

P R A V O N A
L O K A L N U S A M O U P R A V U

Istraživanje:
Komitet pravnika za ljudska prava

PRAVO NA LOKALNU SAMOUPRAVU
Komitet pravnika za ljudska prava
dr Dejan Milenković

Izdavač

Komitet pravnika za ljudska prava

Svetogorska 17, 11000 Beograd

Tel: +381-11-33 44 235

Fax: +381-11-32 44 425

Web site: www.yucom.org.rs

Za izdavača

Biljana Kovačević-Vučo

Uređivački odbor

Katarina Jozić (sekretar)

dr Dejan Milenković

Milan Antonijević

Biljana Kovačević-Vučo (urednik)

Štampa: Dosije

Tiraž 500

ISBN



Podržano od strane
Democracy Commission

O ISTRAŽIVANJU

Publikacija "Pravo na lokalnu samoupravu" rezultat je istraživanja u okviru projekta **Podizanje javne svesti i monitoring implementacije odredaba Ustava i zakonskog okvira koji reguliše oblast lokalne samouprave**. Istraživanje je realizovao Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM) tokom 2008. godine uz finansijsku podršku Democracy Commission.

U trenutnom političkom i društvenom kontekstu, posebno imajući u vidu proces stabilizacije i pridruživanja (SAP), Komitet pravnika za ljudska prava vidi kao imperativ potrebu za demokratskom reformom postojećeg pravnog sistema u Srbiji, koja treba da bude fokusirana i realizovana preko različitih aktivnosti iniciranih neposredno od strane građana. Lokalna samouprava i građanska zakonodavna inicijativa, kao instrumenti upravljanja građana društvenim procesima, moraju biti definisani tako da obezbede upravljanje na lokalnom nivou koje bi bilo nezavisno od centralne vlasti, kako u smislu organizacije upravljanja svakodnevnim poslovima, tako i u pogledu određivanja prioriteta poslova koji će se obavljati.

Nakon analize postojećih institucija i identifikovanja problema u lokalnoj samoupravi, projektom je predviđena izrada predloga za izmenu propisa koji regulišu lokalnu samoupravu u cilju harmonizacije sa međunarodnim normama u ovoj oblasti, istovremeno uvažavajući društvenu realnost Srbije i zahteve koje se pred nju postavljaju radi dostizanja standarda za upravljanje u okviru Evropske unije.

Projekat teži istovremenom podizanju nivoa političke kulture i svesti o pravu na lokalnu samoupravu kroz kampanju u medijima i kroz sadržinu ove publikacije što je i osnov svakog kasnijeg organizovanog aktivizma građana.

Komitet pravnika za ljudska prava

Beograd, januar 2009. godine

I. ANALIZA INSTITUCIJA

A. USTAV I LOKALNA SAMOUPRAVA U SRBIJI- O USTAVNOM STATUSU OPŠTINA I GRADOVA U SRBIJI

Lokalna samouprava je neotuđivo pravo građana da neposredno ili preko svojih slobodno izabranih predstavnika (organa i tela) suvereno odlučuju o najvažnijim pitanjima lokalne zajednice i upravljanja javnim poslovima, u skladu sa Ustavom i zakonom. Lokalna vlast je nezavisna u odnosu na centralnu vlast i između ova dva nivoa vlasti uspostavljaju se **odnosi partnerstva i saradnje**.¹ Teorijski, lokalna samouprava je institucija koja ima ustavni status i ustavom garantovanu samostalnost. To je **nesuverena teritorijalna zajednica** u kojoj se ostvaruje relativno autonomni sistem upravljanja.²

Građani trebaju baš tu, na prvoj stepenici stvaranja svojih lokalnih organa vlasti, da shvate šta čini tu slobodu koju imaju, koja prava dobijaju, koje mogućnosti izbora imaju i konačno, koje **efekte i dobrobiti** mogu imati od te vlasti. Svest i znanje građana o izvornoj nadležnosti lokalnih vlasti, o neotuđivim pravima građana i lokalnih zajednica da o tim pitanjima suvereno odlučuju i da pri tom moraju samo voditi računa o opštem dobru, ustavnom i zakonskom okviru, važan su osnov **jačanja lokalne demokratije** kao i **demokratije uopšte**.³

Ne ulazeći ovom prilikom u **pojam i status teritorijalne autonomije** utvrđene Ustavom Republike Srbije, najpre treba ukazati da Ustav utvrđuje **tri oblika jedinica lokalne samouprave**. To su: **opština, grad i grad Beograd**. Ustav, međutim, uglavom reguliše **položaj i nadležnosti opštine** kao jedinice lokalne samouprave, ali ne i **gradova i glavnog grada**. Ustavom su taksativno utvrđene **nadležnosti opštine, organi opštine i nadzor nad radom organa opštine**. To su, **istovremeno i**

¹ Uporedi: Snežana Đorđević, *Lokalna samouprava*, Centar za slobodne izbore i demokratiju – CeSID, Beograd, 2002, str. 7.

² Uporedi: Dejan Milenković, *Ustavni i zakonski okviri odnosa lokalne samouprave i centralne uprave u Srbiji*, Pravni život, Beograd, br. 7-8, 2000. str. 39; Predrag Dimitrijević, *Odnosi republičkih organa i organa jedinica lokalne samouprave*, Lokalna samouprava, Niš, br. 5, 1999, str. 210.

³ Uporedi: Snežana Đorđević, *Lokalna samouprava*, Centar za slobodne izbore i demokratiju – CeSID, Beograd, 2002, str. 7.

nadležnosti gradova i grada Beograda, čime se, njihov položaj, u principu „**izjednačava**“ sa statusom opština. Ustav međutim, daje mogućnost da se gradovima i gradu Beogradu, **zakonom mogu poveriti i druge nadležnosti**. Tako se, shodno Ustavu, položaj grada Beograda, glavnog grada Republike Srbije, uređuje Zakonom o glavnom gradu i Statutom grada Beograda. Grad Beograd ima nadležnosti koje su Ustavom i zakonom poverene opštini i gradu, a Zakonom o glavnom gradu mogu mu se poveriti i druge nadležnosti. Takođe, Ustav predviđa da se statutom grada može predvideti da se na teritoriji grada obrazuju **dve ili više gradskih opština**, te da se statutom grada uređuju poslovi iz nadležnosti grada koje **vrše gradske opštine**. Tako se, iako Ustavom to nije izričito utvrđeno, posredno uvodi i četvrti oblik lokalne samouprave oličeni u „**gradskim opštinama**“⁴ Međutim, kako Ustavom nisu utvrđene posebne nadležnosti gradova i grada Beograda, moglo bi se zaključiti da je sistem lokalne samouprave u Srbiji **monotipski**, da se u njenoj osnovi nalaze **opštine**, te da se izraz **lokalna samouprava** sadržan u Ustavu uglavnom izjednačava sa izrazom **opština**. Zato se navedeni posebni oblici (grad i grad Beograd) i ne moraju shvatiti kao **posebni oblici lokalne samouprave**, već kao podvarijante osnovne jedinice lokalne samouprave koju čini **opština**.

Poslovi jedinice lokalne samouprave **finansiraju se** iz 1. **izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave**, 2. **budžeta Republike Srbije** u skladu sa zakonom i 3. **budžeta autonomne pokrajine**, kada je autonomna pokrajina poverila jedinicama lokalne samouprave obavljanje poslova iz svoje nadležnosti.⁵ Kako Republika Srbija može zakonom poveriti autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja (možda je adekvatniji izraz bio **pojedine poslove**) iz svoje nadležnosti, sredstva za vršenje poverenih nadležnosti, shodno Ustavu, obezbeđuje Republika Srbija ili autonomna pokrajina, zavisno od toga ko poslove poverava. Ovlaštenja Republike Srbije i autonomnih pokrajina u nadzoru nad vršenjem poverenih nadležnosti, shodno Ustavu uređuje se zakonom.⁶

Već smo konstatovali da Ustav, u pogledu **nadležnosti**, razliku između opština, gradova i glavnog grada prepušta zakonskoj regulaciji. Ustav utvrđuje **samo izvorne nadležnosti opština**, koje pripadaju i gradovima, kao i gradu Beogradu. Opština preko svojih organa, u skladu sa zakonom,

⁴ Usporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/2006. član 188-193.

⁵ Usporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/2006. član 188. st. 3.

⁶ Usporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/2006. član 178.

uređuje i obezbeđuje: obavljanje i razvoj komunalne delatnosti i korišćenje građevinskog zemljišta i poslovnog prostora. Takođe, opština se stara o: izgradnji, rekonstrukciji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva i ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja i uređuje lokalni prevoz; zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, dečije zaštite, sporta i fizičke kulture; razvoju i unapređenju turizma, zanatstva, ugostiteljstva i trgovine; zaštiti životne sredine, zaštiti od elementarnih nepogoda, zaštiti kulturnih dobara i zaštiti i unapređivanju korišćenja poljoprivrednog zemljišta. Opština obavlja i druge poslove **utvrđene zakonom**.⁷

Najviši pravni akt opštine (kao i drugih jedinica lokalne samouprave) jeste **statut** koga donosi skupština opštine. Takođe, skupština opštine donosi opšte akte iz svoje nadležnosti, usvaja budžet i završni račun opštine, donosi plan razvoja i prostorni plan opštine, raspisuje opštinski referendum i vrši druge poslove određene zakonom i statutom, što se odnosi i na gradove i grad Beograda. Organi opštine su skupština opštine i drugi organi određeni statutom u skladu sa zakonom. Skupština opštine odlučuje o izboru izvršnih organa opštine, dok se izbor izvršnih organa grada i grada Beograda uređuje zakonom.

Pravna posledica ove ustavne odredbe naročito je vezana za status predsednika opštine odnosno gradonačelnika u gradovima, jer za razliku od opština u kome izvršne organe odnosno predsednika opštine bira skupštinska većina, Ustav je ostavio mogućnost da model izbora gradonačelnika u gradu Beogradu i gradovima, ako bi tako bilo predviđeno zakonom, bude neposredan, što se može smatrati dobrim rešenjem.⁸

Ustavom su utvrđena i dva načela koje proističu iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Reč je o **nadzoru nad radom opštine i zaštiti lokalne samouprave**.⁹ Vlada ima dužnost da obustavi od izvršenja opšti

⁷ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/2006. član 190.

⁸ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/2006. član 191.

⁹ Napomena: Reč je o članovima 192. i 193. *Ustava Republike Srbije*. Ostaje nejasno zašto rubrumi iznad člana 192, ne nosi naziv nadzor nad radom lokalne samouprave kao što je to učinjeno u članu 193. zaštita lokalne samouprave. I u jednom i u drugom članu, govori se samo o opštini ali se podrazumevaju i drugi oblici lokalne samouprave – grad i grad Beograd. U redakcijskom smislu Ustav sadrži više grešaka koje mogu biti predmet različitih tumačenja, što govori o brzini njegovog donošenja i nedovoljnom angažovanju na usaglašavanju konačnog teksta Predloga Ustava, koji je kasnije, tokom novembra 2006. godine, bio potvrđen na republičkom referendumu.

akt opštine za koji smatra da nije saglasan Ustavu ili zakonu i da u roku od pet dana pokrene postupak za ocenjivanje njegove ustavnosti ili zakonitosti. Reč je o jednom obliku **diskrecione ocene Vlade**, koja za posledicu može imati odlaganje izvršenja opšteg akta opštine za jedan duži vremenski period, a koja proizilazi iz dugotrajnog postupka koji se može voditi pred Ustavnim sudom. Takođe, Vlada može, pod uslovima utvrđenim zakonom, **raspustiti skupštinu opštine i imenovati privremeni organ** koji obavlja poslove iz nadležnosti skupštine, vodeći računa o političkom i nacionalnom sastavu raspuštene skupštine opštine. S druge strane, organ određen statutom opštine ima pravo **žalbe Ustavnom sudu** ako se pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave onemogućava vršenje nadležnosti opštine. Organ određen statutom opštine može da pokrene postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti zakona i drugog opšteg akta Republike Srbije ili autonomne pokrajine kojim se povređuje pravo na lokalnu samoupravu.¹⁰

Sa stanovišta lokalne samouprave, takođe je značajan Treći deo Ustava Srbije – **Ekonomsko i socijalno uređenje**, jer je u njemu izvršena **reforma svojinskih oblika**. Novi Ustav, za razliku od Ustava Srbije iz 1990. godine, zajamčuje **ravnopravnost** sledećih svojinskih oblika: **privatne, zadružne i javne svojine**. Za razliku od koncepta državne svojine utvrđene ranijim Ustavom, koncept javne svojine utvrđen novim Ustavom, podrazumeva tri posebna oblika: **državnu svojinu, svojinu autonomne pokrajine i svojinu jedinice lokalne samouprave**, pri čemu svi oblici svojine imaju jednaku pravnu zaštitu. Postojeća društvena svojina, pretvara se u u privatnu svojinu, pod uslovima, na način i u rokovima predviđenim zakonom, dok se imovina autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao i način njenog korišćenja i raspolaganja, **uređuju zakonom**.¹¹ Na ovaj način razbija se dosadašnji „monopol“ državne svojine, prema kome je 1995. godine, lokalna samouprava ostala bez svoje vlastite svojine, čime je autonomija lokalne samouprave bila znatno sužena. Na žalost, Zakon o prenošenju imovine na jedinice lokalne samouprave do danas još uvek nije donet, ali je to svakako proces koga u skorije vreme treba očekivati.

Zaključak koji bi se mogao izvesti je da je donošenjem novog Ustava Republike Srbije krajem 2006. godine, stvoren ustavni **osnov za vraćanje oduzete imovine jedinicama lokalne samouprave** u Srbiji,

¹⁰ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/2006. član 192-193.

¹¹ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/2006. član 86-87.

što je u savremenim uslovima i nužnost i potreba. Međutim, novim Ustavom Srbije, propuštena je šansa za razbijanje pomenutog **monotipskog sistema lokalne samouprave**. Ustav doduše predviđa da su jedinice lokalne samouprave **opština, grad i grad Beograd**, ali utvrđuje samo izvorne nadležnosti opština, a ne i grada i grada Beograda. Tako grad Beograd i gradovi mogu da računaju, osim na izvorne nadležnosti koje imaju opštine, samo još na nadležnosti iz prenetog delokruga Republike, što **nije dobro rešenje** sa stanovišta obezbeđenja životnih potreba i pružanja usluga građanima na lokalnom nivou. Prenosenje nadležnosti podrazumeva izmene i dopune mnogobrojnih i raznih zakona u različitim oblastima. To opet odrazumeva **dugotrajnu proceduru**, koja započinje u ministarstvima i završava se u Narodnoj skupštini izglasavanjem zakona. Sa takvim postupkom povezani su i mnogobrojni drugi „rizici“ koje ovo rešenje donosi, kao na primer, politička nestabilnost, politički uticaj, blokada Skupštine, prevremeni izbori, nedostatak jasnih strategija i javnih politika u organima državne uprave i drugi. To ne odgovara brzim promenama koje prate život pre svega u urbanim sredinama, što onemogućava da gradovi i grad Beograd, brzo, adekvatno i efikasno odgovore takvim promenama, i što se, u krajnoj liniji, direktno odražava na svakodnevni život građana.

**B. ZAKONODAVNI OKVIR LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI –
PRAVNI STATUS OPŠTINA, GRADOVA I GRADA BEOGRADA**

Oblast lokalne samouprave u Srbiji reguliše veći broj zakona.¹ Ipak, četiri najznačajnija zakona koja se u celosti odnose na lokalnu samoupravu su: **Zakon o teritorijalnoj organizaciji** (2007), **Zakon o lokalnoj samoupravi** (2007), **Zakon o glavnom gradu** (2007) i **Zakon o lokalnim izborima** (2007).

| TERITORIJALNA ORGANIZACIJA I LOKALNA SAMOUPRAVA SRBIJE | | |
|--|-------------------------------|---|
| TERITORIJALNA AUTONOMIJA | | |
| SUŠTINSKA AUTONOMIJA KOSOVO | AUTONOMNA POKRAJINA VOJVODINA | |
| LOKALNA SAMOUPRAVA | | |
| OBLICI LOKALNE SAMOUPRAVE | BROJ | NADLEŽNOSTI |
| GLAVNI GRAD BEOGRAD | 1 | Prenete nadležnosti utvrđene Zakonom o glavnom gradu i drugim zakonima u posebnima oblastima ↑ Moguće prenošenje nadležnosti u posebnim oblastima posebnim zakonom ↑ Utvrđene Ustavom i zakonom |
| GRADOVI | 23 | |
| OPŠTINE | 150 | |

Tabela 2. Tabelarni prikaz teritorijalnih autonomija i oblika lokalnih samouprava u Srbiji

¹ Napomena: Pored osnovih zakona o kojima će biti reči u nastavku, i mnogi posebni zakoni regulišu u pojedinim odredbama pojedine segmente lokalne samouprave. Tako u pojedinim zakonima, dolazi do prenošenja pojedinih nadležnosti na određene jedinice lokalne samouprave o čemu će više reči biti u okviru ovog dela.

Kao što se može primetiti, reč je o potpuno novom setu propisa koji regulišu ovu oblast, a razlog za to leži i u činjenici da je **Zakonom o sprovođenju Ustava Republike Srbije** bio utvrđen rok (oko koga je bilo dosta polemike) za donošenje novih zakona koji regulišu ovu oblast (kraj 2007. godine).² Pored ova četiri zakona, još jedan zakon se u celini odnosi na lokalnu samoupravu - **Zakon o finansiranju lokalne samouprave** koji je donet 2006. godine.³ Ovom sistemu nedostaje **Zakon o prenošenju imovine lokalnoj samoupravi** koji je duže vreme u pripremi ali još uvek nije donet, a koji će u budućnosti imati ogroman značaj za lokalnu samoupravu.

Ovaj zahtev proizilazi i iz ranije pomenutih ustavnih odredbi o **javnoj svojini** u okviru koje je utvrđena i posebna **svojina lokalne samouprave**. U nastavku, akcentat je stavljen na teritorijalnu organizaciju Republike Srbije, nadležnosti lokalne samouprave, organe lokalne samouprave i odnos lokalne samouprave i građana.

OPŠTINA I GRAD U SISTEMU LOKALNE SAMOUPRAVE

a. opština i grad u konceptu teritorijalne organizacije

Zakonom o teritorijalnoj organizaciji utvrđeno je da je **opština osnovna teritorijalna jedinica** u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava, koja je sposobna da preko svojih organa samostalno vrši sva prava i dužnosti iz svoje nadležnosti i koja ima **najmanje 10.000 stanovnika**. To su ujedno i dva osnovna kriterijuma za određivanje statusa opštine, pri čemu opštine koje su obrazovane do stupanja na snagu ovog zakona mogu imati manje od 10.000 stanovnika. Izuzetno, kada postoje posebni ekonomski, geografski ili istorijski razlozi, može se osnovati nova opština koja ima manje od 10.000 stanovnika. Teritorija za koju se osniva opština predstavlja prirodnu i geografsku celinu, ekonomski povezan prostor, koji poseduje razvijenu i izgrađenu komunikaciju među naseljenim mestima, **sa sedištem kao gravitacionim centrom**. Ova zakonska odredba je dobra jer ukazuje na **potrebu celovitosti teritorije i gravitacionom centru kao osnovu za uspostavljanje**

² Uporedi: *Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006. čl. 15.

³ Uporedi: *Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007; *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007; *Zakon o gradu Beogradu*, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007; *Zakon o lokalnim izborima*, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007; *Zakon o finansiranju lokalne samouprave*, „Službeni glasnik RS“, br. 62/2006.

njene teritorije. Zakonom se određuje i postupak osnivanja, spajanja i ukidanja opština, kao i promena teritorije opštine. Bez posebnog ulaženja u detalje, inicijativa za pokretanje postupka za osnivanje, ukidanje i promenu teritorije opštine **mora da sadrži** i analizu sa ekonomskim, prostornim, demografskim i drugim pokazateljima efekata promene koja se inicira, kao i grafički prikaz koji je obavezan sastavni deo podnete inicijative. Ako oceni da je predložena promena zakonita i opravdana, Vlada dostavlja Narodnoj skupštini **predlog za raspisivanje savetodavnog referenduma.** Narodna skupština, u skladu sa zakonom, **raspisuje savetodavni referendum** na kome se građani koji imaju biračko pravo i prebivalište na teritoriji opštine na koje se promena odnosi izjašnjavaju da li su „za” ili „protiv” promene koja se inicira. Smatra se da su građani podržali promenu koja se inicira, ako se za nju izjasnila veina od onih koji su glasali. Prilikom utvrđivanja predloga za izmenu zakona kojim se osniva, ukida ili vrši promena teritorije opštine, Vlada e voditi računa o rezultatima sprovedenog referenduma. Ovaj zakonski deo je u skladu sa i sa načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.⁴

Posmatrajui srpske opštine, lako se može zaključiti da prosečna opština u Srbiji ima 50.000 stanovnika, što je verovatno čini najveom **osnovnom jedinicom lokalne samouprave** u Evropi. S druge strane, razlike u broju stanovnika između pojedinačnih opština su ogromne – od onih ispod 10.000 do nekih koje imaju i preko 250.000 stanovnika (pojedine gradske opštine). Ova situacija ponovo dovodi do sledeeg pitanja: da li izvorne i prenete nadležnosti opština, mogu podjednako da zadovolje potrebe građana velikih i malih opština, o čemu e reči biti kasnije.

Zakonom o teritorijalnoj organizaciji utvrđeno je da je **grad** teritorijalna jedinica koja predstavlja **ekonomski, administrativni, geografski i kulturni centar šireg područja** i ima **više od 100.000 stanovnika.** Izuzetno, kada postoje posebni ekonomski, geografski ili istorijski razlozi, može se utvrditi da je grad i teritorijalna jedinica koja ima manje od 100.000 stanovnika, ako ispunjava sve ostale kriterijume predviđene zakonom. Teritorija za koju se obrazuje grad, predstavlja prirodnu geografsku celinu, ekonomski povezan prostor koji poseduje izgrađenu komunikaciju među naseljenim mestima sa sedištem grada kao gravitacionim centrom.

⁴ Uporedi: *Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS”, br. 129/2007, čl. 11-15; *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, Savet Evrope, 1985, „Službeni glasnik RS - međunarodni ugovori”, br. 70/2007, čl. 5.

Promena teritorije grada vrši se na način predviđen za promene teritorije opština. Teritorija grada može biti podeljena na gradske opštine. Podela grada na gradske opštine utvrđuje se statutom grada, u skladu sa zakonom. Za razliku od ranijeg **Zakona o teritorijalnoj organizaciji** iz 1990. godine, koji je status grada „dodelio” samo Beogradu, Nišu, Kragujevcu, Novom Sadu i Prištini, novim zakonom ovaj status dobilo je 23 grada u Srbiji. Međutim, kriterijumi za sticanje statusa su, čini se neadekvatni (ili bolje rečeno – nedovoljno egzaktni), a razlog za dobijanje ovog statusa, prvenstveno je bio **političke prirode**, što ne „ide” u prilog pravoj teritorijalnoj organizaciji u cilju **decentralizacije samog sistema**. Kao što se može videti, osim kriterijuma koji se odnose na broj stanovnika, ostali kriterijumi su trebali da budu detaljnije razrađeni i objašnjeni, dok je iz geografskog rasporeda „novih gradova” primetno da oni ne doprinose **ravnomernom regionalnom razvoju**, jer se neki od njih čak međusobno i graniče, kao na primer Šabac i Loznica.⁵

Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, utvrđeno je da je **grad Beograd** je posebna teritorijalna jedinica utvrđena Ustavom i zakonom, te da je promena teritorije grada Beograda vrši se na način predviđen za promenu teritorije opštine. Podela grada Beograda na gradske opštine utvrđuje se statutom grada Beograda, u skladu sa zakonom.⁶

b. status i nadležnosti opštine i grada

Polazeći od koncepta utvrđenog ustavom republike Srbije, **Zakon o lokalnoj samoupravi** (2007) predviđa da je **opština** osnovna teritorijalna jedinica u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava, koja je sposobna da preko svojih organa samostalno vrši sva prava i dužnosti iz svoje nadležnosti i koja ima najmanje 10.000 stanovnika. Izuzetno, kada postoje posebni ekonomski, geografski ili istorijski razlozi, može se osnovati nova opština koja ima manje od 10.000 stanovnika. Opština

⁵ Dejan Milenković, *Položaj i nadležnosti grada u sistemu lokalne samouprave*, Zbornik radova: *U susret novom statusku gradova u Srbiji*, PALGO Centar Beograd, 2007, str. 49-61. Jelena Jerinić, *Mogući koraci reforme teritorijalne organizacije u Srbiji*, Zbornik radova: *U susret novom statusku gradova u Srbiji*, PALGO Centar Beograd, 2007, str. 63-72.

⁶ Upoređi: *Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS”, br. 129/2007, čl. 21-23.

.....
statutom i drugim opštim aktom bliže uređuje **način, uslove i oblike vršenja** prava i dužnosti iz svoje nadležnosti.⁷

Zakonom o lokalnoj samoupravi, taksativno je navedeno **39 izvornih nadležnosti opština**. Na ovaj način, krug ustavom utvrđenih izvornih nadležnosti opština je zakonom bliže **razrađen i proširen**. Opština donosi **programe razvoja, urbanističke planove, budžet i završni račun**. U vezi sa **finasiranjem** lokalne samouprave, opština je ta koja **utvrđuje stope izvornih prihoda** kao i način i merila za određivanje **visine lokalnih taksi i naknada**. Opština **uređuje i obezbeđuje** obavljanje i razvoj **komunalnih delatnosti** (prečišavanje i distribucija vode, prečišavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, proizvodnja i snabdevanje parom i toplom vodom, linijski gradski i prigradski prevoz putnika u drumskom saobraćaju, održavanje čistoće u gradovima i naseljima, održavanje deponija, uređivanje, održavanje i korišćenje pijaca, parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, javnih parkirališta, javna rasveta, uređivanje i održavanje grobalja i sahranjivanje i dr.) kao i **organizacione, materijalne i druge uslove** za njihovo obavljanje. Čitav niz nadležnosti opština odnose se na održavanje **stambenih zgrada** i naknade u vezi sa tim, na uređenje i korišćenje **građevinskog zemljišta i poslovnog prostora**, održavanje i druge poslove koji se odnose na određene kategorije **lokalnih puteva i ulica**, organizaciju **autotaksi prevoza** i tako dalje. Opština je ta koja postaje „zamajac“ lokalnog ekonomskog razvoja, te je svakako jedna od značajnih nadležnosti utvrđena ovim zakonom da **donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja** i stara se o **unapređenju opšteg okvira za privređivanje u jedinici lokalne samouprave**. Opština ima značajnu ulogu i u oblastima **osnovnog obrazovanja, socijalne zaštite, kulture, primarne zdravstvene zaštite, sporta, dečije zaštite**, u kojima se, između ostalog, pojavljuje i kao **osnivač ustanova i organizacija** u njima. Značajne su i nadležnosti opštine u **oblasti zaštite životne sredine**, u okviru koje opština, donosi **programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti, programe zaštite životne sredine**, kao i **lokalne akcije i sanacione planove**. Kada je reč o imovini, **opština upravlja svojom imovinom** i stara se o njenom očuvanju i uvećanju. Treba naravno pomenuti i nadležnosti u drugim oblastima, na primer, one koje se odnose na **ljudska i manjinska prava**, zatim, **poljoprivredno zemljište, vodoprivredu, zaštitu od požara, držanje i zaštitu životinja, javno informisanje od lokalnog značaja** i slične.⁸

⁷ Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007, čl. 18-19.

⁸ Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007, čl. 18-19.

Ve na prvi pogled, jasno je da se krug izvornih nadležnosti opština **nije bitnije promenio**. Suštinski, možemo govoriti samo o **četiri nove nadležnosti** u odnosu na raniji **Zakon o lokalnoj samoupravi** iz 2002. godine, i koje pretežno proističu iz Ustava Republike Srbije. Jedna od takvih nadležnosti je **upravljanje imovinom opštine** koja proizilazi iz novog ustavnog koncepta javne svojine, koji podrazumeva i **svojinu jedinice lokalne samouprave**, o čemu je ve ranije bilo reči. Isto se može rei i u vezi sa „novom” nadležnošu opština (lokalne samouprave) u oblasti **ostvarivanja, zaštite i unapređenja ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa** koja je takođe utvrđena Ustavom. Nadležnost koja se odnosi na pomaganje razvoja različitih oblika **samopomoi i solidarnosti licima sa posebnim potrebama** kao i sa licima koja su u suštinski nejednakom položaju sa ostalim građanima, delimično proizilazi i kao poverena nadležnost iz **Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom**. Naime, ovim Zakonom je predviđeno da su jedinice lokalne samouprave dužne da podstiču osnivanje **službi podrške za osobe sa invaliditetom** radi poveanja nivoa njihove samostalnosti u svakodnevnom životu i radi ostvarivanja njihovih prava.⁹ Možda najznačajnija novina jeste nadležnost opština **da donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja** i stara se o unapređenju **opšteg okvira za privređivanje u jedinici lokalne samouprave**, jer ona treba da doprinese **razvoju koncepta uslužno orjentisane lokalne samouprave** odnosno **opštine u “službi” građana**. U svakom slučaju, čini se da je i veina „novih izvornih” nadležnosti opština, i do sada **mogle biti u nadležnosti opština**, kroz formulaciju iz ranijeg Zakona o lokalnoj samoupravi da opština ...”obavlja i druge poslove od neposrednog interesa za građane”... iako nisu bile **“eksplicite”** navedene.

Takođe, zakonom je utvrđeno da Republika Srbija može da pojedine poslove državne uprave **zakonom poveri** svim ili pojedinim opštinama, u interesu **efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja** prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad. **Sredstva za obavljanje poverenih poslova** obezbeđuju se u **budžetu Republike Srbije** u skladu sa vrstom i obimom poslova. U grupu poverenih poslova u skladu sa ovim zakonom spadaju i pojedini poslovi **inspekcijskog nadzora** iz oblasti prosvete, zdravstva, zaštite životne

⁹ Uporedi: *Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom*, „Službeni glasnik RS” br. 33/2006, čl. 4, čl. 32-34.

.....
sredine, rudarstva, prometa robe i usluga, poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva kao i drugi inspekcijski poslovi u skladu sa zakonom.¹⁰

Kada je reč o **gradovima**, Zakon o lokalnoj samoupravi sadrži identičnu odredbu koja je sadržana u Zakonu o teritorijalnoj organizaciji, kada je reč o njegovom **statusu**. Grad je jedinica lokalne samouprave utvrđena zakonom, koja predstavlja ekonomski, administrativni, geografski i kulturni centar šireg područja i ima više od 100.000 stanovnika. Izuzetno, kada postoje posebni ekonomski, geografski ili istorijski razlozi, može se utvrditi da je grad i teritorijalna jedinica koja ima manje od 100.000 stanovnika. Teritorija za koju se obrazuje grad, predstavlja prirodnu geografsku celinu, ekonomski povezan prostor koji poseduje izgrađenu komunikaciju među naseljenim mestima sa sedištem grada kao gravitacionim centrom. Odredbe ovog zakona koje se odnose na opštinu primenjuju se i na grad, ako ovim zakonom nije drukčije određeno. U tom smislu, grad vrši **nadležnosti opštine**, kao i druge **nadležnosti i poslove državne uprave**, koji su mu **zakonom povereni**. Između grada i opštine **ne postoji princip supsidijariteta**, osim ako se izuzmu **gradske opštine**. Kao ni u Ustavu, ni u Zakon o lokalnoj samoupravi gradovi nisu dobili posebne (čak ni prenete) nadležnosti, kao što je to predviđeno za opštine. Tačnije, gradovi imaju **iste nadležnosti kao i opštine**, s tim što Zakon o lokalnoj samoupravi (kao i Ustav) daje mogućnost da se posebnim zakonima gradovima mogu preneti i druge (republičke) nadležnosti. Tako je zadržan koncept monotipskog uređenja lokalne samouprave u bazičnim propisima koji je regulišu, ali je ostavljena mogućnost, da u mnogobrojnim i različitim oblastima, počev od obrazovanja, kulture, zdravstva i drugih, na njih budu **prenete druge nadležnosti** u čemu se i ogleda **razlika** u pravnom statusu opština i gradova.¹¹

Ako posmatramo proces prenošenja nadležnosti putem posebnih zakona koji regulišu određene oblasti u poslednjih nekoliko godina, lako možemo utvrditi da se ovaj proces relativno sporo odvija. Tako je **Zakon o zdravstvenoj zaštiti** iz 2005. godine značajno proširio kompetencije lokalne samouprave u ovoj oblasti (*Zakonom o lokalnoj samoupravi* nadležnosti su bile svedene samo na primarnu zdravstvenu zaštitu), a Republika je izgubila osnivačka prava nad velikim zdravstvenim ustanovama. Ovaj Zakon **pravi razliku između opštine i grada** u pogledu osnivačkih prava zdravstvenih ustanova, jer **domove zdravlja osniva**

¹⁰ Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007, čl. 18-22.

¹¹ Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007, čl. 23-25.

opština i grad, dok **osnivač zavoda na primarnom nivou** kao i **kliničko-bolničkog centra, može biti samo grad**.¹²

Statutom grada može se predvideti da se na teritoriji grada obrazuju **dve** ili **više gradskih opština**. Statutom grada se uređuju poslovi iz nadležnosti grada koje vrše gradske opštine.

ORGANI OPŠTINE I GRADA

Organi opštine su: **skupština opštine, predsednik opštine, opštinsko veće i opštinska uprava**. Takođe, u delu koji se odnosi na zaštitu prava građana, Zakon po uzoru na raniji, ostavlja mogućnost opštinama (i gradovima) da svojom **odlukom**, kao poseban organ ustanove i **zaštitnika građanina** (ranije građanskog zaštitnika).

Skupština opštine je najviši organ opštine koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti, utvrđene Ustavom, zakonom i statutom. Skupštinu opštine čine **odbornici**, koje biraju građani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom i statutom opštine. Broj odbornika u skupštini opštine utvrđuje se statutom opštine, s tim što ne može biti manji od 19, ni veći od 75. Odbornici se biraju na četiri godine. Ovaj model je u skladu sa evropskim modelima i konvolidira sa načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Skupština opštine donosi **statut, poslovnik skupštine, budžet i završni račun**, utvrđuje **stope** izvornih prihoda i utvrđuje naknadu za opštinske takse. Takođe, Skupština donosi **program razvoja opštine** i pojedinih delatnosti, **urbanistički plan**, uređuje **korišćenje građevinskog zemljišta, donosi propise** i druge opšte akte i **raspisuje opštinski referendum**. Skupština **osniva** službe, javna preduzeća, ustanove i organizacije, vrši nadzor nad njihovim radom i **imenuje i razrešava** njihove direktore, upravni i nadzorni odbor. Skupština razrešava predsednika i zamenika predsednika skupštine i postavlja i razrešava sekretara skupštine. Ona **bira i razrešava predsednika opštine**, dok na predlog predsednika opštine, bira **članove opštinskog veća**. Skupština obavlja i druge poslove utvrđene ovim zakonom i statutom. Zakon sadrži i detaljne odredbe koje se odnose na: sednicu skupštine, način odlučivanja skupštine, pitanje kворuma, načinu zakazivanja skupštine, radnim telima skupštine, predsedniku i zameniku predsednika skupštine i izboru predsednika i zamenika i sekretara skupštine.

¹² Uporedi: *Zakon o zdravstvenoj zaštiti*, "Službeni glasnik RS", br. 107/2005, čl. 48, 88-89, 264.

U vezi sa delokrugom poslova skupštine opštine utvrđene novim Zakonom o lokalnoj samoupravi može se staviti nekoliko primedbi. Prva bi bila da skupština opštine **nema ni jednu funkciju** u okviru svog delokruga koja bi se odnosila na **kreiranje i utvrđivanje javnih lokalnih politika i lokalnih strategija u određenim oblastima**, pa samim tim ni aktivnosti koje bi u suštini predstavljale **nazorne aktivnosti** nad njihovom eventualnom primenom. Drugo, Skupština opštine je ta koja **bira i razrešava predsednika opštine**, čime se odustalo od koncepta koji je bio sadržan u ranijem zakonu da predsednika opštine biraju građani, neposrednim tajnim glasanjem na izborima, što je direktna posledica novih ustavnih rešenja. Sama ustavna rešenja nisu nastala kao „proizvod“ ozbiljnih analiza nedosataka sistema neposrednog izbora predsednika opština, ve kao predmet političkih dogovora i političke trgovine u toku trajanja procesa donošenja Ustava. I tree, zakonodavac je propustio da razbije sistem „partokratske“ lokalne vlasti, **predviđajući da direktora, kao i upravne i nadzorne odbore različitih ustanova, preduzeća, organizacija i službi čiji je osnivač opština, i bira Skupština opštine**, bez posebnih kritirijuma u pogledu obrazovanja, stručnosti, efikasnost i bez javnog konkursa, na osnovu „diskrecione ocene“ same Skuštine. To svakako ne doprinosi **stvaraju „uslužno orjentisane“** lokalne samouprave, jer se u pozadini ovog sistema nalazi interesi koalicionih političkih stranaka na lokalnom nivou. Mesta direktora i članova upravnih i nadzornih odbora, postaju predmet predizborne, izborne i postizborne „trgovine“ vladajućih političkih aktera na lokalnu, a ne odraz stručnosti lica koje se za ove poslove biraju, što značajno umanjuju efekte **lokalne samouprave u službi građana**.

Predsednik opštine. je, uz opštinsko vee, izvršni organ opštine. Moglo bi se rei, da ova **dva organa i ne uživaju suštinsku samostalnost** jer je predsednik opštine **istovremeno i predsednik opštinskog vea**, a zamenik predsednika – član opštinskog vea. Predsednika opštine bira skupština opštine iz reda odbornika, na vreme od četiri godine, tajnim glasanjem, veinom glasova od ukupnog broja odbornika skupštine opštine. Kandidata za predsednika opštine predlaže **predsednik skupštine opštine** iz reda **odbornika**. Kandidat za predsednika opštine predlaže kandidata za zamenika predsednika opštine takođe iz reda **odbornika**, koga bira skupština opštine na isti način kao predsednika opštine. Momentom stupanja na funkciju, predsedniku i zameniku predsednika **prestaje mandat odbornika** u Skupštini opštine. Predsednik opštine: **predstavlja i zastupa** opštinu; predlaže **način rešavanja pitanja** o kojima odlučuje skupština; **naredbodavac je za izvršenje budžeta; usmerava i usklađuje rad** opštinske uprave, **donosi pojedinačne akte** za koje je ovlašćen zakonom, statutom ili odlukom

skupštine i vrši druge poslove utvrđene statutom i drugim aktima opštine.¹³

U odnosu na raniji **Zakon o lokalnoj samoupravi** koji je predviđao progresivno rešenje u vidu **neposrednog izbora predsednika opštine**, novi Zakon o lokalnoj samoupravi vratio se korak u nazad. **Izbor predsednika opštine ponovo zavisi od koalicionih dogovora političkih stranaka**, koji su često dirigovani iz „centrale” stranaka i ne odražavaju suverenu volju građana iskazanu na lokalnom nivou vlasti. Tako „vlast” na lokalnom nivou **postaje predmet „volje” političkih stranaka** koji se uglavnom prenose sa centralnog na lokalni nivo, odnosno postaju „preslikavanje” centralne vlasti na lokalni nivo, čime se ne doprinosi ostvarivanju specifičnih potreba građana u lokalnoj samoupravi, niti doprinese **suštinskom „razdvajanju” dva različita nivoa vlasti**. U pogledu **nadležnosti predsednika opštine**, one su **značajno sužene** u odnosu na koncept koji je bio ustanovljen ranijim zakonom. Ideja tog koncepta bila zasnovana na konceptu američkih gradova, sa „**jakim**” gradonačelnikom (predsednikom opštine) i „**slabom**” skupštinom. U takvom sistemu, neposredno izabrani gradonačelnik (predsednik opštine) kao organ lokalne izvršne vlasti, **neposredno i odgovara biračima** za svoj uspeh ili neuspeh. Dobra strana ovog sistema svakako je u tome što „dobar” predsednik opštine, značajno ubrzava i lokalni razvoj. Loša strana ovog sistema leži u činjenici da neuspeh povlači i prevremene lokalne izbore. Ovakav sistem stvara i česte „**sukobe**” predsednika opštine i skupštine, što se i pojavio kao jedan od problema u implementaciji Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine. Takva situacija u pojedinim opštinama dovela je do „blokade” lokalne vlasti, što je i bio „ključni” razlog za povratak ranijeg sistema u novi Ustav i Zakonu o lokalnoj samoupravi. U ovom sistemu, **rezultati** predsednika opštine su sekundarni, i uglavnom nebitni, jer je primaran odnos političkih **partija** i **stabilnost koalicija u lokalnoj skupštini**.

Opštinsko veće čine **predsednik opštine, zamenik predsednika opštine**, kao i članovi opštinskog veća čiji je broj utvrđen statutom opštine i koje bira skupština opštine, na period od četiri godine, tajnim glasanjem, većinom od ukupnog broja odbornika. **Kandidate za članove opštinskog veća** predlaže **kandidat za predsednika opštine**. Kada odlučuje o izboru predsednika opštine, skupština opštine istovremeno odlučuje o izboru zamenika predsednika opštine i članova opštinskog veća. **Predsednik opštine je predsednik opštinskog veća**. Zamenik predsednika opštine je član opštinskog veća po funkciji. Broj članova opštinskog veća, koje

¹³ Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 129/2007, čl. 42-45.

.....
skupština opštine bira na predlog predsednika opštine, ne može biti veći od 11. Odborniku koji bude izabran za člana opštinskog veća prestaje odbornički mandat. Opštinsko veće u okviru svojih nadležnosti **predlaže statut, budžet i druge odluke** i akte koje donosi skupština neposredno izvršava i stara se o izvršavanju odluka skupštine opštine; donosi odluku o privremenom finansiranju i vrši nadzor nad radom opštinske uprave. Takođe, opštinsko veće **rešava u upravnom postupku u drugom stepenu** o pravima i obavezama građana, preduzeća i ustanova i drugih organizacija u upravnim stvarima iz nadležnosti opštine, stara se o **izvršavanju poverenih nadležnosti** iz okvira prava i dužnosti Republike, odnosno autonomne pokrajine i postavlja i razrešava načelnika opštinske uprave. Predsednik opštine **predstavlja opštinsko veće**, saziva i vodi njegove sednice.¹⁴

Iz navedenih odredaba jasna je „neraskidiva” **povezanost** dva, u zakonskom smislu, „posebna” organa. Opštinsko veće je na neki način kontrolor predsednika opštine, a predsednik opštine kontrolor Veća, ali se postavlja pitanje u kojoj meri to zaista može da bude, jer predsednik opštine predlaže kandidata za Opštinsko veće Skupštini koja ih i bira. U pozadini svega, čini se, nalazi se jedan centralizovan, u osnovi “komunalni” (skupštinski) sistem, gde se **odnos skupštinskih (političkih) “koalicija” direktno prenosi na sve ostale tzv. “samostalne” opštinske organe**. Izborni sistem organa objašnjavaju mehanizam partokratije koji je zasnovan na sistemem političkog plena (spoil system), koji je u Americi napušten još krajem 19. veka. U opštinama sa “čvrstom” koalicionom političkom veinom, predsednik opštine e imati veliku “izvršnu” moć, a opštinsko veće možda postane neki oblik “kabineta” predsednika opštine, dok u onima u kojima to nije slučaj postoje problemi oko “nestabilnosti” funkcije predsednika, pri čemu izvršni odbor može, ne u interesu građana već političkih stranaka, da blokira njegov rad. S druge strane “nestabilnost” stranačkih koalicija u skupštini, direktno e odraziti ne samo na predsednika opštine, već i na opštinsko veće.

Četvrti organ opštine je **opštinska uprava**. Prema ranijim zakonima o lokalnoj samoupravi, opštinska uprava nije imala “status” samostalnog organa. Prema novom zakonu, opštinska uprava: **priprema nacrt propisa i drugih akata** koje donosi skupština opštine, predsednik opštine i opštinsko veće, **izvršava odluke i druge akte** skupštine opštine, predsednika opštine i opštinskog veća, **rešava u upravnom postupku u prvom stepenu** o pravima i dužnostima građana, preduzeća, ustanova i drugih organizacija u upravnim stvarima iz nadležnosti opštine, **obavlja**

¹⁴ Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 129/2007, čl. 46-51.

poslove upravnog nadzora nad izvršavanjem propisa i drugih opštih akata skupštine opštine, **izvršava zakone i druge propise** čije je izvršavanje povereno opštini i **obavlja stručne i druge poslove** koje utvrdi skupština opštine, predsednik opštine i opštinsko vee. Opštinska uprava **obrazuje se kao jedinstveni organ**, a mogu se obrazovati i opštinske uprave za pojedine oblasti u opštinama sa preko 50.000 stanovnika. Opštinskom upravom, kao jedinstvenim organom, rukovodi **načelnik**. Za načelnika opštinske uprave može biti **postavljeno lice** koje ima završen pravni fakultet, položen ispit za rad u organima državne uprave i najmanje pet godina radnog iskustva u struci. Načelnika opštinske uprave, odnosno uprave za pojedine oblasti postavlja **opštinsko vee**, na osnovu **javnog oglasa**, na **pet godina**. Rukovodioce organizacionih jedinica u upravi raspoređuje načelnik. Načelnik za svoj rad i rad uprave odgovara **skupštini opštine** i **opštinskom veu**. Statutom opštine može se predvideti da se u **opštinskoj upravi postavljaju pomonici predsednika opštine za pojedine oblasti** (ekonomski razvoj, urbanizam, primarna zdravstvena zaštita, zaštita životne sredine, poljoprivreda i dr.). Pomonici predsednika opštine **pokreu inicijative, predlažu projekte i sačinjavaju mišljenja** u vezi sa pitanjima koja su od značaja za razvoj u oblastima za koje su postavljeni i vrše druge poslove utvrđene aktom o organizaciji opštinske uprave. Pomonike predsednika opštine **postavlja i razrešava predsednik opštine**. U opštinskoj upravi može biti postavljeno najviše tri pomonika predsednika opštine.

Rešenje koje podrazumeva da opštinska uprava postaje poseban organ, je dobro. Na taj način rad **lokalne uprave** postaje kompaktniji, i u izvesnoj meri samostaljniji u odnosu na predsednika opštine i opštinsko vee. Doduše, tačno je da načelnika postavlja opštinsko vee, **ali na osnovu konkursa, odnosno javnog oglasa**, i to na period koji je duži od perioda izbora mandata opštinskog vea. S druge strane, iako razvoj savremene uprave, uključujući i lokalnu upravu karakterišu **menažmentski principi**, njih ne nalazimo **ni u naznakama u nadležnostima opštinske uprave**. Takođe, za razliku od **Zakona o lokalnoj samoupravi** iz 2002. godine,¹⁵ novi Zakon ne sadrži direktnu odredbu da se u opštinskoj upravi može postaviti **glavni arhitekta** i **opštinski menadžer**. Značaj glavnog arhitekta kao kreatora urabanog razvoja svake opštine, i opštinskog menadžera kao kreatora novog sistema upravljanja, jesu koraci **“u nazad”** u odnosu na raniji Zakon, naročito u kontekstu savremenog razvoja gradova, u kome je funkcija „menadžera” veoma značajna. Međutim, iz formualacije da se u opštinskoj upravi postavljaju **pomonici predsednika opštine za pojedine oblasti** može biti **pravni osnov** za zadržavanje

¹⁵ Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 9/2002, čl. 54-56.

.....
funkcija **opštinskog menadžera i glavnog arhitekta** što se naročito odnosi na gradove kao jedinice lokalne samouprave, na sličan način kako je to **Zakonom o glavnom gradu** predviđeno za grad Beograd.¹⁶

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, organi grada su: **skupština grada, gradonačelnik, gradsko vee i gradska uprava**. Organi grada obavljaju poslove predviđene ovim zakonom za organe opštine, kao i druge poslove utvrđene zakonom i statutom grada. Skupštinu grada sačinjavaju odbornici čiji se broj utvrđuje statutom grada, s tim što njihov broj ne može biti veći od 90. Odredbe ovog zakona koje se odnose na **skupštinu opštine primenjuju se na gradsku skupštinu, odredbe koje se odnose na predsednika opštine na gradonačelnika, a opštinskog vea i opštinske uprave na gradsko vee i gradsku upravu**. Jedine specifičnosti grada u odnose na opštinu tiču se **broja pomonika gradonačelnika** kojih može biti pet, i pravu gradova da formiraju **komunalnu policiju**.¹⁷

Kao fakultativni oblik nezavisnog organa, opštine i gradovi mogu osnovati, kao posebno nezavisno telo i **građanskog branioca (ombudsmana)**.

Na kraju, možemo konstastovati da gradovi, u pogledu nadležnosti, organizacije i izbora opštinskih organa i tela, zadržavaju **potpuno isti monotipni status** kao i opštine. Jedina razlika koju poznaje novi zakon u ovom segmentu tiče se **mogućnosti** gradova da uvedu **komunalnu policiju** kao i da im se posebnim zakonima u pojedinim oblastima prenesu pojedine republičke nadležnosti. To samo potvrđuje ranije iznetu tezu, da grad kao jedinica lokalne samouprave **jeste samo varijacija, ili bolje rečeno, jedna od (viših) „formi“ opštine kao osnovne jedinice lokalne samouprave**.

GLAVNI GRAD U SISTEMU LOKALNE SAMOUPRAVE

Zakonom o glavnom gradu uređen je **položaj, nadležnosti i organi Grada Beograda**, kao glavnog grada Republike Srbije. Na sva pitanja koja nisu uređena ovim zakonom a odnose se na grad Beograd kao jedinicu lokalne samouprave, primenjuju se **Zakon o lokalnoj samoupravi**. Shodno Ustavu Srbije i ovom zakonskom rešenju, jasno je da je grad Beograd samo jedna od **tri oblika jedinica lokalne samouprave**, a ako posmatramo i zakon u celini, još jedna varijacija odnosno najviši oblik

¹⁶ Uporedi: Dr Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti (uporedni modeli)*, Beograd, 2002; *Zakon o glavnom gradu*, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007, čl. 37.

¹⁷ Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS“, br. 9/2002, čl. 66.

opštine kao osnovne jedinice lokalne samouprave. Najviši pravni akt grada Beograda je Statut grada Beograda. Grad Beograd ima svoju imovinu kojom samostalno raspolažu organi grada. Teritorija grada Beograda utvrđena je zakonom (reč je o Zakonu o teritorijalnoj organizaciji), a Statutom grada obrazuju se gradske opštine.¹⁸

Grad Beograd vrši **nadležnosti opštine** i **grada**, utvrđene Ustavom i zakonom. Kao **specifične proširene nadležnosti** glavnog grada u odnosu na druge oblike lokalne samouprave utvrđene Zakonom o glavnom gradu čini najpre **širi krug nadležnosti** koji se odnosi na upravljanje, zaštitu i korišćenje voda, odnosno vodnih dobara od opšteg interesa uključujući i organizovanje i finansiranje vodoprivredne delatnosti na vodnom području u nadležnosti grada Beograda kao i pravo na **osnivanje posebnog javnog preduzeća** za obavljanje vodoprivredne delatnosti i upravljanje vodoprivrednim objektima. Širi krug nadležnosti utvrđen je i u vezi sa **izgradnjom i rekonstrukcijom ulica i puteva**, osim autoputa i pravo na **osnivanje javnog preduzeća za obavljanje delatnosti upravljanja državnim putevima** koji su u nadležnosti grada Beograda; Zakon o glavnom gradu takođe utvrđuje da Beograd obrazuje i **komunalnu policiju**, pri čemu je ova nadležnost predviđena i za gradove Zakonom o lokalnoj samoupravi. Šire nadležnosti ustanovljene su i u oblasti jedinstvene zaštite od požara a gradu je data mogućnost **osnivanja televizijskih i radio-stanica, novina i drugih sredstava javnog obaveštavanja** što je u suprotnosti sa savremenim konceptom u oblasti medija Saveta Evrope i mnogim preporukama u ovoj oblasti koje je do sada usvojila ova organizacija. Grad Beograd vrši i druge nadležnosti i poslove državne uprave koji su mu zakonom povereni.¹⁹

U pogledu organizacije i uređenja glavnog grada, Zakon o glavnom gradu zadržava organizaciju organa utvrđenu Zakonom o lokalnoj samoupravi. Na taj način, i struktura organa Beograda ostaje ista kao svake druge jedinice lokalne samouprave. Organi grada Beograda su: **Skupština grada Beograda, gradonačelnik grada, Gradsko veće i Gradska uprava**. Zakon o glavnom gradu u okviru dela koji se odnosi na Gradsku upravu, daje direktnu mogućnost, da se za obavljanje poslova pomonika gradonačelnika u oblasti ekonomskog razvoja, u Gradskoj upravi postavlja **gradski menadžer**, te da se za obavljanje poslova pomonika gradonačelnika u oblasti urbanizma postavlja **gradski arhitekta**, ali zakon **ne utvrđuje direktno i njihove nadležnosti**. Statutom grada se može predvideti da se u Gradskoj upravi postavljaju

¹⁸ Uporedi: *Zakon o glavnom gradu*, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007, čl. 1-7.

¹⁹ Uporedi: *Zakon o glavnom gradu*, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007, čl. 8.

.....
pomoni i za druge oblasti (zdravstvena zaštita, zaštita životne sredine i dr). Pomonike bira i razrešava gradonačelnik.²⁰

Kao **posebno telo**, radi zaštite prava građana zakon ostavlja mogućnost **osnivanja Građanskog branioca** kao što je ve urađeno, jer je ova mogućnost ve bila predviđena ranijim Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine. Zakonom je utvrđeno da se u Beogradu može ustanoviti zaštitnik građana grada Beograda, koji je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata Grada. Nadležnosti i ovlašćenja, način postupanja i izbor i prestanak dužnosti zaštitnika građana uređuju se Statutom grada i drugim opštim aktom.²¹

Što se tiče **izbora**, iako je **Ustav Srbije** iz 2006. godine ostavio mogućnost glavnom gradu i drugim gradovima u Srbiji da se zakonom ustanovi neposredan izbor gradonačelnika, **to Zakonom o glavnom gradu kao ni Zakonom o lokalnoj samoupravi nije učinjeno**. Znači, i izbor gradonačelnika Grada Beograda, proizašao je iz **opšteg režima** utvrđenog Zakonom o lokalnoj samoupravi, a to je da se **bira posredno** od strane **Skupštine**. Suštinske promene i odustajanje od koncepta izbora ustanovljenog 2002. godine, **ukazuje na nedostatak bilo kakve strategije** koja bi bila povezana sa **lokalnim razvojem** i **unapređenjem lokalne samouprave**.²²

Kao **poseban organ**, radi zaštite prava građana zakon ostavlja mogućnost **osnivanja Zaštitnika prava građana** kao što je ve urađeno, jer je ova mogućnost ve bila predviđena ranijim Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine. Zakonom je utvrđeno da se u Beogradu može ustanoviti zaštitnik građana grada Beograda, koji je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata Grada. Nadležnosti i ovlašćenja, način postupanja i izbor i prestanak dužnosti zaštitnika građana uređuju se Statutom grada i drugim opštim aktom.

Čini se da je zakonodavac a pre svega Ministarstvo koje je formalno i predlagač ovog zakona, propustilo, da u interesu građana grada Beograda, krupnijim koracima „uđe” u ozbiljniju rasprava u vezi sa **statusom, položajem, nadležnostima, organima i načinom izbora organa glavnog grada**. Posebno iz razoga što u Beogradu danas živi gotovo isto

²⁰ Uporedi: *Zakon o glavnom gradu*, „Službeni glasnik RS”, br. 129/2007, čl. 9-43.

²¹ Uporedi: *Zakon o glavnom gradu*, „Službeni glasnik RS”, br. 129/2007, čl. 52.

²² Uporedi: *Zakon o glavnom gradu*, „Službeni glasnik RS”, br. 129/2007, čl. 23.

onoliko ljudi koliko živi na teritorije cele **Autonomne pokrajine Vojvodine**. Prema sadašnjem konceptu, i grad Beograd možemo posmatrati kao najviši oblik **opštine kao jedinice lokalne samouprave**, sa uglavnom istim nadležnostima, istim organima i istim načinom njihovog izbora. S druge strane, iz činjenice da je Beograd evropski megapolis, otvara i pitanje da li se glavni grad u savremenim uslovima uopšte može smatrati samo jednim, posebnim oblikom lokalne samouprave, pa i manje od toga, oblikom opštine. Urbani razvoj namee i pitanje da li ve danas treba razmišljati o stvaranju strategija kojim bi Beograd u budunosti stekao **autonomni status regiona**, kao što je to slučaj sa mnogim velikim gradovima na evropskom kontinetu o čemu je ve bibo reći.

GRAĐANIN, LOKALNA SAMOUPRAVA I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Što se tiče odnosa lokalne samouprave i građana Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o glavom gradu, utvrđuje nekoliko **neposrednih oblika učeša** građana u ostvarivanju **lokalne samouprave: građansku inicijativu, zbor građana i referendum**. Građani putem **građanske inicijative** predlažu skupštini jedinice lokalne samouprave donošenje akta kojim e se urediti određeno pitanje iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, promenu statuta ili drugih akata i raspisivanje referenduma u skladu sa zakonom i statutom. Po ovim predlozima, skupština opštine je dužna da održi raspravu i da dostavi obrazložen odgovor građanima u roku od 60 dana od dobijanja predloga. Statutom jedinice lokalne samouprave utvrđuje se broj potpisa građana potreban za punovažno pokretanje građanske inicijative, koji ne može da bude manji od 5% birača. Zbor građana se saziva za deo teritorije jedinice lokalne samouprave utvrđen statutom. Zbor građana raspravlja i daje predloge o pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave. Zbor građana veinom glasova prisutnih usvaja zahteve i predloge i upuuje ih skupštini ili pojedinim organima i službama jedinice lokalne samouprave. Organi i službe jedinice lokalne samouprave dužni su da u roku od 60 dana od održavanja zbora građana, razmotre zahteve i predloge građana i o njima zauzmu stav, odnosno donesu odgovarajuu odluku ili meru i o tome obaveste građane. Način sazivanja zbora građana, njegov rad, kao i način utvrđivanja stavova zbora uređuje se statutom i odlukom skupštine opštine. Skupština jedinice lokalne samouprave može na sopstvenu inicijativu da raspiše referendum o pitanjima iz svoje nadležnosti.

.....
Referendum o pitanju iz svoje nadležnosti skupština jedinice lokalne samouprave dužna je da raspiše na predlog koji podnese najmanje 10% birača od ukupnog biračkog tela u jedinici lokalne samouprave, na način utvrđen zakonom i statutom. Odluka putem referenduma doneta je ako se za nju izjasnila većina građana koja je glasala, pod uslovom da je glasalo više od polovine ukupnog broja građana. Odluka doneta na referendumu je obavezna, a skupština jedinice lokalne samouprave je ne može staviti van snage, niti izmenama i dopunama menjati njenu suštinu u narednom periodu od godinu dana od dana donošenja odluke.²³

Zakon o lokalnoj samoupravi, takođe predviđa da su organi i službe jedinice lokalne samouprave dužni da svima omoguće podnošenje pritužbe na svoj rad i na nepravilan odnos zaposlenih. Na potnete pritužbe organi i službe jedinica lokalne samouprave dužni su da odgovore u roku od 30 dana, ako podnosilac pritužbe zahteva odgovor.

²³ Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007, čl. 67-70.
Uporedi: *Zakon o glavnom gradu*, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007, član 44-48.