim zajednicama. Dodatni izvori finansiranja su: ustupljeni prihodi opštine, samodoprinosi građana, donacije i pokloni, sopstveni prihodi mjesne zajednice. Ova raznovrsnost izvora finansiranja ima za cilj da se mjesnim zajednicama obezbijedi određeni nivo finansijske autonomije. Odredbama čl. 137 i 138 propisana je obaveza upisa mjesnih zajednica u registar Mjesnih zajednica, koji vodi nadležni organ lokalne uprave, mjesna zajednica stiče status pravnog lica, što znači da može imati budžet, zaključivati ugovore, biti tužena i tužiti. Rad mjesnih zajednica mora biti javan, a obaveza je da imaju vlastitu internet stranicu kao podstranicu lokalne samouprave, gdje se objavljuju svi akti, izvještaji i informacije od značaja.

Odredbama čl. 139 do 145 propisuju se odnosi između lokalne i državne vlasti zasnivaju se na međusobnoj saradnji i partnerstvu i nadzoru nad zakonitošću rada lokalnih organa od strane državnih organa. To znači da lokalna samouprava ima određeni stepen autonomije, ali je obavezna da poštuje zakone i propise, dok država ima pravo da vrši nadzor nad zakonitošću, a ne nad političkim ili programskim odlukama, niti nad cjelishodnošću. Radi unapređenja sistema lokalne samouprave i međuinstitucionalne saradnje, formira se Savjet za lokalnu samoupravu. Ovaj savjet ima predsjednika i osam članova, mandat mu je od četiri godine, članove iz državnih, lokalnih, pravosudnih institucija, NVO i stručne javnosti. Ključna uloga savjeta odnosi se prati razvoj sistema lokalne samouprave, predlaganje mjere za poboljšanje rada, te usklađivanja zakonodavstva i nadležnosti. Organi lokalne samouprave imaju pravo i obavezu da učestvuju u pripremi zakona i propisa koji ih se tiču, daju predloge, inicijative i mišljenja državnim organima, zahtijevaju odgovore od države na pitanja važna za lokalni nivo. Sa druge strane, obaveza državnih organa je da uključe predstavnike lokalne samouprave u radne grupe, da dostavljaju nacрте zakona i RIA analize lokalnim vlastima, da omoguće rok od najmanje 15 dana za izjašnjenje. Ako se ta pravila ne poštuju lokalne samouprave mogu obavijestiti Ministarstvo, koje ima obavezu da informiše Vladu, koja traži izjašnjenje i preduzima mjere.

A druge strane, organi državne uprave nadziru lokalnu samoupravu samo u pogledu zakonitosti (ne u pogledu sadržine odluka), posebno u oblastima koje se odnose na prava i slobode građana. Ministarstvo prati stanje u opštinama, prikuplja podatke i izvještaje, upozorava na nepravilnosti, daje preporuke i stručnu pomoć, obavještava lokalne organe o mjerama koje planira ili preduzima. Organi lokalne samouprave su obavezni da dostavljaju tražene podatke u roku od 15 dana (ili kraće ako se to posebno traži), saraduju s državnim organima bez naplate međusobnih usluga i podataka.

Član 146: Članom 146 propisano je da ako ministarstvo ili drugi državni organ primijeti da neki opšti akt (npr. odluka skupštine opštine) nije u skladu sa zakonom ili Ustavom, dužan je da uputi upozorenje opštini da taj akt ispravi u određenom roku, ako opština to ne učini, Ministarstvo o tome obavještava Vladu. Propisana je nadležnost Vlade tada može obustaviti primjenu akta, ako smatra da on narušava prava građana i pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom za ocjenu ustavnosti i zakonitosti. Ako Vlada to ne učini u roku od 30 dana, akt se primjenjuje.

Član 147: Članom 147 propisuju se zakonski mehanizmi koji su na raspolaganju Vladi ukoliko jedinice lokalne samouprave ne izvršavaju svoje nadležnosti. Ako državni organ ustanovi da opštinski organi ne izvršavaju zakonom propisane dužnosti, mora da upozori opštinsku skupštinu i predsjednika da to isprave u roku. Ako se obaveze i dalje ne izvršavaju, Ministarstvo obavještava Vladu, koja može preduzeti dalje mjere.

Član 148: Odredbom člana 148 propisano je da Vlada može raspustiti opštinsku skupštinu ako ona ne održava sjednice duže od 6 mjeseci, ne donosi strateške dokumente (npr. plan razvoja), ne kontroliše predsjednika opštine, ne izvršava sudske odluke, ne ispunjava druge zakonske obaveze. Prvo se upućuje upozorenje, a ako nema odgovora, skupština se raspusta. Tada funkciju skupštine preuzima Odbor povjerenika.

Član 149: Ovim članom reguliše se Odbor povjerenika, kao privremeni organ koji zamjenjuje skupštinu opštine kada je ona raspuštena. Sastoji se od 7 članova (2 predlaže Vlada, 2 Ministarstvo, a po 1 drugi relevantni organi), ima predsjednika i donosi svoj poslovnik. Djeluje nepolitički i obavlja hitne i tekuće poslove, a može čak imenovati vršioca dužnosti predsjednika opštine, ako je ta funkcija upražnjena. Dužni su mjesečno izvještavati Vladu i imaju pravo na naknadu.

Član 150: Ovim članom propisuje se mogućnost Vlade da razriješi predsjednika opštine, ako duže od 6 mjeseci ne obavlja svoje zakonske dužnosti, i to ako ne imenuje potpredsjednika, ne predloži strateške planove, ne sprovodi razvojne dokumente, ne podnosi izvještaje o radu, ne izvršava sudske presude. Propisana je i procedura koja podrazumijeva upozorenje od Vlade na predlog Ministarstva. Ministarstvo ima obavezu da traži izjašnjenje predsjednika, nakon čega šalje obrazloženi predlog za razrješenje Vladi, o kojem Vlada odlučuje u roku od 15 dana.

Član 151: Članom 151 propisuje se obaveze Vlade da na godišnjem nivou razmatra izvještaj o primjeni zakona na lokalnom nivou. Ministarstvo propisuje sadržaj izvještaja.

Član 152: Ovaj član podstiče otvoreno i demokratsko društvo tako što obavezuje lokalne vlasti (opštinske organe i službe) da aktivno sarađuju 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 nacрта 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.).

Član 153: Odredbama člana 153 definiše se Savjet 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.

Član 154: Odredbama član 154 propisuje 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.

Član 155: Ovim članom propisuje se pravo jedinice lokalne samouprave da obavijeste Vladu u slučaju da javne službe ne sarađuju, odnosno ne izvršavaju obaveze koje proizilaze iz člana 154 ovog zakona. U tom slučaju jedinice lokalne samouprave mogu zvanično informisati Vladu, koja je dužna da preduzme odgovarajuće mjere i da u roku od 30 dana povratno informiše o tim mjerama jedinicu lokalne samouprave.

Član 156: Ovim članom propisuje se mogućnost da lokalne samouprave obavljaju poslove sa svoje teritorije i na teritoriji druge opštine, kroz institut međuopštinske saradnje. Time se omogućava racionalnije korišćenje resursa i bolja usluga građanima, naročito u manje razvijenim ili teritorijalno manjim opštinama.

Član 157: Odredbom člana 157 propisuju se načela međuopštinske saradnje. Ističe da saradnja između lokalnih samouprava treba da se zasniva na dobrovoljnosti i solidarnosti. Zajedničko udruživanje sredstava i resursa omogućava efikasnije obavljanje funkcija koje su u interesu više zajednica.

Član 158: Članom 158 propisuje se mogućnost jedinicama lokalni samouprave da osnuju zajedničku asocijaciju, što jača njihov kolektivni glas i olakšava komunikaciju sa državnim institucijama i međunarodnim partnerima. Asocijacija stiče pravni subjektivitet ako je osnuje više od polovine opština.

Član 159: Odredbom ovog člana propisuje se obaveza da Ministarstvo vodi evidenciju o formiranim asocijacijama opština. Na taj način se osigurava pregled nad institucionalnim umrežavanjem lokalnih vlasti u zemlji.

Član 160: Ovim članom propisuje se pravo jedinicama lokalne samouprave i njihovim asocijacijama da mogu mogu sarađivati i sa lokalnim vlastima iz drugih država, kao i da budu članice međunarodnih organizacija lokalne samouprave. To je važan mehanizam za međunarodnu saradnju i razmjenu dobrih praksi.

Član 161: Članom 161 definiše se međusobna saradnja između dvije ili više opština kao horizontalna saradnja. Ova saradnja je dobrovoljna, a cilj je zadovoljenje zajedničkih potreba i koristi (npr. kroz zajednički vrtić, deponiju, službu za inspekcijski nadzor itd).

Član 162: Ovim članom propisuje se da se međuopštinska saradnja formalizuje pisanim sporazumom, koji mora sadržati ključne elemente: predmet saradnje, način organizacije i finansiranja, prava i obaveze, način prestanka saradnje i izvještavanje o rezultatima. Utvrđuje se i obaveza Ministarstva da vodi evidenciju o međuopštinskoj saradnji.

Član 163: Odredbama ovog člana propisuju se modeli međuopštinske saradnje, i to zajedničko vršenje poslova, zajedničke službe i ustanove, zajednička privredna društva, zajedničko učešće u projektima, kao i drugi modeli koji su zakonom dozvoljeni.

Član 164: Članom 164 propisuje se mogućnost da službenik jedne opštine (npr. glavni administrator) obavlja određene poslove i u drugoj opštini, uz saglasnost svih strana. Time se omogućava efikasnija upotreba stručnih kapaciteta, posebno u manje razvijenim opštinama koje nemaju dovoljan broj kadrova.

Član 165: Odredbama člana 165 propisuje se mogućnost da predsjednik opštine može, uz saglasnost skupštine, prenijeti određene poslove iz svoje nadležnosti drugoj opštini. Opština koja preuzima poslove ima obavezu da redovno izvještava o njihovom vršenju.

Član 166: Članom 166 propisuje da iako je došlo do prenošenja poslova, odgovornost za njihovo izvršavanje i dalje snosi opština koja ih je ustupila. Time se štiti interes građana i osigurava odgovornost.

Član 167: Ovaj član propisuje da se rad svih organa i službi lokalne samouprave mora odvijati na transparentan način, u skladu sa zakonom. Iz toga proizilazi ostvarivanje prava građana da znaju što lokalne vlasti rade, kako se donose odluke i kako se troše javna sredstva. Detalji načina ostvarivanja te transparentnosti (npr. dostupnost dokumenata, prisustvo sjednicama, objavljivanje informacija) uređuju se statutom opštine, odlukama i poslovnikom skupštine.

Član 168: Članom 168 uspostavlja se obaveza organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave i službi, kao i javnih službi da informišu građane o poslovima koje obavljaju. To uključuje objavljivanje informacija putem medija, oglasnih tabli, sajta,

društvenih mreža ili javnih saopštenja. Ukoliko se radi o podacima koji su zaštićeni (npr. lični podaci ili poslovne tajne), njihovo objavljivanje se uređuje posebnim zakonima.

Član 169: Ovim članom propisuje se odgovornost za tačnost informacija, odnosno Precizira da rukovodioci organa ili službi, ili lice koje oni ovlaste, daju informacije javnosti i lično odgovaraju za njihovu tačnost i pravovremenost. To znači da ne može svako davati zvanične informacije, već samo odgovorna lica koja snose i pravne i profesionalne posljedice za dezinformisanje javnosti.

Član 170: Ovim članom se propisuje da organi lokalne uprave moraju javno objavljivati procjene uticaja propisa koje donosi skupština ili predsjednik opštine. Takođe su dužni da objavljuju najave okruglih stolova i javnih rasprava, omogućavajući građanima, medijima i stručnjacima da aktivno prate i učestvuju u procesu donošenja odluka.

Član 171: Članom 171 propisuje se ustavna žalba u cilju zaštite lokalne samouprave. Ako državni organi, uprava ili nosioci javnih ovlašćenja naruše prava lokalne samouprave svojim odlukama ili postupcima, opštinski organi mogu podnijeti ustavnu žalbu Ustavnom sudu. Ovo je važan mehanizam pravne zaštite lokalne samouprave u slučaju narušavanja njenog ustavnog položaja ili ingerencija.

Član 172: Ovim članom propisuje se mogućnost podnošenja inicijative Predsjedniku Crne Gore u cilju zaštite lokalne samouprave. U slučaju da zakon koji je usvojila Skupština Crne Gore ugrožava prava lokalne samouprave, asocijacija može tražiti od Predsjednika Crne Gore da zakon ne potpiše. Time se osigurava još jedan mehanizam institucionalne zaštite prava lokalne samouprave na najvišem političkom nivou.

Član 173: Član 173 propisuje osnivanje Savjeta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave u svakoj opštini, kao stručnog i savjetodavnog tijela. Savjet čine ugledni građani i stručnjaci, a nadležnosti mu se odnose na pravo da podnosi predloge državnim i lokalnim organima, inicira poboljšanja u kvalitetu usluga i zaštiti prava građana. Propisuje se obaveza državnih i lokalnih organa da odgovore na predloge Savjeta u roku od 60 dana, a skupština jedinice lokalne samouprave dužna je da razmatra inicijative Savjeta na prvoj narednoj sjednici. Sastav, način izbora i nadležnosti Savjeta bliže se uređuju statutom opštine i aktom o osnivanju Savjeta.

Član 174: Odredbama člana 174 propisuje se obaveza lokalne samouprave da stvori uslove i podstiče građane da se aktivno uključuju u odlučivanje o lokalnim poslovima koji ih se tiču.

Član 175: Ovaj član propisuje različite načine na koje građani mogu direktno učestvovati u odlučivanju, i to: inicijativa, građanska inicijativa, skupština građana, zbor građana, lokalni referendum. Omogućava se elektronska komunikacija i učešće, a precizniji postupci se uređuju statutom opštine.

Član 176: Ovim članom precizira se inicijativa građana, kao svaki predlog koji građani, firme ili NVO mogu uputiti radi rešavanja problema ili pokretanja aktivnosti. Lokalna

uprava mora odgovoriti na inicijativu u roku od 30 dana. Ako ne odgovori, građani mogu podnijeti građansku žalbu.

Član 177: Ovim članom definiše se građanska inicijativa, kao formalniji akt kojim se predlaže donošenje ili izmjena lokalnih odluka. Ako predsjednik jedinice lokalne samouprave ili skupština odbije inicijativu, građani mogu pokrenuti referendum.

Čl. 178–180: Odredbama čl. 178 do 189 kojim se definiše kao savjetodavno tijelo formirano nasumičnim izborom građana koji predstavljaju različite društvene grupe. Daje preporuke organima lokalne samouprave i sastaje se najmanje jednom godišnje. Predsjedava joj moderator, a odluke se donose konsenzusom ili većinom glasova.

Član 181 – Odredbom člana 181 propisana je obaveza reagovanja na preporuke Skupštine građana, na način da lokalna samouprava mora u roku od 60 dana odgovoriti na preporuke Skupštine građana i javno objaviti kako su razmatrane i da li su prihvaćene.

Član 182 – Odredbom člana 182 propisuje se Zbor građana, kao oblik neposrednog odlučivanja na nivou mjesne zajednice. Zaključci i predlozi se dostavljaju predsjedniku opštine, koji je dužan da u roku od 60 dana odgovori.

Član 183 – Članom 183 propisuje se referendum u mjesnoj zajednici, koji omogućava građanima pojedinih djelova opštine da odlučuju o lokalnim pitanjima putem referenduma. Mjesni referendum detaljnije se reguliše statutom.

Član 184 – Članom 184 propisuje se opštinski referendum, koji omogućava referendum na teritoriji cijele opštine o važnim lokalnim pitanjima, prema pravilima iz statuta i zakona.

Član 185 – Članom 185 propisuje se da građani mogu da izraze stavove i utiču na lokalnu vlast i preko manje formalnih sredstava poput peticija i predloga.

Član 186 – Ovim članom se propisuje da kada lokalni organi ne postupe po inicijativki građana, oni imaju pravo da podnesu formalnu žalbu predsjedniku opštine ili skupštini. Postupak žalbe i rok za odgovor (30 dana) definiše se statutom.

Član 187 – Odredba člana 187 propisuje žalbu državnim organima, ako lokalni organi ne odgovore na građansku žalbu, građani mogu podnijeti žalbu državnim organima, koji su tada dužni da sprovedu nadzor nad radom jedinice lokalne samouprave.

Član 188 – Ovim članom definiše se Izvještavanje o učešću građana. Propisuje se obaveza organa lokalne uprave moraju dva puta godišnje podnositi izvještaje predsjedniku o uključivanju građana u rad lokalne samouprave. Ti izvještaji postaju dio godišnjeg izvještaja predsjednika.

Član 189 – Odredbom člana 189 propisuje se Zaštita podataka o ličnosti prilikom organizacije učešća građana. Jedinica lokalne samouprave može tražiti lične podatke

građana radi organizovanja učešća (zborova, inicijativa, referendum), ali uz poštovanje zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Ograničava se koje podatke mogu tražiti i definišu se obaveze za čuvanje njihove sigurnosti.

Član 190 – Članom 190 uređuje se način učešća stanovništva u javnim poslovima. Propisuje se obaveza skupštini opštine da posebnom odlukom propiše kako će građani učestvovati u donošenju odluka koje ih se direktno tiču. Ta odluka mora da sadrži: oblike učešća – kao što su: ankete, medijski planovi, oglasne table, kutije za predloge i primjedbe, web stranice, telefonske linije, javne radionice, javna predavanja, okrugli stolovi itd, subjekte i rokove – ko sve može učestvovati i u kojim rokovima, postupke i izvještaje – kako se vrši učešće, i kako se o tome izvještava javnost. Suština je osigurati aktivno uključivanje građana u javni život i donošenje odluka koje se tiču lokalne zajednice.

Član 191 – Ovim članom propisuje se javna rasprava u pripremi budžeta i strateških dokumenata, odnosno obaveza lokalnih organa da u procesu izrade važnih dokumenata (budžet, strateški dokumenti, opšti akti) sprovedu javnu raspravu u dvije faze, i to: konsultacije sa zainteresovanom javnošću u ranoj fazi pripreme i javna rasprava o nacrtu dokumenta – organizovana i transparentna. Takođe, javna rasprava mora biti sprovedena i u mjesnim zajednicama i trajati najmanje 15 dana.

Član 192 – Ovim članom propisuje se program javne rasprave, koji sadrži: naziv organa i dokumenta; način sprovođenja rasprave; adrese za dostavljanje mišljenja; kontakt osobu za informacije; potpis starješine organa. Ako lokalna samouprava ima značajan broj pripadnika manjinskih naroda, u programu mora biti predviđen način učešća na njihovom jeziku. Takođe, obavezno je objavljivanje izvještaja sa javne rasprave na zvaničnoj internet stranici.

Član 193 – Ovim članom definiše se Učešće lokalnog stanovništva u planiranju godišnjih aktivnosti, odnosno reguliše obavezu da građani, NVO-i i ostali zainteresovani mogu učestvovati u donošenju godišnjih planova i programa: otvoreni poziv za učešće u strateškim, urbanističkim, budžetskim i drugim planovima, objavljivanje programa i nacrtu dokumenata u dostupnom formatu (posebno za osobe sa invaliditetom), transparentno obavještanje o mjestu, vremenu i načinu rasprave, obrada komentara i izrada izvještaja – organi su obavezni razmotriti sve predloge i dati obrazloženje za prihvatanje ili odbijanje, pristupačnost dokumentacije – uključujući fizičku i digitalnu pristupačnost, naročito za ranjive grupe.

Član 194 Članom 194 propisuju se načela postupanja lokalnih organa prema građanima. Obaveza lokalnih organa i službi je da postupaju zakonito i efikasno, poštuju ličnost i dostojanstvo svakog građanina, omogućavaju ostvarenje prava i dužnosti lokalnog stanovništva. Ovaj član utvrđuje osnovna načela u radu lokalne uprave — zakonitost, efikasnost i dostojanstvo građana kao centralne vrijednosti.

Član 195: Ovim članim propisuje se obaveza lokalnih organa da daju građanima informacije, podatke, objašnjenja i obavještenja, koriste različite kanale komunikacije, te da javno istaknu standard postupanja u upravnim stvarima.

Član 196: Ovim članim propisuje se obaveza lokalnih organa u vezi sa prijemom građana od strane funkcionera (predsjednik opštine, sekretari, starješine), vidljivim oznakama i rasporedom službi i kancelarija u institucijama, oznakama sa imenima i zvanjima.

Član 197: Članom 197 propisuje se obaveza organa lokalne uprave da imaju knjigu utisaka i sanduče za primjedbe i pritužbe, omogućće prijem građana kod rukovodilaca radi žalbi i sugestija, mjesečno analizirati primjedbe i dokumentovati mjere koje su preduzete.

Član 198: Ovim članom propisuje se da Ministarstvo vodi informacioni sistem evaluacije, kojim: prikuplja podatke o radu lokalnih samouprava, analizira ih radi poboljšanja javnih politika, Ocjenjuje učinak opština prema propisanoj metodologiji (efikasnost, efektivnost, ekonomičnost, kvalitet), poštuje ustavnu samostalnost opština. Omogućava objektivnu procjenu rada lokalnih vlasti uz očuvanje njihove autonomije. Rezultati se koriste za preporuke, reforme i podršku. Evaluacija podrazumijeva objektivno i na dokazima zasnovanu analizu vršenja nadležnosti jedinica lokalne samouprave sa aspekta zakonitosti, efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti i kvaliteta izvršavanja nadležnosti. Svrha evaluacije jeste da se objektivno, na osnovu unaprijed utvrđene metodologije, indikatora i podindikatora, utvrdi koliko efikasno lokalna vlast obavlja svoje nadležnosti i koristi raspoložive resurse. Evaluacija treba da pokaže dobre prakse i primjere, ali i da identifikuje slabosti, neefikasnost, nepotrebne troškove u cilju unaprijeđenja i optimizacije resursa. Zahvaljući evaluaciji i lokalnim i centralnim organima obezbijediće se donošenje odluka i kreiranje politika zasnovanim na podacima i dokazima (raspoloživost podacima o tome koje nadležnosti zahtijevaju više resursa, fokus na rezultate koji najbolje zadovoljavaju potrebe građana, planiranje i izvršenje budžeta, brza prilagodljivost reformama, podrška daljoj decentralizaciji). Pored činjenica da evaluacija koristi centralnim organa, najviše benefita će imati same jedinice lokalne samouprave jer će steći objektivn uvid o funkcionisanju lokalne administracije. Ova evaluacija je teme: j i osnov odgovorne, transparentne i efikasne lokalne vlasti, ali i državne uprave i Vlade.

Član 199: Ovim članom propisano je upravljanje i ažuriranje informacionim sistemom, kojim se Ministarstvo upravlja sistemom. Pristup imaju organi državne uprave i jedinice lokalne samouprave. Svi su dužni da ažuriraju podatke tromjesečno. Na ovaj način osigurava ažurne informacije o funkcionisanju lokalne uprave i omogućava stalni nadzor i evaluaciju njenog rada.

Član 200: Ovim članom 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.

Član 201: Ovim članom propisuje se da Ministarstvo vrši nadzor nad sprovođenjem zakona, što znači da može provjeravati da li se svi članovi ovog zakona primjenjuju u praksi, te pokretati nadzorne i korektivne mjere ako lokalne uprave ne poštuju zakonske odredbe.

Čl. 202-203 propisane su kaznene odredbe.

Čl. 204 do 209 propisane su prelazne i završne odredbe.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo javne uprave
NAZIV PROPISA	Zakon o lokalnoj samoupravi
1. Definisane probleme <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, vodonsadbijevanje 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 grupe za reformu javne uprave između Crne Gore i Evropske komisije i donijela je Operativne zaključke koji, između ostalog, obavezuju Crnu Goru da usvoji novi Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakon o lokalnim službenicima i namještenicima u skladu sa preporukama Evropske komisije i SIGMA do juna 2026. godine. Operativni zaključci predstavljaju završna mjerila za zatvaranje poglavlja 23.

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

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

²[https://www.bing.com/ck/a?!&&p=612be5fce1ff66d7897847b6529edf1b34af10511f5c5986059ea9582d4fb6caJmItdHM9MTc2ODM0ODgwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=22caebdc-3497-6860-34e0-fa6930976a32&psq=CPL\(2024\)46-03&u=a1aHR0cHM6Ly9zZWVfY2guY29lLmludC9jbT9pPTA5MDAwMDE2ODBhZWNIYTY](https://www.bing.com/ck/a?!&&p=612be5fce1ff66d7897847b6529edf1b34af10511f5c5986059ea9582d4fb6caJmItdHM9MTc2ODM0ODgwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=22caebdc-3497-6860-34e0-fa6930976a32&psq=CPL(2024)46-03&u=a1aHR0cHM6Ly9zZWVfY2guY29lLmludC9jbT9pPTA5MDAwMDE2ODBhZWNIYTY)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

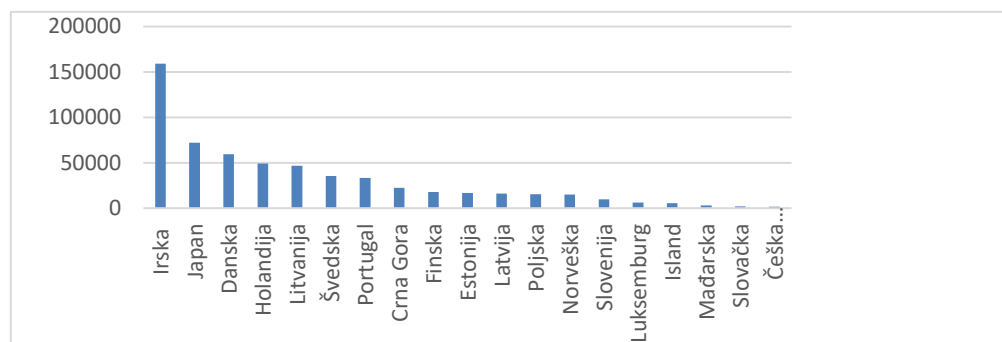
Neučinkovitost i neekonomičnost u obavljanju nadležnosti: U Crnoj Gori trenutno ne postoji sistemsko i na dokazima zasnovano praćenje izvršavanja zakonskih obaveza i performansi jedinica lokalne samouprave. Nedostatak jasno definisanih indikatora i podindikatora za ključne upravne oblasti – kao što su 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 sprovoditi evaluacija nadležnosti jedinica lokalne samouprave svake dvije godine radi procjene efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti i kvaliteta.

Evaluacija će se sprovoditi 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 predstavljace priprema same metodologije, kroz puno učešće svih jedinica lokalne samouprave i organa državne uprave i državnih organa. Takođe, nakon razvoja metodologije biće uspostavljena digitalna platforma, kao i standardizovane procedure dostave podataka između opština i resornih ministarstava radi pravovremenog i pouzdanog izvještavanja.

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

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



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

Uzroci problema

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

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

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

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

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

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

Posljedice problema

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Građani:

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

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

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

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

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

Država (putem svojih organa i javne uprave):

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

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

Privreda i nevladine organizacije:

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

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

Bez promjene logike sistema lokalne samouprave, koji u potpunosti prati principe dobre javne uprave – efikasnosti, efektivnosti, transparentnosti i odgovornosti, ne može se očekivati da lokalna administracija stvori dobre uslove za efikasno i efektivno poslovno okruženje koji podrazumijeva aktivno i posvećeno preduzimanje svih gore navedenih mjera u kombinaciji sa razvojem administrativnih kapaciteta i lokalne infrastrukture. Nedostatak transparentnosti i učinkovitosti može 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, prepreke 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 kadrovskog planiranja, efekata ocjenjivanja, broj zaposlenih sa analizom potreba i uzoraka za povećanje broja zaposlenih itd. Pored navedenog umjesto dosadašnjeg godišnjeg razmatranja izvještaja o radu javnih službi predviđeno je polugodišnje razmatranje navedenog izvještaja (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. 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 sistem 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.

Ovi ciljevi su usklađeni sa sljedećim dokumentima i preporukama:

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

Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2022-2026. godina: Ova strategija je uspostavila obavezu izrade Analize funkcionisanja sistema lokalne samouprave u

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 inspeksijski 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.

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 izvještaj 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 i 85/22).

1. Problemi identifikovani u ovom dokumentu, kao što su ograničena decentralizacija, centralizacija nadležnosti (posebno u prostornom planiranju), ograničena autonomija na lokalnom nivou, te nedostatak jasnog politipskog modela za razlike među opštinama, nastavili bi se. Preporuke iz Ekspozea mandatarata 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 montipiski 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, dobijaju 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: Poboļjšani 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.

Poboļjšanje 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 funkcionerima, 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.
- Poboljšani 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 INFOMACIONI 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

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; - Saraduje sa eksternim izvođačima na razvoju sistema; - Zamjenjuje rukovodioca u njegovom odsustvu po ovlašćenju.
Kategorija radnog mjesta	Ekspertsko-rukovodni kadar, nivo 1: načelnik
Koeficijent	11
Cijena rada	90 €
Mjesečna neto zarada	990 €
Preporuka: predvidjeti relevantnim propisom dodatak na platu zbog složenosti zbog potrebe posjedovanja posebnih znanja, vještina i kompetencija	30 % na mjesečnu neto zaradu

3. Administrator baza podataka i aplikativna podrška

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

	<ul style="list-style-type: none"> - 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; - Saraduje sa eksternim izvođačima na unapređenju IT infrastrukture i bezbjednosti sistema;

	- Zamjenjuje rukovodioca u njegovom odsustvu po ovlaštenju.
Kategorija radnog mjesta	Ekspertsko-rukovodni kadar, nivo 1: načelnik
Koeficijent	11
Cijena rada	90 €
Mjesečna neto zarada	990 €
Preporuka: predvidjeti relevantnim propisom dodatak na platu zbog složenosti zbog potrebe posjedovanja posebnih znanja, vještina i kompetencija	30 % na mjesečnu neto zaradu

5. Sistemski/mrežni administrator i tehnička podrška

Nadređeni	Zamjenik rukovodioca/šef jedinice za IT infrastrukturu i bezbjednost sistema
Kratak opis poslova i zadataka	<ul style="list-style-type: none"> - Održava serverske i mrežne sisteme i korisničku opremu; - Administrira operativne sisteme i korisničke naloge; - Pruža tehničku podršku zaposlenima (helpdesk); - Instalira, konfigurira i održava IT opremu i softver; - Učestvuje u backup procedurama i bezbjednosnim mjerama; - Prati performanse sistema i predlaže unapređenja; - Vodi evidenciju IT opreme i intervencija - Vodi tehničku dokumentaciju IT infrastrukture i bezbjednosnih 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; - Saraduje sa drugim organima, institucijama i startup sektorom; - Prati trendove i predlaže primjenu novih tehnologija; - Obezbeđuje dostupnost i kvalitet e-servisa; - Saraduje 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	

8. 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 sarađivala 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	<ul style="list-style-type: none"> - Rukovođenje organizacionom jedinicom; - Učestvuje u razvoju, održavanju i integraciji aplikacija i registara Opštine i u tom smislu osigurava

	<p>punu koordinaciju aktivnosti sa nadležnim Centrom za informacione sisteme;</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 bezbjednosnih sistema;- Sarađuje sa eksternim izvođačima na unapređenju IT infrastrukture i bezbjednosti sistema.
Kategorija radnog mjesta	Ekspertski kadar – Samostalni savjetnik 1
Koeficijent	9,6
Cijena rada	90 €
Mjesečna neto zarada	864 €

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	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) zahtijevat će značajne organizacione i kadrovske prilagodbe 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, 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 obezbijeđena 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 proistići 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 propisat će 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 obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?

Ovaj propis nema direktan finansijski uticaj na budžet Crne Gore ili jedinica lokalne samouprave te stoga finansijska sredstva nijesu, niti će biti obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu.

Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći 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 lokalnih nivo vlasti su, takođe, u više navrata kroz neposredne sastanke upoznati sa konceptom zakona. Ministarstvo socijalnog staranja, demografije i brige nije imalo primjedbi na dostavljeni tekst Predloga Zakona. U odnosu na Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, kao i Ministarstvo zdravlja, očekuje se dostavljanje mišljenja na inovirani tekst Zakona, u kojem je uvažena sugestija da se poslovi iz oblasti predškolskog obrazovanja i primarne zdravstvene zaštite *mogu*, a ne moraju, prenijeti na gradove, čime se prenos ovih nadležnosti definiše kao diskreciona odluka nadležnih organa, a ne kao imperativna obaveza, kako je to bilo predviđeno ranijim rješenjem.

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 sprovesti 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. 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.
- Razmatra godišnji izvještaj o primjeni propisa na lokalnom nivou u svim upravnim oblastima.
- Ima ovlašćenje 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
23.01.2025. godine

Starješina
MINISTAR
mr Marash Dukaj
