

Pregledni rad

UDK 35.07(497.6)Republika Srpska)

DOI br. 10.7251/SVR1408088G

COBISS.SI-ID 4263192

LOKALNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI SRPSKOJ

Doc. dr Dragan M. Golijan¹

FORKUP Beograd

Apstrakt: U svijetu, posebno u Evropi poklanja se izuzetna pažnja lokalnoj samoupravi, jer je ona oblik i odlučivanja i upravljanja u užim lokalnim zajednicama. Lokalna samouprava u Republici Srpskoj je klasični tip lokalne samouprave u kojoj građani imaju određen stepen samostalnosti u obavljanju određenih poslova, prava i dužnosti. Lokalna samouprava se u cjelini ostvaruje u opštini, a data je mogućnost da se vršenje tih poslova povjeri i gradu. Ustavni položaj opredijelio je važno mjesto u političkom sistemu Republike Srpske.

Ključne riječi: *Lokalna samouprava, opština, načelnik, skupština, odbornik, Evropska povelja.*

UVOD

Lokalna samouprava je oblik upravljanja u malim zajednicama, bitan je stepen učešća u odlučivanju i stepen kontrole rada organa lokalne samouprave. Kod nas postoje dva osnovna oblika: neposredno učešće građana i posredno odlučivanje. Opština je osnovna teritorijalna jedinica koja čini teritorijalnu i ekonomsku cjelinu za zadovoljenje potreba stanovništva koje je nastanjeno na njenoj teritoriji.

Građani ostvaruju ljudska prava i slobode koja su im garantovana ustavom i zakonom bez diskriminacije. Svako ima pravo pristupa svim javnim institucijama i objektima u opštini, pravo da se kreće i određuje svoje mjesto prebivališta i boravka poslovanja ili rada na cijeloj teritoriji, kao i pravo da kupuje i prodaje pokretnu imovinu.

Nadležnost opštine je uređena u skladu sa odredbama Ustava Republike Srpske, a odnosi se na komunalne oblasti i zadovoljavanje osnovnih potreba stanovništva. U Republici Srpskoj ima 63 opštine i dva grada Istočno Sarajevo i Banja Luka. Organi opštine su: skupština opštine, načelnik opštine i opštinska uprava.

U opštini se vrše poslovi od neposrednog interesa utvrđeni ustavom, zakonom i statutom opštine, to su izvorni poslovi, a Republika može povjeriti vršenje poslova opštini, takvi poslovi su prenesene nadležnosti.

¹ Profesor, e-mail: d.golijan@teol.net

EVROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Zbog sve većeg značaja lokalne samouprave, iako je ona pitanje svake države, bila je neminovna internacionalizacija. Savjet Evrope je 15. oktobra 1985. godine usvojio Evropsku povelju lokalne samouprave i to u formi međunarodnog ugovora, a zemlje potpisnice preuzele obaveze iz te povelje i ugradile je u svoja zakonodavstva, tako da zemlje potpisnice ne mogu u organizaciji lokalne samouprave ići ispod nekih standarda utvrđenih poveljom. Neophodno je istaći neka od pravila povelje:

- jedinstvo lokalne samouprave utvrđuje se ustavom, zakonom i statutima,
- samostalnost, samoorganizovanje i demokratski izbori organa, djelovanje i upravljanje poslovima iz sopstvenog djelokruga i u interesu stanovništva,
- samostalno djelovanje i pravo na konsultovanje (centralne vlasti ne bi trebale proizvoljno da uskraćuju, uslovljavaju i ograničavaju djelokrug lokalne samouprave),
- zaštita granica lokalnih zajednica, promjene granica ne treba vršiti voljom države bez konsultacije stanovništva,
- odgovarajuća i profesionalna lokalna samouprava (struktura organa, efikasnost, stručnost, doškolovanje, odgovornost, nagrađivanje, kodeks, etika),
- uslovi obavljanja funkcije u lokalnim organima vlasti, nosioci funkcija da dolaze na položaj po unapred propisanoj procedure, da slobodno i odgovorno vrše svoje funkcije,
- ograničavanje upravnog nadzora od strane centralnih organa (sve u skladu sa ustavom i zakonom, upravni nadzor se odnosi na ustavnost i zakonitost),
- izvori finansiranja, nezavisnost i pravno funkcionisanje je pitanje njenog finansiranja, to je bitno pitanje autonomije i stepena njene razvijenosti,
- pravo na saradnju i udruživanje unutar države i u međunarodnom obliku, a sve zbog uspješnijeg vršenja usluga,
- zakonska zaštita lokalne samouprave, jer lokalna samouprava ima pravo na pravna sredstva.²

LOKALNA SAMOUPRAVA U OPŠTINI

Položaj opštine kao teritorijalne jedinice i jedinice lokalne samouprave određen je zakonom. Opština ima svoje izvore i prenešene nadležnosti. Organi su: skupština opštine, načelnik i opštinska uprava.

Opština je nadležna da:

- donosi program razvoja opštine,
- donosi razvojne i prostorne planove,
- donosi budžet i završni račun,

² Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, usvojio je Komitet ministara u Rimu, juna 1985, a otvorena je za pristupanje 15. oktobra 1985.

- korišćenje gradskog građevinskog zemljišta,
- organizuje komunalnu policiju i kontrolne organe,
- izgrađuje i održava lokalne puteve i ulice,
- brine o zadovoljenju potreba građana (kultura, sport, obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, civilna zaštita, informisanje i dr.)
- zaštita čovjekove okoline,
- izvršava zakone i propise Republike, te propise i akte opštine,
- obrazuje organe, organizacije i službe.

Skupština opštine je predstavničko jednodomno tijelo koga građani biraju neposredno. Broj odbornika zavisi od broja stanovnika i kreće se od 11 do 31 odbornik. Predsjednik i potpredsjednik se biraju iz reda izabranih odbornika skupštine.

Nadležnosti skupštine se temelje na osnovu Zakona i statuta. Opština donosi statut, odluke i druge opšte akte, donosi ekonomski plan, plan razvoja, budžet i završni račun razvojne i urbanističke planove, odluke o komunalnim taksama, odluke o raspolaganju imovinom, program uređenja građevinskog zemljišta, odluke o nazivu ulica i dijelova naseljenih mjesta, odluku o proglašenju praznika opštine, odluku o članstvu u savezu opština, plan korišćenja javnih površina, odluku o nagradama i priznanjima, zatim bira potpredsjednika, predsjednika, zamjenika načelnika, sekretara skupštine i dr, usvaja izvještaj o radu načelnika, daje mišljenje o promjeni granica, osniva javna i komunalna preduzeća, te vrši i druge poslove. Statut se donosi dvotrećinskom većinom, a ostale odluke većinom glasova izabranih odbornika. Skupština može osnivati stalne i povremene komisije, odbore i savjete.³

Načelnik opštine zastupa i predstavlja opštinu. Nosilac je izvršne vlasti i rukovodi opštinskom upravom, biraju ga građani, na opštim i neposrednim izborima na period od četiri godine, a nadležan je da predlaže statut, odluke skupštine, obavještava skupštinu, provodi politiku i izvršava odluke, izvršava zakone i druge propise republike, imenuje i razriješava rukovodeće radnike, uspostavlja saradnju sa drugim opštinama, gradovima i organizacijama, obavještava skupštinu o svome radu i radu uprave, pokreće inicijativu da se obustavi izvršenje odluke skupštine opštine, podnosi nacrt budžeta, zaključuje ugovore, rješava u drugom stepenu po žalbama na prvostepena rješenja, ako nisu nadležni republički organi, daje saglasnost na statute i opšta akta preduzeća i ustanova čiji je osnivač opština, te vrši i druge poslove na osnovu zakona i statuta.⁴

Opštinska uprava obavlja poslove lokalne uprave, stručne poslove za potrebe skupštine i načelnika, kao i poslove republičke uprave. Poslovi su sljedeći: primjenjivanje propisa skupštine opštine i opštinskog načelnika, obezbjeđivanje primjene zakona i drugih propisa, pripremanje nacrta odluka, vršenje stručnih i drugih poslova.

³ Monografija Republike Srpske – gradovi i opštine, Trebinje, 2003.

⁴ Kuzmanović, Rajko, *Ustavno pravo*, Fakultet poslovne ekonomije, Banja Luka, 2006, s. 561.

ODNOSI ORGANA LOKALNE UPRAVE I ODNOSI REPUBLIKE I LOKALNE UPRAVE

Odnosi organa uprave su regulisani zakonom i statutom opštine i zasnivaju se na saradnji i uzajamnoj povezanosti i poštovanju načela uprave i upravnog postupka. Zakonom je postignut balans u odnosima skupštine opštine i načelnika opštine, razgraničene su nadležnosti i odgovornosti. Skupština opštine je ovlaštena da pokrene postupak opoziva načelnika, a načelnik može da pokrene inicijativu da se do odluke Ustavnog suda privremeno obustavi izvršenje propisa skupštine opštine, opšteg ili pojedinačnog akta smatra da je protivustavan ili protivzakonit.

Opštinska uprava obavlja poslove lokalne uprave, stručne poslove za potrebe načelnika i skupštine opštine kao i poslove republičke uprave.

Ukoliko načelnik svoju funkciju ne vrši u skladu sa zakonom ili ne sprovodi odluke skupštine opštine najmanje jedna trećina odbornika može pokrenuti pitanje opoziva.

Postupak opoziva može pokrenuti 10% birača iz biračkog spisa.

Ako skupština donese odluku o pokretanju postupka opoziva načelnika, sprovodi se postupak opoziva o čemu građani odlučuju neposrednim tajnim glasanjem u roku od 30 dana od dana donošenja odluke, a ako se natpolovičnom većinom izjasne za opoziv, načelniku prestaje mandat. Odnosi između jedinice lokalne samouprave i Republike zasnovani su na međusobnoj saradnji. Opštine mogu da daju mišljenje i prijedloge republičkim organima.

Vlada Republike Srpske preduzima mjere za uspostavljanje saradnje, a ovlašćena je da do odluke Ustavnog suda obustavi od izvršenja propise i druge akte lokalne samouprave. Narodna skupština može raspustiti skupštinu opštine ako i posle upozorenja vlade ne obavlja nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonima, ako raspusti skupštinu, imenuje odbor povjerenika od tri člana koji do konstituisanja novoizabrane lokalne skupštine vrši funkciju skupštine. Ako organi opštine ne izvršavaju zadatke Vlada RS može naložiti načelniku da preduzme mjere za izvršavanje funkcije, u protivnom će vlada obezbijediti ostvarivanje tih zadataka, na teret sredstava opštine, a protiv načelnika pokrenuti postupak opoziva.

Republički organi imaju pravo da od lokalnih organa traže izvještaje, podatke i obavještenja o izvršenju povjerenih poslova, pa i sami preuzimaju njihovo izvršenje, ako se ne izvrše, poništavaju ili ukidaju akta koje donose lokalni organi i preduzimaju druge mjere koje proističu iz odnosa subordinacije koji postoji između centralnih i lokalnih organa u izvršenju povjerenih poslova.⁵

Za uspješno funkcionisanje lokalne samouprave i zadovoljenje opštih potreba građana, a i za ostvarenje ljudskih prava neophodno je i neposredno učešće građana. Neposredno učešće građana u lokalnoj samoupravi se ostvaruje u mjesnim zajednicama, na zborovima građana ili neposrednim izjašnjenjima (referendum).⁶

⁵ Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske (Sl. glasnik RS, broj 16/02).

⁶ Dmičić, Mile, *Učešće građana u donošenju odluka i u upravljanju na lokalnom nivou*, Časopis lokalne samouprave, Sarajevo, septembar 2003.

Mjesne zajednice se formiraju za dio neseljenog mjesta, ali je uobičajeno za neseljeno mjesto ili više naseljenih mjesta. Osnivanje, prava i obaveze mjesnih zajednica uređuju se statutom opštine. U opštinama sa velikim područjem mjesne zajednice su oblik koji omogućuje da se poslovi opštine približe građanima. Mjesna zajednica ima savjet koji svoje aktivnosti ostvaruje neposredno ili putem zborova građana. Organi opštinske uprave izvršavaju administrativne i tehničke poslove za mjesne zajednice. Opština povjerava manje i skromnije poslove mjesnim zajednicama (komunalna oblast).

Građani u neposrednom odlučivanju na zborovima građana ili putem referendum, a u skladu sa statutom opštine odlučuju o: pokretanju inicijative za donošenje ili izmjenu propisa iz nadležnosti zajednice, izgradnji komunalnih objekata i obezbjeđenju sredstava, utvrđivanju preporuka i prigovora na rad organa, te druge nadležnosti na osnovu statuta opštine i mjesne zajednice.⁷

ZAKLJUČAK

U Srpskoj je dosljedno sproveden sistem jednostepene lokalne samouprave (sva vlast i ovlašćenja su smještena u opštini). Formirane su neke nove opštine u odnosu na organizaciju SR BiH. Lokalna samouprava Reublike Srpske se uskladila sa Evropskom poveljom, a to se posebno odnosi na način izbora organa lokalne samouprave i strukture organa, te finansijske autonomije. Teritorijalna organizacija je prilično razučena, ali to nije funkcionalno, jer postoje male opštine koje finansijski opterećuju Republiku. Postoje velike opštine, a i gradovi koji su pregomazni i stvaraju opterećenje. Stalno treba težiti ostvarenju ideje lokalne samouprave da građani samostalno odlučuju i upravljaju lokalnim poslovima.

LOCAL GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIAN

Golijan M. Dragan PhD

Abstract: In the world, especially in Europe, pays special attention to local government, because it is a form of I-making and governance in the narrow communities. Local government in the Republic of Serbian is a classic type of local government in which citizens have a certain degree of independence in performing certain tasks, rights and duties. Local governments are in general carried out in the municipality, and is given the opportunity to carry out such tasks entrusted and cities. The constitutional position is decided an important place in the political system of the Republic of Serbian.

Keywords: *Local government, local government, the mayor, assembly, committee member, the European Charter.*

LITERATURA

1. Dmičić, Mile, *Učešće građana u donošenju odluka i u upravljanju na lokalnom nivou*, Časopis lokalna samouprava, Sarajevo, septembar, 2003.
2. Kuzmanović, Rajko (2004). *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*, Pravni fakultet, Banja Luka, ISBN 99938-50-01-2.
3. Kuzmanović, Rajko (2006). *Ustavno pravo*, Fakultet za poslovne studije, BL
4. Kremenović, Ostoja (2004). *Menadžment lokalne samouprave*, Grafomark, Laktaši, ISBN 99938-36-35-4.
5. *Monografija gradovi i opštine* (2003). Grafokomerc, Trebinje
6. *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, usvojio je Komitet ministara u Rimu, juna 1985, a otvorena je za pristupanje 15. oktobra 1985. godine

⁷ Kremenović, Ostoja, *Menadžment lokalne samouprave*, 2004, s. 118.