



CRNA GORA  
UPRAVA ZA KADROVE



Danijela Nedeljković-Vukčević  
Veselin Vukčević

# OSNOVI SISTEMA JAVNE UPRAVE I SLUŽBENIČKIH ODNOSA

Priručnik za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima  
III i IV nivo kvalifikacije obrazovanja

Podgorica, maj 2020.

## OSNOVI SISTEMA JAVNE UPRAVE I SLUŽBENIČKIH ODNOSA

*Priručnik za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima  
III i IV nivo kvalifikacije obrazovanja*

**Izdavač:**

Uprava za kadrove

**Urednik:**

Svetlana Vuković

**Autori:**

Danijela Nedeljković-Vukčević

Veselin Vukčević

**Dizajn i priprema za štampu:**

KNB Production doo,

Lidija Savković

UPRAVA ZA KADROVE

*Jovana Tomaševića 2 A*

*81000 Podgorica*

**[www.uzk.gov.me](http://www.uzk.gov.me)**

## SADRŽAJ:

UVOD	5
I DIO	
SISTEM DRŽAVNE UPRAVE I OSNOVE SISTEMA SLUŽBENIČKIH ODNOSA NA CENTRALNOM NIVOU	7
POJAM I POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE	7
NAČELA DRŽAVNE UPRAVE	8
ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE	9
UPRAVLJANJE I ODGOVORNOST U SISTEMU DRŽAVNE UPRAVE	13
ODNOSI I SARADNJA	15
UPRAVNI NADZOR	23
OSNOVI SLUŽBENIČKOG SISTEMA NA CENTRALNOM NIVOU	24
POJAM I POSLOVI DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA	24
USLOVI ZA ZASNIVANJE I POSTUPAK ZASNIVANJA RADNOG ODNOSA	28
TRAJANJE RADNOG ODNOSA I PROBNI RAD	30
RASPOREĐIVANJE DRŽAVNOG SLUŽBENIKA, I NAMJEŠTENIKA	31
PRAVA I OBAVEZE DRŽAVNOG SLUŽBENIKA, ODNOSNO NAMJEŠTENIKA	32
OCJENJIVANJE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA	33
STRUČNO OSPOSOBLJAVANJE I USAVRŠAVANJE	34
PRIPRAVNICI	35
DISCIPLINSKA ODGOVORNOST	35
MATERIJALNA ODGOVORNOST	36
PRESTANAK RADNOG ODNOSA	37
ZAŠTITA PRAVA	38
OPŠTI PROPISI O RADU	38
II DIO	
SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE I OSNOVE SISTEMA SLUŽBENIČ- KIH ODNOSA NA LOKALNOM NIVOU	40
POJAM LOKALNE SAMOUPRAVE	40
OPŠTINA	41
GLAVNI GRAD	42
PRIJESTONICA	43
POSLOVI LOKALNE SAMOUPRAVE	45
ORGANI OPŠTINE	47
PRAVNI STATUS LOKALNIH FUNKCIONERA, SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA	50
ODNOSI I SARADNJA LOKALNE SAMOUPRAVE I GRAĐANA	61
LITERATURA	63



## UVOD

Ovaj priručnik namijenjen je prvenstveno kandidatima za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima po programu za III i IV nivo kvalifikacije obrazovanja, kako bi im olakšao upoznavanje sa materijom iz predmeta „Osnovi sistema javne uprave i službeničkih odnosa”. Priručnik je radi lakšeg razumijevanja sistema javne uprave i službeničkog sistema koncipiran u dva dijela.

**I DIO – sistem državne uprave i osnove sistema službeničkih odnosa na centralnom nivou** kojim se obrađuju najosnovniji pojmovi o organima i poslovima državne uprave, organizaciji državne uprave, upravljanju i odgovornosti, nadzoru, pojmu i poslovima državnih službenika i namještenika, postupku zapošljavanja i uslovima za zasnivanje radnog odnosa, pravima, obavezama, odgovornosti državnih službenika i namještenika, prestanku radnog odnosa, zaštiti njihovih prava, opštim propisima o radu i dr.

**II DIO – sistem lokalne samouprave i osnove sistema službeničkih odnosa na lokalnom nivou** obrađuje pojam lokalne samouprave, njena ustavno-pravna pozicija, organizacija, funkcije, organi, pravni status lokalnih funkcionera, službenika i namještenika, odnosi i saradnja lokalne samouprave i građana, kao i druga pitanja koja je Programom polaganja državnog stručnog ispita propisala Vlade Crne Gore.

Potreba za ovakvom vrstom stručne pomoći kandidatima za polaganje stručnog ispita je utoliko veća što se Crna Gora nalazi u fazi intenzivnog pregovaračkog procesa za članstvo u EU, koja uslovljava česte izmjene zakonodavnog okvira iz ove oblasti, radi njegovog reformisanja i usaglašavanja sa pravnim poretom EU. Ovo stvara nedoumice u primjeni propisa iz sistema javne uprave i službeničkog sistema, kako kod službenika, tako i kod nosilaca funkcija u državnim organima, odnosno organima lokalne uprave i lokalne samouprave.

Prilikom koncipiranja sadržine ovog priručnika, iako smo bili ograničeni preciznim programskim sadržajem propisanim podzakonskim aktom Vlade, rukovodili smo se i potrebama kandidata, koji tokom školovanja nijesu izučavali predmete iz ove oblasti. Kako se radi o kandidatima sa III i IV nivoom kvalifikacije obrazovanja, jasno je da će upravo zbog te činjenice biti više upućeni na primjenu ovog priručnika, prilikom pripreme stručnog ispita za rad u državnim organima.

Pri tome smo imali u vidu da je svaki priručnik, pa i ovaj tek pomoćno (priručno) sredstvo, a nipošto sa naučnim pretenzijama sačinjena studija određenog problema. Ovo tim prije što pri određivanju pojma javne uprave, među teoretičarima, postoje brojne koncepcije koje polaze od različ-

*tih stanovišta. Međutim, imajući u vidu svrhu ovog priručnika, čiji cilj nije da prezentira neko novo značenje o sadržini ovog pojma, priručnikom su ponuđene cjelovite i višeslojne obrade pojmova i instituta koji čine sistem javne uprave, polazeći od subjekata koji, u našem pravnom sistemu, već raspoložu sa određenim ovlašćenjima za vršenje upravne djelatnosti.*

*Naravno, za šire upoznavanje i proučavanje ovog sistema preporučuje se literatura i odgovarajući zakonski tekstovi i podzakonski akti, koji uređuju ovu oblast.*

*Autori*

# I DIO

## SISTEM DRŽAVNE UPRAVE I OSNOVE SISTEMA SLUŽBENIČKIH ODNOSA NA CENTRALNOM NIVOU

### POJAM I POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE

Pod pojmom državne uprave, u pravnoj teoriji, razlikuju se organizacioni i funkcionalni aspekti državne uprave. U **organizacionom smislu** državnu upravu možemo definisati kao djelatnost koju vrše organi državne uprave dok **u funkcionalnom smislu** državnu upravu posmatramo sa aspekta pravnih akata i radnji koje donose državni organi. Ustavom Crne Gore određeno je ko vrši poslove državne uprave (ministarstva i drugi organi uprave), dok su Zakonom o državnoj upravi određeni kriterijumi za osnivanje organa državne uprave i poslovi državne uprave. Tako, poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave. Pojedine poslove državne uprave vrši lokalna samouprava kad su joj ti poslovi preneseni zakonom, odnosno povjereni aktom Vlade Crne Gore. Takođe, pojedine poslove državne uprave, kao javna ovlašćenja, vrše i druga pravna lica kojima su ti poslovi preneseni zakonom (**tzv. nosioci javnih ovlašćenja**), a pojedine poslove državne uprave mogu vršiti pravna lica kad im se ti poslovi povjere aktom Vlade.

Zakonom o državnoj upravi uređeni su glavni poslovi državne uprave, i to: predlaganje unutrašnje i vanjske politike, normativna djelatnost, izvršavanje zakona i drugih propisa, odlučivanje i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti u upravnim stvarima, u skladu sa zakonom, vršenje upravnog nadzora, obezbjeđivanje vršenja poslova od javnog interesa i drugi poslovi državne uprave utvrđeni zakonom i drugim propisom.

Pod **predlaganjem unutrašnje i vanjske politike** podrazumijeva se izrada strategija i programa na osnovu praćenja izvršavanja zakona i drugih propisa i sagledavanja i analiziranja stanja u određenoj oblasti, sve u cilju usaglašavanja našeg pravnog sistema sa savremenim, demokratskim i međunarodno priznatim standardima.

Pod **normativnom djelatnošću** podrazumijeva se izrada teksta nacrti i predloga zakona, kao i izrada i predlaganje propisa koje donosi Vlada (npr. uredbi), i donošenje podzakonskih propisa.

Jedan od poslova državne uprave je i **izvršavanje zakona i drugih propisa** pod kojim se podrazumijeva vođenje upravnog postupka i donošenje rješenja i drugih pojedinačnih akata, preduzimanje upravnih aktivnosti, mjera i upravnih radnji, praćenje njihovog izvršavanja, davanje objašnjenja, izdavanje stručnih uputstava i instrukcija za rad i ukazivanje stručne pomoći.

Pod **odlučivanjem i preduzimanjem drugih upravnih aktivnosti u upravnim stvarima** podrazumijeva se donošenje upravnih akata (rješenja, dozvola, licenci i dr), zaključivanje upravnog ugovora, zaštita korisnika usluga od opšteg interesa (npr. pravo prigovora kod obračuna cijene vode, struje

i sl), kao i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti, u skladu sa zakonom (npr. izdavanje određenih uvjerenja i dr).

Pod **upravnim nadzorom** podrazumijevaju se tri vrste nadzora, i to: nadzor nad zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti, nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave, lokalne samouprave i drugih pravnih lica u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova i inspekcijski nadzor.

**Obezbjeđivanje vršenja poslova od javnog interesa** obuhvata vršenje tih poslove preko ustanova, privrednih društava, preduzetnika, neposrednim izvršavanjem, davanjem koncesija, ulaganjem kapitala i drugim mjerama koje omogućavaju efikasno i racionalno vršenje tih djelatnosti.

## NAČELA DRŽAVNE UPRAVE

Zakonom o državnoj upravi utvrđena su načela, odnosno principi rada organa državne uprave koji su u funkciji državne uprave i u skladu sa međunarodnim standardima. Jedno od osnovnih načela državne uprave je **načelo zakonitosti** pod kojim se podrazumijeva da organi državne uprave poslove vrše na osnovu Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata.

Pored njega, Zakonom o državnoj upravi utvrđena su i druga načela poput **načela nepristrasnosti i političke neutralnosti** pod kojima podrazumijevamo da se poslovi moraju vršiti po pravilima struke, nepristrasno i politički neutralno. Obaveza organa državne uprave je i da vršenje poslova organizuju na što ekonomičniji i efikasniji način, uz racionalno planiranje i korišćenje budžetskih sredstava za rad – **načelo ekonomičnosti i efikasnosti**. O svom radu organi državne uprave dužni su informisati javnost, preko sredstava javnog informisanja, kao i na drugi odgovarajući način (internet stranica i dr. – načelo **javnosti rada**). Organi državne uprave imaju obavezu da proaktivno objavljuju informacije, a dužni su i da javnosti omoguće uvid u svoj rad, u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama. **Načelo djelatvornosti** – u vršenju poslova iz svoje nadležnosti organi državne uprave dužni su da omoguće brzo i jednostavno ostvarivanje prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica. **Načelo odgovornosti države za štetu** – za štetu koju organ državne uprave učini svojim nezakonitim ili nepravilnim radom odgovorna je država. Kada govorimo o **kontroli rada organa državne uprave** razlikujemo više oblika kontrole koji se ostvaruju vršenjem upravnog i drugog nadzora, sudskom kontrolom, ali i drugim oblicima kontrole, u skladu sa zakonom (*Državna revizorska institucija, Ombudsman i dr*).



Sva ova načela koja afirmišu Zakon o državnoj upravi odnose se i na lokalnu samoupravu kad vrši prenijete, odnosno povjerene poslove državne uprave, na nosioce javnih ovlašćenja i pravna lica koja vrše povjerene poslove državne uprave.

## ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE

### Ministarstva

Zakonom o državnoj upravi određeno je da Vlada svojim aktom osniva organe državne uprave, da utvrđuje upravne oblasti za koje se organi državne uprave osnivaju, kao i organizaciju i način rada državne uprave i uređuje druga pitanja od značaja za organizaciju i rad državne uprave.

Vlada predstavlja krov upravnog sistema koji usmjerava rad ministarstava davanjem političkih instrukcija za sprovođenje politika, zakona i drugih propisa. Zakonom o državnoj upravi propisani su kriterijumi za osnivanje organa državne uprave, odnosno za osnivanje ministarstava i drugih organa uprave. Tako se ministarstvo osniva za jednu ili više povezanih upravnih oblasti. Ministarstvo vrši poslove predlaganja unutrašnje i vanjske politike, normativnu djelatnost i upravni nadzor u upravnoj oblasti za koju je nadležno, u skladu sa zakonom.

Pored ovih poslova ministarstvo obavlja i poslove izvršavanja zakona i drugih propisa, upravne i stručne poslove u upravnoj oblasti za koju je osnovano, kad za vršenje tih poslova nije osnovan organ uprave.

Prema Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave, u ovom momentu, postoji 17 ministarstava, i to:

- Ministarstvo pravde;
- Ministarstvo unutrašnjih poslova;
- Ministarstvo odbrane;
- Ministarstvo finansija;
- Ministarstvo vanjskih poslova;
- Ministarstvo javne uprave;
- Ministarstvo prosvjete;
- Ministarstvo zdravlja;
- Ministarstvo saobraćaja i pomorstva;
- Ministarstvo ekonomije;
- Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja;
- Ministarstvo održivog razvoja i turizma;
- Ministarstvo nauke;
- Ministarstvo kulture;
- Ministarstvo rada i socijalnog staranja;
- Ministarstvo za ljudska i manjinska prava;
- Ministarstvo sporta i mladih.

## **Propisi ministarstva**

Normativna djelatnost pored izrade teksta nacрта i predloga zakona i drugih propisa, podrazumijeva i donošenje podzakonskih akata. Zakonom o državnoj upravi utvrđen je princip da podzakonske akte mogu donositi samo ministarstva, ne i drugi organi uprave. Podzakonski akti koje donose ministarstva su: pravilnici, naredbe i uputstva za izvršavanje zakona i drugih propisa. Propisi ministarstva moraju biti u skladu sa zakonom i propisom Vlade jer je osnov za njihovo donošenje u zakonu (u okviru zakonskog ovlašćenja) i propisu Vlade, a cilj njihovog donošenja je da omoguće njihovo izvršavanje. Dakle, pravilnik, naredba i uputstvo donose se samo na osnovu i u okviru zakonskog ovlašćenja.

Svrha propisa koja donose ministarstva je različita. Tako se pravilnikom koji je najvažniji opšti akt ministarstva razrađuju pojedine odredbe zakona i drugih propisa. Primjera radi, Pravilnik o načinu vršenja službe obezbjeđenja, naoružanju i opremi službenika obezbjeđenja u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, donio je Ministar pravde na osnovu Zakona o izvršenju krivičnih sankcija.

Naredbom se naređuje ili zabranjuje postupanje u određenoj situaciji koja ima opšti značaj. Kao što je primjera radi, Naredba o vremenskom periodu i putu odnosno djelovima puta na kojima je obavezna upotreba zimske opreme koju je donijelo Ministarstvo unutrašnjih poslova na osnovu Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima.

Uputstvom se propisuje način rada i vršenja poslova organa uprave, lokalne samouprave i drugih pravnih lica u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova. Primjera radi Uputstvo o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini, Ministarstvo finansija je donijelo na osnovu Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini (Zakon o državnoj imovini).

Zakonom o državnoj upravi, kao izuzetak od pravila da podzakonske propise za izvršavanje zakona mogu donositi samo ministarstva, dato je ovlašćenje državnim agencijama da mogu donositi podzakonske akte samo na osnovu i u okviru zakonskog ovlašćenja. Primjera radi, Agencija za civilno vazduhoplovstvo prema Zakonu o vazdušnom saobraćaju ovlašćena je da donosi određene propise. Registar aerodroma i evidenciju površina za vanaerodromsko slijetanje i polijetanje vodi Agencija, koja propisuje i bližu sadržinu i način vođenja Registra i evidencije.

Bitno obilježje podzakonskih akata je da se njima ne mogu ustanovljavati prava i obaveze za fizička i pravna lica.

Ministarstva i organi uprave, kao i drugi nosioci javnih ovlašćenja mogu da donose i pojedinačna pravna akta (rješenja) kojima se rješavaju pojedine upravne stvari.

## Organi uprave

Za razliku od ministarstva, organ uprave osniva se za poslove izvršavanja zakona i drugih propisa, odnosno za vršenje pretežno stručnih i sa njima povezanih upravnih poslova u pojedinim oblastima, ako je to:

- \* potrebno za obezbjeđenje dvostepenosti upravnog postupka ili se na taj način obezbjeđuje efikasnije i ekonomičnije obavljanje poslova;
- \* opravdano zbog obima posla u određenoj oblasti.

Organ uprave je samostalan u vršenju poslova iz svoje nadležnosti koji su mu zakonom ili drugim propisom dati u nadležnost. Pod nadležnošću se podrazumijeva pravo i dužnost organa da vrši poslove koji su određeni zakonom i propisom na osnovu zakona. Takođe, organ uprave je samostalan i po pitanju upravljanja ljudskim resursima u skladu sa zakonom (pitanje zapošljavanja, raspoređivanja, napredovanja, odgovornosti i dr). I pored potrebne i neophodne samostalnosti za efikasno vršenje poslova iz svoje nadležnosti organ uprave je odgovoran ministarstvu nadležnom za upravnu oblast u kojoj vrši poslove. Primjera radi, Uprava policije kao organ uprave odgovara resornom Ministarstvu unutrašnjih poslova ili Uprava za izvršenje krivičnih sankcija (raniji Zavod) odgovara Ministarstvu pravde. Koje ministarstvo vrši nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada nad kojim organom uprave uređuje Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave (član 51 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave). Tendencija nove organizacije državne uprave ustanovljene od januara 2018. godine, a što je utvrđeno Zakonom o državnoj upravi je da naziv organa uprave, po pravilu, sadrži riječ „uprava”, ukoliko zakonom nije utvrđen drukčiji naziv organa uprave. Primjera radi, tako je raniji Zavod za izvršenje krivičnih sankcija preimenovan u Upravu za izvršenje krivičnih sankcija.

U ovom momentu imamo ukupno 29 organa uprave (od kojih 20 Uprava, 1 Direkciju, 1 Agenciju, 4 Zavoda, 1 Državni arhiv i 2 Sekretarijata).

Organi uprave su:

- Uprava za izvršenje krivičnih sankcija;
- Uprava policije;
- Direkcija za zaštitu tajnih podataka;
- Poreska uprava;
- Uprava carina;
- Uprava za igre na sreću;
- Uprava za nekretnine;
- Uprava za imovinu;
- Uprava za statistiku;
- Uprava za dijasporu;

- Uprava za kadrove;
- Uprava za inspekcijske poslove;
- Zavod za školstvo;
- Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama;
- Uprava za saobraćaj;
- Uprava za željeznice;
- Zavod za metrologiju;
- Uprava za ugljovodonike;
- Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove;
- Uprava za šume;
- Uprava za vode;
- Uprava javnih radova;
- Agencija za zaštitu prirode i životne sredine;
- Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju;
- Uprava za zaštitu kulturnih dobara;
- Državni arhiv;
- Zavod za socijalnu i dječju zaštitu;
- Sekretarijat za zakonodavstvo, i
- Sekretarijat za razvojne projekte.

### ***Unutrašnja organizacija državne uprave***

Unutrašnja organizacija organa državne uprave je veoma značajna za efikasno i ekonomično funkcionisanje državne uprave. Iz tog razloga, unutrašnja organizacija se utvrđuje zavisno od obima, vrste i složenosti poslova organa državne uprave vodeći računa o načelima efikasnosti i ekonomičnosti.

Kako bi se obezbijedio jednoobrazan pristup u uređivanju svih značajnih pitanja koja se tiču unutrašnje organizacije Vlada je propisala kriterijume za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju, nomenklaturu poslova, kao i druga pitanja od značaja za unutrašnju organizaciju organa državne uprave. Imajući u vidu vrstu i prirodu poslova koji se vrše u oblastima odbrane i vanjskih poslova, Zakonom o državnoj upravi je data mogućnost da se izuzetno u ovim oblastima unutrašnja organizacija može posebnim zakonom urediti drugačije. Primjera radi, u oblasti vanjskih poslova postoje konzularna i druga predstavništva CG van njene teritorije.

Pravilnik (akt) o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave utvrđuje Vlada, na predlog ministra, odnosno starješine organa uprave. Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave sastoji se iz dijela kojim se utvrđuje unutrašnja organizacija i dijela kojim se sistematizuju radna mjesta, odnosno poslovi i zadaci.

Poslovi organa se, po pravilu, vrše u okviru unutrašnjih organizacionih jedinica, a kriterijumi za njihovo osnivanje su obim, vrsta, složenost, priroda

i međusobna povezanost poslova za čije vršenje se uspostavljaju. Unutrašnja organizacija i sistematizacija organa državne uprave utvrđuje se na način kojim se obezbjeđuje efikasno, ekonomično i efektivno vršenje poslova, kao i: jasno razgraničenje nivoa odgovornosti, samostalnosti, koordinacije i saradnje u vršenju poslova i zadataka; efikasna i stalna kontrola vršenja poslova i zadataka; efikasno korišćenje ljudskih resursa, i efikasno korišćenje finansijskih sredstava. Dio akta kojim se utvrđuje unutrašnja organizacija organa državne uprave sadrži naročito: broj i vrstu unutrašnjih organizacionih jedinica; broj područnih jedinica i broj i vrstu organizacionih jedinica u područnim jedinicama i sadržaj grupa poslova koji se vrše u njima, i sadržaj grupa poslova koji se vrše u svim unutrašnjim organizacionim jedinicama.

Unutrašnje organizacione jedinice mogu se osnovati kao: osnovne (Direktorat, Sektor), uže (Direkcija, Odsjek, Grupa), posebne (Odjeljenje, Kabinet, Služba) i područne jedinice.

Dio Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji kojim se utvrđuje sistematizacija radnih mjesta, odnosno poslova i zadataka u organu državne uprave sadrži naročito: ukupan broj sistematizovanih radnih mjesta državnih službenika i namještenika u svim unutrašnjim organizacionim jedinicama; redni broj, naziv radnog mjesta, broj izvršilaca i opis poslova radnog mjesta državnih službenika i namještenika u okviru svih unutrašnjih organizacionih jedinica, uslove za obavljanje poslova i zadataka u određenom zvanju i posebne uslove, ukoliko su propisani.

Na predlog akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organi državne uprave (ministarstva i organi uprave) pribavljaju mišljenje organa državne uprave nadležnog za poslove uprave (Ministarstva javne uprave). Pored mišljenja Ministarstva javne uprave, u postupku donošenja akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa uprave pribavlja se mišljenje ministarstva koje vrši nadzor nad radom tog organa. Primjera radi, Uprava carina na predlog Pravilnika Uprave carina mora pribaviti mišljenje Ministarstva finansija (koje vrši nadzor) i Ministarstva javne uprave, dok MF treba da pribavi samo mišljenje MJU. Napominjemo da Uprava za kadrove daje mišljenje na akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji državnih organa i pravnih lica na koje se primjenjuje Zakon o državnim službenicima i namještenicima.

## UPRAVLJANJE I ODGOVORNOST U SISTEMU DRŽAVNE UPRAVE

Vlada usmjerava rad državne uprave kroz rad ministarstava. Vladu čine predsjednik Vlade, dva potpredsjednika i ministri. Ministre bira i razrješava Skupština na predlog predsjednika Vlade. Prema Zakonu o državnoj upravi **ministar** je starješina ministarstva. Ministar predstavlja ministarstvo, upravlja i rukovodi njegovim radom. Ministar za svoj rad, rad ministarstva, kao i za stanje u konkretnoj upravnoj oblasti odgovara Skupštini Crne Gore i predsjedniku Vlade. U slučaju prestanka funkcije ili duže spriječenosti mi-

nistra da vrši funkciju, radom ministarstva rukovodi član Vlade koga odredi predsjednik Vlade. O izuzeću ministra odlučuje Vlada. O izuzeću starješine organa uprave i odgovornog lica kod nosioca javnih ovlaštenja odlučuje resorni ministar, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.

Zakonom o državnoj upravi uspostavljen je jasan sistem upravljanja i odgovornosti u organima državne uprave.

Pored ministra, kao starješine ministarstva ministarstvo može da ima najviše dva **državna sekretara** koji za svoj rad odgovaraju ministru i Vladi. Ministarstva koja mogu imati državne sekretare i njihov broj utvrđuje Vlada – Odlukom. Uloga državnog sekretara je da, u okviru ovlaštenja koja mu odredi ministar, pomaže ministru u vršenju njegove funkcije. Kad ministarstvo ima dva državna sekretara, ministar ovlašćuje jednog od njih da ga zamjenjuje u slučaju kad je spriječen da vrši funkciju, u okviru datih ovlaštenja. Državnog sekretara imenuje i razrješava Vlada, na predlog ministra. S obzirom na to da državni sekretar na funkciju dolazi bez javnog konkursa, na osnovu predloga ministra, njegova dužnost prestaje istekom mandata ministra. Državni sekretar zasniva radni odnos u ministarstvu danom imenovanja od strane Vlade. Državni sekretar prava po osnovu rada ostvaruje u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (pravo na zaradu, pravo na godišnji odmor, pravo na naknadu po isteku funkcije i dr).

Pored ministra i državnog sekretara, rukovodeća lica (tzv. visoki rukovodni kadar prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima) u ministarstvu su i sekretar ministarstva i generalni direktori.

**Sekretar** ministarstva koordinira radom unutrašnjih organizacionih jedinica koje vrše finansijske, kadrovske, informatičke i kancelarijske poslove i obezbjeđuje odnose saradnje unutar ministarstva, kao i sa drugim državnim organima, organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, privrede, nevladinim organizacijama i građanima. Sekretara ministarstva postavlja Vlada, na pet godina, na predlog ministra, na osnovu javnog konkursa u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika. Sekretar za svoj rad odgovara ministru.

Ministarstvo ima jednog ili više generalnih direktora koji upravljaju poslovima pripreme javnih politika, propisa i drugim poslovima u užoj oblasti rada ministarstva. **Generalnog direktora** postavlja Vlada, na pet godina, na predlog ministra, na osnovu javnog konkursa i postupka u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika. Generalni direktor za svoj rad odgovara ministru.

**Starješina organa uprave** (npr. direktor Poreske uprave, sekretar Sekretarijata za zakonodavstvo i dr) predstavlja, rukovodi i organizuje rad u organu uprave. Starješinu organa uprave, na predlog ministra, imenuje Vlada, na period od pet godina. Postupak javnog konkursa sprovodi se u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika. Starješina organa uprave je samostalan u upravljanju ljudskim resursima i finansijskim sredstvima za vršenje djelatnosti, u skladu sa zako-

nom (zapošljavanje, raspoređivanje zaposlenih, plate i sl). Starješina organa uprave za svoj rad i rad organa uprave kojim rukovodi odgovara resornom ministru. Primjera radi direktor Poreske uprave odgovaran je resornom ministru finansija.

U organima uprave pored starješina organa(direktor) rukovodeća lica (tzv. visoko rukovodni kadar prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima) čine **pomoćnici starješina organa uprave**. Starješina može imati jednog ili više pomoćnika koji rukovode i organizuju rad u jednoj ili više unutrašnjih organizacionih jedinica, odnosno oblasti rada. Pomoćnika starješine organa uprave postavlja Vlada, na pet godina, na predlog starješine organa uprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika. Pomoćnik starješine organa uprave za svoj rad odgovara starješini organa uprave.

Radi organizovanja efikasnijeg i ekonomičnijeg vršenja poslova u organu državne uprave, starješina organa državne uprave, odnosno lice koje on ovlasti donosi interne akte upravljanja kojima se u skladu sa zakonom i podzakonskim propisima uređuju interne procedure, način obavljanja poslova i druga pitanja od značaja za rad organa državne uprave. Interni akti upravljanja u organima državne uprave su **instrukcije i pravila**.

## ODNOSI I SARADNJA

Zakon o državnoj upravi uređuje odnose ministarstava prema Skupštini, odnose organa državne uprave prema sudovima i odnose organa državne uprave prema Vladi, što je veoma značajno jer se na ovaj način uređuju odnosi saradnje sve tri grane vlasti, zakonodavne, izvršne i sudske. Pored navedenog, zakonom su uređeni i drugi oblici saradnje (sa javnim ustanovama, lokalnom samoupravom, nevladinim organizacijama i dr).

### Odnos ministarstava (Vlade) prema Skupštini

Kada je riječ o odnosima sa Skupštinom, Vlada i Skupština komuniciraju zvaničnim kanalima. Saradnja Vlade sa Skupštinom odvija se preko Generalnog sekretarijata Vlade. Vlada može predložiti Skupštini da se određena pitanja uključe u dnevni red Skupštine. Vlada ima pravo da iznosi svoje mišljenje i o zakonima čiji predlagač nije Vlada, dok za zakone koje predlaže Vlada (oko 90%) predstavnici Vlade učestvuju na sjednicama Skupštine i njenih tijela u cilju pružanja odgovora i objašnjenja. Zakon o državnoj upravi uređuje odnos Vlade, odnosno organa državne uprave i Skupštine u slučaju interpelacije, parlamentarne istrage i odgovora na poslanička pitanja. Tako su ministarstva obavezna da prilikom razmatranja interpelacije kojom se pretresaju određena pitanja o radu Vlade, dostave izvještaje o pojedinim pitanjima i podatke iz svoje nadležnosti. Odgovor dostavlja Vlada Skupštini

u roku od 30 dana od dana kada je primila interpelaciju. Radi prikupljanja informacija i činjenica o događajima koji se odnose na rad organa državne uprave, tzv. parlamentarna istraga, ministarstva su dužna da dostave Skupštini spise, odnosno dokumenta u okviru parlamentarne istrage.

Za ostvarivanje poslaničke funkcije, za teme o kojima se raspravlja u Skupštini ministarstva su dužna da poslanicima učine dostupnim službene materijale, dokumente i podatke iz upravne oblasti za koju su osnovana. U slučaju da spisi, dokumenta, materijali i podaci predstavljaju tajne podatke, ministarstva su dužna da uvid u njih omoguće u skladu sa zakonom koji uređuje tajnost podataka. Treba imati u vidu da sve navedene vidove saradnje, odnosno dostavljanje izvještaja, spisa i dokumenata ministarstva ne dostavljaju direktno Skupštini već preko Vlade. U slučaju da poslanici prema Poslovniku Skupštine postave poslanička pitanja, ministri su u obavezi da im daju odgovore na način propisan Poslovnikom Skupštine, a odgovori se dostavljaju Skupštini takođe preko Generalnog sekretarijata Vlade.

Odnosi organa državne uprave **prema sudovima** uređeni su na način da su organi državne uprave dužni da, na zahtjev suda, dostave spise predmeta i podatke na način i u rokovima utvrđenim zakonima kojima se uređuje postupak pred sudom. Primjera radi, prema Zakonu o upravnom sporu, Upravni sud može, u zakonom utvrđenim slučajevima, po jedan prepis tužbe sa priložima dostaviti na odgovor tuženom javnopravnom organu i zainteresovanim licima, ako ih ima, da bi dostavili odgovor u roku koji odredi Upravni sud, koji ne može biti kraći od osam, niti duži od 30 dana. U tom roku, tuženi je dužan da dostavi Upravnom sudu sve spise koji se odnose na predmet jer u suprotnom, sud može riješiti stvar i bez spisa predmeta.

## Odnosi organa državne uprave i Vlade

Ministarstva su dužna da preduzimaju potrebne mjere i radnje radi ostvarivanja ciljeva iz Programa rada Vlade, dok su na zahtjev Vlade, obavezna da prouče određeno/a pitanje/a ili obave određeni zadatak/ke. Takođe, ministarstva su dužna da obezbijede izvršavanje zaključaka i akata Vlade kojima se utvrđuju stavovi o pojedinim pitanjima od značaja za utvrđivanje i vođenje politike i realizaciju programa Vlade.

U slučaju da se nekim propisom ministarstva (npr. Pravilnikom) povređuju slobode i prava fizičkih i pravnih lica, Vlada će poništiti ili ukinuti takav propis.

Ministarstva o svom radu i stanju u upravnoj oblasti za koju su osnovana najmanje jednom godišnje, podnose Vladi Izvještaj o svom radu. Izvještaj je sadržinski određen na način da sadrži prikaz ostvarenih ciljeva postavljenih u programu rada Vlade, programu rada ministarstva i drugim strategijama i programima. Pored prikaza ostvarenih ciljeva, Izvještaj sadrži i pregled mjera i aktivnosti preduzetih za ostvarenje postavljenih ciljeva, prikaz izvršavanja zakona i drugih propisa, predlog mjera za unapređenje stanja u oblasti za



koju je ministarstvo osnovano, kao i finansijski izvještaj ministarstva. Pored redovnog izvještaja, ministarstva su dužna da podnose Vladi i poseban izvještaj o pojedinim pitanjima iz svog djelokruga, preduzetim mjerama i njihovim rezultatima.

Za rješavanje pojedinih pitanja iz upravne oblasti za koju je osnovano Ministarstvo može tražiti da Vlada zauzme stav o tom pitanju ili da da instrukcije za rješavanje konkretnog pitanja.

## Odnosi između ministarstava

Saradnja između ministarstava regulisana je Zakonom o državnoj upravi, Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, kao i Poslovníkom Vlade. Ministarstvo je dužno da saraduje sa drugim ministarstvima i da ih obavještava o svom radu, kad se radi o pitanjima koja su značajna za rad drugih ministarstava. Ministarstva su obavezna da zajednički vrše poslove, ako to odluči Vlada ili ako to proizilazi iz njihovih propisanih obaveza (npr. zakonom utvrđena zajednička nadležnost dva ili više ministarstava/organa uprave). Ministarstvo može zahtijevati da ga drugo ministarstvo uključi u vršenje određenih poslova koji su od interesa za to ministarstvo. Ministarstvo u čijem djelokrugu je pretežan dio poslova koje treba izvršiti rukovodi izvršavanjem poslova koji su u nadležnosti dva ili više ministarstava, odnosno organa uprave.

Međuministarska saradnja je obavezna u pripremi strategija, programa, propisa analitičkih dokumenata koja se odnose na izvršavanje zakona i drugih propisa, kao i na druga pitanja iz nadležnosti državne uprave. Tako se u ovu svrhu obrazuju zajednička radna tijela, kao što su komisije, savjeti i druga radna tijela. Na ovaj način saraduju i organi uprave između sebe.

## Odnosi između ministarstava i organa uprave

Ministarstvo usmjerava rad organa uprave nad čijim radom vrši nadzor davajući opšte smjernice za rad, dok je organ uprave samostalan u vršenju poslova iz svoje nadležnosti koji su mu zakonom ili drugim propisom dati u nadležnost. Zakonom o državnoj upravi je propisano da ministarstvo vrši nadzor nad organom uprave, dok je propisom Vlade određeno koje ministarstvo vrši nadzor nad kojim organom uprave (npr. Ministarstvo saobraćaja nad Direkcijom za željeznice). Odnose prema Vladi organ uprave ostvaruje preko resornog ministarstva (npr. Agencija za zaštitu životne sredine odnose prema Vladi ostvaruje preko Ministarstva održivog razvoja i turizma).

Takođe, na zahtjev ministarstva, organ uprave je dužan da izvrši određene zadatke iz okvira svoje nadležnosti i da podnese poseban izvještaj o preduzetim mjerama i njihovim rezultatima. Na ovaj način zakonom su jasno uređeni odnosi između ministarstva i organa uprave nad kojim vrši nadzor.

Iz nadzorne uloge ministarstva proizilazi i da ministarstvo, u okviru svoje

nadležnosti, odlučuje po žalbi na pojedinačne upravne akte koje u prvom stepenu donosi organ uprave nad čijim radom vrši nadzor i vrši druge poslove koje po zakonu ima drugostepeni organ u upravnom postupku.

U vršenju nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave ministarstvo može obustaviti akte koji su donijeti van upravnog postupka kad su u suprotnosti sa zakonom i drugim propisom i predložiti Vladi da ih ukine ili poništi. Ministarstvo može tražiti izvještaje i obavještenja o pojedinim pitanjima iz djelokruga organa uprave, može upozoriti organ uprave na uočene nepravilnosti u radu i vršiti drugu kontrolu, u skladu sa propisom Vlade. Iz navedenog odnosa proizilazi da organ uprave može tražiti od ministarstva da dobije stručna uputstva, mišljenje, objašnjenje i instrukcije za primjenu pojedinih odredaba zakona i drugih propisa.

O svom radu organ uprave, najmanje jednom godišnje, podnosi ministarstvu koje vrši nadzor nad njegovim radom izvještaj o radu i stanju u oblasti za koje je osnovan. Izvještaj organa uprave sadrži podatke o realizaciji ciljeva iz programa rada organa uprave, pregled mjera i aktivnosti preduzetih za izvršavanje postavljenih ciljeva, prikaz izvršavanja zakona i drugih propisa, predlog mjera za unapređenje stanja u oblasti za koju je organ uprave osnovan, kao i finansijski izvještaj organa uprave. Pored godišnjeg izvještaja, organ uprave je dužan da na zahtjev ministarstva dostavi sve dokumente i podatke iz njegove nadležnosti.

## **Odnosi ministarstava i lokalne samouprave**

Zakonom o državnoj upravi određeno je da se na odnose i saradnju ministarstava i lokalne samouprave u vršenju poslova iz nadležnosti lokalne samouprave primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje lokalna samouprava. Navedeni odnosi su razrađeni u II dijelu Priručnika koji se odnosi na lokalnu samoupravu.

## **Odnosi organa državne uprave prema javnim ustanovama**

Ministarstvo vrši kontrolu opštih akata koje donose javne ustanove, upozorava njihove organe da opšti akti nijesu saglasni sa Ustavom ili zakonom i predlaže odgovarajuća rješenja, radi usklađivanja.

Ako javna ustanova ne postupi po upozorenju resornog ministarstva, na predlog ministarstva, Vlada može da obustavi primjenu takvog akta, ako bi njegovom primjenom mogle nastupiti teže štetne posljedice i pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom Crne Gore za ocjenu ustavnosti i zakonitosti tog akta, u roku od 30 dana od dana donošenja odluke o obustavi.

Pored ove kontrolne uloge, Ministarstvo odlučuje po žalbama na pojedinačna upravna akta koja u prvom stepenu donose javne ustanove čiji je osnivač država i vrši druge poslove koje po zakonu ima drugostepeni organ

u upravnom postupku (npr. Ministarstvo prosvjete odlučuje u postupcima po žalbi protiv upravnih akata škola).

Ministarstvo vrši kontrolu i nad obavljanjem poslova javne ustanove, tako što vrši neposredan uvid u rad javne ustanove i može zahtijevati dostavljanje odgovarajućih izvještaja, obavještenja, mišljenja i potrebnih podataka.

## **Odnosi organa državne uprave prema nevladinim organizacijama i sindikatu**

Zakonom o državnoj upravi uspostavljen je odnos saradnje organa državne uprave sa nevladinim organizacijama. U tom smislu, utvrđena je obaveza za organe državne uprave da omoguće učešće nevladinih organizacija u:

- 1) postupku sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i strategija, i u
- 2) radu radnih grupa i drugih radnih tijela koje obrazuju organi državne uprave radi sagledavanja pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređivanje odgovarajućih pitanja.

Propisom Vlade, (Uredbom) utvrđeni su kriterijumi i postupak izbora predstavnika nevladinih organizacija u radne grupe i druga radna tijela koje obrazuju organi državne uprave radi sagledavanja pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređivanje odgovarajućih pitanja, kao i postupak i način sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i strategija.

Izbor predstavnika nevladinih organizacija u radnu grupu i drugo radno tijelo koje obrazuje starešina organa državne uprave vrši se na osnovu javnog poziva koji organ objavljuje na svojoj internet stranici i internet portalu elektronske uprave. Nevladina organizacija može da predloži svog predstavnika u radno tijelo pod uslovima propisanim Uredbom. Nakon sprovedene procedure, starješina organa državne uprave, aktom o obrazovanju radnog tijela (Rješenjem/Odlukom.), za člana tijela bira predstavnika nevladine organizacije koji ispunjava uslove propisane Uredbom (da ima: 1) prebivalište; 2) iskustvo u oblasti na koju se odnosi pitanje koje sagledava ili normativno uređuje radno tijelo; 3) da nije član organa političke partije, javni funkcioner, državni službenik, odnosno namještenik) i za koga je dostavljeno najviše predloga nevladinih organizacija. U slučaju da dva ili više predstavnika nevladinih organizacija imaju jednak broj predloga nevladinih organizacija izbor predstavnika vrši starješina organa državne uprave.

Pored obaveze konsultovanja nevladinog sektora, značajna novina propisana Zakonom o državnoj upravi je obaveza ministarstva da u postupku pripreme zakona kojima se uređuju položaj, prava i obaveze zaposlenih, nacрте, odnosno predloge zakona dostave reprezentativnom sindikatu na izjašnjenje, kako bi se omogućilo sindikatu da se izjasni o zajedničkim interesima zaposlenih.

## Prenošenje i povjeravanje poslova državne uprave

Zakonom o državnoj upravi razrađeno je pitanje prenošenja i povjeravanja poslova državne uprave lokalnoj samoupravi. Ustavom je propisano da se pojedini poslovi državne uprave mogu zakonom prenijeti, odnosno propisom Vlade povjeriti lokalnoj samoupravi.

Kad se pojedini poslovi državne uprave, u cilju njihovog efikasnijeg i ekonomičnijeg vršenja, zakonom prenesu, odnosno propisom Vlade povjere lokalnoj samoupravi, tim zakonom, odnosno propisom utvrđuje se način njihovog finansiranja.

Donošenju akta o povjeravanju poslova prethodi izrada tzv. Elaborata o opravdanosti povjeravanja poslova državne uprave lokalnoj samoupravi.

Jedinica lokalne samouprave dužna je da jednom godišnje dostavi izvještaj o vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova.

Ministarstvo odlučuje po žalbi na pojedinačne akte koje u prvom stepenu donosi lokalna samouprava u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova i ima ovlaštenja koja po zakonu ima drugostepeni organ u upravnom postupku.

Iz kontrolne uloge ministarstva koju ima nad vršenjem prenijetih, odnosno povjerenih poslova proizilazi i pravo da predloži Vladi da otpočne postupak za oduzimanje prenijetih, odnosno povjerenih poslova kad lokalna samouprava te poslove, i pored upozorenja, ne vrši ili ih ne obavlja pravilno i ažurno. U slučaju da dođe do oduzimanja prenijetih, odnosno povjerenih poslova, poslove vrši nadležni organ državne uprave.

## Nosioci javnih ovlaštenja

Poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave. Drugi organi uprave se po pravilu osnivaju kao „Uprave” (npr Uprava carina, Uprava policije i dr), ali zakonom može biti propisano da organ uprave ima drugi naziv (npr. Zakonom o tajnosti podataka određen je naziv Direkcije za zaštitu tajnih podataka). Pored ministarstava i organa uprave pojedini poslovi državne uprave mogu se zakonom prenijeti na lokalnu samoupravu ili drugo pravno lice. Takođe, pojedini poslovi državne uprave mogu se propisom Vlade povjeriti lokalnoj samoupravi ili drugom pravnom licu. Tako u našem pravnom sistemu pored organa državne uprave i lokalne samouprave imamo i druge nosioce javnih ovlaštenja koji su osnovani zakonom kao što su državne agencije, državni fondovi, ali i drugi nosioci javnih ovlaštenja osnovani zakonom kojima je prenijeto vršenje pojedinih poslova državne uprave. Zakonom o državnoj upravi prvi put je pravno uređen način osnivanja i djelovanja ovih tijela, odnosno sistemski pravno regulisan njihov statusni položaj, način upravljanja, odnosi prema organima državne uprave/ Vladi, određeni aspekti samostalnosti i dr. značajna pitanja. Na ovaj način pravno

je uveden red za osnivanje i djelovanje ovih institucija koje su veoma bitne za savremeno funkcionisanje upravnog sistema svake države koji ima veoma složenu strukturu i višestruke funkcije. Dobra organizacija državne uprave, odnosno sistema državne uprave predstavlja polaznu osnovu za uspostavljanje kvalitetnog političkog sistema, pravne države i vladavine prava uopšte.

## Državne agencije

Prema Zakonu o državnoj upravi, jasno su utvrđeni kriterijumi za osnivanje državnih agencija. Tako se državne agencije osnivaju za vršenje poslova regulisanja tržišta u djelatnostima od javnog interesa, odnosno izvršavanje zakona u određenoj oblasti, samo ako postoji jasan zahtjev za funkcionalnu i organizacionu samostalnost tijela koji proizilazi iz prava Evropske unije ili međunarodnog sporazuma i taj zahtjev ne može da se obezbijedi ako tijelo obavlja poslove u statusu organa državne uprave.

Državna agencija može imati status pravnog lica i za svoj rad odgovara Vladi u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim je osnovana. Nadležnosti državne agencije utvrđuju se posebnim zakonom kojim se osniva državna agencija, kao i organizacija, način finansiranja, odgovornost i nadzor nad njenim radom. Primjera radi, Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost prema Zakonu o elektronskim komunikacijama).

Protiv upravnih akata državne agencije može se voditi upravni spor. Organi upravljanja državne agencije su Savjet i Direktor. U pogledu radno pravnog statusa zaposlenih u državnoj agenciji primjenjuju se propisi o državnim službenicima i namještenicima, ukoliko se državna agencija finansira iz Budžeta Crne Gore. Ukoliko to nije slučaj, na zaposlene se primjenjuju opšti propisi o radu. Izvještaj o svom radu državna agencija najmanje jednom godišnje, podnosi Vladi.

## Državni fondovi

Pored državnih agencija, Zakonom o državnoj upravi propisani su kriterijumi za osnivanje državnih fondova. Tako se, državni fondovi osnivaju za upravljanje javnim prihodima ostvarenim u vezi sa sprovođenjem i ostvarenjem prava građana u oblastima od javnog interesa, kao i javnim prihodima namijenjenim ostvarivanju određenih poslova od javnog interesa, ako se za vršenje tih poslova u skladu sa pravnim poretkom Evropske unije zahtijeva veći stepen samostalnosti od onog koji u skladu sa ovim zakonom ima organ državne uprave ili se u organu državne uprave ne može obezbijediti efikasno i nepristrasno vršenje poslova.

Može se zaključiti da su kriterijumi za osnivanje fondova manje rigorozni ako ih uporedimo sa kriterijumima za osnivanje državnih agencija. Jedan od uslova je zahtjev pravnog poretka EU, ali postoji i alternativni uslov: »(da) se

u organu državne uprave ne može obezbijediti efikasno i nepristrasno vršenje poslova«. Ovaj uslov naročito može biti ispunjen ako postoje razlozi da se finansijska sredstva namjenjena ostvarivanju određenog javnog interesa odvoje od integralnog budžeta države ili da se u organ upravljanja uključe određene zainteresovane strane (npr. socijalni partneri).

Od postojećih fondova u našem pravnom sistemu svi upravljaju sredstvima čiji su izvori barem djelimično vanbudžetski, definisani su zakonom i vezani su za određene javne ciljeve. Tako imamo fondove u oblasti socijalnog osiguranja (zdravstvenom, penzijskom i osiguranju radnika u slučaju stečaja preduzeća), u slučaju Fonda za zaštitu depozita radi se o osiguranju depozita u slučaju stečaja banke. Fond za obeštećenje upravlja namjenskim sredstvima koja su takođe vanbudžetska (akcije iz privatizacije privrede, prodaja državne imovine).

Kao i kod državnih agencija i državni fond može imati status pravnog lica, a za svoj rad odgovara Vladi u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim je osnovan.

Zakonom kojim se osniva državni fond utvrđuju se njegove nadležnosti, organizacija, način finansiranja, odgovornost i nadzor nad njegovim radom (npr. Fond penzijskog i invalidskog osiguranja prema Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju; Fond za zdravstveno osiguranje prema Zakonu o zdravstvenom osiguranju i dr).

Organi državnog fonda su upravni odbor i direktor. Na prava, obaveze i odgovornost zaposlenih u državnom fondu primjenjuju se propisi o državnim službenicima i namještenicima. Državni fond najmanje jednom godišnje, podnosi Vladi izvještaj o svom radu koji sadrži prikaz izvršavanja zakona i drugih propisa, podatke o realizaciji ciljeva iz programa rada državnog fonda, ocjenu stanja i mjera koje su preduzete za unapređenje stanja i finansijski izvještaj.

## **Sukob nadležnosti**

U vršenju poslova može nastati sukob nadležnosti između organa koji rješavaju u upravnom postupku. Sukob nadležnosti može biti pozitivan ili negativan. Pozitivan sukob nastaje kad se dva ili više organa izjašnjavaju kao nadležni, dok negativni sukob nadležnosti znači negiranje/neprihvatanje nadležnosti dva ili više organa u istoj stvari.

Zakon o državnoj upravi reguliše pitanje u kojim slučajevima Vlada rješava sukob nadležnosti na koja rješenja se u pogledu sukoba nadležnosti naslanja i Zakon o upravnom postupku. Tako je propisano da Vlada rješava sukob nadležnosti između:

- 1) ministarstava;
- 2) organa uprave;
- 3) ministarstva i organa uprave;

- 4) ministarstva i nosioca javnih ovlaštenja, i
- 5) organa uprave i nosioca javnih ovlaštenja.

## UPRAVNI NADZOR

Zakon o državnoj upravi kao jednu od funkcija državne uprave propisuje vršenje upravnog nadzora. Pod upravnim nadzorom podrazumijevaju se tri vrste nadzora, i to: nadzor nad zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti, nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave, lokalne samouprave i drugih pravnih lica u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova i inspeksijski nadzor.

Inspeksijski nadzor kao vrsta upravnog nadzora predstavlja po svojoj prirodi poslove državne uprave iz kog razloga se po pravilu ne povjeravaju drugim subjektima. Prema važećem sistemu, inspeksijski nadzor, prema Zakonu o inspeksijskom nadzoru vrši organ uprave – Uprava za inspeksijske poslove.

Izuzetno, inspeksijski nadzor u oblasti državne uprave, naplate javnih prihoda, kontrole finansijskih izvještaja, sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, odbrane i bezbjednosti, zaštite i spašavanja, prevoza opasnih materija i eksplozivnih materija, poljoprivrede, ribarstva, bezbjednosti hrane i hrane za životinje, veterine i fitosanitarnih poslova i sigurnosti i bezbjednosti saobraćaja vrše nadležni organi državne uprave, u skladu sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru i posebnim zakonom. Treba imati u vidu da odredbe Zakona o inspeksijskom nadzoru primjenjuju i organi lokalne samouprave kada, u skladu sa zakonom i drugim propisima, vrše inspeksijski nadzor.

Inspeksijski nadzor se vrši u pogledu pridržavanja zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i preduzimanja upravnih i drugih mjera i radnji u cilju da se utvrđene nepravilnosti otklone i obezbijedi pravilna primjena propisa.

Inspeksijski nadzor vrše inspektori, kao ovlašćena službena lica za vršenje poslova nadzora. Inspektori su dužni imati legitimaciju kojom dokazuju svojstvo inspektora. Subjekt nadzora je dužan da inspektorom omogući nesmetano vršenje inspeksijskog nadzora i da postupi po naredbama inspektora. Kad inspektor utvrdi da je povrijeđen zakon ili propis obavezan je da preduzme propisane mjere i radnje u ciju otklanjanja nepravilnosti (npr. da naredi prinudno zatvaranje objekta). Inspektor može izreći i novčanu kaznu, kao upravnu mjeru u slučajevima utvrđenim propisom. Po pravilu inspektor mjere i radnje izriče rješenjem, a izuzetno usmenim rješenjem na zapisnik o izvršenom inspeksijskom pregledu, s tim što je i u tom slučaju dužan da u roku od tri dana izda pisano rješenje. O svakom izvršenom inspeksijskom pregledu inspektor sastavlja zapisnik.

## OSNOVI SLUŽBENIČKOG SISTEMA NA CENTRALNOM NIVOU

Posmatrano sa aspekta službeničkog prava, državni službenici i namještenici predstavljaju veoma značajan faktor funkcionisanja državne uprave. Specifičnost poslova koje vrše jer je i sama organizacija u kojoj rade specifična u odnosu na privatni sektor u kojem važi pravilo tržišne utakmice, nameće da zaposleni u državnim organima imaju poseban pravni položaj. Službenički sistem u našoj državi uspostavljen je Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Ovaj zakon zajedno sa Zakonom o državnoj upravi čini komplementaran sistem koji predstavlja preduslov za preobražaj javne uprave u Crnoj Gori po uzoru na savremene upravne sisteme modernih demokratija. Tako se Zakonom o državnim službenicima i namještenicima uređuju kategorizacija radnih mjesta i zvanja državnih službenika i namještenika, zasnivanje radnog odnosa i popuna radnih mjesta, upravljanje kadrovima, prava, obaveze, odgovornost i zaštita prava državnih službenika i namještenika, kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje njihovih prava i obaveza. Na ona prava, obaveze i odgovornosti državnog službenika, odnosno namještenika koja nijesu uređena ovim ili posebnim zakonom primjenjuju se opšti propisi o radu.

Državni službenik je lice koje je zasnovalo radni odnos u državnom organu za vršenje poslova kojima se ostvaruje Ustavom, zakonom i drugim propisima utvrđena nadležnost tog organa. **Državni službenik** je i lice koje u državnom organu vrši informatičke, materijalno-finansijske, računovodstvene i druge poslove administrativne prirode.

Za razliku od ovih poslova **namještenik** je lice koje je zasnovalo radni odnos u državnom organu radi vršenja pomoćnih i drugih poslova.

Pod pojmom državnog organa, u smislu ovog Zakona, smatra se ministarstvo i drugi organ uprave, služba Predsjednika Crne Gore, Skupštine Crne Gore, Vlade Crne Gore, Ustavnog suda Crne Gore, sud i državno tužilaštvo. Obuhvat primjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima je mnogo veći jer se primjenjuje i na zaposlene u Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, Fondu rada, Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova i na zaposlene u drugim organima, regulatornim i nezavisnim tijelima, ako je to propisano posebnim zakonom (npr. u Agenciji za sprječavanje korupcije).

## POJAM I POSLOVI DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

### Kategorizacija radnih mjesta i zvanja

Radna mjesta u državnom organu utvrđuju se u okviru pet kategorija, i to: 1) starješina organa uprave, 2) visoko rukovodni kadar, 3) ekspertsko-ru-



kovodni kadar, 4) ekspertska kadar i 5) izvršni kadar.

U okviru kategorija radnih mjesta može se utvrditi jedan ili više nivoa sa odgovarajućim zvanjima. Mjerila za kategorizaciju radnih mjesta u državnom organu i utvrđivanje nivoa u okviru kategorija su: odgovornost, učestalost donošenja odluka, složenost poslova, samostalnost u radu, stručno znanje za vršenje poslova, potreba saradnje sa drugim državnim organima i komunikacije sa strankama, kao i radno iskustvo.

**Starješina organa uprave** predstavlja, rukovodi i organizuje rad u organu uprave. Za starješinu organa uprave može biti imenovano lice koje ima VIII nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima rukovođenja ili devet godina radnog iskustva na drugim poslovima, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.

**Visoko rukovodni kadar** vrši poslove koji se odnose na: rukovođenje, koordiniranje i organizovanje rada u jednoj ili više organizacionih jedinica, odnosno oblasti rada, obezbjeđivanje ostvarivanja odnosa i saradnje sa drugim državnim organima, organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, privrede, nevladinim organizacijama i građanima i odlučivanje o najslabijim pitanjima. U okviru ove kategorije zvanja su: sekretar ministarstva i generalni direktor u ministarstvu, pomoćnik starješine organa uprave, pomoćnik starješine službe Vlade Crne Gore i pomoćnik direktora pravnog lica (npr. pomoćnik direktora Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja). Uslov da bi lice moglo vršiti poslove iz ove kategorije su da ima VIII nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima rukovođenja ili osam godina radnog iskustva na istim ili sličnim poslovima u odnosu na poslove radnog mjesta za koje je objavljen konkurs, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.

**Ekspertska-rukovodni kadar** vrši poslove koji se odnose na: rukovođenje i koordinaciju rada uži organizacionih jedinica; komunikaciju sa drugim organizacionim jedinicama, organima i građanima; samostalan rad i odlučivanje o pitanjima iz nadležnosti organizacione jedinice. Nivoi, zvanja i uslovi u okviru ove kategorije su:

- 1) nivo 1: načelnik, rukovodilac, drugo odgovarajuće zvanje – VIII nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje dvije godine radnog iskustva na poslovima rukovođenja ili pet godina radnog iskustva na drugim poslovima;
- 2) nivo 2: šef, koordinator ili drugo odgovarajuće zvanje – VIII nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje pet godina radnog iskustva.

**Ekspertska kadar** vrši poslove koji se odnose na: izradu strateških dokumenata i programa, analiziranje stanja u cilju podsticanja privrednog, socijalnog, kulturnog, ekološkog i ukupnog društvenog razvoja; pripremu zakona i drugih propisa; vršenje upravnog nadzora; pripremu analitičkih, informativnih i drugih materijala sa predlogom usaglašavanja sistema sa me-

đunarodno priznatim standardima; vođenje, odnosno odlučivanje u upravnom postupku i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti; preduzimanje upravnih mjera i upravnih radnji; davanje objašnjenja, stručnih uputstava i instrukcija za primjenu zakona i drugih propisa i izradu posebnih metodologija rada i postupanja.

U okviru kategorije ekspertske kadrovi, zvanja i uslovi su:

1) nivo 1:

- \* samostalni savjetnik I, inspektor I i ovlašćeno službeno lice I – VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje pet godina radnog iskustva,
- \* samostalni savjetnik II, inspektor II i ovlašćeno službeno lice II – VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje tri godine radnog iskustva,
- \* samostalni savjetnik III, inspektor III i ovlašćeno službeno lice III – VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje dvije godine radnog iskustva;

2) nivo 2:

- \* viši savjetnik I – VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje tri godine radnog iskustva,
- \* viši savjetnik II – VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje dvije godine radnog iskustva,
- \* viši savjetnik III – VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje jedna godina radnog iskustva na poslovima u VII1 ili VI nivou kvalifikacije obrazovanja;

3) nivo 3:

- \* savjetnik I – VI nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje tri godine radnog iskustva,
- \* savjetnik II – VI nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje dvije godine radnog iskustva,
- \* savjetnik III – VI nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje jedna godina radnog iskustva;

4) nivo 4:

- \* saradnik I – V nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje tri godine radnog iskustva,
- \* saradnik II – V nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje dvije godine radnog iskustva,
- \* saradnik III – V nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje jedna godina radnog iskustva.

Zvanja samostalni savjetnik III, inspektor III, ovlašćeno službeno lice III, viši savjetnik III, savjetnik III, saradnik III, kao i posebna zvanja propisana u skladu sa članom 33 ovog zakona, koja su utvrđena kao početna, predstavljaju početne pozicije u okviru nivoa kategorije ekspertske kadra.

**Izvršni kadar** vrši poslove koji se odnose na: vođenje evidencija; prikupljanje i razmjenu informacija, izvještaja, podataka i njihovu obradu; vršenje

najjednostavnijih radnji u upravnom i drugom postupku, kao i druge poslove administrativne prirode.

U okviru kategorije izvršni kadar nivoi, zvanja i uslovi su:

- 1) nivo 1: samostalni referent – IV1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje tri godine radnog iskustva;
- 2) nivo 2: viši referent – IV1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje dvije godine radnog iskustva;
- 3) nivo 3: referent – III ili IV1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje jedna godina radnog iskustva na poslovima u IV1 ili III nivou kvalifikacije obrazovanja.

Zvanje referent predstavlja početnu poziciju u okviru kategorije izvršni kadar.

- **Poslovi namještenika**

Namještenici vrše pomoćne i druge poslove čije je obavljanje potrebno za blagovremeno i efikasno vršenje poslova državnog organa. Drugi poslovi obuhvataju poslove koji se odnose, naročito, na: tehničko održavanje objekata, uređaja i opreme; štampanje i umnožavanje materijala; pružanje usluga u objektima državnih organa, odnosno pravnih lica; poslove vozača, kurira, održavanje čistoće i druge slične poslove.

U okviru poslova namještenika nivoi, zvanja i uslovi su:

- 1) nivo 1: viši namještenik I – IV1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje jedna godina radnog iskustva;
- 2) nivo 2: viši namještenik II – III nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje jedna godina radnog iskustva;
- 3) nivo 3: namještenik – I2 nivo kvalifikacije obrazovanja, bez radnog iskustva.

- **Sticanje zvanja**

Državni službenik, odnosno namještenik, zvanje stiče zasnivanjem radnog odnosa, raspoređivanjem, postavljenjem, odnosno imenovanjem. Državni službenik, odnosno namještenik vrši poslove u određenom zvanju. Zvanje državnog službenika, odnosno namještenika može sadržati i bliži naziv radnog mjesta. Kada je to zbog prirode poslova neophodno zakonom ili drugim propisom mogu se utvrditi i posebna zvanja državnih službenika u sudu i državnom tužilaštvu, organima koji vrše poslove diplomatije, policije, bezbjednosti, odbrane, carinske poslove i dr. poslove sa posebnim ovlaštenjima i obavezama.

## USLOVI ZA ZASNIVANJE I POSTUPAK ZASNIVANJA RADNOG ODNOSA

### Uslovi za zasnivanje radnog odnosa

U državnom organu može da zasnuje radni odnos lice koje:

- je crnogorski državljanin;
- ima navršenih 18 godina života;
- je zdravstveno sposobno za obavljanje poslova radnog mjesta;
- ima propisani nivo kvalifikacije obrazovanja;
- ima položen stručni ispit za rad u državnim organima (*osim lica koje ima položen pravosudni ispit i lica koje zasniva radni odnos na poslovima namještenika u nivou 3*).
- nije osuđivano za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za rad u državnom organu i protiv koga nije pokrenut krivični postupak po službenoj dužnosti.

Pored ovih opštih uslova posebnim zakonom, drugim propisom ili aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji mogu se propisati i drugi uslovi za zasnivanje radnog odnosa.

U državnom organu ne može da zasnuje radni odnos lice koje je korisnik prava na penziju, u skladu sa zakonom.

Strani državljanin ili lice bez državljanstva može da zasnuje radni odnos u državnom organu kao namještenik, pod uslovima propisanim posebnim zakonom i međunarodnim ugovorom.

### Odluka o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta

Prvi korak kod postupka zapošljavanja je donošenje Odluke o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta koju donosi starješina državnog organa. Starješina Odluku može donijeti, ako je radno mjesto utvrđeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i nije popunjeno; ako je popuna radnog mjesta predviđena kadrovskim planom i ako je državni organ za to obezbijedio finansijska sredstva. Izuzetno, starješina državnog organa može donijeti odluku o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta čija popuna nije predviđena kadrovskim planom, ako je to radno mjesto u toku tekuće kalendarske godine ostalo upražnjeno prestankom radnog odnosa državnog službenika, odnosno namještenika u državnom organu ili ako zbog organizacionih izmjena i/ili neophodnosti popune radnog mjesta pribavi saglasnost Vlade.

Popuna radnog mjesta starješine organa uprave i radnih mjesta iz kategorije visokog rukovodnog kadra vrši se na osnovu javnog konkursa.

Popuna početnih pozicija u okviru kategorija ekspertske i izvršne kadre, kao i radnog mjesta namještenika vrši se na osnovu javnog oglasa.

Popuna svih drugih radnih mjesta vrši se putem raspoređivanja u skladu sa zakonom. Ako se radno mjesto ne popuni putem raspoređivanja raspisuje se interni oglas, odnosno javni oglas.

## **Objavljivanje oglasa, odnosno konkursa**

Nakon dostavljanja Odluke o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta organ uprave nadležan za upravljanje kadrovima (u daljem tekstu: Uprava za kadrove) u roku od pet dana objavljuje interni oglas, javni oglas ili javni konkurs.

Dok se interni oglas objavljuje na internet stranici Uprave za kadrove i na internet stranici državnog organa u kojem se vrši popuna radnog mjesta, javni oglas i javni konkurs objavljuju se na internet stranici Uprave za kadrove i u dnevnom štampanom mediju. Kandidati prijavu na interni oglas i na javni oglas mogu poslati u roku od 15 dana od dana objavljivanja oglasa, dok se na javni konkurs mogu javiti u roku od 20 dana.

## **Lista kandidata koji ispunjavanju uslove oglasa**

Uprava za kadrove sačinjava listu kandidata koji ispunjavaju uslove oglasa, na osnovu potpune i uredne dokumentacije koja je blagovremeno dostavljena.

## **Provjera znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina (testiranje)**

U zavisnosti od kategorije radnog mjesta, kandidati koji su se javili na interni ili javni oglas podliježu provjeri znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina tj. testiranju koje se vrši pisanim putem i usmenim intervjuom, kao i na drugi odgovarajući način.

Testiranje vrši komisija koju obrazuje Uprava za kadrove i čine je predstavnik tog organa, predstavnik državnog organa koji je, po pravilu, rukovodilac organizacione jedinice u kojoj se vrši popuna radnog mjesta i stručno lice iz odgovarajuće oblasti rada.

Stručno lice određuje starješina Uprave za kadrove sa liste stručnih lica koju utvrđuje taj organ.

## **Lista za izbor kandidata**

Uprava za kadrove, u roku od tri dana od dana sačinjavanja izvještaja sa testiranja, utvrđuje listu za izbor kandidata koja sadrži tri najbolje ocijenjena kandidata i dostavlja je državnom organu. Lista za izbor kandidata može da sadrži i više kandidata samo ako su isto ocijenjeni. Ako je oglas objavljen radi popune radnog mjesta za više izvršilaca, lista za izbor kandidata sadr-

ži za dva veći broj najbolje ocijenjenih kandidata od broja izvršilaca koji se oglasom traži.

## Odluka o izboru kandidata

Odluku o izboru državnog službenika, odnosno namještenika u ministarstvu donosi rukovodilac organizacione jedinice u kojoj se vrši popuna radnog mjesta iz kategorije visokog rukovodnog kadra (npr. generalni direktor). Odluku o izboru državnog službenika, odnosno namještenika u drugom državnom organu donosi starješina državnog organa (npr. direktor Poreske uprave), ali može, u pisanoj formi, da ovlasti lice koje vrši poslove visokog rukovodnog kadra da odluči o izboru državnog službenika, odnosno namještenika.

Odluka o izboru donosi se poslije obavljenog razgovora sa svim kandidatima sa liste za izbor kandidata, a u obrazloženju odluke o izboru kandidata navode se razlozi za odluku.

Na osnovu izvršne odluke o izboru, starješina državnog organa donosi rješenje o zasnivanju radnog odnosa državnog službenika, odnosno namještenika koji prvi put zasniva radni odnos u državnom organu, odnosno rješenje o raspoređivanju državnog službenika u slučaju popune radnog mjesta putem internog oglasa.

## TRAJANJE RADNOG ODNOSA I PROBNI RAD

### Trajanje radnog odnosa

Po pravilu, državni službenik, odnosno namještenik, zasniva radni odnos na neodređeno vrijeme.

Radni odnos se može zasnovati na određeno vrijeme u zakonom propisanim slučajevima, radi:

- zamjene privremeno odsutnog državnog službenika, odnosno namještenika, za vrijeme odsustva državnog službenika, odnosno namještenika, a najduže do dvije godine;
- izvršavanja projektnih zadataka sa određenim vremenom trajanja, za vrijeme trajanja projekta, a najduže do dvije godine;
- vršenja privremeno povećanog obima posla koji nije moguće obaviti sa postojećim brojem državnih službenika i namještenika, za vrijeme trajanja privremeno povećanog obima posla, a najduže do šest mjeseci, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.

Zasnivanje radnog odnosa na određeno vrijeme vrši se na osnovu javnog oglasa, u skladu sa odredbama ovog zakona koje se odnose na zasnivanje radnog odnosa na neodređeno vrijeme.

## Probni rad

Probni rad je obavezan za državnog službenika, odnosno namještenika koji prvi put zasniva radni odnos na neodređeno vrijeme u državnom organu. Probni rad traje jednu godinu. Probni rad se ocjenjuje ocjenama „zadovoljio na probnom radu” ili „nije zadovoljio na probnom radu”, na osnovu propisanih kriterijuma. Rješenje o ocjenjivanju probnog rada državnog službenika, odnosno namještenika starješina državnog organa donosi, najkasnije 15 dana prije isteka probnog rada. Državni službenik, odnosno namještenik koji je dobio ocjenu „zadovoljio na probnom radu” nastavlja sa radom u državnom organu. Državnom službeniku, odnosno namješteniku koji je dobio ocjenu „nije zadovoljio na probnom radu” radni odnos prestaje po sili zakona.

## RASPOREĐIVANJE

Državni službenik, odnosno namještenik može, u skladu sa zakonom, biti raspoređen na drugo radno mjesto. Ograničenje od raspoređivanja postoji za vrijeme privremene spriječenosti za rad, trudnoće ili porodiljskog odsustva.

### Trajno raspoređivanje

Državni službenik, odnosno namještenik može se, zbog potreba rada, trajno rasporediti na drugo odgovarajuće radno mjesto u državnom organu, za koje ispunjava propisane uslove. Pod odgovarajućim radnim mjestom smatra se radno mjesto za koje je propisan isti nivo kvalifikacije obrazovanja i radno iskustvo u jednakom ili dužem trajanju. Državni službenik, odnosno namještenik, može se rasporediti u više zvanje ako ispunjava uslove za raspoređivanje i ocijenjen je ocjenom „ističe se” u prethodnoj godini.

Rješenje o raspoređivanju donosi starješina organa, odnosno lice iz kategorije visokog rukovodnog kadra koje on ovlasti.

### Privremeno raspoređivanje u isti organ

Državni službenik, odnosno namještenik može se privremeno rasporediti na drugo radno mjesto u istom zvanju, kao i na radno mjesto u nižem zvanju, zbog zamjene odsutnog državnog službenika, odnosno namještenika ili povećanog obima posla, pri čemu zadržava sva prava koja mu pripadaju na radnom mjestu sa kojeg je raspoređen. Privremeno raspoređivanje traje najduže jednu godinu od dana raspoređivanja, poslije čega državni službenik, odnosno namještenik ima pravo da se vrati na radno mjesto na kojem je radio prije raspoređivanja. U slučaju privremenog raspoređivanja nije potrebna saglasnost državnog službenika, odnosno namještenika.

## Privremeno raspoređivanje u drugi organ

Državni službenik, odnosno namještenik zbog potreba rada može biti privremeno raspoređen i u drugi državni organ, na odgovarajuće radno mjesto, uz njegovu saglasnost, najduže do šest mjeseci. Rješenje o privremenom raspoređivanju u drugi organ donosi starješina državnog organa u koji se raspoređuje državni službenik, odnosno namještenik, uz prethodnu saglasnost starješine državnog organa u kojem je državni službenik, odnosno namještenik radio prije raspoređivanja.

## PRAVA I OBAVEZE DRŽAVNOG SLUŽBENIKA, ODNOSNO NAMJEŠTENIKA

Državnom službeniku, odnosno namješteniku državni organ u kojem radi obezbjeđuje potrebne tehničke i druge uslove neophodne za vršenje poslova i radnih zadataka, u skladu sa pravilima i standardima rada u državnom organu. U toku rada zaposleni ne smije biti izložen bilo kojem obliku ugrožavanja njegovog zdravlja ili bezbjednosti.

Za svoj rad državni službenik, odnosno namještenik ima pravo na zaradu, naknadu zarade i druga primanja, u skladu sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Državni službenik, odnosno namještenik ima pravo na godišnji odmor, čija se dužina određuje prema godinama radnog staža, u rasponu od 20 do 28 radnih dana.

Pravo na odsustvo sa rada, državni službenik, odnosno namještenik ima u skladu sa opštim propisima o radu.

Državni službenik, odnosno namještenik dužan je da poslove radnog mjesta vrši bez posebnog naloga, kao i da izvršava poslove po nalogu neposrednog rukovodioca, u skladu sa zakonom, drugim propisima, Etičkim kodeksom državnih službenika i namještenika i pravilima struke.

Državni službenik, odnosno namještenik dužan je da u svom radu omogućujući slobodan pristup informacijama, u skladu sa zakonom i drugim propisima, kao i da obezbijedi zaštitu i čuvanje tajnih podataka i podataka o ličnosti u skladu sa zakonom, bez obzira na način na koji je te podatke saznao.

Državni službenik, odnosno namještenik dužan je da poštuje radno vrijeme. U slučaju spriječenosti dolaska na rad državni službenik, odnosno namještenik dužan je da obavijesti neposrednog rukovodioca o razlozima spriječenosti, najkasnije u roku od 24 časa od nastanka okolnosti koje su razlog spriječenosti, osim ako iz objektivnih razloga to nije moguće.

U slučaju više sile, prirodnih i drugih nesreća i u drugim vanrednim situacijama i okolnostima, državni službenik, odnosno namještenik dužan je da, vrši poslove van opisa radnog mjesta ili koji ne odgovaraju njegovom nivou kvalifikacije obrazovanja ili van radnog vremena, dok traju okolnosti, a najduže tri mjeseca.



Državni službenik, odnosno namještenik dužan je da se pridržava pravila i standarda utvrđenih Etičkim kodeksom državnih službenika i namještenika.

U vršenju poslova državni službenik, odnosno namještenik dužan je da izbjegava situacije u kojima privatni interes utiče ili može da utiče na nepristrasno i objektivno vršenje poslova njegovog radnog mjesta. Pod privatnim interesom podrazumijeva se vlasnički i drugi materijalni ili nematerijalni interes državnog službenika, odnosno namještenika.

Državni službenik, odnosno namještenik u vezi sa vršenjem svojih poslova ne smije primati novac, hartije od vrijednosti ili dragocjeni metal, bez obzira na njihovu vrijednost.

Takođe, ne smije primati poklone, osim prigodnih poklona manje vrijednosti, pod kojim se smatra poklon u vrijednosti do 50 eura.

Državni službenik, odnosno namještenik može van radnog vremena, po prethodno dobijenom pisanom odobrenju starješine državnog organa, obavljati poslove ili pružati usluge fizičkom ili pravnom licu, samo ako nad tim djelatnostima, odnosno radom državni organ u kojem radi ne vrši nadzor ili ako takav rad nije zabranjen posebnim zakonom i ne predstavlja sukob interesa ili prepreku za uredno vršenje redovnih zadataka, odnosno ne šteti ugledu državnog organa.

Državni službenik, odnosno namještenik može, uz prethodno obavještanje starješine državnog organa, obavljati rad u naučno-istraživačkoj, pedagoškoj i humanitarnoj djelatnosti, objavljivati stručne radove i obavljati poslove predavača na stručnim seminarima i savjetovanjima.

Državni službenik, odnosno namještenik ne može biti predsjednik ili član organa upravljanja ili nadzornog organa privrednog društva.

Državni službenik, odnosno namještenik može biti predsjednik ili član organa upravljanja ili nadzornog organa javnog preduzeća, javne ustanove ili drugog pravnog lica u kojima je država, odnosno opština vlasnik, kao i organa upravljanja i nadzornog organa naučnih, humanitarnih i sportskih organizacija, ukoliko posebnim zakonom nije drukčije propisano.

## **OCJENJIVANJE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA**

Ocjenjivanje rada državnog službenika, odnosno namještenika vrši se prema sljedećim kriterijumima:

- 1) ispunjavanje radnih zadataka;
- 2) rezultati rada u pogledu kvaliteta i kvantiteta;
- 3) obim i blagovremenost u vršenju poslova radnog mjesta;
- 4) druge sposobnosti i vještine koje pokazuje u vršenju poslova.

Ocjenjivanje se vrši u cilju praćenja rada i pravilnog odlučivanja o kretanju u službi državnog službenika, odnosno namještenika. Ocjenjivanje se vrši

jednom godišnje, a najkasnije do 31. januara tekuće za prethodnu godinu.

Imajući u vidu specifičnost poslova koji se vrše u organima koji vrše poslove diplomatije, policije, bezbjednosti, odbrane i dr. ocjenjivanje se, u skladu sa posebnim zakonom, može vršiti na drukčiji način.

U postupku ocjenjivanja, državni službenik, odnosno namještenik može biti ocijenjen ocjenom rada: „ističe se”; „dobar” i „ne zadovoljava”, u zavisnosti od ispunjenja radnih zadataka i ostvarenih rezultata rada.

Državni službenik, odnosno namještenik koji je u kalendarskoj godini radio manje od šest mjeseci, ne podliježe ocjenjivanju, bez obzira na razloge odsustva sa posla.

Ocjenu rada državnog službenika, odnosno namještenika predlaže neposredni rukovodilac, dok rješenje o ocjeni rada donosi rukovodilac organizacione jedinice iz kategorije visokog rukovodnog kadara (generalni direktor u ministarstvu ili pomoćnik direktora u organu uprave – npr. Upravi za nekretnine). U slučaju da državni službenik, odnosno namještenik dva puta uzastopno bude ocijenjen ocjenom „ne zadovoljava” danom izvršnosti rješenja o ocjenjivanju prestaje mu radni odnos u državnom organu.

Vlada svojim propisom uređuje bliža mjerila, način i postupak ocjenjivanja rada državnog službenika, odnosno namještenika.

Ocjenu rada lica koje vrši poslove visokog rukovodnog kadra daje starješina državnog organa rješenjem. Tako generalne direktore i sekretare u ministarstvu ocjenjuje ministar, dok pomoćnike direktora u organima uprave i drugim organima u kojima se primjenjuju propisi o državnim službenicima i namještenicima ocjenjuje direktor tog organa.

Ocjenu rada starješine organa uprave daje resorni ministar (npr. ministar unutrašnjih poslova ocjenjuje rad direktora Uprave policije).

U slučaju kad je njihov rad dva puta uzastopno ocijenjen ocjenom rada „ne zadovoljava”, starješina državnog organa na osnovu izvršnog rješenja o ocjenjivanju podnosi Vladi predlog za prestanak mandata tog lica.

## **STRUČNO OSPOSOBLJAVANJE I USAVRŠAVANJE**

U cilju unapređivanja znanja i vještina, odnosno sposobnosti za vršenje poslova radnog mjesta, državni službenik, odnosno namještenik ima pravo i obavezu da se stručno osposobljava i usavršava.

Stručno osposobljavanje i usavršavanje vrši se u skladu sa programima stručnog osposobljavanja i usavršavanja (opšti, specifični i posebni programi). Opšti program i specifične programe usavršavanja donosi Uprava za kadrove.

U slučaju potreba državnog organa, državni službenici se mogu uputiti na dodatno obrazovanje, odnosno posebno stručno usavršavanje u zemlji ili inostranstvu, što se uređuje posebnim ugovorom.

## PRIPRAVNICI

Pripravnik je lice koje prvi put zasniva radni odnos u državnom organu u određenom nivou kvalifikacije obrazovanja, radi osposobljavanja za samostalno vršenje poslova. Pripravnički staž traje 12 mjeseci, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano. U slučaju da je pripravnik iz opravdanih razloga odsustvovao sa rada duže od jednog mjeseca, pripravnički staž mu se produžava za onoliko vremena koliko je trajalo njegovo odsustvo.

Državni organ može organizovati praktičnu nastavu za studente, u skladu sa zakonom kojim se uređuje visoko obrazovanje.

## DISCIPLINSKA ODGOVORNOST

Državni službenik, odnosno namještenik disciplinski je odgovoran za povrede službene dužnosti iz radnog odnosa, koje mogu biti lakše ili teže. Odgovornost za krivično djelo ili prekršaj ne isključuje disciplinsku odgovornost.

Disciplinske mjere za lakše povrede službene dužnosti su pisana opomena i novčana kazna koja se izriče za jedan mjesec, u iznosu do 20% zarade isplaćene za mjesec u kojem je učinjena lakša povreda službene dužnosti.

Za teže povrede službene dužnosti, disciplinske mjere su novčana kazna u trajanju od dva do šest mjeseci, u iznosu od 20% do 40% zarade isplaćene za mjesec u kojem je počinjena teža povreda službene dužnosti i prestanak radnog odnosa.

Disciplinski postupak pokreće starješina državnog organa na sopstvenu inicijativu ili na predlog neposrednog rukovodioca. Protiv odluke o pokretanju disciplinskog postupka nije dozvoljena žalba.

Disciplinski postupak za lakšu povredu službene dužnosti vodi državni službenik u državnom organu koga ovlasti starješina državnog organa ili lice koje starješina državnog organa odredi sa liste ovlašćenih lica za vođenje disciplinskog postupka koju utvrđuje Uprava za kadrove. Na osnovu sprovedenog disciplinskog postupka ovlašćeno lice za vođenje disciplinskog postupka utvrđuje predlog odluke i dostavlja ga starješini državnog organa koji izriče disciplinsku mjeru. Protiv rješenja o disciplinskoj odgovornosti državnog službenika, odnosno namještenika ima pravo žalbe.

Disciplinski postupak za težu povredu službene dužnosti protiv državnog službenika, odnosno namještenika vodi Disciplinska komisija. Disciplinska komisija ima predsjednika i četiri člana koje imenuje Vlada na period od pet godina, nakon sprovedenog javnog konkursa, koji funkciju obavljaju profesionalno. Disciplinska komisija jednom godišnje podnosi Vladi izvještaj o radu.

U disciplinskom postupku se mora održati rasprava na kojoj državni službenik, odnosno namještenik ima pravo na odbranu. Državni službenik,

odnosno namještenik može se braniti sam ili preko advokata, zastupnika ili predstavnika sindikata.

Disciplinsku mjeru za težu povredu službene dužnosti protiv državnog službenika, odnosno namještenika izriče Disciplinska komisija, protiv ove odluke se tužbom može pokrenuti upravni spor.

Disciplinski postupak zbog povrede službene dužnosti protiv lica koje vrši poslove visokog rukovodnog kadra pokreće starješina državnog organa, dok disciplinski postupak protiv starješine organa uprave, pokreće resorni ministar. Ovo u praksi znači da će disciplinski postupak protiv sekretara ministarstva pokrenuti ministar, dok će postupak protiv direktora npr. Uprave carina pokrenuti resorni ministar finansija. I ove disciplinske postupke vodi i disciplinsku mjere izriče Disciplinska komisija.

### **Privremeno ograničenje vršenja dužnosti**

Starješina državnog organa može rješenjem privremeno ograničiti vršenje dužnosti državnom službeniku, odnosno namješteniku u slučaju da je protiv njega pokrenut krivični postupak, odnosno disciplinski postupak zbog teže povrede službene dužnosti.

Na ovakvu odluku starješina se može odlučiti samo ako bi prisustvo državnog službenika, odnosno namještenika štetilo interesu državnog organa.

Privremeno ograničenje može trajati do okončanja postupka i može se odnositi na:

- ograničenje ili oduzimanje datih ovlašćenja;
- određivanje mjere privremenog rasporeda na drugo radno mjesto;
- zabranu obavljanje poslova u državnom organu (tzv. suspenzija).

Prilikom odlučivanja, starješina državnog organa će voditi računa koji oblik privremenog ograničenja vršenja dužnosti će najefikasnije obezbijediti interes državnog organa. Izjavljena žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

U slučaju suspenzije državnom službeniku, odnosno namješteniku isplaćuje se naknada u visini od 60% zarade isplaćene u mjesecu koji je prethodio izricanju zabrane.

Ukoliko krivični, odnosno disciplinski postupak bude obustavljen, ili zastari, ili se u disciplinskom postupku utvrdi da nije počinjena povreda službene dužnosti, državnom službeniku, odnosno namješteniku vraća se neisplaćeni dio zarade sa zateznom kamatom.

### **MATERIJALNA ODGOVORNOST**

Državni službenik, odnosno namještenik materijalno je odgovoran za štetu koju je na radu ili u vezi sa radom protivpravno, namjerno ili iz krajnje nepažnje prouzrokovao državnom organu. Ukoliko je šteta nastala zbog

povrede službene dužnosti, o naknadi štete može se odlučivati i u disciplin-skom postupku koji se vodi protiv državnog službenika, odnosno namještenika.

O visini i načinu naknade štete može se zaključiti pisani sporazum.

Država je odgovorna za štetu prouzrokovanu državnom službeniku, odnosno namješteniku na radu ili u vezi sa radom u skladu sa zakonom kojim se uređuju obligacioni odnosi.

## PRESTANAK RADNOG ODNOSA

Radni odnos državnom službeniku, odnosno namješteniku može prestatiti po više osnova:

1) po sili zakona; 2) u slučaju neopravdanog izostanka sa posla u skladu sa zakonom; 3) otkazom koji daje državni službenik, odnosno namještenik; 4) sporazumom između starješine državnog organa i državnog službenika, odnosno namještenika; 5) istekom vremena na koji je zasnovao radni odnos.

Radni odnos prestaje po sili zakona: kad navršši 67 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja; u slučaju gubitka radne sposobnosti; ako se utvrdi da je prilikom zasnivanja radnog odnosa dao lažne podatke ; ako ne zadovolji na probnom radu; ako dva puta dobije ocjenu rada „ne zadovoljava”; ako mu je u disciplin-skom postupku izrečena mjera prestanka radnog odnosa; ako ne stupi na rad na radno mjesto na koje je raspoređen; ako mu je u skladu sa zakonom, pravosnažnom odlukom suda ili drugog organa zabranjeno da obavlja određene poslove, a ne može se rasporediti na druge poslove; ako je pravosnažnom presudom osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest mjeseci; ako mu je izrečena mjera bezbjednosti ili zaštitna mjera u trajanju dužem od šest mjeseci, zbog čega mora da bude odsutan sa rada; smrću i u drugim slučajevima propisanim zakonom.

Državnom službeniku, odnosno namješteniku prestaje radni odnos ako neopravdano izostane sa posla pet radnih dana uzastopno.

Državni službenik, odnosno namještenik može da podnese otkaz, u pisanoj formi, najmanje 30 dana prije dana koji je naveo kao dan prestanka radnog odnosa.

Starješina državnog organa i državni službenik, odnosno namještenik mogu da zakluče pisani sporazum o prestanku radnog odnosa, u kom slučaju mu radni odnos prestaje na dan koji je označen u sporazumu.

Radni odnos na određeno vrijeme prestaje istekom vremena na koje je državni službenik, odnosno namještenik zasnovao radni odnos ili po završetku posla zbog kojeg je zasnovao radni odnos na određeno vrijeme.

O prestanku radnog odnosa starješina državnog organa donosi rješenje, osim ukoliko nije drukčije propisano zakonom.

## ZAŠTITA PRAVA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

O pravima i obavezama državnog službenika, odnosno namještenika odlučuje starješina državnog organa. Međutim, starješina državnog organa može ovlastiti lice koje vrši poslove visokog rukovodnog kadra da umjesto njega odlučuje o svim ili pojedinim pravima i obavezama. Dakle, ovlašćenje može biti ograničeno po obimu ali i vremenski.

Protiv rješenja kojim je odlučeno o pravima, obavezama i odgovornostima državnog službenika, odnosno namještenika i odluke o izboru državnog službenika, odnosno namještenika može se podnijeti žalba. Žalba se može izjaviti u roku od osam dana od dana prijema rješenja, odnosno odluke. O žalbi na rješenje odlučuje Komisija za žalbe.

### Komisija za žalbe

Komisija za žalbe ima predsjednika i četiri člana koje imenuje Vlada, nakon sprovedenog javnog konkursa. Predsjednik i članovi Komisije za žalbe imenuju se na period od pet godina i tu funkciju obavljaju profesionalno. Komisija za žalbe je u svom radu nezavisna i samostalna. U postupku odlučivanja o žalbi Komisija za žalbe primjenjuje Zakon o upravnom postupku, ako drukčije nije propisano. Protiv rješenja Komisije za žalbe može se tužbom pokrenuti upravni spor. Komisija za žalbe jednom godišnje podnosi Vladi izvještaj o radu.

### *Mirno rješavanje radnog spora*

Državni službenik, odnosno namještenik koji smatra da mu je prozrokovana šteta povredom prava iz rada i po osnovu rada, prije pokretanja spora pred nadležnim sudom, dužan je da podnese predlog za mirno rješavanje radnog spora, pred nadležnim organom. Ukoliko se radni spor ne riješi na taj način državni službenik, odnosno namještenik, može tužbom pokrenuti spor pred nadležnim sudom.

## OPŠTI PROPISI O RADU

### Pojam i izvori radnog prava

U teoriji postoje različite definicije radnog prava, ali se uobičajeno radno pravo definiše kao pozitivna pravna disciplina i skup pravnih pravila kojima se uređuju radni odnosi.

**Osnovni izvori radnog prava su:** Ustav, zakoni, podzakonski akti, kolektivni ugovori, ali i međunarodni izvori radnog prava (konvencije, preporuke). Radni odnos je odnos po osnovu rada između zaposlenog i poslodavca koji

se zasniva ugovorom o radu, u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom. Bitni elementi radnog odnosa su prije svega dobrovoljnost, da je riječ o odnosu koji se uspostavlja između dvije strane (zaposlenog i poslodavca) za obavljanje određenih poslova, ostvarivanje određenih prava zaposlenog, postojanje određenih obaveza i odgovornosti; i zaštita prava.

**Zaposleni ima radnu knjižicu.** Radna knjižica je javna isprava koju, na zahtjev lica koje želi da se zaposli, izdaje nadležni organ lokalne samouprave. Na dan početka rada zaposleni radnu knjižicu predaje poslodavcu, a poslodavac je dužan da je zaposlenom vrati na dan prestanka radnog odnosa.

**Puno radno vrijeme iznosi 40 časova u sedmici,** ako zakonom nije drukčije propisano. Kolektivnim ugovorom može se utvrditi radno vrijeme kraće od 40 časova u radnoj nedjelji. U okviru radne nedjelje zaposleni može da zaključi ugovor o radu kod više poslodavaca i na taj način ostvari puno radno vrijeme od 40 časova. Ugovor o radu može se zaključiti i sa nepunim radnim vremenom, ali ne kraće od 1/4 (10 časova) punog radnog vremena. Takođe, radno vrijeme zaposlenog može trajati i duže od punog radnog vremena (tzv. prekovremeni rad). Rad duži od punog radnog vremena može trajati samo onoliko vremena koliko je neophodno da se otklone uzroci zbog kojih je uveden, ali ne duže od 10 časova nedjeljno.

**Zaposleni ima pravo na odmor** u toku dnevnog rada u trajanju od 30 minuta, koji ne može da koristi na početku i na kraju radnog vremena. Zaposleni ima pravo na dnevni odmor između dva uzastopna radna dana u trajanju od najmanje 12 časova neprekidno.

**Zaposleni ima pravo na nedjeljni odmor u trajanju od najmanje 24 časa neprekidno,** a ako radi na dan svog nedjeljnog odmora mora mu se obezbijediti jedan dan odmora u toku naredne nedjelje. Zaposleni ima pravo na godišnji odmor utvrđen kolektivnim ugovorom, odnosno ugovorom o radu. Trajanje godišnjeg odmora utvrđuje se srazmjerno vremenu provedenom u radnom odnosu. Pri utvrđivanju godišnjeg odmora radna nedjelja računa se kao pet radnih dana. Godišnji odmor može se koristiti u dva dijela. Ako se godišnji odmor koristi iz dva dijela, prvi dio se koristiti u trajanju od najmanje 10 radnih dana neprekidno u toku kalendarske godine, a drugi dio se mora iskoristiti najkasnije do 30 juna naredne godine. Za vrijeme korišćenja godišnjeg odmora zaposleni ima pravo na naknadu zarade.

**Zaposleni ima pravo na odsustvo sa rada uz naknadu zarade** (plaćeno odsustvo), u slučaju sklapanja braka, rođenja djeteta, teže bolesti člana uže porodice, polaganja stručnog ispita i u drugim slučajevima utvrđenim kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu. Zaposleni ima pravo na plaćeno odsustvo sedam radnih dana zbog smrti člana uže porodice, a članovima uže porodice smatraju se bračni drug, djeca (bračna, vanbračna, usvojena i pastorčad), braća, sestre, roditelji, usvojlac i staratelj. Zaposleni ima pravo na neplaćeno odsustvo sa rada za vrijeme i u slučajevima utvrđenim kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu i ima pravo na zdravstvenu zaštitu, a

druga prava i obaveze iz rada i po osnovu rada miruju.

**Zaposlenom miruju prava i obaveze iz rada i po osnovu rada, ako odsustvuje sa rada zbog:** 1) upućivanja na rad u inostranstvo u okviru međunarodno-tehničke ili kulturno-prosvjetne saradnje, u diplomatska, konzularna i druga predstavništva, kao i na stručno usavršavanje ili obrazovanje, uz saglasnost poslodavca; 2) izbora, odnosno imenovanja na državnu funkciju čije vršenje zahtijeva privremeni prestanak rada kod poslodavca, do isteka jednog mandata; 3) izdržavanja kazne zatvora, mjere bezbjednosti, vaspitne ili zaštitne mjere u trajanju do šest mjeseci; 4) izbora na profesionalnu funkciju ovlašćenog sindikalnog predstavnika na nivou reprezentativnog granskog sindikata, odnosno reprezentativnog sindikata na nivou države, do isteka jednog mandata.

**Zaposleni ima pravo na zaštitu na radu** u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom i ne može biti raspoređen na radno mjesto niti da radi duže od punog radnog vremena, odnosno noću, ako bi po nalazu organa nadležnog za ocjenu zdravstvene sposobnosti takav rad mogao da pogorša njegovo zdravstveno stanje.

## II DIO

### SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE I OSNOVE SISTEMA SLUŽBENIČKIH ODNOSA NA LOKALNOM NIVOU

#### POJAM LOKALNE SAMOUPRAVE

Ustav Crne Gore jemči pravo na lokalnu samoupravu i utvrđuje da to pravo 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. Analiza Ustavne odredbe o jemčenju prava na lokalnu samoupravu ukazuje na poseban ustavni karakter lokalne samouprave. Naime, u većini savremenih sistema lokalne samouprave ustavi i zakoni daju pravo građanima na lokalnu samoupravu, dok Ustav Crne Gore to pravo jamči. To ukazuje na okolnost da je naš Ustav pravo na lokalnu samoupravu priznao kao prirodno pravo građana koje država samo garantuje tj. štiti, ali ga država ne daje svojim aktom (ustavom ili zakonom). Osnovni oblik lokalne samouprave je opština, a mogu se osnivati i drugi oblici lokalne samouprave. Organi opštine su skupština i predsjednik.

Zakonom o lokalnoj samoupravi je propisano da se lokalna samouprava ostvaruje u opštini, opštini u okviru Glavnog grada, Glavnom gradu i Prijestonici. Način ostvarivanja lokalne samouprave u Glavnom gradu i opštini u okviru Glavnog grada uređen je Zakonom o Glavnom gradu, a u i Prijestonici Zakonom o Prijestonici. Na pitanja ostvarivanja lokalne samouprave u Glavnom gradu koja nijesu posebno uređena Zakonom o Glavnom gradu primjenjuje se Zakon o lokalnoj samoupravi, dok se na pitanja ostvarivanja



lokalne samouprave u Prijestonici koja nijesu uređena Zakonom o Prijestonici primjenjuje Zakon o lokalnoj samoupravi.

U današnje vreme snažno se podržava stav da je lokalna samouprava civilizacijska tekovina slobodarskog duha i da ima karakter jednog od bitnih obilježja i temelja demokratskog uređenja. Takvom njenom shvatanju i razvoju posvećen je i najvažniji evropski akt iz oblasti lokalne samouprave – Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, koju je usvojio Savjet Evrope 15. oktobra 1985.godine, a Crna Gora potvrdila 2008.godine. Poveljom se uspostavljaju principi kojima se preporučuje na koji način da se uredi sistem lokalne samouprave u jednoj državi i utvrđuje koncept po kome lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u zakonskim okvirima, uređuju i upravljaju značajnim dijelom javnih poslova iz svoje nadležnosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, lokalna samouprava se ostvaruje na načelima demokratije, jednakosti, decentralizacije, depolitizacije, autonomnosti, zakonitosti, profesionalnosti, efikasnosti rada organa lokalne samouprave i međusobne saradnje države i opštine.

## OPŠTINA

Sistem lokalne samouprave u Crnoj Gori je jednostepen i baziran na monotipskom modelu opštine, što znači da sve jedinice lokalne samouprave imaju iste nadležnosti, bez obzira na njihovu veličinu, broj stanovnika i druge razlike. Iako naše opštine, u teorijskom smislu, pripadaju ovom modelu, neophodno je naglasiti da je monotipnost kod nas donekle ublažena uvođenjem posebnih zakonskih rešenja za Glavni grad i Prijestonicu.

U opštini, kao osnovnom obliku lokalne samouprave vrše se poslovi od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo. Zakonom o lokalnoj samoupravi je propisano da opština ima naziv i teritoriju utvrđenu zakonom. Teritorija opštine, Glavnog grada, opštine u okviru Glavnog grada i Prijestonice utvrđena je Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore. Ovim zakonom se uređuju uslovi i postupak za teritorijalnu promjenu i promjenu naziva opštine.

Poslove iz svoje nadležnosti opština vrši preko svojih organa, organa mjesne samouprave i javnih službi, u skladu sa zakonom, statutom i drugim aktima.

Da bi bila subjekt prava, neophodno je da opština ima svojstvo pravnog lica. To svojstvo, kao i ovlašćenje da donosi statut, opšte akte, da ima organe, imovinu i vrši određena svojinska ovlašćenja na stvarima u državnoj svojini u skladu sa zakonom, opština ima na osnovu Ustava i Zakona o lokalnoj samoupravi.

Kao osnovni i najviši pravni akt jedinice lokalne samouprave, statut opštine ima Ustavom opredijeljen naziv i zakonom propisanu sadržinu, dono-

sioca i naročiti postupak donošenja. Zakonom o lokalnoj samoupravi je izvršeno preciziranje još jednog broja pitanja koja se uređuju statutom, kao što su: prava i dužnosti opštine i način njihovog ostvarivanja, poslovi i način odlučivanja lokalnog stanovništva, način i uslovi vršenja sopstvenih poslova, organizacija i način rada lokalne uprave, način donošenja propisa, način vršenja nadzora nad radom organa i službi i javnih službi, način obezbjeđenja javnosti rada i učešća građana u poslovima iz nadležnosti opština, finansiranje, oblik i sadržina simbola, praznik opštine i način njegovog obilježavanja, način i postupak osnivanja, izbor organa i rad mjesne zajednice i drugih oblika mjesne samouprave, uslovi za pokretanje građanske inicijative i druga pitanja od značaja za funkcionisanje lokalne samouprave. Imajući u vidu takav značaj statuta, predviđeno je da ga donosi skupština, i to većinom glasova od ukupnog broja odbornika.

U određenom broju slučajeva, zakon je imenovao i pojedine opšte akte koje opština obavezno donosi (budžet, završni račun, urbanistički projekat, program uređenja prostora, poslovnik skupštine i slično), kao i konkretno propisao sadržinu nekih od takvih akata. Kao uobičajeni nazivi za druge propise i opšte akte najčešće se koriste nazivi kao što su: odluka, pravilnik, uputstvo, povelja, preporuka i slični (dok su nazivi rješenje, naredba, zaključak i slični uobičajeno rezervisani za pojedinačne pravne akte).

Polazeći od toga da je nemoguće zamisliti postojanje pravnog lica bez određene sopstvene imovine, Ustavom je utvrđeno da opština ima imovinu, kao i da vrši određena svojinska ovlašćenja na stvarima u državnoj svojini, u skladu sa Zakonom o državnoj imovini.

## **GLAVNI GRAD**

Zakonom o Glavnom gradu je utvrđen poseban način ostvarivanja lokalne samouprave u Glavnom gradu, zbog njegove specifičnosti kao administrativnog centra Crne Gore. Ustavom Crne Gore je utvrđeno da je Glavni grad Crne Gore Podgorica. Radi stvaranja uslova za efikasnije i ekonomičnije obavljanje poslova iz nadležnosti Glavnog grada i učešća građana u vršenju tih poslova obrazuje se opština u okviru Glavnog grada, kao oblik ostvarivanja lokalne samouprave.

Glavni grad i opština u okviru Glavnog grada obuhvataju teritoriju utvrđenu zakonom kojim se utvrđuje teritorijalna organizacija Crne Gore. Tim zakonom je propisano da Teritorija Glavnog grada Podgorica, sa sjedištem u Podgorici, obuhvata teritoriju Podgorice kao naselja gradskog karaktera i utvrđenih naselja, kao i teritoriju Golubovaca kao opštine u okviru Glavnog grada sa utvrđenim naseljima.

Organi Glavnog grada su: Skupština Glavnog grada i gradonačelnik Glavnog grada. Skupština je predstavnički organ građana Glavnog grada koju čine odbornici izabrani u skladu sa zakonom. Mandat Skupštine traje četiri godine. Skupština ima predsjednika i njegova funkcija je profesionalna.

Gradonačelnik je izvršni organ Glavnog grada koji bira Skupština, na vrijeme od četiri godine, većinom glasova ukupnog broja odbornika. Gradonačelnik može učestvovati u radu Vlade, kada se raspravlja o pitanjima koja su od interesa za razvoj Glavnog grada. Gradonačelnik može imati jednog ili više zamjenika koji zamjenjuje gradonačelnika u slučaju njegove odsutnosti ili spriječenosti i vrši druge poslove koje im gradonačelnik povjeri. Zamjenika gradonačelnika imenuje i razrješava gradonačelnik uz saglasnost Skupštine. Mandat zamjenika gradonačelnika traje koliko i mandat gradonačelnika.

Skupština Glavnog grada ima sekretara koji se imenuje se na osnovu javnog konkursa, na vrijeme od pet godina. Sekretara skupštine imenuje i razrješava skupština, na predlog predsjednika skupštine.

Za vršenje poslova lokalne uprave obrazuju se organi uprave Glavnog grada. Upravom Glavnog grada i službama Glavnog grada koordinira glavni administrator i stara se o zakonitosti, efikasnosti i ekonomičnosti njihovog rada.

Opština u okviru Glavnog grada ima svojstvo pravnog lica, u okviru prava i dužnosti utvrđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi, a može imati imati grb, zastavu i praznik. Opština u okviru Glavnog grada ima svoju teritoriju, svoj budžet i nadležnosti u skladu sa Zakonom o Glavnom gradu. Organi opštine u okviru Glavnog grada su skupština opštine i predsjednik opštine. Skupština opštine je predstavnički organ građana opštine. Skupština opštine bira predsjednika skupštine iz reda svojih odbornika. U skupštinu opštine bira se 30 odbornika i još po jedan odbornik na svakih 5000 birača. Mandat skupštine opštine traje četiri godine. Skupština opštine u okviru Glavnog grada ima sekretara koji se imenuje se na osnovu javnog konkursa u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi. Predsjednik opštine u okviru Glavnog grada predstavlja izvršni organ opštine kojeg bira skupština opštine, većinom glasova ukupnog broja odbornika.

Odnosi između organa opštine u okviru Glavnog grada i organa Glavnog grada zasnivaju se na načelima međusobne saradnje, u skladu sa zakonom i statutom opštine i statutom Glavnog grada. U pogledu kontrole zakonitosti vršenja poslova koje Glavni grad povjeri opštini shodno se primjenjuju propisi o državnoj upravi.

Sukob nadležnosti između organa lokalne uprave u okviru Glavnog grada i javnih službi opštine rješava glavni administrator opštine. Sukob nadležnosti između organa lokalne uprave opštine u okviru Glavnog grada i organa lokalne uprave Glavnog grada rješava glavni administrator Glavnog grada.

## **PRIJESTONICA**

Zakonom o prijestonici utvrđen je poseban način ostvarivanja lokalne samouprave u Prijestonici, kao istorijskom i kulturnom centru Crne Gore. Osnovnim odredbama Ustava Crne Gore je utvrđeno da je Prijestonica Crne

Gore Cetinje. U Prijestonici se, pored funkcija organa lokalne samouprave, vrše i pojedine najviše državne funkcije. U Prijestonici je zvanična rezidencija Predsjednika Crne Gore, sjedište Ustavnog suda Crne Gore, ministarstva nadležnog za vanjske poslove i ministarstva nadležnog za poslove kulture, kao i sjedišta fakulteta Univerziteta Crne Gore iz oblasti umjetnosti (Muzička akademija, Fakultet likovnih umjetnosti i Fakultet dramskih umjetnosti), Istorijski institut Crne Gore i Fakultet za crnogorski jezik i književnost.

Vlada Crne Gore može odrediti da sjedište pojedinih organa državne uprave i javnih ustanova čiji je ona osnivač bude u Prijestonici.

U Prijestonici se održava prva sjednica redovnih zasijedanja Skupštine. Diplomatsko-konzularna predstavništva i međunarodne organizacije mogu imati sjedište u Prijestonici.

Prijestonica obuhvata teritoriju utvrđenu Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, dok se organizacija i način rad Prijestonice uređuju statutom. Praznici Prijestonice su Dan osnivanja i Dan oslobođenja Prijestonice. Za uspjehe koji doprinose razvoju i promovisanju interesa Prijestonice, ustanovljavaju se, kao javna priznanja, nagrada, povelja i medalja.

Organi Prijestonice su Skupština Prijestonice i gradonačelnik. Skupština Prijestonice je predstavnički organ građana Prijestonice i čine je odbornici izabrani u skladu sa zakonom, dok je gradonačelnik Prijestonice izvršni organ.

Predsjednika Skupštine Prijestonice bira Skupština iz reda odbornika većinom glasova ukupnog broja odbornika i on tu funkciju obavlja profesionalno. Mandat Predsjednika Skupštine traje koliko i mandat Skupštine Prijestonice. Skupština Prijestonice ima sekretara koji se imenuje na predlog predsjednika Skupštine, u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Gradonačelnika Prijestonice bira Skupština na period od četiri godine, većinom glasova ukupnog broja odbornika. Gradonačelnik Prijestonice može imati jednog ili više zamjenika koje imenuje i razrješava gradonačelnik, uz saglasnost Skupštine. Zamjenik gradonačelnika Prijestonice zamjenjuje gradonačelnika u slučaju njegove odsutnosti ili spriječenosti da vrši funkciju i vrši druge poslove koje mu gradonačelnik povjeri. Mandat zamjenika gradonačelnika Prijestonice traje koliko i mandat gradonačelnika Prijestonice.

Prijestonica ima Senat kao savjetodavno tijelo kojim predsjedava Predsjednik Crne Gore. Senat se konstituiše aktom Skupštine Prijestonice, i čine ga: Predsjednik Crne Gore, potpredsjednik Skupštine Crne Gore, potpredsjednik Vlade za ekonomsku politiku i finansijski sistem, predsjednik Crnogorske akademije nauka i umjetnosti, rektor Univerziteta Crne Gore, Ministar kulture, Gradonačelnik Prijestonice, Ministar vanjskih poslova, Predsjednik Skupštine Prijestonice.

Senat Prijestonice usvaja godišnji Program razvoja Prijestonice i zauzima stavove, razmatra i daje predloge i mišljenja državnim organima i organima Prijestonice o pitanjima značajnim za ekonomski, kulturni i istorijski razvoj Prijestonice. Sredstva za rad Senata obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore.

Godišnji Program razvoja Prijestonice Senat usvaja, najkasnije do 1. novembra tekuće godine.

## POSLOVI LOKALNE SAMOUPRAVE

Ustavom je propisano da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave, ali je data i mogućnost da se pojedini poslovi državne uprave mogu zakonom prenijeti na lokalnu samoupravu ili drugo pravno lice. Takođe, pojedini poslovi državne uprave mogu propisom Vlade povjeriti lokalnoj samoupravi ili drugom pravnom licu.

Opština može da vrši i poslove iz nadležnosti organa državne uprave, kada se na taj način obezbjeđuje njihovo efikasnije i ekonomičnije vršenje. Uslovi pod kojima se prenose, odnosno povjeravaju poslovi opštini uređuju se zakonom, odnosno propisom Vlade. Organi državne uprave kontrolišu da li opština u vršenju povjerenih, odnosno prenijetih poslova, postupa u skladu sa zakonom i drugim propisima.

U načelu, lokalnoj samoupravi bi trebalo prenositi one javne poslove koji su po svom karakteru lokalni, dok bi državni organi trebalo da u svojoj nadležnosti zadrže poslove centralnog karaktera. Kao polazno pravilo i opšti princip za razlikovanje poslova u nadležnosti lokalnih od poslova u nadležnosti centralnih vlasti, Evropske povelje o lokalnoj samoupravi ističe da javne poslove treba da vrše prvenstveno one vlasti koje su najbliže građanima, a to je nivo lokalne samouprave.

Opština vrši sopstvene poslove lokalne samouprave koji su od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo i koji su utvrđeni zakonom i statutom opštine. Vršenje sopstvenih poslova opština obezbjeđuje u skladu sa svojim mogućnostima, interesima i potrebama lokalnog stanovništva. Način i uslovi vršenja sopstvenih poslova bliže uređuje opština, u skladu sa zakonom.

Zakonom o lokalnoj samoupravi je propisano da opština, u skladu sa zakonom donosi: strateški plan razvoja opštine, budžet i završni račun budžeta, planove i programe za pojedine oblasti, urbanističke projekte i druge akte, u skladu sa svojim nadležnostima.

Takođe, opština: uređuje i obezbjeđuje obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti, održavanje komunalne infrastrukture i komunalnog reda; uređuje i obezbjeđuje obavljanje poslova izgradnje, rekonstrukcije, održavanja i zaštite opštinskih puteva; uređuje i obezbjeđuje prevoz putnika u gradskom i prigradskom linijskom saobraćaju i autotaksi prevoz; reguliše saobraćaj na svom području, u skladu sa zakonom kojim se uređuje bezbjednost saobraćaja na putevima; uređuje građevinsko zemljište; uređuje i obezbjeđuje uslove za razvoj preduzetništva; stara se o lokalnim dobrima od opšteg interesa; obezbjeđuje uslove i stara se o zaštiti životne sredine i pojedinih njenih djelova (kvalitet vazduha, zaštita od buke, upravljanje otpadom i dr); uređuje

i obezbjeđuje uslove za upravljanje vodama, vodnim zemljištem i vodnim objektima od lokalnog značaja, stara se o njihovoj zaštiti i korišćenju, izdaje vodna akta i vodi propisane evidencije, utvrđuje erozivna područja, protiverozivne mjere i sprovodi zaštitu od erozija i bujica, organizuje i obezbjeđuje obavljanje drugih poslova iz oblasti upravljanja, korišćenja i zaštite voda i vodosnabdijevanja; uređuje odnose u oblasti stanovanja i stara se o obezbjeđenju uslova za održavanje stambenih zgrada; uređuje, obezbjeđuje i stvara uslove za razvoj kulture i zaštitu kulturnih dobara; uređuje, organizuje i stvara uslove i stara se o razvoju turizma, kao i razvoju djelatnosti kojima se unapređuje razvoj turizma; stvara uslove za razvoj i unapređenje sporta djece, omladine i građana, kao i razvijanje međuopštinske sportske saradnje; stvara uslove za korišćenje poljoprivrednog zemljišta i stara se o njegovoj zaštiti; u skladu sa mogućnostima, učestvuje u obezbjeđivanju uslova i unapređenju djelatnosti: zdravstvene zaštite, obrazovanja, socijalne i dječje zaštite, zapošljavanja i drugih oblasti od interesa za lokalno stanovništvo i vrši prava i dužnosti osnivača ustanova koje osniva u ovim djelatnostima, u skladu sa zakonom; u skladu sa mogućnostima, uređuje i obezbjeđuje rješavanje stambenih potreba lica u stanju socijalne potrebe i lica sa invaliditetom i pomaže rad humanitarnih i nevladinih organizacija iz ovih oblasti; uređuje i obezbjeđuje uslove za informisanje lokalnog stanovništva; uređuje i obezbjeđuje uslove za razvoj biblioteka i drugih djelatnosti od interesa za lokalno stanovništvo; rješava o pravima iz oblasti boračko-invalidske zaštite i vodi evidenciju o korisnicima prava; uređuje i obezbjeđuje uslove za zaštitu i spašavanje stanovništva, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine na području opštine od elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća i drugih nesreća; organizuje i sprovodi mjere zaštite stanovništva od zaraznih bolesti; stvara uslove za razvoj poljoprivredne proizvodnje (voćarstvo, povrtlarstvo, maslinarstvo i dr) i obavlja druge poslove iz ove oblasti; obezbjeđuje uslove za zaštitu potrošača; uređuje način i uslove držanja kućnih ljubimaca, način postupanja sa napuštenim i izgubljenim životinjama, obezbjeđuje uslove za njihovo zbrinjavanje i sprovodi mjere kontrole njihovog razmnožavanja; utvrđuje radno vrijeme u određenim djelatnostima i određuje područja u kojima se može obavljati određena djelatnost; uređuje i obezbjeđuje uslove za održavanje javnih sajmova od lokalnog značaja; uređuje način organizovanja javnih radova od lokalnog značaja i propisuje prekršaje za povrede opštinskih propisa.

U okviru sopstvenih nadležnosti, opština: raspolaže, upravlja i štiti svoju imovinu i vrši pojedina svojinska ovlašćenja na državnoj imovini, u skladu sa zakonom; uređuje, uvodi i utvrđuje sopstvene prihode u skladu sa zakonom; vrši poslove naplate i kontrole sopstvenih prihoda; rješava o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih lica, pravnih lica i drugih stranaka u upravnim i drugim stvarima; utvrđuje javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti za realizaciju projekata od lokalnog značaja, u skladu sa zakonom;

obezbjeduje sprovođenje aktivnosti koje imaju za cilj poboljšanje energetske efikasnosti u objektima i sistemima koji koriste energiju (zgrade, sistemi javnog saobraćaja, javne rasvjete, vodosnabdijevanja, upravljanja otpadom i dr), a koje za obavljanje djelatnosti koriste organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave i javne službe; vodi evidencije, u skladu sa zakonom; vrši poslove inspekcijskog nadzora i poslove obezbjeđenja komunalnog reda, u skladu sa zakonom; organizuje i obavlja poslove pružanja pravne pomoći građanima u skladu sa zakonom; ustanovljava javna priznanja i nagrade i vrši i druge poslove u skladu sa potrebama i interesima lokalnog stanovništva.

## ORGANI OPŠTINE

### Skupština opštine

Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je da su organi opštine skupština i predsjednik.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, skupština je predstavnički organ građana opštine koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti, utvrđene zakonom i statutom. Njen specifičan položaj se ogleda u načinu njenog izbora, njenim funkcijama i odnosima prema izvršnom organu opštine. U vršenju svojih osnovnih funkcija skupština donosi: statut opštine; propise i druge opšte akte; strateški plan razvoja opštine; planove i programe razvoja za pojedine oblasti; urbanističke projekte; program uređenja prostora, odnosno plan komunalnog opremanja; budžet i završni račun budžeta; odluku o skraćivanju mandata skupštine; uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode; raspolaže nepokretnom imovinom, osim u slučajevima otuđenja imovinskih prava na nepokretnostima neposrednom pogodbom, utvrđenim zakonom kojim se uređuje državna imovina; utvrđuje uslove za osnivanje mjesnih zajednica i daje saglasnost na odluke o osnivanju; raspisuje referendum za teritoriju opštine ili za dio teritorije; odlučuje: o građanskoj inicijativi; o raspisivanju samodoprinosu za teritoriju opštine; osniva javne službe; odlučuje o zaduživanju i davanju garancija, u skladu sa zakonom; potvrđuje mandate i odlučuje o pravima odbornika; bira i razrješava predsjednika skupštine, predsjednika opštine i potpredsjednika skupštine; daje saglasnost na odluku o imenovanju i razrješavanju potpredsjednika opštine; imenuje sekretara skupštine, na predlog predsjednika skupštine; imenuje članove radnih tijela skupštine; imenuje i razrješava članove organa upravljanja javnih službi; razmatra i usvaja izvještaj o radu predsjednika opštine i radu organa i službi; razmatra izvještaj o radu javnih službi čiji je osnivač opština; razmatra izvještaj o realizaciji preporuka Državne revizorske institucije; donosi poslovnik o svom radu; donosi etički kodeks; donosi odluku o zaradama lokalnih funkcionera i lica koja imenuje Skupština; donosi

odluku o zaradama lokalnih službenika i namještenika; vrši i druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

Skupština može imati stručnu službu čijim radom rukovodi sekretar skupštine. Sekretar skupštine organizuje i stara se o obavljanju stručnih, administrativnih i drugih poslova za skupštinu i njena radna tijela i vrši druge poslove utvrđene statutom i drugim aktima skupštine.

Skupština je jednodomno telo i čine je odbornici koje biraju građani na neposrednim izborima, na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog i neposrednog biračkog prava, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor odbornika i poslanika. U skupštinu opštine, Prijestonice i Glavnog grada bira se 30 odbornika i još po jedan odbornik na svakih 5000 birača.

Zakonom je utvrđena nespojivost između funkcije odbornika, rada u opštinskoj upravi i nekih drugih funkcija, tako da odbornik ne može biti i predsjednik opštine, potpredsjednik opštine, glavni administrator, starješina organa, odnosno službe, glavni gradski arhitekta, menadžer i rukovodilac javnih službi.

Mandat skupštine i odbornika traje četiri godine. Skupštini može prestati mandat prije isteka vremena na koje je izabrana, raspuštanjem ili skraćivanjem mandata skupštine. Ako mandat skupštine ističe za vrijeme vanrednog stanja odnosno vanredne situacije u skladu sa zakonom, mandat joj se produžava, najduže 90 dana po prestanku okolnosti koje su izazvale to stanje, odnosno situaciju.

Skupština se konstituše u zakonom utvrđenom roku, koji počinje da teče od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora. Prvu sjednicu novoizabrane skupštine saziva predsjednik skupštine prethodnog saziva, najkasnije u roku od 15 dana od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora. Sjednica skupštine održava se, najkasnije u roku od 15 dana od dana sazivanja. Prvom sjednicom novoizabrane skupštine, do izbora predsjednika skupštine, predsjedava najstariji odbornik. Skupština se smatra konstituisanom izborom predsjednika skupštine koji se bira iz reda odbornika, na predlog jedne trećine odbornika, većinom glasova ukupnog broja odbornika. Predsjednik skupštine predstavlja skupštinu, saziva sjednicu skupštine, predsjedava i rukovodi njenim radom i stara se o realizaciji njenih odluka i drugih akata.

Da bi skupština uopšte mogla da odlučuje, statutom se zahtijeva da sjednici prisustvuje većina od ukupnog broja odbornika (tj. polovina od tog broja plus jedan odbornik). Odluke iz nadležnosti skupštine donose se običnom ili kvalifikovanom većinom glasova odbornika. Glasanje može biti javno ili tajno, a glasovi odbornika („za”, „protiv” ili „uzdržan”). Statut opštine, odluku o izboru i razrješenju predsjednika opštine, odluku o izboru i razrješenju predsjednika skupštine, odluku o skraćivanju mandata skupštine, odluku o zaduživanju opštine i odluku o raspisivanju opštinskog referenduma, skupština donosi većinom glasova ukupnog broja odbornika.

U vršenju poslova iz okvira svoje nadležnosti skupština donosi statut



opštine, odluke, rješenja, zaključke, povelje, preporuke i druge akte. Statut opštine je osnovni akt kojim se uređuje organizacija, rad i način ostvarivanja lokalne samouprave. Odlukom se odlučuje o pravima i obavezama građana, osnivaju javne službe i o drugim pitanjima, u skladu sa zakonom i statutom opštine. Rješenjem se odlučuje o pojedinačnim pitanjima, u skladu sa zakonom i drugim propisom. Skupština donosi zaključke o pojedinim pitanjima od značaja za utvrđivanje i vođenje politike. Poveljom i preporukom skupština izražava svoj stav u odnosu na pojedina sistemska pitanja iz sopstvene nadležnosti, kao i u odnosu na rad organa lokalne uprave i javnih službi.

Radi efikasnog i racionalnog vršenja poslova iz nadležnosti skupštine, obrazuju se odbori i savjeti, kao stalna radna tijela, a mogu se obrazovati i komisije kao povremena radna tijela. Uloga radnih tijela skupštine sastoji se u razmatranju pojedinih pitanja iz njene nadležnosti, davanju mišljenja skupštini na predloge propisa i odluka koje ona donosi i obavljanju drugih poslova utvrđenih statutom. Njihov rad ima za cilj da olakša funkcionisanje skupštine i da obezbijedi temeljno razmatranje određenih pitanja.

## **Predsjednik opštine**

Predsjednik opštine je izvršni organ opštine. Funkcija predsjednika opštine je profesionalna i bira ga skupština opštine, na vrijeme od četiri godine, većinom glasova ukupnog broja odbornika. Predsjedniku opštine koji je izabran iz reda odbornika, izborom na tu funkciju prestaje mandat odbornika, što znači da postoji nespojivost (inkompatibilnost) tih funkcija. Opština može imati jednog ili više potpredsjednika. Predsjedniku opštine prestaje mandat istekom vremena na koje je izabran, razrješenjem od strane skupštine, razrješenjem od strane Vlade, podnošenjem ostavke i po sili zakona.

U okviru svojih funkcija, predsjednik opštine: predstavlja i zastupa opštinu; predlaže propise i druge akte koje donosi skupština; stara se i odgovoran je za izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, strateškog plana razvoja opštine i drugih razvojnih planova i programa, kao i za sprovođenje strateških dokumenata od državnog značaja; stara se i odgovoran je za izvršavanje prenesenih i povjerenih poslova; podnosi izvještaj o stanju imovine opštine; odlučuje o otuđenju imovinskih prava na nepokretnostima neposrednom pogodbom, u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna imovina; utvrđuje organizaciju i način rada lokalne uprave, po pribavljenom mišljenju glavnog administratora; imenuje i razrješava potpredsjednika opštine, uz saglasnost skupštine; imenuje i razrješava glavnog administratora, starješine organa, odnosno posebnih službi; imenuje i razrješava glavnog gradskog arhitektu; postavlja i razrješava menadžera; podnosi skupštini godišnji izvještaj o svom radu i radu organa i službi, do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu; usmjerava i usklađuje rad organa i službi i javnih službi, radi efikasnijeg ostvarivanja njihovih funkcija i kvalitetnijeg pružanja javnih usluga, o čemu donosi odgovarajuće akte; daje saglasnost na akt o

unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa i službi i javnih službi; vrši upravni nadzor nad radom organa i službi i javnih službi; donosi akte iz svoje nadležnosti i akte u izvršavanju prenesenih i povjerenih poslova, ako posebnim propisom nije drukčije utvrđeno; odgovoran je za izvršavanje odluka i drugih akata koje donosi skupština i donosi akte za njihovo izvršavanje; donosi akte kojima obezbjeđuje izvršenje budžeta opštine; donosi kadrovski plan; donosi plan integriteta; donosi godišnji plan obuka lokalnih službenika i namještenika i vrši i druge poslove utvrđene zakonom, statutom i drugim aktima opštine.

Za vršenje poslova iz svoje nadležnosti predsjednik opštine odgovara skupštini, dok za vršenje prenesenih i povjerenih poslova predsjednik opštine odgovara i Vladi. Vlada može razriješiti predsjednika opštine ako predsjednik opštine, u vremenu dužem od šest mjeseci, ne vrši poslove iz svoje nadležnosti. Smatra se da predsjednik opštine ne vrši poslove iz svoje nadležnosti ako ne obezbijedi izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata i sprovođenje strateškog plana razvoja opštine i drugih razvojnih planova i programa, kao i strateških dokumenata od državnog značaja, čime se onemogućava ostvarivanje prava i obaveza građana. Protiv odluke Vlade o razrješenju predsjednika opštine, predsjednik opštine može podnijeti tužbu Upravnom sudu Crne Gore.

U slučaju prestanka mandata predsjedniku opštine, izbor predsjednika opštine izvršiće se najkasnije u roku od 30 dana od dana prestanka mandata.

Opština može imati najviše dva potpredsjednika. Potpredsjednik opštine zamjenjuje predsjednika opštine u slučaju njegove odsutnosti ili spriječenosti u okviru ovlašćenja koja mu predsjednik povjeri. Mandat potpredsjednika traje koliko i mandat predsjednika opštine. Kad predsjedniku opštine, u slučajevima propisanim zakonom, prestane mandat, funkciju predsjednika, do izbora novog predsjednika opštine, vrši potpredsjednik opštine, koga odredi skupština.

## **PRAVNI STATUS LOKALNIH FUNKCIONERA, SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA**

Za sagledavanje pravnog statusa lokalnih funkcionera, službenika i namještenika, neophodno je imati u vidu odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi kojima se propisuju prava, obaveze i odgovornosti lokalnog službenika, odnosno namještenika, ali i odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima i podzakonske akte za njegovo sprovođenje, kao i opšte propise o radu koji se primjenjuju na pitanja koja nijesu uređena Zakonom o lokalnoj samoupravi. U vezi s tim, od značaja su i odredbe Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i propisi skupština opština, s obzirom na to da je Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano da lokalni funkcioneri, lokalni službenici i namještenici ostvaruju zaradu, naknadu zarade i druga

primanja, u skladu sa zakonom i propisima skupštine opštine Takođe, pravni status lokalnih funkcionera, službenika i namještenika opredjeljuju i odredbe Zakona o sprječavanju korupcije, u dijelu koji propisuje zabrane i ograničenja u vršenju javnih funkcija, kao i odredbe Etičkih kodeksa koji definišu etičke standarde ponašanja na koje se obavezuju službenici i namještenici, ali i izabrani predstavnici i funkcioneri lokalne samouprave.

U smislu Zakona o lokalnoj samoupravi lokalni funkcioneri su predsjednik opštine, predsjednik skupštine, potpredsjednik opštine, sekretar skupštine i glavni administrator. Ovim zakonom je definisan i pojam lokalnog službenika i namještenika. Lokalni službenik je lice koje je zasnovalo radni odnos u organu lokalne uprave, stručnoj službi i posebnoj službi za vršenje poslova kojima se ostvaruje Ustavom, zakonom i drugim propisima utvrđena nadležnost opštine, kao i lice koje u organu lokalne uprave, stručnoj službi i posebnoj službi, vrši informatičke, materijalno-finansijske, računovodstvene i druge poslove administrativne prirode. Namještenik je lice koje je zasnovalo radni odnos u organu lokalne uprave, stručnoj službi i posebnoj službi, radi vršenja pomoćnih i drugih poslova.

Da bi se obezbijedilo dosljedno sprovođenje profesionalizacije u obavljanju poslova u lokalnoj samopravi, zakonom je propisano da su poslovi predsjednika opštine, potpredsjednika opštine, glavnog administratora, starješine organa, odnosno službe, glavnog gradskog arhitekta, menadžera i rukovodilaca javnih službi nespojivi sa funkcijom odbornika. Pored definisanja pojma lokalnog službenika i namještenika, polaznu osnovu u određivanju njihovog pravnog statusa, kao i statusa lokalnih funkcionera, čini jasno propisivanje da je poslodavac lokalnog službenika, odnosno namještenika opština, da prava i dužnosti, u ime poslodavca vrši lice koje rukovodi organom lokalne uprave, stručnom službom, odnosno posebnom službom, a kad su u pitanju lokalni funkcioneri, imenovana i postavljena lica, prava i dužnosti, u ime poslodavca, vrši skupština opštine i predsjednik opštine.

O pravima i obavezama lokalnih funkcionera odlučuje nadležno radno tijelo skupštine, što je u većini slučajeva odbor za izbor i imenovanja, dok o pravima i obavezama lokalnog službenika, odnosno namještenika, zaposlenih u organima i službama rješenjem odlučuje lice koje rukovodi organom lokalne uprave, stručnom službom ili posebnom službom.

Lokalni službenik, odnosno namještenik vrši poslove na osnovu Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata i u vršenju poslova pridržava se Etičkog kodeksa lokalnih službenika i namještenika, pri čemu ne smije javni interes podrediti privatnom interesu, niti vršenje poslova koristiti za sticanje materijalne ili nematerijalne koristi.

Pored principa službeničke etike, Zakonom o lokalnoj samoupravi su utvrđena i druga načela na kojima se zasniva lokalni sistem službeničko namješteničkih odnosa, prije svega princip zabrane diskriminacije građana po osnovu: rase, boje kože, nacionalne pripadnosti, društvenog ili etničkog

porijekla, veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jezika, vjere ili uvjerenja, političkog ili drugog mišljenja, pola, promjene pola, rodnog identiteta, seksualne orijentacije i/ili interseksualnih karakteristika, zdravstvenog stanja, invaliditeta, starosne dobi, imovnog stanja, bračnog ili porodičnog stanja, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji, sindikalnoj ili drugoj organizaciji, kao i po osnovu drugih ličnih svojstava.

## **Kategorizacija radnih mjesta i zvanja lokalnih službenika i namještenika**

Zakon o lokalnoj samoupravi riješio je značajan broj pitanja koja se odnose na službeničko namješteničke odnose lokalnih službenika i namještenika, što je bilo neophodno imajući u vidu specifičnosti tih odnosa, dok je u odnosu na neka pitanja upućeno na shodnu primjenu zakona kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika. U tom smislu je uređena kategorizacija radnih mjesta, zvanja lokalnih službenika i namještenika, propisani načini popune radnog mjesta, raspoređivanja zbog potreba rada, ocjenjivanje, stručno osposobljavanje i usavršavanje, disciplinska i materijalna odgovornost lokalnih službenika i namještenika i zaštita prava lokalnih službenika i namještenika.

Da bi se obezbijedila transparentnost u postupku zasnivanja radnog odnosa u organu lokalne uprave, stručnoj službi, odnosno posebnoj službi i obezbijedila jednaka dostupnost radnih mjesta propisano je da lokalni službenik, odnosno namještenik zasniva radni odnos na osnovu javnog oglašavanja i da su radna mjesta lokalnih službenika, odnosno namještenika dostupna svima, pod jednakim uslovima. Zabranjeno je dovoditi u povlašćeni, odnosno neravnopravan položaj lokalnog službenika, odnosno namještenika u ostvarivanju njegovih prava i obaveza ili mu uskraćivati, odnosno ograničavati prava, a naročito zbog političke, nacionalne, rasne, polne ili vjerske pripadnosti ili po osnovu drugog ličnog svojstva.

Lokalni službenik, odnosno namještenik ima pravo i obavezu da se stručno osposobljava i usavršava, pravo na sindikalno organizovanje, u skladu sa zakonom i pravo na pravnu zaštitu u postupku odlučivanja o njegovim pravima i obavezama.

Radna mjesta u organima lokalne uprave, utvrđuju se u okviru četiri kategorije, i to: visoko rukovodni kadar; ekspertsko-rukovodni kadar; ekspertski kadar i izvršni kadar. U okviru kategorija radnih mjesta utvrđen je jedan ili više nivoa sa odgovarajućim zvanjima, opštim opisom poslova pojedinačno po kategorijama i uslovima u pogledu nivoa kvalifikacije obrazovanja i radnog iskustva za obavljanje poslova radnog mjesta.

Poslovi visokog rukovodnog kadra odnose se na: rukovođenje, koordiniranje i organizovanje rada organa lokalne uprave, stručne službe i posebne

službe, odnosno jedne ili više unutrašnjih organizacionih jedinica, odnosno oblasti rada; utvrđivanje plana rada; obezbjeđivanje ostvarivanja odnosa i saradnje sa drugim organima lokalne uprave, državnim organima, organima državne uprave, privrednim subjektima, nevladinim organizacijama i građanima i odlučivanje o najsloženijim pitanjima. U okviru ove kategorije imamo tri nivoa u koja su razvrstana zvanja starješina organa uprave, stručnih i posebnih službi, pomoćnici starješina, kao i glavni gradski arhitekta i zvanje menadžer opštine.

Poslovi ekspertsko-rukovodnog kadra odnose se na: rukovođenje i koordiniranje rada užih organizacionih jedinica; komunikaciju sa drugim organizacionim jedinicama, organima i građanima; samostalan rad i odlučivanje o pitanjima iz nadležnosti organizacione jedinice. U okviru ove kategorije imamo tri nivoa u koja su razvrstana zvanja rukovodilaca užih organizacionih jedinica u organima lokalne uprave, stručnim i posebnim službama, i to: glavni inspektor i glavno ovlašćeno službeno lice, šef područne jedinice službe komunalne policije, načelnik, rukovodilac i drugo odgovarajuće zvanje, šef, koordinator ili drugo odgovarajuće zvanje.

Ekspertska kadar vrši poslove koji se odnose na: izradu strateškog plana razvoja opština i programa za pojedine oblasti, analiziranje stanja u cilju podsticanja ukupnog razvoja opštine, vršenje upravnog nadzora, pripremu propisa i drugih akata, pripremu analitičkih, informativnih i drugih materijala; vođenje, odnosno odlučivanje u upravnom postupku i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti i preduzimanje upravnih mjera i upravnih radnji. U okviru ove kategorije imamo četiri nivoa u koja su razvrstana zvanja: samostalni savjetnik I, inspektor I i ovlašćeno službeno lice I, samostalni savjetnik II, inspektor II i ovlašćeno službeno lice II, samostalni savjetnik III, inspektor III i ovlašćeno službeno lice III, viši savjetnik I, viši savjetnik II, viši savjetnik III, savjetnik I, savjetnik II, savjetnik III, saradnik I, saradnik II i saradnik III.

Izvršni kadar vrši poslove koji se odnose na: vođenje evidencija; prikupljanje i razmjenu informacija, izvještaja, podataka i njihovu obradu; vršenje najjednostavnijih radnji u upravnom i drugom postupku, kao i druge poslove administrativne prirode. U okviru ove kategorije imamo tri nivoa u koja su razvrstana zvanja samostalni referent, viši referent, zvanje komunalni policajac, referent i vatrogasac-spasilac.

Uslovi za zvanja u okviru kategorija visokog rukovodnog kadra, ekspertsko-rukovodni kadar, kao i prvi i drugi nivo ekspertske kadra su VIII nivo kvalifikacije obrazovanja i odgovarajuće radno iskustvo u zavisnosti od zvanja, kategorije i nivoa u okviru kategorija. Uslovi za zvanja u okviru trećeg nivoa ekspertske kadra su VI nivo kvalifikacije obrazovanja i odgovarajuće radno iskustvo u zavisnosti od zvanja u okviru tog nivoa, dok su uslovi za zvanja u okviru četvrtog nivoa ekspertske kadra V nivo kvalifikacije obrazovanja i odgovarajuće radno iskustvo u zavisnosti od zvanja u okviru tog nivoa.

Uslovi za zvanja u okviru prvog i drugog nivo kategorije izvršni kadar su IV1 nivo kvalifikacije obrazovanja i odgovarajuće radno iskustvo u zavisnosti od zvanja u okviru tih nivoa, dok su za treći nivo uslovi III ili IV1 nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje jedna godina radnog iskustva na poslovima u III ili IV1 nivou kvalifikacije obrazovanja.

Poslovi namještenika definisani su kao pomoćni i drugi poslove čije je obavljanje potrebno za blagovremeno i efikasno vršenje poslova u organu lokalne uprave, stručnoj službi, odnosno posebnoj službi. Drugi poslovi obuhvataju poslove koji se odnose, naročito, na: tehničko održavanje objekata, uređaja i opreme; štampanje i umnožavanje materijala; pružanje usluga u objektima organa lokalne samouprave i organa lokalne uprave, poslove vozača, kurira, održavanje čistoće i druge slične poslove.

Ovi poslovi, zbog prirode, karaktera i obima ne pripadaju kategorijama, oni su opšteg tipa i dijele se na tri nivoa, i to: viši namještenik I, viši namještenik II i namještenik. Na ovaj način vrši se razdvajanje namještenika sa IV1 (srednja škola – 4 godine), III (srednja škola – 3 godine) i I 2 nivoom kvalifikacije obrazovanja (osnovna škola).

## **Zasnivanje radnog odnosa i popuna radnih mjesta**

Zasnivanje radnog odnosa i popuna radnog mjesta u organima lokalne uprave, stručnim i posebnim službama, vrši se putem raspoređivanja, internog oglasa, javnog oglasa i javnog konkursa. Zakonom o lokalnoj samoupravi je postupak zapošljavanja koncipiran tako da se sastoji od četiri faze: u prvoj fazi, lica koje rukovodi radom organa lokalne uprave donosi odluku o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta i objavljuje oglas, odnosno konkurs, u drugoj, na osnovu pristiglih prijava jedinica za upravljanje ljudskim resursima, sačinjava listu kandidata koji ispunjavaju uslove oglasa, u trećoj se vrši provjera znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina, zavisno od kategorije radnih mjesta i u četvrtoj fazi se donosi odluka o izboru lokalnog službenika, odnosno namještenika.

Odluku o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta donosi lice koje rukovodi organom lokalne uprave, ako je radno mjesto utvrđeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i nije popunjeno, osim u slučaju zasnivanja radnog odnosa na određeno vrijeme, ako je popuna radnog mjesta predviđena kadrovskim planom i pod uslovom da je opština za to obezbijevala finansijska sredstva.

Popuna radnih mjesta iz kategorije visokog rukovodnog kadra vrši se na osnovu javnog konkursa. Popuna početnih pozicija u okviru kategorija ekspertskog kadra, izvršnog kadra, kao i radnog mjesta namještenika vrši se na osnovu javnog oglasa. Popuna drugih radnih mjesta vrši se putem raspoređivanja, u skladu sa propisima o državnim službenicima i namještenicima, a ako se radno mjesto ne popuni na navedeni način, popuna se vrši putem

internog oglasa. Ukoliko se radno mjesto ne popuni putem raspoređivanja ili internog oglasa, popuna se vrši putem javnog oglasa.

Interni oglas objavljuje se na internet stranici i oglasnoj tabli opštine, a javni oglas i javni konkurs i u jednom dnevnom štampanom mediju koji se distribuira na teritoriji Crne Gore. Rok za podnošenje prijave na interni oglas i javni oglas je 15 dana od dana objavljivanja oglasa, dok je rok za podnošenje prijave na javni konkurs 20 dana od dana objavljivanja.

Kako bi se obezbijedila veća konkurentnost i mobilnost službenika na interni oglas se može prijaviti lokalni službenik koji je zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme, osim službenika na probnom radu. Takođe, na interni oglas se može prijaviti službenik iz nivoa I kategorije ekspertskeg rukovodnog kadra, lice iz kategorije visokog rukovodnog kadra kojem je prestao mandat zbog dobijene ocjene „ne zadovoljava“, kao i lice kome je istekao mandat, na lični zahtjev, ukidanjem organa lokalne uprave, stručne službe, odnosno posebne službe ili dijela poslova koje ne preuzima drugi organ ili služba ili ako je njegovo radno mjesto ukinuto donošenjem novog ili izmjenom postojećeg akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

Na osnovu potpune i uredne dokumentacije koja je blagovremeno dostavljena, jedinica za upravljanje ljudskim resursima sačinjava listu kandidata koji ispunjavaju uslove oglasa. Kandidat koji ispunjava uslove internog, odnosno javnog oglasa, podliježe provjeri znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina, zavisno od kategorije radnih mjesta.

Provjera se vrši pisanim testiranjem i usmenim intervjuom i na drugi odgovarajući način, ocjenjivanjem znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina, na osnovu propisanih kriterijuma. Provjeru vrši komisija koju obrazuje jedinica za upravljanje ljudskim resursima i čine je predstavnik te jedinice, predstavnik organa lokalne uprave, stručne službe, odnosno posebne službe koji je, po pravilu, rukovodilac unutrašnje organizacione jedinice u kojoj se vrši popuna radnog mjesta i stručno lice iz odgovarajuće oblasti rada. Komisija o provjeri sačinjava izvještaj, i u roku od tri dana od dana sačinjavanja izvještaja, utvrđuje listu za izbor kandidata i dostavlja je licu koje rukovodi organom lokalne uprave, koje je pokrenulo postupak za popunu radnog mjesta.

Odluku o izboru donosi lice koje rukovodi organom lokalne uprave najkasnije u roku od deset dana od dana prijema liste za izbor kandidata, nakon čega je, u istom roku, dostavlja jedinici za upravljanje ljudskim resursima.

Na osnovu izvršne odluke o izboru, lice koje rukovodi organom lokalne uprave, donosi rješenje o zasnivanju radnog odnosa lokalnog službenika, odnosno namještenika, koji prvi put zasniva radni odnos u organu lokalne uprave, odnosno rješenje o raspoređivanju lokalnog službenika u slučaju popune radnog mjesta putem internog oglasa.

Lokalni službenik, odnosno namještenik, po pravilu, zasniva radni odnos na osnovu javnog oglašavanja, na neodređeno vrijeme. Zakonom su propisani izuzeci od ovog pravila tako što su utvrđeni slučajevi u kojima lokalni

službenik, odnosno namještenik može zasnovati radni odnos na određeno vrijeme, i to radi:

- zamjene privremeno odsutnog lokalnog službenika, odnosno namještenika, za vrijeme odsustva lokalnog službenika, odnosno namještenika, a najduže do dvije godine;
- izvršavanja projektnih zadataka sa određenim vremenom trajanja, za vrijeme trajanja projekta, a najduže do dvije godine;
- vršenja privremeno povećanog obima posla koji nije moguće obaviti sa postojećim brojem lokalnih službenika i namještenika, za vrijeme trajanja privremeno povećanog obima posla, a najduže do šest mjeseci.

Probni rad je obavezan za lokalnog službenika, odnosno namještenika koji prvi put zasniva radni odnos na neodređeno vrijeme, u organu lokalne uprave, i traje jednu godinu. Ocjena probnog rada vrši se u skladu sa propisima o državnim službenicima i namještenicima, ocjenama „zadovoljio na probnom radu” ili „nije zadovoljio na probnom radu”, na osnovu propisanih kriterijuma.

Odluku o objavljivanju javnog konkursa za sekretara sekretarijata, direktora direkcije, direktora uprave, glavnog administratora, glavnog gradskog arhitektu, menadžera i rukovodioca posebne službe donosi predsjednik opštine. Odluku o objavljivanju javnog konkursa za pomoćnika starješine organa lokalne uprave i posebne službe, rukovodioca službe koja vrši zajedničke, stručne i druge poslove za potrebe opštine, glavnog inspektora, inspektora i glavnog ovlašćenog službenog lica donosi starješina organa, odnosno službe.

Kandidat koji ispunjava uslove javnog konkursa za popunu radnog mjesta iz kategorije visokog rukovodnog kadra podliježe provjeri, koja se vrši putem testiranja u pisanoj formi i strukturiranim intervjuom, ocjenjivanjem kompetencija, znanja i sposobnosti, na osnovu propisanih kriterijuma. Provjeru vrši komisija koju obrazuje jedinica za upravljanje ljudskim resursima i čine je predstavnik te jedinice, lice iz kategorije visokog rukovodnog kadra i istaknuti stručnjak u odgovarajućoj oblasti rada, sa liste koju utvrđuje Uprava za kadrove.

Komisija o provjeri sačinjava izvještaj, i u roku od tri dana od dana sačinjavanja izvještaja, utvrđuje listu za izbor kandidata i dostavlja je predsjedniku opštine, odnosno starješini organa lokalne uprave koji je pokrenuo postupak za popunu radnog mjesta.

Predsjednik opštine, odnosno starješina organa lokalne uprave, dužan je da, najkasnije u roku od deset dana od dana prijema liste za izbor i izvještaja, nakon obavljenog razgovora sa svim kandidatima sa liste za izbor kandidata, donose rješenje o imenovanju, odnosno postavljenju kandidata.



Lice kome je prestao mandat istekom vremena na koje je imenovano, odnosno postavljeno, može se na njegov zahtjev rasporediti u istom organu, odnosno službi ili drugom organu, odnosno službi na radno mjesto koje odgovara njegovom nivou kvalifikacije obrazovanja i sposobnostima. Lice koje se ne može rasporediti u roku od jedne godine od dana prestanka mandata, za to vrijeme ima pravo na naknadu u skladu sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

## **Određivanje vršioaca dužnosti**

Imajući u vidu da postupak zasnivanja radnog odnosa u organima lokalne uprave nije moguće završiti u kratkom vremenskom periodu, u cilju obezbjeđivanja kontinuiteta u rukovođenju, koordiniranju i organizovanju rada od posebnog su značaja odredbe kojima se propisuje da se u slučaju prestanka mandata glavnom administratoru, odnosno licu koje vrši poslove visokog rukovodnog kadra, može odrediti vršilac dužnosti do imenovanja, odnosno postavljenja u skladu sa ovim zakonom, a najduže do šest mjeseci.

Vršioaca dužnosti određuje organ nadležan za imenovanje, odnosno postavljenje lica koja vrše poslove visokog rukovodnog kadra i glavnog administratora, pri čemu se mora voditi računa da to bude službenik iz organa lokalne uprave, koji ispunjava uslove propisane za glavnog administratora, odnosno za radno mjesto visokog rukovodnog kadra za koje se određuje.

Značaj ovih odredbi je u tome što se shodno primjenjuju i na određivanje vršioaca dužnosti i njegova ovlašćenja, kao i na prava, obaveze i odgovornosti sekretara skupštine i rukovodioca javnih službi, dakle, javnih ustanova i privrednih društava čiji je osnivač lokalna samouprava.

## **Raspoređivanje lokalnog službenika, odnosno namještenika zbog potrebe rada**

Mobilnost kadra je u funkciji poboljšanja efikasnosti rada organa lokalne uprave i pružanja kvalitetnijih usluga korisnicima, zbog čega se zakonom propisuje mogućnost da lokalnu službenik, odnosno namještenik zbog potreba rada može biti trajno raspoređen na drugo odgovarajuće radno mjesto u organu lokalne uprave, za koje ispunjava propisane uslove. Kod zamjene odsutnog radnika ili povećanog obima posla, službenik se može, bez njegove saglasnosti, privremeno rasporediti na drugo radno mjesto u istom zvanju, najduže jednu godinu, pri čemu zadržava sva prava koja mu pripadaju na radnom mjestu sa kojeg je raspoređen. Zbog potreba rada moguće je i privremeno raspoređivanje u drugi organ lokalne uprave, na odgovarajuće radno mjesto uz saglasnost službenika, ali najduže do šest mjeseci.

## Ocjenjivanje

Zakonom je propisana obaveza ocjenjivanja kako lokalnih službenika i namještenika, tako i lica iz kategorije visokog rukovodnog kadra, jednom godišnje, a najkasnije do 31. januara tekuće godine za prethodnu godinu. Ocjenu rada lokalnog službenika, odnosno namještenika rješenjem daje lice koje rukovodi organom lokalne uprave, prema kriterijumima u skladu sa propisima o državnim službenicima i namještenicima, na predlog neposrednog rukovodioca. Prije utvrđivanja predloga ocjene rada, neposredni rukovodilac, dužan je da sa predlogom ocjene upozna lokalnog službenika i namještenika i omogući mu da se izjasni. Ocjena rada upisuje se u kadrovsku evidenciju. Lokalnom službeniku, odnosno namješteniku koji je dva puta uzastopno ocijenjen ocjenom „ne zadovoljava” prestaje radni odnos, danom izvršnosti rješenja o ocjenjivanju.

Ocjenu rada glavnog administratora, lica koje vrši poslove visokog rukovodnog kadra i sekretara skupštine daje predsjednik opštine, odnosno predsjednik skupštine rješenjem. U slučaju kad ova lica dva puta dobi-ju ocjenu „ne zadovoljava”, predsjednik opštine i predsjednik skupštine na osnovu izvršnog rješenja o ocjenjivanju pokreću postupak za prestanak njihovog mandata.

## Stručno osposobljavanje i usavršavanje

Stručno osposobljavanje i usavršavanje zakon definiše kao pravo i obavezu lokalnog službenika i namještenika da se stručno osposobljava i usavršava u cilju unapređenja znanja i vještina, odnosno sposobnosti za vršenje poslova radnog mjesta. Na ovaj način obezbjeđuje se stalno unapređenje i razvoj individualnih stručnih i radnih kapaciteta kroz princip cjeloživotnog učenja, od pripravništva tokom čitave karijere, u cilju obezbjeđenja obrazovanih i stručno osposobljenih lokalnih službenika, što je osnovni uslov dobre lokalne uprave.

Lice koje rukovodi organom lokalne uprave, stručnom službom, odnosno posebnom službom dužno je da lokalnom službeniku, odnosno namješteniku omogući da se stručno osposobljava i usavršava za vršenje poslova radnog mjesta, u skladu sa programima stručnog osposobljavanja i usavršavanja utvrđenim ovim zakonom.

Stručno osposobljavanje i usavršavanje lokalnog službenika, odnosno namještenika vrši se na osnovu programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja, i to:

- 1) opšteg programa koji je namijenjen za sticanje, odnosno unapređivanje osnovnih znanja i vještina za rad u organu lokalne uprave, stručnoj službi, odnosno posebnoj službi;
- 2) specifičnih programa koji su namijenjeni za sticanje, odnosno una-

- pređivanje znanja i vještina za vršenje poslova određenih radnih mjesta;
- 3) posebnih programa koji su namijenjeni za stručno usavršavanje u pojedinim organima lokalne uprave i posebnih službi u skladu sa posebnim zakonom.

Opšti program stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika, odnosno namještenika donosi Uprava za kadrove, u skladu sa godišnjim planom obuka koji donosi predsjednik opštine.

Specifični program stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika, odnosno namještenika donosi Uprava za kadrove, u skladu sa godišnjim planom obuka koji donosi predsjednik opštine, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.

Stručno osposobljavanje, odnosno usavršavanje u skladu sa opštim i specifičnim programima organizuje i sprovodi Uprava za kadrove.

Sredstva za sprovođenje opšteg i specifičnog programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore, na teret Uprave za kadrove.

Takođe, uređuju se pitanja pripravnika kroz određenje pojma pripravnika i utvrđivanja načina zasnivanja radnog odnosa, dok se u pogledu trajanja pripravnčkog staža i programa osposobljavanja pripravnika, upućuje na shodnu primjenu propisa o državnim službenicima i namještenicima.

## **Disciplinska odgovornost lokalnog službenika, odnosno namještenika**

Lokalni službenik, odnosno namještenik disciplinski je odgovoran za lakše i teže povrede službene dužnosti utvrđene propisom o državnim službenicima i namještenicima. Odgovornost za krivično djelo ili prekršaj ne isključuje disciplinsku odgovornost.

Disciplinski postupak pokreće se odlukom lica koje rukovodi organom lokalne uprave, na njegovu inicijativu ili na predlog neposrednog rukovodioca. Protiv ove odluke žalba nije dozvoljena. Disciplinski postupak za lakšu povredu službene dužnosti protiv lokalnog službenika, odnosno namještenika vodi ovlašćeno lice za vođenje disciplinskog postupka, dok za teže povrede službene dužnosti ove postupke vodi i odluku donosi Disciplinska komisija, obrazovana u skladu sa propisima o državnim službenicima i namještenicima, kao specijalizovan organ.

Disciplinski postupak zbog povrede službene dužnosti protiv glavnog administratora, odnosno lica koje vrše poslove visokog rukovodnog kadra pokreće predsjednik opštine, a protiv sekretara skupštine predsjednik skupštine. Disciplinski postupak protiv ovih lica vodi i disciplinske mjere izriče Disciplinska komisija. Protiv odluke Disciplinske komisije može se pokrenuti

upravni spor.

Odredbama zakona koje se odnose na pravni status lokalnih službenika i namještenika uređen je i postupak utvrđivanja materijalne odgovornosti za štetu koju oni na radu ili u vezi sa radom protivpravno, namjerno ili iz krajnje nepažnje prouzrokuju organu i službi, kao i pitanje odgovornosti za štetu koju lokalni službenik ili namještenik na radu ili u vezi sa radom prouzrokuje trećem licu. Treće lice može tražiti naknadu štete i od lokalnog službenika, odnosno namještenika koji je prouzrokovao štetu, ako je šteta učinjena namjerno.

## **Propisi koji se primjenjuju na prava i obaveze lokalnih službenika**

Iako je nesporno da je lokalni sistem službeničko namješteničkih odnosa, zbog njegovih brojnih specifičnosti, bilo neophodno urediti Zakonom o lokalnoj samoupravi, postoje brojna pitanja za koja je zakonodavac procijenio da ih nije potrebno posebno uređivati, zbog čega je upućeno na shodnu primjenu Zakona o državnim službenicima i namještenicima i podzakonskih akata za njegovo sprovođenje. Shodnom primjenom ovih propisa obezbijeđeno je da se na potpun i cjelovit način urede pitanja statusa, odnosno prava, obaveze i odgovornosti lokalnih službenika i namještenika imajući u vidu osobenosti njihovih zadataka, ovlašćenja i odgovornosti. Radi se o pravima i obavezama lokalnih službenika i namještenika koje se odnose na: uslove rada, odmor i odsustvo, obavezu izvršavanja naloga i čuvanja i zaštite tajnih podataka i podataka o ličnosti, poštovanje radnog vremena, obaveze za vrijeme vanrednih situacija i okolnosti, izbjegavanje sukoba interesa, prijavljivanje mogućeg sukoba interesa, zabranu zloupotrebe rada u organu lokalne uprave, stručnoj službi, odnosno posebnoj službi, korišćenje imovine, zabranu primanja poklona, dodatni rad i ograničenje članstva u organima privrednih društava.

Pored ovih pitanja, na shodnu primjenu propisa o državnim službenicima i namještenicima upućeno je i u odnosu na prava i obaveze lokalnih službenika i namještenika u slučaju ukidanja organa lokalne uprave, ili dijela poslova koje preuzima drugi organ, ukidanja organa lokalne uprave, ili dijela poslova koje ne preuzima drugi organ, izmjene unutrašnje organizacije organa lokalne uprave, zaštite lokalnog službenika, odnosno namještenika koji je na raspolaganju, raspoređivanje lokalnog službenika, odnosno namještenika koji je na raspolaganju, prestanak radnog odnosa lokalnog službenika, odnosno namještenika koji je na raspolaganju i prava na otpremninu, kao i na prestanak mandata lica koje vrše poslove visokog rukovodnog kadra, u slučaju ukidanja organa lokalne uprave, stručne službe, odnosno posebne službe ili ukidanja dijela poslova koji ne prelaze u djelokrug drugog organa ili službe ili ako njegovo radno mjesto bude ukinuto donošenjem novog ili izmjenom postojećeg akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. U

ovom priručniku se ukazuje samo na osnovnu sadržinu zakonskih rješenja koja uređuju ova pitanja iz razloga što su ona detaljnije obrađena u poglavlju kojim se obrađuju prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika.

## **Zaštita prava lokalnih službenika, odnosno namještenika**

O pravima i obavezama u prvom stepenu odlučuje lice koje rukovodi organom lokalne uprave, stručnom službom, odnosno posebnom službom. Protiv rješenja kojim je odlučeno o pravima i obavezama lokalnog službenika, odnosno namještenika i odluke o izboru lokalnog službenika i namještenika može se podnijeti žalba, u roku od osam dana od dana prijema rješenja, odnosno odluke.

O žalbi na rješenje kojim je odlučeno o pravima i obavezama lokalnog službenika, odnosno namještenika i o žalbi na odluku o izboru kandidata po raspisanom oglasu, odnosno konkursu, odlučuje Komisija za žalbe obrazovana u skladu sa propisima o državnim službenicima i namještenicima. Ovakvim zakonskim rješenjem se obezbjeđuje jedinstvena praksa i veća profesionalnost po pitanju odlučivanja o pravima i dužnostima kako državnih službenika i namještenika tako i lokalnih službenika i namještenika. Protiv odluka Komisije za žalbe moguće je ostvariti sudsku zaštitu kod Upravnog suda, u upravnom sporu.

## **ODNOSI I SARADNJA LOKALNE SAMOUPRAVE I GRAĐANA**

Lokalna samouprava je prva adresa za svakog građanina, zbog čega je odnos građanin – vlast najbliži na ovom nivou. Građani su upravo u lokalnim samoupravama u prilici da u najvećoj mogućoj mjeri utiču na donošenje i primjenu usvojenih odluka. Imajući u vidu da su građani najupućeniji u probleme u svojim lokalnim zajednicama, samim tim su i najpozvaniji da traže i predlažu rješenja koja će ih dovesti do eliminisanja tih problema, Zakonom o lokalnoj samoupravi su uređeni oblici saradnje lokalne samouprave i građana.

Ovakav odnos lokalne samouprave i građana je prirodan jer se u lokalnoj samoupravi vrše poslovi od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo, pri čemu su organi lokalne samouprave obavezni da obezbijede ostvarivanje prava i dužnosti lokalnog stanovništva na zakonit i efikasan način, uz poštovanje ličnosti i dostojanstva građanina. Odbornici i lokalni funkcioneri su obavezni da se pridržavaju etičkog kodeksa.

Organi lokalne samouprave obavezni su da građanima u ostvarivanju njihovih prava i interesa putem tehničkih sredstava, brošura i medija daju potrebne podatke, objašnjenja i obavještenja. Za postupanje u upravnim stvarima organi lokalne uprave su obavezni da javno istaknu standarde postupanja. Lokalni funkcioneri i starješine organa lokalne uprave obavezni su

da odrede vrijeme prijema građana.

Na objektima gdje su smješteni organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, stručne službe, posebne i javne službe mora biti istaknut naziv organa, odnosno službe i obezbijedena knjiga utisaka i sanduče za primjedbe, predloge i pritužbe i prijem kod lica koja rukovode tim organima i službama, radi saopštavanja primjedbi ili prigovora na rad organa, odnosno službi ili na nepravilan odnos službenika. Na podnijete primjedbe organi, odnosno službe dužni su da pisano odgovore, u roku od 15 dana od dana prijema primjedbi ili prigovora, ukoliko to građanin zahtijeva. Organi i službe obavezno jednom mjesečno analiziraju primjedbe, predloge i pritužbe građana i preduzimaju mjere za rješavanje problema zbog kojih se građani obraćaju.

## **Zakon o radu**

Na prava, obaveze i odgovornosti državnog službenika, odnosno namještenika koja nijesu uređena ovim ili posebnim zakonom primjenjuju se opšti propisi o radu.

## LITERATURA

- **Ustav Crne Gore**
- **Zakon o državnoj upravi** („Službeni list Crne Gore”, broj 78/18)
- **Zakon o inspekcijском nadzoru** („Službeni list Crne Gore”, br. 39/03, 76/09, 57/11, 18/14, 11/15 i 52/16)
- **Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave** („Službeni list Crne Gore”, br. 87/18, 38/19 i 18/2020)
- **Zakon o državnim službenicima i namještenicima** („Službeni list Crne Gore”, br. 2/2018 i 34/2019)
- **Zakon o radu** („Službeni list Crne Gore”, broj 74/19)
- **Zakon o lokalnoj samoupravi** („Službeni list CG”, br. 2/18, 034/19 i 038/20),
- **Zakon o Glavnom gradu** („Službeni list RCG”, br. 065/05, „Službeni list CG”, br. 088/09, 072/10, 002/16 i 031/17)
- **Zakon o Prijestonici** („Službeni list Crne Gore”, br. 051/17)
- **Zakon o finansiranju lokalne samouprave** („Službeni list CG”, br. 003/19)
- **Zakon o državnoj imovini** („Službeni list Crne Gore”, br. 021/09 i 040/11)
- **Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore** („Službeni list Crne Gore”, br. 054/11, 026/12, 027/13, 062/13, 012/14, 003/16, 031/17 i 086/18)
- **Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru** („Službeni list Crne Gore”, br. 016/16, 083/16, 021/17, 042/17, 012/18, 039/18, 042/18 i 034/19)

CIP - Каталогизација у публикацији  
Национална библиотека Црне Горе,  
Цетиње

ISBN 978-86-85819-54-4

COBISS.CG-ID 36588560