



Zajednica opština Crne Gore
Komisija za razvoj lokalne samouprave
Broj:03-797 /13
Podgorica,26. novembar 2013. godine

Komisija za razvoj lokalne samouprave Zajednice opština Crne Gore, na sjednici održanoj u Podgorici 20. novembra 2013. godine, razmotrila je Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi i, uzimajući u obzir pojedinačna izjašnjenja jedinica lokalne samouprave, o istom daje sljedeće

IZJAŠNJENJE

Načelna primjedba:

Tekst Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, koji je dostavljen na izjašnjavanje Zajednici opština, sadrži veliki broj riješenja koja su u značajnoj mjeri izmijenjena u odnosu na Nacrt zakona koji je bio predmet javne rasprave.

Osim toga, obrađivač nije uzeo u obzir predloge jedinica lokalne samouprave i predstavnika Zajednice opština Crne Gore za uređivanje određenih pitanja od suštinskog uticaja na ostvarivanje prava građana na lokalnu samoupravu i mjesnu samoupravu. Riječ je o pitanjima izbora predsjednika opštine na neposrednim izborima i izbora organa mjesne zajednice kao osnovnog vida ostvarivanja lokalne samouprave.

Obzirom na posljedice koje bi ovakav pristup obrađivača mogao proizvesti na ostvarivanje Ustavom zajemčenog prava građana na lokalnu samoupravu ali i na efikasno i efektivno funkcionisanje jedinica lokalne samouprave, potrebno je preispitati, odnosno korigovati Nacrt u skladu sa predlozima sadržanim u ovom Izjašnjenju.

Pojedinčne primjedbe:

- 1. U članu 6 predlažemo da se tačka 12 izmijeni tako da glasi:**

„12) „organ za upravljanje ljudskim resursima“ je organ lokalne uprave u čije poslove se, između ostalih, utvrđuju i poslovi upravljanja ljudskim resursima, u skladu sa ovim zakonom;“

Obrazloženje:

Članom 6 tačka 12 Nacrta pojmovno se određuje organ lokalne uprave nadležan za poslove upravljanja ljudskim resursima kao organ lokalne uprave u čiji djelokrug, pored ostalih, spadaju i poslovi upravljanja ljudskim resursima.

U izjašnjenjima pojedinih jedinica lokalne samouprave na Nacrt ovog zakona izražena je dilema da li je organ za upravljanje ljudskim resursima novi organ lokalne uprave ili se poslovi upravljanja ljudskim resursima dodaju u nadležnost odgovarajućeg organa u postojećoj organizaciji lokalne uprave (Sekretarijata za lokalnu samoupravu, Sekretarijata za društvene djelatnosti, Sekretarijata za opštu upravu i sl.).

Smatramo da će predložena formulacija otkloniti ovu dilemu.

2. Predlažemo sagledavanje potrebe da se odredba člana 125 važećeg zakona izmjesti iz poglavlja koje uređuje odnose organa lokalne samouprave i Vlade i to rješenje utvrdi kao poseban član u poglavlju koje se odnosi na skupštinu opštine (član 10a) uz dodatni predlog da se u stavu 1 tog člana riječi: „ne izvršava odluke nadležnih sudova ili“ - brišu. U slučaju prihvatanje ove sugestije, predlažemo da se u članu 10 Nacrta, kojim se mijenja član 44, briše stav 5, odnosno da se taj stav utvrdi kao poslednji stav novog člana 10a.

Obrazloženje:

Članom 125 važećeg zakona propisani su razlozi i postupak u kome Vlada može razriješiti skupštinu a članom 10 stav 5 Nacrta propisano je da u slučaju prestanka mandata Skupštine prije isteka vremena na koje je izabrana, predsjednik Crne Gore raspisuje izbore narednog dana od dana njenog raspuštanja, odnosno od dana stupanja na snagu odluke o skraćenju mandata.

Ova sugestija je pravno-tehničke prirode sa ciljem cjelovitog uređivanja svih pitanja koja su vezana za skupštinu opštine u okviru jednog poglavlja, što će obezbediti jednostavniju primjenu zakona. Sa ovom odredbom u vezi ukazujemo da izvršavanje sudskih odluka ne spada u zakonom utvrđene obaveze skupštine već predsjednika opštine.

Dodatno ukazujemo da je istovjetna odredba iz člana 10 stav 5 Nacrta sadržana i u članu 15 stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika ali da, zajedno sa materijom iz

člana 125 važećeg zakona, predstavlja logičku cjelinu, odnosno zaokružuje sistemsku pitanja vezana za skupštinu opštine.

3. U članu 11, kojim se mijenja član 45, predlažemo sledeće intervencije:

- Tačka 9 mijenja se i glasi:

„9) raspolaže imovinom u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna imovina, izuzev u slučajevima neposredne pogodbe;“

Obrazloženje:

Tačkom 9 Nacrta decidirano se nabraja šta se sve podrazumijeva pod prenosom svih ili nekih svojinskih ovlašćenja na treća lica, što je inače, u cjelini preuzeto iz člana 10 stav 1 tačka 12 Zakona o državnoj imovini.

Smatramo da je predloženo rješenje necjelishodno i bespotrebno iz sledećih razloga:

Zakon o državnoj imovini („Sl.list CG“ br. 21/09) veoma precizno propisuje u kojim slučajevima i na koji način nadležni organi jedinice lokalne samouprave mogu raspolagati državnom imovinom.

Tako je članom 4 stav 3 Zakona o državnoj imovini propisano je da svojinska ovlašćenja na stvarima u državnoj imovini, između ostalih subjekata, vrše i organi lokalne samouprave (tj.skupština i predsjednik opštine), u skladu sa zakonom i drugim propisom donesenim na osnovu zakona.

Članom 20 stav 3 istog zakona propisano je da poslove upravljanja državnom imovinom za potrebe opštine vrši organ određen statutom opštine, a članom 25 stav 2 da o davanju na korišćenje pokretnih i nepokretnih stvari koje služe za obavljanje djelatnosti organa opštine, odlučuje nadležni organ opštine određen statutom.

Dakle, Zakon o državnoj imovini, kao lex specialis, očigledno i jasno upućuje na podjelu ovlašćenja za raspolaganje imovinom između skupštine i predsjednika opštine, u skladu sa zakonom i statutom, i daje pravni osnov da se statutom legitimiše organ nadležan za određene slučajeve raspolaganja (kao što je neposredna pogodba), kao i za upravljanje i korišćenje.

Sa druge strane, Nacrtom se preuzima i razrađuje suštinski istovjetno rješenje iz važećeg zakona o državnoj imovini, s tim što se ovlašćenje za raspolaganje utvrđuje kao isključivo pravo skupštine opštine.

Praksa jedinica lokalne samouprave ukazala je na neracionalnost ovog rješenja, a naročito kada je u pitanju raspolaganje imovinom putem neposredne pogodbe (eksprijacija, legalizacija, dokompletiranje parcele i sl.), koje je propisano članom 40 Zakona o državnoj imovini.

Slučajevi raspolaganja neposrednom pogodbom suštinski predstavljaju pitanja koja se odnose na izvršavanje zakona i isključuju bilo kakvo diskreciono pravo nadležnog organa da odstupa od zahtjeva njegovog podnosioca jer su isključena pravila javnog nadmetanja i prikupljanja ponuda. Osim toga, ovo su jedini slučajevi kada Vlada ne daje prethodnu saglasnost na otuđenje imovinskih prava na nepokretnostima koje pripadaju opštini, što je izričito propisano članom 34 stav 3 tog zakona.

Dakle, striktnom primjenom člana 45 tačka 9 Zakona o lokalnoj samoupravi, skupština opštine odlučivala bi po pojedinačnim zahtjevima stranaka u predmetima legalizacije, eksproprijacije, dokompletiranja parcele i sl, što bi ovaj predstavnički organ građana dijelom pretvorilo u izvršni.

Sa druge strane, nesporno je da neposredna pogodba predstavlja izvršavanje zakona. Nesporno je takodje da je predsjednik opštine organ koji je odgovoran za izvršavanje zakona. Iz tih razloga, a u skladu sa zakonom i pravilima struke, legitimisanjem skupštine za raspolaganje imovinom, osim u slučajevima neposredne pogodbe, zadržava se atribut ovog organa kao donosioca propisa koji imaju opšti karakter, odnosno donosioca konstitutivne odluke.

Svako drugačije rješenje suštinski je bez uticaja imajući u vidu pravno pravilo *lex specialis derogat legi generali*.

Budući da Zakon o državnoj imovini kao *lex specialis* sadrži pravni osnov da se statutom opštine (aktom donesenim na osnovu zakona) ustanovi nadležnost i predsjednika opštine za raspolaganje imovinom, eksplicitno uređivanje podjele nadležnosti za raspolaganje imovinom između skupštine i predsjednika opštine, uslovljeno je isključivo potrebom unificiranja regulative na nivou svih jedinica lokalne samouprave i ograničavanja ovlašćenja predsjednika opštine na slučajeve neposredne pogodbe.

- Tačka 17 mijenja se i glasi:

„17) bira i razrješava predsjednika skupštine, predsjednika opštine, imenuje sekretara i članove radnih i savjetodavnih tijela skupštine“.

Obrazloženje:

Tačkom 17 Nacrta propisano je da skupština bira i razrješava predsjednika skupštine, predsjednika opštine i potpredsjednika opštine. Time je u suštini izmjenjen način izbora potpredsjednika opštine i izuzeta nadležnost skupštine za imenovanje sekretara skupštine.

Saglasno odredbama važećeg zakona, potpredsjednika opštine imenuje i razrješava predsjednik opštine uz saglasnost skupštine, a sekretara skupštine imenuje skupština, na predlog predsjednika skupštine.

Sa aspekta zakonom propisanih obaveza predsjednika opštine a narocito njegove političke, krivične i materijalne odgovornosti za vršenje funkcije, kao i sa aspekta utvrđenog pravnog položaja, obaveza i odgovornosti potpredsjednika opštine i njihovog međusobnog odnosa, neprihvatljivo je da potpredsjednika bira i razrješava skupština, umjesto da to vrši predsjednik opštine, uz saglasnost skupštine.

Takođe, sekretar skupštine je sekretar predstavničkog organa opštine koji vrši stručne i administrativne poslove za skupštinu i radna tijela skupštine, a ne za predsjednika skupštine, kako to proizilazi iz predloženog člana 19 Nacrta. Iz navedenih razloga smatramo da predloženo rješenje nije saglasno sa položajem sekretara skupštine, odnosno da sekretara može imenovati samo skupština.

Oba ova rješenja nijesu bila sadržana u Nacrtu zakona koji je bio predmet javne rasprave, niti su jedinice lokalne samouprave, Zajednica opština Crne Gore i drugi zainteresovani učesnici tražili ili ukazivali na potrebu promjene načina izbora potpredsjednika opštine i imenovanja sekretara skupštine. Razlozi za ove naknadne intervencije su nejasni, naročito pri činjenici da ni obrađivač po ovim pitanjima ne daje nikakvo obrazloženje.

- Stav 2 brise se.

Obrazloženje:

Stavom 2 ovog člana propisano je da skupština povodom razmatranja izvještaja o radu predsjednika opštine donosi zaključak koji može da sadrži ocjene i stavove o pojedinim pitanjima.

Ova odredba je suvišna i treba je brisati iz razloga što je ovlašćenje skupštine da donosi akte, zaključke, povelje, preporuke i sl. već propisano članom 51 važećeg zakona i predstavlja uobičajenu praksu u radu svih skupština po ovom pitanju. Smatramo da nije potrebno posebno izdvajati pojedinačne slučajeve donošenja zaključaka, tim prije što je ovdje riječ o statutarnoj, odnosno poslovničkoj materiji.

4. U članu 12, kojim je izmijenjen član 45a, predlažemo brisanje stava 6.

Obrazloženje:

Stavom 6 propisano je da se predsjednik opštine bira na prvoj sjednici skupštine opštine.

Smatramo da je za sve jedinice lokalne samouprave, po pitanju izbora predsjednika opštine, mnogo praktičnije i primjerenije riješenje da predsjednik opštine po isteku mandata nastavlja sa radom do izbora predsjednika. Istovjetno riješenje sadržano je i u Ustavu Crne Gore kada je u pitanju Vlada pa je, po principu analogije, Zajednica opština predložila odgovarajuće intervencije u poglavlju Nacrta koje tretira predsjednika opštine.

5. U članu 13, kojim je izmijenjen član 46, u stavu 5 sugerišemo propisivanje roka za održavanje sjednice koju je zakazao predsjednik opštine.

Obrazloženje:

Stavom 5 ovog člana propisano je da ako predsjednik skupštine ne sazove sjednicu u roku iz stava 1 i 2 ovog člana, po isteku ovih rokova, sjednicu saziva predsjednik opštine u roku od 8 dana. Ovo je jedini slučaj u kome obrađivač nije utvrdio rok za njeno održavanje, kao što je to učinjeno u ostali slučajevima u Nacrtu.

6. U članu 14, kojim se mijenja član 47, predlažemo brisanje stava 4.

Obrazloženje:

Stavom 4 propisano je da skupština donosi odluke većinom glasova ukupnog broja odbornika u slučaju iz člana 45 stav 1 tačka 1, 6, 7,8, 9, 10,11, 14,15,17,19 i 20 ovog Zakona.

Za razliku od ovog rješenja, članom 47 stav 4 i 5 važećeg zakona propisano je da skupština odlučuje većinom glasova ukupnog broja odbornika samo kada je u pitanju donošenje statuta opštine i da se način rada i odlučivanja skupštine bliže uređuje poslovníkom.

Smatramo da je krajnje neracionalno i rizično zahtijevati većinu glasova ukupnog broja odbornika za gotovo sve odluke koje donosi skupština opštine iz razloga što ovo može dovesti do potpune blokade rada skupštine opštine usled nemogućnosti obezbjeđenja potrebne većine. Budući da se radi o odlukama od vitalnog značaja za građane, ovim se istovremeno ugrožava i njihovo Ustavom zajemčeno pravo na lokalnu samoupravu.

7. U članu 17, kojim se mijenja član 53 stav 4, predlažemo rješenje koje glasi:

„Funkcija predsjednika skupštine je po pravilu profesionalna“.

Obrazloženje:

Stavom 4 navedenog člana propisano je da je funkcija predsjednika skupštine profesionalna. Profesionalizacija funkcije predsjednika skupštine, uz obrazloženje obradivača koje se poziva na prirodu poslova i potrebu za posvećenim i odgovornim vršenjem poslova iz okvira njegove nadležnosti, ne uzima u obzir suštinske razlike između opština, uključujući i gradske opštine koje takođe imaju svoje organe.

Budući da u većini opština predsjednik skupštine funkciju obavlja profesionalno, formulacija predložena u ovom Izjašnjenju korespondira sa njihovim stavovima i praksom po ovom pitanju.

8. U članu 18, kojim se dopunjava stav 1 člana 54, predlažemo da se poslije stava 2 doda novi stav 3 koji glasi:

“Predsjednik skupštine može biti razriješen prije isteka vremena na koje je izabran ukoliko ne izvršava poslove iz stava 1 ovog člana, na način i po postupku propisanim statutom opštine.”

Obrazloženje:

Utvrđivanjem preciznih razloga za razrješenje predsjednika skupštine, ali i svih ostalih lokalnih funkcionera i imenovanih i postavljenih lica, kako se to predlaže u ovom Izjasnjenju, uvodi se sistemski jedinstveni pristup po pitanju subjektivne odgovornosti za neizvršavanje najvažnijih poslova u lokalnoj samoupravi.

Razlozi razrješenja lokalnih funkcionera i imenovanih lica važećim zakonom nijesu cjelovito uređeni. U nekim slučajevima su veoma detaljni, pretežno zasnovani na objektivnoj odgovornosti (kao u slučaju predsjednika opštine), a u nekim se ne propisuje čak ni mogućnost razrješenja (potpredsjednik opštine). Budući da se radi o osnovnom instrumentu za povećanje odgovornosti na svim nivoima, pa time i u oblasti lokalne samouprave, odgovornost za vršenje funkcije, odnosno dužnosti je jedan od važnih uslova u ostvarivanju reformskih ciljeva u procesu približavanja EU (i jedan od ciljeva utvrdjenih Akcionim planom za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi). Zbog toga predlažemo da se ovom pitanju pristupi sa značajem koje ono zaslužuje, na način što će se u svakom konkretnom slučaju zakonom utvrditi jedinstveni (subjektivni) razlozi razrješenja, po istoj logici kojom su na jedinstven način propisane njihove obaveze i ovlašćenja. Time će se obezbjediti unificiran koncept odgovornosti na nivou svih jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori, dok se način i postupak razrješavanja može prepustiti statutarnoj regulativi svake opštine pojedinačno, što je bio pristup i u pogledu drugih rješenja koja se tiču ovih pitanja.

9. Član 19, kojim se predlaže izmjena člana 55, treba izmijeniti tako da glasi:

„Skupština ima sekretara.

Sekretara imenuje skupština na predlog predsjednika skupštine.

Sekretar skupštine imenuje se na vrijeme od četiri godine.

Sekretar organizuje i stara se o obavljanju stručnih, administrativnih i drugih poslova za skupštinu i njena radna tijela, rukovodi službom skupštine i vrši i druge poslove utvrđene statutom i drugim aktima skupštine.

Za sekretara skupštine može se imenovati lice koje ima završen pravni fakultet, VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja, položen stručni ispit za rad u državnim organima i najmanje pet godina radnog iskustva.

Na razloge prestanka mandata sekretara skupštine prije isteka vremena na koje je imenovan primjenjuje se član 75 b ovog zakona.

Sekretar može biti razriješen prije isteka mandata ukoliko ne obavlja ili nesavjesno obavlja poslove utvrđene ovim zakonom, statutom i drugim aktima

skupštine, ako je osuđen na безусловnu kaznu zatvora i ako je osuđen za krivično djelo koje ga čini nedostojnim vršenja dužnosti.

Predlog za razriješenje sekretara može podnijeti predsjednik skupštine ili najmanje 1/3 odbornika.

Način i postupak razriješenja sekretara skupštine uređuje se statutom.“

Obrazloženje:

Članom 19 Nacrta propisano je da sekretara skupštine imenuje predsjednik skupštine, da rukovodi službom skupštine i da za svoj rad i rad službe kojom rukovodi odgovara predsjedniku skupštine.

Ovakvo rješenje potpuno je neprihvatljivo i neprimjereno dužnosti koju obavlja sekretar skupštine za skupštinu i njena radna tijela. Sekretar nije sekretar predsjednika skupštine nego sekretar predstavničkog organa građana pa ga kao takvog valja prepoznati u sistemu. Uz to, on nije politička ličnost nego profesionalac koji vrši identične poslove za potrebe skupštine opštine koje generalni sekretar Skupštine Crne Gore obavlja na drzavnom nivou i kome je po tom osnovu Poslovníkom o radu Skupštine utvrđen status javnog funkcionera.

Predlog Zajednice opština Crne Gore odražava jedinstven stav svih jedinica lokalne samouprave po ovom pitanju. Tim predlogom izvršena je korekcija rješenja iz važećeg zakona tako što je umjesto dosadašnjeg mandata vezanog za mandat skupštine, predloženo da se sekretar imenuje na mandat od četiri godine, po analogiji sa načinom na koji je to pitanje uređeno Poslovníkom o radu Skupštine Crne Gore kada je u pitanju generalni sekretar Skupštine CG.

Takođe je zaokružen princip subjektivne odgovornosti za vršenje dužnosti sekretara dopunom razloga za njegovo razriješenje.

10. U članu 20, kojim se mijenja član 57, predlažemo sljedeće izmjene:

-Tačka 6) briše se.

Obrazloženje:

Tačkom 6 Nacrta propisano je da predsjednik opštine daje predlog skupštini opštine za izbor i razriješenje potpredsjednika opštine.

Tačkom 6) važećeg zakona, koja u potpunosti korespondira sa odnosom predsjednika, potpredsjednika opštine i glavnog administratora, propisano je da predsjednik opštine imenuje i razrješava potpredsjednika opštine i glavnog administratora uz saglasnost skupštine.

Obrazloženje predloga Zajednice opština već je dato u okviru intervencije na član 11 tačka 17 Nacrta.

- U tački 8 poslije riječi “uprave“ dodaje se zarez, briše se riječ “i“ i dodaju riječi: “i agencija“.

Obrazloženje:

Tačkom 8 propisana je obaveza predsjednika opštine da podnese skupštini godišnji izvještaj o svom radu i radu organa lokalne uprave i službi najkasnije do 1.juna tekuće godine za prethodnu godinu i, na zahtjev skupštine, podnese izvještaje o pojedinim pitanjima iz njegove nadležnosti. Sugestija se odnosi na izvještaje agencije koji ovom odredbom nisu obuhvaćeni.

-Poslije tačke 9) dodaju se dvije nove tačke koje glase:

“9a) raspisuje izbore za organe mjesne zajednice;

9b) raspolaze imovinom u slučajevima neposredne pogodbe, u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna imovina.“

Obrazloženje:

Tačkom 9a Nacrta propisano je da predsjednik opštine saziva sjednicu skupštine opštine u slučaju iz člana 46 stav 5 ovog zakona. Budući da je ovo pitanje već uređeno upravo članom 46 stav 5 na koji ta tačka upućuje, predlažemo da se ova tačka briše, odnosno da se umjesto teksta koji je ponudio obrađivač, u ovoj tački ustanovi kvalitativno nova nadležnost predsjednika opštine za raspisivanje izbora za organe mjesne zajednice. Razlog ove intervencije dat je jedinstveno u primjedbama br. 16 i 17 ovog Izjašnjenja.

Obrazloženje nove tačke 9b) dato je u tački 3 ovog Izjašnjenja, u obrazloženju intervencije na član 45 tačka 9 Nacrta.

11. U članu 21 kojim se mijenja član 60a, u stavu 1 predlažemo brisanje alineje 4.

Obrazloženje:

Alinejom 4 propisano je da se predsjednik opštine razriješava u slučaju kada skupština opštine ne usvoji godišnji izvještaj o radu predsjednika opštine i radu organa lokalne uprave i službi, najkasnije do 1.juna tekuće godine za predhodnu godinu.

Budući da je članom 60 do 65 važećeg zakona propisano više mehanizama za prestanak mandata predsjednika opštine prije isteka roka na koji je biran u slučaju kada ne izvršava svoje obaveze, nanosi znatnu materijalnu štetu, ne sprovodi strateške dokumente i razvojne programe, povređuje prava i slobode građana, ne obezbijedi javnost i transparentnost i sl. (razrješenje od strane skupštine, razrješenje od strane Vlade, opoziv, izglasavanje nepovjerenja), potenciranje ovakvih razloga u Nacrtu nije opravdano ni cjelishodno. Ovo utoliko prije što nijesu propisani nikakvi uslovi pod kojima skupština može donijeti odluku da ne usvaja izvještaj o radu predsjednika opštine. U suprotnom, usvajanje izvještaja moglo bi u određenom trenutku zavisiti od samovolje odborničke većine, odnosno može biti dovedeno u pitanje zbog nemogućnosti obezbjeđenja propisane većine, što najdirektnije ugrožava pravo građana na lokalnu samoupravu.

12. U članu 23, kojim se mijenja član 66, poslije stava 1 dodaje se novi stav koji glasi:

„Predsjednik opštine kome je istekao mandat nastavlja da obavlja funkciju do izbora predsjednika, u skladu sa statutom.“

Obrazloženje:

Stavom 2 ovog člana obezbijeđeno je nesmetano funkcionisanje izvršne vlasti u slučaju isteka mandata predsjednika opštine u slučajevima utvrđenim statutom.

13. U članu 29, kojim se mijenja član 74, stav 2 briše se.

Obrazloženje:

Stavom 2 propisano je da se za vršenje poslova glavnog administratora može obrazovati služba.

Identična odredba sadržana je i u članu 26 Nacrta, kojim se mijenja član 70 stav 2 zakona, te se u ovom članu bespotrebno ponavlja.

14. U članu 32, kojim se mijenja član 76 stav 1, poslije alineje 1, predložimo dodavanje posebne alineje koja glasi:

„-ne obezbijedi javnost i transparentnost vršenja svojih poslova na način propisan članom 138 stav 1 tačka 4 ovog zakona;“

Obrazloženje:

Razlog ove sugestije je potreba ustanovljavanja principa podjeljene, odnosno subjektivne odgovornosti za javnost i transparentnost vršenja poslova iz člana 138 stav 1 tačka 4 Nacrta, čije je obezbjeđivanje posebno propisano kao jedan od razloga zbog kojih skupština može razriješiti predsjednika opštine i to u najvećem dijelu po principu objektivne odgovornosti.

Smatramo da će predloženo analogno rješenje u slučaju glavnog administratora, koje se odnosi i na starješine organa lokalne uprave, pomoćnika starješine i menadžera, suštinski doprinijeti efikasnijem i odgovornijem pristupu ostvarivanja principa javnosti i transparentnosti.

15. U članu 34, kojim se poslije člana 77 dodaju dva nova člana, u članu 77b stav 2 mijenja se i glasi:

„Pomoćnika starješine organa imenuje i razriješava predsjednik opštine na prijedlog starješine organa.“

Ostale odredbe ovog člana potrebno je prilagoditi ovoj intervenciji.

Obrazloženje:

Način imenovanja pomoćnika starješine organa je važećim propisima uređen analogno načinu imenovanja pomoćnika starješine na državnom nivou iz razloga što suštinski nema razlike u njihovim obavezama i ovlaštenjima. Rješenje predloženo Nacrtom ne održava potrebe jedinica lokalne samouprave i ni u čemu ne doprinosi unapređenju sistema lokalne samouprave. Ovo naročito uzimajući u obzir odgovornost predsjednika opštine za obavljanje određenih poslova utvrđenu kako ovim, tako i nizom posebnih zakona te njegovo nesporno pravo da vodi kadrovsku politiku na ključnim mjestima u lokalnoj upravi i tako direktno utiče na način ostvarivanja svoje izvršne funkcije.

16. Poslije člana 48 vazećeg zakona dodaje se novi član koji glasi:

„Član 48a

U članu 96 u stavu 2 riječi: „organi i postupak izbora“ brišu se.

17. Poslije člana 96 dodaje se novi član koji glasi:

„Član 96 a

Organi mjesne zajednice su savjet mjesne zajednice i nadzorni odbor.

Mandat organa mjesne zajednice traje četiri godine.

Organi mjesne zajednice imaju predsjednika koji se bira iz reda članova tih organa na prvoj konstitutivnoj sjednici.

Pravo da bira i da budu biran u organe mjesne zajednice ima birač sa prebivalištem na području mjesne zajednice u kojoj se sprovode izbori.

Organi za sprovođenje izbora i postupak izbora organa mjesne zajednice uređuju se statutom opštine.

Zaštitu povrijeđenog biračkog prava pružaju organi za sprovođenje izbora, Ustavni sud i nadležni sudovi.

Sredstva za sprovođenje izbora organa mjesne zajednice obezbjeđuju se u budžetu opštine.

Odlukom skupštine opštine uređuju se uslovi osnivanja, poslovi mjesne zajednice, organizacija i rad organa, način odlučivanja, finansiranja i druga pitanja od značaja za rad mjesnih zajednica“.

Obrazloženje:

Pitanje načina i postupka izbora organa mjesnih zajednica zakonom uopšte nije uređeno a naročito pitanje mehanizama za zaštitu povrijeđenog biračkog prava. Dodatna okolnost od uticaja na regulisanje ovog pitanja je aktuelna izmjena izbornog zakonodavstva, naročito u pogledu nadležnosti za vođenje biračkih spiskova.

Izborna regulativa vezana za organe mjesnih zajednica podrazumijeva potrebu uređivanja nadležnosti za sazivanje ovih izbora (što je predloženo u intervenciji na član 57 zakona), organa za sprovođenje izbora (biračke odbore, izborne komisije) i njihovog sastava, načina utvrđivanja i nadležnosti za proglašenje izbornih lista a naročito nadležnosti organa za zaštitu biračkog prava analogno propisima kojima se uređuje izbor odbornika i poslanika i drugi izbori propisani posebnim zakonom. Ovo tim prije što ni u važećem Zakonu o lokalnoj samoupravi, ni u Zakonu o izboru odbornika i poslanika ni u Zakonu o biračkim spiskovima nema ni jedne zakonske odredbe koja bi uputila na shodnu primjenu izbornog zakonodavstva na izbore organa mjesne zajednice.

Zakon o lokalnoj samoupravi daje samo pravni osnov za donošenje posebne odluke kojom će se urediti izbor organa MZ (član 96) i pravni osnov da se način sazivanja, rada i odlučivanja zbora građana reguliše statutom ili posebnim aktom.

Statuti jedinica lokalne samouprave takođe upućuju na donošenje posebne odluke kojom se reguliše ova materija, razrađuje nadležnost zbora za iniciranje, predlaganje i donošenje odluke o osnivanju mjesnih zajednica, kao i uređivanje drugih pitanja u vezi

sa izborom organa mjesne zajednice, broj građana potreban za sazivanje i rad zbora građana i dr.

Sa druge strane, u članu 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika propisano je da se ovim zakonom uređuje: način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore, zatim, organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora, utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata, zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora. Članom 7 istog zakona legitimisani su birački odbori i izborne komisije kao organi za sprovođenje izbora a članom 8 je zaštita biračkog prava stavljena u nadležnost izborne komisije, Ustavnog suda Crne Gore i nadležnih sudova. Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore, odredbama člana 19 stav 1 tačka 6 i člana 76-86) uređena je nadležnost tog suda i legitimisane stranke u postupku odlučivanja o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom, u skladu sa važećim izbornim zakonodavstvom (u toku izbora odbornika i poslanika, Predsjednika Crne Gore, gradonačelnika, predsjednika opštine i povrede prava u toku referenduma). Iz svih citiranih zakonskih odredbi jasno je da su način i postupak izbora organa mjesne zajednice i pravna zaštita u slučaju povrede biračkog prava - isključeni. Obzirom na značaj mjesne samouprave kao zakonom utvrđenog najneposrednijeg vida ostvarivanja lokalne samouprave, pitanju ovih izbora mora se pristupiti sistemski i obezbijediti shodna primjena Zakona o izboru odbornika i poslanika i Zakona o biračkim spiskovima u određenim aspektima postupka izbora i obaveze izdavanja ovjerenih izvoda iz biračkih spiskova za potrebe izbora organa mjesnih zajednica.

18. U članu 49, kojim se dodaje novi član 107, stav 2 mijenja se i glasi:

„Podnosilac elektronske peticije o sebi daje sljedeće lične podatke: lično ime, datum rođenja, prebivalište, privremeni boravak ili stalno nastanjenje, jedinstveni matični broj i broj lične karte.“

Obrazloženje:

Stavom 2 člana 49 Nacrta propisano je koje podatke podnosilac elektronske peticije daje o sebi.

Podaci u stavu 2 ovog člana koji se predlaže, prošireni u pogledu datuma rođenja, prebivališta, privremenog boravka, stalnog nastanjenja ili boravišta zato što samo punoljetni građani opštine mogu da podnesu peticiju, te se ovim obezbjeđuje cjelovitost podataka koje će provjeravati MUP u CRS-u, koji predstavljaju uslov za ocjenu njene urednosti.

19. U članu 57, kojim se mijenja član 132 Zakona, u stavu 1 riječi: „za vršenje tih poslova nema kadrovske, materijalne i druge uslove” zamjenjuju se riječima: „ je to u njihovom zajedničkom interesu.”

Obrazloženje:

Stavom 1 ovog člana propisano je da opština može zaključiti poseban ugovor sa drugom opštinom radi zajedničkog vršenja određenih poslova iz sopstvene nadležnosti ako za vršenje tih poslova nema kadrovskih, materijalnih ili drugih uslova.

Smatramo da taj stav nije u duhu Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore koji propisuje uslove za osnivanje opštine. Na taj način se podstiču teritorijalne promjene u uslovima kada ne postoje ni kadrovski, ni materijalni ni drugi kapaciteti za kvalitetnije pružanje usluga građanima, što je osnovna funkcija opštine. Dakle, direktno se stvaraju neracionalni mehanizmi na koje u budućnosti mogu da računaju sve potencijalne opštine koje nemaju osnovne uslove za vršenje poslova iz sopstvene nadležnosti.

Zato smatramo da postojeći član 132 ne treba mijenjati jer je jasno da je smisao međuopštinske zajednice u “zajedničkom, ekonomičnijem i efikasnijem vršenju određenih upravnih poslova i poslova javnih službi”, odnosno “u zajedničkom interesu”, što je definisano članom 37 i 131 važećeg zakona. Ona se ne može temeljiti na nekoj vrsti socijalne politike razvijenih opština prema onima koje ne ispunjavaju uslove da budu opštine, odnosno da pružaju usluge svojim građanima.

20. U članu 58, kojim se mijenja član 138 stav 1 zakona, razmotriti potrebu utvrđivanja obaveze organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, javnih službi i agencija da odrede službenika, odnosno zaposlenog koji će biti odgovoran za objavljivanje akata iz ovog člana na internet stranici opštine.

Obrazloženje:

Ovaj predlog predstavlja dodatnu mjeru na obezbjeđenju dosljednog ostvarivanja principa transparentnosti, pored onih razloga koji su dati u obrazloženju intervencije Zajednice opština br.14 ovog Izjašnjenja a koja se odnosi na član 32 Nacrta.

KOMISIJA ZA SISTEM LOKALNE
SAMOUPRAVE
PREDSJEDNIK,
Mišela Manojlović, sr.