

**Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)**

Dalmatinska 78, 81 000 Podgorica, Crna Gora  
tel/fax: ++ 382 20 219-120, 219-121, 219-122  
e-mail: [crnvo@crnvo.me](mailto:crnvo@crnvo.me)  
web site: [www.crnvo.me](http://www.crnvo.me)

Podgorica, 12. 09. 2013.

**Vlada Crne Gore**  
**Ministarstvo unutrašnjih poslova**  
**Pomoćniku ministra, g Veselinu Vukčeviću**

**Predmet:** Prijedlog amandmana na Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi

Poštovani gospodine Vukčeviću,

U cilju unapređenja pravnog okvira za uspješno funkcionisanje lokalne samouprave, Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) je pripremio prijedloge amandmana na predloženi tekst Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi.

Naši prijedlozi odnose se na djelove Zakona kojima se uređuju poslovi skupštine opštine, poslovi predsjednika skupštine opštine, uslovi za pokretanje postupka opoziva predsjednika opštine, javnost i transparentnost rada organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave i javnih službi, kao i rad Savjeta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave. Osnovni cilj predloženih amandmana je poboljšanje funkcionisanja lokalne samouprave i kvalitetnijeg i efikasnijeg ostvarivanja prava građana i organa vlasti na lokalnom nivou.

Imajući u vidu da je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi neophodno potpuno i precizno regulisati normativne pretpostavke za ostvarivanje prava građana na lokalnu samoupravu, u prilogu vam dostavljamo naše prijedloge amandmana.

U nadi da ćete naše predloge razmotriti i prihvatiti, srdačno Vas pozdravljam.

Izvišna direktorka CRNVO  
Ana Novaković

### **Amandman 1:**

U članu 9 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi dodaje se novi stav 3 koji glasi:

Tačka 19 mijenja se i glasi:

„19) usvaja izvještaj o radu predsjednika opštine;”

### ***Obrazloženje:***

Prema važećem rješenjima sadržanim u članu 45, tačka 19 Zakona o lokalnoj samoupravi koji se odnosi na poslove skupštine, propisano je da ovaj organ lokalne samouprave razmatra izvještaje predsjednika opštine. Tačkom 8, člana 57 važećeg Zakona propisano je da predsjednik opštine podnosi skupštini izvještaj o svom radu i radu organa lokalne uprave i službi. Stoga se s pravom nameće pitanje ko usvaja ovaj izvještaj, ako je u poslovima skupštine u članu 45 navedeno da skupština samo razmatra izvještaje. Iako je članom 60 a propisano da će skupština razriješiti predsjednika opštine ako ne podnese skupštini izvještaj o svom radu, i dalje ostaje pravna praznina u smislu definisanja nadležnosti skupštine da usvaja ovaj izvještaj.

### **Amandman 2**

Član 12 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi mijenja se i glasi:

Stav 4 člana 53 mijenja se i glasi:

Funkcija predsjednika skupštine je profesionalna.

### ***Obrazloženje:***

Zakonom je potrebno precizirati način obavljanja funkcije predsjednika skupštine. Imajući u vidu poslove koji su obuhvaćeni nadležnostima predsjednika skupštine, kao i činjenicu da je važećim Zakonom preciziran način obavljanja funkcije predsjednika opštine, smatramo da je potrebno precizno definisati i način obavljanja funkcije predsjednika skupštine opštine. U prilog ovom prijedlogu govori i činjenica da je i u samom obrazloženju ovog Nacrta navedeno da predsjednik obavlja funkciju profesionalno.

Napomena: U obrazloženju Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, napravljena je tehnička greška (umjesto predsjednik skupštine navedeno je predsjednik opštine-strana 22, paragraf 5)

### **Amandman 3**

U člana 16 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi poslije tačke 7, dodaje se tačka 8 koja glasi:

- 8) podnosi skupštini izvještaj o svom radu i radu organa lokalne uprave i službi, najmanje dva puta godišnje;

#### ***Obrazloženje:***

Vazećim zakonom ustanovljena je obaveza predsjednika opštine da skupštini podnosi jednom godišnje izvještaj o svom radu i radu organa lokalne uprave i službi. U cilju efikasnije kontrole rada predsjednika opštine kao i organa lokalne uprave i službi od strane skupštine, odnosno građana, neophodno je ustanoviti obavezu da najmanje dva puta godišnje predsjednik podnosi skupštini izvještaj o radu. Na taj način, mehanizmi kontrole rada predsjednika opštine od strane skupštine bili bi unaprijeđeni, a takođe bi bila povećana i efikasnost njihovog rada u smislu pravovremenog otklanjanja eventualnih nepravilnosti u radu.

### **Amandman 4**

Poslije člana 16 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi dodaje se novi član 17 koji glasi:

Stav 2 člana 61 mijenja se i glasi:

„Postupak opoziva može pokrenuti najmanje 10 % birača u opštini.”

#### ***Obrazloženje:***

Prema važećem rješenju u Zakonu o lokalnoj samoupravi, postupak opoziva može pokrenuti najmanje 20 % birača u opštini. Jedna od preporuka u dijelu dokumenta

„Analiza funkcionisanja lokalne samouprave u Crnoj Gori“ koji se odnosi na ocjenu pozitivno pravnog aspekta lokalne samouprave je da je potrebno izmjeniti Zakon o lokalnoj samoupravi, između ostalog u dijelu brisanja članova 61-64, a kojima je regulisan postupak opoziva predsjednika opštine. Ukoliko ove odredbe ostanu u Nacrtu, smatramo da je u cilju primjene ovog instituta u praksi potrebno smanjiti broj birača koji mogu pokrenuti postupak opoziva na 10%. Kada je u pitanju teritorijalna organizacija Crne Gore, potrebno je imati u vidu značajne različitosti teritorija i drugih elemenata opština, u ovom slučaju prije svega u pogledu broja stanovnika. U tom smislu vazeće rješenje zahtijeva izuzetno veliki broj potpisa za primjenu ovog instituta u pojedinim opštinama i dovodi u pitanje mogućnost njegove primjene u praksi.

### **Amandman 5**

U članu 33 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi mijenjaju se stavovi 2, 3 i 4 člana 87a i glase:

Poslovi predsjednika skupštine opštine i sekretara skupštine opštine nespojivi su sa članstvom u organima upravljanja javnih službi čiji je osnivač opština.

Poslovi starješine organa lokalne uprave, rukovodilaca posebnih, stručnih i javnih službi čiji je osnivač opština nespojive su sa funkcijom odbornika i članstvom u organima upravljanja javnih službi čiji je osnivač opština.

Lica iz stava 1, 2 i 3 ovog člana ne mogu biti angažovana od strane javnih službi, pravnih i fizičkih lica za obavljanje bilo kojih poslova koji su povezani sa poslovima organa lokalne samouprave ili lokalne uprave.“

### ***Obrazloženje:***

Cijenimo pozitivnim prepoznavanje potrebe proširenje klauzule konflikta interesa i na predsjednika skupštine, rukovodioce posebnih i stručnih službi, sadržanoj u članu 33 Nacrta Zakona. Međutim, i u ovom dijelu postoji prostor za unapređenje, odnosno proširenje klauzule konflikta interesa i na sekretara skupštine opštine i stoga predlažemo dopunu stava 2 ovog člana Nacrta. Takođe smatramo da klauzula konflikta interesa treba da u jednakoj mjeri obuhvati poslove predsjednika, potpredsjednika opštine, glavnog administratora, predsjednika skupštine opštine, sekretara skupštine opštine kao i starješine organa lokalne uprave,

rukovodilaca posebnih, stručnih i javnih službi. Način na koji je klauzula konflikta interesa trenutno definisana u stavu 3 člana 33 Nacrta daje mogućnost da ova lica budu članovi organa upravljanja čiji osnivač nije opština. Ovakvo rješenje smatramo neopravdanim i predlažemo da se stav 3 dopuni riječima „čiji je osnivač opština“.

### **Amandman 6**

Poslije člana 39 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi dodaje se novi član 40 koji glasi:

Stav 1 člana 108 mijenja se I glasi:

„U cilju učešća lokalnog stanovništva u donošenju odluka od neposrednog i zajedničkog interesa, skupština posebnom odlukom uređuje izradu i realizaciju plana i programa učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova.“

### ***Obrazloženje:***

S obzirom da do sada nijedna jedinica lokalne samouprave nije pravila poseban Plan i programa učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova osim pojedinačnih dokumenata kojima se uređuje učešće stanovništva u javnoj raspravi povodom neke javne politike koju pripremaju organi lokalne samouprave, smatramo da je potrebno primijeniti zakon o lokalnoj samoupravi koji predviđa sadržaj takve odluke u sadašnjem stavu 2 člana 108. Predloženom izmjenom se odstranjuje dilema da je potrebno donošenje posebne odluke jer se u članu 108 I 109 pominje donošenje odluke kojom se uređuje način i postupak učešća stanovnika u vršenju javnih poslova. Takva odluka postoji u svim opštinama ali se ne znaju drugi važni segmenti plana I programa.

### **Amandman 7**

Član 46 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi mijenja se i glasi:

U članu 138 stav 1 posle tačke 4 dodaju se nove tačke, 4a i 4b koje glase:

„4a) objavljivanjem na internet stranici jedinice lokalne samouprave poziva za učešće u javnoj raspravi, izvještaja sa javnih rasprava o nacrtima propisa kojima se utvrđuju prava i obaveze građana, pravnih lica i drugih subjekata u opštini, drugih akata koje donose organi lokalne samouprave od značaja za život i rad građana, informacije o

planiranim i realizovanim aktivnostima organa, kao i drugih dokumenata i informacija u vezi sa radom i aktivnostima organa lokalne samouprave i organa lokalne uprave i službi, rjesenja o imenovanju i razrješenju lokalnih funkcionera;

4b) objavljivanjem na internet stranici jedinice lokalne samouprave svih akata koje donosi predsjednik opštine, izvještaj o radu predsjednika opštine, planskih dokumenata, izvještaja o radu javnih službi čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, evidencije o neposrednom uvidu građana u akte na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, imena članova organa upravljanja, nadzornih odbora i organa rukovođenja u javnim službama čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, akte kojim se uređuje broj i struktura zaposlenih u javnim službama koje sefinansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave, odgovore nadležnih organa povodom pokrenutih oblika učešća građana u izjašnjavanju i odlučivanju, polugodišnji izvještaj o izvršenju budžeta i investicione politike za tekuću godinu, završni račun budžeta za prethodnu godinu.“ -

U članu 138 poslije stava 1 dodaju se novi stav 2 i 3 koji glase:

Svi akti i mehanizmi čije je objavljivanje propisano stavom 1 ovog člana učiniće se dostupnim osobama sa invaliditetom.

Stav 2 ovog člana mijenja se, postaje stav 4 i glasi:

Način ostvarivanja prava i obaveza iz tačke 3, 4, 4a, 4b, 5, i 6 bliže se uređuje statutom, i odlukom jedinice lokalne samouprave.

### ***Obrazloženje:***

Uvođenjem dodatne tačke 4a i 4b precizno je definisano koje sve propise i dokumente opština mora objaviti na svojoj internet stranici. Na taj način dodatno se obezbjeđuje veća iskorištenost informisanja javnosti putem internet prezentacije opštine a svi dokumenti kojima se može procjenjivati transparentnost rada ali i odgovornost rada organa lokalne samouprave bili bi dostupni široj javnosti.

Uvodjenje novog stava 2 u potpunosti je u skladu sa preporukom iz dokumenta „Analiza funkcionisanja lokalne samouprave u Crnoj Gori“. Naime, kada je u pitanju javnost i transparentnost rada i u tom cilju uspotavljanja efikasne E-lokalne, glavna preporuka iz ovog dokumenta je, da je neophodno na jedinstven način podzakonskim aktom regulisati način i postupak objavljivanja opštinskih i posebnih akata lokalnih zajednica. Podsjećamo, **Analiza o funkcionisanju lokalne samouprave u Crnoj Gori, urađena je u skladu sa Programom rada Vlade Crne Gore za 2012. godinu** od strane

međuresorske radne grupe koju je formirao ministar unutrašnjih poslova . **Analiza na sveobuhvatan način sagledava i ocjenjuje stanje lokalne samouprave u Crnoj Gori i daje** preporuke budućih koraka u razvoju lokalne samouprave, kroz organizaciju, način rada i funkcionisanje organa lokalne samouprave i organa lokalne uprave.

Dostupnost ključnih dokumenata na opštinskim web stranicama je različita u različitim lokalnim zajednicama. Pojedine opštine dovoljno ne iskorišćavaju ovaj oblik komunikacije za informisanje i interakciju sa građanima. To potvrđuju i nalazi istraživanja CRNVO objavljeni u Izvještaju o principima dobrog upravljanja u jedinicima lokalne samouprave u Crnoj Gori, koji ukazuju da u pogledu transparentnosti, opštine uglavnom objavljuju pravne akte i izvještaje na svojim internet stranicama ali, u većini slučajeva, ne objavljuju odluke o dodjeli poslova i usluga. Sajtovi vecine opstina nisu sistematizovani i samim tim ne omogućavaju jednostavno pretraživanje. Na internet stranicama opština ne može naći obrazac za podnošenje zahtjeva za slobodan pristup informacijama.

## **Amandman 8**

Poslije člana 46 dodaje se novi član 47 koji glasi:

Član 145 mijenja se i glasi:

„Radi ostvarivanja unapređenja lokalne samouprave u opštini se osniva Savjet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave (u daljem tekstu: Savjet).

Članove Savjeta bira skupština opštine iz reda stručnjaka iz oblasti od značaja za lokalnu samoupravu.

Savjet ima pravo da državnim organima, organima lokalne samouprave i javnim službama podnosi predloge za unapređenje i razvoj lokalne samouprave, podizanje nivoa kvaliteta javnih usluga, zaštitu Ustavom i zakonom utvrđenih prava i dužnosti opštine i zaštitu sloboda i prava lokalnog stanovništava.

Organi i službe iz stava 3 ovog člana dužni su da se izjasne o predlozima Savjeta u primjerenom roku, a najduže u roku od 60 dana od dana podnošenja predloga.

Članovi Savjeta ne mogu biti članovi političkih partija, javni funkcioneri, državni i lokalni službenici i namještenici, rukovodioci zaposleni u privrednim društvima čiji je osnivač država ili opština.

Većinu članova Savjeta sačinjavaju nevladine organizacije registrovane u Crnoj Gori sa sjedištem u jedinici lokalne samouprave u kojoj se formira Savjet, a koje se ne finansiraju dominantno iz lokalnih ili državnih izvora finansiranja.

Statutom opštine i aktom o osnivanju Savjeta bliže se utvrđuju prava i dužnosti, sastav i način izbora i rada Savjeta i druga pitanja od značaja za njegovo funkcionisanje.”

### **Obrazloženje:**

Savjet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave je tijelo koje po svojim nadležnostima predstavlja neku vrstu kolektivnog ombudsmana. Ovo tijelo može dati značajan doprinos u povećanju transparentnosti rada organa lokalne samouprave ali i unapređenju pružanja usluga građanima i ostvarivanju veće kontrole rada organa lokalne uprave.

Ovo tijelo svoju ulogu može ostvariti na odgovarajući (očekivani) način samo ukoliko je sastavljeno od osoba nezavisnih u odnosu na organe lokalne i državne uprave i političke stranke. Upravo ova činjenica prepoznata je kroz Program i Akcioni plan za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi Glavnog grada-Podgorice (što je i predviđeno u operativnom cilju **4.1.Sistematizovani i ojačani mehanizmi unutrašnje kontrole**) kroz predviđene izmjene ove Odluke.

U radu Savjeta u praksi prepoznati sledeći problemi: 1) nedovoljna uključenost NVO sektora, 2) veliki stepen bliskosti članova Savjeta sa vladajućim strukturama, 3) nepostojanje inicijative članova Savjeta za realizaciju predloga koje Savjet podnosi državnim organima u formi zakonodavne inicijative. U radu Savjeta treba značajnije da participiraju predstavnici NVO sektora, čime će se unaprijediti obim i kvalitet učešća građanskog društva, povećati mogućnosti za građansku kontrolu i monitoring rada organa lokalne samouprave i javnih službi, a samim tim doprinijeti ostvarenju suštinske funkcije Savjeta i razvoju participativne demokratije na lokalnom nivou. Sprovedenje predloženog amandmana ne iziskuje dodatna finansijska sredstva.

Savjet je određena **vrsta kolektivnog ombudsmana** i samo ukoliko ima sistemski ugrađen mehanizam koji omogućava njegov nezavistan rad, ima smisla da postoji.

Nevladine organizacije koje djeluju u oblastima lokalne samouprave, urbanizma i prostornog planiranja, strateškog planiranja, privrede i društvenih djelatnosti preko svojih predstavnika mogu doprinijeti smanjenju uticaja i povećanju nezavisnosti ovog tijela.

Dražavni i lokalni službenici, zaposleni u javnim preduzećima, javnim ustanovama i privrednim društvima **ne mogu** biti članovi Savjeta jer postoji mogućnost konflikta interesa u odnosu na nadležnosti Savjeta. Podsjećamo da Savjet razmatra akta koja pripremaju državni i lokalni organi, inicira donošenje i promjenu zakona i drugih propisa, daje primjedbe na nacрте planova i programa razvoja Glavnog grada što može



uticati na njihovu samostalnost u odlučivanju i podređenost interesa građana interesima institucija iz kojih dolaze.

Ovo tijelo mora biti sastavljeno od predstavnika referentnih organizacija civilnog društva koje su samostalne u svom radu i nezavisne u svom djelovanju od lokalne i državne uprave.