

Crna Gora

VLADA CRNE GORE

MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE

PREDMET: Izjašnjenje na Nacrt zakona o lokalnoj samoupravi

Načelne primjedbe:

Nacrt je neophodno usaglasiti sa Ustavom u jednom broju odredbi na koje ćemo ukazati u pojedinačnim primjedbama, posebno kada su u pitanju ustavna načela.

Osim toga, imajući u vidu da je riječ o sistemskom zakonu koji pretenduje da prilično radikalno izmijeni sistem lokalne samouprave, a polazeći od nalaza i preporuka Analize funkcionisanja lokalne samouprave u CG, smatramo neophodnim da se bez odlaganja i veoma detaljno analiziraju njegove finansijske implikacije i da se pristupi izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave a i istovremeno i Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, Zakona o Glavnom gradu, Zakona o Prijestonici, posebnih zakona koji regulišu decentralizovane nadležnosti, kao i donošenju posebnog Zakona o lokalnim službenicima i namještenicima iz razloga koji su navedeni u primjedbi pod rednim br. 1.

Sugerišemo takođe da se u najkraćem roku evidentiraju brojni lex specialisi koji regulišu prava i obaveze opština, ali ne i gradova, te da se sagleda potreba njihovog usaglašavanja i utvrde prioriteta Programom rada Vlade za 2025.godinu.

Pojedinačne primjedbe:

1. Predlažemo da se član 1 Nacrta izmijeni na način što će se zadržati odredbe člana 1 i 2 važećeg zakona, uz korekcije navedenog člana 2 brisanjem opštine u okviru Glavnog grada i dodavanjem grada kao nove jedinice lokalne samouprave. Takođe, iz pravno-tehničkih razloga, sugerišemo da se zadrži zajednički naziv „opština“ za

sve jedinice lokalne samouprave u daljem tekstu zakona kako bi se obezbjedila njegova preciznost i doslednost. Sa tim je potrebno usaglasiti kompletan tekst Nacrta.

Obrazloženje: Ustav Crne Gore u članu 114 propisuje da je osnovni oblik lokalne samouprave opština a da se mogu osnivati i drugi oblici lokalne samouprave. Imajući u vidu ustavno načelo zakonitosti i Pravno-tehnička pravila za izradu propisa, jasno je da predmet uređivanja ovog zakona nije status JLS, kao što je to navedeno u članu 1 Nacrta, nego oblici ostvarivanja lokalne samouprave sa kojim se pogrešno poistovjećuje pravni status. Pod pravnim statusom opštine se inače podrazumijeva svojstvo pravnog lica koje se nesporno uređuje ovim zakonom ali ne u smislu kako ga je normirao obrađivač.

Takođe, postupak za dobijanje statusa grada ne može biti predmet uređivanja ovog zakona jer se sva pitanja vezana za teritorijalnu organizaciju uređuju Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore u skladu sa ustavnim principom ujednačenosti pravnog poretka.

Mišljenja smo da Zakon o lokalnoj samoupravi, pored opštine, treba samo da uvede grad kao novu jedinicu lokalne samouprave, odredi ga pojmovno i reguliše njegove specifičnosti koje se tiču poslova, organa lokalne samouprave, pitanja mandata skupštine i predsjednika opštine i kontinuiteta u radnom statusu lokalnih službenika i namještenika nakon promjene oblika lokalne samouprave na relaciji opština-grad i sl. To treba učiniti u prelaznim odredbama ovog zakona zbog pravne sigurnosti lokalnih funkcionera, lokalnih službenika i namještenika i stranaka u postupcima koji ne budu okončani u momentu tranzicije. Uporedo se mora pristupiti dopunama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore radi njegovog usklađivanja sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, odnosno uređivanja uslova pod kojim opština može da promjeni svoj oblik, postupka u kome će se to izvršiti (ako je uopšte potrebno jer smatramo da u svemu odgovara postupak koji je već regulisan istim zakonom kada su u pitanju opštine izuzev, eventualno, referendum) i prelaznog perioda od trenutka formalne promjene pa do konstituisanja skupštine grada i izbora gradonačelnika, finansiranja (budžeta), započetih postupaka odlučivanja o pravima i obavezama građana i sl. Neka od ovih pitanja (mjerodavno pravo koje se primjenjuje na započete postupke) predstavljaju i materiju posebnih zakona kojim će se prenijeti poslovi državne uprave na JLS u tim oblastima pa je zato važno da se svi ovi propisi rade istovremeno.

Osim toga, službenički sistem nije dio sistema lokalne samouprave, već dio sistema radnih odnosa i kao takav ne može biti regulisan ovim Nacrtom (kao što nije mogao ni važećim zakonom) imajući u vidu ustavni princip ujednačenosti ustavnog poretka. U ovom smislu ni Zakon o državnim službenicima i namještenicima nije dio Zakona o državnoj upravi, niti to treba da bude.

2. U članu 5 stav 4 potrebno je brisati. Takođe je potrebno brisati i član 38.

Obrazloženje: Navedenim članovima reguliše se isto pitanje, tj. da su JLS slobodne da vrše poslove koji nisu dodijeljeni drugim nivoima vlasti. Takva odredba sadržana je i u članu 42 tačka 12 Nacrta, gdje treba i da ostane.

3. Član 15 stav 1 izmijeniti tako da glasi: „U pripremi zakona i drugih propisa kojima se utvrđuje položaj, prava i obaveze lokalne samouprave kao i u pripremi analize uticaja zakona odnosno drugog propisa, obavezno je učešće opština, odnosno asocijacije opština.

Poslije stava 1 sugerišemo dodavanje novog stava 2 koji glasi:

„Organ državne uprave dužan je da nacrt, odnosno predlog zakona i drugih propisa i analizu uticaja zakona i drugog propisa iz stava 1 ovog člana dostavi opštinama, odnosno asocijaciji opština, radi davanja saglasnosti većine opština u roku koji ne može biti kraći od 15 dana.“

Dosadašnji stav 2 i 3 postaju stavovi 3 i 4.

Obrazloženje: Važećim zakonom već je propisano pravo opština na izjašnjavanje, kao i obaveza organa državne uprave da nacrt, odnosno predloge propisa kojima se uređuju njihov položaj, prava i obaveze dostave opštini, odnosno asocijaciji opština na izjašnjenje u roku koji ne može biti kraći od 15 dana. Međutim, dosadašnja praksa, ali i Analiza funkcionisanja lokalne samouprave u Crnoj Gori, jasno su ukazale na nepostojanje kvalitetnog konsultativnog procesa centralnih i lokalnih vlasti u postupku donošenja zakona i drugih propisa kao i na njegove posledice koje suštinski ugrožavaju finansije, a time i opstanak opština. Takođe su pokazale da veliki broj analiza uticaja propisa nije ni objektivna ni realna ali ih centralni organi koriste kao argument za odbijanje sugestija opština, bez upuštanja u preispitivanje i dodatne provjere. Iz navedenog je jasno da važeći pravni okvir ne daje čak ni minimalnu pravnu sigurnost opštinama, od čega krajnju štetu trpe građani. Zato smo mišljenja da ovaj Nacrt mora utvrditi mnogo veću obaveznost procesa konsultacija, odnosno povećati uticaj opština na zakonska rješenja koja su od najdirektnijeg uticaja na njihovo funkcionisanje i održivost, kako to propisuje i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Smatramo da se to može postići ne samo propisivanjem prava na direktno učešće opština, odnosno asocijacije opština u njihovoj izradi, već i njihovim dostavljanjem, zajedno sa analizom uticaja, na saglasnost koju mora dati većina opština u roku od najmanje 15 dana. Smatramo da je to jedini način za uspostavljanje suštinskog partnerskog odnosa između centralnih i lokalnih vlasti koji će doprinijeti izgradnji posticajnog pravnog ambijenta i obezbjediti njihovu održivost i razvoj, što sada nije slučaj.

4. U članu 16 posle stava 1 sugerišemo dodavanje novog stava kojim će se propisati obaveza Vlade da obrazuje stalno radno tijelo, sastavljeno od eksperata iz oblasti ustavnog prava, upravnog prava, zakonodavstva, finansija
5. i drugih oblasti koje će posredovati u slučaju neusaglašenih stavova centralnih i lokalnih vlasti po pojedinim pravnim pitanjima sadržanim u nacrtima i predlozima zakona i drugih propisa koji su od uticaja na lokalnu samoupravu ili o konstatacijama iz analize uticaja zakona ili drugog propisa.

Obrazloženje: Sadržano je u obrazloženju tačke 3 ovih sugestija.

6. U članu 29 stav 4 brisati.

Obrazloženje: U stavu 4 sadržana je upućujuća odredba sa nepotpunim predmetom uređivanja Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore. Njome je propisano da se osnivanje opštine, spajanje, ukidanje i promjena teritorije opštine vrši u skladu sa zakonom. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore se inače mora usaglasiti sa sistemskim Zakonom o lokalnoj samoupravi u odnosu na grad kao novi oblik ostvaivanja lokalne samouprave ali je pravni osnov za njegovo donošenje sadržan u Ustavu Crne Gore a ne u ovom zakonu. Dakle, osim što je sporni stav 4 bespotreban, formulisan je tako da će onemogućiti uređivanje materije koju Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore inače uređuje: teritorijalnu organizaciju Crne Gore, uslove, način i postupak teritorijalnog organizovanja, teritoriju opštine, Glavnog grada i Prijestonice. Naime, sporni stav 4 je sva ova pitanja pogrešno sveo samo na opštinu i to u kontekstu osnivanja, spajanja, ukidanja i promjene teritorije.

7. U članu 30, u definiciji grada, poslije riječi „kulturni“ dodati i riječ „istorijski,“ i preispitati njegovo pojmovno određenje u pogledu broja stanovnika (najmanje 14 000).

Obrazloženje: Imajući u vidu da pojedine opštine imaju dugu istoriju, smatramo da se taj kvalitet mora uključiti u prerogativ grada i tako omogućiti promjenu oblika lokalne samouprave, ukoliko to te opštine žele. U tom kontekstu preporučujemo brisanje broja stanovnika kao uslova promjene jer on nije od uticaja na funkcionisanje grada. Smatramo da se po ovom pitanju trebaju uzeti kao relevantni jedino administrativni kapaciteti za ostvarivanje funkcija grada i izdašan i stabilan budžet.

8. Članove 31-35, brisati.

Obrazloženje: Članom 31 propisano je da **ministarstvo može odrediti status grada** ako...

Ovakvom odredbom obrađivač je grubo povrijedio član 113 Ustava Crne Gore kojim je propisano da se u lokalnoj samoupravi odlučuje neposredno i preko slobodno izabраних predstavnika i da pravo na lokalnu samoupravu obuhvata **pravo građana i organa lokalne samouprave** da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Ustav u ovom kontekstu ne poznaje ministarstvo, čak ni Vladu, kao subjekat koji može da odluči o osnivanju ili promjeni oblika lokalne samouprave. Dodatno, u članu 117 Ustava opštini se jemči samostalnost. To su odredbe od kojih se mora poći pri uređivanju svih pitanja koja se odnose na opštine imajući u vidu ustavni princip hijerarhije pravnih propisa i vladavine prava. Obrazloženje za brisanje ostalih odredbi sadržano je u načelnim primjedbama i pojedinačnoj primjedbi br. 1.

9. Radi izbjegavanja sukoba nadležnosti, član 35 preispitati sa aspekta ostalih odredbi o nadzoru nad opštinama sadržanih u Nacrtu te odredbi o nadzoru nad sprovođenjem posebnih zakona koji regulišu decentralizovane nadležnosti. Ovo imajući u vidu da decentralizovane nadležnosti pripadaju resorima različitih ministarstava i ni jedna nije u nadležnosti Ministarstva javne uprave.

Posebno sugerišemo preispitivanje odredbe stava 2 ovog člana kojom se propisuje da ministarstvo sprovodi evaluaciju u saradnji sa drugim državnim organima i organima državne uprave. Nejasno je na koje državne organe se misli.

Takođe sugerišemo da se u normativi izbjegavaju strane riječi kao što je riječ „evaluacija“, što je i jedno od pravno-tehničkih pravila za izradu propisa koje dodatno doprinosi očuvanja našeg autentičnog jezika kao jednog od stubova suvereniteta Crne Gore.

10. U članu 39 u stavu 1 brisati jednu od riječi: „donosi i usvaja“ jer predstavljaju pleonazam.

U tački 4 riječi: „urbanističke projekte“ zamjeniti riječima: „planske dokumente u skladu sa zakonom kojim se uređuje planiranje prostora“.

Obrazloženje: Urbanistički projekat je vrsta planskog dokumenta koji se do sada radio na osnovu Plana generalne regulacije. Taj plan je isključen iz Predloga zakona o planiranju prostora. Svakako su to pitanja koja se opštim i sistemskim zakonima uređuju uopšteno i upućujućim normama kako bi se izbjeglo da svaka promjena lex specialisa po pitanju vrste planskih dokumenata (koja je podložna čestim promjenama) obaveže na stalnu harmonizaciju.

11. U članu 40 u stavu 1 poslije tačke 4 predlažemo dodavanje nove tačke 4a kojom će se utvrditi nadležnost opštine da donosi lokalna planska dokumenta kao prenesene poslove, pod uslovima i na način propisan posebnim zakonom kojim se uređuje planiranje prostora.

Tačku 15 preispitati u dijelu osnivanja ustanova u oblasti zdravstvene zaštite, obrazovanja i zapošljavanja u skladu sa mogućnostima, sa aspekta usaglašenosti sa posebnim zakonima. Predlažemo da se ista preformuliše u smislu ovlašćenja opštine da u skladu sa mogućnostima, stvara uslove za rad ustanova u oblasti zdravstvene zaštite i obrazovanja, što neke opštine inače čine. U oblasti zapošljavanja nema ustanova.

Poslije tačke 27 predlažemo dodavanje nove tačke koja glasi:

„27a) stvara uslove za održivu urbanu mobilnost;“

Obrazloženje: Nadležnost opština za planiranje prostora (koje ima suštinsku razvojnu komponentu) utvrđena je novim Predlogom zakona o planiranju prostora nakon osam godina primjene zakona kojim su joj te nadležnosti oduzete. Ovo rješenje rezultat je uvažavanja činjenice da država realno u ovom periodu nije mogla odgovoriti potrebama opština, čime je značajno usporila njihov razvoj, odnosno onemogućila brojne investicije i realizaciju donatorskih projekata koji su bili uslovljeni potrebom predhodne izmjene planske dokumentacije. Uvažavajući činjenicu da opštine nemaju zaposlenih kadrova za vršenje navedenih nadležnosti (a neke ih ne mogu ni obezbjediti), Predlogom je propisana mogućnost da više opština osnuju jedinstvenu agenciju koja će raditi lokalne planske dokumente za njihove potrebe u okviru instituta međuopštinske saradnje. Stoga je neophodno ovim

Nacrtom omogućiti njihovu realizaciju na predloženi način uopštenim upućivanjem na poseban zakon i **precizno ih definisati kao prenesene poslove** (što po članu 3 Zakona o finansiranju lokalne samouprave obavezuje državu da opštinama preumjeri sredstva iz Budžeta CG iz kojih su se do sada finansirali). Naime, zvanična državna politika je politika ravnomyernog regionalnog razvoja koja se neće moći realizovati ako se opštinama, kao osnovnom obliku lokalne samouprave, onemogućiti planiranje svog prostora na način na koji to bude regulisao poseban zakon.

Takođe, tačkom 15 propisano je između ostalog da JLS vrši prava i dužnosti osnivača ustanova koje osniva u oblasti zdravstvene zaštite, obrazovanja, socijalne i dječije zaštite, zapošljavanja i drugih oblasti od interesa za lokalno stanovništvo. Bez obzira što je ova odredba preuzeta iz važećeg zakona, ukazujemo da su pojedine opštine do sada osnivale samo ustanove ili druga pravna lica u oblasti socijalne i dječije zaštite i zdravstvene zaštite (dnevne centre za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju, staračke domove, ustanove za liječenje ovisnika od psihoaktivnih supstanci i sl.) ali ne i u oblasti obrazovanja i zapošljavanja.

Sugestija vezana za podsticaj održive urbane mobilnosti motivisana je povećavanjem šansi opštinama da povuku sredstva za ove namjene iz bespovratnih fondova.

12. U članu 41 poslije riječi „socijalne“ dodati riječi: „i dječije“ a poslije riječi: „u skladu sa posebnim zakonom“ dodati riječi: „kao prenesene poslove“.

Obrazloženje: Socijalna i dječija zaštita su različite upravne oblasti gdje socijalna zaštita ne obuhvata u sebi i dječiju. Obrazloženje za jasno upućivanje da je riječ o prenesenim poslovima dato je u obrazloženju tačke 10 ovih primjedbi. Ovakva odredba će obavezati na usklađivanje posebnih zakona po ovom pitanju i jasno urediti način njihovog finansiranja iz državnog budžeta.

13. U članu 42 poslije riječi: „poslove inspekcijskog nadzora“ dodati riječi: „u okviru svojih nadležnosti“.

14. U članu 52 u tački 6 izmijeniti riječi „urbanističke projekte“ na način sugerisan u tački 9 ovih sugestija. Takođe brisati riječi „ovim i“ jer ovaj zakon nema kapacitet da propisuje vrstu planskih dokumenata.

U tački 25 na početku norme dodati riječi: „vrši izbor, odnosno“ a riječi: „organa rukovođenja“ zamjeniti riječima: „izvršnog direktora, odnosno direktora“.

Obrazloženje: Kada je u pitanju privredno društvo koje osniva opština, Zakon o privrednim društvima svrstava i izvršnog direktora u organe upravljanja. U ustanovama se ovo pitanje uređuje nizom posebnih zakona (o muzejskoj, bibliotečkoj, kinematografskoj djelatnosti i sl.). Opštine u svakom slučaju ostvaruju prava osnivača u svim svojim javnim službama propisujući osnivačkim aktom (odlukom o njihovom osnivanju i statutom javne službe) ovlašćenje skupštine opštine da bira ili daje saglasnost na odluku o izboru, u zavisnosti od rješenja utvrđenih posebnim zakonima pa ne treba praviti bespotrebne kolizije ovog Nacrta i lex specialisa jer je praksa

dokazala da takve norme usporavaju ostvarivanje funkcija opštine i otežavaju rad zaposlenih stvarajući dileme o mjerodavnom pravu.

U tački 26 brisati riječi: „i javnih službi“.

Obrazloženje: Neracionalno je da izvještaj o radu predsjednika opštine i lokalne uprave sadrži u sebi još i izvještaje o radu javnih službi jer bi njegov obim u pojedinim opštinama onemogućavao bilo kakvu ozbiljnu analizu i razmatranje. Izvještaji javnih službi se razmatraju i usvajaju pojedinačno i tako treba i da ostane.

15. U članu 53 u alineji 3, koja se odnosi na izvještaj o stanju ljudskih resursa, poslije riječi „organima“ dodati riječi: „i službama“. Preispitati riječi: „sa analizom potreba i uzroka usled povećanja ili smanjenja broja zaposlenih, adekvatnost kadrovske strukture po upravnim oblastima“.

Obrazloženje: Analiza potreba vrši se kadrovskim planom koji je sam po sebi odgovor na tu analizu. Povećanje ili smanjenje broja zaposlenih vrši se primjenom instituta reorganizacije i izmjenama pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, što su ovlašćenja predsjednika opštine i starješine organa i službe, odnosno nadležnog organa javne službe, uz saglasnost predsjednika opštine. Adekvatnost kadrovske strukture po upravnim oblastima, ako se pod tim podrazumijeva odgovarajuća vrsta i nivo kvalifikacije obrazovanja, radno iskustvo i drugi uslovi, utvrđuje se aktom o sistematizaciji. Nejasno je kakva vrsta analize treba da bude sadržana u ovoj informaciji odnosno kakva vrsta procjene „adekvatnosti kadrovske strukture“. Ukoliko obrađivač bude insistirao na ovoj odredbi, sugerišemo da se istovjetna odredba propiše i za državnu upravu i da se utvrdi jedinstvena metodologija po kojoj će se jedna ovakva analiza sačinjavati i na centralnom i na lokalnom nivou.

16. U članu 55 u stavu 6 brisati riječi: „koju je sazvao“ kao suvišne. Poslije riječi: „kvorum potreban za rad“ dodati riječi: „na početku sjednice“. Takođe propisati obavezu da se odložena sjednica mora nastaviti najkasnije u roku od 10 dana od dana odlaganja.

17. Član 56 izmijeniti jer ministarstvo nema pravni kapacitet da stavlja van snage opšte i pojedinačne akte koje donese skupština opštine na sjednici koja je zakazana i održana suprotno zakonu. Vlada može samo, na predlog ministarstva, da obustavi od izvršenja opšte akte i podnese inicijativu Ustavnom sudu CG za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti. Pojedinačne akte (npr. imenovanja, razrješenja i sl.) koji nisu stekli izvršnost (danom donošenja ili danom objavljivanja, kako je to već propisano u svakom konkretnom slučaju), ministarstvo bi moglo osporavati u postupku inspekcijuskog nadzora. Ako su postali izvršni, moglo bi ih osporavati kod nadležnog suda ukoliko ima jasnu zakonsku legitimaciju. U tom smislu predlažemo da ministarstvo (odnosno zaštitnik imovinskih interesa CG) utvrdi može li po osnovu ovih odredbi biti stranka u upravnom sporu ili parničnom postupku, zavisno od prirode pojedinačnog pravnog akta koga želi da ospori te, ukoliko ne može, da se preciznom normom legitimiše kao tužilac.

18. U članu 57 u stavu 2 riječ „zakonom“ zamijeniti riječju „poslovníkom“ jer je to vrsta akta kojim se propisuju razlozi za isključivanje javnosti sa sjednice skupštine a ne zakonom.
19. U članu 59 stav 2 i 3 brisati a u stavu 4 dodati da se odlukom o obrazovanju radnih tijela skupštine utvrđuje i njihov sastav. Naime, ne treba ograničavati opštine u uređivanju sastava svojih odbora jer je to unutrašnje pitanje i stvar njihove autonomije.
20. U članu 60 posle stava 2 dodati novi stav koji će precizno definisati šta se sve smatra vršenjem odborničke funkcije jer je bilo slučajeva da odbornik disciplinski odgovara svom poslodavcu za javnu riječ koja je izrekao van sjednice skupštine opštine.
- Stav 3 brisati jer odbornik, kao ni poslanik, nije službeno lice koje vrši javna ovlašćenja u skladu sa ovim i posebnim zakonom. Ni jedan posebni zakon mu to svojstvo ne utvrđuje niti može utvrditi, kao što je to slučaj sa inspektorom, policajcem i sl. kojim su jasno definisana javna ovlašćenja.
21. U članu 64 u tački 5 regulisan je prestanak mandata predsjednika skupštine po sili zakona u slučaju osude za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije. Smatramo da svim lokalnim funkcionerima i visoko rukovodnom kadru treba propisati ovaj osnov a ne samo predsjedniku skupštine, s tim što je neophodno definisati koja su to krivična djela - po grupama ili na drugi način. Naime, u praksi je bilo ovakvih slučajeva ali se po pitanju utvrđivanja krivičnih djela koja daju atribut nedostojnosti ni jedan organ državne uprave nije izjasnio, odnosno oglašavao se nenadležnim. Predlažemo da se ta formulacija izmjeni i veže za krivična djela za koje se goni po službenoj dužnosti. Takođe sugerišemo da se i pritvor reguliše jednoobrazno za sve radi poštovanja principa ravnopravnosti i jednakosti građana pred ustavom i zakonom.
- U tački 8 propisano je stupanje na snagu odluke o raspuštanju skupštine. Sugerišemo da se posebnom odredbom precizno legitimiše odbor povjerenika za sazivanje konstitutivne sjednice novoizabrane skupštine jer nepostojanje takve odredbe u ovom slučaju moglo bi predstavljati blokirajući mehanizam.
22. U članu 65 je spor o prestanku mandata ili razrešenju predsjednika skupštine definisan kao upravni spor. Imajući u vidu neke odluke Evropskog suda za ljudska prava i neujednačni pravni stav sudija Upravnog i Ustavnog suda CG po ovom pitanju, sugerišemo da ministarstvo obavi dodatne konsultacije jer nije u pitanju pravo iz radnog odnosa već ovlaštenje za vršenje funkcije koje se crpi iz Ustava. Isto se odnosi i na odbornike u skupštini i predsjednika opštine.
23. U članu 71 u stavu 2 propisano je da sekretar skupštine odgovara predsjedniku skupštine i skupštini. Iako je u pitanju odredba važećeg zakona, treba brisati njegovu odgovornost predsjedniku skupštine jer je sekretar lokalni funkcioner koga imenuje i razrješava skupština. To što je predsjednik skupštine formalni predlagatelj odluke o imenovanju ne daje mu pravni status poslodavca sekretara skupštine.

U stavu 4 istog člana uređena je nadležnost radnog tijela skupštine za odlučivanje o pravima i obavezama sekretara skupštine. Smatramo da odredbu treba precizirati u smislu prava i obaveza iz radnog odnosa ili je brisati jer su to pitanja koja se uređuju Odlukom o obrazovanju radnih tijela skupštine opštine.

24. U članu 74 u stavu 4 je trajanje mandata predsjednika opštine vezano za mandat skupštine. Ova izmjena zahtijeva da se u prelaznim odredbama zakona definiše pravni status predsjednika opštine čiji mandat sada traje četiri godine u skladu sa odredbom člana 55 stav 3 važećeg zakona a radi njihove pravne sigurnosti i uređivanja prava iz radnog odnosa.

25. U članu 75 stav 5 brisati jer je suprotan Ustavu Crne Gore. Naime, samo izabrani predstavnici mogu sebi skratiti mandat ako skupština opštine ne izabere predsjednika opštine u roku od 30 dana od dana konstituisanja skupštine ili od razrješenja predsjednika opštine. To ni u kom slučaju ne može učiniti Vlada. Ustavom je jasno propisan jedinstven slučaj u kome Vlada može raspustiti skupštinu, odnosno razrješiti predsjednika opštine i nije slučajno naglašen riječju „samo“.

Kada je u pitanju Skupština CG, članom 92 stav 1 Ustava je propisano je njeno raspuštanje ako ne izabere Vladu u roku od tri mjeseca. U stavu 2 istog člana (na sličan način kao i na lokalnom nivou) uređeno je ovlašćenje Vlade da raspusti skupštinu i u slučaju kada duže vrijeme ne obavlja svoje ustavne nadležnosti. Takođe je propisano da se skupština raspušta ukazom predsjednika države i da se novi izbori raspisuju narednog dana od dana raspuštanja.

Činjenica da Ustav sadrži dva precizna razloga za raspuštanje državne skupštine a samo jedan za raspuštanje lokalne skupštine mora biti polazna osnova obrađivaču da traži održiva pravna rješenja za izlazak iz pojedinih situacija koje postoje u praksi a koje se moraju regulisati u skladu sa Ustavom. To ni u kom slučaju ne može biti protivustavno skraćenje mandata izabranim predstavnicima od strane Vlade. Smatramo da se u ovom slučaju može primjeniti samo institut raspuštanja lokalne skupštine po proteku propisanog roka od šest mjeseci i uz ispunjenost propisanih uslova i raspisivanje novih izbora.

26. U članu 75 u tački 3 brisati riječi: „i opštih akata“ jer su predhodno već regulisani drugi propisi u koje spadaju opšti akti.

U tački 7 ponovo se na isti način reguliše izvještaj o stanju ljudskih resursa koji skupštini podnosi predsjednik opštine, a o kojem smo se već izjasnili. Inače, budući da je predsjednik opštine jedan od predlagača skupštinskih odluka i drugih akata (izvještaja i sl.), što je već rečeno u tački 2 ovog člana, nesporna je njegova nadležnost za predlaganje svih, pa i ovog izvještaja te smatramo da je necjelishodno prepisivati istu vrstu akata kao nadležnost oba organa sa aspekta njihovog predlaganja, odnosno donošenja.

U tački 16 ponavlja se odredba o podnošenju izvještaja o radu predsjednika opštine koji obuhvata i izvještaje javnih službi, o čemu smo se takođe već izjasnili negativno i tražili da se zadrži rješenje iz važećeg zakona.

U tački 23 propisano je da predsjednik opštine vrši upravni nadzor nad radom organa i službi lokalne uprave i javnih službi. Ovom odredbom se uruštava kompletan sistem lokalne uprave. Naime, ako se pođe od zakonske definicije upravnog nadzora, jasno je da bi se na predsjednika opštine ovom odredbom prenijelo ovlašćenje za odlučivanje po žalbama na prvostepena rješenja, koje sada ima glavni administrator, kao i ovlašćenje za inspekcijski nadzor, što, nadamo se, nije intencija obrađivača zakona. Predsjednik opštine uvijek je u krajnjem vršio nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada lokalne uprave i javnih službi kroz izvještaje o njihovom radu, radu glavnog administratora i radu organa lokalne uprave koji vrše upravni nadzor nad radom javnih službi a čija je nadležnost za obavljanje ovih poslova precizno utvrđena Odlukom o organizaciji i načinu rada lokalne uprave. Na osnovu toga je preduzimaio mjere za koje je nadležan i tu se iscrpljuje funkcija predsjednika opštine po ovom pitanju.

Tačka 24 je takođe već ranije regulisana Nacrtom i ovdje se bespotrebno ponavlja.

27. U članu 78 poslednji stav je nejasan i treba ga preformulisati. Ukoliko je intencija obrađivača da propiše ovlašćenje ministarstva da i ovu vrstu akata predsjednika opštine stavi van snage suprotno ustavnim nadležnostima Ustavnog i Upravnog suda Crne Gore i redovnih sudova (ustavni princip podjele vlasti), po ovom pitanju već smo se izjasnili negativno. Skrećemo pažnju na ograničenja u ovlašćenjima ministarstva kada vrši upravni nadzor nad lokalnom samoupravom a koja su jasno propisana članom 17 Zakona o državnoj upravi i odnose se samo na prenijete i povjerene poslove.

28. U članu 81 u stavu 1 brisati alineju 5.

Obrazloženje: U razlozima razrješenja predsjednika opštine od strane skupštine opštine, koji su znatno prošireni u odnosu na dosadanja zakonska rješenja, alinejom 5 propisan je slučaj kada ne realizuje program rada organa i službi i javnih službi. Ukazujemo da predsjednik opštine ima svoj program rada koji sačinjava, između ostalog, i na osnovu programa rada organa uprave i službi. On bi principijelno mogao biti razrješen po principu subjektivne odgovornosti samo ako ga ne bi realizovao iz objektivnih razloga a to se inače može utvrditi iz njegovog godišnjeg izvještaja o radu i radu organa lokalne uprave i službi, što je već propisano kao razlog razrješenja. Javne službe sačinjavaju i odgovaraju za svoj program čiju realizaciju dokazuju svojim izvještajima o radu. Nadzorna uloga predsjednika opštine se i ogleda u njegovom ovlašćenju da razmatra izvještaje o radu organa lokalne uprave i službi i izvještaj o upravnom rješavanju, na osnovu kojih preduzima mjere (npr. razrješenje starješine, iniciranje izmjene zakona i sl. u zavisnosti od razloga neizvršavanja programa). Kad su u pitanju javne službe, predsjednik opštine kao predlagač podnosi skupštini njihove izvještaje o radu sa predlogom mjera za unapređenje stanja u određenoj

oblasti. U izvještaju o radu predsjednika opštine inače se navode razlozi iz kojih nisu realizovane određene teme planirane njegovim programom rada a koje se u mnogo slučajeva navode uslovno jer zavise od toga da li je donijet određeni zakon koji je planiran Programom rada Vlade i da li su obezbjeđena sredstva za realizaciju nekog projekta iz spoljnih izvora koji se ne mogu sigurno planirati.

U alineji 6 brisati upravni nadzor nad radom lokalne uprave i javnih službi iz razloga na koji smo više puta ukazivali u ovim sugestijama.

U stavu 2 riječ „dvije“ zamjeniti riječju „jedne“ , kako je to bilo i do sada po pitanju broja odbornika (jedna trećina) koji može podnijeti predlog za razrješenje.

29. U članu 82 u stavu 2 izdvojeno je šest od ukupno devet razloga za razrješenje predsjednika od strane Vlade, a koji su inače utvrđeni kao razlozi iz kojih će ga razriješiti skupština. Iako je to prošireno rješenje iz važećeg zakona (član 63 stav 2) smatramo da je suvišno i da ga treba brisati jer Ustav ne pravi razliku između poslova koji su mu stavljeni u nadležnost kada propisuje pravne posledice za njihovo neizvršavanje u periodu dužem od 6 mjeseci i tu normu ne treba posebno razrađivati niti gradirati važne i manje važne nadležnosti predsjednika opštine.

Podsjećamo i ovdje na potrebu korekcije u stavu 2 alineja 4 ovog člana koja se odnosi na izvještaj o radu predsjednika opštine i javnih službi i na alineju 5 koja se odnosi na vršenje upravnog nadzora od strane predsjednika opštine.

30. U članu 86 u stavu 1 proširiti ovlašćenje potpredsjednika opštine da zamjenjuje predsjednika opštine u drugim slučajevima propisanim ovim zakonom a ne samo kod prestanka mandata prije isteka vremena na koje je biran.

U stavu 4 ponavlja se protivustavna odredba o ovlašćenju Vlade da izabranim predstavnicima skрати mandat, o čemu smo se ranije već izjasnili.

31. U članu 87 u stavu 1 riječ "ima" zamjeniti riječima: "može imati".

Tom odredbom propisano je da opština ima najviše dva potpredsjednika, što joj daje karakter imperativnosti. U nekim malim opštinama dovoljan je jedan pa ako se norma formuliše dispozitivno, svaka opština bi se po ovom pitanju opredjeljivala u skladu sa svojim potrebama.

32. U članu 89 predlažemo da se briše stav 3 kojim je propisano da službom glavnog administratora, glavnog gradskog arhitekta i menadžera rukovodi glavni administrator, glavni gradski arhitekta i menadžer i da se to pitanje prepusti opštinama jer se radi o Poveljom garantovanom pravu na slobodnu organizaciju lokalne uprave. Podsjećamo na negativnu ocjenu u posljednjem izvještaju Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope po ovom pitanju. Ukoliko obrađivač ipak odluči da zadrži navedeno rješenje u Nacrtu, predlažemo da se iz ovog režima izdvoji služba glavnog administratora koji je lokalni funkcioner sa ovlašćenjima drugostepenog organa i nadležnostima u pogledu koordinacije kompletne uprave. Takođe predlažemo da se izdvoji i služba glavnog gradskog arhitekta u gradu koji će

imati puna ovlaštenja u oblasti planiranja prostora te se ne može izjednačiti sa glavnim gradskim arhitektom u opštini. Te službe svakako treba jačati a ne dodatno slabiti. U odnosu na službu menadžera, za očekivati je da će im opštine proširiti djelokrug poslovima vezanim za evropske integracije te su se stekli svi razlozi da se navedeni stav briše.

33. U članu 99 stručni ispit kao uslov za imenovanje glavnog administratora zamjeniti pravosudnim ispitom, kako je to bilo do sada i dati zakonski pravni osnov za mjesnu nadležnost (u skladu sa ZUP-om) u slučaju njegovog postupanja na teritoriji druge opštine ako je to predviđeno ugovorom o međuopštinskoj saradnji kojim će se urediti organizacija izvršavanja poslova za potrebe druge opštine, radno vrijeme, zarada i druga prava iz radnog odnosa.
34. U članu 113 u stavu 2 i 3 nejasno je zbog čega je glavni administrator izuzet iz režima ostalih lokalnih funkcionera. Smatramo da je navedenim odredbama povrijeđeno ustavno načelo jednakosti i ravnopravnosti građana pred ustavom i zakonom i da to pitanje treba urediti na jedinstven način za sve.
35. U članu 149 dodati stav kojim će se napraviti izuzetak od propisane procedure popune radnih mjesta u slučaju zasnivanja radnog odnosa na određeno vrijeme, gdje se direktno raspisuje javni oglas. U tom smislu upodobiti rješenje iz člana 159 stav 3 Nacrta.
36. U članu 142 brisati stav 2. Tim stavom propisano je da stručni ispit za rad u državnim organima ne mora da ima lice koje ima položen pravosudni ispit.

Upoređivanjem predmeta koji se polažu na usmenom dijelu pravosudnog ispita (krivično materijalno pravo; krivično procesno pravo; građansko materijalno pravo; građansko procesno pravo; privredno pravo; upravno pravo; radno pravo; ustavni sistem i organizacija pravosuđa; I evropsko konvencijsko pravo - praksa Evropskog suda za ljudska prava i Evropskog suda pravde, sa predmetima koji se polažu u okviru stručnog ispita za rad u državnim organima (Ustavno uređenje Crne Gore i osnovi sistema Evropske unije; sistem javne uprave; službenički odnosi; upravni postupak, upravni spor i osnovi kancelarijskog poslovanja i finansije) nesumnjivo je da se radi o različitoj materiji.

Takodje preporučujemo da se taj ispit definiše kao stručni ispit za rad u javnoj upravi.

U stavu 3 istog člana propisano je: " Izuzetno od stava 1 alineja 5 ovog člana radni odnos u jedinici lokalne samouprave može zasnovati i lice bez položenog stručnog ispita, pod uslovom da isti položi u roku od godinu dana od dana zasnivanja radnog odnosa".

Ovu odredu treba izvesti do kraja iz procesnih razloga utvrđivanjem prednosti kandidata koji ima položen ispit za rad u državnim organima prilikom izbora.

37. U članu 153 i u ostalom tekstu Nacrta brisati riječ kompetencije kao pleonazam jer su kompetencije po definiciji skup znanja, sposobnosti i vještina.
38. U članu 168 u stavu 1 poslije riječi: „starješina organa“ dodati riječi: „ odnosno jedinice“.

Takodje predlažemo da se ova odredba dopuni propisivanjem najmanje istih uslova za istaknute stručnjake koje ima glavni administrator. Naime, stavom 1 je propisano da Komisiju za provjeru znanja, vještina i sposobnosti glavnog administratora čine starješina organa za upravljanje ljudskim resursima i dva istaknuta stručnjaka a nema svaka opština organ za upravljanje ljudskim resursima. Isti predlog dajemo i kada su u pitanju sva druga zvanja u lokalnoj upravi za koja su posebnim zakonom propisani posebni uslovi (zaštitnik imovinsko pravnih interesa, glavni gradski arhitekta isl.).

39. U članu 191 predlažemo obavezno propisivanje kriterijuma za ocjenjivanje u skladu sa članom 16 Ustava Crne Gore.

U stavu 4 predlažemo da se utvrdi pravni osnov da predsjednik opštine utvrdi obrazac za ocjenu rada lokalnog službenika odnosno namještenika kako isti ne bi imao u zaglavlju naziv državnog organa uprave za ljudske resurse.

40. U članu 221 propisano je da radni odnos prestaje po sili zakona sa navršenih 66 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja. Predlažemo da se ova odredba uskladi sa članom 17 Zakona o o penzijsko invalidskom osiguranju kojim je propisano da osiguranik stiče pravo na starosnu penziju kad navrši 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja.

41. U članu 227 i 229, kod ukidanja organa, službe ili dijela poslova koje preuzima drugi organ ili reorganizacije, obavezno propisati kriterijume u slučaju kada se ne vrši raspoređivanje svih izvršilaca koji su bili na istom radnom mjestu, već se neki raspoređuju a neki stavljaju na raspolaganje. Naime, problem ne postoji ako je u pitanju samo jedan izvršilac već kada ih ima više a ne preuzimaju se svi. Pri nepostojanju jasnih kriterijuma u pogledu dužine radnog staža i sl. nemoguće je donijeti zakonito rješenje po ZUP-u kojim će se određeni izvršilac rasporediti a drugi staviti na raspolaganje.

42. U članu 230 stav 4 propisano je da lokalni službenik odnosno namještenik koji se nalazi na raspolaganju ima pravo prijave na interni oglas. U cilju njegove zaštite, predlažemo da se ovo rješenje izvede do kraja propisivanjem drugih prava (npr. da bude obaviješten o svakom upražnjenom radnom mjestu za koje ispunjava uslove, da ima prednost prilikom izbora pri istim rezultatima testiranja i sl.)

43. Predlažemo da se posebno uredi institut mentora koji bi obučavao, pratio i usmjeravao rad pripravnika, odnosno lica koje prvi put zasniva radni odnos u jedinici lokalne samouprave.
44. U članu 243 stav 2 brisati. Tim stavom isključeno je pravo grada da finansira sopstvene poslove iz Egalizacionog fonda. Smatramo da je ova odredba veoma rizična u uslovima kreiranja javnih politika kojima se sistematski i suprotno zakonu umanjuju lokalni prihodi ili se sprečava njihovo uvećanje i da može, bez krivice grada, onemogućiti ostvarivanje njegovih funkcija. Naime, Zakonom o regionalnom razvoju i Zakonom o finansiranju lokalne samouprave utvrđeni su kriterijumi za korišćenje ovih sredstava bez obzira na oblik lokalne samouprave i ti kriterijumi su obavezujući. Imajući u vidu pravno pravilo *lex specialis derogat legi generali*, svakako bi u ovom slučaju imao primat poseban zakon ali preporučujemo da se kolizija koju bi izazvao sporni stav 2 svakako eliminiše iz razloga jednostavnije primjene i sprečavanja eventualnih razlika u tumačenju.
45. U poglavlju IX „Mjesna samouprava“ u članu 246 u stavu 2 preispitati limitiranu gornju granicu u broju stanovnika koji može imati jedna mjesna zajednica. Nejasan je cilj i razlog iz koga je izvršena ova izmjena koja stvara ogromne obaveze opštinama čije mjesne zajednice imaju veliki broj stanovnika sa svih aspekata, uključujući i određivanje novih granica, obezbjeđivanje prostornih i kadrovskih uslova za rad (nova zapošljavanja), finansiranje, sprovođenje izbora za organe mz i mnoge druge.
- U stavu 3 ovog člana predlažemo da se briše zbog građana kao organ mz jer on to nije a da se umjesto njega propiše savjet mjesne zajednice i utvrdi mandat u istom trajanju kao mandat predsjednika mjesne zajednice (ili predsjednika savjeta mjesne zajednice).
46. U članu 247 poslove mjesne zajednice dopuniti davanjem saglasnosti u postupku davanja naziva ulica i trgova, održavanjem seoskih i prigradskih grobalja u skladu sa posebnom odlukom skupštine opštine uspostavljanjem i vođenjem evidencija o određenim poslovima i izdavanjem potvrda u skladu sa posebnim odlukama skupštine opštine i sl.
47. U članu 248 riječi: „obavezno učestvuje “ zamjeniti riječima: „podstiče lokalno stanovništvo na učešće“. Alternativno, obavezno učešće mjesne zajednice u javnim raspravama vezati za njene organe.
48. Posebno upućujemo da se poglavlje o mjesnim zajednicama dodatno razradi propisivanjem:
- Izbora savjeta, eventualno i predsjednika (savjeta) mz na zboru građana,
 - Uslova za ostvarivanje prava da bira i bude biran u organe mz (punoljetni građanin sa prebivalištem u mz),
 - Organa za sprovođenje izbora u mz, njihovog sastava, nadležnosti za izbor, mandata, poslova,

- Načina i postupka utvrđivanja predloga kandidata za organe mz i sprovođenja izbora,
- Pitanja na koja se primjenjuje izborno zakonodastvo,
- Pravnih sredstava za zaštitu povrijeđenog biračkog prava, rokove u kojima se podnose, nadležnost i rokova rješavanja po njima,
- Nadležnosti Ustavnog suda CG za odlučivanje o izbornim sporovima kad su u pitanju izbori u mz i rokova odlučivanja (član 149 tač. 7 Ustava CG,
- Nadležnosti za proglašenje rezultata izbora konačnim i dr.

49. U članu 251 brisati riječi: „opštih akata“ u kontekstu nadzora nad njihovom zakonitošću koji vrše organi državne uprave. Naime, kako je to već ranije rečeno, zakonitost opštih akata cijeni isključivo Ustavni sud CG. U tom smislu ponovo ukazujemo na odredbe Zakona o državnoj upravi kada su u pitanju prenijeti i povjereni poslovi. Cijeneći namjeru obrađivača, sugerišemo da se preispitivanje opštih akata riješi, kao što je to uvijek bilo, propisivanjem nadležnosti Vlade za obustavu od primjene i iniciranjem ocjene njegove zakonitosti, kao što je to i regulisano u članu 270 Nacrta

50. Član 253 sugerišemo da se upodobi odgovarajućoj odredbi Nacrta ukoliko se prihvati predlog i obrazloženje asocijacije pod rednim br. 3 i 4.

Dodatno, u stavu 1 u tački 4 predlažemo dodavanje riječi: „neposredno ili posredstvom asocijacije opština“. Iniciranje zakonskih izmjena na predloženi način ne uskraćuje pravo opština da to učine u svoje ime, već dodatno legitimiše asocijaciju da to učini u njihovom zajedničkom interesu, što pojednostavljuje proces saradnje sa centralnim vlastima. Asocijacija je u skladu sa svojim osnivačkim aktima nadležna da zastupa njihove zajedničke interese po svim pa i ovim pitanjima ali smatramo da to treba prepoznati i u ovom zakonu.

Iz istih razloga predlažemo da se asocijacija legitimiše i u stavu 2 i 3 ovog člana.

51. U članu 262 poslije stava 1 dodati novi stav 2 kojim će se organ državne uprave obavezati da u postupak vršenja nadzora nad zakonitošću rada organa lokalne samouprave uključi asocijaciju opština i da sa njom saraduje jer ona inače zastupa njihove interese pred državnim organima.

52. U članu 264, u elementima nalaza upravnog nadzora, obavezno uključiti i obavezu utvrđivanja uzroka eventualnih povreda zakona od strane opštine. Ovo zato što uzroci mogu biti skrivljeni od strane centralnih organa, što se mora konstatovati i otkloniti.

53. U članu 265 posebnom odredbom regulisati postupanje ukoliko nalaz ukaže na situaciju iz tačke 51 ovih sugestija te propisati obavezu obavještanja Vlade u slučaju da se centralni organi ogluše o upozorenje.

54. U članu 267 izvršiti usaglašavanje sa zakonskom definicijom nadzora nad zakonitošću akata kao elementa upravnog nadzora. Naime, riječ je postupanju po

žalbama na prvostepena akta a o ocjeni zakonitosti opštih akata, o čemu smo se više puta izjašnjavali.

55. Član 268 brisati iz predhodno navedenih razloga ali i zato što je ovo pitanje više puta regulisano Nacrtom.
56. U članu 273 u stavu 5 propisati slučaj kada će odbor povjerenika izabrati VD predsjednika opštine i precizno mu utvrditi ovlašćenja i rok njihovog vršenja.
U stavu 8 preciznije definisati pravo na zaradu predsjednika i članova odbora povjerenika vezivanjem za određenu analognu funkciju jer Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ne predviđa te pozicije.
57. U članu 298 propisati mogućnost osnivanja i drugih pravnih lica a ne samo privrednih društava i ustanova.
58. Član 299 i član 300 preispitati sa aspekta svrhe i ustavnog utemeljenja.
59. U članu 301 propisati i način ostvarivanja prava iz radnih odnosa, ako je predmet međuopštinske saradnje angažovanje određenih službenika za obavljanje poslova za potrebe druge opštine.
60. U članu 309 kaznenim odredbama obuhvatiti i organe državne uprave ukoliko ne sprovode obaveze utvrđene ovim zakonom.
61. Na prelazne odredbe izjasnićemo se kada ih obrađivač normira budući da u Nacrtu nisu navedene.

Srdačan pozdrav.

Generalna sekretarka

Mišela Manojlović, sr.