



**ZAJEDNICA OPŠTINA CRNE GORE
ODBOR ZA RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE**

Odbor za razvoj lokalne samouprave Zajednice opština Crne Gore, na sjednici održanoj 07.02.2024 i 09.02.2024 godine, razmatrao je važeći Zakon o lokalnoj samoupravi, kao i sugestije pristigle iz lokalnih samouprava, povodom pripreme predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravii dajesledeće:

Predloge i sugestije

NAČELNI PREDLOZI

1. Odbor za razvoj lokalne samouprave Zajednice opština Crne Gore, umjesto pristupanja izmjenama i dopunama, predlaže izradu novog Zakona o lokalnoj samoupravi, kojim će se urediti sistemski pitanja u skladu sa potrebama jedinica lokalne samouprave i uvesti novi oblici ostvarivanja lokalne samouprave u skladu sa zaključcima iz Analize funkcionisanja lokalne samouprave koju je početkom godine usvojila Vlada Crne Gore.

Odbor, naime, predlaže da se službenički sistem izdvoji iz ovog zakona i reguliše posebnim zakonom u skladu sa ustavnim principom jedinstva pravnog poretka. Taj princip podrazumijeva jasno uspostavljen odnos između sistemskih, opštih i posebnih zakona, odnosno materije koja se njima uređuje i načelno isključuje mogućnost da se zakonom kojim se uređuje jedna pravna oblast uređuju, mjenjaju i dopunjavaju pojedina zakonska rješenja sadržana u zakonu kojim se uređuje druga pravna oblast.

Zakon o lokalnoj samoupravi je sistemski zakon koji na cjelovit način uređuje jednu oblast pravnog poretka. Uključivanje materije službeničko namješteničkih odnosa izvršena je gruba povreda jedinstva pravnog poretka na štetu sistemskog uređivanja lokalne samouprave, što u novom zakonu, po mišljenju ovog odbora, treba izbjeći.

2. Sugerišemo da se istovremeno sa pripremom novog Zakona o lokalnoj samoupravi, pristupi izmjenama i dopunama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore kako bi se određenim jedinicama lokalne samouprave dao status grada i obezbjedilo nesmetano ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu.
3. Potrebno je posebno razraditi mjesnu samoupravu kao najneposredniji i direktni oblik lokalne samouprave. Precizirati organe i način njihovog izbora. Uzeti u obzir probleme koje sve jedinice lokalne samouprave imaju kada je formiranje

mjsnih zajednica u pitanju. Napraviti konekciju sa izbornim zakonodavstvom, kako je to praksa u regionu. S druge strane osnažiti mjesnu samoupravu u najvećoj mjeri i na taj način izvršiti decentralizaciju kada je donošenje odluka u pitanju koje se tiču lokalne zajednice.

4. Takođe pogledati oblike neposrednog učešća građana u vršenju vlasti, konkretno zborove građana, njihovu održivost ili ih preciznije urediti. Na primjeru Podgorice čije mjesne zajednice u urbanom dijelu imaju više stanovnika nego većina opština u Crnoj Gori, tradicionalni zbor građana je nemoguće održati, zato je neophodno ovo pitanje urediti, kako bi se na osnovu njega podzakonskim aktom uredila ova pitanja na primjenjiv način. U protivnom uvijek ćemo se saplićati o ove probleme, a ako znamo da se 70% propisa EU primjenjuje u lokalnoj samoupravi, jasno je da moramo propisati dobre i primjenjive mehanizme učešća građana u vršenju vlasti. Možda je ovo i najvažniji zadatak novog Zakona o lokalnoj samoupravi.

POJEDINAČNI PREDLOZI

1. Član 1 Zakona o lokalnoj samoupravi potrebno je formulisati na način kako je to bilo urađeno prije stupnja na snagu važećeg Zakona (Zakonom o lokalnoj samoupravi koji je prestao da važi kojim je bilo nedvosmisleno utvrđeno šta se Zakonom uređuje, i ne radi se o prepisivanju norme iz Ustava već o njegovom bližem određenju kroz Zakon kojim se sistemski definišu nadležnosti i poslovi JLS koji proizilaze iz prava na lokalnu samoupravu kao Ustavom utvrđenog prava) „Lokalna samouprava obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da u granicama utvrđenim zakonom, uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva“.
2. Uvesti i regulisati **grad** kao oblik ostvarivanja lokalne samouprave uz ostale, već regulisane oblike (opština, Glavni grad, Prijestonica). U razradi te odredbe sugerišemo da se definišu kriterijume za sticanje statusa grada, utvrde organi grada i da se napravi jasna razlika u poslovima različitih jedinica lokalne samouprave. Preciznije, sugerišemo da se u okviru grada i Glavnog grada decentralizuju poslovi planiranja prostora i izgradnje objekata.
3. Radi pravilne pravne sistematike predlažemo objedinjavanje člana 13 i člana 181 koji glase:

„Član 13

U pripremi zakona i drugih akata kojima se utvrđuju položaj, prava i obaveze lokalne samouprave, naročito u oblastima utvrđenim ovim zakonom, obezbjeđuje se izjašnjavanje opština.

Opština 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 181

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, nacрте, odnosno predloge zakona i drugih akata dostave opštini na izjašnjenje, odnosno asocijaciji opština.
Rok za izjašnjenje ne može biti kraći od 15 dana od dana dostavljanja akta iz stava 1 ovog člana.“

Dodatno sugerišemo da se opseg ovih odredbi proširi na sve predlagače zakona (uključujući i poslanike), kako bi se obezbjedilo izjašnjavanje opština u svim slučajevima izmjena zakona bez obzira na predlagača i stvorio kvalitetniji pravni okvir u kome opštine ostvaruju svoje funkcije.

4. U članu 29 u stavu 1 tačka 1, pored organa lokalne uprave, propisati i službe (posebne i stručne), koje su inače propisane posebnim zakonima a predstavljaju sastavni dio lokalne uprave.
5. Imajući u vidu da je predsjednik opštine izvršni organ opštine i to pojedinac, a ne kolektivni organ (kao što je to slučaj sa Vladom Crne Gore), sugerišemo da se briše obaveza iz člana 58 važećeg zakona da predsjednik opštine neposredno rukovodi svojom službom ako je ima i da donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Takva odredba obavezuje predsjednika opštine da, uz izvršnu funkciju, vrši i ovlašćenja rukovodioca službe, što je samo po sebi nespojivo jer otežava ostvarivanje funkcije predsjednika opštine a sa druge strane, direktno povređuje pravo na autonomiju u dijelu organizacije uprave. Ovdje se mora uzeti u obzir da predsjednik opštine ima i krivičnu i prekršajnu odgovornost za vršenje svoje funkcije koja je adresirana u jednom čovjeku. Stoga mu se ne može otežavati njeno ostvarivanje protivustavnim odredbama na osnovu kojih mu se, pored unutrašnjih i međunarodnih obaveza i aktivnosti, nameće organizacija rada u službi, vođenje postupaka iz službeničko namješteničkih odnosa i svi drugi poslovi koje inače obavlja rukovodilac službe.
6. U članu 69 i u ostalom tekstu zakona sugerišemo brisanje odredbi kojima se direktno propisuje koje posebne i stručne službe će predsjednik opštine obrazovati u lokalnoj upravi. Razlozi su navedeni u tački 5 ovih sugestija.
7. U članu 72 preciznije definisati upravni nadzor u smislu odlučivanja po žalbama i prigovorima na prvostepena akta javnih službi, davanja pravnih mišljenja na akta javnih službi koja usvaja predsjednik opštine ili skupština opštine, prisustvovanje sjednicama organa upravljanja javnih službi, davanje instrukcija za postupanje i sl.
8. U članu 74 i 75 važećeg zakona predlažemo brisanje odredbi prema kojima predsjednik opštine vrši nadzor nad radom Službe zaštite i spašavanja i Komunalne policije, kako je to i bilo uređeno prije stupanja na snagu važećeg zakona. Naime, predsjednik opštine inače vrši neposredni nadzor nad radom svih organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi koje čine lokalnu upravu jedne opštine pa tako i ove dvije službe. On svojom odlukom i obrazuje lokalnu upravu i utvrđuje njene nadležnosti te način vršenja upravnog nadzora nad radom javnih službi (analogno Uredbi Vlade o organizaciji i načinu rada državne

uprave) te je pogrešno i bespotrebno posebno izdvajati Službu zaštite i spašavanja i Komunalnu policiju, kako je to učinjeno važećim zakonom.

9. Kako je glavni administrator lokalni funkcioner sa ovlašćenjima drugostepenog organa i koordinatora kompletne lokalne uprave, u članu 77-80 stvoriti mogućnost imenovanja pomoćnika glavnog administratora u gradu, Glavnom gradu i većim opštinama (preko određenog broja stanovnika) zbog obima i složenosti poslova koje vrši, propisanih rokova za odlučivanje po žalbi te eliminisanja mogućnosti blokiranja funkcije usled odsustva, bolovanja isl.

Takođe sugerišemo da se ovim zakonom propiše mogućnost da glavni administrator jedne jedinice lokalne samouprave može, na osnovu predhodnog sporazuma o međuopštinskoj saradnji, obavljati svoje poslove na teritoriji druge opštine i da se tim sporazumom uređuje raspored radnog vremena za dopunski rad u skladu sa opštim propisima o radu, zarada, troškovi i druga pitanja.

Ovo je neophodno urediti zakonom jer se na taj način riješava problem nepostojanja kadrova u manjim opštinama uz usklađivanje sa članom 38 stav 1 Zakona o upravnom postupku kojim je propisano da se stvarna i mjesna nadležnost ne mogu mijenjati međusobnim dogovorom.

10. Istu sugestiju i iz istih razloga dajemo i kad je u pitanju glavni gradski arhitekta i zastupnik imovinsko pravnih interesa opštine.

11. U članu 81 sugerišemo uopšteno definisanje starješina organa lokalne uprave i rukovodioca službi budući da su posebnim zakonima određeni rukovodioci drugačije definisani te bi svaka promjena lex specialisa uslovljavala izmjene sistemskog zakona, što je bespotrebno i suprotno pravilima struke.

II

Ukoliko Ministarstvo ne prihvati predlog da se posebnim zakonom cjelovito urede službeničko namještenički odnosi na lokalnom nivou, sugerišemo sledeće intervencije u tom dijelu zakona:

1. Preporučujemo da se sve odredbe koje upućuju na shodnu primjenu zakona kojim se regulišu isti odnosi na centralnom nivou preformulišu tako što će se definisati ovim zakonom, jasno i određeno. Ovo zbog niza problema koje u praksi stvara shodna primjena.
2. Dopuniti član 92 legitimisanjem nadležnog radnog tijela skupštine opštine da vrši prava i obaveze poslodavca za lokalne funkcionere.
3. U članu 102 prilagoditi kategorizaciju uopštenim zvanjima starješina organa, posebnih i stručnih službi i njihovih pomoćnika. Pri tome, sugerišemo da se poveća broj nivoa analogno nivoima propisanim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima da bi se mogla objektivno kategorizovati sva zvanja, uključujući i zvanje rukovodioca stručne službe koje je važećim zakonom ispušteno. Dakle, smatramo da rukovodioci posebnih i stručnih službi treba da budu kategorizovani u istom nivou 2 a da u nivou 3 i 4 treba razdvojiti

pomoćnike strajšeine organa (ćiji su poslovi zahtijevniji) u odnosu na pomoćnike rukovodiaca posebnih i stručnih službi. U okviru tako postavljenih nivoa kategorizovati i ostala zvanja.

4. Otkloniti nelogićnost u pogledu obaveze predhodnog raspisivanja internog oglasa za zasnivanje radnog odnosa na određeno vrijeme.
5. Omogućiti sporazumno preuzimanje lokalnog službenika iz jedne u drugu lokalnu samoupravu, bez javnog oglašavanja.

Pojedinćane primjedbe:

- Član 58 taćke 9,10,11: ne navodi se utvrđivanje prestanka mandata samo imenovanje i razrješenje lica iz kategorije visoki rukovodni kadar, kao ni ovlašćenje za određivanje vršioća dužnosti i prestanka tog statusa.

Predlog dodati: donosi rješenje o određivanju vršioća dužnosti, prestanka tog statusa i prestanka mandata lica iz kategorije visoki rukovodni kadar.

Takođe, potrebno je dodati novi ćlan koji bi utvrdio uslove za prestanak mandata licima iz kategorije visoki rukovodni kadar, prava po prestanku mandata i da li u slućaju razrješenja lica iz navedene kategorije ima pravo na raspoređivanje ili na naknadu po prestanku funkcije.

- Član 82 daje nadležnost starješini organa da, između ostalog, odlučuje i o pravima i obavezama zaposlenih a ista nadležnost se ponavlja u ćlanu 142 stav 1 Zakona.

Predlog: usaglasiti ćlanove.

- Član 102, 103 i 104

Predlog: promijeniti uslov u pogledu potrebnog radnog iskustva kako bi se izbjegla situacija da službenici napreduju preskaćući više zvanja. Npr. za višeg savjetnik I potrebno je 3 godine radnog iskustva a za sljedeće veće zvanje - samostalni savjetnik III potrebno je manje radnog iskustva u trajanju od dvije godine.

- Član 110

Predlog: Dodati mogućnost da se odluka o pokretanju postupka popune radnog mjesta može donijeti i ako popuna nije predviđena kadrovskim planom uz saglasnost predsjednika općtine.

Ovu mogućnost ima Vlada po Zakonu o državnim službenicima i namještenicima kao donosilac kadrovskog plana za državne službenike i namještenike. Na lokalnom nivou, predsjednik općtine je donosilac kadrovskog plana za lokalne službenike i namještenike te bi ovaj izuzetak trebalo propisati Zakonom o lokalnoj samoupravi.

- Član 118

Predlog: Dodati mogućnost zasnivanja radnog odnosa na određeno vrijeme bez javnog oglasa do 6 mjeseci pod uslovom da su obezbijeđena finansijska sredstva za radno angažovanje i da postoji saglasnost predsjednika općtine-gradonaćelnika/ce, te da obavezno ispunjavaju uslove radnog mjesta.

U praksi vatrogasci spasioci se angažuju sezonski, objavljuje se oglas, kandidati prolaze testiranje a njihovo angažovanje je neophodno zbog požara tokom ljetnje sezone. Moguće je i da ne postoji potreba za njihovo angažovanje a opet mora da se objavi oglas i prođe procedura testiranja pri ćemu bi bili u radnom odnosu a nema potrebe za njihovim angažovanjem.

Osim toga, zamjena privremeno odsutnog službenika ili povećan obim posla može da prestane a da traje javni oglas ili žalbeni postupak. Suština je da javni oglas podrazumjeva složenu proceduru, rokove koji onemogućavaju trenutno radno angažovanje po ovom osnovu. U Glavnom gradu, od stupanja na snagu važećeg Zakona, nije angažovan niti jedan zaposleni na određeno vrijeme po javnom oglasu osim vatrogasci-spasioci i pripravnici.

· Član 119 stav 2

Predlog: Dodati stav da se službenik ne može raspoređivati dok traje probni rad.

· Član 122 propisuje: "Predsjednik opštine, odnosno starješina organa lokalne uprave, stručne službe, odnosno posebne službe dužan je da, najkasnije u roku od deset dana od dana prijema liste za izbor i izvještaja iz člana 121 stav 4 ovog zakona, nakon obavljenog razgovora sa svim kandidatima sa liste za izbor kandidata, donose rješenje o imenovanju, odnosno postavljenju kandidata sa liste za izbor kandidata."

Predlog: Član 122 treba preformulisati na način da se prvo donosi Odluka o izboru kandidata a nakon izvršnosti Odluke donosi se rješenje o imenovanju, odnosno postavljenju.

· Član 125

Stav 3 propisano je da se lokalni službenik, odnosno namještenik, može rasporediti u više zvanje ako ispunjava uslove iz stava 2 ovog člana i ocijenjen je ocjenom "ističe se" u prethodnoj godini.

Predlog: Dodati: U sljedeće više zvanje a ne da se preskače po nekoliko zvanja.

Predlog: Nakon stava 5 dodati novi stav: lokalni službenik, odnosno namještenik može se trajno rasporediti na osnovu sporazuma o preuzimanju između organa uprave i službi. Uslovi za sporazum o preuzimanju su: da je radno mjesto upražnjeno, da su obezbijeđena finansijska sredstva, pisana saglasnost predsjednika opštine, pisana saglasnost zaposlenog i pisana saglasnost jedinice za upravljanje ljudskim resursima. Razlozi za ovakvo raspoređivanje je u suštini materijalizacija instituta internog tržišta rada i ostvarenje načela ekonomičnosti i efikasnosti postupka. Naime, u jednom organu može da postoji višak zaposlenih sa određenim znanjima, sposobnostima i kompetencijama a u drugom potreba. Po sadašnjem propisu, trebalo bi sprovesti složenu proceduru stavljanja na raspolaganje, javnog ili internog oglasa što stvara troškove i organu i strankama kao i potrebno vrijeme za realizaciju oglasa.

Srdačan pozdrav,

Broj: 05- 6 /24

Podgorica, 13. februar 2024. godine

