
RJEŠAVANJE NA NIVOU LOKALNIH ZAJEDNICA ADMINISTRATIVE SETTLEMENT OF THE LEVEL OF LOCAL COMMUNITIES

Izet Nizam

Sažetak

Lokalnu zajednicu možemo smatrati oblikom odlučivanja i upravljanja u užim lokalnim zajednicama, na užoj teritoriji, neposredno od njenih stanovnika ili njihovih predstavnika koje oni neposredno biraju i drugih lokalnih organa. Ona predstavlja samostalno uređivanje i rješavanje mnogih životnih potreba stanovnika u užim teritorijalnim okvirima, u formi organiziranog i od države autonomnog načina vršenja tih djelatnosti. U Bosni i Hercegovini se ona razvija kroz dva odvojena i, donekle različita podsistema - onaj koji karakteriše lokalnu samoupravu u F BiH i onaj koji je u Republici Srpskoj.

Ključne riječi: samouprava, zajednica, organizacija, nadležnost, pravo

Summary

Local community may be considered a form of decision making and managing by people in smaller communities in smaller territories, directly by its citizens or their representatives elected by them or any other local authorities. It is a form of autonomous dealing with life matters and needs of local population in smaller-scale territories, remaining loyal to the state approved way of dealings with those matters. In Bosnia and Herzegovina, the local community has been developing through two separate and somewhat different subsystems – one that is characteristic of local self-government in the Federation of BiH and the one in Republika Srpska.

Keywords: government, community, organization, jurisdiction, law

1. Uvod

Lokalna samouprava je tip decentralizacije u kojem je odlučivanje i upravljanje u lokalnoj zajednici povjereno neposredno njenim stanovnicima ili njihovim predstavnicima. Ona predstavlja demokratsko, organizovano i, od države autonomno vršenje vlasti u određenim oblastima, s tim da ipak, centralni organi imaju pravo vršenja nadzora nad zakonitošću rada organa lokalne samouprave. Lokalna uprava je ustanovljena u cilju što boljeg zadovoljavanja mnogih životnih potreba stanovnika, posebno onih o kojima građani mogu sami neposredno odlučivati ili, barem, mogu uticati na odlučivanje.

Lokalno organizovanje je historijska činjenica i najniže lokalne zajednice nastale su prije države.¹ Operacionalizacija društvenog života čovjeka započela je u prvobitnim zajednicama, a nastavljena u Antičkoj Grčkoj državi u kojoj je „polis“ bio istovremeno i država i grad i društvo, a njegov građanin slobodan čovjek. U tom smislu, gotovo da se nije prepoznavala razlika između makrokosmosa i mikrokosmosa. To nesumnjivo dokazuje tvrdnje mnogih pravnih teoretičara i filozofa da su lokalne zajednice nastale prije države. Teritorijalno organiziranje uvijek je nužno počivalo na zahtjevu da se izbalansira raspodjela funkcija vlasti sa višeg na niže nivoe. U suprotnom, dolazi do nezadovoljstva ljudi određenog područja koje vremenom prelazi u sukobe i krvava razračunavanja. Nastanak jedinica lokalne samouprave vezan je za historijsko razdoblje koje obuhvata srednji vijek, a od kraja XVIII stoljeća, njihov položaj postaje normiran centralnim propisima državne vlasti u velikom broju razvijenih država toga perioda. Jedinice lokalnih zajednica nižeg, srednjeg i višeg nivoa organiziranja dobivaju nazive, kao što je općina, srez, okrug, oblast, pokrajina. Najniže lokalne zajednice ulazile su u sastav viših oblika lokalnog organiziranja sa vlastitim organima i veoma precizno utvrđenim nadležnostima.² Na tim osnovama nastali su mnogi sistemi lokalne samouprave koji predstavljaju redistribuciju vlasti od onih koji su se otuđili od izvornih principa teritorijalnog organizovanja čovjeka.³ Lokalna samouprava kao oblik odlučivanja o poslovima koji doprinose zadovoljavanju osnovnih potreba ljudi u funkciji je harmoničnog funkcioniranja teritorijalne organizacije. Tokom historijskog razvoja zapaženo je da se, u odnosu na

¹ *Sead Dedić, Lokalna samouprava u F BiH, Sarajevo 1998, str. 9*

² *Eugen Pusić, Komuna i općina, Informator, Zagreb, 1980., str. 1-2.*

³ *Američki teoretičar Tocqueville je u svom djelu "Demokratija u Americi" za lokalnu samoupravu rekao: "U lokalnim ustanovama leži snaga slobodnih naroda. Lokalne ustanove su za slobodu ono, što je osnovna škola za nauku. Bez lokalnih ustanova jedan narod može imati slobodnu vlast, ali ne i duh slobode".*

lokalne zajednice javljaju dva razvojna trenda. Prvi je vezan za primjenu načela decentralizacije, a drugi se odnosi na prethodnu penetraciju (prodiranje) viših organa vlasti u organe lokalnih zajednica (najčešće su to organi centralne vlasti) sa namjerom da ih transformiraju u vlastite organe nižeg nivoa vlasti.

Racionalna raspodjela funkcija vlasti nalagala je da određeni poslovi izvorno pripadaju lokalnim zajednicama. To je naravno bilo moguće ukoliko država osigura participaciju građana u vršenju vlasti na svim nivoima teritorijalne organizacije. Na tim osnovama razvio se u praksi sistem lokalne samouprave koji u teorijskom smislu počiva potrebi mijenjanja ljudskih kooperativnih sistema sa procesima diferenciranja i integriranja tamo gdje je to za građane i državu najpogodnije i najoptimalnije.

U Švicarskoj općinske vlasti odlučuju o osnovnom obrazovanju, izgradnji škola, izboru učitelja, socijalnoj politici, organizovanju savjetovališta i socijalnih ustanova, prostornom uređenju, građevinarstvu, organizovanju policije (inspekcije) i mjesne policije, o saobraćaju, vatrogasnoj službi, čistoći, odvozu smeća, zaštiti okoliša, rekreaciji, a u nadležnosti je i briga o mladima.

U Austriji, općinske vlasti upravljaju općinskim saobraćajnim površinama - mjesna saobraćajna policija, u nadležnosti je zemljišno-katastarska policija, mjesna tržišna policija, mjesna zdravstvena policija, prostorno planiranje, očuvanje i unapređivanje mjesnog turizma, slobodna prodaja pokretnih stvari, obezbjeđivanje javnih institucija za vansudsko poravnanje. U Švedskoj koja ima 288 općina, a općinske vlasti odlučuju o

školstvu,

staranju o djeci i starijim osobama, vršenju komunalnih usluga, stanovanju i stambenoj politici, razvoju i unaprjeđenju kulturnih djelatnosti i ustrojstvo slobodnog vremena. Za ove nadležnosti i funkcije općinskoj upravi pripadaju odgovarajući porezi koje samostalno propisuje i slobodno raspolaže.

U Sjedinjenim Američkim Državama, grad ili okrug ima status lokalnih vlasti, a odlučuje o lokalnim putevima i nekim autocestama, održavanju ulica i mjesnih parkova, o prostornom planiranju, zatim upravlja igralištima, stambenim fondom, izgradnjom i održavanjem stanova za građane sa niskim primanjima, odlučuje o policijskim jedinicama (policijskim stanicama) i nadzoru nad njima, vatrogasnoj službi, snabdijevanju vodom, javni gradskom prijevozu, odvozu i reciklaži smeća i otpadaka i prečišćavanju voda.

S obzirom da je politički sistem predstavljen državom u najvećoj mjeri, pravilo je da se taj sistem kao prirodan kolektivni organizam začinje u onim dijelovima koji su najpristupačniji djelovanju ljudi, a to su svakako

najmanje teritorijalne zajednice kao jedinice lokalne samouprave. Položaj jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini daleko je od položaja kakav te zajednice imaju u Evropi. Što je još važnije istaći, on još uvijek nije kompatibilan rješenjima kakva su sadržana u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi na kojoj je, inače utemeljen sam koncept lokalne samouprave. Sve naprijed navedeno upućuje na zaključak da su lokalne zajednice nastale veoma rano, ali da njihov razvoj nije tekao u skladu sa razvojem države što upućuje na zaključak da vlast i samouprava teško idu „pod ruku“.

2. Samouprava kao oblik vršenja lokalne vlasti

Osnovni princip na kojem počiva lokalna samouprava jeste, da centralne vlasti ne mogu zadirati u samoupravna prava lokalnih zajednica, bez obzira o kojem obliku državnog uređenja se radi.⁴ Pošto se radi o ustavnom pravu na samoupravu, lokalne zajednice imaju mogućnost da putem ustavnog suda zaštite svoja prava.⁵ Lokalna samouprava se javlja kao poseban oblik decentralizma u kojem do izražaja dolazi stanovništvo u lokalnoj zajednici nad kojim vlast vrše organi koje to stanovništvo bira, tako da ti organi zavise od lokalnog stanovništva. Samouprava je, dakle, oblik demokratskog decentralizma u kojem do izražaja dolazi odnos decentralizovanih organa i stanovništva na određenom lokalnom području koji zavisi od općeg političkog režima države i u načelu je sličan odnosu centralnih državnih organa i stanovništva s tom razlikom što se rad tih organa odnosi na upravljanje poslovima u lokalnoj zajednici koji su im povjereni od strane stanovnika ili njihovih predstavnika. Samouprava se razvila u ranom kapitalizmu kao demokratski oblik lokalne vlasti, u skladu s općom demokratskom organizacijom tadašnje države. Međutim, s razvojem kapitalizma i sve većom centralizacijom u društvu i državi opada i značaj lokalne samouprave čak i u onim zemljama gdje je bila vrlo razvijena, kao što su Engleska, Švajcarska i SAD.

Lokalna samouprava nalazi svoje pogodno tlo u državama nakon revolucionarnih promjena ili koje su bile u periodu određenih procesa općeg produbljivanja i proširenja demokratije. Ona ovdje ulazi kao sastavni dio općeg procesa razvoja društva. Lokalna samouprava ne obuhvata samo decentralizaciju u oblasti uprave nego i u ostalim oblastima društvenog života

⁴ *Lokalna samouprava postoji i u unitarnim i u složenim državama. I u jednim i u drugim ona je put i način omekšavanja centralizma, ograničavanja državnog birokratizma, izraz priznavanja raznolikosti i približavanja vlasti građanima.*

⁵ *Kasim Trnka, Ustavno pravo, Sarajevo 2000, str. 472*

s obzirom da je samouprava širi pojam od uprave, pa su i poslovi iz njenog djelokruga više društveni nego što su državni. Proizilazi da lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost jedinica lokalne samouprave da, u granicama zakona, reguliraju i upravljaju određenim javnim poslovima na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Osnovne jedinice lokalne samouprave gotovo svugdje u svijetu danas su općine i gradovi. Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, privrednu i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva. Općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu ustavom ili zakonom dodijeljeni drugim državnim organima.

3. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini

Na različitim nivoima vlasti u BiH pitanje lokalne samouprave je drugačije regulisano nego u drugim demokratskim državama. Ustav BiH ne reguliše pitanje lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini i to je jedan od njegovih osnovnih nedostataka. Značajnije tim prije što je Vlada Republike BiH još u oktobru 1994. godine ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Prema članu 3. Povelje o lokalnoj samoupravi, "Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva".⁶ Na drugoj strani, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine reguliše lokalnu samoupravu time što predviđa da se "u općini ostvaruje lokalna samouprava".⁷ Naknadno je još dodano da: "za područje dvije ili više općina koje su urbano i teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana, formira se grad kao jedinica lokalne uprave i samouprave, u skladu sa federalnim zakonom".⁸ U okviru samoupravnog djelokruga, u općini će se prvenstveno: osigurati uslovi za poštivanje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu sa Ustavom, osigurati lokalne potrebe stanovništva u oblasti brige o djeci, obrazovanju i odgoju, radu i zapošljavanju, socijalnoj skrbi, kulturi, fizičkoj kulturi i sportu, zaštiti životinja i zaštiti bilja, ako zakonom nije drukčije određeno, voditi urbanističko-stambena politika od značaja za općinu i njen razvoj, upravljati općinskom imovinom, obavljati komunalne i druge uslužne djelatnosti, te poslovi lokalne infrastrukture, osigurati uslove rada lokalnih

⁶ *Sead Dedić, Lokalna samouprava u F BiH, Sarajevo 1998, str. 160*

⁷ *Ustav FBiH, član VI.2.a)*

⁸ *Amandman XVI na Ustav FBiH*

radio i TV stanica, u skladu sa zakonom, voditi brigu o turističkim resursima općine, osigurati korišćenje i upravljanje lokalnim građevinskim zemljištem, osigurati javni red i mir, urediti i druga pitanja, u skladu s Ustavom i zakonom.“⁹ Prihvatanjem načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, utvrđivanjem mjerila za osnivanje i ustrojstvo općina i gradova, kao jedinica lokalne samouprave stvoren je pravni okvir za razvoj lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Donošenjem Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, otvoren je postupak usklađivanja pravnog sistema s ciljem stvaranja boljih pretpostavki za razvoj lokalne samouprave, odnosno njezinu sve većem osamostaljivanju. Pravo na lokalnu samoupravu, prema Zakonu ostvaruje se preko lokalnih organa jedinica lokalne samouprave, sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima, na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava. Na zakonskim opredjeljenjima o samostalnosti i ustrojstvu lokalne samouprave, ustrojstvo organa jedinica lokalne samouprave, samoupravni djelokrug, teritorijalno ustrojstvo, izborni sistem i njihovo finansiranje, uređuje se posebnim propisima. Općine i gradovi kao jedinice lokalne samouprave osnivaju se prema kriterijima utvrđenim Zakonom o lokalnoj samoupravi, a područje, naziv i sjedište tih jedinica, postupak osnivanja novih jedinica, te druge teritorijalne promjene (spajanje i izdvajanje) uređuju se posebnim zakonom.¹⁰ Ustrojstvo i način rada predstavničkih, izvršnih i upravnih organa jedinica lokalne samouprave, njihov djelokrug, nadzor nad zakonitosti općih akata i rada organa jedinice lokalne zajednice, te druga pitanja vezana za njihov rad uređuju se Zakonom o osnovnim principima lokalne samouprave.

4. Organizacija i nadležnosti lokalne zajednice

Predstavnički organi jedinica lokalne samouprave su općinska i gradska vijeća, dok su izvršni organi lokalnih zajednica, općinski/gradski načelnik, odnosno općinska/gradska načelnica. Broj članova predstavničkih organa utvrđuje se statutom svake jedinice prema kriterijima utvrđenim Zakonom. Općinsko vijeće u općini, a gradsko vijeće u gradu su organi odlučivanja koji imaju strogo definirane nadležnosti u okviru prava i obaveza koje

⁹ član 8 Zakona o osnovama lokalne samouprave sl. list FBiH 6/95

¹⁰ „Lokalna samouprava se organizira i ostvaruje u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je organi jedinice lokalne samouprave i građani, u skladu sa Ustavom i zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave“. Član 3. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH”, br. 49/06)

im pripadaju.¹¹ U Federaciji Bosne i Hercegovine, najveći napredak u modernizaciji lokalne samouprave postignut je proširivanjem nadležnosti lokalnih jedinica.¹² Potrebno je imati na umu da se spisak poslova izvornih nadležnosti može proširivati i skraćivati, jer se ovdje ne radi ni o kakvim poslovima koji „prirodno” pripadaju lokalnim zajednicama, već o poslovima koje zakon i općinski statut ustanovljavaju kao njihove izvorne nadležnosti.

Lokalna zajednica ima i svoje regulatorne nadležnosti, gdje se pojavljuje u ulozi institucije kojom planira i utvrđuje politiku, pa tako imamo slijedeće oblasti i poslove: osiguranje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu s Ustavom, donošenje budžeta jedinice lokalne samouprave, te donošenje programa i planova razvoja i stvaranje uslova za privredni razvoj i zapošljavanje, utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i čovjekove okoline, donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje, te utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje, utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanja visine naknada za korištenje javnih dobara, utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem, utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom lokalne samouprave i raspodjele sredstava ostvarenih na osnovu njihovog korištenja, uspostavljanje i vršenje inspekcijskog nadzora nad izvršavanjem propisa iz vlastitih nadležnosti jedinice lokalne samouprave, donošenje propisa o porezima, naknadama, doprinosima i taksama iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave, organizovanje efikasne lokalne uprave prilagođene lokalnim potrebama i uspostavljanje organizacija mjesne samouprave.

Servisne nadležnosti lokalne zajednice su one nadležnosti u kojima općina se pojavljuje kao institucija koja pruža neku uslugu stanovništvu i obezbjeđuje uslove da se određena vrste usluga može dati. To su slijedeće nadležnosti: uređenje i obezbjeđivanje obavljanja komunalnih djelatnosti, organizovanje i unaprijeđenje lokalnog javnog prijevoza, utvrđivanje politike predškolskog obrazovanja, unaprijeđenje mreže ustanova, te upravljanje

¹¹ Zenaid Delmo, *Pravno uređenje javne uprave*, Sarajevo, 2009. godine,

¹² Prema važećem Zakonu iz 2006. godine, jedinice lokalne samouprave imaju dvije vrste nadležnosti, prema klasifikaciji koja je uobičajena u nauci u javnoj upravi, to su: samoupravne ili izvorne nadležnosti, a tu možemo svrstati sve one poslove koji zakonom povjereni jedinicama lokalne samouprave. Ovdje je pripadaju i poslovi koje same jedinice lokalne samouprave ustanove kao svoje nadležnosti trudeći se da budu građanima na usluzi, drugu grupu čine preneseni, povjereni ili delegirani poslovi, a to su poslovi koji pripadaju višim nivoima vlasti koji su njihovo obavljanje prenijeli na lokalne zajednice, zadržavajući pri tome kontrolu nad zakonitošću i kvalitetom obavljanog posla.

i finansiranje javnih ustanova predškolskog obrazovanja, osnivanje, upravljanje i finansiranje ustanova osnovnog obrazovanja, osnivanje, upravljanje, unapređenje i finansiranje ustanova i izgradnja objekata za zadovoljavanje potreba stanovništva u oblasti kulture i sporta, organizovanje, provođenje i odgovornost za mjere zaštite i spašavanje ljudi i materijalnih dobara od elementarnih nepogoda i prirodnih katastrofa, preduzimanje mjera za osiguranje higijene i zdravlja, osiguranje uslova rada lokalnih radio i TV stanica u skladu sa Zakonom, poslovi iz oblasti premjera i katastra zemljišta i evidencije o nekretninama, zaštita životinja.

Zakonodavac je jedinicama lokalne samouprave povjerio mnoga vrlo važna ovlaštenja i još ih ovlastio da se imaju baviti i drugim pitanjima od lokalnog značaja koja nisu isključena iz njihove nadležnosti, niti su dodjeljena u nadležnost neke druge vlasti. To je potpuno u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koju je i ratificirala Bosna i Hercegovina. Kada se govori o organizaciji lokalnih zajednica moramo napomenuti i da je problem optimalne veličine općine neobično kompleksan, jer na njegovo rješavanje utječe niz teorijskih i praktičnih razloga, od kojih jedni govore u prilog postojanju malih, a drugi u prilog većih općina. Prednost je malih općina u tome što imaju duboke korijene u povijesti te odgovaraju socijalnoj stvarnosti, tj. uglavnom se poklapaju s pojedinim postojećim naseljima, zbog čega njihove stanovnike spajaju zajednički interesi i potrebe koje među njima uzrokuju izvjesnu solidarnost. Također, u ovakvim je općinama odnos općinskih tijela i građana neposredniji, a sam rad općinskih tijela manje podložan opasnosti birokratizacije. Velike općine, s druge strane, raspolažu puno većim mogućnostima-kadrovskim, finansijskim i drugima-te stoga mogu znatno lakše i bolje obavljati svoje zadaće. S obzirom na to da su prednosti jedne vrste općina istodobno nedostaci druge, jasno je da je nemoguće odrediti neki apstraktni ideal te da kod odabira modela treba biti svjestan da se prihvatanjem jednog od ova dvaju rješenja žrtvuju osnovne prednosti drugoga. Međutim, imajući u vidu potrebu da lokalna samouprava uspješno odigra svoju ulogu u okviru društveno-političkog sistema, te da se svojom teritorijalnom organizacijom prilagodi nužnosti obavljanja novih društvenih funkcija čije obavljanje u današnjim uslovima stoji kao njezina zadaća, praksa kao imperativ vremena postavlja potrebu postojanja velike i jake općine. Drugim riječima, treba dati prednost efikasnosti u odnosu na tradicionalne momente.¹³

¹³ *Teodor Antić: Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama, Politička misao, Vol. XXXIX, 2002. godina, str.47.,*

5. Predstavnički i izvršni organi lokalnih zajednica

Predstavnički organi jedinica lokalne samouprave su općinska i gradska vijeća, dok su izvršni organi općinski/gradski načelnik, odnosno, općinska/gradska načelnica.¹⁴ Broj članova predstavničkih organa utvrđuje se statutom svake jedinice prema kriterijima utvrđenim Zakonom. Redovni mandat članova predstavničkih organa u trajanju od četiri godine određen je zakonom, a postupak izbora članova predstavničkih tijela uređuje se i provodi prema Izbornom zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Izvršni organi u općini su općinski načelnik i općinsko vijeće, u gradu gradonačelnik i gradsko vijeće, a u kantonu premijer i kantonalna skupština. Općinsko vijeće u općini, a gradsko vijeće u gradu je organ odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave. Oni imaju strogo definirane nadležnosti u okviru prava i obaveza koje im pripadaju.¹⁵ U okviru nadležnosti koje proizilaze iz ustava i zakona, načelnik/ca obavlja slijedeće poslove: predstavlja i zastupa jedinicu lokalne samouprave; donosi akte iz svoje nadležnosti; izrađuje i vijeću na usvajanje podnosi nacrt i prijedlog budžeta, ekonomske planove, razvojne planove, investicione programe, prostorne i urbanističke planove i ostale planske i regulatorne dokumente koji se odnose na korištenje i upravljanje zemljištem, uključujući zoniranje i korištenje javnog zemljišta; predlaže odluke i druge opće akte vijeću; provodi politiku jedinice lokalne samouprave u skladu sa odlukama vijeća, izvršava budžet jedinice lokalne samouprave i osigurava primjenu odluka i drugih akata vijeća; izvršava zakone i druge propise čije je izvršenje povjereno jedinici lokalne

¹⁴ *Organi jedinice lokalne samouprave su vijeće i načelnik/ca. (član 12, ibid.).*

¹⁵ *Vijeće u okviru svojih nadležnosti obavlja slijedeće poslove: priprema i dvotrećinskom većinom glasova usvaja statut jedinice lokalne samouprave; usvaja budžet i izvještaj o izvršenju budžeta jedinice lokalne samouprave; donosi razvojne, prostorne i urbanističke planove i programe, te provedbene planove, uključujući zoniranje; donosi propise o porezima, taksama, naknadama i doprinosima jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom; donosi odluke o upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice lokalne samouprave; donosi odluke o zaduživanju; donosi programe uređenja građevinskog zemljišta; donosi plan korištenja javnih površina; donosi odluke o organizaciji mjesne samouprave i nazivima ulica, trgova i dijelova naseljenih mjesta; donosi odluke o udruživanju jedinica lokalne samouprave u savez i druge oblike organiziranja; donosi odluke o proglašenju praznika jedinice lokalne samouprave; donosi odluke o nagradama i priznanjima jedinica lokalne samouprave; bira i razrješava predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg vijeća; donosi odluke o raspisivanju referenduma; razmatra godišnje izvještaje o provođenju politike jedinice lokalne samouprave i aktivnostima načelnika/ce; osniva preduzeća i ustanove za obavljanje poslova od interesa za jedinicu lokalne samouprave; donosi poslovnik o svom radu; obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom. (Član 13., Ibid.).*

samouprave; utvrđuje organizaciju službi za upravu i drugih službi jedinice lokalne samouprave; donosi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji službi jedinice lokalne samouprave; realizira saradnju jedinice lokalne samouprave s drugim općinama, gradovima, međunarodnim i drugim organizacijama u skladu sa odlukama i zaključcima vijeća i njegovih radnih tijela; podnosi izvještaj vijeću o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave i svojim aktivnostima. U izvršavanju poslova iz svoje nadležnosti, načelnik/ca odgovara za ustavnost i zakonitost akata koje donosi, odnosno predlaže vijeću.

6. Organizacija i funkcioniranje službi za upravu u lokalnim zajednicama

Za vršenje upravnih i stručnih poslova i poslova lokalne samouprave, iz okvira prava i dužnosti grada i općina osnivaju se službe za upravu¹⁶, a kriteriji za njihovo formiranje su slijedeći:

- ☐ službe za upravu se osnivaju na način koji osigurava potpuno i racionalno obavljanje poslova iz okvira nadležnosti općine,
- ☐ službe za upravu treba da omoguće efikasno ostvarivanje prava i izvršavanja obaveza građana, preduzeća, ustanova i drugih lica,
- ☐ službe se osnivaju u skladu s obimom poslova i načelima grupiranja poslova prema vrsti, srodnosti i međusobnoj povezanosti i sa potrebama efikasnog rukovođenja njihovim radom i osiguranju njihove samostalnosti u radu,
- ☐ služba za upravu se osniva svojim propisom gradsko i općinsko vijeće na prijedlog gradonačelnika odnosno općinskog načelnika.¹⁷

U strukturi lokalnog sistema možemo razlikovati dva osnovna tipa institucija: političke institucije i upravne organizacije. One se međusobno razlikuju, ponajprije s obzirom na funkciju koju u lokalnom sustavu obavljaju. U političkim se institucijama donose formalne odluke kojima se utvrđuju glavni interesi i opći ciljevi lokalnog sustava. Središnje mjesto među lokalnim političkim institucijama pripada predstavničkom tijelu (skupštini,

¹⁶ *Službe za upravu vrše slijedeće poslove: provode utvrđenu općinsku politiku i izvršavaju općinske propise, kao i poslove iz drugih delegiranih ili prenesenih nadležnosti općine od kantonalnih do federalnih, obavljaju upravni nadzor nad provođenjem propisa za koje u nadležni, pripremaju propise provedbenog karaktera za općinskog načelnika, pružaju stručnu pomoć općinskom načelniku u pripremi normativnih i drugih općin akata za općinsko vijeće, obavljaju druge poslove određene općinskim propisima i iz okvira delegiranih nadležnosti u skladu sa pravilnikom o organizaciji.*

¹⁷ *Sead Dedić, Lokalna samouprava u FBiH, Sarajevo 1998. godina, str.107.,*

vijeću i sl.). S druge strane, upravne su organizacije ponajprije usmjerene na obavljanje određenih društvenih poslova kojima se u pravilu neposredno zadovoljavaju potrebe građana. Na osnovi ove razlike proizlazi i niz drugih. Političke su institucije pretežno sastavljene od ljudi koji zastupaju interese lokalnog stanovništva (barem formalno) i to djelovanje im nije zanimanje, dok se u upravnim organizacijama nalaze ljudi kojima je rad u upravi profesija. U političkim se institucijama članovi češće smjenjuju i rjeđe kontaktiraju, dok su zaposleni u upravi čvršće povezani i duže se ondje zadržavaju.¹⁸

7. Pravo žalbe

Zakonom o upravnom postupku je propisano da, ako je u prvostepenom upravnom postupku rješavano na osnovu statuta ili propisa općinskog vijeća, u okviru isključivih prava i dužnosti općine, o žalbi protiv tih rješenja u drugom stupnju rješava općinski organ određen statutom općine, odnosno organ određen propisom općinskog vijeća, a isto važi i ako je u prvostepenom upravnom postupku rješavano na osnovu statuta ili propisa gradskog vijeća, u okviru isključivih prava i obaveza grada. Protiv prvostepenih rješenja načelnika i gradonačelnika, odnosno općinskih i gradskih službi za upravu koja su u upravnom postupku donesena na osnovu kantonalnih zakona ili kantonalnih propisa, odnosno federalnih zakona ili federalnih propisa u drugom stepenu će rješavati kantonalni, odnosno federalni organ uprave iz odgovarajuće upravne oblasti, ako zakonom nije utvrđena nadležnost drugog organa. Rok za žalbu je 15 dana, osim ako zakonom nije određeno drugačije, a rok za žalbu za svaku osobu i za svaki organ kojima se rješenje dostavlja računa se od dana dostavljanja rješenja.

Postoji također i građanska žalba koja predstavlja pojedinačan ili kolektivan akt kojim se građanin ili grupa građana žali na neefikasnost ili nekvalitetno pružanja javnih usluga. Svaki građanin ima pravo podnijeti žalbu kada smatra da su neka od njegovih prava ugrožena, a postupak podnošenja žalbe se određuje statutom općine. Uvažavajući važnost Zakona o principima lokalne samouprave, njegove intencije da se općina kao temelj lokalne samouprave uredi kao funkcionalan, ekonomičan i prosperitetan mehanizam i središte zadovoljavanja interesa u poslovima koji su najbliži građanima, bilo je neophodno da se u svim općinama Federacije BiH, od nivoa mjesne zajednice do općinskog vijeća, odnosno načelnika, što je moguće više, analiziraju u zakonu ponuđena rješenja, utvrde primjedbe i iskažu iskustva, mišljenja, ideje i stavovi, a sve u cilju poboljšanja datih postavki.

¹⁸ Teodor Antić: *Ibid*,

8. Značaj, cilj i opravdanost lokalne zajednice

U funkciji čuvara ljudskih prava i principa demokratske vlasti, Savjet Evrope od samog osnivanja ima opredjeljenje da mu jedan od najznačajnijih pravaca u postizanju tog cilja bude razvoj i zaštita lokalne samouprave. U skladu s tim opredjeljenjem, juna 1985. godine Odbor ministara Savjeta Evrope usvojio je Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi (u formi konvencije), koja je bila spremna za potpisivanje u oktobru iste godine.¹⁹ U Bosni i Hercegovini se polazi od principa koje Povelja navodi kao osnovne principe lokalne samouprave. Dakle, pravo vršenja javnih poslova lokalne vlasti ostvaruje se preko savjeta i skupština, sastavljenih od članova izabranih na slobodnim izborima (tajnim glasanjem na bazi neposrednog i općeg, za sve jednakog biračkog prava), te da ovi organi imaju svoje izvršne organe koji su im odgovorni. Ciljevi lokalne zajednice u BiH mogu se podijeliti na organizacione i funkcionalne, kao i ciljeve koji su kratkoročni i dugoročni ciljevi.

Lokalna samouprava treba biti shvaćena kao pravo, obaveza, interes i odgovornost svakog građanina, a organi i službe lokalne zajednice odgovaraju za svoj rad, za vršenje svojih poslova lokalnom stanovništvu. To i jeste jedna od prednosti i opravdanosti uvođenja lokane samouprave. Građani mogu učestvovati u vršenju lokalnih javnih poslova, neposredno, preko slobodno izabranih predstavnika u skupštini općine i slično. Oni neposredno odlučuju o izboru predsjednika općine, o pozivu predsjednika općine, nepovjerenju predsjedniku općine i drugim pitanjima utvrđenim statutom općine, a posredno mogu odlučivati o lokalnim javnim poslovima preko neposredno izabranog predsjednika općina, neposredno izabranih predstavnika u skupštini općine, preko članova skupštinskih savjeta, komisija i odbora, svojih predstavnika u organima upravljanja javnih službi, predsjednika i organa mjesne zajednica. Nužno je napomenuti značaj koji bi mjesna zajednica trebala imati ima u lokalnoj zajednici. Mjesne zajednice imaju potencijal da posluže, ne samo kao instrumenti za jačanje učešća građana, nego i za povećanje odgovornosti opštinskih uprava. Priroda mjesnih zajednica je negdje između javne institucije i organizacije civilnog društva. Ali sa gubitkom svojih tradicionalnih ovlaštenja, mjesne zajednice se uglavnom percipiraju od strane opštinskih službenika, građana, domaćih konsultanata i međunarodnih donatora kao dio civilnog društva. One bi se mogle zvati poluzvanična udruženja u zajednici formirana na volonterskoj osnovi²⁰. Njihov status i funkcije su regulisani različito u dva entiteta i često pravni propisi nisu dovoljno jasni.

¹⁹ *Vlada republike Bosne i Hercegovine je 24.oktobra 1994.godine donijela Uredbu o ratifikaciji Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Službeni list R BiH, br.31/94)*

²⁰ *UNDP BiH, Bolja lokalna uprava u BiH, 2005.god., str. 64.*

Glavna funkcija mjesnih zajednica u Bosni i Hercegovini je biti „karika“ koja povezuje građane (posebno u ruralnim krajevima) i opštinu. One su, nadalje, organizacije građana na lokalnom nivou koje čine platformu za razgovor o lokalnim pitanjima. Mogu imati i druge funkcije posebno u zabačenim predjelima gdje se komunalne usluge vrše uglavnom od strane privatnih kompanija ili ih organizuju vijeća/savjeti mjesnih zajednica. Za uspješno kreiranje, a potom i provedbu politika razvoja lokalne zajednice od velikog je značaja uspostavljanje i jačanje saradnje između građana i organa lokalne samouprave, isto tako i građana i nevladinih organizacija i poslovnog sektora. Svaka strategija razvoja jedne lokalne zajednice bit će kvalitetnija i sa više šansi da bude uspješno provedena u korist svih njenih stanovnika ako u njenoj izradi budu učestvovali i građani. To isto važi i za svaki drugi dokument od značaja za lokalnu zajednicu a koji usvajaju predstavnička tijela u općinama. Stoga je u tom procesu izgradnje saradnje između građana i vlasti veoma važno da građani budu svjesni koliko je važno da, zajedno sa vlastima, učestvuju u donošenju svih odluka koje se tiču kvaliteta života svih pojedinaca i zajednice u cjelini. Misija lokalne samouprave je zadovoljavanje potreba građana i stalno unapređivanje kvaliteta života u lokalnoj zajednici. Lokalna samouprava treba da omogući aktivnim i organiziranim građanima da izaberu sposobnu i odgovornu vlast, sa kojom će u partnerstvu efikasno upravljati razvojem svoje lokalne zajednice. Ključne vrijednosti uspješne lokalne samouprave predstavljaju otvorenost i nova politička kultura u ambijentu razvijenog civilnog društva. Takvu lokalnu samoupravu, na osnovama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, trebamo graditi i zajednički raditi na njenom uspostavljanju.

9. Zaključak

Na osnovu navedenog da se zaključiti da lokalna samouprava doprinosi promovisanju boljeg razumijevanja građanskog učešća u javnoj upravi, promovisanju koncepta korisnički orijentisane javne uprave, unapređenju komunikacije između građana i općinskih vlasti putem identifikacije problema od javnog interesa i načina njihovog rješavanja, ostvarivanju prava građana na pristup jasnim i blagovremenim informacijama, ostvarivanju prava građana da učestvuju u donošenju važnih odluka koje utiču na budućnost njihove zajednice, povećanju otvorenosti službenika javne uprave prema potrebama građana, kao i razvijanju što učinkovitijih javnih usluga. Neophodan je sinhronizovan i sistematičan rad sa predstavnicima građana, odnosno mjesnih zajednica, kao i predstavnicima lokalne uprave, da bi se ostvarili ciljevi lokalne samouprave. Problemi lokalne samouprave u BiH su višedimenzionalne prirode, ali bi ih, uslovno mogli grupisati u dvije grupe.

Prva grupa bi se bavila problemima koji proizilaze iz njene ustavne pozicije, dok bi druga grupa obrađivala tematiku u vezi s praktičnim problemima funkcioniranja lokalne samouprave u BiH. Ipak, najveći problem jeste činjenica da pravni tretman lokalne samouprave u ustavima kantona ne ispunjava veći broj zahtjeva Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, a to se odnosi na činjenicu da je, po ustavima kantona, nadležnost općinskih vlasti nejasno formulisana što daje mogućnost različitim pristupima o ovom pitanju u kantonalnim zakonodavstvima i dovodi do različitih shvaćanja o utvrđivanju izvora finansiranja lokalnih vlasti. Načelni problem lokalne samouprave u BiH je vezan i za pitanje njene regulative. Problem je prije svega u činjenici da je entitetskim ustavima data mogućnost proizvoljnog reduciranja ovlasti institucija lokalne samouprave. Postojećim zakonskim rješenjima, najveći dio poreza i doprinosa je izvan općinske ingerencije što je protivno načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Lokalnu samoupravu u BiH karakteriše nedostatak odgovarajuće tehničke opreme, a ukoliko i postoji, većinom se radi o opremi koja je u odnosu na evropske standarde više ili manje zastarjela. Zaključak bi, dakle bio da se problem prije svega odnosi na nemogućnosti efikasnog umrežavanja postojeće informatičke opreme na različitim administrativnim razinama. Kada je u pitanju informatizacija i u onim slučajevima gdje je ispunjen minimum odgovarajućih hardverskih i softverskih zahtjeva, kadrovi koji opslužuju navedenu opremu nisu dovoljno educirani. I na kraju, ništa manje bitno je i naglasiti pitanje kontrole rada lokalne samouprave u BiH. Kontrola rada se uglavnom svodi na unutrašnju kontrolu koja je utemeljena na radno-profesionalnoj hijerarhiji i hijerarhiji vlasti, dok mehanizmi vanjske kontrole uopće nisu uspostavljeni. Reforma lokalne samouprave u BiH nije na početku, ali je daleko od kraja. Zbog toga u ovoj oblasti ništa nije zaključeno, niti definitivno gotovo. Mogli bismo reći da Bosna i Hercegovina ima solidno zakonodavstvo kada je u pitanju lokalna samouprava, ali na drugoj strani ima jako lošu lokalnu samoupravu. Potrebno je istaći i to da su zakoni jedan od rijetkih povoljnih okolnosti koji su na raspolaganju svim socijalnim akterima u tranziciji naše države ka evropskim integracijama tokom kojih će se lokalna samouprava mijenjati zajedno sa čitavom ustavnom i društvenom strukturom podrazumjevajući pri tom, naravno i saglasnost svih aktera u Bosni i Hercegovini.

LITERATURA

- ☐ Antić, T.: Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama, Politička misao, Vol. XXXIX, 2002. godina,
- ☐ Batley, R; Stoker, G.: Local Government in Europe, Macmillan Press Ltd, 1991.,
- ☐ Dedić, S.: Lokalna samouprava u FBiH, Sarajevo, 1998. godina,
- ☐ Đelmo, Z.: Pravno uređenje javne uprave, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2009.,
- ☐ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi („Službeni list R BiH“, broj: 31/94).,
- ☐ Jovičić, M.: Tri teorijska modela teritorijalne organizacije vlasti, Beograd;, APF; br. 1-2/1993.
- ☐ Komentar Zakona o principima lokalne samouprave u F BiH,
- ☐ Lozina, D.: Ogledi o lokalnoj samoupravi, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2003.
- ☐ Lokalna samouprava, mjesečni stručni časopis, Centar za promociju Civilnog društva, novembar, 2004. godina,
- ☐ Pavić, Ž.: Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave, Hrestomatija upravne znanosti, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1998. godina,
- ☐ Pusić, E.: Komuna i općina, Informator, Zagreb, 1980. godina
- ☐ Pusić, E.: Ivanišević S.; Pavić. Ramljak M.: Upravni sistemi, Zagreb, 1998. godina,
- ☐ Šmidovnik, J.: Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1995.
- ☐ Zlokapa, Z.: Kocka do kocke - dobro je graditi - modeli organizacije lokalne samouprave, Banja Luka, 2007. godina,
- ☐ Uredba o ratifikaciji Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Službene novine R BiH br.31/94),
- ☐ Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks 4. Mirovnog sporazuma, Dayton, Ohio (Službene novine BiH br.13/02),
- ☐ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine F BiH br.1/94),
- ☐ Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH (Službene novine F BiH br.49/06),