

## **ZAKON O DRŽAVNOJ UPRAVI**

### **I. OSNOVNE ODREDBE**

#### **Predmet zakona**

##### **Član 1**

Ovim zakonom uređuju se poslovi državne uprave, organizacija državne uprave, prenošenje i povjeravanje poslova državne uprave, kao i druga pitanja od značaja za vršenje poslova državne uprave.

#### **Vršenje poslova državne uprave**

##### **Član 2**

Poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave (u daljem tekstu: organi državne uprave).

Pojedine poslove državne uprave vrši lokalna samouprava kad su joj ti poslovi preneseni zakonom, odnosno povjereni aktom Vlade Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada).

Pojedine poslove državne uprave vrše pravna lica kojima su ti poslovi preneseni zakonom (u daljem tekstu: nosioci javnih ovlašćenja), a pojedine poslove državne uprave mogu vršiti pravna lica kad im se ti poslovi povjere aktom Vlade.

#### **Načelo zakonitosti**

##### **Član 3**

Organi državne uprave vrše poslove na osnovu Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata.

#### **Načelo nepristrasnosti i političke neutralnosti**

##### **Član 4**

Organi državne uprave vrše poslove po pravilima struke, nepristrasno i politički neutralno.

Organi državne uprave dužni su da u istovjetnim situacijama prema fizičkim i pravnim licima postupaju na istovjetan način, bez diskriminacije.

#### **Načelo ekonomičnosti i efikasnosti**

##### **Član 5**

Organi državne uprave dužni su da organizuju vršenje poslova na ekonomičan i efikasan način, uz racionalno planiranje i korišćenje budžetskih sredstava za rad.

## **Javnost rada**

### **Član 6**

Rad organa državne uprave je javan.

Organi državne uprave dužni su da obavještavaju javnost o svom radu preko sredstava javnog informisanja, kao i na drugi odgovarajući način.

Organi državne uprave dužni su da javnosti omoguće uvid u svoj rad, u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama.

## **Načelo djelotvornosti**

### **Član 7**

U vršenju poslova iz okvira 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**

### **Član 8**

Država je odgovorna za štetu koju organ državne uprave učini svojim nezakonitim ili nepravilnim radom.

## **Kontrola rada organa državne uprave**

### **Član 9**

Rad organa državne uprave podliježe kontroli.

Kontrola rada organa državne uprave ostvaruje se vršenjem upravnog i drugog nadzora, sudskom kontrolom i drugim oblicima kontrole, u skladu sa zakonom.

## **Primjena načela**

### **Član 10**

Načela iz čl. 3 do 9 ovog zakona odnose se i na lokalnu samoupravu kad vrši prenijete, odnosno povjerene poslove državne uprave, nosioce javnih ovlašćenja i pravna lica koja vrše povjerene poslove državne uprave.

## **Upotreba rodno osjetljivog jezika**

### **Član 11**

Izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

## **II. POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE**

### **Poslovi državne uprave**

#### **Član 12**

Poslovi državne uprave su:

- 1) predlaganje unutrašnje i vanjske politike;
- 2) normativna djelatnost;
- 3) izvršavanje zakona i drugih propisa;

- 4) odlučivanje i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti u upravnim stvarima, u skladu sa zakonom;
- 5) vršenje upravnog nadzora;
- 6) obezbjeđivanje vršenja poslova od javnog interesa;
- 7) drugi poslovi državne uprave utvrđeni zakonom i drugim propisom.

### **Predlaganje unutrašnje i vanjske politike**

#### **Član 13**

Predlaganje unutrašnje i vanjske politike obuhvata izradu strategija i programa na osnovu praćenja izvršavanja zakona i drugih propisa i sagledavanja i analiziranja stanja u određenoj oblasti, u cilju usaglašavanja pravnog sistema sa savremenim, demokratskim i međunarodno priznatim standardima.

Strategije i programi iz stava 1 ovog člana moraju biti međusobno usklađeni i usklađeni sa planskim i strateškim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja na nivou Crne Gore i finansijskim strateškim dokumentima.

Način i postupak izrade strategija i programa iz stava 1 ovog člana, utvrđivanja aktivnosti za njihovo sprovođenje, provjere njihove usklađenosti u smislu stava 2 ovog člana, praćenja njihovog sprovođenja i druga pitanja od značaja za njihovu izradu i sprovođenje propisuje Vlada.

### **Normativna djelatnost**

#### **Član 14**

Normativna djelatnost obuhvata izradu teksta nacerta i predloga zakona, izradu i predlaganje propisa koje donosi Vlada i donošenje podzakonskih propisa.

### **Izvršavanje zakona i drugih propisa**

#### **Član 15**

Izvršavanje zakona i drugih propisa obuhvata vođenje upravnog postupka, donošenje i izvršenje 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.

### **Odlučivanje u upravnim stvarima**

#### **Član 16**

Odlučivanje i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti u upravnim stvarima podrazumijeva donošenje upravnih akata, zaključivanje upravnog ugovora, zaštitu korisnika usluga od opšteg interesa, kao i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti, u skladu sa zakonom.

### **Upravni nadzor**

#### **Član 17**

Vršenje upravnog nadzora obuhvata:

- 1) nadzor nad zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti;

- 2) nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave, lokalne samouprave i drugih pravnih lica u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova;
- 3) inspekcijski nadzor.

### **Nadzor nad zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti**

#### **Član 18**

Nadzor nad zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti obuhvata kontrolu zakonitosti upravnih akata kojima se, na osnovu zakona, rješava o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica, kontrolu drugih upravnih aktivnosti i u vezi sa tim preduzimanje zakonom propisanih mjera.

### **Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave**

#### **Član 19**

Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave obuhvata:

- 1) kontrolu zakonitosti rada i postupanja u sprovođenju zakona, drugih propisa i opštih akata;
- 2) kontrolu i ocjenu efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova;

U vršenju nadzora iz stava 1 ovog člana organ koji vrši nadzor:

- 1) zahtijeva izvještaje i podatke o radu;
- 2) upozorava na uočene nepravilnosti, određuje mjere i rok za njihovo otklanjanje i nalaže izvršavanje utvrđenih obaveza;
- 3) pokreće postupak za utvrđivanje odgovornosti;
- 4) predlaže Vladi preduzimanje odgovarajućih mjera; i
- 5) preduzima druge mjere propisane posebnim zakonom.

### **Inspekcijski nadzor**

#### **Član 20**

Inspekcijski nadzor obuhvata utvrđivanje da li se subjekti nadzora pridržavaju zakona, drugih propisa i opštih akata i preduzimanje upravnih i drugih mjera i radnji u cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti i obezbjeđivanja pravilne primjene propisa.

Inspekcijski nadzor vrši se u skladu sa posebnim zakonom.

Poslovi inspekcijskog nadzora ne mogu se prenositi, niti povjeravati nosiocima javnih ovlašćenja i drugim pravnim licima koja vrše javna ovlašćenja, niti se mogu povjeravati lokalnoj samoupravi.

### **Obezbjeđivanje vršenja poslova od javnog interesa**

#### **Član 21**

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

## **Planiranje rada organa državne uprave**

### **Član 22**

Organi državne uprave donose godišnji program rada koji mora biti usaglašen sa programom rada Vlade, strategijama i programima iz člana 13 ovog zakona, kao i sa zakonom o budžetu.

Program rada iz stava 1 ovog člana sadrži podatke o ciljevima, indikatorima uspješnosti, aktivnostima koje su potrebne za realizaciju ciljeva i licima odgovornim za realizaciju.

## **III. ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE**

### **Ministarstva**

#### **Član 23**

Ministarstvo se 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 poslova iz stava 2 ovog člana, ministarstvo obavlja i poslove izvršavanja zakona i drugih propisa, upravne i stručne poslove u upravnoj oblasti za koju je osnovano, kad za vršenje tih poslovanje osnovan organ uprave.

### **Propisi ministarstva**

#### **Član 24**

Ministarstvo donosi pravilnike, naredbe i uputstva za izvršavanje zakona i drugih propisa.

Pravilnik, naredba i uputstvo donose se na osnovu i u okviru zakonskog ovlašćenja.

Pravilnikom se razrađuju pojedine odredbe zakona i drugih propisa.

Naredbom se naređuje ili zabranjuje postupanje u određenoj situaciji koja ima opšti značaj.

Uputstvom se propisuje način rada i vršenja poslova organa uprave, lokalne samouprave i drugih pravnih lica u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova.

Podzakonske propise za izvršavanje zakona mogu donositi i državne agencije iz člana 44 ovog zakona, samo na osnovu i u okviru zakonskog ovlašćenja.

### **Zabrana ustanovljavanja prava i obaveza**

#### **Član 25**

Propisima iz člana 24 ovog zakona ne mogu se ustanovljavati prava i obaveze za fizička i pravna lica.

### **Organi uprave**

#### **Član 26**

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, i
- opravdano zbog obima posla u određenoj oblasti.

Organ uprave jesamostalan u vršenju poslova iz svoje nadležnosti i upravljanju ljudskim resursima u skladu sa zakonom, a odgovoranje ministarstvu nadležnom za upravnu oblast u kojoj vrše poslove.

Izuzetno, zbog međuresornog ili posebnog značaja oblasti u kojoj vrši poslove, organ uprave može biti neposredno odgovoran predsjedniku Vlade.

Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave vrši ministarstvo određeno aktom iz člana 27 ovog zakona.

U slučaju iz stava 3 ovog člana na odnose između organa uprave i predsjednika Vlade shodno se primjenjuju odredbe ovog zakona o odnosima između organa uprave i ministarstva.

Naziv organa uprave, po pravilu, sadrži riječ »uprava«, ukoliko zakonom nije utvrđen drukčiji naziv organa uprave.

### **Osnivanje i nadzor**

#### **Član 27**

Vlada osniva organe državne uprave, 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.

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

#### **Član 28**

Unutrašnja organizacija i sistematizacija organa državne uprave utvrđuje se zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbjeđuje efikasno i ekonomično vršenje poslova državne uprave.

Kriterijume za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju, nomenklaturu poslova, kao i druga pitanja od značaja za unutrašnju organizaciju organa državne uprave propisuje Vlada.

Izuzetno od st. 1 i 2 ovog člana, zakonom se može utvrditi drukčija unutrašnja organizacija organa državne uprave koji vrši vanjske poslove i poslove odbrane.

Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave utvrđuje Vlada, na predlog ministra, odnosno starješine organa uprave.

Na predlog akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organ državne uprave pribavlja mišljenje organa državne uprave nadležnog za poslove uprave.

U postupku donošenja akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa uprave pribavlja se mišljenje ministarstva koje vrši nadzor nad radom tog organa.

## **IV. UPRAVLJANJE I ODGOVORNOST**

### **Ministar**

#### **Član 29**

Ministar predstavlja ministarstvo, upravlja i rukovodi njegovim radom.

Ministar za svoj rad, rad ministarstva, kao i za stanje u upravnoj oblasti odgovara Skupštini Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština) i predsjedniku Vlade.

U slučaju prestanka funkcije ili duže spriječenosti ministra da vrši funkciju, radom ministarstva rukovodi član Vlade koga odredi predsjednik Vlade.

### **Državni sekretar**

#### **Član 30**

Ministarstvo može da ima najviše dva državna sekretara koji za svoj rad odgovaraju ministru i Vladi.

Državni sekretar, u okviru ovlašćenja koja mu odredi ministar, obavlja poslove koji se odnose na pripremu politika ministarstva i praćenje njihove realizacije.

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 ovlašćenja.

Državnog sekretara imenuje i razrješava Vlada, na predlog ministra, bez javnog konkursa i dužnost mu prestaje prestankom mandata ministra.

Danom imenovanja državni sekretar zasniva radni odnos u ministarstvu, a prava po osnovu rada ostvaruje u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornost državnih službenika i namještenika.

Ministarstva koja mogu imati državne sekretare i njihov broj utvrđuje Vlada.

### **Sekretar ministarstva**

#### **Član 31**

Ministarstvo ima sekretara.

Sekretar ministarstva koordinira radom unutrašnjih organizacionih jedinica ministarstva radi vršenja finansijskih, kadrovskih, informatičkih i kancelarijskih poslova u ministarstvu i obezbjeđivanjaoznosa saradnje 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, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika.

Sekretar za svoj rad odgovara ministru.

### **Generalni direktor**

#### **Član 32**

U ministarstvu se može postaviti jedan ili više generalnih direktora kojirukovode, koordiniraju i organizuju rad u jednoj ili više organizacionih jedinica, odnosno oblasti rada.

Generalnog direktora postavlja Vlada, na pet godina, na predlog ministra, 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**

#### **Član 33**

Starješina organa uprave predstavlja, rukovodi i organizuje rad u organu uprave.

Starješinu organa uprave imenuje Vlada, na pet godina, na predlog ministra, 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 zakonom.

Starješina organa uprave za svoj rad i rad organa uprave kojim rukovodi odgovara resornom ministru.

### **Pomoćnik starješine organa uprave**

#### **Član 34**

Starješina organa uprave 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.

### **Rješenje o prestanku mandata**

#### **Član 35**

Rješenje o prestanku mandata sekretara ministarstva, generalnog direktora, starješine organa uprave i pomoćnika starješine organa uprave donosi Vlada.

### **Akti upravljanja u organima državne uprave**

#### **Član 36**

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.

## **V. PRENOŠENJE I POVJERAVANJE POSLOVA DRŽAVNE UPRAVE LOKALNOJ SAMOUPRAVI**

### **Prenošenje i povjeravanje poslova državne uprave lokalnoj samoupravi**

#### **Član 37**

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.

Akt o povjeravanju poslova, u smislu stava 1 ovog člana, donosi se na osnovu elaborata o opravdanosti koji sadrži naročito:

- 1) opravdanost povjeravanja poslova;
- 2) precizno određivanje poslova koji se povjeravaju;
- 3) stavove i mišljenja organa državne uprave iz čije nadležnosti se povjeravaju poslovi o mogućnostima i uslovima vršenja povjerenih poslova u lokalnoj samoupravi;
- 4) postojanje uslova za vršenje povjerenih poslova u odnosu na organizaciona, kadrovska, tehnička, finansijska i materijalna pitanja; i
- 5) način i uslove finansiranja vršenja povjerenih poslova.

### **Izveštaj o vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova**

#### **Član 38**

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

### **Kontrola nad vršenjem prenijetih, odnosno povjerenih poslova**

### **Član 39**

Ministarstvo obavlja kontrolu rada lokalne samouprave u vršenju prenijetih i povjerenih poslova i ima pravo i obavezu da:

1) daje obavezna uputstva za vršenje prenijetih, odnosno povjerenih poslova i pruža stručnu pomoć;

2) pisano upozori lokalnu samoupravu zbog neizvršavanja prenijetih, odnosno povjerenih poslova i naloži da, u određenom roku, obezbijedi vršenje tih poslova;

3) pisano upozori lokalnu samoupravu da u određenom roku preduzme odgovarajuće mjere radi vršenja tih poslova;

4) daje prethodnu saglasnost na propise i akte lokalne samouprave koji se donose u vezi prenijetih i povjerenih poslova;

5) preduzima mjere odgovornosti.

Kad lokalna samouprava ne postupi po upozorenju iz stava 1 tačka 3 ovog člana, organ državne uprave može, o trošku lokalne samouprave, neposredno izvršiti pojedine poslove iz okvira prenijetih, odnosno povjerenih poslova.

Organ državne uprave mora postupiti na način iz stava 2 ovog člana kad propuštanjem obavljanja pojedinih poslova mogu nastati štetne posljedice za život i zdravlje ljudi, životnu sredinu ili imovinu i ostvarivanje prava i interesa građana.

O troškovima iz stava 2 ovog člana rješenjem odlučuje resorno ministarstvo.

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.

### **Oduzimanje prenijetih, odnosno povjerenih poslova**

#### **Član 40**

Ministarstvo može predložiti 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 oduzimanja prenijetih, odnosno povjerenih poslova iz stava 1 ovog člana, ove poslove vrši nadležni organ državne uprave.

### **Shodna primjena**

#### **Član 41**

Odredbe čl. 37 do 40 ovog zakona shodno se primjenjuju na pravna lica kojima su aktom Vlade povjereni poslovi državne uprave.

## **VI. NOSIOCI JAVNIH OVLAŠĆENJA**

### **Nosioci javnih ovlaštenja**

#### **Član 42**

Nosioci javnih ovlaštenja su državne agencije, državni fondovi i drugi nosioci javnih ovlaštenja osnovani zakonom.

### **Državne agencije**

#### **Član 43**

Državne agencije osnivaju se za vršenje poslova regulisanja tržišta u djelatnostima od javnog interesa, odnosno izvršavanje zakona u određenoj oblasti, ako se za vršenje tih poslova u skladu sa pravnim poretom 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.

Državna agencija ima status pravnog lica i za svoj rad odgovara Vladi u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim je osnovana.

Zakonom kojim se osniva državna agencija utvrđuju se njene nadležnosti, organizacija, način finansiranja, odgovornost i nadzor nad njenim radom.

Ako zakonom nije drukčije propisano, protiv upravnih akata državne agencije može se voditi upravni spor.

## **Organi državne agencije**

### **Član 44**

Organi državne agencije su savjet i direktor.

Savjet državne agencije donosi statut državne agencije, godišnji program rada i finansijski plan, podzakonske propise, podnosi izvještaj o radu i finansijski izvještaj, imenuje i razrješava direktora državne agencije i obavlja druge poslove koji se odnose na upravljanje agencijom utvrđene zakonom.

Predsjednika i članove savjeta državne agencije imenuje i razrješava Vlada.

Direktor državne agencije predstavlja, rukovodi i organizuje rad u državnoj agenciji, odgovara za zakonitost i kvalitet njenog rada, predlaže statut, godišnji program rada i finansijski plan, izvještaj o radu i finansijski izvještaj, kao i druge odluke savjetu državne agencije, izvršava odluke savjeta, stara se o obezbjeđivanju javnosti rada državne agencije i vrši druge poslove utvrđene zakonom.

Direktora državne agencije imenuje savjet, na pet godina, na osnovu javnog konkursa.

Unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta u državnoj agenciji utvrđuje direktor državne agencije.

Na prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u državnoj agenciji primjenjuju se propisi o državnim službenicima i namještenicima.

## **Finansiranje državne agencije, planiranje i izvještavanje**

### **Član 45**

Izvori finansiranja državne agencije utvrđuju se na način kojim se obezbjeđuje stabilno i predvidljivo poslovanje državne agencije, u skladu sa zakonom.

Državna agencija donosi godišnji program rada koji sadrži podatke o ciljevima, indikatorima uspješnosti, aktivnostima koje su potrebne za realizaciju ciljeva i licima odgovornim za realizaciju.

Državna agencija najmanje jednom godišnje, podnosi Vladi izvještaj o svom radu koji sadrži prikaz izvršavanja zakona i drugih propisa, podatke o realizaciji ciljeva iz programa rada državne agencije, ocjenu stanja i mjera koje su preduzete za unaprijeđenje stanja i finansijski izvještaj.

## **Državni fond**

## **Član 46**

Državni fondovi se osnivaju za upravljanje javnim prihodimaostvarenimu vezi sa sprovođenjem i ostvarivanjem 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.

Državni fond ima status pravnog lica i 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.

## **Organi državnog fonda**

### **Član 47**

Organi državnog fonda su upravni odbor i direktor.

Upravni odbordržavnog fonda donosi statut, godišnji program rada i finansijski plan, podnosi izvještaj o radu i finansijski izvještaj, donosi opšta akta državnog fonda, imenuje i razrješava direktora državnog fonda i obavlja druge poslove utvrđene zakonom.

Predsjednika i članove upravnog odboradržavnog fonda imenuje i razrješava Vlada.

Direktor državnog fonda predstavlja, rukovodi i organizuje rad u državnom fondu, odgovara za zakonitost i kvalitet njegovograda, predlaže statut, program rada i finansijski plan, izvještaj o radu i finansijski izvještaj, kao i druge odluke upravnom odboradržavnog fonda, izvršava odluke upravnog odbora, stara se o obezbjeđivanju javnosti rada državnog fonda i vrši druge poslove utvrđene zakonom.

Direktora državnog fonda imenuje upravni odbor, na pet godina, na osnovu javnog konkursa.

Unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta u državnom fondu utvrđuje direktor državnog fonda.

Na prava, obaveze i odgovornost zaposlenih u državnom fondu primjenjuju se propisio državnim službenicima i namještenicima.

## **Finansiranje državnog fonda, planiranje i izvještavanje**

### **Član 48**

Izvori finansiranja državnog fonda utvrđuju se na način kojim se obezbjeđuje stabilno i predvidljivo poslovanje državnog fonda, u skladu sa zakonom.

Državni fond donosi godišnji program rada koji sadrži podatke o ciljevima, indikatorima uspješnosti, aktivnostima koje su potrebne za realizaciju ciljeva i licima odgovornim za realizaciju.

Državni fond najmanje jednom godišnje, podnosi Vladi izvještaj o svom radu koji sadrži prikaz izvršavanja zakona i drugih propisa, podatke o realizaciji ciljeva iz programarada državnog fonda, ocjenu stanja i mjera koje su preduzete za unaprijeđenje stanja i finansijski izvještaj.

## **Drugi nosioci javnih ovlašćenja**

### **Član 49**

Drugi nosioci javnih ovlaštenja su druga pravna lica čija je osnovna djelatnost neposredno povezana sa poslovima državne uprave koji su im zakonom preneseni radi efikasnijeg i ekonomičnijeg vršenja tih poslova.

## VII.DRŽAVNA UPRAVA I GRAĐANI

### **Informisanje o radu**

#### **Član 50**

Organi državne uprave i nosioci javnih ovlaštenja dužni su da imaju službenu internet stranicu, na kojoj objavljuju informacije o svom radu.

Na službenoj internet stranici objavljuju se:

- prečišćeni tekstovi zakona i podzakonskih propisa iz nadležnosti organa državne uprave, odnosno djelatnosti nosilaca javnih ovlaštenja;
- strategije i druga planska dokumenta, programi rada, izvještaji o radu;
- podaci o unutrašnjoj organizaciji i kontakt podaci po organizacionim jedinicama;
- informacije o nadležnostima organa državne uprave, odnosno nosiocima javnih ovlaštenja;
- drugi podaci od značaja za ostvarivanje prava, obaveza i pravnih interesa građana.

### **Javna rasprava**

#### **Član 51**

Ministarstvo je obavezno da u pripremi zakona i strategija, radi konsultovanja zainteresovane javnosti, sprovede postupak javne rasprave.

Javna rasprava nije obavezna:

- kad se zakonom, odnosno strategijom uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti i godišnjeg budžeta;
- u vanrednim, hitnim ili nepredvidljivim okolnostima;
- kod manjih izmjena zakona kojima se bitno drukčije ne uređuje neko pitanje.

Kad ministarstvo u skladu sa stavom 2 ovog člana odluči da nije potrebno sprovoditi postupak javne rasprave, dužan je da, uz predlog zakona ili strategije, navede razloge za to.

Postupak i način sprovođenja javne rasprave iz stava 1 ovog člana utvrđuje Vlada.

### **Slobodan pristup informacijama**

#### **Član 52**

Domaće i strano fizičko i pravno lice ima pravo na slobodan pristup informacijama u posjedu organa državne uprave, u skladu sa zakonom.

### **Pomoć strankama**

#### **Član 53**

Organi državne uprave dužni su da, na zakonit način i blagovremeno, postupaju po zahtjevima građana i pravnih lica koji oni podnose radi ostvarivanja prava i izvršavanja obaveza.

Organi državne uprave građanima i pravnim licima daju potrebne podatke, obavještenja i objašnjenja i pružaju odgovarajuću stručnu pomoć.

Organi državne uprave dužni su da za ostvarivanje prava i obaveza građana i pravnih lica, kad je to moguće, pripreme potrebne obrasce i javno istaknu pravila postupanja.

### **Predlozi, primjedbe, pohvale i pritužbe**

#### **Član 54**

Organi državne uprave dužni su da obezbijede službenu adresu elektronske pošte, kao i knjigu ili sanduče gdje stranke mogu da saopštavaju predloge, primjedbe, pohvale i pritužbe na rad organa državne uprave ili nepravilan odnos službenika.

Na podnijete pritužbe organ državne uprave je obavezan pisano da odgovori podnosiocu, u roku od 15 dana od dana podnošenja pritužbe, ako to stranka zahtijeva.

Organi državne uprave obavezno mjesečno analiziraju predloge, primjedbe, pohvale i pritužbe građana i rješavaju probleme zbog kojih se građanin obraća sa pritužbom.

### **Radno vrijeme**

#### **Član 55**

Trajanje radnog vremena u sedmici, dnevni raspored radnog vremena i druga pitanja u vezi radnog vremena u organima državne uprave utvrđuje Vlada, u skladu sa aktom iz člana 27 ovog zakona.

### **Prijem stranaka**

#### **Član 56**

Organi državne uprave dužni su da odrede vrijeme prijema stranaka, u skladu sa aktom iz člana 27 ovog zakona.

### **Označavanje organa državne uprave i prostorija**

#### **Član 57**

Na zgradi u kojoj je smješten organ državne uprave mora biti istaknut naziv tog organa. Na odgovarajućem mjestu u zgradi u kojoj je smješten organ državne uprave mora biti istaknut raspored prostorija tog organa.

Na ulazu u službene prostorije organa državne uprave mora biti istaknuto lično ime i zvanjedržavnog službenika koji u toj prostoriji radi.

### **Shodna primjena**

#### **Član 58**

Odredbe čl. 50 do 57 ovog zakona primjenjujuse i na lokalnu samoupravu kad vrši prenijete, odnosno povjerene poslove državne uprave, kao i na nosioce javnih ovlašćenja.

## **1. Odnosi ministarstava prema Skupštini**

### **Dostavljanje podataka**

#### **Član 59**

Ministarstvo je obavezno da prilikom razmatranja interpelacije dostavi Skupštini izvještaje o pojedinim pitanjima i tražene podatke iz upravne oblasti za koju je osnovano.

Ministarstvo je dužno da dostavi Skupštini spise, odnosno dokumenta samo u okviru parlamentarne istrage.

Ako spisi, odnosno dokumenti iz stava 2 ovog člana predstavljaju tajne podatke, u smislu zakona kojim se uređuje tajnost podataka, ministarstvo će omogućiti uvid, u skladu sa tim zakonom.

Ministarstvo izvještaje, spise i dokumenta Skupštini dostavlja preko Vlade.

### **Poslanička pitanja**

#### **Član 60**

Ministar je obavezan da daje odgovore na pitanja poslanika postavljena u Skupštini.

## **2. Odnosi organa državne uprave prema sudovima**

### **Dostavljanje podataka**

#### **Član 61**

Organi državne uprave dužni su da na zahtjev suda, dostave spise i podatke na način i u rokovima utvrđenim zakonima kojima se uređuje postupak pred sudom.

## **3. Odnosi organa državne uprave i Vlade**

### **Realizacija Programa rada Vlade**

#### **Član 62**

Ministarstvo je dužno da preduzima mjere i radnje radi ostvarivanja ciljeva iz programa rada Vlade.

Ministarstvo je, na zahtjev Vlade, obavezno da prouči određeno pitanje ili obavi određeni zadatak.

Ministarstvo je dužno da obezbijedi izvršavanje zaključaka i akata Vlade kojima se utvrđuju stavovi o pojedinim pitanjima od značaja za utvrđivanje i vođenje politike i realizaciju programa Vlade.

### **Poništavanje i ukidanje propisa ministarstva**

#### **Član 63**

Vlada će poništiti ili ukinuti propis ministarstva kojim se povređuju slobode i prava fizičkih i pravnih lica.

### **Izvještaj o radu ministarstava**

#### **Član 64**

Ministarstvo, najmanje jednom godišnje, podnosi Vladi izvještaj o radu o stanju u upravnoj oblasti za koju je osnovano.

Izvještaj iz stava 1 ovog člana sadrži prikaz ostvarenih ciljeva postavljenih u programu rada Vlade, programu rada ministarstvai strategijama i programima iz člana 13 ovog zakona.

Izvještaj iz stava 1 ovog člana sadrži i 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 ministarstvo osnovano, kao i finansijski izvještaj ministarstva.

Ministarstvoje dužno, da na zahtjev Vlade, podnese i poseban izvještaj o pojedinim pitanjima iz svog djelokruga, preduzetim mjerama i njihovim rezultatima.

### **Predlog za rješavanje pitanja u upravnoj oblasti**

#### **Član 65**

Ministarstvo može Vladi dati predlog za rješavanje pitanja u upravnoj oblasti za koju je osnovano.

Povodom predloga iz stava 1 ovog člana Vlada može zauzeti stav ili dati instrukcije za rješavanje pitanja.

## **4. Odnosi između ministarstva**

### **Obavještavanje i zajedničko vršenje poslova**

#### **Član 66**

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 i drugih ministarstava.

Ministarstva su obavezna da zajednički vrše poslove, ako to odluči Vlada ili ako to proizilazi iz njihovih propisanih obaveza.

Ministarstvo može zahtijevati da ga drugo ministarstvo uključi u vršenje određenih poslova koji su od interesa za to ministarstvo.

Kad izvršavanje pojedinih poslova spada u nadležnost dva ili više ministarstva, izvršenjem tih poslova rukovodi ministarstvo u čijem djelokrugu je pretežan dio poslova koje treba izvršiti.

### **Saradnja**

#### **Član 67**

Ministarstva su obavezna da međusobno saraduju u pripremi strategija i programa iz člana 13 ovog zakona, u pripremi propisa iz člana 14 ovog zakona, analitičkih dokumenata koja se odnose na izvršavanje zakona i drugih propisa, kao i na druga pitanja iz nadležnosti državne uprave.

### **Primjena na odnose između organa uprave**

#### **Član 68**

Odredbe čl. 66 i 67 ovog zakona shodno se primjenjuju i na odnose između organa uprave.

## **5. Odnosi između ministarstava i organa uprave**

### **Usmjeravanje rada organa uprave**

#### **Član 69**

Ministarstvo organu uprave nad čijim radom vrši nadzor daje opšte smjernice za rad.

Organ uprave odnose prema Vladi ostvaruje preko ministarstva koje vrši nadzor nad njegovim radom.

Organ uprave dužan je, na zahtjev ministarstva, da izvrši određene zadatke iz okvira svoje nadležnosti i da podnese poseban izvještaj o preduzetim mjerama i njihovim rezultatima.

### **Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave**

#### **Član 70**

Ministarstvo, u vršenju nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave: 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; tražiti izvještaje i obavještenja o pojedinim pitanjima iz djelokruga organa uprave, davati stručna uputstva i instrukcije, upozoriti organ uprave na uočene nepravilnosti u radu i vršiti drugu kontrolu, u skladu sa propisom Vlade.

### **Odlučivanje po žalbi**

#### **Član 71**

Ministarstvo, u okviru svoje nadležnosti, odlučuje po žalbi na pojedinačne upravne akte koje u prvom stepenu donosi organ uprave nad čijim radom vrši nadzor.

Ministarstvo vrši i druge poslove koje po zakonu ima drugostepeni organ u upravnom postupku.

### **Podrška organu uprave**

#### **Član 72**

Organ uprave može tražiti od ministarstva mišljenje, objašnjenje i instrukcije za primjenu pojedinih odredaba zakona i drugih propisa.

### **Izvještaj o radu organa uprave**

#### **Član 73**

Organ uprave, najmanje jednom godišnje, podnosi ministarstvu koje vrši nadzor nad njegovim radom izvještaj o radu i stanju u oblastima za koje je osnovan.

Izvještaj iz stava 1 ovog člana 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.

Organ uprave je dužan na zahtjev ministarstava dostavi sve dokumente i podatke iz njegove nadležnosti.

## **6. Odnosi ministarstava i lokalne samouprave**

## **Primjena propisa o lokalnoj samoupravi**

### **Član 74**

Na odnose i saradnju ministarstava i lokalne samouprave u vršenju poslova iz nadležnosti lokalne samouprave primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje lokalna samouprava.

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

### **Kontrola opštih akata**

#### **Član 75**

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

Ako javna ustanova čiji je osnivač država ne postupi po upozorenju iz stava 1 ovog člana, ministarstvo 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.

### **Odlučivanje po žalbi**

#### **Član 76**

Ministarstvo odlučuje po žalbi 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.

### **Kontrola rada javnih ustanova**

#### **Član 77**

Ministarstvo vrši kontrolu nad obavljanjem poslova javne ustanove čiji je osnivač država. U vršenju kontrole iz stava 1 ovog člana ministarstvo vrši neposredan uvid u rad javne ustanove čiji je osnivač država i zahtijeva dostavljanje izvještaja, obavještenja, mišljenja i potrebnih podataka.

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

### **Saradnja sa nevladinim organizacijama**

#### **Član 78**

Organi državne uprave ostvaruju saradnju sa nevladinim organizacijama omogućavanjem učešća nevladinih organizacija u:

1) postupku sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i strategija, u skladu sa članom 51 ovog zakona;

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.

Kriterijume i postupak izbora predstavnika nevladinih organizacija u radne grupe i druga radna tijela iz stava 1 tačka 2 ovog člana, utvrđuje Vlada.

## **Odnosi ministarstava i sindikata**

### **Član 79**

Ministarstva su dužna da u postupku pripreme zakona kojima se uređuju položaj, prava i obaveze zaposlenih, nacрте, odnosno predloge zakona dostave reprezentativnom sindikatu na izjašnjenje.

## **IX. KANCELARIJSKO POSLOVANJE**

### **Kancelarijsko poslovanje organa državne uprave**

#### **Član 80**

Kancelarijsko poslovanje organa državne uprave obuhvata prijem, evidentiranje, administrativno-tehnička obrada i otpremanje akata, čuvanje predmeta, akata i drugog materijala i arhiviranje i čuvanje arhiviranih predmeta, kao i druga postupanja sa službenim materijalom.

Kancelarijsko poslovanje uređuju se propisom Vlade.

### **Primjena kancelarijskog poslovanja**

#### **Član 81**

Propis iz člana 80ovog člana primjenjuju državni organi, lokalna samouprava, nosioci javnih ovlašćenja i druga pravna lica kojima su preneseni, odnosno povjereni poslovi državne uprave, ako zakonom nije drukčije propisano.

## **X. IZUZEĆE I SUKOB NADLEŽNOSTI**

### **Izuzecе starješine**

#### **Član 82**

O izuzeću ministra odlučuje Vlada.

O izuzeću starješine organa uprave i odgovornog lica kod nosioca javnih ovlašćenja odlučuje resorni ministar, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.

### **Sukob nadležnosti**

#### **Član 83**

Vlada rješava sukob nadležnosti između:

- 1) ministarstava;
- 2) organa uprave;
- 3) ministarstva i organa uprave;
- 4) ministarstva i nosioca javnih ovlašćenja; i
- 5) organa uprave i nosioca javnih ovlašćenja.

## XI. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

### **Član 84**

Akt iz člana 27 ovog zakona donijeće se u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Do donošenja akta iz stava 1 ovog člana primjenjivaće se Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list CG", br. 5/12, 25/12, 44/12, 61/12, 20/13, 17/14, 6/15, 80/15, 35/16, 41/16, 73/16, 3/17, 19/17, 68/17, 87/17 i 28/18).

### **Član 85**

Podzakonski akti za sprovođenje ovog zakona donijeće se u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Do donošenja podzakonskih akata iz stava 1 ovog člana primjenjivaće se podzakonski akti donijeti na osnovu Zakona o državnoj upravi ("Službeni list RCG", broj 38/03 i "Službeni list CG", br.22/08, 42/11 i 54/16), ukoliko nijesu u suprotnosti sa ovim zakonom.

### **Član 86**

Odredbe posebnih zakona kojima su osnovane Agencija za civilno vazduhoplovstvo, Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Agencija za elektronske medije, Agencija za lijekove i medicinska sredstva, Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, Agencija za nadzor osiguranja, Agencija za zaštitu konkurencije, Regulatorna agencija za energetiku, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Fond rada, Fond za zaštitu depozita, Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava Crne Gore i Komisija za tržište kapitala uskladiće se sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

### **Član 87**

Državni sekretari koji su imenovani do dana stupanja na snagu ovog zakona, nastavljaju sa radom do isteka mandata.

### **Član 88**

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o državnoj upravi ("Službeni list RCG", broj 38/03 i "Službeni list CG", br. 22/08, 42/11 i 54/16).

### **Član 89**

Ovaj zakona stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

# O B R A Z L O Ž E N J E

## I USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o državnoj upravi sadržan je u odredbama člana 16 Ustava Crne Gore, kojima je predviđeno da se zakonom, u skladu sa Ustavom, pored ostalog, uređuju „način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to naophodno za njihovo funkcionisanje“ i „druga pitanja od interesa za Crnu Goru“.

## II RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Organizacioni aspekt reforme državne uprave, kao dio sveukupnog procesa transformacije javne uprave, podrazumijeva sistemski i složen proces čiji je cilj stvaranje moderne organizacione strukture koja će omogućiti efikasnost upravnog djelovanja, visok nivo kvaliteta rada i pružanja usluga u organima državne uprave. Sadržinu organizacione reforme čine promjene u vezi sa načinom organizovanja državne uprave, precizno definisanje nadležnosti između pojedinih organa uprave, kao i uspostavljanje mehanizama odgovornosti, koordinacije i saradnje.

Opšti cilj reformskih aktivnosti iz Strategije reforme javne uprave 2016-2020. godine je stvaranje efikasne i servisno opredijeljene javne uprave, koju karakteriše rast povjerenja građana u njen rad, a kao jedan od posebnih ciljeva Strategije 2016-2020 odnosi se na potrebu unaprijeđenja kontrole nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa javne uprave. Nivo odgovornosti u upravnom sistemu, kako se navodi u Strategiji 2016-2020, mora biti podignut na veći stepen, na svim nivoima sistema, kako bi se unaprijedila funkcionalnost administrativnog aparata i smanjili troškovi za njegov rad. Racionalan pristup u korišćenju kadrovskih i finansijskih resursa treba da rezultira pozitivnim budžetskim efektima. U tom kontekstu, od krucijalne je važnosti preispitivanje organizacije i odgovornosti na svim nivoima uprave.

Imajući u vidu navedeno, Programom rada Vlade Crne Gore za 2018. godinu, u II kvartalu je planirana priprema Predloga zakona o državnoj upravi. Tim povodom formirana je Radna grupom kojom koordinira generalna direktorica za državnu upravu u Ministarstvu javne uprave, a čine je predstavnici Ministarstva pravde, Ministarstva finansija, Uprave za kadrove i Državne revizorske institucije.

Kako do sada nije sprovedena sistematska analiza u pogledu funkcionalnih i finansijskih efekata implementacije instituta „organa uprave u sastavu ministarstva“, kao jedna od aktivnosti iz AP-a za implementaciju Strategije 2016-2020, predviđena je izrada ove analize koja je razmatrana na sjednici Savjeta za reformu javne uprave. Nalazi iz ove analize koji se odnose na propisivanja-kriterijuma za osnivanje organa uprave, utvrđivanje strukture i organizacije državne uprave, ujednačavanje položaja svih organa uprave u odnosu na resornost ministarstva, sagledavanje mogućnosti ujednačavanja naziva drugih organa uprave kako bi se izbjegla terminološka preklapanja sa nezavisnim tijelima, poslužila kao polazna osnov za pripremu ovog zakona. Takođe, nalazi iz Analize položaja organizacije javne uprave u Crnoj Gori i Analize prepreka za uspostavljanje menadžerske odgovornosti i preporuka za unaprijeđenje, koje su također razmatrane na sjednici Savjeta, poslužile su kao osnov za daljinastavak reforme organizacije sistema državne uprave u Crnoj Gori

Osnovni razlog za donošenje ovog zakona leži u potrebi da sistem državne uprave u skladu sa ustavnim načelima i garancijama zaostvarivanje vladavine prava i savremenim tendencijama koje naglašavaju novu ulogu državne uprave u razvoju društva.

Nakraj, ovim zakonom stvoreni normativni okvir za otklanjanje postojećih slabosti u uređenju i djelovanju državne uprave i normativni okvir za njen rad na novim osnovama.

### **III USAGLAŠENOST S PRAVNOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE I POTVRĐEN- IM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA**

Ne postoje izvori prava Evropske unije, niti potvrđene međunarodne konvencije, sa kojima je potrebno usaglasiti ovaj zakon.

### **IV OBJAŠNENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA**

**Poglavlje I – Osnovne odredbe** – određeni predmet zakona, kao i da poslovedrjavne uprave vrše organi državne uprave, lokalne samouprave kao i da vrše prenižete odnose povjereneposlovedrjavne uprave, kao i pravna lica koja su zakonom ovlašćena da vrše pojedine poslovedrjavne uprave. nosioci javnih ovlašćenja. Takođe, propisuje se ko su organi državne uprave i nosioci javnih ovlašćenja. Ovim poglavljem utvrđena su osnovna načela na kojima se sistem državne uprave zasniva. To su principi zakonitosti, nepristasnosti i političke neutralnosti, ekonomičnosti i efikasnosti, javnost rada, djelotvornosti i nadzora državne uprave.

**Poglavlje II – Poslovi državne uprave** – Ovim poglavljem utvrđuju se poslovi državne uprave. Naime, državna uprava obavlja poslove predlaganja unutrašnje i vanjske politike; normativnu 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 druge poslove državne uprave utvrđene zakonom i drugim propisom.

Ovim zakonom uređena su i ključna pitanja koja se odnose na strateško planiranje. U cilju obezbjeđivanja koherentnosti strategijskih dokumenata i snažnije veze između prioriteta i ciljeva koje strategijskim dokumentima utvrđuje Vlada i realizacije politika utvrđenih tim strategijskim dokumentima, ovim zakonom osnažen je kvalitet strategijskih dokumenata i njihove međusobne usklađenosti. Takođe, utvrđeno je ko vrši normativnu djelatnost koja obuhvata izradu teksta nacrti i predloga zakona, izradu i predlaganje propisa koje donosi Vlada Crne Gore i pripremu i donošenje pravilnika, naredbi i uputstava.

**Poglavlje III – Organizacija državne uprave** – Ustavom Crne Gore utvrđeno je da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave. Dakle, Ustav ne određuje koji su to drugi organi uprave, već ovo pitanje razrješava važeći Zakon o državnoj upravi, koji definiše vrstu tih organa, u zavisnosti od prirode poslova koje obavljaju.

Ovim zakonom, a imajući u vidu iskustva u dosadašnjem funkcionisanju postojeće organizacije, a naročito preporuke iz Analize funkcionalnih i finansijskih efekata uvođenja instituta „organa uprave u sastavu ministarstva“ i Analize položaja organizacija sa javnim ovlašćenjima u Crnoj

Gori, reguliše se drugačiji koncept organizacije državne uprave, a sve u cilju stvaranja pretpostavki za racionalno uređenje (organizaciju) državne uprave.

Ministarstvo se osniva za jednu ili više povezanih upravnih oblasti i vrši poslove predlaganja unutrašnje i vanjske politike, normativnu djelatnost i upravni nadzor upravnoj oblasti za koje je nadležno, u skladu sa zakonom, kao i druge poslove državne uprave kada se ne vrše u organima uprave.

U odnosu na važeći zakon, ovaj zakon ne predviđa osnivanje organa uprave u sastavu ministarstva, pa se uprave osnivaju kao samostalni organi za poslove izvršavanja zakona i drugih propisa ili za vršenje pretežno stručnih i sa njima povezanih upravnih poslova u pojedinim oblastima i to ako su ispunjeni određeni uslovi. Uprave imaju stručnu i upravljačku samostalnost u skladu sa zakonom, a njihova odgovornost je podređena resornom ministru za upravnu oblast u kojoj se vrše poslovi. Uredbom o organizacijoj donosi Vlada uređuje se nova organizacija državne uprave, upravne oblasti za koje se organi državne uprave osnivaju i druga pitanja od značaja za rad državne uprave.

Na kraju propisano je da se unutrašnja organizacija organa državne uprave utvrđuje zavisno od obima, vrste i složenosti poslova, na osnovu kriterijuma koje donosi Vlada.

**Poglavlje IV – Upravljanje i odgovornost**–Ovim poglavljem preciziraju se poslovi koje vrši ministar, državni sekretar, sekretar, generalni direktor, starješina organa uprave i pomoćnik starješine organa uprave, kao i pitanje imenovanja, postavljenja i odgovornosti za rad.

**Poglavlje V–Prenošenje i povjeravanje poslova državne uprave lokalnoj samoupravi** – Ovim poglavljem se propisuje da poslovi državne uprave, u cilju njihovog efikasnijeg i ekonomičnijeg vršenja, mogu da se prenesu zakonom na lokalnu samoupravu, odnosno povjere propisom Vlade lokalnoj samoupravi. Takođe, propisuje se sadržina elaborata o opravdanosti povjeravanja poslova. Kod prenijetih, odnosno povjerenih poslova, ministarstva obavljaju kontrolu rada lokalne samouprave, na jasno definisan način i može predožiti Vladi da otpočne postupak za oduzimanje prenijetih, odnosno povjerenih poslova, kada lokalna samouprava te poslove, i pored upozorenja, ne obavlja ili ih ne obavlja pravilno i ažurno.

**Poglavlje VI – Nosioci javnih ovlašćenja** – Ovim poglavljem propisuju se pravila za osnivanje državnih agencija, državnih fondova i drugih nosioca javnih ovlašćenja. Takođe, prepoznati su kriterijumi za njihovo osnivanje. Pored ovoga, utvrđuje se za koje se poslove osnivaju agencije i fondovi, njihov status, organi upravljanja, finansiranje, pitanja planiranja rada i izvještavanja, status zaposlenih i odgovornosti.

**Poglavlje VII – Državna uprava i građani**- Ovim poglavljem je prepoznato informisanje javnosti o radu državne uprave. Regulisano je da svaki organ ima službenu internet stranicu, na kojoj objavljuje informacije o svom radu, kao i sadržaj internet stranice. Pored toga, između ostalog, propisuje se da je državna uprava dužna da obezbijedi službenu adresu elektronske pošte, kako i knjigu ili sandučje gdje stranke mogu da saopštavaju predloge, primjedbe, pohvale i pritužbe na rad organa državne uprave ili nepravilan odnos službenika. Takođe, uređena su pitanja od značaja za postupak sprovođenja javne rasprave u pripremi akata javnih politika. Obuhvat sprovođenja javne rasprave je i na strateška dokumenta. Propisani su i

izuzeci od obaveze sprovođenja javne rasprave. Nadalje, propisano je pravo na slobodan pristup informacijama u posjedu državne uprave, kao i institut pomoći strankama.

**Poglavlje VIII – Odnosi i saradnja** –U ovom poglavlju se na cjelovit način uređuju pitanja odnosa ministarstava prema Skupštini, odnosi organa državne uprave prema sudovima, odnosi organa državne uprave i Vlade, odnosi između ministarstava, odnosa između ministarstava i organa uprave, odnosi ministarstava prema organima lokalne samouprave, odnosi organa državne uprave prema javnim ustanovama i prema nevladinim organizacijama i sindikatu.

Ministartstvo je u obavezi da prilikom razmatranja interpelacije dostavi Skupštini izvještaje o pojedinim pitanjima i tražene podatke iz upravne oblasti, dok je u obavezi da spise, odnosno dokumenta dostavi samo u okviru parlamentarne istrage. Ministar je obavezan davati odgovore na pitanja poslanika postavljena u Skupštini.

Odnosi organa državne uprave prema sudovima definisani su način da su organi državne uprave dužni na zahtjev suda, dostave spise i podatke na način i u rokovima utvrđenim zakonima kojima se uređuje postupak pred sudom.

Kada je riječ o odnosima organa državne uprave i Vlade u realizaciji programa rada Vlade, odlučna činjenica jeste težnja za jedinstvenim ostvarivanjem izvršne vlasti. S tim u vezi, ministarstva su dužna da preduzimaju mjere i radnje radi ostvarivanja ciljeva iz programa rada Vlade, tj. da se pridržavaju usmjerenja Vlade.

Takođe, kada je riječ o domenu usmjeravajućih ovlašćenja Vlade, ministarstvo je obavezno proučiti određeno pitanje ili obaviti određeni zadatak, te obezbijediti izvršavanje zaključaka i akata Vlade kojima se utvrđuju stavovi o pojedinim pitanjima od značaja za utvrđivanje i vođenje politike i realizaciju programa Vlade.

U slučajevima, kada se povređuju slobode i prava fizičkih i pravnih lica, Vlada će poništiti ili ukinuti takav propis ministarstva.

Kada je u pitanju izvještavanje, ministarstva i organi uprave najmanje jednom godišnje, podnose izvještaj o radu.

U dijelu odnosi između ministarstava i uprava regulisana su na način da, ministar daje upravi opšta usmjerenja za rad i može zahtijevati da starješina organa uprave izvrši određene zadatke i da ga izvjesti o realizaciji, te da ministarstvo odlučuje po žalbi na pojedinačne upravne akte koje u prvom stepenu donosi uprava i da vrši i druge poslove koje o zakonu ima drugostepeni organu upravnom postupku.

Na odnose i saradnju ministarstava i organa lokalne samouprave u vršenju poslova iz izvorne nadležnosti lokalne samouprave primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje lokalna samouprava.

Ministarstva su u obavezi da vrše kontrolu opštih akata koje donose javne ustanove čiji je osnivač država. Kada je riječ o upravnom postupanju, ministarstvo odlučuje po žalbi na pojedinačna upravna akta koja u prvom stepenu donose javne ustanove čiji je osnivač država. Ministarstva i organi uprave ostvaruju saradnju s nevladinim organizacijama na način što im omogućavaju učešće u postupku javne rasprave u pripremi zakona i strategija kao i omogućavanjem učešća u radu radnih grupa i drugih radnih tijela za sagledavanje pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređenje odgovarajućih pitanja.

Podzakonskim aktom bliže će urediti način i postupak ostvarivanja saradnje ministarstva i organi uprave, kao i kriterijume i postupak izbora predstavnika nevladinih organizacija u radne grupe i druga radna tijela.

**Poglavlje IX-** uređuje kancelarijsko poslovanje organa državne uprave, kao i osnov za donošenje podzakonskog akta u oblasti kancelarijskog poslovanja.

**Poglavlje X – Izuzeće i sukob nadležnosti**– U ovom poglavlju su na precizan način uređena pitanja izuzeća i sukoba nadležnosti.

Kada je riječ o pitanjima sukoba nadležnosti, predloženo je da Vlada rješava sukob o nadležnosti između : ministarstava; organa uprave; ministarstva i organa uprava; ministarstva i nosioca javnih ovlašćenja; organa uprave i nosioca javnih ovlašćenja.

**Poglavlje XI – Prelazne i završene odredbe** –uređuju se pitanja stupanja na snagu zakona i roka za novu organizaciju državne uprave, donošenja podzakonskih akata, kao i rok za usaglašavanje posebnih zakona kojima su osnovane agencije i fondovi.

## **V FINANSIJSKA SREDSTVA POTREBNA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA**

Za sprovođenje ovog zakona nijesu potrebna dodatna finansijska sredstva.