



**Zajednica opština Crne Gore**  
**Broj:03 – 235/14**  
**Podgorica,17. aprila 2014. godine**

Komisija za razvoj lokalne samouprave Zajednice opština Crne Gore, na sjednici od 17.aprila 2014.godine, razmotrila je Predlog Zakona o izmjeni Zakona o lokalnoj samoupravi, Predlog Zakona izmjenama i dopunama Zakona o Glavnom gradu, Predlog zakona o izmjenama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore i Predlog zakona o izmjeni Zakona o finansiranju lokalne samouprave i uzimajući u obzir dostavljena mišljenja jedinica lokalne samouprave, na iste daje slijedeće

## **Izjašnjenje**

Ustavom Crne Gore propisano je da je Podgorica Glavni grad Crne Gore (član 5), da potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšte prihvaćena pravila međunarodnog prava predstavljaju sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, da imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i da se neposredno primjenjuju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva (član 9) te da se zakonom uređuje sistem lokalne samouprave (član 16 stav 1 tačka 4).

Članom 114 Ustava propisano je da je osnovni oblik lokalne samouprave opština i da se mogu osnivati i drugi oblici lokalne samouprave. Takođe je propisano da opština ima svojstvo pravnog lica, da donosi statut i druge opšte akte i da su njeni organi skupština i predsjednik opštine (član 115), da opština vrši određena svojinska ovlašćenja na stvarima u državnoj svojini u skladu sa zakonom, da ima imovinu, budžet i da se finansira iz sopstvenih prihoda i iz sredstava države (član 116), da je da opština samostalna u vršenju svojih nadležnosti i da Vlada Crne Gore može raspustiti skupštinu opštine, odnosno razriješiti predsjednika opštine samo u

slučaju da skupština opštine, odnosno predsjednik opštine u vremenu dužem od šest mjeseci ne vrše svoje nadležnost (član 117).

Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi sadrži materijalne odredbe kojim se ustanovljavaju principi lokalne samouprave i njeno ustavno-pravno i zakonsko utemeljenje, reguliše priroda i domet ovlašćenja lokalnih vlasti, ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu preko demokratski konsitutisanih institucija vlasti – skupštine ili vijeća koje čine izabrani odbornici, što ne isključuje i druge načine neposrednog učešća građana u donošenju odluka predviđenih statutom i utvrđuje da ovlašćenja lokalne samouprave treba da su isključiva i potpuna, utvrđena ustavom i zakonom. Posebno je važan princip subsidijarnosti kojim se u stavu 3 člana 4 Povelje garantuje vršenje javih poslova od strane one vlasti koja je najbliža građanima.

Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori 2011-2016. godine (AURUM), kao i drugim nacionalnim strateškim dokumentima i preuzetim međunarodnim obavezama u procesu pridruživanja Crne Gore EU, definisani su ciljevi, mjere i aktivnosti kojima se utvrđuje nacionalna politika u oblasti lokalne samouprave. Ovom strategijom je izričito navedeno da treba nastaviti decentralizaciju, prije svega, u oblasti obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, socijalne i dječije zaštite, zapošljavanja, kao i drugim oblastima od interesa za lokalno stanovništvo. U tom cilju potrebno je izvršiti detaljnu analizu mogućnosti uvođenja politipskog načina organizacije lokalne samouprave, koji podrazumijeva uvođenje novog oblika organizacije lokalne samouprave, shodno kojem će na jedinice lokalne samouprave, koje ispunjavaju jasno propisane uslove, biti prenijete nove nadležnosti i finansijska sredstva, dok će pojedine jedinice lokalne samouprave, sa manjim razvojnim potencijalima i kapacitetima, zadržati ili smanjiti obim postojećih nadležnosti.

Važećim Zakonom o lokalnoj samoupravi („Službeni list RCG“, br. 42/03, 28/04, 75/05 i 13/06 i „Službeni list CG“, br. 88/09, 03/10 i 38/12), u članu 2 propisano je da se lokalna samouprava ostvaruje u opštini, Glavnom gradu i Prijestonici, da se Zakonom o Glavnom gradu može predvidjeti gradska opština kao poseban vid ostvarivanja lokalne samouprave.

Glavni grad, kao administrativni centar Crne Gore, predstavlja poseban oblik lokalne samouprave čije su specifičnosti regulisane Zakonom o Glavnom gradu. Njegova teritorija utvrđena Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore (“Sl.list RCG”, br. 65/05 i “Sl.list CG”, br.72/10).

Članom 4 važećeg Zakona o Glavnom gradu propisano je da se, radi stvaranja uslova za efikasnije, ekonomičnije obavljanje određenih poslova Glavnog grada i omogućavanja učešća građana u vršenju poslova Glavnog

grada, obrazuje gradska opština koja vrši određene poslove Glavnog grada utvrđene ovim zakonom, statutom i drugim aktima Glavnog grada.

Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Glavnom gradu navedeni član 4 mijenja se na način što se propisuje da se, radi stvaranja uslova za efikasnije, ekonomičnije obavljanje određenih poslova Glavnog grada i omogućavanje učešća građana u vršenju poslova Glavnog grada, obrazuje opština u okviru Glavnog grada (u daljem tekstu: opština) kao poseban oblik ostvarivanja lokalne samouprave, da opština vrši poslove utvrđene Zakonom o lokalnoj samoupravi, ovim zakonom, statutom opštine i statutom Glavnog grada, da ima svoju teritoriju, svoj Budžet i nadležnosti u skladu sa Zakonom. Time je njeno dosadašnje područje dobilo kvalifikativ teritorije koja se nalazi u okviru teritorije Glavnog grada. Takođe su finansijski plan i statutarna odluka, koje je prema važećim rješenjima usvajala skupština gradske opštine, zamjenjen budžetom i statutom opštine u okviru Glavnog grada koje usvaja skupština opštine u okviru Glavnog grada. Takođe su poslovi ovog oblika ostvarivanja lokalne samouprave znatno prošireni, uz obavezu organa uprave Glavnog grada i javnih službi da obavljaju te poslove za potrebe opštine u okviru Glavnog grada kada ta opština iste ne osnuje, odnosno kada nije u mogućnosti da ih osnuje po zaključenom sporazumu između gradonačelnika i predsjednika opštine, uz predhodnu saglasnost skupština.

Time je opština u okviru Glavnog grada dobila veliki dio atributa samostalne opštine, s tim što je Glavni grad zadržao nadzornu funkciju u odnosu na rad organa te opštine. Ovo je izričito propisano članom 38 stav 2 Predloga na način da su organi Glavnog grada dužni da o uočenim nedostacima u radu organa opštine obavijeste skupštinu opštine i preduzmu mjere za njihovo otklanjanje.

Takođe je članom 45 stav 1 tačka 5 i stav 2 Predloga propisano da se sredstva za finansiranje opštine obezbjeđuju iz budžeta Glavnog grada u visini operativnih izdataka opštine, utvrđenih sporazumom opštine i Glavnog grada i da će se budžetom Glavnog grada finansirati i projekti od značaja za opštinu i Glavni grad.

U tom smislu postoji jasna razlika između opštine kao osnovnog oblika lokalne samouprave i opštine u okviru Glavnog grada.

U skladu sa takvim opredjeljenjem, predložene su odgovarajuće izmjene Zakona o teritorijalnoj organizaciji i Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

Prema mišljenju Komisije za razvoj lokalne samouprave, Predlog Zakona o izmjeni Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Glavnom gradu predstavljaju iskorak u odnosu na

postojeći monotipski sistem lokalne samouprave, uz nastojanje da se sačuva poseban status i cjelovitost teritorije Glavnog grada kao posebne jedinice lokalne samouprave. Ovim Predlozima zadržava se njegov poseban pravni položaj, saglasno uporedno-pravnoj praksi mnogih evropskih zemalja. Predložene promjene, po mišljenju Komisije, sadrže elemente politipskog sistema budući da se istima mijenjaju njegovi poslovi i nadležnosti u odnosu na opštine u okviru Glavnog grada kao i teritorijalna organizacija - u smislu zamjene pojma područja gradske opštine pojmom teritorije opštine u okviru Glavnog grada.

Stoga, Komisija principijelno podržava proces decentralizacije lokalnih vlasti u smislu davanja veće autonomije dosadašnjim gradskim opštinama u okviru Glavnog grada.

**PREDSJEDNIK,**

**Mišela Manojlović**