



## PRAVNI OKVIR ZA FUNKCIONIRANJE JEDINICA LOKALNE UPRAVE U SRPSKOJ REPUBLICI

**Prof. dr.Selim Hasović**  
**Internacionalni univerzitet Travnik u Travniku**

**Sažetak:** Prema naslovu teme „Pravni okvir za funkcioniranje jedinica lokalne samouprave u Srpskoj republici“ da se primijetiti da je autor akcenat stavio na lokalnu upravu isključivo u Srpskoj Republici. Autor je obradio lokalnu samoupravu u manjem entitetu, tj. dijelu države Bosne i Hercegovine. Kako se vidi izostavljena je organizacija lokalne uprave u većem entitetu Federaciji Bosne i Hercegovine i distriktu Brčko. Sve navedene cjeline su sastavni dio Bosne i Hercegovine koje imaju lokalni nivo uprave zasnovan na posebnim aktima odnosno ustavima entiteta. Lokalni nivo i okvir funkcioniranja je u korelaciji odnosno zasnovan na Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Ovdje se radi o pravnom statusu opština, kao i nadležnosti opštinske izvršne i zakonodavne vlasti koji je uređen: Evropskom Poveljom o lokalnoj samoupravi, Ustavom Republike Srpske i Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske

**Ključne riječi:** Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Ustav, zakon, opština, načelnik, mandat, status, statut, jedinica, organ, izvršni, zakonodavni, vlast, opštinsko vijeće.

### LEGAL FRAMEWORK FOR FUNCTIONING OF THE LOCAL SELF- GOVERNMENT UNITS IN REPUBLIKA SRPSKA

**Abstract:** According to the title „Legal Framework for Functioning of the Local Self-Government Units in Republika Srpska“ it may be noted that the author has placed the focus onto the local self-government in the Republika Srpska only. The author has elaborated the local self-government in the smaller Entity i.e in one part of Bosnia and Herzegovina. As it can be seen, the organization of the local self-government in both, the larger Entity i.e. the Federation of Bosnia and Herzegovina and in the Brčko District is omitted. All these entities are constituent parts of Bosnia and Herzegovina with local self-government based on the separate acts i.e. Constitutions of the Entities. Local level and functioning framework are correlated i.e. founded on the European Charter of Local Self-Government. This has to do with legal status of the municipalities and on jurisdiction of the municipal executive and legislative authority as well, those being regulated with: European Charter of Local Self-Government, Constitution of Republika Srpska, and Law on Local Self-Government in Republika Srpska

**Keywords:** European Charter of Local Self-Government, constitution, law, municipality, mayor, term of office, status, statutes, unit, body, executive, legislative, authority, municipal council.

#### 1. Uvod

Pravni status jedinice lokalne samouprave (opštine i gradovi) kao i ostale nadležnosti opštine je uređen:

1. Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi,



2. Ustavom Republike Srpske,
3. Zakonom o lokalnoj samoupravi (Republika Srpska).

U Zakonu o lokalnoj samoupravi, lokalna samouprava je definirana kao pravo građana da neposredno i preko svojih slobodno i demokratski izabranih predstavnika učestvuju u ostvarivanju zajedničkih interesa stanovnika lokalne zajednice, kao pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da reguliraju i upravljaju, u granicama zakona, javnim poslovima koji se nalaze u njihovoj nadležnosti, a u interesu lokalnog stanovništva. Kako je već rečeno implementiran je koncept lokalne samouprave utvrđen Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koji je na isti način definiran kao i u Zakonu o lokalnoj samoupravi.

## **2. Pravni status opština propisan Ustavom Republike Srpske**

U poglavlju VI. Ustava Republike Srpske, koji je najveći akt, govori se o teritorijalnoj organizaciji, tako da je odredbom ovog poglavlja regulirano da se teritorijalna organizacija Republike i sistem lokalne uprave uređuje zakonom.

U skladu sa zakonom opština preko svojih organa:

1. donosi program razvoja, urbanistički plan, budžet i završni račun,
2. osigurava i uređuje rad komunalnih djelatnosti,
3. osiguravaju i uređuje korištenje građevinskog zemljišta i poslovnog prostora,
4. stara se o izgradnji, korištenju i održavanju lokalnih puteva, ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja,
5. stara se o zadovoljavanju potreba građana u kulturi, obrazovanju, socijalnoj zaštiti, zdravstvenoj zaštiti, fizičkoj kulturi, informisanju zanatstvu, turizmu, ugostiteljstvu, zaštiti životne sredine i drugim oblastima,
6. izvršava zakone i druge propise i opće akte Republike čije izvršavanje je povjereno opštini, osiguraju izvršavanje propisa i općih akata opštine,
7. obrazuje organ, organizacije i službe za potrebe opštine i utvrđuje njihovu organizaciju i poslovanje,
8. obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom, zakonom i statutom opštine.

## **3. Pravni status opština uređen Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske**

Na sjednici održanoj 13. septembra 2005. godine Narodna skupština Republike Srpske donijela je Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (u daljem tekstu Zakon), koji je objavljen dana 18. novembra 2005. godine u Službenom glasniku Republike Srpske, broj 101/04 a koji je stupio na snagu osam dana od dana objavljivanja.

### **Jedinice lokalne samouprave**

Opštine i gradovi su jedinice lokalne samouprave u kojima se ostvaruje lokalna samouprava. Tako je opština osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave, koja se obrazuje za jedno ili više naseljenih mjesta, a može biti obrazovana i za dio naseljenog mjesta. Na osnovu Ustava, zakona i statuta opština ostvaruje svoje nadležnosti i ima pravo da se bavi svim pitanjima od lokalnog interesa, osim onih pitanja koja su dodijeljena u nadležnost nekom drugom nivou vlasti.



Na urbanom području se formira grad kao lokalna jedinica koji čini koherentnu geografsku, socijalnu, ekonomski, historijsku i teritorijalnu cjelinu sa odgovarajućim nivoom razvoja. U svom sastavu grad može imati jednu ili više gradskih opština. Ako grad u svom sastavu nema više opština, ima nadležnost opštine, s tim što mu se zakonom mogu dodijeliti i dodatne nadležnosti.

### **Poslovi opštine**

Poslovi samostalne nadležnosti i preneseni poslovi državne uprave su poslovi opštine. Poslovi iz samostalne nadležnosti opština obuhvataju poslove na planu regulatornih radnji i upravljanja opštinom i poslove pružanja usluga. U poslove regulatornih radnji i upravljanja opštinom spada donošenje razvojnih i drugih planova i programa, budžeta i završnog računa, upravljanja opštinskom imovinom, obrazovanja opštinske administrativne službe i dr. U poslove pružanja usluga uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti, obavljanje specifičnih usluga u oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva, socijalne zaštite, turizma, ugostiteljstva, zaštite životne okoline, i drugim oblastima privrede i društvenih djelatnosti.

Preneseni poslovi državne uprave su poslovi koje Republika prenosi na opštinu kada je to po zakonu uz prethodno obavljene konsultacije sa opštinom. Prilikom prenošenja poslova državne uprave na opštine, Republika je dužna opštinama dodijeliti finansijska sredstva i obezbijediti druge potrebne uvjete za njihovo efikasno izvršenje.

### **Organi opštine**

Skupština opštine i načelnik opštine su organi opštine. Po novom zakonu novina je to što lokalna uprava nije poseban opštinski organ, nego je kao dio izvršne funkcije odgovorna načelniku kao nosiocu izvršne vlasti u opštini i nema poseban subjektivitet koji imaju opgani opštine.

### **Nadležnost skupštine (predstavnički organ)**

Kao predstavnički organ skupština opštine ima isključivo političke funkcije, donosi statut opštine, odluke i druge opštinske propise, budžet i završni račun budžeta razvojne i druge planove i programe, vrši nadzor nad radom načelnika opštine i administrativne službe, bira opštinsko rukovodstvo (predsjednika, potpredsjednika i sekretara skupštine) i zamjenika načelnika opštine, donosi poslovnik o svom radu i vrši druge poslove uređene zakonom i statutom opštine. Skupštine opštine čine odbornici koji se biraju na period od četiri godine u skladu sa izbornim propisima. Skupština opštine donosi odluke i odlučuje o drugim pitanjima iz svoje nadležnosti većinom glasova ukupnog broja odbornika a kvalifikovana većina za odlučivanje može se propisati zakonom i statutom opštine. Za izvršenje svojih zadataka skupština može stalne ili povremene radne organe (komisije, odbore i savjete), a njihova nadležnost sastav i način rada propisuje se poslovníkom o radu skupštine opštine.



### **Nadležnost načelnika opštine (izvršni organ)**

Kao nosilac izvršne vlasti opštine načelnik opštine je zadužen da provodi politiku, izvršava odluke i druga akta skupštine opštine i rukovodi administrativnom službom opštine. Načelnik opštine predlaže skupštini statut opštine, odluke i druga opšta akta, budžet, završni račun budžeta, programe i planove iz nadležnosti skupštine, odgovoran je za izvršenje poslova državne uprave, osniva i uređuje organizaciju opštinske administrativne službe, podnosi izvještaj o svom radu i radu administrativne službe opštine, predstavlja i zastupa opštinu, odgovoran je za zakonitost akata koje predlaže skupštini, donosi akte i preduzima druge radnje u rukovođenju administrativnom službom opštine, te obavlja druge poslove utvrđene zakonom i statutom opštine. Načelnik opštine samostalno utvrđuje unutrašnju organizaciju opštinske administrativne službe, koja se zasniva na kriterijumima efikasnosti, djelotvornosti i ekonomičnosti uz poštivanje zakonom utvrđenih principa.

### **Imovina jedinica lokalne samouprave**

Neka od osnovnih pitanja koja se odnose na imovinu utvrđena su Zakonom o lokalnoj samoupravi s tim da će se posebnim zakonom urediti dva druga pitanja u ovoj oblasti. Posebnim zakonom će se urediti prijenos imovine iz državnog vlasništva na opštine i gradove, i to sve pokretne i nepokretne imovine potrebne za izvršenje obaveznih funkcija lokalne samouprave (objekti komunalne infrastrukture, objekti preduzeća i ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, objekti koji su finansirani iz budžeta opština i gradova odnosno od strane građana i imovina koju je jedinica lokalne samouprave stekla na drugi način. Od posebnog značaja je prenošenje državne imovine komunalnim i drugim preduzećima koja su osnovale jedinice lokalne samouprave, a nalaze se u procesu privatizacije, te državne imovine u javnim ustanovama i drugim javnim službama koje su također osnovale jedinice lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave mogu svojom imovinom raspolagati i koristiti je bez ograničenja a u interesu lokalnog stanovništva.

### **Finansiranje jedinica lokalne samouprave**

Jedno od značajnijih pitanja u ovoj oblasti je pitanje finansiranja lokalne uprave, te od uspjehnosti modela finansiranja zavisi efikasnost ostvarenja lokalne samouprave u cjelini. Za pokrivanje troškova jedinice lokalne samouprave utvrđuju se budžetom.

Prihodi lokalne samouprave su:

1. 1, lokalni porezi, (porez na nekretnine, na prihod od poljoprivrede i šumarstva, na dobit od igara na sreću i ostali lokalni porezi uvedeni zakonom),
2. lokalne takse (opštinske administrativne i komunalne takse i ostale lokalne takse utvrđene zakonom),
3. lokalna naknada (naknada za uređenje građevinskog zemljišta za korištenje prirodnih i drugih dobara od općeg interesa za prostorno i urbanističko planiranje i druge lokalne naknade),
4. Prihod od imovine (prihod od najma, kamata i od prodaje imovine koja nije neophodna za ostvarivanje funkcija jedinica lokalne samouprave).
5. prihod od samodoprinosu,



6. prihod od novčanih kazni izvršenih po prekršajnim utvrđenim aktima jedinica lokalne samouprave, i
7. ostali zakonom utvrđeni prihodi.

Puni finasijski suverenitet ima jedinica lokalne samouprave i raspolaže prihodima budžeta u skladu sa zakonom. Jedinica lokalne samouprave u određenoj mjeri je nosilac fiskalnih ovlašćenja, može odrediti stopu lokalnih poreza i taksa u skladu sa zakonom. Raspodjela zajedničkih prihoda Republike i lokalne samouprave vrši se u skladu sa stepenom razvijenosti opština. Ovakva sredstva dopunjavaju izvorne prihode lokalne samouprave kako bi se osiguralo efikasno izvršavanje njenih nadležnosti. Za određivanje stepena razvijenosti postoje kriteriji prema kojim utvrđuje Narodna skupština, a prema kojima se opštine dijele na razvijene, srednje razvijene i izrazito nerazvijene. Ovi kriteriji se utvrđuju za period od tri godine, te u skladu s njima stepen razvijenosti opština utvrđuje Vlada do 10. septembra za narednu godinu. Finansiranje povjerenih poslova državne uprave reguliše se budžetom za svaku narednu godinu. Budžet se radi u prethodnoj godini za narednu godinu prema Zakonu o budžetu.

Ukoliko se desi da organ lokalne samouprave duže vrijeme ne izvršava svoje nadležnosti, a time ugrožava ostvarivanje osnovnih prava građana, nadležno ministarstvo upozorava organ lokalne samouprave i zahtijeva poduzimanje odgovarajućih mjera. Ako organ lokalne samouprave ne postupi po zahtjevu nadležnog ministarstva, ministarstvo će podnijeti tužbu nadležnom sudu sa zahtjevom da sud izrekne odgovarajuće privremene mjere kojima će se osigurati izvršavanje osporenih nadležnosti.

### **Parlamentarne procedure**

Za poboljšanje rada lokalne samouprave su pomoćna sredstva i to:

1. poznavanje i primjena parlamentarnih procedura,
2. etički kodeks za izabrane predstavnike, i
3. javna rasprava i uključenje građana u proces odlučivanja kad god je to moguće.

**Osnove** parlamentarnih procedura nalazimo u:

1. statutarim dokumentima o parlamentarnim procedurama,
2. običajnom zakonu o parlamentarnoj proceduri.

**Statutarni** dokumenti o parlamentarnoj proceduri:

1. satoje se od statuta ili zakona koji se odnose na procedure koje su donijela državna, regionalna ili lokalna zakonodavna tijela,
2. primjenjuju se u međunarodnim, državnim, regionalnim i lokalnim parlamentima.
3. vrijede samo za institucije koje direktno pokriva.

**Običajni zakon o parlamentarnoj proceduri** je skup načela, pravila i postupaka koji se zasniva na internim pravilima svake pojedine institucije. On se:

1. primjenjuje na sve parlamentarne institucije, osim na one koje se primjenjuju u strukturi zakona,
2. primjenjuje se u svim institucijama (poslovne, kulturne, religijske, društvene, građanske, državne i ostale organizacije, profitne i neprofitne asocijacije).



### **Pravni izvori parlamentarnih procedura**

1. usvojeni parlamentarni autoritet (npr. Robertova pravila rada),
2. ustavi FBiH i kantona odnosno RS-a,
3. zakoni o lokalnoj samoupravi FBiH i kantonalni odnosno Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi u RS-u,
4. povelja (statute gradova, općina – najviši izvor parlamentarnih pravila u nekoj općini),
5. lokalni propisi (poslovnik, propisi o unutrašnjoj strukturi organizacije, propisi od značaja za jednu lokalnu zajednicu).

Nema parlamentarnih zakona u Bosni i Hercegovini koji bi regulirali materiju parlamentarnih procedura, kao što je slučaj u nekim zapadnoevropskim zemljama sa dugom historijom parlamentarizma. Ustavima, zakonima o lokalnoj samoupravi te statutima, u principu, regulirane su nadležnosti zakonodavne i izvršne vlasti političko teritorijalnih jedinica (entiteta, kantona), te jedinica lokalne samouprave i uprave, dok se istim ne propisuju procedure.

**Općinski-opštinski statut** je «ustav» na lokalnom nivou. To je akt koji se bavi osnovnim načelima i principima reguliranja sistema vlasti na općinskom - opštinskom nivou.

Statutom se utvrđuje temeljni okvir organizacije. Statut mora biti usaglašen sa zakonom i podzakonskim aktima iz oblasti lokalne samouprave.

Strukturu općinskog statuta čini:

1. opće odredbe,
2. poslovi općine-opštine,
3. organizacija i rad organa općine-opštine,
4. organi općine-opštine, ovlašćenja i način rada,
5. predsjednik skupštine općine-opštine (predsjedavajući općinskog vijeća – sekretar skupštine – sekretar vijeća),
6. načelnik općine-opštine,
7. neposredno učešće građana u odlučivanju,
8. mjesna zajednica,
9. oblici saradnje sa drugim općinama-opštinama,
10. ostala pitanja od važnosti za rad lokalne samouprave – finansiranje, javnost rada, saradnja sa višim nivoima vlasti, propisi, akta, donošenje i promjena statuta, prijelazne i zavšne odredbe),
11. trenutno stanje usaglašenosti općinskih – opštinskih statuta sa zakonima i podzakonskim aktima iz oblasti lokalne samouprave.

Pored navedenih ustava i zakona i drugih propisa, parlamentarne procedure u normativnom smislu propisane su jedino poslovnici. Parlamentarne procedure parlamenti (Parlament FBiH, Skupština RS-a, Skupština kantona, gradska i općinska - opštinska vijeća odnosno skupštine) detaljno i precizno propisuju svojim internim aktima – poslovnici.

**Poslovnik** kao normativni akt ne podliježe nikakvoj kontroli bilo koje vanparlamentarne institucije.





Poslovníkom se propisují:

1. oblici procedura kod donošenja zakona i drugih propisa (redovne, skraćene, hitne) organizacija,
2. položaj, prava i dužnosti zastupnika, (vijećnika) odbornika,
3. način odlučivanja potrebne većine kod donošenja određenih odluka,
4. radna tijela (komisije, odbori, ad hoc tijela) i njihove nadležnosti,
5. odnosi parlamenta vijeća (skupštine općine sa vladom odnosno izvršnim organima),
6. prava i dužnosti članova parlamenta skupština (vijeća, poslanička-vijećnička),
7. odbornička pitanja i drugo.

Forma poslovnika treba da bude:

1. jednostavna,
2. konzistentna,
3. odgovarajuća kulturi i tradiciji,
4. podsticajna i
5. učinkovita i djelotvorna (da ima rezultat).

Svrha poslovnika:

1. ustanoviti stalna pravila koja olakšavaju proces donošenja odluka,
2. utvrditi specifična pravila radi zadovoljenja specifičnih potreba.

Poslovnik o radu skupštine općine-opštine i općinskog vijeća je osnovni dokument na lokalnom općinskom-opštinskom nivou koji uređuje tok sjednice skupštine općine-opštine. Poslovnik mora biti usaglašen sa statutom skupštine općine-opštine, te sa zakonima i podzakonskim aktima iz oblasti lokalne samouprave. Tako je svrha poslovnika da olakša obavljanje posla (izvršavanje nadležnosti vijeća - skupštine. Poslovnik određuje:

1. prava i dužnosti vijećnika – odbornika,
  2. konstituisanje općinskog vijeća skupštine općine-opštine,
  - klubovi vijećnika – odbornika,
  - predsjedavajući i zamjenik predsjedavajućeg,
  - kolegij općinskog vijeća skupštine općine-opštine
  3. oblasti rada vijeća skupštine.
- 
1. Uspostavljanje ciljeva
  - godišnja sjednica (uspostavljanje vizije, istraživanje resursa, određivanje prioriteta, određivanje politika i strategija).
- 
2. istraživanja i analize
  - radne sjednice posvećene razumijevanju problematike, identifikaciji problema, traženju rješenja, donošenju odluka na osnovu komparativnih podataka.
- 
3. zakonodavna djelatnost
  - regulatorne sjednice (donošenje odluka, poduzimanje značajnih akcija, glasanje o odlukama, mobiliziranje podrške).
- 
4. odnosi sa zajednicom



- komunikacija sa građanima (partnerski odnos radi zajedničkog interesa, kontinuiran uvid u probleme na terenu, rješavanje tekućih problema, stvaranje dugoročne podrške)
  - 5. prijelazne i završne odredbe
  - 6. stupanje na snagu
  - 7. prestanak važenja starog poslovnika
- neki od razloga i uzroka promjene poslovnika su:
  - a) promjena političkog sistema
  - b) neprilagođenost novim trendovima
  - c) neprilagođenost potrebama građana
  - d) nejasnost
  - e) nepostojanje sankcija

### **Zaključak**

Lokalna samouprava u Srpskoj republici određena je propisima Srpske republike, tj. Ustava i Zakonom o lokalnoj samoupravi te Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi.

### **Literatura**

1. Prof. dr.Selim Hasović, „Ustavno-pravno ustrojstvo lokalne samouprave u BiH“,
2. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi
3. Ustav Republike Srpske
4. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske