

# **Informacija o praćenju primjene propisa na lokalnom nivou i izvršenim upravnim nadzorima nad radom jedinica lokalne samouprave, za period septembar 2021. - mart 2022. godine**

## **I UVOD**

Strategijom reforme javne uprave 2022-2026. godine prepoznata je potreba **unaprjeđenja sistema unutrašnje kontrole uprave, posebno u dijelu praćenja primjene propisa na lokalnom nivou i sistema evaluacija propisa.**

S tim u vezi, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je u periodu od septembra 2021. do marta 2022. godine je predano radilo na uspostavljanju ovog sistema i inteziviralo aktivnosti u pogledu sprovođenja upravnog nadzora nad implementacijom propisa iz svoje nadležnosti od strane jedinica lokalne samouprave, prije svega Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore.

## **II PRAĆENJE PRIMJENE ZAKONA**

U okviru praćenja primjene Zakona o lokalnoj samoupravi, vršen je redovni upravni nadzor, kao i vanredni upravni nadzor sproveden po pristiglim inicijativama za vršenje nadzora. Tako je u predmetnom periodu sprovedeno ukupno 5 (pet) upravnih nadzora koji su rezultirali sa 9 (devet) nalaza, dok su momentu sačinjavanja ove Informacije u toku 3 (tri) nadzora, i to nad opštim aktima predsjednika opština Budva i Kolašin, te nadzor u pogledu održavanja sjednica Skupštine opštine Kotor. U nastavku slijedi pregled do sada sprovedenih upravnih nadzora od strane Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija:

1. U Opštini Budva sprovedeno je četiri upravna nadzora, i to tri nadzora nad primjenom propisa od strane Skupštine opštine i jedan nadzor nad primjenom propisa od strane predsjednika opštine. Sprovedenim redovnim upravnim nadzorom utvrđeno je da se sjednice Skupštine opštine Budva ne održavaju redovno, i da je prekoračen zakonski rok od šest mjeseci za održavanje sjednice. Tim povodom, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je najprije u oktobru 2021. godine ukazalo predsjedniku Skupštine opštine Budva na koji način da postupi sa ciljem uspostavljanja redovnog rada parlamenta i održavanja sjednice. Nakon toga, nastavljeno je vršenje upravnog nadzora u pogledu sazivanja i održavanja sjednica lokalnog parlamenta, te je nalazima od 12.1.2022. i 11.2.2022. godine ukazano predsjedniku Skupštine opštine Budva na rokove propisane Zakonom o lokalnoj samoupravi za održavanje sjednica lokalnog parlamenta i dalo preporuku da se sjednica održi najkasnije do 25.2.2022. godine. Kako je utvrđeno da SO Budva u ostavljenom roku nije održala sjednicu, Vlada Crne Gore je, na predlog Ministarstva, donijela Odluku o upozorenju Skupštini opštine Budva kojom je propisano da se sjednica održi u roku od 10 dana od dana donošenja Odluke. Krajnji rok za održavanje sjednice budvanskog parlamenta je 20.3.2022. godine. Ukoliko se sjednica SO Budva ne održi u ostavljenom roku, Ministarstvo će Vladi Crne Gore, shodno Zakonu, predložiti usvajanje Odluke o raspuštanju Skupštine opštine Budva.

Takođe, vršen je i nadzor po inicijativi političkog subjekta „Klub odbornika Budva-Demokratski front“ shodno kojem je ukazano na nepravilnosti u pogledu sazivanja i održavanja sjednica lokalnog parlamenta, te date preporuke za zakonito postupanje i pravilnu primjenu Zakona o lokalnoj samoupravi i na temelju njega donijetih opštih akata u ovoj opštini.

Vanredni upravni nadzor nad radom predsjednika opštine Budva pokrenut je i po inicijativi predsjednika Skupštine opštine Budva, a odnosi se na primjenu člana 59 stav 1 Zakona o lokalnoj samoupravi kojim je propisano da predsjednik opštine donosi akte iz nadležnosti skupštine ako skupština nije u mogućnosti da se sastane ili je iz drugih razloga onemogućen njen rad, a njihovim nedonošenjem bi se ugrozio život građana ili imovina veće vrijednosti. S tim u vezi, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je o utvrđenim nepravilnostima u ovom postupku informisalo podnosioca inicijative, predsjednika opštine Budva, Vladu Crne Gore, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, Specijalno državno tužilaštvo i Odeljenje upravne inspekcije, i navedenim subjektima dostavilo nalaz upravnog nadzora od 30.12.2021. godine radi sprovođenja daljih aktivnosti iz svoje nadležnosti.

2. U Opštini Tivat sproveden je redovni upravni nadzor kojim je utvrđeno da se sjednice Skupštine opštine Tivat ne održavaju redovno, i da je prekoračen zakonski rok od šest mjeseci za održavanje sjednice. Tim povodom, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je ukazalo predsjedniku Skupštine opštine Tivat na rokove propisane Zakonom o lokalnoj samoupravi za održavanje sjednica lokalnog parlamenta i dalo preporuku da se sjednica održi najkasnije do 10.2.2022. godine. Kako sjednica nije održana Vlada Crne Gore je na predlog Ministarstva donijela Odluku o upozorenju Skupštini Opštine Tivat, a nakon toga i Odluku o raspuštanju Skupštine opštine Tivat kojom je imenovan sastav Odbora povjerenika koji će do konstituisanja nove, vršiti funkciju Skupštine.
3. U Prijestonici Cetinje sproveden je vanredni upravni nadzor, pokrenut po inicijativi Odeljenja upravne inspekcije, a odnosi se na provjeru usklađenosti Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Službi zaštite i spasavanja Prijestonice Cetinje sa Zakonom o zaštiti i spašavanju i Zakonom o lokalnoj samoupravi, u pogledu zvanja za sistematizovana radna mjesta, propisanih uslova za obavljanje poslova sistematizovanih radnih mjesta kako u pogledu potrebnog radnog iskustva, tako i u pogledu stručne spreme. U nalazu upravnog nadzora koji je dostavljen podnosiocu inicijative, Odeljenju upravne inspekcije, gradonačelniku Prijestonice Cetinje i komandiru Službe zaštite i spasavanja Prijestonice, konstatovane su nepravilnosti koje se odnose na neusklađenost zvanja i opisa poslova za određena zvanja sa zakonom, kao i nepravilnosti u vezi upotrebe rodno osjetljivog jezika za zvanja predviđena Pravilnikom. Nalazom upravnog nadzora dato je upozorenje gradonačelniku Prijestonice Cetinje i komandiru Službe zaštite i spasavanja da u roku od 20 dana od prijema nalaza usaglasi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe zaštite i spasavanja Prijestonice Cetinje sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i posebnim zakonom. Nakon prijema izjašnjenja Prijestonice Cetinje i Službe zaštite i spasavanja u vezi sa okolnostima koje onemogućavaju izmjenu Pravilnika, a cijeneći činjenicu da je došlo do kadrovskih

promjena u Prijestonici Cetinje, data je još jedna preporuka i rok od 30 dana za postupanje po nalazu upravnog nadzora.

4. U Opštini Kotor sproveden je redovni upravni nadzor kojim je utvrđeno da se sjednice Skupštine opštine Kotor ne održavaju redovno, i da je prekoračen zakonski rok od šest mjeseci za održavanje sjednice. S tim u vezi, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je nalazom upravnog nadzora ukazalo predsjednici Skupštine opštine na neophodnost poštovanja zakonskih rokova i podsjetilo na zakonsku obavezu da se sjednica treba održati do 18.3.2022. godine, kada ističe rok od šest mjeseci. Ukoliko se ne bude održala sjednica lokalnog parlamenta u ovoj opštini, Ministarstvo će uputiti preporuku za održavanje sjednice kao i u slučaju Budve i Tivta, a nakon toga informisati Vladu Crne Gore i predložiti joj donošenje Odluke o upozorenju Skupštini opštine Kotor da u određenom roku održi sjednicu.
5. Započet je postupak upravnog nadzora po inicijativi Odjeljenja upravne inspekcije u opštini Kolašin, koji se odnosi na provjeru usklađenosti Odluke o organizaciji i načinu rada lokalne uprave opštine Kolašin, Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Službe zaštite i spasavanja i Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Službe menadžera. Takođe, započet je postupak upravnog nadzora po inicijativi političkog subjekta „Demokratska Crna Gora - Klub odbornika Budva“, kojom se traži provjera usklađenosti Statuta opštine Budva, Odluke o organizaciji i načinu rada organa uprave, akata o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, te kontrolu usklađenosti postupka donošenja Kadrovskeg plana sa Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Takođe, pored praćenja primjene Zakona o lokalnoj samoupravi, posvećeno smo radili i na praćenju primjene Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore i Zakona o upravnom postupku.

1. U okviru praćenja primjene i sprovođenja Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, Odbor za stvaranje uslova za početak funkcionisanja opštine Tuzi kojim predsjedava, u svojstvu predstavnice Ministarstva, direktorica Direktorata za efikasnu implementaciju dobre javne uprave, usaglasio je Odluku o privremenom uređenju odnosa između Glavnog grada i opštine Tuzi do konačne raspodjele imovine za stvaranje uslova za rad opštine Tuzi, koja je potvrđena od strane Skupštine Glavnog grada i Skupštine opštine Tuzi. Predmetnom Odlukom su regulisana pitanja svojine u odnosu na određene nepokretnosti, i pitanja od značaja za funkcionisanje javnih preduzeća, ustanova i posebnih službi koje vrše javna ovlašćenja i pružaju usluge građanima.
2. Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija sprovodi redovni upravni nadzor nad sprovođenjem Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, na način što kontinuirano prati izvršavanje obaveza od strane lokalnih samouprava u pogledu označavanja brojevima stambenih i poslovnih zgrada, kao i postavljanja tabli sa nazivima naselja, ulica i trgova. S tim u vezi, ovo Ministarstvo je pripremlilo dvije informacije koje su usvojene na sjednicama Vlade.  
Takođe, Vlada Crne Gore je, na predlog ovog Ministarstva, donijela Zaključke kojima se, između ostalog, preporučuje Prijestonici Cetinje i opštinama Budva, Kotor, Nikšić, Petnjica, Berane, Bar, Kolašin, Tivat, Plav, Gusinje, Andrijevića, Ulcinj, Tuzi i Žabljak da najkasnije do kraja 2021. godine završe obaveze koje se odnose na označavanje

brojevima stambenih i poslovnih zgrada, kao i postavljanja tabli sa nazivima naselja, ulica i trgova. Istim aktom, Ministarstvo je zaduženo da, ukoliko jedinice lokalne samouprave ne ispoštuju preporučene rokove, pokrene prekršajne postupke protiv odgovornih lica. U skladu sa zaduženjem, Ministarstvo prati i preduzima aktivnosti u cilju pokretanja prekršajnih postupaka.

3. Najzad, u pripremi je i Izvještaj o postupanju u upravnim stvarima za period od 1.1.2021.-31.12.2021. godine kojim će biti predstavljena primjena Zakona o upravnom postupku od strane svih organa i organizacija koji vrše javna ovašćenja, a koji usvaja Vlada Crne Gore. Izvještaj sadrži ocjenu stanja i mjere za unaprjeđenje stanja u ovoj oblasti. Za potrebe istog je u saradnji sa međunarodnim partnerima izvršena izmjena izvještajnih obrazaca u cilju unaprjeđenja postupka izvještavanja i prikupljanja kvalitetnijih podataka. S tim u vezi produžen je rok za prikupljanje podataka i data instrukcija organima da sve podatke dostave do 15.3.2022. godine, nakon čega će u što kraćem roku isti biti obrađeni u cilju podnošenja izvještaja Vladi.

### **III SARADNJA SA ORGANIMA DRŽAVNE UPRAVE I SISTEMSKO PRAĆENJE PRIMJENE PROPISA NA LOKALNOM NIVOU**

Jedan od ključnih izazova koji je identifikovan u prethodnom periodu odnosi na uspostavljanje mehanizma sistemskog praćenja primjene propisa na lokalnom nivou. Ovaj izazov prepoznat je i Strategijom reforme javne uprave 2022-2026. godine, u okviru koje su definisani indikatori i aktivnosti u cilju njegovog rješavanja. Cilj uspostavljanja sistemskog praćenja primjene propisa na lokalnom nivou je da se, kroz partnerski odnos i međusobnu saradnju, preventivnim djelovanjem mapiraju problemi u implementaciji propisa kako bi se isti mijenjali i prilagođavali realnim mogućnostima i potrebama, kao i pružanje podrške i osnaživanje zakonitosti rada lokalnih samouprava.

S tim u vezi, u okviru saradnje sa drugim organima u aktivnostima koje se odnose na vršenje upravnog nadzora, upućena je informacija/inicijativa Ministarstvu ekonomskog razvoja za vršenje upravnog nadzora, imajući u vidu da Ministarstvo ekonomskog razvoja ocjenjuje usklađenost predloga strateškog plana razvoja opštine, odnosno daje saglasnost na predlog strateškog plana razvoja. Inicijativom je predloženo da se provjeri da li su sve jedinice lokalne samouprave dostavile na saglasnost predloge strateških planova razvoja, a ukazano je i na opštine koje već duže vrijeme nemaju strateški plan razvoja, te da se u koordiniranom postupku dva ministarstva upozore skupštine opština koje nijesu usvojile strateški plan razvoja da u adekvatnom roku to učine. Prethodno iz razloga što su za neizvršavanje ove zakonske obaveze propisane sankcije koje se odnose na pokretanje prekršajnih postupaka protiv odgovornih lica u opštini shodno Zakonu o regionalnom razvoju i raspuštanje skupštine opštine od strane Vlade Crne Gore, shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi.

U narednom periodu intenziviraćemo saradnju i sa drugim organima državne uprave, obezbijediti ekspertsku podršku i metodologiju za sprovođenje ove vrste nadzora. Preventivnim djelovanjem i redovnim dijalogom i nadzorom stvorićemo ujednačenu pravnu praksu, kvalitetan sistem evaluacije propisa i obezbijedizi jednak kvalitet usluga svim građanima bez obzira u kojoj opštini ostvaruju svoja prava.