

ORIGINALNI NAUČNI ČLANAK

Prof. dr Jelena Jerinić*
Prof. dr Bogoljub Milosavljević**

NORMATIVNA OVLAŠĆENJA ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI

Apstrakt: Lokalnim propisima, iz izvorne i poverene nadležnosti lokalne samouprave, uređuju se brojni odnosi značajni za kvalitet života i ostvarivanje prava, obaveza i pravnih interesa građana i drugih lica. Pitanja donosilaca, vrste, karaktera i pravne snage ovih propisa na sličan način uređivana su u većini naših ustava i propisa o lokalnoj samoupravi. Prema važećim propisima, nosilac normativnih ovlašćenja u okvirima lokalne samouprave jeste lokalna skupština, kao njen najviši organ. Međutim, i pored ustavnih i zakonskih odredaba koje na to upućuju, i u praksi drugih lokalnih organa, sreću se brojni akti koji su po svojoj prirodi opšti pravni akti i kojima se na izvorni način pokušava urediti neko pitanje iz delokruga lokalne samouprave. Takve akte Ustavni sud je poslednjih godina redovno stavljao van snage, a na osnovu analize tih odluka autori izvlače određene zaključke u pogledu normativnih ovlašćenja organa lokalne samouprave u našem današnjem sistemu.

Ključne reči: lokalna samouprava, opšti akti, skupština opštine, skupština grada, normativna funkcija lokalne samouprave, nadležnosti lokalne samouprave, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.

1. UVOD

Jedinice lokalne samouprave, preko svojih organa, obavljaju brojne poslove u okviru svoje izvorne i poverene nadležnosti. Za realizaciju tih nadležnosti koje su, bilo da su izvorne ili poverene, predviđene zakonom, veoma često je neophodno i dodatno uređivanje – podzakonskim i drugim opštim aktima. Donosioci tih akata mogu biti ili Vlada i organi državne uprave (koji svojim propisima uređuju i obavljanje nekih poslova iz svoje nadležnosti koji su povereni, između ostalih, jedinicama lokalne

* Vanredna profesorka Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu
e-mail: jelena.jerinic@pravnofakultet.rs

** Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu
e-mail: bogoljub.milosavljevic@pravnofakultet.rs

samouprave), a to mogu biti i organi lokalne samouprave, odnosno drugi imaoći javnih ovlašćenja.¹ Kako su brojni poslovi lokalne samouprave, tako su brojni i ovi opšti akti.²

U prvom slučaju, ovlašćenje za donošenje tih akata od strane Vlade i organa državne uprave, jasno je i precizno utvrđeno Ustavom, Zakonom o Vladi³ i Zakonom o državnoj upravi.⁴

S druge strane, kada je u pitanju normativna delatnost imalaca javnih ovlašćenja, među kojima i organa lokalne samouprave, i to pitanje može da se učini nespornim,⁵ pa i nepotrebno za dalju analizu (barem kada su u pitanju rešenja data u Zakonu o lokalnoj samoupravi, dalje i: ZLS), ali u praksi ono nije ostalo bez nedoumica. O tome svedoče i brojne odluke Ustavnog suda. Kao rezultat ovih nedoumica, a moguće i drugih razloga, u našem pravnom poretku danas egzistiraju brojni pravni akti (čiji je broj uvećan i činjenicom da postoji veliki broj jedinica lokalne samouprave kao donosilaca tih akata) koji su po svojoj prirodi, odnosno sadržini, opšti pravni akti, a čiji su donosioci praktično sva četiri organa lokalne samouprave.

Autori smatraju da generalno ovlašćenje za donošenje opštih akata postoji samo u korist skupštine opštine (odnosno grada), dok drugi organi lokalne samouprave to mogu činiti samo uz izričito zakonsko ovlašćenje.

1 Član 195. stav 1. Ustava RS navodi „opšte akte organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja“, a u stavu 2. posebno navodi statute, odluke i druge opšte akte autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave. Svi ovi akti, kao i opšti akti drugih donosilaca, moraju biti u skladu sa zakonom.

2 Još šezdesetih godina prošlog veka, domaći autori prepoznavali su da su na brojnost i raznovrsnost normativne delatnosti (koju, pored državnih, sada obavljaju i „vandržavne i poludržavne“ organizacije) uticale decentralizacija i deetatizacija. Vid. Dimitrijević, M., 1969, Uloga uprave u normativnoj delatnosti skupština društveno-političkih zajednica, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 8, str. 145–155.

3 *Sl. glasnik RS*, br. 55/05, 71/05 (ispravka), 101/03, 65/08, 16/11, 68/12 (US), 72/12, 74/12 (US – ispravka), 7/14–3 (US), 44/14 i 30/18 (dr. zakon).

O ovlašćenju Vlade za donošenje uredaba v. npr. Stevandić, D., 2012, Uredbe u pravnom poretku Republike Srbije, *Pravni zapisi*, 2, str. 411–428 ili Stevandić, D., 2018, Autonomna uredba: teorijskopravno određenje i pozitivnopravni okviri, *Pravni zapisi*, 1, str. 75–95.

4 *Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 (dr. zakon) i 47/18.

5 O tome verovatno govori i činjenica da je većina radova na ovu temu objavljena pre nekoliko decenija, u vreme SFRJ, i da se u tim radovima uglavnom nalaze veoma slični zaključci u korist prvenstveno normativne funkcije lokalne skupštine. Vid. npr. Jović, M., Kovačević, M., 1967, *Normativna delatnost društveno-političkih zajednica*, Beograd; Dimitrijević, M., 1969; Kraljević, I., 1980, Normativna funkcija općine, *Pravni život: list za pravna pitanja i praksu*, 11, str. 35–54; Mitkov, V., 1984, Izvorna normativna ovlašćenja opštine i usklađivanje njenih propisa sa ustavom i zakonom, *Pravni život: list za pravna pitanja i praksu*, 12, str. 1253–1260.

Analiza propisa pokazuje da je broj drugih slučajeva veoma mali kada su u pitanju izvorne nadležnosti lokalne samouprave.

2. NORMATIVNA FUNKCIJA LOKALNE SAMOUPRAVE

Opšte je poznata činjenica da organi lokalne samouprave obavljaju dve različite grupe poslova – izvorne ili sopstvene i poverene – te da je pravni režim obavljanja tih poslova suštinski različit. Ovlašćenje za donošenje opštih akata postoji u oba slučaja, ali ono počiva na različitim osnovama i realizuje se aktima različite pravne prirode, pa su različita i pravila o njihovom donošenju i kontroli nad njima.

Najpre treba reći nešto o aktima koji se donose u vezi sa poverenim poslovima, jer su odredbe o njihovom donošenju (pomenute odredbe ZDU) izričitiije i ostavljaju manje prostora za dileme. U okviru svojih javnih ovlašćenja, odnosno obavljanja poverenih poslova, organi jedinica lokalne samouprave ovlašćeni su za donošenje propisa. Ovi propisi donose se isključivo na osnovu ovlašćenja utvrđenog zakonom kojim se vrši poveravanje poslova, a po prirodi i nazivu moraju odgovarati propisima koje donose organi državne uprave, što znači da se može raditi o pravilnicima, naredbama i uputstvima.⁶ Pre donošenja tih propisa mora se pribaviti mišljenje od nadležnog ministarstva o ustavnosti i zakonitosti propisa, kao i postupiti po tom mišljenju. Objavljuju se u *Službenom glasniku Republike Srbije* (a ne u lokalnom službenom glasilu) i potpadaju pod punu kontrolu organa državne uprave i Vlade. Takav pravni režim za ove propise uređuju odredbe Zakona o državnoj upravi.⁷ Imajući u vidu da se donose na osnovu zakonskog ovlašćenja, a u cilju razrade odredaba zakona, ovi opšti akti imaju karakter podzakonskih propisa.⁸

Kada je u pitanju normiranje u oblastima u izvornom delokrugu lokalne samouprave, među osnovnim odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi,⁹ u članu 5. stav 2. utvrđeno je načelo prema kome jedinica

6 Zakon o državnoj upravi izričito pominje samo prirodu i naziv akta, a ne i rang akta, donosioca, niti način njegovog oblikovanja, pa, strogo uzev, organi lokalne samouprave nemaju obavezu da prilikom usvajanja ovih akata slede Metodologiju za izradu podzakonskih propisa (*Sl. glasnik RS*, br. 75/10, 81/10 – ispravka). Ova praznina mogla bi se dopuniti ili usvajanjem posebnih metodoloških pravila za lokalne propise ili proširivanjem važenja navedene metodologije Vlade na propise koje donose lokalni organi.

7 Čl. 53. i 57. ZDU.

8 Nenadović, G., Izrada zakona i podzakonskih akata i nomotehničke specifičnosti prenošenja prava Evropske unije, u: Vasić, R. (ur.), 2018, *Nomotehnika i pravničko rasuđivanje*, Beograd, str. 156.

9 *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/14 (dr. zakon), 101/16 (dr. zakon) i 47/18.

lokalne samouprave uživa samostalnost u donošenju *propisa*¹⁰ iz kruga sopstvenih nadležnosti. U vršenju svoje nadležnosti, jedinica lokalne samouprave donosi propise samostalno, u skladu sa svojim pravima i dužnostima utvrđenim Ustavom, zakonom, drugim propisom i statutom.

Ovo načelo postavljeno je u stavu 1. član 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (dalje i: Povelja ili EPLS) koji nosi rubrum *Koncept lokalne samouprave* i koji predviđa da lokalna samouprava znači pravo i mogućnost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, „uređuju i upravljaju“ znatnim delom javnih poslova u svojoj nadležnosti i u interesu lokalnog stanovništva.¹¹ Nivo regulatorne ili normativne autonomije lokalnih vlasti zavisi od karakteristika nacionalnog pravnog sistema, ali u svim državama koje slede principe Povelje organi lokalne samouprave donose opšte akte podzakonske pravne snage, jer bi odsustvo normativnih nadležnosti lokalnih vlasti bilo u suprotnosti sa odredbama Povelje.¹²

10 U drugoj odredbi (član 32. stav 1. tačka 6) ZLS pored propisa govori i o *drugim opštim aktima*.

Razlikovanje pojmova *propis* i *opšti akt* nije relevantno za našu temu, ali treba napomenuti da je ono moguće i da postoji, kako u teoriji tako i u praksi. Npr. u Hrvatskoj je to razlikovanje postalo posebno aktuelno uvođenjem tzv. objektivnog upravnog spora, odnosno mogućnosti vođenja upravnog spora o zakonitosti opštih akata uprave, radi razgraničenja te nadležnosti upravnog suda i nadležnosti Ustavnog suda Hrvatske za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa. O tome vid. npr. Omejec, J., Banić, S., 2012, Diferencijacija propisa i opštih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010), *Zbornik radova Pravno fakulteta u Splitu*, 2, str. 309–324.

Tako i kod nas, među opštim aktima koje donose organi lokalne samouprave, propisima se smatraju statut i dve kategorije odluka – odluke normativne prirode i odluke kojima se usvajaju drugi akti (npr. budžet ili sporazum o saradnji). Pored njih postoje i odluke koje nemaju karakter opštih akata. Pored propisa, organi lokalne samouprave donose i druge opšte akte, od kojih su neki interni (poslovnici skupštine i opštinskog veća, pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji opštinske/gradske uprave), a drugu grupu čine različiti planovi (prostorni i urbanistički, planovi razvoja ili kadrovski planovi). Vid. Josipović, R. i drugi, 2019, *Priručnik za izradu propisa lokalne samouprave*, (u štampi), Beograd, str. 23–27.

11 Autori ovde koriste izvorni tekst Evropske povelje o lokalnoj samoupravi na engleskom jeziku, jer se u prevodu EPLS-a na srpski jezik mogu naći brojne pogreške. Iako je taj prevod u formalnom smislu zvaničan, on suštinski menja smisao pojedinih odredaba ovog međunarodnog ugovora. Vid. Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 70/07.

Za detaljniji komentar ove odredbe Povelje vid. npr. Himmsworth, C. M. G., 2015, *The European Charter of Local Self-Government: A treaty for local democracy*, Edinburgh, pp. 36–39.

12 V. npr. Jovičić, M., 2006, *Lokalna samouprava*, Beograd, str. 409–441; Moreno, A. M. (ur.), 2012, *Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid.

Dakle, lokalna samouprava mora imati normativnu funkciju koja se sastoji u donošenju opštih pravnih normi koje se sistematizuju u opšte pravne akte odgovarajućeg naziva, a ta funkcija je ograničena na uređivanje pitanja iz sopstvene nadležnosti. U njenom vršenju organi lokalne samouprave samostalno ili, ređe, građani putem neposrednog odlučivanja na referendumu, odnosno organi uz učešće građana (inicijativa, zborovi građana, javna rasprava) donose statut, odluke i druge vrste opštih pravnih akata predviđenih Ustavom, odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi ili drugih zakona i propisa, kao i statutom jedinice lokalne samouprave. Tim aktima se realizuje pravo na samostalno uređivanje sopstvenih poslova kao jedan od osnovnih atributa lokalne samouprave, uključujući tu i bitno pravo na samostalno propisivanje uređenja i nadležnosti svojih organa i javnih službi, u skladu sa Ustavom i zakonom (član 179. Ustava).

Propisi lokalne samouprave ne pripadaju sferi državnog prava, ali ni sferi potpuno autonomnog prava, jer se obim i sadržina normativne funkcije lokalne samouprave opredeljuju Ustavom i zakonom, a nad svim propisima lokalne samouprave obezbeđena je kontrola od strane države. Kontrola nad propisima lokalne samouprave uređena je Ustavom i odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi, a granicama te kontrole bavi se i EPLS, u članu 8.

Među opštim aktima lokalne samouprave najbrojnije su odluke. One su, posle statuta, najviši normativni akti opštine i uslovno se označavaju kao lokalni zakoni u materijalnom smislu jer se njima na izvorni način i samostalno uređuju pitanja iz lokalne samoupravne nadležnosti.¹³

Lokalni propisi uobičajeno se dele na dve grupe ili dve kategorije: propise organizacione prirode koji uređuju organizaciju lokalnih organa i službi i one koji uređuju odnose lokalnih organa i službi u građana, odnosno uređuju prava i dužnosti.¹⁴

Prvom kategorijom opštih akata realizuje se pravo lokalne samouprave na samoorganizovanje koje proizlazi iz koncepta lokalne samouprave i sastoji se u pravu na samostalno uređenje organa. Pravo na samoorganizovanje priznato je članovima 3. i 6. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kao i u našem Ustavu u članu 179. Evropska povelja u članu 3. stav 2. na opšti način utvrđuje strukturu organa lokalnih vlasti, a u članu 6. stav 1. daje konkretnije principe za uređenje uprave, odnosno administra-

13 Jović, M., Kovačević, M., 1967, str. 37–38 ili Lukić, R., 1994, *Uvod u pravo*, Beograd, str. 215.

Po Joviću i Kovačeviću, iako su odluke kao normativni akti niži od zakona u formalnom smislu, oni su viši od podzakonskih normativnih akata, naročito onih koji su doneti za primenu zakona.

14 O tome Jovičić, M., 2006.

tivne strukture.¹⁵ Prema Ustavu (član 179), jedinice lokalne samouprave, u skladu sa Ustavom i zakonom, samostalno propisuju uređenje i nadležnost svojih organa i javnih službi.

Sadržina prava na samoorganizovanje je, dakle, uslovljena Ustavom i zakonom. U tom pogledu ne postoji neka posebna nesaglasnost između Ustava i Zakona o lokalnoj samoupravi, niti postoji direktna nesaglasnost između Ustava i Zakona o lokalnoj samoupravi, s jedne, i principa iz Evropske povelje, s druge strane.

Potreba za drugom kategorijom propisa proizlazi iz činjenice da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz svoje izvorne nadležnosti, a da obavljanje tih poslova ne može biti (i ne treba da bude) na iscrpan i detaljan način uređeno zakonom. Prema Ustavu (član 177), jedinice lokalne samouprave nadležne su u pitanjima koja se na svrsishodan način mogu ostvarivati unutar njih, a ne radi se o pitanjima u kojima je nadležna Republika Srbija ili autonomna pokrajina, s tim što se zakonom određuje koja su pitanja od lokalnog značaja. Izvan tih ograničenja, opštine i gradovi slobodni su da uređuju pitanja iz svog delokruga.

Tako je, uostalom, i sa organima države i pokrajinskim organima – svi su ovlašćeni za razradu pitanja koja su na generalan način uređena Ustavom i zakonom. Međutim, dok je za državne organe sasvim jasno koje vrste akata (odnosno akte kog naziva) svaki od njih donosi, to izgleda nije slučaj sa organima lokalne samouprave. Zbog toga se u narednim redovima, uz podršku analize relevantnih odredaba Ustava i zakona, kao i prakse Ustavnog suda odgovara na sledeće jednostavno pitanje: Koji je od četiri organa lokalne samouprave ovlašćen za donošenje propisa o pitanjima iz izvornog delokruga lokalne samouprave?

I u našim ranijim ustavima bilo je predviđeno ovlašćenje opštine (i drugih jedinica lokalne samouprave) da u svom samoupravnom delokrugu donosi normativne akte. Sve do ustava iz 1963. godine (saveznog i republičkih), u ustavima su određivani organi lokalne samouprave koji mogu da donose takve opšte akte, kao i nazivi i karakteristike tih akata. To se odnosilo kako na predstavničke organe (skupštine), tako i u određenom broju ustavnih tekstova na izvršne organe (odbore, savete) i organe uprave. Pritom treba imati u vidu da su predstavnički organi uvek donosili propise, odnosno opšte akte kojima se izvorno uređuju određena

15 Član 6. EPLS odnosi se na adekvatnost administrativne strukture i sredstava za obavljanje poslova u delokrugu lokalnih vlasti.

Srbija nije ratifikovala član 6. EPLS, a odredba stava 1. glasi: „Ne dovodeći u pitanje opštije zakonske odredbe, lokalne vlasti mogu da odrede sopstvenu administrativnu strukturu kako bi je prilagodili lokalnim potrebama i obezbedili efikasnu upravu.“ I na ovom mestu korišćen je izvorni tekst EPLS-a, iz već opisanih razloga (s. n. 11).

pitanja iz delokruga lokalne samouprave, a da su izvršni organi i uprava mogli jedino da donose tzv. sprovedbene opšte akte koji služe za izvršavanje propisa skupštine. Podvlačimo još jednom da je donošenje tih akata bilo moguće jer je za to postojalo izričito *ustavno* ovlašćenje.¹⁶ Ovakva, centralna, uloga skupštine objašnjavana je u jednom periodu primenom skupštinskog sistema, odnosno principa jedinstva vlasti.¹⁷

Od Ustava SFRJ iz 1974. godine, ovlašćenje za donošenje normativnih akata se sužava, i to u korist skupštine opštine, iako je tim ustavom ostavljena mogućnost i za druge lokalne organe da donose opšte akte.¹⁸ Ustav Srbije iz 1990. godine, koji sadrži veoma mali broj odredaba posvećenih lokalnoj samoupravi, nije sadržao ovakva određenja normativne funkcije opštine, već samo ovlašćenje skupštine opštine za donošenje statuta i da ona uređuje određena pitanja iz svog delokruga.¹⁹ Odredbe važećeg Ustava analizirane su u narednim odeljcima.

Imajući u vidu praksu Ustavnog suda Srbije u poslednjih nekoliko godina, od kada važi Ustav iz 2006. godine, identifikovana su tri glavna pitanja, na koja se u narednim odeljcima daju odgovori:

- Koji su organi lokalne samouprave ovlašćeni za donošenje opštih pravnih akata? Ovo pitanje analizira se u naredne dve tačke – u pogledu skupštine opštine i u pogledu izvršnih i upravnih organa.
- U okviru prvog pitanja razmatra se i mogućnost da skupština opštine drugim organima delegira svoja normativna ovlašćenja.

16 Na primer prema Ustavu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca iz 1921. godine „oblasna skupština ima pravo izdavati oblasne uredbe samo o pitanjima iz svoje nadležnosti“ (član 99. stav 1), a oblasni odbor „propisuje pravilnike i uputstva radi izvršavanja oblasnih uredaba“.

Ustav FNRJ iz 1946. predviđao je u članu 108. stav 2. da narodni odbori donose u okviru svoje nadležnosti opšte propise (odluke).

Ustav SFRJ iz 1963. godine predviđao je da skupština opštine donosi propise, društveni plan i budžet i druge opšte akte (član 78. stav 2), dok političko-izvršni organi donose propise za koje su ovlašćeni (član 79. stav 2). Jović i Kovačević navode da ovi drugi organi donose propise za koje su ovlašćeni, „razume se ustavom odgovarajuće socijalističke republike“, i navode članove ustava svih šest federalnih jedinica u kojima su takva izričita ovlašćenja postojala. Vid. Jović, M., Kovačević, M., 1967, str. 72.

Odredbe ustava u celom tekstu navedene su prema: Milosavljević, B., 2015, *Dva veka lokalne samouprave u Srbiji: razvoj zakonodavstva, 1804–2014*, Beograd.

17 Dimitrijević, M., 1969, str. 146.

18 Član 280. stav 1. Ustava SFRJ iz 1974. godine predviđa da skupština opštine i *njeni organi*, u vršenju poslova iz svog delokruga, donosi odluke, naredbe, uputstva, rešenja, zaključke i preporuke. [kurziv naš] U ovoj odredbi nabrojani su i opšti i pojedinačni akti, a među njima se kao opšti akti prepoznaju odluke, naredbe i uputstva. Stav 2. istog člana predviđa da *odluke može donositi samo skupština opštine*.

19 O tome Milosavljević, B., 2015, str. 441–444.

- Imaju li organi lokalne samouprave ovlašćenje za donošenje sprovedbenih opštih akata i, ako imaju, u kojim situacijama?

3. OVLAŠĆENJE SKUPŠTINE OPŠTINE ZA DONOŠENJE OPŠTIH PRAVNIH AKATA

U članu 191. stav 2. Ustav utvrđuje: „Skupština opštine donosi opšte akte iz *svoje* nadležnosti, usvaja budžet i završni račun opštine, donosi plan razvoja i prostorni plan opštine, raspisuje opštinski referendum i vrši druge poslove određene zakonom i statutom.” [kurziv naš]

Sledeći princip EPLS-a, Ustav jedino uređuje skupštinu opštine²⁰ kao najviši predstavnički organ lokalne samouprave i postojanje i način izbora izvršnih organa, dok druge organe (uključujući i njihovo postojanje) prepušta zakonskom uređenju. Imajući to u vidu, sasvim je prirodno da Ustav jedino govori o poslovima koji su u delokrugu skupštine. Tako i EPLS (u članu 3. stav 2) jedino zahteva postojanje skupštine,²¹ odnosno predstavničkog organa neposredno izabranog na izborima, tajnim glasanjem i sa opštim pravom glasa. Ovim Povelja ističe važnost demokratskog principa za koncept lokalne samouprave.

Povelja u istom stavu predviđa da lokalne skupštine *mog*u imati i izvršne organe koji su im odgovorni, ali ne postavlja takvu obavezu. Na taj način Povelja postavlja primat neposredno izabrane skupštine, što znači i da to telo preuzima donošenje najvažnijih odluka iz lokalne nadležnosti. To svakako treba da uključuje donošenje opštih akata, posebno imajući u vidu da je prethodnim stavom istog člana garantovana normativna funkcija lokalne samouprave.

Međutim, u odredbi Ustava Srbije, kako ona sada glasi, čini se suviše posebno naglašavati da skupština opštine donosi opšte akte iz *svoje* nadležnosti (jer je prirodno da svaki organ donosi akte samo iz svoje, a ne

20 Kada govori o *opštini*, Ustav (kao i Zakon o lokalnoj samoupravi i brojni drugi propisi) podrazumeva pod tim i gradove, odnosno sve jedinice lokalne samouprave. To je posledica jedinstvenog i gotovo u potpunosti monotipskog sistema lokalne samouprave u Srbiji. O tome npr. Milosavljević, B., Jerinić, J., 2016, Status of Serbian Towns in the Light of Recent Efforts Towards a National Decentralisation Strategy, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 1, str. 77–106.

21 Povelja koristi termine *council* i *assembly* da bi obuhvatila terminološku različitost u označavanju najviših organa lokalne samouprave u zemljama članicama Saveta Evrope. Međutim, imajući u vidu ostatak odredbe člana 3. stav 1, kao i to da se radi o organima čiji su članovi izabrani na slobodnim izborima, tajnim glasanjem, na osnovu neposrednog, jednakog i opšteg prava glasa, onda se oba termina na srpskom jeziku mogu prevoditi jedino kao *skupština*, a ne i kao *savet*, kako stoji u zvaničnom prevodu EPLS-a na srpski.

i iz nadležnosti nekog drugog organa). Zbog toga smatramo da je namera ustavotvorca bila da ovom odredbom kaže da skupština opštine donosi opšte akte iz nadležnosti *opštine*. Drugim rečima, skupština opštine je jedini organ lokalne samouprave kome pripada generalno ovlašćenje za donošenje opštih akata iz nadležnosti lokalne samouprave.

Ovakvo tumačenje podržavaju i odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi, u kojima se jedino u popisu poslova koji su u delokrugu skupštine opštine nalazi *donošenje propisa i drugih opštih akata*.²² Dakle, skupština opštine je jedini organ lokalne samouprave koji je na generalan način ovlašćen za donošenje opštih akata, odnosno lokalnih propisa.

Ustavni sud je u svim svojim odlukama u kojima je cenio ustavnost i zakonitost opštih akata koje su donosili drugi organi lokalne samouprave kao nesporno navodio da ZLS predviđa nadležnost skupštine opštine, odnosno grada za donošenje propisa i drugih opštih akata.²³

4. OVLAŠĆENJE DRUGIH ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE ZA DONOŠENJE OPŠTIH PRAVNIH AKATA

Pored skupštine opštine, ZLS predviđa još tri organa lokalne samouprave: dva izvršna organa (predsednika opštine i opštinsko veće) i opštinsku upravu. U praksi, sva tri ova organa pojavljuju se kao donosioci akata koji su po svojoj prirodi opšti, o čemu svedoče odluke Ustavnog suda kojima su ti akti, u velikom broju, stavljeni van snage.

Postoje li, ipak, neke mogućnosti da i ovi organi donose propise ili opšte pravne akte i, ako postoje, koji je obim tih mogućnosti?

Jednostavan odgovor na prvo pitanje glasilo bi da pošto za ove organe ZLS ne predviđa generalno ovlašćenje za donošenje opštih akata, oni bi te poslove mogli da obavljaju samo na osnovu izričitog zakonskog ovlašćenja.

Ovim organima ZLS stavlja u delokrug (brojčano) manji krug poslova, a za izvršne organe, osim nabrojanih konkretnih poslova, predviđa i ovlašćenje za vršenje i drugih poslova utvrđenih statutom i drugim aktima opštine (za predsednika opštine, u članu 44), odnosno drugih poslova, u skladu sa zakonom (za opštinsko veće, u članu 46). Opštinsku upravu slična odredba ovlašćuje da izvršava zakone i druge propise čije je izvršavanje povereno opštini (član 52).

22 Član 32. stav 1. tačka 6. ZLS.

23 Vid. npr. odluke Ustavnog suda: IY broj 92/2008 od 9. aprila 2009. godine; IYл broj 29/2009 od 9. decembra 2010. godine; IYo 36/2017 od 17. januara 2019. godine; IYo broj 47/2011 od 10. novembra 2011. godine; IYo 820/2010 od 9. maja 2012. godine; IYo 321/2013 od 26. marta 2015. godine; IYo 395/2013 od 3. aprila 2014. godine.

Iz prakse Ustavnog suda u postupcima ocene zakonitosti nekih akata predsednika opština i opštinskih veća mogu se izvesti sledeća četiri zaključka.

Prvo, u pogledu ovlašćenja predsednika opštine da donosi opšte akte iz izvorne nadležnosti opštine, Ustavni sud nedvosmisleno stoji na staništu da predsednik opštine to zakonsko ovlašćenje nema.

Drugo, prema sadašnjem stanju zakonodavstva, opštinsko veće ovlašćeno je zakonom da samostalno donosi samo jedan opšti akt, a to je odluka o privremenom finansiranju, u skladu sa članom 46. stav 1. tačka 3. ZLS.²⁴ Pritom, ovde se ne misli na pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta koji opštinsko veće objedinjuje, odnosno poslovnik veća, koje ono usvaja kao i svaki drugi kolegijalni organ, jer je, ponavljamo, reč o internim aktima koji nemaju karakter propisa.

Treće, ovlašćenje za donošenje opštih akata nema ni opštinska uprava, niti njen načelnik.²⁵ Načelnik može donositi jedino striktno interne akte koji se odnose na rukovođenje upravom.

I četvrto, skupština opštine ne može dalje delegirati svoje ovlašćenje za donošenje propisa i drugih opštih akata na izvršne organe opštine, niti na opštinsku upravu.²⁶

Dakle, za razliku od ranijih ustava, kada su izvršni organi bili izričito ovlašćeni za to, sadašnji izvršni i upravni organi opštine ne mogu donositi ni tzv. sprovedbene opšte akte ili izvršne propise, radi izvršavanja odluka i drugih propisa skupštine. Među njihovim poslovima u ZLS-u nije pomenuto donošenje takvih akata. Iz toga proizlazi da se propisi koje donosi skupština moraju donositi kao celoviti opšti pravni akti, bez davanja ovlašćenja izvršnim organima i upravi za bliže uređivanje pojedinih pitanja.

Skorašnje analize pokazuju da je dinamika sastajanja lokalnih skupština relativno česta (u proseku, jednom mesečno), a da se na sednicama skupština za kratko vreme donosi veoma veliki broj odluka, uključujući i

24 Na primer odluke Ustavnog suda IYo 820/2010 od 9. maja 2012. godine i IYo 36/2017 od 17. januara 2019. godine.

25 Odluka Ustavnog suda IYo 395/2013 od 3. aprila 2014. godine.

26 Tako, na primer, skupština ne može delegirati veću donošenje tarifnog sistema za obračun isporučene toplotne energije, jer se radi o opštem aktu (Odluka Ustavnog suda IYo 36/2017 od 17. januara 2019. godine), niti može na drugi organ opštine ili na savet mesne zajednice preneti svoje ovlašćenje, utvrđeno zakonom, za propisivanje bližih kriterijuma, merila, visine, načina i rokova plaćanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta. (Odluka Ustavnog suda IY broj 92/2008 od 9. aprila 2009. godine) Slično, ne može ni ovlastiti gradonačelnika za donošenje metodologije za utvrđivanje troškova priključka grejnih instalacija objekta tarifnog kupca toplotne energije na sistem daljinskog grejanja, koja je po svojoj sadržini opšti pravni akt. (Odluka Ustavnog suda IYл broj 29/2009 od 9. decembra 2010. godine)

odluke kao opšte akte lokalne skupštine, te prepuštanje skupštini celokupne normativne delatnosti ne bi trebalo da predstavlja veliku prepreku po efikasno funkcionisanje lokalne samouprave.²⁷

Međutim, treba imati u vidu da se nepostojanje ovlašćenja lokalnih izvršnih i upravnih organa za donošenje sprovedbenih akata odnosi samo na sprovođenje propisa skupštine donetih u poslovima iz izvornog delokruga. Na drugoj strani, moglo bi se zaključivati u pravcu tvrdnje da su takvi akti mogući u poverenom delokrugu ako za to postoji zakonski osnov izričito utvrđen u zakonu kojim se posao ili poslovi poveravaju. Naime, u posebnim zakonima ponekad se ovlašćenje za detaljnije (podzakonsko) uređivanje nekih pitanja daje na generalan način „jedinici lokalne samouprave“ ili „nadležnom organu jedinice lokalne samouprave“.²⁸ Povodom toga su načelno moguća dva pravna stava. Po jednom, koji deluje logičnije, sve takve akte mogla bi da donosi samo lokalna skupština kao organ ovlašćen u ZLS-u za donošenje normativnih akata. Prema drugom stavu, posebni zakoni kojima se poslovi poveravaju tako što se ovlašćenje utvrđuje u korist nadležnog organa lokalne samouprave moglo bi da praktično znači da bi bilo koji organ lokalne samouprave mogao da bude donosilac takvog opšteg akta, a koji će to organ zaista biti zavisice od raspodele poslova koja je utvrđena statutom te jedinice. Uobičajeno je da se statutima ovi poslovi stavljaju u delokrug skupštine opštine (jer su po svojoj prirodi srodni donošenju opštih akata iz izvorne nadležnosti opštine) ili do toga dolazi tako što se za skupštine predviđa tzv. nadležnost po ostatku – kada određeni posao nije stavljen u delokrug drugih organa.²⁹ U tom slučaju, skupština takođe neće moći da svoje tako utvrđeno ovlašćenje prenese na drugi organ opštine, a tako se o ovom pitanju izjašnjavao i Ustavni sud.

27 Vid. na primer Analiza Indeksa odgovornosti lokalnih skupština u Srbiji: Rezultati u 2019. godini, Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), 2019 [kod autora].

28 Na primer prema članu 83. stav 9. Zakona o ugostiteljstvu (*Sl. glasnik RS*, br. 17/19), *nadležni organ jedinice lokalne samouprave* propisuje izgled značke i odgovarajuću vrstu odeće, obuće i opreme koju nosi ovlašćeni inspektor jedinice lokalne samouprave ili prema članu 40. stav 2. Zakona o oglašavanju (*Sl. glasnik RS*, br. 6/16 i 52/19 – dr. zakon) uslove i način oglašavanja na otvorenim površinama uređuje *jedinica lokalne samouprave*. Slično, prema Zakonu o planiranju i izgradnji (*Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 81/09 (ispravka), 64/10 (US), 24/11, 121/12, 42/13 (US), 50/13 (US), 98/13 (US) 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19–3 (dr. zakon), postavljanje i uklanjanje manjih montažnih objekata privremenog karaktera na javnim i drugim površinama i sličnih objekata obezbeđuje i uređuje *jedinica lokalne samouprave* [kurziv naš].

29 Tako predlaže i Model statuta opštine koji je 2018. godine preporučila Stalna konferencija gradova i opština koji u članu 28. određuje prezumpciju nadležnosti skupštine za donošenje svih opštih akata. Vid. http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/598/187/1535981878_SKGO%20MODEL%20STATUTA%20OPSTINE%202018.pdf (10.11.2019).

Međutim, u manjem broju svojih odluka (u kojima se radilo o delegiranju ovlašćenja za uređivanje pitanja iz poverene nadležnosti³⁰), Ustavni sud je naveo da bi izvršni organ ipak mogao da uredi određena pitanja na osnovu odluke gradske skupštine, ali „samo na način kojim se izvršavaju odredbe odluke skupštine grada“, odnosno samo odredbama sprovedbenog karaktera.³¹ Nažalost, Ustavni sud ne navodi detaljnije kriterijume, odnosno argumente za ovakav zaključak, pa su moguća dva različita tumačenja navedenog stava. Prema prvom tumačenju, Ustavni sud potvrđuje stav da gradonačelnik ne može donositi sprovedbene, već samo pojedinačne akte, dok bi, prema drugom tumačenju, to ipak bilo moguće. Ako bi se ovo drugo tumačenje prihvatilo kao ispravno, sledilo bi da takvo ovlašćenje gradonačelnika kao izvršnog organa može postojati samo kada se radi o poverenim poslovima, odnosno kada posebnim zakonima kojima se poveravaju poslovi lokalnoj samoupravi nije eksplicitno određeno da opšte akte za njegovo sprovođenje mora donositi skupština opštine.

5. ZAKLJUČCI

Analiza ustavnih i zakonskih odredaba jasno pokazuje da je skupština jedinice lokalne samouprave, kao predstavnički i najviši organ lokalne samouprave, jedina generalno ovlašćena za donošenje opštih akata iz nadležnosti lokalne samouprave. U slučaju izvornih lokalnih nadležnosti to znači da skupština donosi propise (najčešće, odluke) i druge opšte akte kojima se bliže uređuje obavljanje tih poslova, u skladu sa lokalnim prilikama, razume se, u okviru zakona.

Među drugim organima, jedino bi opštinsko veće, imajući u vidu formulaciju odredaba Zakona o lokalnoj samoupravi, moglo da bude zakonom ovlašćeno za donošenje određenih opštih akata. Za sada, takvo ovlašćenje dato je samim ZLS-om samo u jednom slučaju – u slučaju odluke o privremenom finansiranju.

Skupština ne može da delegira svoja normativna ovlašćenja kada je u pitanju uređivanje poslova iz izvornog delokruga, odnosno ne postoji mogućnost donošenja sprovedbenih propisa od strane ostalih organa lo-

30 Odluka Ustavnog suda IYo 330/2012 od 25. aprila 2013. godine koja se odnosila na ovlašćenje iz Zakona o planiranju i izgradnji i Odluka IYo 9/2014 od 8. juna 2016. godine u vezi sa ovlašćenjima iz Zakona o oglašavanju.

31 U obe odluke nalazimo identičnu formulaciju teksta: „Kako su odredbe osporenog pravilnika u pretežnom delu opšteg karaktera, usled čega odredbe ovog pravilnika donete u izvršavanju Odluke Skupštine grada [...] ne bi mogle samostalno da opstanu u pravnom poretku, Ustavni sud je ocenio da osporeni Pravilnik u celini nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom...“

kalne samouprave. Takva mogućnost mogla bi eventualno da postoji samo u okvirima poverenih nadležnosti.

Iako se ovi zaključci nalaze kao nesporni i kod drugih autora (doduše, u literaturi koja je pisana uglavnom za vreme važenja ranijih ustava i propisa o sistemu lokalne samouprave) i proističu iz prakse Ustavnog suda, vredi razmišljati o eksplicitnijem određenju ovih pitanja u Zakonu o lokalnoj samoupravi, a u budućnosti bi se moglo razmisliti i o njihovom jasnijem ustavnom određenju.

LITERATURA

1. Dimitrijević, M., 1969, Uloga uprave u normativnoj delatnosti skupština društveno-političkih zajednica, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 8.
2. Himmsworth, C. M. G., 2015, *The European Charter of Local Self-Government: A treaty for local democracy*, Edinburgh.
3. Josipović, R. i drugi, 2019, *Priručnik za izradu propisa lokalne samouprave*, (u štampi), Beograd.
4. Jović, M., Kovačević, M., 1967, *Normativna delatnost društveno-političkih zajednica*, Beograd.
5. Jovičić, M., 2006, *Lokalna samouprava*, Beograd.
6. Kraljević, I., 1980, Normativna funkcija općine, *Pravni život: list za pravna pitanja i praksu*, 11.
7. Lukić, R., 1994, *Uvod u pravo*, Beograd.
8. Milosavljević, B., 2015, *Dva veka lokalne samouprave u Srbiji: razvoj zakonodavstva, 1804–2014*, Beograd.
9. Milosavljević, B., Jerinić, J., 2016, Status of Serbian Towns in the Light of Recent Efforts Towards a National Decentralisation Strategy, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 1.
10. Mitkov, V., 1984, Izvorna normativna ovlašćenja opštine i usklađivanje njenih propisa sa ustavom i zakonom, *Pravni život: list za pravna pitanja i praksu*, 12.
11. Moreno, A. M. (ed.), 2012, *Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid.
12. Nenadović, G., Izrada zakona i podzakonski akata i nomotehničke specifičnosti prenošenja prava Evropske unije, u: Vasić, R. (ur.), 2018, *Nomotehnika i pravničko rasuđivanje*, Beograd.
13. Omejec, J., Banić, S., 2012, Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010), *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2.
14. Stevandić, D., 2018, Autonomna uredba: teorijskopravno određenje i pozitivno-pravni okviri, *Pravni zapisi*, 1.
15. Stevandić, D., 2012, Uredbe u pravnom poretku Republike Srbije, *Pravni zapisi*, 2.

NORMATIVE POWERS OF SERBIAN LOCAL AUTHORITIES

Jelena Jerinić
Bogoljub Milosavljević

SUMMARY

Authors analyse Serbian legislation in respect of regulatory autonomy of local governments, i.e. the authorisation of different local government bodies to pass ordinance and bylaws in realisation of local competences. The analysis is based on the provisions of the Serbian constitution and relevant legislation, as well as on the case law of the Serbian Constitutional Court, and interpretation of relevant principles of the European Charter of Local Self-Government. They conclude that local assemblies, as local representative bodies, are the only ones generally empowered to pass bylaws in the areas of own competence of local governments and that other bodies, namely the local executive council can do so only in existence explicit delegation in law – either the Law on Local Self-Government or other law. The authors have found only two such examples, while the case law of the Constitution show ample proof of bylaws passed by the local executive and administration without specific authorisation in the law. The most common are cases in which local assemblies entrusted other local government bodies in passing bylaws in issues in local competence, as well as cases in which executive bodies or the local administration attempted to fill in the gaps in the existing local regulations, by passing general acts, when the matter should have been regulated by the local assembly.

In that view, the authors recommend even further clarification of the current norms of the Law on Local Self-Government and, in the future, possibly the Constitution.

Key words: local self-government, bylaws, municipal assembly, town assembly, normative function of local self-government, local government competences, European Charter of Local Self-Government.

Dostavljeno Uredništvu: 11. novembra 2019. godine

Prihvaćeno za objavljivanje: 28. novembra 2019. godine