

Lokalna samouprava

časopis za teoriju
i praksu lokalne samouprave

6/2000

Izdavač
Balkanski centar
za izučavanje lokalne samouprave

NIŠ

LOKALNA SAMOUPRAVA I ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

I

Kako je u više navrata istaknuto, danas se ne može govoriti o pravnoj državi, demokratiji i pluralizmu interesa bez odgovarajućeg stepena razvijenosti lokalne samouprave. Kako se ističe, pravo na lokalnu samoupravu istovremeno je i obaveza države. Država jemči pravo na lokalnu samoupravu iz čega sledi i odgovornost države da pruži garancije i stvara uslove za kontinuirano funkcionisanje lokalne sajednice kao celine.¹ Sa druge strane, postoji obaveza lokalne uprave da efikasno zadovoljava potrebe lokalne zajednice i obezbedi kontinuirani kvalitet lokalnih (komunalnih) javnih službi u skladu sa interesima neposrednih korisnika.²

Smisao lokalne samouprave je da ostvari zadovoljavanje potreba ljudi koji su nastanjeni na jednom užem području. Formalno, lokalnu samoupravu ostvaruju građani u onim poslovima koji su utvrđeni ustavom, zakonom i statutom opštine, odnosno grada.³ Tako, prema Evropskoj povelji o lokalnoj samopravi (1985): "Lokalna samouprava podrazumeva pravo i sposobljenost lokalnih organa vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim delovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu sopstvenog stanovništva".⁴ Polazeći od toga, lokalna samouprava se može odrediti kao funkcija koju ostvaruju i vrše građani na određenoj teritoriji (npr. u opštini i u gradovima).⁵

Lokalna samouprava predstavlja sistem upravljanja na području užem od područja države. Deo lokalnog sistema upravljanja predstavlja i tzv. lokalna uprava koja je u funkcionalnom smislu udvojena od sistema državne uprave.⁶ Za razliku od izraza "lokalna uprava", izraz "lokalna samouprava" je širi pojam koji u sebi sadrži i pojam lokalne uprave. Može se reći da lokalna samouprava kao celina predstavlja oblik decentralizovane

* Dr Stevan Lilić, redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu.

¹ Uporedi: Slobodan Blagojević, *Lokalna samouprava u teoriji, komparativnom iskustvu i praksi*, Lokalna samouprava, Niš, br. 2, 1997, str. 13-24.

² Uporedi: Stevan Lilić, *Lokalna samouprava u Srbiji i Crnoj Gori (normativni aspekti)*, Lokalna samouprava, Niš, br. 4-5, 1999, str. 128-138.

³ Uporedi: Ranko Mujović, *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i naša lokalna samouprava*, Lokalna samouprava, Niš, br. 2, 1997, str. 24-29.

⁴ *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, Savet Evrope, Strasbourg 1985. (uporedi: Lokalna samouprava br.1, Niš, 1997, str.146).

⁵ Uporedi: Stevan Lilić, Petar Kunić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1999, str. 65-68; 231-237.

⁶ Uporedi: Dragan Mitrović, *Autonomija i lokalna samouprava (pogled na prošlost i budućnost)*, Lokalna samouprava, Niš, br. 4-5, 1999., str. 38-48.

teritorijalne zajednice koji istovremeno predstavljaju elemente ukupne državne organizacije. Otuda, lokalna samouprava podrazumeva i određeni stepen autonomije necentralnih organa koji obavljaju zakonom određene upravne i druge poslove.⁷

Postoje dva osnovna evropska modela lokalne samouprave: engleski i francuski. Prema engleskom modelu, lokalna samouprava obuhvata određene poslove i ovlašćenja koja vrše građani i njihovi izabrani predstavnici (lokalni odbornici), a koja proizilaze iz zakona ili opšteg prava. Prema francuskom modelu, lokalna samouprava prevashodno predstavlja jednu "nesuvremenu teritorijalnu zajednicu" sa zakonski utvrđenim delokrugom poslova i potrebnom organizacijom.⁸

Za organe uprave lokalnog karaktera koriste se različiti izrazi. Najčešće se upotrebljavaju izrazi "lokalna uprava" ili "lokalna samouprava". Iako teorijski posmatrano razlike nisu samo terminološke, već i suštinske (npr. lokalna uprava vezuje se za centralizaciju lokalnih organa francuskog tipa, dok se lokalna samouprava vezuje za decentralizaciju engleskog tipa), u zakonodavstvu i praksi ovi se izrazi često neprecizno koriste i mešaju.⁹ Osim toga, za lokalnu upravu i samoupravu često se koriste i izrazi kao što su "opštinska uprava", odnosno "gradska uprava".

II

U uspostavljanju državne organizacione strukture, princip centralizacije i princip decentralizacije predstavljaju dva značajna osnovna principa organizacionog povezivanja.¹⁰ Prinike centralizacije i decentralizacije, međutim, ne treba posmatrati kao dva suprotna i uzajamno isključujuća oblika uspostavljanja organizacione strukture i organizacionog povezivanja.¹¹ Kako se u savremenim organizacijama javljaju mnogi elementi centralizacije, ali isto tako i mnogi elementi decentralizacije, centralizacija i decentralizacija kao principi organizovanja ne mogu se posmatrati kao alternative koje se nedusobno isključuju, već se moraju tražiti njihove optimalne kombinacije.¹² U tom smislu, umesto dileme da li organizacionu strukturu ustrojiti na centralizovan ili na decentralizovan

⁷ Eugen Pusić, *Upravni sistemi I*, GZH, Zagreb, 1985, str. 308.

⁸ Uporedi: Borča Davikovski, *Lokalna samouprava (pojam i elementi)*, Lokalna samouprava, br. 1, Niš, 1997, str. 19-26.

⁹ Dobrosav Milovanović, *Pravno ustrojstvo lokalne samouprave*, Beograd, 1994, str.3.

¹⁰ Uporedi: Eugen Pusić, Centralizacija i decentralizacija, Zagreb, 1956.

¹¹ Uporedi: Milorad Žižić, *Država i pravo između centralizacije i decentralizacije*, Lokalna samouprava, Niš, br. 4-5, 1999, str. 244-247.

¹² Uporedi: Dwight Waldo, *The Administrative State: Centralization vs. Decentralization*, New York, 1948.

način, treba postaviti pitanje koje elemente organizacije centralizovati ("šta centralizovati"), a koje elemente organizacije decentralizovati ("šta decentralizovati").¹³

Kod lokalne samouprave, osim toga što dolazi do prenošenja ovlašćenja i poslova na niže organizacione celine (tzv. preneti delokrug), može doći i do potpunog osamostavljivanja ovih organizacionih celina u smislu da ovlašćenja za izvršenje određenih zadataka i poslava izvorno potiču iz ustava ili zakona (tzv. izvorni delokrug), tako da nisu posledica prenošenja ovlašćenja od strane viših instanci. Sa druge strane, potpuna decentralizacija u stvari bi značila prestanak uticaja i kontrole centra u odnosu na decentralizovane delove organizacije. Ukoliko lokalni organi imaju oba ovlašćenja, tj. i preneta i izvorna, kaže se da su formirani po principu *duplog koloseka*.¹⁴

III

Velike promene u sadašnjem političkom i ustavnom sistemu naše zemlje u odnosu na ranije stanje posebno se ogledaju u vezi sa položajem opština. Dok su prema ranijoj koncepciji zasnovanoj na principima tzv. komunalog sistema opštine činile osnovnu društveno-olitičku zajednicu (u tom smislu prepostavka svih poslova i nadležnosti bila je u korist opštine i njenih organa), dotle su političkim i ustavnim promenama u periodu 1990-1992. godine položaj i uloga opštine bitno promenjeni.¹⁵ Opštine su izgubile raniji značaj kako u pogledu poslova koje samostalno obavljaju, tako i u pogledu svoje organizacije. Opštine sada predstavljaju teritorijalne jedinice u okviru kojih se ostvaruje lokalna samouprava, i to u onim oblastima i u vezi sa onim pitanjima koja su izričito utvrđena u ustavu i zakonu.¹⁶ Prema sadašnjim propisima, prepostavka nadležnosti i u Srbiji i u Crnoj Gori propisana je u korist centralnih organa (ministarstava), a ne u korist lokalnih organa. Sa druge strane, postoje i razlike u pravnom statusu opštine u Srbiji i Crnoj Gori. Tako, u Srbiji postoji veći stepen centralizacije opštine i manji stepen lokalne samouprave, dok je u Crnoj Gori zastupljen manji stepen centralizacije i veći stepen lokalne samouprave.¹⁷ Sa druge strane, u pitanju

¹³ Pavle Dimitrijević, *Organizacija i metod rada javne uprave*, Beograd, 1959, str. 179-186; Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1973, str. 145-148, i dr.

¹⁴ Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1973, str. 146.

¹⁵ Uporedi: Stevan Lilić, Petar Kunić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1999, str. 65-68.

¹⁶ Dragan Milkov, *Organizacija uprave*, Novi Sad, 1993, str. 67.

¹⁷ Uporedi Stevan Lilić, *Lokalna samouprava u Srbiji i Crnoj Gori*, Lokalna samouprava, br. 1, Niš, 1997, str. 68-75; Đordije Blažić, *Lokalna samouprava u Crnoj Gori*, Lokalna samouprava, Niš, br. 4-5, 1999, str. 183-197; Srđan Đorđević, Milan Pelević, *Osvrt na značaj i stanje lokalne samouprave u Srbiji*, Lokalna samouprava, Niš, br. 4-5., 1999, str. 277-281.

lokalne uprave i samouprave uključuju se i posebna pitanja vezana za gradsku samoupravu.

Prema Ustavu SRJ (1992), jamči se pravo samouprave u skladu sa ustavom republike članice (čl. 6. st.4).¹⁸ Paralelno sa tim, pravno ustrojstvo lokalne samouprave u Srbiji i Crnoj Gori regulisana je odgovarajućim ustavnim i zakonskim propisima.¹⁹

IV

U Srbiji je lokalna samuprava regulisana Ustavom Republike Srbije (1990), Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi (1991) i novim Zakonom o lokalnoj samupravi (1999).

Prema Ustavu Srbije (1990),²⁰ opština je teritorijalne jedinica u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava (čl. 7. st.1). Sistem lokalne samourave uređuje se zakonom. To znači da opština nema državne funkcije, već samo mogućnost ostvarivanja lokalne samouprave. U tom smislu, opština ima dve vrste ovlašćenja, tj. izvorna ovlašćenja (poslovi od neposrednog interesa za građane, koji su utvrđeni Ustavom i zakonom) i ovlašćenja preneta od Republike (pojedini poslovi koje Republika prenosi na opštine radi efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i dužnosti građana i sl.)²¹

¹⁸ Uporedi: Radisav Drobniak, *Organizacija, nadležnost i funkcionisanje lokalne samouprave u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, Lokalna samouprava, Niš, br. 4-5, 1999, str. 289-302.

¹⁹ Uporedi: Đorđije Blažić, Dobrosav Milovanović, *Lokalna samouprava* (zbirka propisa), Podgorica, 1996; Dobrosav Milovanović, *Izgradnja modela lokalne samouprave u Srbiji*, Lokalna samouprava, br. 1, Niš, 1997, str. 76-85; Đorđije Blažić, *Pravci razvoja lokalne samouprave u Crnoj Gori*, Lokalna samouprava, br. 1, Niš, 1997, str. 86-96, idr.

²⁰ Uporedi: *Ustav Republike Srbije* ("Službeni glasnik" Republike Srbije, br. 1/90).

²¹ Prema Ustavu Srbije (čl. 113): Opština preko svojih organa, u skladu sa zakonom: 1) donosi program razvoja, urbanistički plan, budžet i završni račun; 2) uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti; 3) uređuje i obezbeđuje korišćenje gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora; 4) stara se o izgradnji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva i ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja; 5) stara se o zadovoljavanju određenih potreba građana u oblastima: kulture; obrazovanja; zdravstvene i socijalne zaštite; društvene brige o deci; fizičke kulture; javnog obaveštavanja; zanatstva, turisma i ugostiteljstva; zaštite i unapređivanja životne sredine, i u drugim oblastima od neposrednog interesa za građane; 6) izvršava zakone, druge propise i opšte akte Republike Srbije čije izvršavanje je povereno opštini; obezbeđuje izvršavanje propisa i opštih akata opštine; 7) obrazuje organe, organizacije i službe za potrebe opštine i uređuje njihovu organizaciju i rad; 8) obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom i zakonom, kao i statutom opštine. Sistem lokalne samouprave uređuje se zakonom.

Prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samupravi,²² teritorijalnu organizaciju Republike čine opštine kao teritorijalne jedinice u kojima se ostvaruje lokalna samouprava, grad Beograd²³ kao posebna teritorijalna jedinica a autonomne pokrajine kao oblik teritorijalne autonomije (čl.1).

Narodna skupština Republike Srbije usvojila je 11. novembra 1999. godine novi Zakon o lokalnoj samoupravi.²⁴ Usvajanje ovog Zakona, međutim, prethodila je neuobičajeno duga i politički kontroverzna procedura.

Prva verzija Predloga Zakona o lokalnoj samoupravi Vlada Srbije podnela je Narodnoj Skupštini u maju-junu 1997. godine. Međutim, tada je ovaj zakon skinut sa dnevног redа Skupštine, da bi kasnije, u više navrata ponovo bio stavljen na dnevni red, odnosno, bio povučen iz procedure.²⁵ Politički konteksti u kojima je dolazilo do uvršćavanja ovog Predloga u skupštinsku proceduru, odnosno njegovog skidanja sa dnevног redа, koincidiralo je sa drugim značajnim političkim događajima, između ostalog, i sa situacijom u vezi sa lokalnim izborima 1996-97. godine (tj. napuštanjem sedница Narodne skupštine od strane predstavnika opozicionih stranaka), odnosno sa neuspešnim pokušajima Vlade Srbije da uspostavi dijalog sa političkim predstavnicima kosovskih Albanaca i spreči vazdušnu NATO intervenciju i agresiju u periodu mart-juni 1999. Konačno, Zakon o lokalnoj samoupravi stavljen je na dnevni red Narodne skupštine i usvojen u novembru 1999. godine u okolnostima kada je vlastima u Srbiji upušen zahtev za održavanje vanrednih izbora (prema proporcionalnom izbornom sistemu) na svim nivoima koji je usvojen na Okruglom stolu opozicije u oktobru 1999. godine. Imajući to u vidu, usvajanjem novog Zakona o lokalnoj samoupravi otvorila su se brojna pitanja, između ostalog, i u vezi sa ustavnim položajem lokalne samouprave, a posebno pitanja u vezi sa izborom odbornika u opštinskim i gradskim skupštinama, uvođenjem dvo-dominih opštinskih skupština na Kosovu i Metohiji, kao i ovlašćenja Vlade Srbije da vrši kontrolu i suspenduje ovlašćenja organa lokalne samouprave. Ne ulazeći, ovom prilikom u kontroverzna pitanja koja su otvorena usvajanjem novog Zakona o lokalnoj samoupravi, daćemo pregled strukture odredaba ovog zakona i ukazati na neka pitanja koja izazivaju nedoumice i dileme u pogledu njihove ustavnosti i celishodnosti.

²² Uporedi: *Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi* ("Službeni glasnik" Republike Srbije, br. 47/91; 79/92; 82/92; 47/94).

²³ Izmena i dopunama *Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi*, 1992. godine, status grada dobili su Niš, Novi Sad, Priština i Kragujevac.

²⁴ Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi* ("Službeni glasnik" Republike Srbije, br. 49/99).

²⁵ Osim Vladinog Predloga, u međuvremenu, bili su predloženi i drugi alternativni zakoni o lokalnoj samoupravi (npr. od strane poslaničke grupe Nove demokratije, koji nije stavljen na dnevni red Narodne skupštine).

V

Zakon o lokalnoj samoupravi sadrži 227 članova svrstanih u devet posebnih glava.

U prvoj glavi koja nosi naziv "Osnovne odredbe" (čl. 1-17), između ostalog, predviđeno je da se lokalna samouprava ostvaruje u "jedinicama lokalne samouprave", odnosno opštini, gradu i gradu Beogradu (čl. 1). Osim toga, predviđeno je da radi obavljanja poslova iz svoje nadležnosti, jedinica lokalne samouprave obrazuje skupštinu, izvršni odbor, i upravu jedinica lokalne samouprave (čl. 3.), da ministarstva ostvaruju neposredni nadzor nad saglasnošću opštih akata sa Zakonom i statutom i nad radom organa jedinice lokalne samouprave (čl. 11), kao i da jedinica lokalne samouprave ima svoj statut (čl. 13.), simbole i dan (čl. 14), budžet (čl. 15) i svojstvo pravnog lica (čl. 17).

Druga glava koja nosi naziv "Opština" (čl. 18-174), Podeljena je u 5 odeljaka. U prvom odeljku Druge glave (čl. 18-43), navedeni su "Poslovi opštine" koji uključuju: 1) urbanističko planiranje i građenje; 2) komunalne delatnosti; 3) putevi, ulice, trgovi i javni prevoz; 4) kultura; 5) obrazovanje; 6) zdravstvena zaštita; 7) socijalna zaštita i društvena briga o deci i omladini; 8) sport; 9) turizam, ugostiteljstvo, zanatstvo i trgovina; 10) zaštita prirodnih dobara i životne sredine; 11) javno obaveštenje; 12) zaštita građana i materijalnih dobara od elementarnih i drugih većih nepogoda i 13) ravnna pomoć.

U drugom odeljku Druge glave (čl. 44-45) - "Povereni poslovi", između ostalog, predviđeno je da se opšti, zakonom može poveriti vršenje poslova državne uprave iz okvira prava i dužnosti Republike, kao i da se sredstva za finansiranje poverenih poslova opštini utvrđuju u budžetu Republike, s tim što se zahtev za obezbeđenje sredstava za finansiranje poverenih poslova opština dostavlja nadležnom ministarstvu.

U trećem odeljku Druge glave (čl. 46-79) - "Finansiranje poslova opštine" regulišu se izvori prihoda, kao i raspolaaganje i korišćenje prihoda opštine. Prihodi opštine ostvaruju se iz poreza, taksa, naknada i ostalih javnih prihoda, zatim iz lokalnih javnih prihoda, kao i iz samodoprinos-a.

U četvrtom odeljku Druge glave (čl. 80-119) - "Organizacija i rad opštinskih organa" normativno su regulisani status i poslovi: a) skupština opština; b) izvršnog odbora; c) opštinske uprave, kao i d) sastav, organizacija i način rada u određenim jedinicama lokalne samouprave. Prema ovim odredbama, skupština opštine je predstavničko telo građana koje sačinjavaju odbornici izabrani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem. Broj odbornika u skupštini opštine utvrđuje se statutom, polazeći od ukupnog broja stanovnika u opštini, s tim što on ne može biti manji od 25, niti veći od 90 (čl. 81.). Predsednik opštine organizuje rad skupštine i predsedava njenim sednicama, a bira se iz reda odbornika na vreme od 4 godine (čl. 84). Skupština opštine ima i potpredsednika koji zamenjuje predsednika, kao i sekretara skupštine opštine koji se stara o obavljanju stručnih poslova u vezi sa sazivanjem i održavanjem sednica skupštine: sekretar skupštine opštine

istovremeno je i sekretar opštinske uprave, a postavlja se na predlog predsednika skupštine opštine na 4 godine (čl. 85-86). Izvršni odbor, između ostalog, izvršava odluke i druge akte skupštine opštine, a sačinjavaju ga predsednik i određeni broj članova koje predlaže predsednik skupštine opštine (čl. 91). Opštinska uprava, između ostalog, neposredno izvršava propise i druge akte skupštine opštine i izvršnog odbora i obavlja upravni nadzor nad njihovim izvršenjem (čl. 92, 94). Opštinska uprava obrazuje se kao jedinstveni organ, a može se obrazovati i više organa opštinske uprave u opštini koja ima preko 60.000 stanovnika (čl. 93).

Novim Zakonom o lokalnoj samoupravi propisuje da se u opštinama na području Kosova koji su taksativno navedeni u članu 104, kao i u gradu Prištini obrazuju posebne dvodomne skupštine koje imaju: a) veća nacionalnosti i b) veća nacionalno neopredeljenih građana. Veća nacionalnosti su: veća nacionalnosti Srba i Crnogoraca, veće nacionalnosti Albanaca, veće nacionalnosti neopredeljenih građana i drugih nacionalnih zajednica. Statutom opštine utvrđuje se broj odbornika za svako veće, s tim što veće može da ima najmanje tri, a najviše 20 odbornika (čl. 105). Zakon sadrži posebne odredbe o odlučivanju, glasanju i sastavu opštinske uprave, kao i o drugim pitanjima koja se odnose na opštine sa ovako formiranim dvodomnim većima skupštine opštine. (čl. 104-119).

U petom odeljku Druge flave (čl. 120-184) - "Izbor odbornika skupštine opštine" novi Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje tzv. jednokružni većinski izborni sistem za izbor odbornika skupštine opštine. U tom smislu, ovaj Zakon predstavlja lex specialis u odnosu na Zakon o izboru narodnih poslanika²⁶ koji predviđa proporcionalni izborni sistem. Izbore za odbornike raspisuje Predsednik Narodne skupštine (čl. 126), s tim što je za odbornika u izbornoj jedinici izabran kandidat koji je dobio najveći broj glasova (čl. 146). Zakon predviđa odgovarajuća sredstva za zaštitu izbornog prava, ali i određene restrikcije. Tako, birač, kandidat za odbornika, ili predlagач kandidata ima pravo da podnese prigovor opštinskoj izbornoj komisiji, koja po tom prgovoru donosi rešenje (čl. 154-155). Protiv rešenja opštinske izborne komisije može se izjaviti žalba nadležnom opštinskom sudu, s tim što u postupku zaštite izbornog prava sud shodno primenjuje odredbe zakona kojim se uređuje postupak u upravnim sporovima. Međutim, u odnosu na odluku suda novi Zakon sadrži restriktivnu klauzulu prema kojoj je osluka opštinskog suda doneta u postupku po žalbi pravnosnažna, odnosno da se protiv nje ne mogu podneti zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke, niti zahtev za ponavljanje postupka koji predviđa Zakon o upravnim sporovima (čl. 156).

Treća glava, koja nosi naziv "Grad" (čl. 175-182), između ostalog, predviđa da je grad teritorijalna jedinica lokalne samouprave na čijoj se teritoriji obrazuju dve ili više gradskih opština (čl. 175), s tim što skupština grada obavlja poslove predviđene ovim zakonom za skupštinu opštine, a broj odbornika ne može biti manji od 75, niti veći od 100 (čl. 178-179).

²⁶ Uporedi: Zakon o izboru narodnih poslanika ("Službeni glasnik" Republike Srbije, br. 79/92; 83/92; 53/93; 107/93; 48/94; 32/97).

Četvrta glava, koja nosi naziv "Grad Beograd" (čl. 183-190). Između ostalog predviđa da Grad Beograd obavlja poslove utvrđene Ustavom, zakonom i statutom grada Beograda, kao i zakonom poverene poslove iz okvira prava i dužnosti Republike (čl. 183). Za obavljanje određenih poslova grada Beograda, statutom grada obrazuju se gradske opštine i utvrđuje njihovo područje i poslovi (čl. 189).

Peta glava, koja nosi naziv "Oblici učešća građana u obavljanju poslova jedinica lokalne samouprave" (čl. 191-202), između ostalog, predviđa da građani koji imaju biračko pravo i prebivalište na teritoriji jedinice lokalne samouprave, neposredno učestvuju u odlučivanju putem referendumu i ostvarivanjem narodne inicijative (čl. 191.), kao i da se radi zadovoljenja potreba od neposrednog zajedničkog interesa za građane na određenom području mogu obrazovati mesnezajednice sa svojstvom pravnog lica (čl. 197, 201).

Šesta glava, koja nosi naziv "Odnosi republičkih organa i organa lokalne samouprave" (čl. 203-213), između ostalog, predviđa široka ovlašćenja Vlade Srbije i resornih ministarstava u pogledu nadzora nad aktima i radom opština.²⁷ U tom smislu, kad ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave smatra da opšti akt nije u skladu sa njenim statutom, upozoriće na to skupštinu jedinice lokalne samouprave. Ako skupština jedinice lokalne samouprave ne postupi po predlogu, ministarstvo pokreće postupak pred Vrhovnim sudom Srbije i predlaže obustavu izvršenja takvog akta (čl. 208). Ako nađe da pojedinačni akt organa jedinice lokalne samouprave, protiv koga nije obezbeđena zaštita u upravnom sporu, nije u saglasnosti sa nekim zakonom ili drugim propisom, nadležno ministarstvo predložiće skupštini jedinice lokalne samouprave da takav akt ukine ili poništi. Ukoliko Skupština po ovom predlogu ne postupi u roku od mesec dana, taj pojedinačni akt poništiće nadležno ministarstvo (čl. 209). Kada skupština jedinice lokalne samouprave ili drugi organ lokalne samouprave ne obavlja svoje poslove duže od 3 meseca, ili ih obavlja na način kojim se ugrožavaju ustavna i zakonska prava građana, odnosno teže ošteće javni interes, Vlada će na to upozoriti skupštinu jedinice lokalne samouprave i zatražiti da u određenom roku preduzme mere radi uklanjanja uočenih nedostataka. Ako skupština jedinice lokalne samouprave i pored upozorenja ne preduzme mere u roku koji je utvrdila Vlada, Vlada će raspustiti skupštinu jedinice lokalne samouprave i obrazovati opštinsko veće koje će obavljati poslove skupštine jedinice lokalne samouprave i izvršnog odbora (čl. 213, st. 1).

Sedma glava nosi naziv "Zaštita prava lokalne samouprave" (čl. 214-215). Tako skupština jedinice lokalne samouprave ima pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugog propisa ili opšteg akta kojim se neposredno povređuju prava jedinice lokalne samouprave na lokalnu samoupravu utvrđena ustavom i zakonom (čl. 214). Sa druge strane, ako organ jedinice lokalne samouprave smata da je

²⁷ Posebno uporedi: Predrag Dimitrijević, *Odnos republičkih organa i organa jedinica lokalne samouprave*, Lokalna samouprava, Niš, br. 4-5, 1999, str. 2908-218.

radnjom ili pojedinačnim aktom državnog organa učinjena povreda zakonom zagarantovanog prava jedinice lokalne samouprave, može Vrhovnom суду podneti zahtev za zaštitu prava lokalne samouprave (čl. 215).

Osma glava, nosi naziv "Kaznene odredbe" (čl. 216).

Deveta glava, nosi naziv "Prelazne i završne odredbe" (čl. 217-227). Prelazne i završne odredbe novog Zakona o lokalnoj samoupravi od posebnog su značaja, Između ostalog, i zbog sledećih razloga. Tako se, između ostalog, danom stupanja na snagu novog Zakona o lokalnoj samoupravi predviđa prestanak važenja više zakona (npr. Zakona o komunalnim taksama i naknadama, Zakona o samodoprinosu, Zakona o obezbeđivanju sredstava opština i gradova), kao i odredbe članova: 8, 12, 16-64-b, 70, 71, 71-a i 73. Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije,²⁸ s tim što se u nazivu tog zakona brišu reči "i lokalnoj samoupravi", kao i odredbe članova 56-59. Zakona o državnoj upravi²⁹ u delu koji se odnosi na opštine, gradove i grad Beograd. (čl. 217).

Prelaznim i završnim odredbama takođe je predviđeno da jedinice lokalne samouprave usklade svoje statute i opšte akte sa ovim zakonom do 31. decembra 1999. godine, "osim jedinice lokalne samouprave na teritoriji Autonomne pokrajine Kosova i Metohije" koji će urediti svoje statute sa odredbama ovog zakona od dana prestanka misije Ujedinjenih nacija za privremenu upravu UNMIK (čl. 222). Novi Zakon o lokalnoj samoupravi, takođe predviđa da skupštine gradova Kragujevac, Niš, Novi Sad i Priština statutom obrazuju gradske opštine najkasnije u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu novog zakona. Po isteku ovog roka navedeni gradovi gube status grada, a Priština gubi status grada po isteku godinu dana od prestanka misije UNMIK-a (čl. 225).

VI

Imajući navedeno u vidu, može se, između ostalog, konstatovati da je Zakonom o lokalnoj samoupravi Srbije, koji usvojen u novembru 1999. godine delimično stavljen van snage postojeći Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike i lokalnoj samoupravi iz 1991. godine, i to u delu koji se odnosi na lokalnu samoupravu.

Predlog novog Zakona je, uz odgovarajuće manje intervencije, Vlada Srbije u više navrata, počevši od sredine 1997. godine, stavljala i skidala sa dnevnog reda Narodne skupštine, izazivajući, između ostalog i tzv. amandmansku opstrukciju u republičkom parlamentu. Osim toga, na odgovarajući način, Predlog ovog Zakona figurirao je i kao neka vrsta platforme tokom neuspešnih razgovora o autonomiji sa kosovskim

²⁸ Uporedi: *Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi* ("Službeni glasnik" Republike Srbije, br. 47/91; 79/92; 82/92; 47/94).

²⁹ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi* ("Službeni glasnik" Republike Srbije, br. 20/992; 6/93; 48/93).

Albancima, odnosno u okviru pregovora koji su tokom februara i marta 1999. godine vođeni u francuskom gradu Rambujeu. Imajući to u vidu, moglo bi se reći da je predlog Zakona o lokalnoj samoupravi stalno stavljan u opticaj, kako bi se skrenula pažnja sa drugih značajnih političkih pitanja (npr. prevremeni izbori, formiranje prelazne vlade, okrugli sto vlasti i opozicije, odnosi u federaciji i sl.).

Opšta karakteristika novog Zakona o lokalnoj samoupravi je u tome što se ovaj Zakon, umesto proširivanja stepena lokalne autonomije u opština i gradovima, pre bavi uvođenjem povećanog stepena centralizacije jedinica lokalne samouprave, sa širokim nadzornim kompetencijama Vlade i nadležnih ministarstava. Ovim Zakonom, između ostalog, ukinut je status grada Kragujevcu, Nišu, Novom Sadu i Prištini.

Osim toga, novi Zakon o lokalnoj samoupravi, u pojedinim svojim delovima u kontradikciji je u odnosu na Ustav Srbije. Između ostalog, te se posebno odnosi na uvođenje tzv. dvodomnih nacionalnih veća u opština u etnički mešovitim sredinama-koje Ustav Srbije ne predviđa, s tim što se explicite nabrajaju samo opštine sa područja Kosova i Metohije (a ne, recimo, opštine na području Vojvodine, koja je takođe etnički mešovita sredina).

S obzirom da se danas smatra da lokalna samouprava predstavlja posebnu tzv. "četvrtu vlast" (osim zakonodavne, sudske i upravne), donošenje zakona koji reguliše oblast lokalne autonomije, naročito kada je uključena i materija lokalnih izbora, de facto, predstavlja materiju ustavnog značaja. Zbog toga, donošenje ovakvog zakona prepostavlja široku i kompetentnu političku i stručnu javnu raspravu, koja u ovom slučaju nije vođena.

U materiji izbora odbornika za skupštine jedinica lokalne samouprave, novi Zakon o lokalnoj samoupravi uvodi većinski izborni sistem po principu "ko prvi pređe crtu" (first past the post), kao i značajne restrikcije u odnosu na upotrebu pravnih sredstava zaštite izbornog prava (proglašavajući, suprotno Ustavu, odluke opštinskih sudova definitivne).

Kao opšta konstatacija, za novi Zakon o lokalnoj samoupravi moglo bi se reći da otvara više pitanja nego što rešava. Po svoj prilici, primena ovog Zakona izazvaće velike kontradikcije, kako na relaciji jedinica lokalne samouprave i centralne vlasti, tako i povodom sprovođenja lokalnih izbora.

Dr Stevan Lilić

LOCAL AUTONOMY AND SERBIA'S LAW ON LOCAL SELF-GOVERNMENT

- *Summary* -

As frequently stated, today there can be no rule of law, democracy and pluralism without developed local self-government. Significant changes in the present political and constitutional system in general in Serbia reflect themselves on the field of local government. In November of 1999, the Parliament of Serbia adopted a new Law on Local Self-Government, that had a politically and legally controversial procedure. The new Law, *inter alia*, has substantially changed the constitutional status of the local communities, introducing bi-cameral local councils in ethnically mixed areas, broadened the central authority's control, and introducing a majority election system on the local level. All these, and other issues, will no doubt open more issues than they will solve.

SADRŽAJ

Lokalna samouprava * Broj 6/2000 * Godina IV

Lokalna samouprava u teoriji

- 13 Dr Stevan Lilić
LOKALNA SAMOUPRAVA I
ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI SRBIJE
- 24 Dr Milan Marković
OSNOVI REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE U CRNOJ GORI
- 32 Dr Mile Ilić
PRAVNI POLOŽAJ GRADOVA U REPUBLIKAMA BIVŠE SFRJ
- 55 Dr Zoran Isailović
IZVORNI LOKALNI JAVNI PRIHODI U SRBIJI
- 65 Dr Cvetan Sivkov
UČASTIETO NA GRAŽDANITE V MESTNATA VLAST
- 87 Mr Milan Blagojević
ODNOS POJMA LOKALNE SAMOUPRAVE PREMA POJMOMA AUTONOMIJE, DEKONCENTRACIJE, DECENTRALIZACIJE I KOMUNALNOG SISTEMA

Lokalna samouprava u praksi

- 103 Mr Pavel Lomiansky
OSTVARIVANJE FUNKCIJE MIROVNOG VEĆA
U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Aktuelno

- 111 Dr Đordije Blažić
Jadranka Vojinović
REFORMA SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE U CRNOJ GORI
(Osrt na projekat reforme)

Ocene i prikazi

- 129 Dr Miroslav Simić
"KOMENTAR ZAKONA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI
SA PRILAZIMA"
(autor: dr Mile Ilić)

Primeri iz sudske prakse

- 133 ODLUKA SKUPŠTINE OPŠTINE O SREDSTVIMA ZA FINANSIRANJE
ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE
(Odluka Ustavnog suda Srbije od 04.11.1999. god)

Propisi

139 Zakon o prestonici Crne Gore

Prilozi

145 Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti postavljenih i zaposlenih lica u opštinskoj upravi

159 Saradnici u ovom broju

CONTENTS

Local self-management * N° 6/2000 * Year IV

Local self-management in theory

- 13 Dr Stevan Lilić
LOCAL AUTONOMY AND SERBIA'S LAW
ON LOCAL SELF-GOVERNMENT
- 24 Dr Milan Marković
THE BASICS OF THE LOCAL AUTHORITY
REFORMS IN MONTENEGRO
- 32 Dr Mile Ilić
THE LEGAL POSITION OF THE TOWNS
IN THE EX SFRY REPUBLICS
- 55 Dr Zoran Isailović
THE ORIGINAL LOCAL PUBLIC INCOMS IN SERBIA
- 65 Dr Cvetan Sivkov
UČEŠĆE GRAĐANA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI
- 87 Mr Milan Blagojević
THE RELATION OF THE CONCEPT OF THE LOCAL AUTHORITY
AND THE CONCEPT OF AUTHONOMY, DECONCENTRACION,
DECENTRALIZATION THE PUBLIC SYSTEM

Local self-management in practice

- 103 Mr Pavel Lomiansky
THE ACHIEVEMENT OF THE COURT OF RECONCILIATION
FUNCTION IN THE LOCAL AUTHORITY

Actual

- 111 Dr Đordije Blažić
Jadranka Vojinović
THE LOCAL AUTHORITY REFORM IN MONTENEGRO
(A turn to a reform project)

Evaluations and review

- 129 Dr Miroslav Simić
“THE COMMENT ON THE LAW OF THE LOCAL AUTHORITY
WITH THE SUPPLEMENTS”
(the author: dr Mile Ilić)

The examples from the law practice

- 133 THE PARLIAMENT'S DECISIONE ON FUNDS FOR FINANCING
THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT**
(The decision of the Constitutional Court of Serbia
which took effect on November 4th 1999)

The regulations

- 139 THE CAPITAL CITY LAW**

Apendix

- 145 REGULATIONS ON THE DISCIPLIN AND MATERIAL
RESPONSIBILITY OF THE APPOINTED AND EMPLOYED PERSONS
IN THE MUNICIPAL MANAGEMENT OF THE TOWNSHIP**

- 159 Coworkers in this issue**